

Von der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund  
zur Erlangung des Grades eines  
Doktors rerum politicarum

zugelassene und angenommene Dissertation

**„Kommunale Einzelhandelszentrenkonzepte und ihre Anwendung als  
Steuerungsinstrument der städtischen Einzelhandelsentwicklung – Ziele,  
Ansätze, Wirkungsweise und Erfahrungen aus der Praxis“**

von

**Dipl.-Geogr. Christian Callies**  
aus Dortmund

1. Gutachter: Univ.-Prof. em. Dr.-Ing. Heinrich Schoof, Universität Dortmund, Fachgebiet  
Stadt- und Regionalplanung (Vorsitzender der Promotionskommission)
2. Gutachter: Univ.-Prof. Dr. rer. pol. Gerd Hennings, Universität Dortmund, Fachgebiet  
Gewerbeplanung

Tag der mündlichen Prüfung: 30. September 2004

## Inhaltsverzeichnis

<b>1 Problemstellung .....</b>	<b>1</b>
<b>2 Forschungsansatz.....</b>	<b>14</b>
2.1 Einordnung des Untersuchungsansatzes in wissenschafts- und planungstheoretischer Hinsicht .....	14
2.1.1 Wissenschaftstheoretische Perspektive.....	15
2.1.1.1 Kennzeichen von Wissenschaft.....	15
2.1.1.2 Grundlagenforschung oder angewandte Wissenschaft? .....	15
2.1.1.3 Wissenschaftstheoretische Einordnung der Untersuchung nach ihrer Zielsetzung, Forschungsmethode und Datenbasis.....	17
2.1.1.3.1 Unterscheidung von Forschungstypen nach dem Grad der Theoriegeleitetheit.....	18
2.1.1.3.2 Unterscheidung von Forschungstypen nach der Art der Methodologie bzw. der Vorgehensweise bei der Datenerhebung .....	20
2.1.1.3.3 Unterscheidung von Forschungstypen nach Herkunft der verwendeten Daten bzw. nach der Möglichkeit der Datenauswertung .....	21
2.1.1.4 Deskriptive, explikative oder normative Aussage? .....	23
2.1.2 Planungstheoretische Perspektive.....	23
2.1.2.1 Zur Planung.....	23
2.1.2.2 Zur Planungstheorie .....	25
2.1.2.3 Zur Raumplanung: Normative und handlungsorientierte Wissenschaft und Praxis.....	29
2.2 Zur inhaltlichen Abgrenzung der Untersuchung und ihres Gegenstands.....	31
2.2.1 Abgrenzung gegenüber verwandten Forschungsbereichen.....	31
2.2.2 Getroffene Setzungen .....	36
2.2.3 Einordnung innerhalb des kommunalpolitischen Komplexes.....	46
2.2.4 Fokussierung der Betrachtungsperspektive auf die Erzeugung technischen Planungswissens.....	49
2.3 Zur dinglichen, räumlichen und zeitlichen Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands .....	52
2.4 Untersuchungsziele und Forschungsfragen.....	54
2.4.1 Allgemeine Untersuchungsziele .....	54
2.4.2 Untersuchungsziele und Forschungsfragen im einzelnen .....	57
2.5 Untersuchungsmethoden.....	59
2.5.1 Literatur- und Sekundäranalyse .....	60
2.5.2 Inhalts-, Plan- und Dokumentenanalyse .....	61
2.5.3 Experteninterviews .....	64
2.5.4 Auswahl der Fallbeispiele.....	70
2.6 Gang der Untersuchung .....	77
<b>3 Abgrenzung zentraler Begriffe .....</b>	<b>78</b>
3.1 Betriebstyp und Betriebsform .....	78
3.2 Zentren und Subzentren, integrierte und nicht-integrierte Lage .....	81
3.3 Sortiment.....	83
3.4 Zentrenrelevante und nicht-zentrenrelevante Sortimente bzw. Angebote.....	85
<b>4 Allgemeiner materieller Entwicklungshintergrund: Veränderung der Angebots- und Nachfragestrukturen sowie der räumlichen Standortorientierung des Einzelhandels .....</b>	<b>91</b>
4.1 Angebots- und nachfrageseitige Strukturen, Prozesse und Zusammenhänge im Licht empirischer Erkenntnisse .....	91
4.1.1 Struktur- und Standortwandel des Einzelhandelsangebots .....	92
4.1.1.1 Beispiel Dortmund .....	99
4.1.1.2 Beispiel Köln.....	101
4.1.1.3 Beispiel Östliches Ruhrgebiet .....	103
4.1.1.4 Beispiel Ruhrgebiet.....	104
4.1.1.5 Beispiel Mecklenburg-Vorpommern.....	106
4.1.1.6 Beispiel Handels- und Gaststättenzählung 1993 .....	108
4.1.2 Ausgewählte Entwicklungen der Nachfrageseite .....	110
4.1.2.1 Suburbanisierung als dominantes Muster der Siedlungsentwicklung .....	110
4.1.2.2 Motorisierung und Verkehrsmobilität .....	117
4.1.2.3 Änderung des Konsumentenverhaltens sowie seiner materiellen und technischen Basis .....	121
4.2 Zur Interdependenz der Entwicklungen des Angebots, der Nachfrage und des Standorts.....	132

4.3	Ausgewählte Problemkreise einer sich verändernden Einzelhandelslandschaft .....	150
4.3.1	Flächenverbrauch.....	151
4.3.2	Verkehrszunahme und lokale Verkehrsgenerierung .....	162
4.3.3	Ausdünnung der Standortnetze: Räumliche Versorgungslücken und gruppenspezifische Mobilitätszwänge .....	168
<b>5</b>	<b>Allgemeine planerische Perzeption und Reaktion in Bezug auf den Struktur- und Standortwandel des Einzelhandels als formeller Hintergrund: Intensivierung der Steuerungsbemühungen.....</b>	<b>178</b>
5.1	Der Kanon der negativen Effekte der räumlichen Einzelhandelsentwicklung, wie sie aktuell aus Sicht der räumlichen Planung beklagt werden .....	180
5.2	Relative Wirkungslosigkeit bisheriger Steuerungsversuche? .....	189
5.3	Einzelhandel als Planungsgegenstand mit Problemkonjunktur: Wahrnehmungswandel der Planungsakteure im Zeitverlauf .....	201
5.4	Der staatliche Sektor als zunehmend standortbestimmende Kraft.....	204
5.5	Renaissance strategischer Pläne.....	205
5.6	Neue alte räumliche Planungsleitbilder berühren auch die planerischen Zielsetzungen für die räumliche Einzelhandelsentwicklung mittel- oder unmittelbar .....	210
5.6.1	Bottom-Up-Perspektive: Die in der kommunalen Planungspraxis verfolgten Leitbilder .....	211
5.6.2	Top-Down-Perspektive: Vertikaler Anpassungsbedarf der Ortsplanung an übergeordnete Leitbilder bzw. Zielvorstellungen .....	215
5.7	Die typische Behandlung des Einzelhandels in bisherigen Ortsplänen.....	219
5.7.1	Beispiel Essen.....	220
5.7.2	Beispiel Dortmund.....	222
5.8	Zusammenfassung Kapitel 5 .....	227
<b>6</b>	<b>Einzelhandelszentrenkonzepte als Antwort der Kommunen auf bestehende Planungserfordernisse – die theoretische Sicht.....</b>	<b>229</b>
6.1	Übergeordneter Kontext.....	230
6.2	Begriff, Einsatzzweck und allgemeine Zielsetzungen von Einzelhandelszentrenkonzepten .....	232
6.2.1	Begriffsinhalt .....	232
6.2.2	Grundproblem.....	233
6.2.3	Konkrete Zielsetzungen und Existenz abwägungserforderlicher Sachinformation als Voraussetzung für die Sicherheit des Handelns und der Vorhabensbeurteilung .....	233
6.2.4	Strategisches Vorgehen und allgemein-abstrakte Regelungen statt Einzelfallbehandlung .....	234
6.2.5	Herstellung von Planungs- und Investitionssicherheit.....	235
6.2.6	Agieren statt reagieren.....	236
6.2.7	Zusammenfassende Darstellung der Intention.....	237
6.3	Elementare Bestandteile und Aussageebenen von Einzelhandelszentrenkonzepten .....	237
6.4	Typische Zielsetzungen .....	240
6.5	Weitere Eigenschaften .....	244
6.5.1	Kein Eingriff in den Wettbewerb.....	244
6.5.2	Differenzierte Aussage- und Handlungsebenen.....	244
6.5.3	Umsetzung als fundamentaler Bestandteil .....	245
6.5.4	Korrespondierende Elemente von Verhinderungs- und Angebotsplanung.....	245
6.5.5	Rechtsförmliche Planung als integrale Handlungsebene .....	246
6.5.6	Beteiligte Akteure.....	251
6.5.7	Regionale Abstimmung lokaler Konzepte .....	251
6.6	Politischer Wille als unabdingbare Erfolgsvoraussetzung .....	251
6.7	Vorteile von Einzelhandelszentrenkonzepten für die Stadtplanung.....	252
6.8	Möglichkeiten und Probleme der rechtsförmlichen Feinsteuerung von Einzelhandelsansiedlungen ....	253
6.8.1	Übersicht und Genehmigungstatbestände.....	254
6.8.1.1	Die unterschiedlichen Genehmigungstatbestände.....	255
6.8.1.2	Baugebietstypen der BauNVO als amtliche Zulässigkeitslegende.....	258
6.8.1.3	Festsetzungsflexibilität der durch die BauNVO inhaltlich vorbestimmten Baugebietstypen im Überblick .....	259
6.8.1.4	Festsetzungsflexibilität bei der Ausweisung von Sonstigen Sondergebieten im Überblick.....	261
6.8.2	Grundsätzliche Überlegungen im Hinblick auf die Zulässigkeit von Vorhaben und die Festsetzungsmöglichkeiten des Plangebers .....	262
6.8.2.1	Vielfalt des Einzelhandelsbegriffs in der BauNVO .....	262
6.8.2.2	Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben im Überblick .....	264
6.8.2.3	Zur Frage des Ausschlusses der Einzelhandelsnutzung nach § 1 Abs. 5 BauNVO .....	266

6.8.2.4	Zur Frage des Ausschlusses von spezifischen Einzelhandelsnutzungen bzw. von Unterarten des Einzelhandels nach § 1 Abs. 9 BauNVO .....	268
6.8.2.4.1	Festsetzung einer höchstzulässigen Verkaufsfläche .....	269
6.8.2.4.2	Festsetzung unzulässiger Branchen und Sortimente .....	270
6.8.3	Zulässigkeit und Festsetzungsmöglichkeiten in den typisierten Baugebieten .....	272
6.8.3.1	Reines Wohngebiet .....	272
6.8.3.2	Allgemeines Wohngebiet .....	273
6.8.3.3	Besonderes Wohngebiet .....	275
6.8.3.4	Mischgebiet .....	277
6.8.3.5	Kerngebiet .....	278
6.8.3.6	Gewerbegebiet .....	280
6.8.3.7	Industriegebiet .....	283
6.8.4	Zulässigkeit und Festsetzungsmöglichkeiten im Unbeplanten Innenbereich .....	285
6.8.5	Zulässigkeit, Festsetzungsmöglichkeiten und Feinsteuerungskapazität im Sondergebiet nach § 11 BauNVO .....	287
6.8.5.1	Allgemeine Überlegungen .....	287
6.8.5.1.1	Konkretisierungsbedürftigkeit jenseits des Typenzwangs geht mit weitreichenden Festsetzungsfreiheiten einher .....	287
6.8.5.1.2	§ 11 Abs. 3 BauNVO als wichtigste Zulässigkeitsvorschrift für Einzelhandelsvorhaben .....	288
6.8.5.1.3	Städtebaulich negative Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsvorhaben nach dem Beispielkatalog von § 11 Abs. 3 BauNVO .....	288
6.8.5.1.4	Keine Restriktion des Planungsanlasses für den Plangeber, aber auch keine Pflicht zur Ausweisung eines Sonstigen Sondergebietes .....	291
6.8.5.1.5	Freiheitsgrade bei der allgemeinen Zweckbestimmung des Sondergebiets .....	291
6.8.5.1.6	Freiheitsgrade bei der Bestimmung der Art der Nutzung .....	292
6.8.5.1.7	Weitreichende Möglichkeiten der Feinsteuerung durch unlimitierte besondere Festsetzungen .....	293
6.8.5.2	Exkurs zur Frage der Sortimente und Randsortimente .....	294
6.8.5.3	Festsetzungen bezüglich des Verkaufsflächenumfangs .....	297
6.8.5.4	Festsetzungen bezüglich des Sortiments und Differenzierung von Kern- und Randsortimenten .....	298
6.8.5.5	Problem der begrifflichen Eindeutigkeit von Branchen- und Sortimentsfestsetzungen – Bestimmtheit textlicher Festsetzungen .....	301
6.8.5.6	Festsetzungen bezüglich des Maßes der baulichen Nutzung .....	304
6.8.5.7	„Bestands-Sondergebiete“ .....	304
6.8.6	Steuerungskapazität des Vorhaben- und Erschließungsplans .....	306
6.8.7	Aspekte der Planänderung / Überplanung bereits beplanter Gebiete .....	308
6.8.7.1	Grundsätzliche Überlegungen .....	308
6.8.7.1.1	Städtebauliche Erforderlichkeit als leicht zu erfüllender Rechtfertigungsmaßstab .....	308
6.8.7.1.2	Bedeutung der dem Bebauungsplan beizufügenden Begründung .....	310
6.8.7.1.3	Überplanungsnotwendigkeit von Bebauungsplänen nach Maßgabe früherer Versionen der Baunutzungsverordnung .....	311
6.8.7.1.4	Flächendeckende Baurechtsanalyse: „Planinventur“ .....	313
6.8.7.2	Verfahrensaspekte .....	314
6.8.7.2.1	Verzichtbarkeit der vorgezogenen Bürgerbeteiligung und vereinfachtes Verfahren .....	315
6.8.7.2.2	Planänderungs- bzw. Ergänzungsverfahren .....	316
6.8.7.2.3	Bündelung der notwendigen Einzelverfahren im „Konvoi-Verfahren“ .....	318
6.8.7.3	Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung .....	319
6.8.7.3.1	Veränderungssperre .....	320
6.8.7.3.2	Zurückstellung von Baugesuchen .....	321
6.8.7.3.3	Aspekte des Verfahrensablaufs und des Zusammenwirkens der beteiligten Dienststellen .....	322
6.8.7.3.4	Strategische Vorbereitung des Einsatzes der Sicherungsinstrumente oder fallweise nachsorgende Anwendung? .....	325
6.8.7.4	Entschädigung .....	325
6.8.7.5	Bestandsschutz .....	328
6.8.8	Steuerungskapazität und –defekte im Baugenehmigungsverfahren .....	330
6.8.8.1	Regelungshintergrund .....	331
6.8.8.2	Baugenehmigung als gebundene Kontrollerlaubnis und Verwaltungsakt .....	331

6.8.8.3	Problem der Handlungskonkordanz von Planungsämtern und Baugenehmigungs- behörde.....	332
6.8.8.4	Größen- sowie Branchen- und Sortimentssteuerung.....	337
6.8.8.5	Genehmigungsrechtliche Relevanz von Nutzungsänderungen.....	337
6.8.8.6	Überprüfungsnotwendigkeit und Eingriffsinstrumentarium der Bauaufsichtsbehörde.....	340
6.8.9	Fazit der Diskussion der rechtsförmlichen Instrumente, die dem Plangeber zur Feinsteuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung offenstehen.....	342
<b>7</b>	<b>Einzelhandelszentrenkonzepte im Ergebnis der Analyse.....</b>	<b>344</b>
7.1	Nomineller Ansatz der Planungsaktivität.....	344
7.2	Planungsorganisatorische Hintergründe.....	345
7.2.1	Verantwortliche Dienststellen.....	346
7.2.2	Vorerfahrungen.....	347
7.2.3	Arbeitsstand.....	347
7.2.4	Auslösender planerischer Entstehungskontext.....	347
7.2.5	Nominelle Verknüpfung mit anderen Planungsaktivitäten.....	349
7.3	Handlungsanlaß und Planungsselbstverständnis.....	353
7.3.1	Materieller Handlungsanlaß.....	353
7.3.2	Selbstverständnis, Anspruchsposition und allgemeine Grundintention.....	357
7.3.3	Nominelle Verwendungsabsicht.....	359
7.4	Zielsetzungen.....	364
7.4.1	Nominell verlautbarte Oberziele.....	365
7.4.2	Zielsetzung des Nicht-Eingriffs in den Wettbewerb der Unternehmen.....	367
7.4.3	Einzelziel Angebotsquantität.....	368
7.4.4	Nominelle räumliche Einzelziele.....	371
7.4.5	Betriebstypenspezifische Einzelziele und Exkurs „Lex Ikea“.....	373
7.4.6	Sortimentsspezifische Einzelziele.....	377
7.4.7	Verbrauchergruppenspezifische Einzelziele / Nahversorgung.....	378
7.4.8	Bauflächenspezifische Einzelziele.....	381
7.4.9	Sonstige besondere Einzelziele.....	383
7.4.10	Verzichtsleistungen als Einzelziele.....	384
7.4.11	Zeitziele bzw. Planungshorizont.....	385
7.5	Zur Anwendung kommende Instrumente und ihre Ausgestaltung bzw. vorbereitende Arbeitsschritte für einen zielkonformen Instrumenteneinsatz.....	386
7.5.1	Gesamteinschätzung der instrumentellen Strategie.....	386
7.5.2	Bindungswirkung bzw. Verbindlichkeit.....	387
7.5.3	Operationalisierung der Nahversorgung.....	392
7.5.4	Sortimentsqualifizierung.....	402
7.5.5	Festlegung von Kern- und Randsortimenten.....	416
7.5.6	Abgrenzung von planungsräumlichen Kategorien.....	428
7.5.6.1	Abgrenzung der ausgewiesenen Zentren.....	429
7.5.6.2	Abgrenzung von Lagen nach dem Grad ihrer siedlungsräumlichen bzw. städtebau- lichen Integration.....	430
7.5.6.3	Bestimmung der Erweiterungspotentiale.....	432
7.5.7	Verhältnis zur Bauleitplanung sowie Formen und Ausmaß ihrer Instrumentalisierung.....	437
7.5.7.1	Flächendeckende Baurechtsanalyse („Inventur“) und Arbeitsprogramm für die ver- bindliche Bauleitplanung.....	439
7.5.7.2	Schaffung von begünstigendem oder verwehrendem Planungsrecht für ausgewählte Standortbereiche bzw. Projekte (Liste aktueller Vorhaben).....	442
7.5.7.3	Planungsnormativer Anspruch.....	443
7.5.7.4	Einzelhandelsspezifische Aufstellung, Ergänzung und Änderung von Bebauungs- plänen.....	445
7.5.7.5	Anwendung von Sortiments- und Größenbeschränkungen als Instrumente der ver- bindlichen Bauleitplanung.....	450
7.5.7.6	Kontrahierung bzw. Expansion des Baugebietstyps „Kerngebiet“ auf die intendierten Zentrenräume.....	456
7.5.7.7	Aufnahme der vorgesehenen Zentrenbereiche und Baugebiete in den Flächen- nutzungsplan.....	458
7.5.7.8	Exkurs Kritik Münster.....	462
7.6	Maßnahmen.....	468
7.6.1	Einrichtung von Entwicklungsstandorten für den großflächigen Einzelhandel.....	468
7.6.2	Benennung von Bereichen mit einem besonderen Entwicklungsbedarf der Nahversorgung.....	472

7.6.3	Ausweisung spezifischer Schutzgebiete im Sinne von „Vorbehalts-“ und „Vorranggebieten“ ..	480
7.6.4	Maßnahmen zur Stärkung der City .....	481
7.6.5	Festsetzung einer räumlichen Einzelhandelszentrenstruktur .....	482
7.6.5.1	Reproduktion tradierter planerischer Zentrenausweisung oder Aktualisierung der planerischen Zentrensysteme?.....	483
7.6.5.2	Vorgehensweise bei der räumlichen und sachlichen Abgrenzung der Raumkategorien und der Hierarchiestufen des Zentrensystems .....	489
7.6.5.2.1	Bevölkerungsmantel als Kriterium zur Zentrenbestimmung.....	501
7.6.5.2.2	Bedarfsfristigkeit als Kriterium zur Zentrenbestimmung.....	503
7.6.5.2.3	Räumliche Abgrenzung der Zentren .....	503
7.6.5.2.4	Zusammenfassende Bewertung der festgestellten Vorgehensweise bei der Abgrenzung der Raumkategorien und der Hierarchiestufen des Zentrensystems.....	506
7.6.5.2.5	Allgemeine Überlegungen und Hinweise zur Konstruktion von intraurbanen Zentrensystemen .....	509
7.6.5.2.6	Exkurs Fallbeispiel Osnabrück.....	522
7.6.6	Hierarchische Stufung der Zentren und Anzahl der ausgewiesenen Zentren .....	530
7.6.7	Einrichtung von „Entwicklungsbereichen“.....	543
7.6.8	Konkret-unmittelbare Maßnahmen vor Ort zur Entwicklung der Zentren im intendierten Sinne / „Zentrenpässe“ .....	549
7.6.9	Einzelhandelsmonitoring .....	555
7.6.10	Im Planungsansatz empfohlene und (perspektivisch) vorgeschlagene weitere Maßnahmen sowie flankierende Maßnahmen (in anderen Politikfeldern).....	559
7.6.10.1	Einzelhandelssteuerung durch vertragliche Vereinbarungen .....	551
7.6.10.2	Allgemeine Übereinstimmung über die Notwendigkeit eines inhaltlich breit angelegten und überfachlich abgestimmten Maßnahmensspektrums zur Zentrenentwicklung. ....	563
7.6.10.3	Grundsätze der Maßnahmengestaltung und –anwendung.....	567
7.6.10.4	Geeignete Maßnahmen zur Zentrenstärkung, die der Änderung übergeordneter Rahmenbedingungen bedürfen .....	568
7.6.11	Allgemein-abstrakte Ausnahmeregelungen .....	571
7.6.12	Faktische Ausnahmegewährungen / Ausnahmeregelungen für aktuelle Großprojekte oder Ausweisungsvorhaben .....	573
7.6.13	Beteiligung von Nachbarkommunen und regionale Abstimmung .....	575
7.6.14	Öffentlichkeitsbeteiligung .....	577
7.6.15	Schaffung geeigneter Organisations- und Informationsstrukturen .....	588
7.7	Erfolg und Wirkung von Einzelhandelszentrenkonzepten in der Eigenwahrnehmung beteiligter Planungsakteure .....	600
7.7.1	Durchführung und Mechanismen von Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle .....	601
7.7.2	Zielerreichung nach dem Maßstab erreichter quantitativer Verkaufsflächensteuerungseffekte sowie allgemeine Selbsteinschätzung des materiellen Umsetzungserfolgs .....	607
7.7.3	Konsequenz in der Anwendungspraxis und Planungsabweichung infolge von Interventionen seitens der Stadtpolitik.....	612
7.7.4	Eignung und Probleme der Instrumente in der Eigeneinschätzung der Untersuchungsstädte ....	617
<b>8</b>	<b>Ergebniszusammenführung .....</b>	<b>630</b>
8.1	Defizite in der Planungspraxis und Erfolgsfaktoren von Einzelhandelszentrenkonzepten .....	630
8.2	Vorschlag eines idealtypischen Einzelhandelszentrenkonzepts im Sinne einer Planungsanleitung ....	645
8.2.1	Exkurs: Anforderungen an Einzelhandelsgutachten als Teil der Erarbeitung gesamtstädtischer Einzelhandelszentrenkonzepte .....	660
8.2.1.1	Parameter zur allgemeinen funktionalen und strukturellen Einordnung der Gemeinde .....	661
8.2.1.2	Faktische Erfassung des Bestands, der Strukturen und der Entwicklungen des örtlichen Einzelhandelsangebotes.....	661
8.2.1.3	Faktische Erfassung der Strukturen und Entwicklungen der örtlichen Einzelhandelszentralität sowie der räumlichen Nachfrageorientierung.....	663
8.2.1.4	Faktische Erfassung der Siedlungsstruktur und der Zentrenbereiche sowie Diskussion der räumlichen Einzelhandelsstruktur und –entwicklung aus städtebaulichem Blickwinkel, insbesondere im Hinblick auf die Realisierung gültiger Siedlungsstruktur- und Zentrenhierarchiemodelle der Stadtplanung.....	666
8.2.1.5	Abschätzung des bestehenden Verkaufsflächenzusatzbedarfs .....	668
8.2.1.6	Zusammenfassende Interpretation und Entwurf von Handlungsmöglichkeiten .....	668

<b>9 Fazit und Ausblick .....</b>	<b>670</b>
<b>Verzeichnisse und Dokumentenanhang.....</b>	<b>678</b>
Abkürzungsverzeichnis .....	679
Abbildungsverzeichnis .....	681
Tabellenverzeichnis .....	683
Literaturverzeichnis .....	685
Verzeichnis der Pläne, Programme, Gutachten und sonstigen Materialien .....	701
Verzeichnis der befragten Experten .....	706
Analyseschema .....	707
Interviewleitfaden.....	712

## 1 Problemstellung

Das unter Kaufleuten gerne und vermutlich bereits seit Anbeginn der ersten Märkte kolportierte Sprichwort „Handel ist Wandel“ trifft nicht nur auf das Warenangebot, die Organisationsstrukturen, Machtverhältnisse, Marktstrategien, Betriebskonzepte und Vertriebstypen des Einzelhandels selbst zu, sondern es berührt in zunehmenden Maße auch den Raum, der dem Einzelhandel seine Betriebsstandorte bietet. Die betriebs- und standortstrukturellen Veränderungen des stationären Handels entfalten eine Raumwirksamkeit, die ganz erheblich unsere gebaute Lebenswelt beeinflusst. Der allgemeine Maßstabssprung beim Verkaufsflächenumfang der neu in den Markt eintretenden Einzelhandelsprojekte bzw. Filialsysteme bei insgesamt weiter zunehmendem Verkaufsflächengesamtbestand, die Konzentrations- und Filialisierungsprozesse (insbesondere im Lebensmittelhandel und -handwerk, aber auch bei den Kauf- und Warenhäusern), die Vorwärtsintegration der Konsumgüterindustrie mit dem Aufbau sog. vertikaler Ketten, die Internationalisierung der Anbieter, die Kombination von Einkaufs- und Freizeitfunktionen (z.B. in sog. „Urban Entertainment Centern“), bislang unbekannte Sortimentszusammenstellungen (wie etwa Spielzeugabteilungen in Bekleidungskaufhäusern oder Bäckereifilialen in der Vorkassenzonen von Baumärkten) und neue Standortgemeinschaften (z.B. von Food- und Non-Food-Discountern als neue „Nahversorgungscluster“) sowie der Rückzug kleiner Nahversorgungsanbieter aus der Fläche tragen dazu bei, daß auch der Raum von den Wandlungsprozessen des institutionellen Einzelhandels nicht unberührt bleibt.

Ihren selbst in der Alltagserfahrung kaum zu übersehenden Ausdruck finden diese Entwicklungen in jüngerer Zeit vor allem in zahlreichen großformatigen, nicht selten sogar als „Mega-Projekte“ konzipierten Neuansiedlungen von inner- und zwischenstädtischen Einkaufszentren sowie von Fachmarkttagglomerationen und Factory-Outlet-Zentren, die tendenziell eher Standorte an den Siedlungsrandern bevorzugen und sich zum Teil auch in zentralörtlich unterrangigen Gemeinden niederlassen. Auch die ungebrochene Expansionsfreude der Lebensmittel-Discountmärkte hinterläßt gegenwärtig in aller baulichen Eintönigkeit des jeweiligen Corporate Design deutlich sichtbare Spuren in Stadt und Land. Jedoch wirkt der Einzelhandelssektor bereits spätestens seit dem breiten Markteintritt der auf nicht-integrierte Standorte orientierten Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser zu Beginn der 70er Jahre - in aller Konsequenz fortgesetzt durch die daran anschließende breite Expansion der Fachmärkte in den 80er Jahren - so augenfällig, tiefgreifend und unmittelbar prägend auf die physische Gestalt von Städten und Dörfern ein, wie dies in der Geschichte der Siedlungsentwicklung in Deutschland zuvor nur selten der Fall gewesen sein dürfte<sup>1</sup>. Es ist sicher nicht zuviel gesagt, daß der institutionelle Einzelhandel, zusammen mit der Büroimmobilienwirt-

---

<sup>1</sup> Im Hinblick auf das Ausmaß der räumlichen Überprägung ist vielleicht noch am ehesten der Beitrag des Einzelhandels zur Citybildung vergleichbar, die ihren Höhepunkt - obschon bereits seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts punktuell zu beobachten - erst in den 50er und 60er Jahren des 20. Jahrhunderts gefunden hat, als neben den Banken, Versicherungen, öffentlichen und privaten Verwaltungs- und Bürogebäuden insbesondere die großen Warenhäuser und Geschäfte mit Luxusartikeln „immer ausschließlicher an die Stelle der ehemals vorfindbaren Geschäfte des alltäglichen Bedarfs, der Handwerksbetriebe und sonstigen Produktionsstätten, der Gaststätten und noch vorhandenen Wohnhäuser traten“ (Reulecke, 1985:161) - eine Entwicklung, „die sich in erster Linie in einem ‚Bevölkerungskrater‘ von ständig wachsendem Radius ausdrückte“ (Reulecke, 1985:161).



schaft und dem Eigenheim- sowie Verkehrswegebau, zu den derzeit besonders virulenten raumgestaltenden Käften gehört. In den vergangenen Jahren hat sich die Dynamik der Einzelhandelsentwicklung mit der weiteren Ausdifferenzierung bewährter Betriebstypen (etwa Hard-, Soft- und Markendiscounter für Food- oder Non-Food-Sortimente, Convenience-Stores und Tankstellen-Shops oder Brand-Lands) und dem Auftreten von bislang gänzlich unbekannten Betriebstypen-Innovationen (etwa Factory-Outlet-Center, Urban-Entertainment-Center oder die verschiedenen Formen des ‚electronic-commerce‘) eher noch einmal beschleunigt, als beruhigt. Mit dem Betriebstypenwandel werden fortwährend neue Standortansprüche formuliert, und so ist mit den Worten von Schmitz (1999:1113) das „Factory-Outlet-Center nur die aktuelle und nicht die letzte Form des Einzelhandels“, welche „die nächste Herausforderung der Innenstädte und gleichzeitig ein weiterer Prüfstein für die Funktionsfähigkeit unseres Planungssystems sein“ wird.

Das in den 90er Jahren regelrecht entfesselte Verkaufsflächenwachstum des Einzelhandels, gepaart mit einem offenkundig sehr durchsetzungsfähigen Gestaltungswillen bei der Standortnahme - zahlreiche Bauten des Handels, die aus stadtplanerischer Sicht kritisch zu betrachten sind, legen davon Zeugnis ab - blieb nicht ohne Konsequenzen für die räumliche Entwicklung. Freilich bewirkten insbesondere die Erfahrungen, die in den Neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung mit der gewaltigen Ansiedlungswelle großformatiger Einzelhandels-einrichtungen an nicht-integrierten Standorten getätigt wurden (vgl. z.B. Franz/Richart/Weilepp 1997), erst eine besondere Sensibilisierung der Politik, der Planungs-akteure, mithin der Fachöffentlichkeit (vgl. z.B. Lindemann, 1998:46). Schließlich zeigte sich dort mit „dem Versagen planerischer Instrumente bei der Abwehr“ (Guratzsch, 2001:197) sehr anschaulich, unkaschiert und real, welche Raumstrukturen entstehen und welche Strategien das private Einzelhandelskapital verfolgt, wenn es sich nahezu schrankenlos unternehmerisch betätigen kann. Das Ergebnis läßt dauerhafte Nachteile für eine geordnete und zentrenrevitalisierende Stadtentwicklung erwarten. In Politik, Planung und teilweise auch in den Interessensvertretungen des Einzelhandels selbst sind mittlerweile vielfältige Befürchtungen laut geworden, die sich in der plakativen und vielfach kolportierten Formel zusammenfassen lassen: „Die Stadt braucht den Handel, aber der Handel braucht die Stadt nicht mehr“ (vgl. etwa LBE 2003:3) Bisweilen wird der räumlichen Einzelhandelsentwicklung in der gegenwärtigen Diskussion sogar eine entscheidende Rolle bei der „Auflösung der Stadt“ insgesamt zugeschrieben (vgl. etwa Franz/Richart/Weilepp 1997; Hesse/Schmitz 1998; Portz 1999; Guratzsch 2001), da mit den abwandernden bzw. absterbenden (traditionellen) Einzelhandelsbetrieben, die dem intensivierten Wettbewerbsdruck durch neue Einzelhandels-ansiedlungen an konkurrierenden Standorten nicht mehr gewachsen sind, ein wichtiger zentralitäts- und urbanitätskonstituierender Faktor aus der Innenstadt und den gewachsenen Stadtteilzentren verschwinde. Es wird nicht viel weniger beklagt, als daß im Ergebnis der aktuellen Entwicklungen „die Gründungsfunktion der mitteleuropäischen Stadt, nämlich Markt und Handel, die Kernstädte verläßt“ (Siebel, 2000:29). Auch ohne daß in näherer Zukunft das Verschwinden der Städte ernsthaft zu erwarten wäre, führen jedoch die tatsächlich wahrgenommenen Veränderungen der raumstrukturellen Verhältnisse sowohl aus Sicht von Raumordnung und Landesplanung als auch aus Sicht von Stadt- und Regionalplanung zu einer nicht mehr abzuweisenden Handlungserfordernis. Deren zentrales Motivationsmoment liegt unverändert in der Vorstellung, gleichwertige Lebensbedingungen, mithin auch gleichwertige Versorgungschancen, in allen Raumkontexten von Stadt, Region und Land sicherzustellen. Auch zukünftig sollen die Individuen, die sich bei ungleichen Mobilitäts-

chancen in unterschiedlich weit gespannte Aktionsräume ihrer Alltagsbewältigung und Reproduktion verwiesen sehen, aus diesen potentiell eine vergleichbar gute Qualität der persönlichen Lebenssphäre<sup>2</sup> gewinnen können.

So steht zum einen das Anliegen im Vordergrund, eine Raumstruktur - etwa im Hinblick auf den Zugang zu öffentlichen und privaten Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen - zu verwirklichen, die gleichermaßen die Interessen und Bedürfnissen aller Gesellschafts- und Bevölkerungsgruppen berücksichtigt, dabei aber dem aus der Sozialstaatsvorstellung geborenen Prinzip des Minderheitenschutzes ein besonderes Gewicht einräumt. Zum anderen geben Überlegungen, welche die Ökologie des lokalen aber auch globalen Lebensraumes - vor allem hinsichtlich der immer virulenteren Probleme der Zersiedlung, des Landschaftsverbrauchs und der Klimabelastung - betreffen, den Anlaß zum Handeln. Ohnehin erfolgte im letzten Jahrzehnt insgesamt eine deutliche Verschiebung politischer und planerischer Globalziele zugunsten der Ökologie und des Umweltschutzgedankens (vgl. Schmitz, 1999:1100). Beispielsweise hat die Enquetekommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998:355) des Deutschen Bundestages im Jahr 1998 das Ziel einer deutlichen Verringerung der damaligen - und auch gegenwärtig nahezu unverändert fortbestehenden - Flächeninanspruchnahme von ca. 120 ha pro Tag formuliert und dahingehend quantifiziert, daß bis zum Jahr 2010 eine Absenkung der jährlichen Umwandlungsrate (Transformation unbebauter Flächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen) auf 10 % des Wertes erfolgen muß, der für die Jahre 1993 bis 1995 festgestellt wurde, wenn der Pfad zu einer „nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“ eingeschlagen werden soll. Diese Neuorientierungen haben ihren Niederschlag gerade auch in den Zielen der räumlichen Planung gefunden. Hier ist die Leitbildvorstellung konsentär, daß sich die Siedlungsentwicklung künftig unter dem Primat der Realisierung kurzer Wege, funktionaler Nutzungsmischung und kompakter Bebauung zu vollziehen hat. Betrachtet man den Einzelhandelssektor, so fallen jedoch die bevorzugten Investitionsstandorte des privaten Kapitals und diejenigen, welche von den Instanzen der Raumordnung bzw. der Stadt- und Regionalplanung für den Einzelhandel als geeignet angesehen und in entsprechender Angebotsplanung für diese Nutzung qualifiziert werden, immer weiter auseinander<sup>3</sup>. Während zahllose konzernangehörige Filialketten

<sup>2</sup> Soweit diese als Resultat der Raumstruktur anzusehen und insofern auf die Verteilung von Angebotsstandorten im Raum zurückzuführen ist.

<sup>3</sup> Innenstadt und Außenstadt entwickeln sich dabei ambivalent in einem wechselseitigem Bedingungsverhältnis: Vor dem Hintergrund des sprunghaft angestiegenen motorisierten Individualverkehrs „der von einem Besuch der City-Geschäfte abzuschrecken begann, gewann die Idee der ‚autogerechten Stadt‘ bei den Planern immer mehr an Boden“ (Reulecke, 1985:162), so daß einerseits im Ergebnis mit der Einführung von Fußgängerzonen, der Errichtung von Parkhäusern und Tiefgaragen, dem Bau von City-Ringstraßen und schließlich der Anlage von U-Bahnen eine neue Welle der Innenstadtentwicklung ihren Verlauf nahm (vgl. Reulecke, 1985:162-163). Die Attraktivitätssteigerung der City durch Fußgängerzonen und gute Erreichbarkeit wurde jedoch mit der Verdrängung weiter Teile des mittelständischen Einzelhandels aus den Fußgängerzonen selbst, aber auch aus benachbarten (Innenstadtrand-)Gebieten erkaufte, weil dieser weder die rapide ansteigenden Miet- und Grundstückskosten länger tragen noch der intensivierten Preis- und Angebotskonkurrenz der großflächigen Warenhäuser und sonstiger Filialbetriebe begegnen konnte (vgl. Reulecke, 1985:162). Andererseits erwachsen, ebenfalls begünstigt durch die mittlerweile Realität gewordene Massanmotorisierung, Konkurrenzstandorte des Einzelhandels an den Stadträndern und im suburbanen Raum. Mit den bekannten Vorteilen für den Kunden und die Betreiber entstanden nach amerikanischem Vorbild „auf dem Reißbrett entworfene große Einkaufszentren ‚auf der grünen Wiese‘ vor den Toren der Städte, meist an Ausfallstraßen oder in der Nähe von Autobahnausfahrten gelegen“ (Reulecke, 1985:163). Hier sind darüber hinaus aber vielfach auch ungeplante Agglomerationen von großflächigen Einzelhandelsbetrieben, häufig mit dem Nukleus eines Möbelmarktes, Gartencenters, Baumarktes oder SB-Warenhauses, entstanden. Nachgrade ein Referenzbeispiel für eine solche Agglomeration großflächigen

versuchen, ihre überwiegend großflächigen Verkaufsstellen - und damit den Großteil der vom Handel insgesamt neu geschaffenen Verkaufsflächen - in städtebaulich nicht-integrierten Standortlagen zu errichten, ist es das Bestreben der Planungsadministration, die Investitionen des Einzelhandels in neue Betriebe primär auf städtebaulich integrierte Standorte, d.h. in die Innenstädte sowie in die Stadtteil- und Nebenzentren der Städte, jedenfalls in einen engen Raumzusammenhang mit den Wohnstandorten der privaten Haushalte zu lenken. Ungeachtet der planerischen Zielsetzungen ist es der Einzelhandelswirtschaft in Verbindung mit der Immobilien- und Finanzwirtschaft bislang ohne größere Einschränkung gelungen, ihre Präferenzstandorte zu realisieren. Erhebliche „Vollzugs- und Steuerungsdefizite in Bezug auf den dezentralen Einzelhandel“ (ExWoSt-Informationen 5.20, 1997:14) sind zu beklagen, der bis vor kurzem noch zu verzeichnenden Absenz nahezu jedweder interkommunalen Abstimmung der gemeindlichen Einzelhandelspolitiken „korrespondiert aber teilweise auch eine unzureichende raumordnerische Steuerung; die zuständigen Behörden werden ihren Aufgaben derzeit auch nicht annähernd gerecht“ (ExWoSt-Informationen 5.20, 1997:14). Mithin ist die Einzelhandelswirtschaft der planerischen Steuerung mit den ihr eigenen normativen Vorstellungen über die ideale Standortverteilung von Einzelhandelseinrichtungen bereits ein ganzes Stück weit enteilt: „Die Handelsentwicklung erfolgt erfahrungsgemäß in einer solchen - auch zeitlichen - Dynamik, daß sich Innovationen im Handel oft schon wieder in der Assimilationsphase befinden, bevor es der Planung und Rechtsprechung gelungen ist, justiziable Definitionen und Verfahrensweisen zu entwickeln, um unerwünschte Tendenzen zu verhindern“ (Hatzfeld, 1986:59). Die Realentwicklung des Einzelhandels hat bis heute faktisch zu einer räumlichen Angebotsstruktur geführt, die in hohem Maße von den Zielplanungen abweicht, welche auf lokaler und regionaler Ebene von unterschiedlichen Raumordnungskonzepten artikuliert werden.<sup>4</sup> Reulecke (1985:163) verweist dahingehend schon früh sogar auf Verschiebungen, die nach seiner Ansicht „mindestens in Teilbereichen die herkömmliche Bedeutung der ‚zentralen Orte‘ geradezu auf den Kopf gestellt haben.“ Die Mehrheit der Konsumenten, d.h. der entscheidende Anteil der Massenkaukraft scheint bislang - nolens volens - der räumlichen Standortverschiebung der Einzelhandelsbetriebe bereitwillig Folge zu leisten und die Versorgungsgewohnheiten entsprechend auf die neuen Angebotsstandorte umzuorientieren. Als dritte, neben der anbietenden Privatwirtschaft sowie der steuernden staatlichen Administration im Spiel befindliche Kraft scheint die Nachfrage die schwächste zu sein und die Änderungen in weitgehendem Konsumgehorsam im eigenen Versorgungsverhalten zu adaptieren.

Aber auch über den Einzelhandel und seinen Standortwandel hinaus haben sich ganz allgemein die „Realitäten der Siedlungsentwicklung (...) in den vergangenen Jahren sehr stark

---

Einzelhandels in nicht-integrierter Lage bietet in seiner Entwicklungsgeschichte der „Indu-Park“ in Dortmund, der ursprünglich als Industrie-Park vorgesehen und planungsrechtlich als Gewerbegebiet ausgewiesen war, jedoch mit Einzelhandelsbetrieben „vollgelaufen“ ist (vgl. Hatzfeld/Knop, 1986; Heineberg/Mayr, 1988). Auch dies ist ein Beleg für die hohe Raumgestaltungskraft der Einzelhandelsfunktion in der jüngeren Vergangenheit.

<sup>4</sup> „Mit seltener Deutlichkeit weisen die die räumliche Entwicklung betreffenden gesetzgeberischen Zielsetzungen und das tatsächliche Geschehen bei der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben in den vergangenen Jahren eine frappierende Gegenläufigkeit auf. (...) Während sich (...) der Bundesgesetzgeber von der Vorstellung einer Raumordnung leiten läßt, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großförmig ausgewogenen Ordnung führt (...), demonstrieren in Beton gegossene sog. ‚Urban Entertainment Center‘, Einkaufs-Malls und andere künstliche Erlebniswelten in der Peripherie mittelgroßer und großer Städte den schwindenden Einfluß einer steuernden und auf Ausgleich bedachten Raumordnungspolitik“ (Schmitz, 1999:1100).

(...) verschoben. Es führt kein Weg daran vorbei, diese veränderte Ausgangslage anzuerkennen“ (Hesse/Schmitz, 1998:453) und die kritische Auseinandersetzung damit zu suchen. Die „Realität der Zwischenstadt und der dezentralen Entwicklungsdynamik anzuerkennen, heißt jedoch nicht, das Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung aufzugeben“ (Burdack, 2001:194), denn schließlich ist „Suburbia (...) keineswegs das Produkt eines naturwüchsigen Prozesses, sondern wird wesentlich durch politische Rahmensetzungen geprägt“ (Bodenschatz, 2001:24). So darf sich auch die Einzelhandelsfunktion nicht der planerischen Aufmerksamkeit entziehen.

All dies ist der Hintergrund dafür, daß seit ca. Mitte der 90er Jahre nicht nur auf den Ebenen von Raumordnung und Regionalplanung, sondern insbesondere auch auf der kommunalen Ebene in breiter Front eine wieder auflebende Hinwendung von Stadtpolitik und Planungsverwaltung zu einer stärkeren Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung festzustellen ist. Vor allen Dingen die Erscheinung der Factory-Outlet-Center, die etwa seit 1995 massiv versuchen, den deutschen Markt zu erschließen, wirkte nun auch für Politik und verbandlich organisierte Interessensvertretungen auf Bundes- und Landesebene wie eine Art unvermittelt wahrgenommenes Signal (vgl. etwa Schmitz, 1999:1100), die Aufmerksamkeit intensiver auf die räumliche Einzelhandelsentwicklung zu richten. Zuvor stand der Einzelhandel lange Jahre bestenfalls unter wettbewerbspolitischen (Kartellrecht, unlauterer Wettbewerb), mittelstands- und arbeitsmarktpolitischen oder verbraucherschutzpolitischen Aspekten auf der politischen Agenda. Die räumliche Einzelhandelsentwicklung erfuhr hingegen kaum Aufmerksamkeit. Zwischen Ende der 70er und Mitte der 90er Jahre konnten sich die Handels- und Immobilienwirtschaft regelrecht einer Phase des raumordnungspolitischen „laissez faire“ für Einzelhandelsstandorte erfreuen.

Vor dem Hintergrund der immer offensichtlicheren - zuletzt auch konjunkturbedingt beschleunigten - Krise des Innenstadteinzelhandels und damit der Innenstädte selbst, kam es nun den Factory-Outlet-Centern zu, den äußeren Anstoß für einen allseitigen Sinneswandel zu geben: Planungsadministration und weiten Teilen der Politik erschienen diese Vorhaben als Versinnbildlichung von Einzelhandelsgroßprojekten in städtebaulich nicht-integrierter, nicht-zentralörtlich angepaßter Standortlage mit preisaggressiver Marktstrategie. Der hierzulande bis dato unbekannte Betriebstyp der Factory-Outlet-Center wurde geradezu als die Inkarnation dessen erkannt (vgl. die in Fußnote 4 aufgeführten Quellen), was als geeignet schien, den von der Konkurrenz durch peripher situierte SB-Warenhäuser, Fachmärkte und Einkaufszentren der ersten Generation ohnehin schon angeschlagenen Innenstadteinzelhandel durch weiter beschleunigten Kaufkraftentzug weiter und wohlmöglich sogar so weit zu schwächen, daß eine nicht mehr aufzuhaltende Spirale abwärtsgerichteter funktionaler und städtebaulicher Erosion in den Stadtzentren in Gang gesetzt würde.

Mit diesem Auslöser wurden zahlreiche Konferenzen, Symposien, Werkstattgespräche, Tagungen, Kongresse etc. zur Thematik der Einzelhandels- und Stadtentwicklung durchgeführt. Ebenso zahlreich waren die Statements, Stellungnahmen, Positionspapiere, Resolutionen, Kommuniqués, Forderungskataloge usw., die von Politik, von Partei-, Regierungs- und Verwaltungsorganen sowie von Verbänden, Vereinen und sonstigen interessensvertretenden Organisationen der kommunalen Gebietskörperschaften, der Einzelhandelswirtschaft, der Planungspraxis und der Wissenschaft verlautbart wurden<sup>5</sup>. Nahezu unisono und in berner-

<sup>5</sup> So z.B.: Konferenz der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder sowie der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 29. März und 21. Juni 1996: Gemeinsame Entschlie-

kenswerter Meinungskoalition sonst häufig widerstreitender Parteien wurde bei alledem die Verödung der Innenstädte - bis hin zum drohenden Tod der „Europäischen Stadt“ bzw. der sie konstituierenden Prinzipien von baulicher Dichte, funktionaler Mischung, öffentlicher Zugänglichkeit und weiterer Aspekte der „Urbanität“ - vorhergesehen<sup>6</sup>, und es wurden Möglichkeiten verhandelt, wie dieses vermeintliche Schreckensbild vermieden werden könne. Schließlich führt der Fall der zur siedlungsräumlichen Konzentration und funktionalen Integration alternativen städtischen und stadtreionalen Restrukturierung (z.B. als „Zwischenstadt“ oder „Peripherie“ diskutiert; vgl. etwa Sieverts 1997, 1998; Hesse/Schmitz 1998) nach weit überwiegend herrschender Meinung zu einem als ungewollt zu wertenden Ergebnis neuer Stadtgestalt<sup>7</sup> - gleichwohl es mancherorts längst Realität ist.

---

„Innenstädte als Einzelhandelsstandorte erhalten“ / Ministerkonferenz für Raumordnung: Entschließung „Factory-Outlet-Center“ vom 3. Juni 1997 / Beschluß der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 9. Juli 1998 zur restriktiven Behandlung der Ansiedlungswünsche von Hersteller-Direktverkaufszentren / Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Plattform „Initiative Pro Innenstadt“ mit „Thesen zur Erhaltung von Innenstadtfunktionen und zur Innenstadtentwicklung“ von Mai 1998 / Deutscher Städtetag (DST), Präsidium: Positionspapier vom 16. April 1996 zur Bedeutung des Einzelhandels für die städtischen Zentren / DST, Hauptausschuß: Beschluß zu Factory-Outlet-Centern vom 6. November 1997 / DST, Hauptausschuß: Thesenpapier zur „Zukunft der städtischen Zentren“ vom 17. Juni 1998 / DST, Fachkommission Stadtentwicklungsplanung: Positionspapier zur „Integration von großflächigen Einzelhandels- und Freizeitanlage“ vom 25./26. Mai 2000 / Deutscher Städte- und Gemeindebund, Ausschuß für Wirtschaft und Verkehr, 1996: Beschluß über die „Raumordnerische und städtebauliche Steuerung des großflächigen Einzelhandels“ vom 5. Juli 1996 / Städtetag Nordrhein-Westfalen, 1997: Gemeinsame Erklärung des Städtetags NW, des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes und der Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen zum „Wirtschaftsstandort Stadt“ vom Oktober 1997 / Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund, 1998: Präsidiumsbeschluß zu Factory-Outlet-Centern vom 27. Mai 1998 / Oberbürgermeister der Städte der „Thüringer Innenstadtinitiative“, 1998: „Geraer Erklärung zur Entwicklung der Zentren in den großen und mittleren Städten des Freistaates Thüringen“ vom 3. Dezember 1998 / Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHT), 1996: Positionspapier „Maßnahmen zur Handelsentwicklung in der Stadt“ von Juli 1996 / DIHT, 1997: Orientierungen für die Kammerarbeit: „Position zu Factory-Outlet-Centern - Leitsätze, Bewertung im Detail, Plädoyer für attraktive Innenstädte“ vom Dezember 1997 / URBANICOM Deutscher Verein für Stadtentwicklung und Handel e.V., 1997: „Schweriner Resümee der Studententagung von Urbanicom in sechs Thesen zur Entwicklung und Sicherung des Handelsstandortes Innenstadt“ vom 4./6. Juni 1997 / Nicht zuletzt haben auch der Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (HDE) sowie die Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V. (BAG) vielfach Stellungnahmen zur Ansiedlung von Factory-Outlet-Centern, zur Standortsteuerung des großflächigen Einzelhandels und zur Stärkung des Innenstadteinzelhandels an Politik und Öffentlichkeit adressiert, etwa im Rahmen des „Gemeinsamen Handelsforums“ zusammen mit dem Deutschen Städtetag am 29. September 1999 in Köln.

<sup>6</sup> Auch der Deutsche Städtetag beschwört diese Bild in seinem offiziellen Mitteilungsorgan eindringlich herauf: „Handel, Handwerk, Dienstleistungseinrichtungen, Verwaltung und Kultur sowie das Wohnen der verschiedenen Bevölkerungsschichten bestimmten die traditionellen Strukturen. Diese Strukturen machen das Bild der Städte noch heute aus. Dort, wo sie im richtigen Verhältnis nicht mehr existieren, spricht man von Verödung der Städte – nicht nur der Innenstädte. Diese Strukturen sind gleichzeitig die Potentiale der Europäischen Stadt, die Identität, Image, Anziehungskraft und Lebensqualität schaffen. Wenn diese Potentiale gestört oder gar zerstört sind, erkranken die Städte und ihre Ausstrahlungskraft versiegt“ (Thielen, 1999b:7).

<sup>7</sup> Häußermann (1998:8) hat prägnant zusammengefaßt, was Vielen als Selbstverständnis der „Europäischen Stadt“ gilt und welche Wege als probat für ihre Bewahrung angesehen werden: „1. Die mittelalterliche Stadt, der Idealtyp der europäischen Stadt, war eine räumlich abgegrenzte andere, neue Gesellschaft mit dem Versprechen der individuellen Emanzipation. 2. Die Großstädte in der Industrialisierung beruhten auf ökonomischen und technischen Notwendigkeiten, aber sie hatten einen besonderen Effekt - die Großstadtkultur, die Koexistenz von Differenzen und Gegensätzen. 3. Heute gibt es keine technischen und ökonomischen Notwendigkeiten für große Städte mehr, ‚nur noch‘ einen zivilisatorischen Bedarf, um den regressiven Rückzug der Bewohner in die vielen kleinen Welten zu vermeiden.“ Und im Fazit dieser Erkenntnis: „Stadt ergibt sich nicht mehr von selbst, man muß sie kulturell wollen und politisch erzeugen.“

Einen Beleg für die Ernsthaftigkeit der Problematisierung der „gefährdeten Europäischen Stadt“ (bzw. entsprechender Begriffsderivate wie der „kompakten, nutzungsemischten Stadt“, der „nachhaltigen Stadt“ oder der „sozial gerechten Stadt“) kann man auch darin erkennen, daß seit Mitte der 90er Jahre im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebau-Programmes (ExWoSt) der damaligen Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) - Forschungsarm des Bauministeriums - gleich mehrere neue Forschungsfelder aufgelegt wurden, die sich entweder explizit mit der Zentrenentwicklung (Forschungsfeld „Zentren“ seit 1995) befassen oder deutliche Inhaltsbzüge dazu aufweisen<sup>8</sup>.

Daß nicht mehr nur erforscht und auf Ebene von Modellprojekten umgesetzt wird, sondern bereits die breite Implementation von unterschiedlichen Maßnahmen und Initiativen, die dem Oberziel der „Stärkung der Zentren“ und dem „Erhalt der Europäischen Stadt“ dienen sollen, unternommen wird, belegt auch das von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1998 initiierte „Handlungsprogramm Vitale Stadt“. Dieses verfolgt als Zielsetzung insbesondere die Stärkung der Wettbewerbsposition des Innenstadteinzelhandels gegenüber Großanbietern in verkehrsgünstiger randstädtischer Lage<sup>9</sup>. Als weitere dahingehende Neuerung ist die „City-Offensive NRW - Ab in die Mitte!“ zu nennen, die als Gemeinschaftsprojekt des Nordrhein-Westfälischen Ministeriums für Arbeit, Soziales, Stadtentwicklung, Kultur und Sport (MASSKS), des Städtetags NRW, sowie verschiedener Städte und Einzelhandelsunternehmen (darunter auch Kaufhof/Metro und Karstadt) ebenfalls zum Ziel hat „die Innenstädte lebendiger und attraktiver zu gestalten“ (vgl. Thielen, 1999a:388). Erstmals wurden dazu im Sommer des Auftaktjahres 1999 in 10 nordrhein-westfälischen Innenstädten unterschiedliche Aktionen im Sinne von Kultur-, Sport-, Freizeit- und Erlebnisereignissen im öffentlichen Raum durchgeführt, die von lokalen Arbeitsgruppen in den betreffenden Städten vorbereitet wurden (vgl. Thielen, 1999a:388-389)<sup>10</sup>. Seither ist die „City-Offensive NRW“ wegen ihres

---

<sup>8</sup> Diese sind: Forschungsfeld „Städte der Zukunft“ seit 1996/97, u.a. zur Frage der Stärkung und Entwicklung innerstädtischer Zentren, zur Frage der Sicherung wohnungsnaher Grundversorgung und zu Frage der Reduzierung des Zuwachses an bebauter Siedlungsfläche (vgl. ExWoSt-Informationen 22.1-1997) / Forschungsfeld „Nutzungsmischung im Städtebau“ seit 1996 zu Möglichkeiten der Absicherung und Entwicklung funktionsgemischter Siedlungsstrukturen auf unterschiedlichen Maßstabsebenen, auch unter Berücksichtigung der Einzelhandelsfunktion (vgl. ExWoSt-Informationen 19.1-1995) / Forschungsfeld „Städtebau und Wirtschaft“ seit 1990 u.a. mit dem Themenfeld „Konzepte zur wirtschaftlichen Entwicklung der Innenstadt“ (vgl. ExWoSt-Informationen 5.20-1997).

<sup>9</sup> Auch das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt“ als Ergänzung der bisherigen Städtebauförderung laut Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 hat - hier auf Stadtteilebene - explizit u.a. die Stärkung der Quartiers- bzw. Stadtteilzentren zum Ziel, welche z.B. durch Maßnahmen der Instandsetzung und Modernisierung, der Ausweitung des Einzelhandelsangebotes und der Auffächerung des Nutzungsspektrums bewerkstelligt werden soll (vgl. Döhne/Walter, 1999:33-35). In 89 % aller Gebiete, die in das Förderprogramm eingestellt wurden, haben die beteiligten Gemeinden den Bereich „Quartierszentrum/Nahversorgung“ als wichtiges Handlungsfeld ihrer Entwicklungskonzepte („Wohnen“ = 99 %, „Bevölkerungs- und Sozialstruktur“ und „Wohnumfeld“ = je 98 %, „Stadtteileleben und Bürgermitwirkung“ = 82 %, „Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung“ = 74 %, „Soziale Infrastruktur im Quartier“ = 73 %, „Verkehr“ = 62 %) für die jeweiligen schwierigen Stadtteile bestimmt (vgl. Krautberger/Richter, 2001:12). Ähnlich gelagert ist das Länderprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ der nordrhein-westfälischen Landesregierung, welches, neben anderen Initiativen, als Vorbild für das Bundesprogramm diene.

<sup>10</sup> „Konzentrierte und außergewöhnliche Veranstaltungen sollten eine wirksame Vitalisierung und Attraktivitätssteigerung der Innenstädte bewirken. Schwerpunkte sind: Stärkung der kulturellen Identität der Innenstädte, Erhaltung der Multifunktionalität der Innenstädte, Öffnung der Zentren für ein breites Besucherspektrum, Vernetzung von Handel, Gastronomie und Kultur sowie Schaffung neuer Impulse für Erlebnisqualität und Verweildauer“ (Thielen, 1999a:389).

großen Erfolges zu einer beständigen Einrichtung geworden (vgl. Thielen, 2001:37), von der jedes Jahr andere, nämlich diejenigen Städte profitieren, die sich zuvor im Rahmen der Projektauswahl für die Förderung qualifizieren konnten.

Nach einer Phase, in der sich die Einzelhandelsfunktion weitgehend unbehelligt von planerischen Restriktionen buchstäblich ihren Platz greifen konnte, setzt sich nun bei den öffentlichen Planungsakteuren augenscheinlich wieder stärker die Einsicht durch, daß es ein zentrales Anliegen der Ortsplanung sein muß „Projekte stets in kommunale Strategien und städtebauliche Zielvorstellungen zu integrieren“ (Portz, 1999:540). Rein einzelfallbezogene Planungen und Genehmigungen, „die nur die Nachfrage bedienen, sind stadtzerstörend und dürfen auch trotz der häufig entgegenwirkenden Konkurrenzsituation zwischen den Gemeinden eine Angebotsplanung der Kommunen nicht ersetzen“ (Portz, 1999:540). Im Blick zurück auf die europäische Urbanisierungsgeschichte wollte die Stadt noch nie alleine „nur das Ergebnis von Marktbewegungen sein, sie wurde auch als Kultur- bzw. Sozialgut respektiert, und ihre Entwicklung als Sozialraum wurde Gegenstand von planerischen Anstrengungen, in denen private und öffentliche Interessen abgewogen wurden“ (Häußermann, 2001:250). Daß dieser Anspruch auch für die Einzelhandelsfunktion in der gegenwärtigen Raumentwicklung Fortbestand verdient, ist nun erneut in das Bewußtsein vieler Planer gedrungen. Die Überzeugung gewinnt an Boden, daß die „verkaufte Gemeinde‘ oder die ‚Gemeinde als Immobilie‘ (...) eine Kommune als Gemeinwesen, die für den Stadtbürger in gesellschaftlicher Verantwortung da ist, nicht ablösen“ (Portz, 1999:540) kann und darf.

Ein ganz konkretes Ergebnis dieser intensiv geführten Diskussion um die Erhaltung der gewachsenen zentralen Geschäftsstandorte in den Städten ist in den eindeutigen Empfehlungen und Aufforderungen zur Erarbeitung strategisch ausgerichteter Einzelhandelspläne zu sehen, welche u.a. die kommunalen Mitgliederverbände, verschiedene politikberatende Raumforschungsinstitute und nicht zuletzt sogar die politischen Spitzen der Bundesraumordnung selbst an den Adressatenkreis der Kommunen ausgesprochen haben: So sieht es z.B. eine 1998 publizierte Forderung des Deutschen Städtetages (DST) explizit als dringend geboten an, „daß die Städte Zentren- und Einzelhandelsentwicklungskonzepte erarbeiten und umsetzen“ (DST, Hauptausschuß, 1998:425). Von der Stadtentwicklungsplanung wird erwartet, mit geeigneten Planungsansätzen „eine offensive Strategie pro städtische Zentren zu unterstützen“ (DST, Fachkommission, 2000:532) wozu entsprechende „Zentren- und Innenstadtkonzepte sowie Einzelhandelsleitlinien (...) zu erarbeiten und von den Räten zu beschließen“ sind (DST, Fachkommission, 2000:532). Die schon 1996 verlautbarte Empfehlung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB) legt den Kommunen ebenfalls dringend nahe, „kommunale Zentrenkonzepte“ aufzustellen, um damit „die Grundlage für eine konsequente Anwendung des städtebaulichen Steuerungsinstrumentariums“ (DStGB, 1996:230) zu schaffen. Auch aus der Sicht des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes (NWStGB) sollte die örtliche Einzelhandelsplanung auf „der Grundlage kommunaler Einzelhandels- bzw. Zentrenkonzepte“ erfolgen (NWStGB, 1998:195). Nach der Erkenntnis der gemeinsamen Konferenz der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder sowie der Ministerkonferenz für Raumordnung (1996:4) kann ebenfalls eine „Gemeinde eine Standortentscheidung im Einzelfall dann überzeugend treffen, wenn sie aus einer gemeindeweiten Einzelhandelskonzeption abgeleitet wird.“ Diese Konzepte geben Grundlage und Orientierung für die Bauleitplanung sowie für die Beurteilung von Einzelvorhaben und sind darüber hinaus „von Interesse für Investoren und Grund-

stückseigentümer; sie schaffen Planungs- und Investitions-sicherheit für den Einzelhandel“ (Konferenz der Minister, 1996:4). Schließlich lautet auch die im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Zentren“ anhand der Analyse von 11 kommunalen Modellvorhaben gewonnene Erkenntnis, daß „hierarchisch abgestufte Zentrenkonzepte innerhalb der Städte aufgestellt und interkommunal abgestimmt werden“ (ExWoSt-Informationen 20.5-6, 1999:6) und dabei „fachspezifische Konzepte, z.B. zum Wohnungsmarkt, für den Einzelhandel oder für Freizeit- und Kultureinrichtungen, eingebunden werden“ sollen (ExWoSt-Informationen 20.5-6, 1999:6). Im speziellen Hinblick auf die weitere City-Entwicklung empfiehlt Junker (1997:13) den Städten, „eine Grobsteuerung der innerstädtischen Planung, etwa durch einen strategisch ausgerichteten Rahmenplan, der die Rahmenbedingung der Entwicklung und den Handlungsspielraum von öffentlichen und privaten Investoren fixiert.“ Auch nach Erkenntnis von Urbanicom müssen „Städtische Handelskonzepte (...) die Eckwerte für Innenstadtinvestitionen festlegen“ (Urbanicom, 1997:308).

Handelt es sich hierbei noch um Aufforderungen rein empfehlenden Charakters, so sehen sich die Kommunen in ihrer Rolle als unterstes Glied innerhalb des hierarchischen Systems räumlicher Planung, das die Ziele von Raumordnung, Landes- und Regionalplanung auf der konkreten Handlungsebene mit Hilfe lokaler Plan- und Programmsysteme umzusetzen hat, allerdings auch bereits einem gewissen formalrechtlichen Zwang ausgesetzt, entsprechende Planungen aufzunehmen. Dieser ergibt sich aus der Tatsache, daß in einer ganzen Reihe von Bundesländern zwischenzeitlich Verwaltungsvorschriften erlassen worden sind, die dies explizit fordern. Dies ist z.B. auch mit dem Einzelhandelserlaß Nordrhein-Westfalen der Fall, der von den sachlich betrauten Landesministerien im Jahr 1996 erlassen wurde und den Gemeinden bei „der Steuerung der Einzelhandelsentwicklung (...) eine entscheidende Rolle“ (Einzelhandelserlaß NW, 1996:929) zumißt. Es wird dort ausdrücklich festgestellt, daß mit „der Aufstellung von gemeindlichen Einzelhandelskonzepten und der planungsrechtlichen Absicherung dieser Konzepte durch Bauleitpläne (...) die Gemeinden die Entwicklung ihrer Zentren und Nebenzentren unterstützen und für eine ausgewogene Versorgungsstruktur sorgen“ können (Einzelhandelserlaß NW, 1996:929). Von den Verwaltungsvorschriften ergeht der erinnernde Imperativ an die Städte und Gemeinden, daß sie dort, wo die materielle Einzelhandels- bzw. Raumentwicklung dies erfordert, Planungen aufzunehmen haben, um eine geordnete Siedlungsentwicklung herbeizuführen. Wann und warum dies der Fall ist und welcher Art von lokaler Siedlungsentwicklung diese Planungen zu dienen haben, wird den Kommunen mit den Verwaltungsvorschriften zum Teil sehr detailliert erläutert. Liegen die materiellen Planungserfordernisse vor, so sind die Kommunen ohne weitere Wahlfreiheit nach dem geltenden Recht - und erst recht, nachdem sie mit diesen speziellen Verwaltungsvorschriften explizit daran erinnert werden - verpflichtet, entsprechende Planungen aufzunehmen. Wenn dies geschieht, so legen die Gemeinden auf diese Weise in „den Einzelhandelskonzepten (...) ihre Entwicklungsziele für den Einzelhandel (angestrebte Einzelhandelsausstattung für die angemessene Versorgung der Bevölkerung) und die Standorte für die weitere Entwicklung des Einzelhandels (Zentrenstruktur wie Nahversorgungszentren, Neben- und Stadtteilzentren, Kerngebiete in der Innenstadt für die mittel- und oberzentrale Versorgung, Sondergebiete) fest“ (Einzelhandelserlaß NW, 1996:929).

Tatsächlich erscheint die Erarbeitung solcher speziellen Einzelhandelkonzepte geboten, denn in vielen Städten Deutschlands ist schon heute eine Situation erreicht, in der mehr, teils auch bedeutend mehr als 50 % der lokalen Gesamtverkaufsfläche des Einzelhandels in Standortla-



gen situiert ist, die als siedlungsräumlich nicht-integriert anzusehen sind. Ferner ist in regionaler Hinsicht das Versorgungsgefüge zwischen Kernstadt und den Gemeinden des Stadtumlands nicht selten aus dem Lot zentralörtlicher Ausstattungsbegründung geraten. Landauf, landab lassen sich Problemkonstellationen antreffen, die in ihren Struktur- und Entwicklungsmustern ähnlich sind. Aus diesem Grund sollten sie auch einander ähnlichen Planungsansätzen und Planungsinstrumenten zugänglich sein. Daß in dem räumlichen Ausdruck dieser Problemlagen eine gewisse ortsunabhängige Typik zu erkennen ist, verwundert nicht, denn von einigen Meta-Trends, denen eine ursächliche Wirkung für den Struktur- und Standortwandel des Einzelhandels zuzuschreiben ist, sind alle Landesteile in ähnlichem, lediglich graduell unterschiedlichem Ausmaß betroffen. Als solche Entwicklungstreiber der rezenten Raumstruktur des Einzelhandels und der Versorgungsfunktion sind zu nennen die anhaltende Suburbanisierung der Wohn- und Arbeitsstandorte, die nahezu flächendeckende Erreichbarkeitsverbesserungen des Raumes durch den Auf- und Ausbau hochrangiger Verkehrsinfrastrukturen, die Änderungen bei Einkommenssituation und Ausgabeverhalten der privaten Haushalte, die geänderten Konsumpräferenzen der Verbraucher, die polarisierte Raumaneignungsfähigkeiten unterschiedlicher Bevölkerungsteile bei insgesamt steigender Mobilität, der technische Fortschritt auf Angebots- und Nachfrageseite, der forcierte Branchenwettbewerb des Einzelhandels, seine Internationalisierung und Unternehmenskonzentration sowie die Dynamik seiner Betriebstypen. Trotz unterschiedlicher Disposition individueller Stadtwerdung und ebenso uneinheitlicher Geschichte als Handlesplatz kann in der überwiegenden Mehrzahl der Städte und Gemeinden Deutschlands heute folgende Problemkonstellation der räumlichen Einzelhandelsentwicklung als einschlägig gelten:

- Bestand eines persistenten raumstrukturellen Grundmusters von Siedlungsbereichen, Zentren und Funktionsstandorten, das seitens der Planung als erhaltenswert angesehen wird.
- Eine bereits in erheblichem Ausmaß erfolgte Standortentwicklungen des Einzelhandels innerhalb und außerhalb der Stadtgrenzen in stadtplanerisch bzw. raumordnerisch unerwünschter Lage (nicht-integriert in Bezug auf die Wohn- und Siedlungsschwerpunkte) und/oder in unerwünschtem Umfang (nicht-angepaßt in Bezug auf die zentralörtliche Stellung der Ansiedlungsgemeinde) als aktuelle Entwicklungstendenz, die das - als bewährt und gewohnt apostrophierte - oben angesprochene Grundmuster zusehends auflöst und in Frage stellt<sup>11</sup>.
- Eine ungebrochene Nachfrage nach Standorten seitens der Einzelhandelswirtschaft gerade für solche Betriebe, deren nur wenig flexibler Betriebstypus Standorte in eben diesen sich verfestigenden, siedlungsräumlich nicht-integrierten und/oder zentralörtlich nicht-angepaßten Lagen verlangt. In anderer Lage lassen sich die Ansiedlungsvoraussetzungen, die einer ganzen Reihe von Betriebstypen immanent sind, im Hinblick auf Verkehrsgunst, Kostenvorteil, Frequenz, Flächenumfang und Gestaltung nicht realisieren. Die im Einzelhandel gegenwärtig herrschende hohe Entwicklungsdynamik bei den Angebotsformen wird auch weiterhin zu neuen Betriebstypen führen, welche die Stadtplanung und Raumordnung mit neuen und auch mit bis dato ganz ungewohnten Standort- und Lageansprüche konfrontieren wird. Jüngste Entwicklungen in den Bereichen der Factory-Outlet-Center,

---

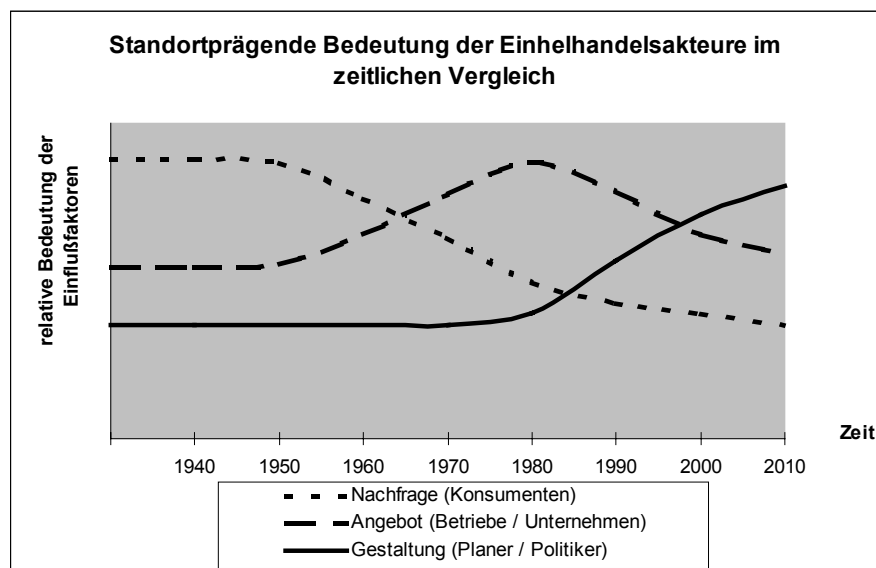
<sup>11</sup> So sprechen etwa Tietz/Rothaar (1991:177) vom „sekundären Netz“ des großflächigen Einzelhandels, welches die Angebotsformen und Standorte des traditionellen Einzelhandels im „primären Versorgungsnetz“, das mit traditionellen Kauf- und Warenhäusern, Lebensmittelläden und Fachgeschäfte die relative Nähe zu den Wohnstandorten sucht, zu weiten Teilen ablösen wird.

der Urban- oder Retail-Entertainment-Center oder auch der sog. Category-Killer als extreme Umsetzungsform des Discount-Prinzips weisen in diese Richtung.

- Mit dem Hintergrund häufig prekärer Verhältnisse des lokalen Arbeitsmarktes, der örtlichen Wirtschaftsentwicklung und der sozialen Auseinandersetzung (insbesondere auch angesichts fehlender regionaler Ausgleichsmechanismen) intensiviert sich zwischen den Städten die Konkurrenz um Investitionsvorhaben von Unternehmen aus Industrie, Handel und Dienstleistungen, welche ihrerseits die Möglichkeiten des herrschenden „Verkäufermarktes“ zur Durchsetzung eigener (Standort-)Interessen zumeist aktiv zum eigenen Vorteil zu nutzen wissen.

Mit Blick auf die Gesamtsituation, d.h. in Abstraktion vom örtlich-individuellen Einzelfall, ist Kulke (1992:256; vgl. Abb. 1-1) der Auffassung, daß die relative Bedeutung von Politik und Planung für die faktische Gestaltung der räumlichen Standortstruktur des Einzelhandels in Deutschland stark im Zunehmen begriffen ist. Sie übertrifft nach seiner Vorausschätzung gegen Ende der 90er Jahre bereits den standortprägenden Einfluß von Nachfrage (Konsumenten) und Angebot (Betriebe / Unternehmen) und wird dadurch zur bestimmenden Kraft unter den drei im Kern relevanten Akteursgruppen.

Abbildung 1-1:



Quelle: Kulke, 1992:256.

Mit der Ausgangslage der oben dargestellten materiellen Bedingungen und ihrer veränderten Perzeption läßt sich in jüngster Vergangenheit tatsächlich ein manifest werdender Wille von Politik und planender Verwaltung - auch von Teilen der Handelswirtschaft selbst - beobachten, die räumliche Einzelhandelsentwicklung künftig wieder einer rigideren staatlichen Lenkung zu unterwerfen und dazu auch neue Planungsansätze zu verfolgen. Daß dieser Wille zusehends auch ein Wille zur Tat ist, zeigt sich nicht zuletzt an der zunehmenden Zahl (ober-)gerichtlicher Auseinandersetzungen um die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsprojekte<sup>12</sup>, die wechselweise von betroffenen Nachbarkommunen, Regionalplanungsbehörden,

<sup>12</sup> Als besonders richtungsweisende Fälle der jüngeren Vergangenheit sind hier etwa die Vorhaben der Ansiedlung des Ikea-Möbelhauses in Dortmund-Oespel, die Errichtung des Einkaufszentrums „Preußen-

Vorhabensträgern oder von den Ansiedlungskommune selbst angestrengt werden. Zum anderen zeigt sich dieser Wille darin, daß es auch und gerade aktuelles Bestreben einer Vielzahl großstädtischer Planungsverwaltungen und/oder Stadtparlamente ist, verstärkt Aktivitäten zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung aufzunehmen und geeignete Handlungsgrundlagen für diese Lenkungs Aufgabe zu schaffen. So sind momentan in vielen Städten - in ganz unterschiedlich weit fortgeschrittenen Stadien der Diskussion, Konzipierung und Umsetzung - planerische Aktivitäten festzustellen, mit deren Hilfe räumlich ganz konkrete Steuerungs- und Entwicklungsziele - von Fall zu Fall mit unterschiedlichem Gewicht - für die örtliche Einzelhandels- und Versorgungslandschaft erreicht werden sollen. Zum Teil erfolgt dies in der Form eigenständiger Fachpläne, zum Teil aber auch eingebettet in den größeren Rahmen von querschnittsorientierten teil- und gesamtträumlichen Planungen zur Aufstellung bzw. Fortschreibung von Stadtentwicklungs- und Flächennutzungsplänen oder als wesentliche Teilaufgabe innerhalb von Stadtmarketing- oder Wirtschaftsförderungskonzepten.

Der unabhängig vom gewählten Ansatz bestehende Generalanspruch ist dabei die Abkehr von der bis dato vielfach geübten Praxis einer Einzelhandelsplanung, die lediglich reaktiv und nachsorgend vorgeht. Denn eine solche „Planung“ ad hoc zeitigt lediglich genau das Ergebnis, welches sich in der Summe zahlloser unkoordinierter Einzelfallentscheidungen über Ansiedlungsvorhaben einstellt, welche überdies ihrerseits aus den Zufälligkeiten des lokalen Immobilien- und Einzelhandelsmarktes hervorgehen. Statt dessen soll künftig wieder eine Planung verfolgt werden, welche die aktive und vorausschauende Gestaltung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung zum Inhalt hat und dabei allgemein-abstrakte Regelungen trifft, die für die Genehmigungspraxis verbindliche Vorgaben liefern. Insgesamt wird angestrebt, für die Einzelhandelsfunktion eine Planmäßigkeit der Entwicklung im Sinne der Verwirklichung raumordnerischer und stadtplanerisch-städtebaulicher Zielsetzungen zu erreichen.

Da es zu dieser Thematik bislang kaum vertiefende wissenschaftliche Untersuchungen gibt, sollen mit der vorliegenden Arbeit die planerischen Ansätze, die von den Großstädten mit den oben dargestellten Absichten verfolgt werden, recherchiert, beschrieben, und analysiert werden. Beispielgebend geeignete Lösungen sollen herausgefiltert werden, und für die Aufgaben und Bereiche, die bei den Planungsanstrengungen in der Praxis bislang offensichtlich nur unbefriedigend bewältigt werden, sollen Verbesserungsvorschläge unterbreitet werden. Insgesamt soll auf diese Weise ein idealtypisches Einzelhandelszentrenkonzept zur räumlichen Steuerung der örtlichen Einzelhandelsentwicklung von Großstädten erarbeitet und als Handlungsanleitung für die kommunale Planungsverwaltung zur Diskussion gestellt werden.

Zusammenfassend kann damit zur Begründung der vorliegenden Arbeit angeführt werden, daß

- es sich bei dem gewählten Forschungsgegenstand um ein aktuelles Problem der realen Welt handelt,
- ein typischer Planungskonflikt zwischen Akteuren unterschiedlicher Interessen, Ressourcen und Handlungsoptionen aufgegriffen wird, der sich nicht zuletzt aus veränderten Rahmengrößen gesellschaftlicher (Änderung von Bedarfen und Verhaltensweisen), wirt-

---

Park“ in Münster oder die Ansiedlung eines Factory-Outlet-Centers in Ingolstadt zu nennen, die auch in der Fachpresse große Aufmerksamkeit erfuhren.

schaftlicher (veränderte Wettbewerbsparameter) und technologischer Entwicklung (Produktinnovation, Produktionsprozess, Distribution) ergibt,

- die Möglichkeiten des planerischen Umgangs mit dem materiellen Gehalt dieser konfligierenden Interessen im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses stehen und daß
- dies insoweit fruchtbar gemacht wird, als eine auf diesen Konflikt bezogene Gruppe von Planungsansätzen und -instrumenten mit der Absicht analysiert wird, unter den bisher einer Untersuchung zugänglichen Ansätzen praktikable bzw. empfehlenswerte Lösungswege zu identifizieren und ggf. darauf bezogene Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten, auf welche Art Flächen- und Nutzungskonkurrenzen bzw. Struktur- und Entwicklungsdefekte im Zusammenhang mit der räumlichen Einzelhandelsentwicklung innerhalb der Großstädte behandelt und dahingehende planerische Zielvorstellungen verwirklicht werden können.

Folgt man der Ansicht von Lendi (1995:147), daß sich die Raumplanung als öffentliche Aufgabe dem öffentlichen Gut „Lebensraum“ zuwendet „und versucht, die räumlichen Probleme mit ihren Instrumenten aus der Verantwortung des Gemeinwesens heraus zu bewältigen, indem sie die Verantwortung für den Lebensraum betont, in öffentliche Verfahren eingreift und die Raumverträglichkeit resp. Planadäquanz raumwirksamen Verhaltens überprüft“, so fällt die im folgenden zu entwickelnde Arbeit unter genau diesen Anspruch.

Im anschließenden Kapitel wird auf die wissenschaftstheoretische Einordnung der Untersuchung und auf den gewählten Forschungsansatz näher eingegangen.

## 2      **Forschungsansatz**

Forschungsgegenstand der vorliegenden Arbeit ist der in der Planungspraxis im Rahmen formalisierter Planungsansätze entwickelte Umgang mit der räumlichen Einzelhandelsentwicklung in Großstädten, welcher zu einer erheblichen Bandbreite unterschiedlicher Lösungen im Ganzen sowie im Detail geführt hat. Besonderes Erkenntnisinteresse richtet sich auf die dabei von den Planungsverwaltungen entworfenen bzw. eingesetzten Instrumente, mit denen die (Ansiedlungs-)Standorte der Einzelhandelsbetriebe gesteuert werden.

Neben der deskriptiven Erfassung und der vergleichenden Analyse dieser Planungsansätze wird das Ziel verfolgt, auf Basis der festzustellenden Stärken und Schwächen bisheriger Lösungen einen allgemein-abstrakten Entwurf eines prototypischen Einzelhandelszentrenkonzepts zu erarbeiten und so einen Beitrag zur Instrumentenentwicklung zu leisten. Angesichts der Tatsache, daß sich bislang weder Planungsforschung, noch Planungspraxis mit diesem Thema in der hier beabsichtigten Weise auseinandergesetzt haben, liegt der Kern des Erkenntnisinteresses in der explorativen Durchdringung und Systematisierung des Themenfelds, wobei weniger die theoretische als die praktische Rezeption bzw. Anwendung von Einzelhandelszentrenkonzepten im Mittelpunkt der Betrachtungen steht. Darüber hinaus erfährt die - zu begründenden - Spezifizierung und Gestaltgebung eines Idealtyps dieses Planungsansatzes vertiefte Aufmerksamkeit.

In den nachfolgenden Unterkapiteln wird der wissenschafts- und planungstheoretische Rahmen der Untersuchung aufgespannt, die nähere inhaltliche Bestimmung des Forschungsgegenstandes vorgenommen, der Untersuchungsverlauf skizziert und es werden die zur Anwendung kommenden Untersuchungsmethoden näher dargestellt.

### 2.1      **Einordnung des Untersuchungsansatzes in wissenschafts- und planungstheoretischer Hinsicht**

Wie im folgenden aufgezeigt wird, ist die vorliegende Untersuchung - im Gegensatz zu einer theoretischen Arbeit - handlungspraktisch ausgerichtet und daher dem Bereich der angewandten Wissenschaft zugehörig. In forschungstypologischer Hinsicht trägt sie einen deskriptiv-analytischen Charakter bei einer insgesamt gegebenen explorativen Orientierung. Nach wissenschafts- und planungstheoretischem Verständnis trifft sie im Kern vorwiegend technische bzw. praxeologische Aussagen. Zu deren Gewinnung wird methodologisch im Grundansatz der Weg der Erhebung beschritten, obwohl auch Charakterzüge der Fallstudie zu erkennen sind. Hinsichtlich der konkreten Datengewinnung bedient sich die Arbeit überwiegend der Dokumentenanalyse, daneben kommen jedoch auch primäranalytisch erhobene Daten und die Sekundäranalyse zum Einsatz, so daß unter diesem Kriterium ein Mischtyp vorliegt. Daher erfolgt mit der Durchführung von Expertengesprächen auf der einen Seite und mit der Analyse von Plänen, Programmen und Konzeptionen auf der anderen Seite auch eine Kombination unterschiedlicher Erhebungstechniken.

In planungstheoretischer Hinsicht ist die Arbeit dem Bereich der deskriptiven bzw. prozeduralen Raumplanungsforschung zuzuordnen. Es ist daher zu unterstreichen, daß sie einen Rahmen normativ vorgegebener Zielsetzungen umstandslos akzeptiert, innerhalb dessen sie ihre Aussagen entwickelt. Insofern stellt sie die Frage nach den geeigneten Mitteln und ihrer

Beschaffenheit, läßt aber die Frage nach der wissenschaftlichen Begründung der verfolgten Zielsetzungen weitgehend unberührt. Hierzu Erkenntnisse zu erzeugen wäre eine Aufgabe der präskriptiv orientierten Raumplanungsforschung.

All dies wird im Anschluß genauer dargelegt.

### **2.1.1      Wissenschaftstheoretische Perspektive**

Zunächst ist aus allgemeiner wissenschaftstheoretischer Perspektive zu klären, welchem forschungslogischen Untersuchungstypus die Bearbeitung der gewählte Thematik angehört.

#### **2.1.1.1      *Kennzeichen von Wissenschaft***

Wissenschaft im formalen Sinne bezeichnet eine methodische, d.h. eine systematische und kritische Weise der Erkenntnissuche, wobei sie sich nach ihrem allgemeinen Inhalt gleichermaßen (als sammelnde, beschreibende, klassifizierende Tätigkeit, als Morphologie, Typologie usw.) auf das Erscheinungsbild der Wirklichkeit richten kann, als auch (als theoretische Arbeit) auf Zusammenhang, Bedeutung und Sinngehalt der Erscheinungen im Sinne von wesentlichen Grundsachverhalten und Gesetzen der Wirklichkeit (vgl. Bechmann, 1981:48, unter Verweis auf Hofmann 1968). Wissenschaft an sich ist damit grundsätzlich für jedwede Art von Forschungsfragen offen, es kann sich „um ein ganz triviales praktisches oder empirisch-deskriptives Problem handeln, es kann sich aber auch um ein von jeder Praxis zunächst abgehobenes theoretisches Problem handeln“ (Alemann, 1984:59).

Indem die vorliegende Arbeit die kritische Auseinandersetzung mit den in der kommunalen Planungspraxis verfolgten Wegen der Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung sucht und dabei im oben genannten Sinne sammelnd, beschreibend und klassifizierend vorgeht, also in ihrem zentralen Erkenntnisinteresse nicht von der Suche nach „Gesetzen der Wirklichkeit“ bestimmt wird, handelt es sich nicht um eine theoretische Arbeit, sondern um eine Arbeit aus dem Bereich der angewandten Wissenschaft. Dies ist in Kapitel 2.1.1.2 noch zu detaillieren.

Sieht man einmal von den eben genannten Kategorien wissenschaftlichen Arbeitens ab, so kann das gewählte Thema aber auch bereits von daher als legitimer Gegenstand wissenschaftlichen Erkenntnisinteresses und wissenschaftlicher Erforschung angesehen werden, als man Alemann (1984:59) darin zustimmt, es sei „eine genuin wissenschaftliche Leistung, jeweils interessante Forschungsprobleme aufzuwerfen (und zu beantworten).“ Im vorliegenden Fall trägt auch und gerade dieses Argument, da nicht damit zu rechnen ist, daß aus der Planungspraxis heraus eine vergleichende Zusammenschau der örtlich unterschiedlich ausgestalteten Ansätze zur planerischen Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung erarbeitet wird. Dies ist weder Aufgabe der Planungsadministrationen, noch stehen die dazu notwendigen Ressourcen bereit. Darüber hinaus hat sich bislang auch die Forschung dieser Thematik nicht in der Form angenommen, wie dies hier beabsichtigt ist.

#### **2.1.1.2      *Grundlagenforschung oder angewandte Wissenschaft?***

Wissenschaftstheoretisch kann man die angewandte Forschung von der Grundlagenforschung abgrenzen. Beide unterscheiden sich voneinander im Grundsatz hinsichtlich der eingesetzten Methodik und der Art der Problemlösung, weil die jeweils zu lösenden Probleme in ganz

unterschiedlichen Zusammenhängen aufgeworfen werden (vgl. Schaffer, 1982:10). Während die Fragestellungen bei der Grundlagenforschung aus dem Theoriezusammenhang, gleichsam innerhalb des Wissenschaftsprozesses selbst, erwachsen, entstammen die Probleme der angewandten Forschung aus der Praxis; sie entstehen damit außerhalb des grundlagenwissenschaftlichen Wechselbezugs zwischen der Beobachtung von (räumlichen) Realitäten und ganz bestimmten Hypothesen und Konzepten ihrer Erklärung, die der Gewinnung von Theorien und der Überprüfung ihrer Gültigkeit dienen sollen (vgl. Schaffer, 1982:11). Der angewandten Wissenschaft geht es „nicht um die Gültigkeit von Theorien als zu untersuchendes Problem, sondern um die Anwendbarkeit von Regeln und Aussagen für wissenschaftsgeleitetes Verhalten in der Praxis“ (Schaffer, 1982:11). Genau solche Aussagen für die Praxis sollen gewonnen werden, wenn die Einzelhandelszentrenkonzepte und ähnliche Ansätze gleicher Absicht miteinander verglichen und kritisch analysiert werden, um davon eine zur Problembehandlung geeignete allgemein-abstrakte Planungsanleitung abzuleiten.

Die vorliegende Arbeit ist hinsichtlich ihres Forschungsgegenstands und ihrer konzeptionellen Anlage dem Bereich der angewandten Wissenschaft zuzurechnen. Zwar verfolgt theoriebildende Wissenschaft stets auch das praktische Ziel, letztlich „mit Hilfe ihrer Ergebnisse ein rationales und humaneres Leben der Menschen zu ermöglichen“ (Friedrichs, 1985:14), dies trifft aber für die angewandten Wissenschaften im besonderen Maße und ganz direkt zu, weil sich ihr Tätigkeits- und Forschungsfeld gerade aus unmittelbar handlungspraktischen Fragestellungen konstituiert. „Bei der angewandten Wissenschaft beginnt der Forschungsprozeß nicht im Theoriezusammenhang des Prüfens von Hypothesen. Er beginnt grundsätzlich in der Praxis, ist auf die Untersuchung des Anwendungszusammenhangs ausgerichtet und mündet in die Praxis ein“ (Schaffer, 1982:11). Unter den Anwendungszusammenhang fallen neben der Aufgabe der Entwicklung technischer Inventionen vor allem auch solche handlungspraktischen Fragestellungen, die gemeinhin als soziale, gesellschaftliche, räumliche usw. „Probleme“ angesehen werden, die es zu lösen gilt. Als angewandte Wissenschaft können alle Forschungstätigkeiten verstanden werden, „die darauf zielen, mit Hilfe von wissenschaftlichen Erkenntnissen Regeln, Modelle und Verfahren für praktisches Handeln zu entwickeln. Angewandte Forschung bewegt sich zwischen Grundlagenforschung und Praxis. Ohne sie wäre wissenschaftsgeleitetes Handeln in Planung und Verwaltung nicht möglich“ (Schaffer, 1982:10, unter Verweis auf Ulrich 1981). Wie für nur wenige andere Disziplinen trifft das Gesagte auf die angewandte Geographie und die Raumplanung zu, welche beide nach Mitteln und Wegen suchen, unter herrschenden (normativen) Maßstäben bestehende unbefriedigende Verhältnisse der realen gesellschaftlichen Existenz und Praxis zu verbessern. Wenn, wie Schaffer (1982:12) es formuliert, die „angewandte Forschung (...) auf den Entwurf einer neuen (= zukünftigen) Wirklichkeit gerichtet“ ist und es dabei nicht um die Aufstellung von Theorien und Gesetzeshypothesen auf Grundlage der Beobachtung der bestehenden Wirklichkeit geht, sondern „vielmehr um die Entwicklung von Gestaltungsvorschlägen für eine erst zu schaffende Realität (z.B. räumliche Ordnung), um den Nutzen der zu schaffenden Entwürfe für die Praxis“, dann handelt es sich insbesondere bei der Raumplanung um eine angewandte Wissenschaft im ureigensten Sinne.

Indem im vorliegenden Fall aus raumplanerischer Perspektive danach gefragt wird, wie die planerische Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung am besten zu bewerkstelligen ist, so wird davon ausgegangen, daß mit der bisherigen Entwicklung und der aktuell gegebenen Situation der Verteilung der Einzelhandelsfunktion im Raum eine Situation verbunden ist, die aus einer bestimmten normativen Perspektive als Problem identifiziert

wird. Bei dieser als Problem identifizierten Situation interessiert hier aber nicht, oder jedenfalls nur randlich, ihre Entstehung und ihre normative Bewertung, die sie überhaupt erst als Problem qualifiziert. Es geht vielmehr um die Identifikation geeigneter Wege der Problembehandlung unter Akzeptanz der Problemexistenz. Die von Schaffer (1982:12) als Zielsetzung angewandter Forschung angegebene Optimierung von Nutzenkriterien wie Leistungsgrad, Zuverlässigkeit oder Anwendbarkeit der gefundenen Problemlösung für die Praxis kann auch im vorliegenden Untersuchungszusammenhang als Zielsetzung dienen. Aus diesen Gründen ist die hier präsentierte Arbeit dem Bereich der angewandt-normativen Forschung zuzuordnen<sup>1</sup>. Dies ergibt sich ferner grundsätzlich aus dem hier eingenommenen Bearbeitungsblickwinkel der Raumplanung, die als wissenschaftliche Disziplin, jedenfalls soweit es ihren präskriptiven Teil betrifft, per se als normative Wissenschaft anzusehen ist: Ihre Aussagen können sich nicht auf Naturgesetzmäßigkeiten quasi-ultimativen Wahrheitsgehalts berufen, sondern sie sind letztlich immer auf dem Fundament von Wertmaßstäben zu treffen, welche sich ihrerseits zum Teil einer abschließenden wissenschaftlichen Begründbarkeit entziehen. Von der Grundlagenforschung kann der gewählte Untersuchungsgegenstand weiter klar separiert werden, weil es auch nicht sein Ziel ist, „zu einer Theorie sozialer Vorgänge zu kommen, die die Erklärung von sozialen Erscheinungen ermöglicht“ (Alemann, 1984:60).

### **2.1.1.3     *Wissenschaftstheoretische Einordnung der Untersuchung nach ihrer Zielsetzung, Forschungsmethode und Datenbasis***

Zur wissenschaftstheoretischen Einordnung von Forschungsvorhaben schlägt Alemann (1984:157) drei verschiedene kategoriale Ebenen vor, die im einzelnen die Zielsetzung (Theoriegelenktheit), die Forschungsmethode (Vorgehen bei der Datenerhebung) und die Datenbasis (Herkunft der Daten, Möglichkeit der Datenauswertung) der Untersuchung betreffen. Bringt man dies zur Anwendung, so ergibt sich für die vorliegende Untersuchung (zur Begründung siehe unten) folgende Merkmalskombination bezüglich der drei angesprochenen Kategorien: Es wird hinsichtlich der

- Zielsetzung zwischen einer deskriptiven, theorie-testenden und analytischen Orientierung unterschieden<sup>2</sup>; die vorliegende Untersuchung trägt einen deskriptiv-analytischen Charakter bei einer allgemeinen explorativen Orientierung.
- Forschungsmethode zwischen Fallstudie, Erhebung und Experiment unterschieden; hier wurde die Erhebung als Forschungsmethode gewählt, die Untersuchung weist aber auch Aspekte der Fallstudie auf.
- zugrundeliegenden Datenbasis zwischen Primärerhebung, Sekundäranalyse, Dokumentenanalyse und Replikation unterschieden; die vorliegende Studie bedient sich aller genannten Datenerhebungswege mit Ausnahme der Replikation.

---

<sup>1</sup> „Angewandte Wissenschaft ist grundsätzlich wertbehaftet und deshalb auf der Basis des Postulats der Wertfreiheit nicht möglich. Forschungsleitende Nutzenkriterien stellen Werturteile dar. Der angewandte Forscher wendet sie vom Anfang seiner Fragestellung an.“ (Schaffer, 1982:12)

<sup>2</sup> Friedrichs (1985:155) spricht im selben Zusammenhang von der Kategorisierung nach dem „Theoriegehalt“ einer Untersuchung, unter dem verstanden werden soll, „in welchem Maß eine Untersuchung einen Problembereich beschreibt, erforscht oder Hypothesen testet.“



### 2.1.1.3.1 Unterscheidung von Forschungstypen nach dem Grad der Theoriegelenktheit

Forschungstypen können nach dem Grad der Theoriegelenktheit unterschieden werden, wobei im einzelnen deskriptive, explorative, theorie-testende und analytische Forschungsansätze voneinander zu unterscheiden sind.

#### a) Zur deskriptiven Forschung:

„Deskriptive Forschung besteht in dem Versuch, einen bestimmten Forschungsgegenstand möglichst vollständig zu beschreiben, bzw. einen vollständigen Bericht über die Daten einer Untersuchung zu geben“ (Alemann, 1984:158). Friedrichs (1985:155) geht ein Stück darüber hinaus und spricht als Kennzeichen deskriptiver Untersuchungen das Bemühen um „die möglichst vollständige Beschreibung des Objektbereiches, die Isolation relevanter Variablen, ihre Messung und (...) die Zusammenhänge zwischen Variablen“ an, was bereits als Analyse verstanden werden kann. In der hier vorzunehmenden vergleichenden Erfassung von Einzelhandelszentrenkonzepten und sonstigen Ansätzen zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung soll genau dies geschehen (vgl. Kapitel 2.4): Bislang gibt es weder eine über den jeweiligen Einzelfall hinausgehende Dokumentation der bloßen Existenz dieser Pläne, Programme und Konzepte, noch gibt es eine wissenschaftliche Darstellung, welche sich näher ihrer Inhalte und Vorgehensweisen widmet. Damit kann für den gewählten Forschungsgegenstand als erfüllt angesehen werden, was Alemann (1984:160) ausführt: „In der Wissenschaft wird eine Deskription immer dann bedeutsam, wenn das Beschriebene einen Neuigkeitswert besitzt, der (...) Anlaß dazu sein kann, neue Konzeptionen in eine Disziplin einzuführen. Eine solche Deskription hat damit in der Wissenschaft einen strategischen Wert.“ Der strategische Wert der deskriptiven Darstellung unterschiedlicher Einzelhandelszentrenkonzepte und ähnlicher Ansätze kann in dieser Hinsicht zum einen bereits darin bestehen, durch die Dokumentation einer größeren Zahl von Beispielen auf den bestehenden Prozess - nämlich den der Aufstellung solcher Konzepte durch die Städte in breiter Front - hinzuweisen, was bislang in der Forschung in dieser Art noch nicht realisiert wurde. Indem so eine „wahrheitsgetreue bzw. tatsächengemäße Beschreibung von sozialen Tatbeständen“ (Alemann, 1984:59) erfolgt, wird das Forschungsproblem wissenschaftlich existent und die Informationsvermittlung aus und über dieses Forschungsproblem beginnt. Zum anderen besteht der Wert der deskriptiven Erfassung darin, daß eine vergleichende Beispielsammlung angelegt wird, die auch als Gegenstand weiterführender Untersuchungen herangezogen werden oder als Ideenpool für die Planungspraxis dienen kann. Zum dritten ist die Deskription auch die Voraussetzung für weitere Arbeitsschritte, die in der vorliegenden Untersuchung selbst vorgenommen werden sollen.

Der Allgemeinheitsgrad der Aussagen deskriptiver Untersuchungen gegenüber theorie-testenden Untersuchungen ist zwar geringer, aber es kommt dennoch zu einer Kumulation von gültigen Ergebnissen (vgl. Alemann, 1984:163). Friedrichs (1985:61) verweist darauf, daß in verschiedenen sozialwissenschaftlichen Forschungsbereichen vielfach Untersuchungen durchgeführt werden, nicht „um eine der Theorien oder einzelne ihrer Hypothesen zu testen, sondern um einen Handlungsbereich zu beschreiben.“ Dieser Handlungsbereich ist im vorliegenden Fall jener der kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten bei der Steuerung der örtlichen Einzelhandelsentwicklung durch planerischer Ansätze.

*b) Zur explorativen Forschung:*

Unter explorativer Forschung ist die zielgerichtete Suche nach der Erkenntnis eines Objekts zu verstehen (vgl. Friedrichs, 1985:122). „Die Exploration erweitert und vervollständigt die vorhandene Beschreibung“ (Friedrichs, 1985:122) und sie soll „den Forscher (...) mit seinem Untersuchungsgegenstand vertraut machen“ (Alemann, 1984:163). Insofern ist die Explorationsphase gleichermaßen Bestandteil des gesamten forschungslogischen Prozesses, der sich auf einen Erkenntnisgegenstand bezieht, als auch Teil der jeweils einzelnen wissenschaftlichen Untersuchung. Die Exploration ist um so ausführlicher anzulegen, je weniger ein Gegenstand bereits Objekt des Forschungsinteresses war, d.h. je weniger Informationen bislang darüber vorliegen. Bei deskriptiv angelegten Untersuchungen ist daher eine umfassende Exploration sinnvoll (vgl. Friedrichs, 1985:122). Soll die Untersuchung sich jedoch nicht in reiner Deskription erschöpfen, „desto notwendiger ist die Exploration und desto größer die Chance, nun analytischer, erklärender vorzugehen“ (Friedrichs, 1985:123).

Für die vorliegende Untersuchung wird ein exploratives Forschungsdesign gewählt, denn aufgrund der Tatsache, daß es sich bei Einzelhandelszentrenkonzepten um ein junges<sup>3</sup> und daher bislang in nur wenigen Städten - jedenfalls bis hin zur Anwendungsreife - verbreitetes Planungsinstrument handelt, liegt bis dato keine größere und den Einzelfall übergreifende Anwendungserfahrung vor. Insbesondere haben dahingehende Erkenntnisse noch kaum einen Eingang in die wissenschaftliche Literatur gefunden. Hier ist es also nicht möglich, auf einer breiten empirischen Basis zu allgemeingültigen theoretischen Erkenntnissen zu gelangen. Vielmehr ist an dieser Stelle zunächst der bescheidenere Anspruch zu verfolgen, überhaupt erste Erkenntnisse zu gewinnen und zu strukturieren, die ihrerseits als Ausgangspunkte für die Thesenbildung weiterführender und auf breiterer empirischer Grundlage fußender Forschungen herangezogen werden können.

Bei der hier gegebenen Problemkonstellation kann sich die Aufgabe der Exploration nicht nur auf eine Phase innerhalb der Untersuchung selbst beschränken. Statt dessen weist der verfolgte Arbeitsansatz in seiner Ganzheit einen explorativen Charakter auf, weil mit ihm überhaupt erst ein bis dato unerforschtes Terrain durchdrungen und damit eine Basis für weiterführende Arbeiten - gleichsam nachgelagert im forschungslogischen Prozess - geschaffen wird. Nach Friedrichs (1985:156) ist es aus wissenschaftstheoretischer Sicht legitim, einen Gegenstand zunächst nur im Sinne einer explorativen Studie zu erforschen, wenn ihm andernfalls nur ein umfangreiches Forschungsprogramm gerecht würde, jedoch dafür die Mittel nicht vorhanden sind. Es kommt darauf an, daß die geleistete Arbeit potentiell andere Arbeiten vorbereitet; in diesem Sinne handelt es sich also um eine umfangreichere Vor- bzw. Pilot-Studie (vgl. Friedrichs, 1985:122). Solche können - wenngleich auf einer zu kleinen Stichprobe beruhend, um repräsentative Ergebnisse zu erzeugen - über die Deskription hinaus auch analytische Erkenntnisse hervorbringen. Grundsätzlich ist „auf einen kumulativen Prozeß wissenschaftlicher Forschung zu einem Problembereich“ zu vertrauen, und darauf, daß nicht „ich heute, sondern Viele morgen und übermorgen (...) eine umfassende Erklärung erarbeiten werden. Ohne diese Vorstellung ist Wissenschaft nicht möglich“ (Friedrichs, 1985:160). Solche innovatorischen oder deskriptiven Untersuchungen stimulieren die Forschung für ein offensichtlich bisher vernachlässigten Bereich, und es bleibt dem Entdeckungsvermögen späterer Forscher überlassen, auf dieser Basis ggf. hypothesengenerierende oder theorie-testende Studien anzulegen (vgl. Friedrichs, 1985:129).

---

<sup>3</sup> Die Siedlungs- und Zentrenmodelle der Stadtentwicklungs- bzw. Flächennutzungspläne der 1. Generation, die in klassischer zentralörtlicher Argumentation zum Teil auch explizite, gleichwohl nur allgemein gehaltene Aussagen für die Einzelhandelsfunktion trafen, sind nicht vergleichbar (vgl. Kapitel 5.7).

Mit dem Gesagten ergibt sich für explorative Forschungen die Notwendigkeit, in möglichst breitem Ansatz Informationen über den Forschungsgegenstand zusammenzutragen. Daher ist ein Kennzeichen explorativer Forschung die Kombination mehrerer Forschungstechniken, wie etwa Recherche der wissenschaftlichen Literatur, Durchsicht anderer schriftlicher Dokumente, erste informelle Gespräche und auch halbstandardisierte Interviews, sowie Beobachtungen vielfältiger Art (vgl. Alemann, 1984:163). Dieser Zugang wird auch hier verfolgt (vgl. Kapitel 2.5).

*c) Zur analytischen Forschung:*

Analytische Untersuchungen zeichnen sich durch „eine quasi-induktive Orientierung aus. Quasi-induktiv soll sie genannt werden, weil in der Regel nicht beansprucht wird, daß aufgrund der Forschungsergebnisse allgemeine Gesetzmäßigkeiten induktiv erschlossen werden sollen, sondern daß nur beansprucht wird, daß die durch die Forschung gewonnenen Aussagen unter bestimmten Bedingungen auch auf andere Situationen übertragen werden können (...). Analytische Untersuchungen setzen damit zunächst einmal eine deskriptive Orientierung voraus, gehen aber darüber hinaus (...) ohne explizit den Test von Theorien anzustreben“ (Alemann, 1984:172). Die vorliegende Untersuchung ist als analytisch anzusehen, weil sie auf Basis der Deskription verschiedener Einzelhandelszentrenkonzepte und ähnlicher Planungsansätze anstrebt, in einem vergleichenden Zugang einzelne Bestandteile dieser Pläne, Programme und Konzepte sowie die ggf. zwischen ihnen bestehenden Querbezüge zu identifizieren, zu beschreiben und hinsichtlich ihrer Zuträglichkeit bzw. Abträglichkeit für die Erreichung des zugrundeliegenden Ziels zu bewerten. Wenn dann von diesen Erkenntnissen ausgehend ein Idealtyp entwickelt wird, so wird damit vom Einzelfall abstrahiert und auch Gültigkeit für die gesamte Klasse der in Frage stehenden Pläne, Programme und Konzepte beansprucht. Das Streben danach, „daß (...) die Ergebnisse der Untersuchung Gültigkeit anstreben für eine Klasse von Personen (oder andere ausgewählte Einheiten), die umfangreicher ist, als die untersuchte Auswahl“, ist nach Alemann (1984:173) gerade auch ein Kennzeichen von analytischen Untersuchungen.

*2.1.1.3.2 Unterscheidung von Forschungstypen nach der Art der Methodologie bzw. der Vorgehensweise bei der Datenerhebung*

Auch die gewählte Vorgehensweise bei der Datenerhebung kann herangezogen werden, um Forschungstypen voneinander abzugrenzen. Als dahingehend voneinander unterscheidbare methodologische Forschungstypen sind die Fallstudie, die Erhebung und das Experiment zu nennen.

*a) Zur Fallstudie:*

„Die Fallstudie (...) geht in der Regel von einzelnen als (theoretisch) interessant erachteten Fällen aus und versucht diese möglichst vollständig zu beschreiben. Fallstudien sind daher meist deskriptiv angelegt“ (Alemann, 1984:178). Fallstudien bieten sich immer dann an, wenn nur relativ geringe Kenntnisse über einen Gegenstandsbereich bestehen, oder es sich um einen besonders komplexen und heterogenen Untersuchungsgegenstand handelt, der eher durch eine detaillierte, in die Tiefe der individuellen Erscheinung vordringende Untersuchung fruchtbar gemacht werden kann, als durch die - gezwungenermaßen im Oberflächlichen verharrende - Abstraktion generalisierbarer Aussagen (vgl. Alemann, 1984:180). Zwar handelt es sich bei

der vorliegenden Arbeit nicht um eine Fallstudie, da dafür zahlenmäßig zu viele Beispiele erhoben und analysiert werden, was daher nicht in der tiefen Detaillierung der Fallstudie geschehen kann. Andererseits wird die Analyse der ausgewählten Einzelhandelszentrenkonzepte jedoch so umfassend vorgenommen und mit so starker qualitativer Orientierung verfolgt, daß auch der Forschungstyp der Erhebung, die in der Regel massenstatistisch vorgeht, nicht in Reinform vorliegt. So gesehen wird eine Mittelstellung zwischen Fallstudie und (quantitativer) Erhebung eingenommen.

*b) Zur Erhebung:*

Die Erhebung ist der in den Sozialwissenschaften am häufigsten verwendete Forschungstyp, jedoch verbirgt sich dahinter eine ganze Reihe von unterschiedlichen Erscheinungsformen (vgl. Alemann, 1984:185). „Erhebungen zielen ab auf die Erfassung und Beschreibung von wohldefinierten aber relativ umfangreichen Tatbeständen im sozialen Bereich, die verallgemeinerungsfähig sind. Sie sind daher zunächst auf Deskription und Informationsvermittlung hin ausgerichtet, ihr analytisches Potential entfaltet sich in der strategischen Auswahl des Forschungsgegenstandes (...) und bei der Analyse der Daten“ (Alemann, 1984:185). Die Erhebung von Daten kann nicht nur auf Befragungstechniken beruhen, sondern z.B. auch auf Beobachtungen oder Dokumentenanalysen; ebenso kann sie in der Kombination unterschiedlicher Datenerhebungstechniken vorgenommen werden. Allerdings gilt das mündliche Interview noch immer als „die universelle Erhebungsmethode des Sozialforschung“ (Alemann, 1984:191). Für den hier gewählten Forschungsgegenstand stellt die Erhebung den zentralen Bestandteil dar, denn es besteht keine alternative Möglichkeit zur Gewinnung der notwendigen Informationen. Diese sind in den zu beschreibenden und zu analysierenden Plänen, Programmen und Konzepten gespeichert (vgl. Maurer, 1973:29) bzw. liegen im persönlichen Wissens- und Erfahrungsschatz der für deren Erstellung bzw. Umsetzung verantwortlichen Experten vor. Welcher Erhebungstechniken sich die vorliegende Untersuchung im einzelnen bedient, wird detailliert im Kapitel 2.5 ausgeführt.

*c) Zum Experiment:*

Auf das Experiment braucht nicht näher eingegangen zu werden, da es als Methode zur Datenerhebung im vorliegenden Zusammenhang nicht geeignet ist bzw. die Forschungsfrage von vornherein nicht erfassen kann.

*2.1.1.3.3 Unterscheidung von Forschungstypen nach Herkunft der verwendeten Daten bzw. nach der Möglichkeit der Datenauswertung*

Eine dritte Unterscheidungsmöglichkeit von Forschungstypen beruht auf der Frage nach der Herkunft der verwendeten Daten sowie nach den Möglichkeiten der Datenauswertung. Im einzelnen werden Primärerhebung, Sekundäranalyse und Dokumentenanalyse voneinander unterschieden. Die vorliegende Arbeit weist Merkmale aller drei genannten Bereiche auf (vgl. Kapitel 2.5)

*a) Primärerhebung:*

Als Primärerhebungen sind solche Untersuchungen anzusehen, bei denen die notwendigen Daten durch den Forscher selbst und bewußt für die Zwecke der beabsichtigten Analyse im Rahmen von Feldforschung oder im Wege der Durchführung von Experimenten erhoben werden (vgl. Alemann, 1984:194). Es geht dabei um die Sammlung der für die Forschungs-

frage relevant erscheinenden Informationen unter Anwendung von Erhebungstechniken. Insoweit im Rahmen der vorliegenden Arbeit auch Experteninterviews geführt werden, entspricht sie in Teilbereichen dem Forschungstyp der Primärerhebung. Da dies allein der gewünschten Durchdringung des gewählten Forschungsgegenstands noch nicht genügt, beruhen weitere Untersuchungsteile auf der Sekundäranalyse und der Dokumentenanalyse. So liegt nach der Wahl der angewendeten Methoden bei der Forschungsart insgesamt ein Mischtyp vor.

*b) Sekundäranalyse:*

Im Gegensatz zur Primäranalyse werden bei der Sekundäranalyse Daten, die bereits durch Dritte erhoben worden sind, erneut und zumeist unter einem erweiterten oder anderem Forschungsaspekt analysiert (vgl. Alemann, 1984:197). Sekundäranalysen haben dort einen besonderen Wert, wo die primäranalytische Erhebung noch einen größeren Interpretationsspielraum ihrer Ergebnisse offen läßt, so daß sie noch weiter qualifiziert werden müssen. Dies ist durch die Untermauerung mit auf sekundäranalytischem Wege gewonnenen Erkenntnissen möglich (vgl. Alemann, 1984:199). Unter die Sekundäranalyse fällt auch die Verwendung von bereits vorhandenem statistischen Material, welches häufig zwar von privaten Unternehmen oder öffentlich-rechtlichen Stellen zunächst für ihre eigene Entscheidungsfindung erarbeitet, aber, insbesondere im zweiten Fall, nicht selten auch der weiteren Verwendung durch die Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Für viele Teilbereiche der amtlichen Statistik stellt die weitere Verwendung durch private Akteure oder durch die Wissenschaft sogar den eigentlichen Sinn ihrer Existenz dar. Auch bei der Bearbeitung des hier gewählten Themas wird auf solche bestehenden Statistiken zurückgegriffen, so daß sie in Teilbereichen als sekundäranalytischer Forschungstyp bezeichnet werden kann, wenngleich dies nicht den methodischen Kern der Untersuchung darstellt.

*c) Dokumentenanalyse:*

Der Forscher kann für die Klärung seiner Untersuchungsfrage nicht nur selbst erhobene oder sekundäranalytisch gewonnene Daten heranziehen, sondern er kann „auch bereits durch Dritte gesammelte Materialien verwenden. Diese Möglichkeit wird meist unter dem Oberbegriff der Dokumentenanalyse behandelt“ (Alemann, 1984:202). Für die Datengewinnung im Rahmen einer Dokumentenanalyse kommen unterschiedliche Quellen in Frage. Das Spektrum der Möglichkeiten reicht von privaten Aufzeichnungen, etwa Briefe oder Notizen, bis hin zu Unterlagen aus behördlichen oder privatwirtschaftlichen Verwaltungsktivistäten, wie Akten aller Art oder Geschäftsbücher usw. (vgl. Alemann, 1984:202). Gerade was die Verwendung von amtlichen oder halbamtlichen Statistiken angeht, die einerseits als Dokumente gewertet werden können, andererseits durch die Forschung aber im Sinne einer Sekundäranalyse weiter verwendet werden, sind die Grenzen zwischen beiden Bereichen fließend. Hinsichtlich der hier intendierten Auswertung von Plänen, Programmen, Konzepten und sonstigen amtlichen Unterlagen, welche verschiedene Ansätze der Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung durch die jeweilige kommunale Planungsverwaltung repräsentieren, ist aber eindeutig festzustellen, daß die vorliegende Untersuchung im Zentrum ihres Erkenntnisinteresses auf den Forschungstyp der Dokumentenanalyse zurückgreift.

#### **2.1.1.4      *Deskriptive, explikative oder normative Aussage?***

Fragt man zuletzt unter wissenschaftstheoretischer Perspektive, welche Aussageart von der vorliegenden Arbeit verfolgt wird, so kann man eine Antwort darauf finden, wenn man das Klassifikationsschema heranzieht, welches Konegen/Sondergeld (1985:30) vorgeschlagen haben. Zur Abgrenzung wissenschaftlicher Aussagearten unterscheiden sie darin logische, faktische und normative Aussagen voneinander. Orientiert man sich an diesem Klassifikationsschema, so werden mit der vorliegenden Arbeit in ihrer Absicht, geeignete Wege formal gefaßten kommunalen Planungshandelns zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung aufzuzeigen, vor allem sog. „technologische Aussagen“ getroffen. Solche Aussagen „geben einen Zweck vor und beschreiben die Mittel, mit denen dieser Zweck zu erreichen ist“ (Konegen/Sondergeld, 1985:30). Die Bestimmung des Zwecks erfolgt hier allerdings durch bloße „nachrichtliche“ Übernahme normativ-gesellschaftlicher Ziele zur räumlichen Entwicklung, die selber nicht Gegenstand der wissenschaftlichen Untersuchung und damit einhergehender kritischer Auseinandersetzungen sind. Die Diskussion der Berechtigung oder Sinnhaftigkeit der vorgegebenen Steuerungsziele für die räumliche Einzelhandelsentwicklung muß genau so anderen Arbeiten überlassen bleiben, wie die wissenschaftliche Begründung der Ziele und Wege der Raumordnungsbemühungen des Staates und seiner mit räumlicher Planung befassten Institutionen insgesamt. Über die technologischen Aussagen hinaus werden aber auch Aussagen deskriptiver und explikativer Natur getroffen, so daß keine Einordnung möglich ist, die abschließend mit den von Konegen/Sondergeld (1985:30) vorgegebenen Kategorien kongruent ist. In der (notwendigen) Kombination von faktischen, d.h. einen empirischen Gehalt besitzenden deskriptiven Aussagen, von explikativen, d.h. erklärenden Aussagen und von Aussagen mit normativem Charakter<sup>4</sup>, wie sie primär den Geistes- und Gesellschaftswissenschaften zuzuordnen sind (vgl. Konegen/Sondergeld, 1985:30), zeigen sich Merkmale, wie sie einschlägig für Arbeiten sind, die im Feld der räumlichen Planungswissenschaften entstehen. Die genauere Einordnung innerhalb dieses Entstehungskontextes geschieht im anschließenden Kapitel.

### **2.1.2      Planungstheoretische Perspektive**

Nach den Reflektionen zur allgemeinen wissenschaftstheoretischen Einordnung der vorliegenden Arbeit soll nachfolgend ihre Stellung aus planungstheoretischer Perspektive geklärt werden. Dies erfolgt über die Auseinandersetzung mit den drei Begriffen der Planung, der Planungstheorie und der Raumplanung.

#### **2.1.2.1      *Zur Planung***

„Planung ist Handlung und bereitet Handlung vor“ (Bechmann, 1981:115), und „Pläne sind Entwürfe angestrebter oder möglicher Zukunftssituationen“ (Bechmann, 1981:7). Damit ist festgestellt, daß der Planung grundsätzlich eine Handlungsorientierung innewohnt, die durch einen zielgerichteten Mitteleinsatz danach trachtet, einen erwünschten Zukunftszustand herzustellen. Eine weitere Übereinkunft, was „Planung“ bedeutet, kann in der Feststellung

---

<sup>4</sup> „Normative, präskriptive, d.h. wortwörtlich vorschreibende Aussagen erlassen Regeln, Gebote, Verbote, geben Empfehlungen oder Warnungen oder enthalten Werturteile, das sind Feststellungen, ob etwas, einem moralischen Maßstab gemäß, gut oder schlecht, recht oder unrecht usw. ist“ (Konegen/Sondergeld, 1985:30).

ihrer Aussagedialektik liegen: Während sie einerseits als Angebotsplanung zur beschleunigten Realisierung erwünschter Tatbestände und andererseits als Verhinderungsplanung zur Abwehr unewünschter Entwicklungen fungieren kann, so ist sie doch immer eine regulierende, eingreifende, steuernde Tätigkeit (vgl. Hanisch, 1997:164). Geht es nach Hanisch (1997:164) im ersten Fall darum, „gewünschte künftige quantitative und qualitative Zustände und Reproduktionspotentiale zu erhalten bzw. zu entwickeln“, so geht es im zweiten Fall darum, „drohende, nicht gewünschte künftige Zustände (Gefahren, Katastrophen) zu vermeiden“. Zwischen beiden liegt allerdings keine Dichotomie vor, sondern viele Probleme lassen sich gerade dadurch lösen, daß Maßnahmen der Negativ- und Positivplanung gleichzeitig und ineinandergreifend zum Einsatz kommen (vgl. Lendi, 1995:148). Nicht anders verhält es sich, wie zu zeigen sein wird, bei der planerischen Behandlung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung.

Eine abschließende „richtige“ Definition von „Planung“ anzugeben, ist schwierig - Bechmann (1981:183-187) dokumentiert gleich gut zwei Dutzend unterschiedlicher Vorschläge aus der Literatur. Die bestehende definitorische Vielfalt, respektive die dahingehend in der Wissenschaft bestehende Uneinigkeit, „ist der Tatsache geschuldet, dass wir den Begriff Planung auf sehr viele in ihrer Komplexität, in ihren Inhalten und in ihrer Struktur unterschiedliche Handlungsprozesse des wirklichen Lebens anwenden“ (Bechmann, 1981:54). Es ist sogar davon auszugehen, „dass die Hoffnung einen eindeutigen, umfassenden, allen gerecht werdenden Planungsbegriff zu finden, unerfüllbar ist“ (Bechmann, 1981:54, unter Verweis auf Lenk, 1972; vgl. auch Faludi, 1973:3). Als wesentliche Kennzeichen der Planung, auf welche die verschiedenen Definitionsvorschläge immer wieder abstellen, können aber die Aspekte von

- Zukunftsgestaltung,
- Entscheidung bzw. Entscheidungsvorbereitung,
- Handlungsorientierung durch Vorbereitung und Vollzug von Aktionen,
- Steuerung bzw. Beherrschung sozialer Verhältnisse,
- Rationalität der Handlung und
- wissenschaftstheoretische Charakteristika

genannt werden (vgl. Bechmann, 1981:55 und 183-187).

Für die planungstheoretische Einordnung des hier gewählten Untersuchungsgegenstands von Steuerungsmöglichkeiten der räumlichen Einzelhandelsentwicklung durch kommunale Planungsaktivitäten ist die Planungsdefinition, wie sie Brösse (1975:7) vorschlägt, besonders geeignet: „Planung ist die systematische Vorbereitung vernunftmäßigen Handelns. Sie besteht darin, daß aufgrund einer gegebenen Ausgangssituation oder einer wahrscheinlichen Entwicklung und aufgrund von Zielen die zweckmäßigsten Maßnahmen unter Beachtung ihrer möglichen Nebenwirkungen festgelegt werden, die innerhalb einer gegebenen Zeit für einen bestimmten Raum zur Verwirklichung der Ziele führen.“ In dieser Definition wird auch der handlungstheoretische Kern aller Planungstheorie deutlich (vgl. Müller, 1997:50). Die angesprochenen fünf Elemente „Ausgangsgegebenheiten oder wahrscheinliche Entwicklung“, „Ziele“, „Maßnahmen“, „Zeit“ und „Raum“ sind es auch, die im wesentlichen die Eckpunkte des hier zu behandelnden Problems (Eingriff in den Standortstrukturwandel des Einzelhandels im großstädtischen Raum mit planerischen Mitteln des lokalen Staates zur Verwirklichung einer dezentral-zentrenorientierten Siedlungs- und Versorgungsstruktur in kurz- und mittelfristigem Handlungshorizont) darstellen. Mithin handelt es sich bei der Frage nach geeigneten Wegen der Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung im Rahmen kommunaler

Planungsansätze um ein klassisches Planungsproblem im Sinne dieser Definition. In diesem Zusammenhang ist die Feststellung wichtig, daß die „Ziele“ als extern vorgegebene Setzung akzeptiert und daher nicht Gegenstand der Untersuchung sind. Das Globalziel, die räumliche Einzelhandelsentwicklung nach Maßgabe bestehender und rechtsförmlich festgelegter Leitvorstellungen räumlicher Entwicklung zu steuern, wird nicht weiter hinterfragt, sondern als Rahmengeradenheit hingenommen<sup>5</sup>. Das Rechtssystem stellt eine normativ-ontologisch geschaffene „Höhere Ordnung“ dar, die das Wert- und Normensystem von Staat und Gesellschaft und ihrer ausgeübten Praxis absichert (vgl. Hanisch, 2000:15). Die hierin mit absolutem Wahrheitsanspruch formulierten Aussagen, die in sich als Formalsystem logisch-zwingend sind und über abstrakte „Gesetzmäßigkeiten“ verfügen, sind in ihrer originären wissenschaftlichen Begründung eher den Geschichts- und Politikwissenschaften, letztlich der Philosophie zugänglich. In der vorliegenden Arbeit steht demgegenüber in planungstheoretischer Hinsicht aber die Frage im Mittelpunkt, wie unter den gesetzten Rahmenbedingungen die Maßnahmen und Instrumente zu gestalten sind, wenn sie sich im Sinne der oben angeführten Definition als zweckmäßig erweisen sollen. Damit ist die Arbeit in ihrem Kern in der planungstheoretischen Unterkategorie des technischen Planungswissens angesiedelt. Daneben wird zur Darstellung der Ausgangssituation sowie der wahrscheinlichen Entwicklung (sowohl der räumlichen Einzelhandelsentwicklung als auch der darauf bezogenen Planungsansätze in ausgewählten Großstädten) eine im allgemeinen wissenschaftstheoretischen Sinne deskriptive Orientierung eingenommen. In Abgrenzung zum Aufgabenfeld der präskriptiven Planungstheorie liegt der Ausgangspunkt der Untersuchung im Feld der deskriptiven bzw. substantiellen Planungstheorie. Insgesamt kann sie angesichts der verfolgten Zielsetzung und des gewählten methodologischen Vorgehens der planungstheoretischen Kategorie der Praxeologie zugeordnet werden, wie im folgenden darzulegen ist.

### **2.1.2.2      *Zur Planungstheorie***

Planungstheorie will „Grundmuster, nach denen Planungsprozesse geformt sind, darstellen und ins Bewusstsein des Planers heben“ (Bechmann, 1981:7). Hierzu ist auf allgemeinere Theorien und das Wissen anderer Disziplinen zurückzugreifen, welche sich im weiter gefaßten Sinne mit menschlicher Handlung auseinandersetzen. Zu nennen sind das Schema der Zweck-Mittel-Handlung, das Modell der rationalen Entscheidung, das Schema der sozialen Interaktion, das Sender-Empfänger-Modell als Grundmuster von Informations- und Kommunikationsprozessen sowie das Grundmodell der Bewertungstheorie (vgl. Bechmann, 1981:7)<sup>6</sup>. Auf diese sind nicht nur wissenschaftliche Erkenntnisbemühungen ihrer Ursprungsdisziplinen gerichtet, sondern sie müssen als transdisziplinäre Basistheorien für eine Planungswissenschaft im Verständnis einer Sozial- und Gesellschafts- bzw. Politikwissenschaft (vgl. Faludi, 1973:3) interpretiert werden. Wenn, wie Hanisch (1997:165) dies ausführt, Planung „den theoretischen und praktischen Anspruch (enthält; C.C.), in umwelt- und

<sup>5</sup> Der Auffassung Schönwandts (1999:32), „daß auch der Bereich der Verhaltenssteuerung mit zu den Aufgaben der Planung gehört“ und insofern Gegenstand von Planungstheorie ist, ist zuzustimmen – jedenfalls soweit damit gemeint ist, daß Raumplanung als Wissenschaft sich auch bereits auf die politische Aushandlungs- und Definitionsphase von normativen Zielsetzungen erstrecken, also ihr Erkenntnisinteresse auch auf diesen Zielbestimmungsprozeß richten und kritischen Einfluß nehmen muß. Diese Aufgabe stellt sich jedoch der präskriptiven Planungstheorie.

<sup>6</sup> Für diese wiederum spielen die Semantik (Theorien der Bedeutung und Wahrheit), die Epistemologie (Theorien des Wissens) und die Ethik (Theorien der Werte und der Richtigkeit von Handlungen) eine Rolle (vgl. Schönwandt, 1999:31).



gesellschaftspolitische Zusammenhänge einzugreifen, indem z.B. Leitbilder und Zielsysteme für den Umgang mit Flächen und Ressourcen aufgestellt und umgesetzt werden, die zur Veränderungen in der Produktions-, Konsumptions- und Dienstleistungssphäre führen müßten“ oder wenn Planung auch nur die in politisch-ökonomischen Prozessen eingeschlossenen Leitbild- und Wertvorstellungen bewertet, dann ist sie eine genuin politische Angelegenheit und damit auch ein Gegenstand politikwissenschaftlicher und normativer Theorie. Letztlich ist jede Planungsfragestellung alleine deshalb schon politisch und normativ, weil sie mit bestimmten Weltsichten, die das Fundament für das jeweilige Problemverständnis und die zu treffenden Bewertungen abgeben, gekoppelt ist, ja sich mithin erst unter dem Blickwinkel dieser bestimmten Weltsicht ergibt (vgl. Schönwandt, 1999:30).

Was letztlich unter „Planungstheorie“ - als Ergebnis eines Forschungsprozesses - verstanden werden soll, ist daher eine Frage des zugrunde liegenden Erkenntnisinteresses und der Frageperspektive, unter welcher die Handlung „Planen“ untersucht wird, denn wissenschaftliche Erkenntnis und damit auch Theorien sind stets Antworten auf die Fragen und Problemstellungen, die zu Beginn eines Forschungsprozesses gestellt wurden (vgl. Bechmann, 1981:49). Als wichtigste auf Planungsprozesse bezogene Erkenntnisbereiche können nach Bechmann (1981:49-50)

- die Beschreibung von Planungsprozessen (Festhalten von Tatbeständen),
- die Deutung und Erklärung von Planungsprozessen (theoretische Herausarbeitung der Gesetzmäßigkeiten nach denen Planungsprozesse ablaufen; Akteurs- und Handlungsorientierung),
- die abstrakt logische Darstellung von Planung (zur Abstraktion der wesentlichen Grundstrukturen von Planungsprozessen aus dem situativen Moment) und
- die normative (präskriptive) Begründung von Planungskonzeptionen (Wertvorstellungen, an denen sich Planungsprozesse orientieren sollen)

genannt werden. Daher lassen sich zwei wesentliche Grundströmungen unterscheiden, nämlich auf der einen Seite die eher deskriptive Planungstheorie, welcher die drei erstgenannten Bereiche zuzurechnen wären, und die normative (präskriptive) Planungstheorie auf der anderen Seite. Faludi (1973:7) trifft im gleichen Sinne eine Unterscheidung in „procedural planning theory“ und „substantive planning theory“. Als kleinster gemeinsamer Nenner der Theoriebildung hinsichtlich der angesprochenen Erkenntnisbereiche ist zu konstatieren, daß Planungstheorien der Systematisierung von Planungswissen dienen (vgl. Bechmann, 1981:50).

„Da Theorien zunächst nur Sachverhalte bzw. Geschehnisse erfassen, in Zusammenhänge stellen und Gesetzmäßigkeiten zwischen ihnen herausarbeiten, ist es offensichtlich, dass weder Planungskonzeptionen noch operationale Planungshandlungsanweisungen aus ihnen logisch abgeleitet werden können“ (Bechmann, 1981:50). Räumliche Planung ist nicht nur wissenschaftliche Disziplin, sondern zugleich auch praktische Profession; daher ist, wie in vielen anderen angewandten Forschungsbereichen auch, nicht nur theoretisches, sondern auch handlungspraktisches Wissen erforderlich<sup>7</sup>. Aufgabe der wissenschaftlichen Auseinanderset-

---

<sup>7</sup> „Auch die Trennung von Theorie und Praxis darf man sich nicht starr vorstellen: Es gibt Forschungsbereiche (...) wo es aber eine große Zahl von wissenschaftlich ausgebildeten Praktikern gibt, die Theorie und Praxis in professionellen Berufen vermitteln (wie in der Medizin)“ (Alemann, 1984:151). In welchen Bereich der Disziplinientypologie unterschiedlichen Grads wissenschaftlicher Forschung bzw. wissenschaftsgeleitetem Praxishandelns die Raum- bzw. die Stadt- und Regionalplanung einzuordnen ist (vgl. v. Wissel, 1997:146), ist nicht unumstritten: Während ihre Zugehörigkeit zu den professionsbezogenen Disziplinen alten Zuschnitts (die drei „oberen Fakultäten“ Medizin, Jurisprudenz, Theologie) und auch zu den „übrigen natur-

zung mit Planung ist es daher auch, mit Blick auf den Transfer von Erkenntnissen in die angewandte Praxis Planungswissen als Wissen von und über Planung in folgender Hinsicht zu generieren (nach Bechmann, 1981:50):

- als Wissen über den Planungsgegenstand (Sachwissen);
- als Wissen über die instrumentellen Möglichkeiten zur Veränderung des Planungsobjektes; man bezeichnet solches Wissen als instrumentelles Wissen: „Instrumentelles Wissen verknüpft Sachverhalte mit Handlungsweisen im Hinblick auf die Erreichbarkeit von Zielen. Es besteht in Rezepten, Heuristiken, Regeln, Techniken und Methoden, mit deren Hilfe man eine Situation manipuliert“ (Bechmann, 1981:50; unter Verweis auf Laage et al. 1976, dort zitiert bei Rittel 1969);
- als Wissen über die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und über den gesellschaftlichen Kontext von Planung (Wissen um Handlungsspielräume, Wissen über Reformbedürftigkeit und Reformmöglichkeiten der Gesellschaft, Wissen über Emanzipationsmöglichkeiten der Gesellschaft).

Dieses Planungswissen als Wissen von und über Planung in den genannten Bereichen kann in der planungstheoretischen Einordnung unter dem Begriff praxeologischer Planungsmodelle subsumiert werden; diese stellen das reale planerische Handeln in den Mittelpunkt (vgl. Bechmann, 1981:75). Praxeologische Planungsmodelle „wollen keine Planungstheorie entwerfen oder wiedergeben, sondern sie versuchen lediglich Planungserfahrung zu systematisieren und wiederzugeben“ (Bechmann, 1981:75)<sup>8</sup>. In ihrer Absicht, dispers und untereinander isoliert in der Planungspraxis erworbene Erfahrungen zusammenzutragen und für einen allgemein-abstrakten Entwurf fruchtbar zu machen, ist die hier verfolgte Untersuchung von Einzelhandelszentrenkonzepten bzw. ähnlicher planerischer Ansätze zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung insofern als eine praxeologische Planungsanalyse anzusehen. Es handelt sich eher um einen auf die praktisch-gegenständliche als auf die theoretisch-erkennende Tätigkeit des Menschen bezogenen Problemzugang. Wenn „Praxeologie versucht, konkrete Erfahrungen zu verallgemeinern und in verallgemeinerter, abstrakter Form weiterzugeben“ (Bechmann, 1981:77), dann ist das genau die Intention, die hier verfolgt wird. In wissenschaftstheoretischem Bezug wird damit dem Relevanzproblem entsprochen, welches sich darauf bezieht, ob mit der durchzuführenden Untersuchung „eine Fragestellung, ein Problembereich so gelöst werden kann, daß eine Anwendung in der Praxis möglich wird, daß ein praktisches Problem besser gelöst werden kann als zuvor“ (Alemann, 1984:251). Bezugspunkte, auf die sich die praxeologische Analyse in ihrem Streben nach verallgemeinerbaren Erkenntnissen aus konkreten Planungserfahrungen beziehen kann, sind etwa (in enger Anlehnung an Kotarbinski, 1969, zitiert bei Bechmann, 1981:76-77):

---

und humanwissenschaftlichen Disziplinen“ klar verneint werden kann, ist ihre Zuordnung hinsichtlich der Gruppen der „alten künstlerisch-professionsbezogenen Disziplinen“ (darunter auch Architektur und Landschaftsarchitektur), der „professionsbezogenen Disziplinen neueren Zuschnitts“ im Sinne von verwissenschaftlichten Handwerken (Technikwissenschaften) und der „sonstigen professionsbezogenen Disziplinen neueren Zuschnitts“ nicht eindeutig. Möglicherweise entzieht sich die räumliche Planung einer solchen Einordnung auch gerade, wenn man sie als Disziplin - falls dieser Terminus dann noch gerechtfertigt ist - verstehen möchte, die sich durch ihren interdisziplinären Charakter erst konstituiert (vgl. dazu v. Wissel, 1997:146).

<sup>8</sup> v. Wissel (1997:146) rückt sogar die gesamte Disziplin der Stadt- und Regionalplanung in die Nähe der reinen Praxeologie wenn er festhält „Stadt- und Regionalplanung hat kein vergleichsweise grundsätzliches Erkenntnisinteresse, sie hat einen Gegenstand, den sie gleichzeitig erklärt, interpretiert und gestaltet: letztlich beplant.“

- die Zweckmäßigkeit des Plans (benennt er die geeigneten Mittel zur Erreichung der Ziele?)
- die potentielle Durchführbarkeit ex ante (welche sich freilich erst ex-post mit Sicherheit beurteilen läßt, aber eben nicht bereits von vornherein von utopischem Charakter sein soll)
- die innere Schlüssigkeit (dies bezieht sich auf den Umgang mit Zielkonflikten sowie auf die Kongruenz von Zielen und Handlungsanweisungen; beide sollen sich zudem unmittelbar aus dem Plan erschließen)
- die Flexibilität (Reaktionsfähigkeit auf veränderte Rahmenbedingungen durch Variantendenken)
- die Tiefe der Detaillierung (diese soll der Problemstellung bzw. dem Grad des dahingehend vorhandenen Faktenwissens entsprechen – also auch ein Aspekt der Flexibilität)
- die zeitliche Reichweite (dem Problembereich angemessener Realisierungshorizont) und die angemessen genaue Fixierung des Ausführungszeitpunktes
- die Ganzheitlichkeit seines Lösungsansatzes (Ausmaß in dem das ursprüngliche Planungsproblem in seiner Totalität behandelt wird und nicht nur Teilprobleme gelöst werden)
- die Vernunft (die sich in der Wirklichkeitsnähe und dem Ausmaß der zugrundeliegenden Kenntnis realer Sachverhalte äußert)
- die Effektivität.

Welche Bezugspunkte praxeologischer Analyse darüber hinaus noch berücksichtigt werden können, wird durch die Aufstellung von Maurer (vgl. 1973:20) ersichtlich, der als kritische Voraussetzung für einen Plan fordert, daß er folgende Fragen beantworten bzw. die damit verbundenen Qualitäten erfüllen kann:

- Was sind die Zwecke? Wie sind sie gewichtet?
- Warum ist der Plan sinnvoll?
- Warum ist der vorliegende Plan besser als ein anderer Plan?
- Wie lange ist der Plan gültig?
- Bestimmt der Plan operable Ziele als Endereignisse für Programme? Decken die Programme das zur Verwirklichung des Planes benötigte Feld der Tätigkeiten?
- Sind die Schritte und Phasen der Verwirklichung ausreichend durch Ereignisse gekennzeichnet, deren Eintreffen objektiv beobachtbar ist?
- Werden die organisatorischen und fachlichen Vorkehrungen getroffen, um Beobachtung und Informationsübermittlung sicherzustellen?
- Ist der Nachweis einer mit angemessener Wahrscheinlichkeit möglichen Realisierung erbracht? Sind Vorkehrungen getroffen, um die Verwirklichung zu kontrollieren und um allfällige Friktionen beheben zu können?

Da Planung Handlung ist und Handlung vorbereitet, berührt ein besonderes Planungswissen die Frage nach dem „Wie“, also danach, mit welchen Mitteln (Techniken, Methoden) und mit Hilfe welcher Instrumente eine bestimmte angetrebte Situation erreicht, ein Veränderungsprozess bewirkt werden kann (vgl. Bechmann, 1981:115). Wie die Anknüpfungspunkte praxeologischer Analyse konkret auf den Untersuchungsgegenstand der Einzelhandelszentrenkonzepte und ähnlicher planerischer Ansätze zu beziehen sind, wird in Kapitel 2.4 im einzelnen dargestellt.

Planung subsumiert ganz unterschiedliche - an je spezifischer Stelle innerhalb des Planungsprozesses zu vollbringende - Handlungen im Tätigkeitspektrum zwischen kreativer Ideengenerierung und mechanistischem Programmvollzug. Von dem nicht-kreativen, entwurfsfernen Planungshandlungsbereich, in dem „ein Subjekt unter gewissen Absichten und Zielen auf ein Objekt einwirkt, um diesen Absichten und Zielen entsprechend Zustandsänderungen des Objektes hervorzurufen“ (Bechmann, 1981:117), kann man als Bereich technischen Handelns, also eines Handelns nach dem Zweck-Mittel-Schema, sprechen. Wenn dieses technische Handeln von vornherein nach einem Ablaufprogramm strukturiert ist, so kann es als Planungsmethode oder Planungsverfahren, als Anleitung zum Zweck-Mittel-Handeln interpretiert werden (vgl. Bechmann, 1981:117). Wenn hier nach den geeigneten Mitteln gefragt wird, die dem Zweck der Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung nach bestimmten Zielvorgaben dienen können, dann soll genau eine solche Anleitung zum technischen Planungshandeln erarbeitet werden. Die von der Praxis bislang entwickelten und angewendeten Vorgehensweisen, Methoden und Instrumente sollen näher untersucht und hinterfragt werden, während den zugrundeliegenden Zielen und Bewertungen der materiellen Ausgangssituationen in den Beispielfällen nur deskriptorische Aufmerksamkeit zuteil wird.

### **2.1.2.3     *Zur Raumplanung: Normative und handlungsorientierte Wissenschaft und Praxis***

Raumplanung kann in einer groben Unterteilung in zweierlei Hinsicht aufgefaßt werden. Zum einen als Wissenschaftsdisziplin mit dem Erkenntnisinteresse der Erforschung und Erklärung von Planungsprozessen und ihrer Inhalte (vgl. dazu Bechmann, 1981:183-187, der hier zahlreiche Definitionen von Planung in ihrer ganzen inhaltlichen Bandbreite gegenüberstellt). Als Wissenschaftsdisziplin verstanden, weist die Raumplanung intensive Berührungspunkte u.a. zu den transdisziplinären Basistheorien der Kommunikation, der Bewertung und der Entscheidung auf (vgl. Bechmann, 1981:7 und 81-114); darüber hinaus ist sie auch insoweit interdisziplinär, als sie zu erheblichen Anteilen notwendiges Fachwissen aus anderen Disziplinen gewinnt und an ihrem spezifischen Gegenstand integriert, welches nach Böckmann (1982:15) „überwiegend aus dem Theorien- und Methodenschatz der traditionellen Sozialwissenschaften (Ökonomie, Soziologie, Geographie, Verwaltungs- und Rechtswissenschaften) und Ingenieurwissenschaften (Verkehrsplanung, Städtebau, Geodäsie)“ stammt. Zum anderen ist Raumplanung als die praktische Tätigkeit der Veränderung und Lenkung räumlicher Strukturen und Prozesse im gesellschaftlich gewollten, normativen Sinne anzusehen, welche sich einer wissenschaftlichen Vorgehensweise<sup>9</sup> und der Anwendung von Techniken nach dem Stand der „disziplinären Kunst“ verpflichtet sieht. Von daher existiert Raumplanung als Aufgabe und als berufliche Profession, sie besteht als politischer Anspruch und als behördliche Kompetenz (vgl. Böckmann, 1982:14). Die angesprochene „disziplinäre Kunst“ haben sich die ausführenden Professionellen als praktizierende Planer in der Regel im Rahmen eines Hochschulstudiums angeeignet, nicht anders als etwa praktizierende Mediziner, Juristen oder Architekten. Schaffer (1982:11) spricht dahingehend von „wissenschaftsgeleitetem Verhalten in der Praxis“. Nach diesem Verständnis wird Raumplanung durch all jene betrieben, die kraft ihrer Ausbildung und Position - insbesondere in der öffentlichen

<sup>9</sup> Alemann (1984:147) sieht als Hauptdimensionen von Wissenschaftlichkeit die Forschungs- bzw. Vorgehensprinzipien von Logik und Methodik an, was „Wissenschaft“ und wissenschaftliches Handeln „von anderen sozialen Erscheinungen abgrenzt“, beispielsweise durch die Sicherstellung der Intersubjektivität der Erkenntnisse.

Planungsverwaltung - über die dazu notwendige Kompetenz und die erforderlichen Mittel verfügen, kurzum durch die sog. „Planungspraxis“.

Ihrem Selbstverständnis nach ist Raumplanung als praktische Tätigkeit - und deshalb auch als darauf bezogene wissenschaftliche Disziplin - „immer eine agierende Antwort auf räumliche Probleme im Sinne ihrer Bewältigung oder zumindest des Versuchs, sie in ihrer Entstehung, Entwicklung und Fortbildung steuernd und lenkend zu beeinflussen“ (Lendi, 1995:6). Es reicht also nicht aus, räumliche Probleme nur zu erkennen, sondern sie müssen als solche anerkannt und einer aktiven Behandlung unterzogen werden (vgl. Lendi, 1995:10). Dies setzt aber die Existenz eines Konsenses darüber voraus, was als Problem und was als darauf bezogenes „richtiges“ Handeln angesehen werden soll. Als übergeordneter Maßstab für die Wertung von Tatbeständen als „Problem“ kann zum einen genannt werden, daß die mittlerweile erfahrbaren Grenzen der Ressourcen des einen und einzigen Lebensraumes, der uns zur Verfügung steht und in seiner Endlichkeit absolut zu setzen, d.h. nicht vermehrbar ist, zur Herausforderung der weiteren gesellschaftlichen Entwicklung geworden sind. Zum anderen ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß Raumplanung im Verständnis der Demokratie für eine Ethik entsteht, „die Freiheit als ein Geschenk an alle postuliert, insbesondere auch für kommende Generationen“ (Lendi, 1995:149). Auch die Raumplanung ist daher „ein Mittel zur Förderung der allgemeinen Wohlfahrt“ (Maurer, 1973:25), bzw. es ist die „Definition der Raumplanung als eine ständige und durchgehende Aufgabe aller Körperschaften eines Staates zur Steuerung der Folgen räumlicher Ordnungen mit dem Zweck, wünschbare Möglichkeiten des Verhaltens und Erlebens zu bewahren und zu schaffen, (...) die Basis“ (Maurer, 1973:10), welche diesen übergeordneten, vielleicht höchsten Maßstab greifbar machen soll.

Damit ist nicht nur klargestellt, daß die Raumplanung von der Staats- und Gesellschaftsordnung sowie dem beständigen politischen Prozeß, also von der politischen Planung Vorgaben grundsätzlicher Art bekommt (vgl. Lendi, 1995:147; Maurer, 1973:25), sondern es wird auch einsichtlich, daß die Raumplanung als Disziplin und Profession per se normativ sein muß. Zwar werden die Zwecke der Raumplanung durch die Planungsträger oder die ihnen übergeordneten Organe bestimmt (vgl. Maurer, 1973:25), doch dies kann nicht beliebig geschehen, weil diese Zwecke, wie jedwedes staatliche Handeln, entweder durch die Verfassung legitimiert sein müssen, oder dadurch, daß sie mittelbar Gegenstand und Ergebnis der gesellschaftlichen Willensbildung durch den demokratisch-politischen Prozeß sind.

Die Entscheidung über die Zwecke, Mittel und Instrumente der Raumplanung wird somit einerseits nach „durch die Gesetzgebung des betreffenden Staates festgelegten Regeln gefällt“ (Maurer, 1973:25), aber andererseits spielen dabei „Werte, Auseinandersetzungen um politische Macht, Kampf und Ausgleich zwischen Interessengruppen eine maßgebende Rolle“ (Maurer, 1973:25). Die im Rahmen der demokratischen Ordnung jeweils herrschenden politischen Kräfte werden von daher die spezifischen Zielsetzungen und die Instrumentalisierung von Raumplanung als Bereich staatlichen Wirkens zu bestimmen haben, insoweit dies nicht den durch das Grundgesetz oder den durch die Menschenrechte abgedeckten Bereiche berührt. Daß dies grundsätzlich im Rahmen der bestehenden Gesetze zu geschehen hat, braucht nicht weiter betont zu werden. Umgekehrt erlangt die Raumplanung als Mittel des Staates erst durch die Bindung an das Recht überhaupt eine Durchsetzbarkeit (vgl. Lendi, 1995:148), und zwar insbesondere auch eine Durchsetzbarkeit, die von der persönlichen Auffassung der Ausführenden unabhängig ist (vgl. Maurer, 1973:25).

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen ist insgesamt anzuerkennen, „daß Planung auf Entscheidungen und Zielsetzungen basiert, die im Rahmen potentiell konfliktreicher, eben politischer Prozesse getroffen werden müssen, Planung sich also nicht mit objektiven Problemstellungen befaßt, sondern auf normativen Problemdefinitionen aufbaut“ (Basten, 1998:12), welche nicht zuletzt gerade aus einem bestimmten Selbstverständnis von „gesellschaftlicher Wohlfahrt“ und von „wünschbaren Möglichkeiten des Verhaltens und Erlebens“ konstruiert werden. Wie dies in allgemein-abstrakter Form für die Raumplanung insgesamt zutrifft, so ist mit diesen Ausführungen auch der Rahmen aufgespannt, in welchem sich das hier konkret gewählte Forschungsproblem bewegt.

## **2.2 Zur inhaltlichen Abgrenzung der Untersuchung und ihres Gegenstands**

Die vorliegende Arbeit widmet sich der Darstellung und Untersuchung von Einzelhandelszentrenkonzepten und ähnlichen Planungsansätzen, die in einer größeren Anzahl von den kommunalen Planungsverwaltungen zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung entweder gegenwärtig erarbeitet oder bereits eingesetzt werden. Zu den konkreten Forschungsfragen nimmt Kapitel 2.4 Stellung. Nachfolgend geht es zunächst darum, eine inhaltliche Abgrenzung der gewählten Themenstellung gegenüber verwandten Forschungsbereichen vorzunehmen sowie auf Setzungen einzugehen, die notwendigerweise zur Fixierung des Untersuchungsrahmens zu treffen sind. Ebenso ist eine nähere Einordnung der Stellung von Einzelhandelszentrenkonzepten innerhalb des kommunalpolitischen Systems und seiner mannigfaltigen Planungs- und Steuerungsaufgaben vorzunehmen. Abschließend wird noch einmal untermauert, daß die Untersuchung insbesondere auf die Erzeugung von technischem bzw. instrumentellem Wissen zur Bewältigung der Aufgabe der räumlichen Einzelhandelssteuerung fokussiert ist.

### **2.2.1 Abgrenzung gegenüber verwandten Forschungsbereichen**

Das im Bereich der örtlichen Raumplanung festzustellende - und hinsichtlich der Erschwernis analytischer Anstrengungen oft beklagte - Phänomen, daß „in der Stadt alles mit allem zusammenhängt“ (vgl. Albers, 1992:63, unter Hinweis auf Lowry 1965), zeigt sich auch bei der näheren Beschäftigung mit dem Funktionalsektor Einzelhandel in seinem Beitrag zur Siedlungs- und Versorgungsentwicklung und der darauf bezogenen Frage nach geeigneten Steuerungsmöglichkeiten für die örtliche Planungsverwaltung. Der Komplexität der involvierten materiellen Zusammenhänge zwischen einzelnen Entwicklungen und Strukturbereichen, die in ihrer Gesamtheit das Artefakt „Stadt“ ausbilden, entspricht die Vielfalt von Forschungsfragen und Forschungsgebieten, die sich mit unterschiedlichen Aspekten dieser Siedlungs- und Lebensform „Stadt“ in ihrem Verhältnis zu Raum und Mensch auseinandersetzen und entsprechend auch von der hier verfolgten Untersuchung tangiert werden. Die Zahl der berührten Forschungsfelder vergrößert sich noch dadurch, daß über die Frage der materiellen Erscheinungen hinaus der planerische Umgang mit eben diesen Erscheinungen thematisiert wird, mithin also das Feld der „procedural planning theory“ betreten wird, die ihrerseits Verknüpfungen zu verschiedenen weiteren Theorie- und Forschungsbereichen aufweist (vgl. Kapitel 2.1.2.2). In der vorliegenden Arbeit können jedoch Probleme und Forschungsbereiche, die mit der eigentlichen Untersuchungsfrage nur in einem weiter gefaßten Zusammenhang stehen, nicht näher oder doch nur randlich behandelt werden. Hier

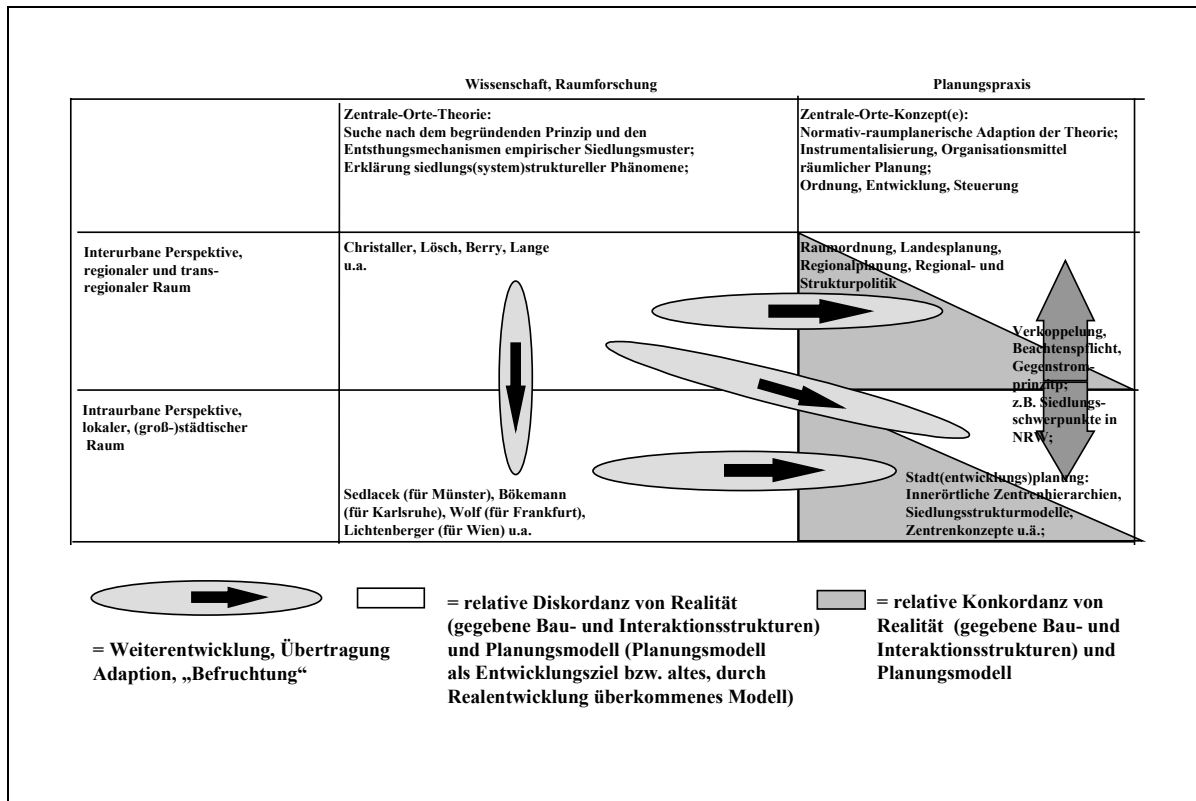
ist auf die einschlägige Literatur zu verweisen. Die Existenz der jeweils genannten Probleme wird dabei nicht verkannt, ihre wissenschaftliche Diskussion ist aber andernorts zu führen.

Im Sinne ihrer kontextuellen Einbettung sind für die vorliegende Arbeit folgende verwandte Problemkreise und Forschungsgebiete zu erkennen:

1. Problem der theoretischen Erklärung der Entstehung, der Verteilung und des Wachstums von Siedlungen bzw. Zentren im Raum. Als Unterfälle stehen hier einerseits interurbane Siedlungssysteme auf regionaler bzw. transregionaler Ebene im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, zum anderen geht es aber auch um die Erklärung von Mechanismen und Gesetzmäßigkeiten der Herausbildung von intraurbanen Zentralsystemen innerhalb von (großen) Städten. Gleichmaßen ist das weite Feld der von verschiedenen Disziplinen betriebenen Zentralitätsforschung in der Tradition der von Christaller begründeten Theorie der Zentralen Orte angesprochen, welche auch zur intrastädtischen Zentrenbildung, vor allem in den 70er Jahren, zahlreiche Fallstudien hervorgebracht hat. Koch (1980) gibt einen umfassenden Überblick über den Stand der allgemeinen und insbesondere auch der innerstädtischen Zentralitätsforschung am Ende der 70er Jahre. Für die 90er Jahre ist vor dem Hintergrund einer breit geführten Diskussion um Leitbilder einer Raumentwicklung, die dem Prinzip der „Nachhaltigkeit“ genügt, eine Renaissance dieses Forschungsfeldes zu bemerken (vgl. z.B. die Beiträge des Themenhefts „Zentrale Orte“ der IzR, H. 10-1996). Im hier gegebenen Zusammenhang gilt - in Abgrenzung zur theoretischen Erklärung realräumlicher Strukturen und Veränderungen innerhalb der Städte - das Erkenntnisinteresse jedoch der planerischen Rezeption und Reaktion auf den Standortstrukturwandel des Einzelhandels.
2. Problem der Adaption und Transformation der Erkenntnisse der Theorie der Zentralen Orte in ein normatives, deklamatorisches Modell Zentraler Orte als Leitbild zur Ordnung und Entwicklung des Raumes durch das System der staatlichen Raumordnung bzw. räumlichen Planung (vgl. hierzu grundlegend auch Koch 1980 und IzR, H. 10-1996). Wiederum sind als Unterfälle die regionale bzw. transregionale Ebene sowie die örtliche Ebene zu unterscheiden. Während im ersten Fall der Begründung der Zentralen Orte und Entwicklungsachsen als normativ vorgesehene Kristallisationspunkte von Raumentwicklung und Raumordnung im überörtlichen Zusammenhang die Aufmerksamkeit zufällt, ist im zweiten Fall die Begründung der intraurbanen Zentralsysteme als normativ vorgesehene Kristallisationspunkte von örtlicher Raumentwicklung und Raumordnung innerhalb der einzelnen Gemeinden von Belang (vgl. Abbildung 2-1). In beiden Bereichen lassen sich realräumliche Strukturen finden, die mit den modelltheoretischen Erkenntnissen und auch mit den darauf fußenden planerischen Siedlungsstrukturmodellen kompatibel sind. Es ist jedoch andererseits nicht zu übersehen, daß sowohl innerhalb der Städte als auch in regionaler Hinsicht zahlreiche Fälle relativer Diskordanz zwischen real vorhandenen Bau- und Interaktionsstrukturen und den planerischen Zentrenmodellen der beabsichtigten Siedlungsstrukturentwicklung vorliegen. So wurde z.B. schon früh darauf hingewiesen, daß es keine einheitliche - nicht einmal auf Ebene gleichrangiger Zentren - räumliche Orientierung der Nachfragestandorte auf die umliegenden Zentralen Orte gibt, so daß eine eindeutige Abgrenzung der Versorgungsgebiete vorgenommen werden könnte, die den Zentralen Orten zugeordnet sind (vgl. Ittermann 1975 und die dort zitierte Literatur). Vielmehr ist eine sowohl gruppenspezifische als auch güterspezifische Polyorientierung der Haushalte bei ihrem Versorgungsverhalten festzustellen, allenfalls kann man von „Orientierungsdominanten“ unter allen zum Zwecke der Versorgung aufgesuchten Zentren sprechen (vgl. Ittermann, 1975:189). Indem, wie es Raumordnung und Stadtplanung bei der Adaption

der Zentrale-Orte-Theorie in ihr Plan- und Programmsystem praktiziert haben, „der Versorgungsbereich auf jeweils einen zentralen Ort fixiert wird, erfolgt eine grobe Vereinfachung und damit eine Fehlinformation für Verwaltungs- und Planungsbehörden“ (Ittermann, 1975:192).

**Abbildung 2-1: Schema der Adaption der Zentrale-Orte-Theorie durch die Raumplanung**



Quelle: Eigene Darstellung.

- So ergibt sich bei zusehender abweichender Realentwicklung das Problem der Durchsetzung und Begründbarkeit unverändert beibehaltener zentrenorientierter Leitbilder der Raumentwicklung. Die Diskussion um den Anpassungsbedarf von Planungsleitbildern der Siedlungsentwicklung (vgl. etwa Sieverts, 1998; Hesse/Schmitz 1998) kann jedoch an dieser Stelle nicht geführt werden. Statt dessen wird die Berechtigung der Zielsetzung einer zentrenorientierten Siedlungsentwicklung im Sinne der inneren Logik des bestehenden Rechtssystems als normativ-ontologische „Höhere Ordnung“ akzeptiert (vgl. Kapitel 2.1.2.1) und als Rahmensetzung der Bearbeitung des gewählten Themas anerkannt. Einmal abgesehen davon, daß es tatsächlich zahlreiche gute materiell-inhaltliche Gründe dafür gibt, auch zukünftig eine zentrenorientierte Stadt- und Siedlungsentwicklung zu verfolgen, erscheint diese Setzung nicht unbillig - schließlich hat sich der Staat bis in seine kommunalen Glieder explizit entschieden und in gültiges Recht und Gesetz festgelegt, in welcher Art und Weise sich die räumliche Entwicklung in und zwischen den Städten und Gemeinden zu vollziehen hat. Alleine daher läßt sich die Forderung vertreten, daß der mit bestehenden Gesetzen und Verordnungen vorgegebene Rechtsrahmen und Gestaltungsauftrag sowohl von den Bauwilligen als auch von den die Baurechte schaffenden Kommunen eingehalten wird, und dies auch und gerade im Bereich der räumlichen Einzelhandelsentwicklung als derzeit besonders virulenter Gestaltungskraft der Stadt- und



Siedlungsstrukturen. Sollten Staat und Gesellschaft die Notwendigkeit der Änderung dieses Rechtsrahmens erkennen, so steht es ihnen frei, dies in den Grenzen der Verfassung zu tun und z.B. ein neues, anders geartetes Raumordnungsmodell im Großen wie im Kleinen zu entwerfen. Die inhaltliche Bestimmung einer solchen Neuerung ist allerdings in einem breiten Diskurs von Gesellschaft und Wissenschaft und über den politischen Prozeß auszuhandeln, nicht aber den Individualinteressen einzelner Gruppen zu entlehnen oder zu überlassen, nur weil diese möglicherweise besonders artikulationsstark sind. Solange eine solche Aushandlung und das notwendige Gesetzgebungsverfahren nicht stattgefunden haben, ist dafür zu plädieren, die bestehenden Regelungen - so auch als Rahmen dieser Arbeit - zu akzeptieren und ihnen nötigenfalls rigide zur Durchsetzung zu verhelfen - wie dies etwa im Bereich der Einzelhandelsentwicklung mit Einzelhandelszentrenkonzepten geschehen kann.

4. In noch weiter gefaßter Abstraktion stellt sich ganz allgemein das Problem der Beurteilung staatlicher Ordnungs- und Entwicklungsziele in Bezug auf ihre materielle Berechtigung und Sinnhaftigkeit, sowohl im Bezugsfeld der räumlichen Planung („substantive planning theory“), als auch im Bezugsfeld der allgemeinen staatlichen und gesellschaftlichen Fortentwicklung. Damit in Zusammenhang stehen auch Probleme, welche die Einlösung staatskonstitutiver bzw. gesellschaftstragender Verfassungsziele in der Praxis staatlichen Handelns (unter zusätzlicher Berücksichtigung von Umweltbedingungen, die sich im Zeitablauf gewandelt haben) betreffen: Wie sollen die übergeordneten und allgemein-abstrakt formulierten Ansprüche in nachgeordneten Politikfeldern konkret realisiert werden? Dies ist jedoch eine genuin politische Angelegenheit und damit Gegenstand der politikwissenschaftlichen und normativen Theorie (vgl. Kapite 2.1.2.2).
5. Da formulierte Handlungsziele nur dann einen Sinn ergeben, wenn sie auch verfolgt werden, und weil in aller Regel in einer pluralistischen Gesellschaft bei der Verfolgung staatlicher Ziele immer auch Widerstände zu durchbrechen sind, stellt sich in diesem Zusammenhang das allgemeine Problem der Legitimation staatlicher Intervention. Dies betrifft Politik- und Planungsfelder, welche die Entwicklung und Ordnung des Raumes originär (als Querschnitts- oder Fachplanung) zum Gegenstand haben, und gleichermaßen auch Politik- und Planungsfelder, welche die Entwicklung und Ordnung des Raumes nur mittelbar berühren. Den größeren Rahmen dazu stellt das Problem der Ausfüllung verfassungsrechtlicher Ansprüche durch konkret geübte Politik dar, die zwischen den Spannungspolen von Freiheitsrechten und Allgemeinwohlverpflichtung formuliert werden muß. Für den Bereich der räumlichen Planung ergibt sich das Problem der Bestimmung und Erklärung ihrer Verfassungsgrundlagen sowie das Problem der Kritik der tatsächlichen Realisierung der dort formulierten Anforderungen in der (fach-)politischen Praxis und der tatsächlichen Gestalt von Raum und Gesellschaft. Auch diese Auseinandersetzung muß an anderer Stelle geleistet werden.
6. Problem der theoretischen Erklärung des Strukturwandels des Einzelhandels, insbesondere des Betriebstypen- und Standortstrukturwandels. Direkt hiermit verwandt sind Probleme der Bestimmung einer allgemeinen Standorttheorie des Einzelhandels, welche wiederum das Problem der Theoriebildung des Konsumentenverhaltens und - dem zugrunde liegend - das Problem einer allgemeinen Theorie des Wertewandels oder der sozialpsychologischen Gesellschaftsentwicklung innerhalb westlich geprägter Industrienationen nicht unberücksichtigt lassen kann. Diesen eher nachfrageseitigen Problemen stehen auf der Angebotsseite beispielsweise Probleme der einzelhandelsspezifischen betriebswirtschaftlichen Marketingforschung bzw. einer allgemeinen Theorie der Unternehmensfüh-

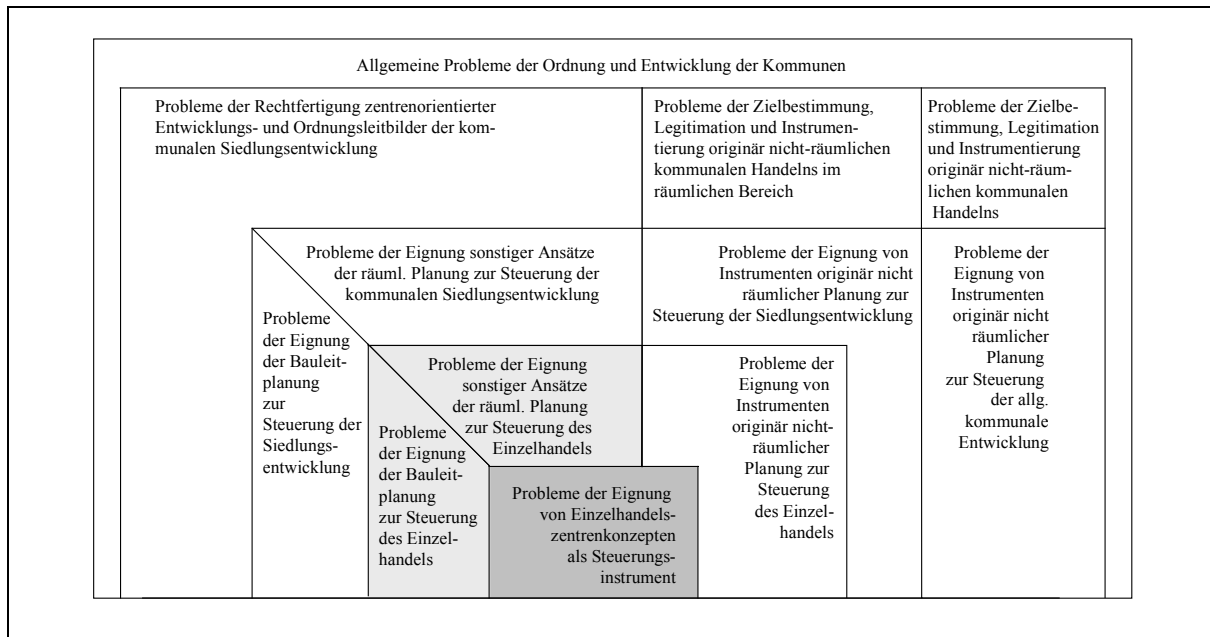
rung gegenüber. Eine dahingehende Vertiefung kann im vorliegenden Zusammenhang nicht geleistet werden. Gleichwohl die faktisch beobachtbaren Tatbestände des Einzelhandel-Strukturwandels zentraler Bezugspunkt der Arbeit sind, kann deren Erklärung nur eine Aufmerksamkeit in dem Maße zuteil werden, wie es für die Begründung darauf bezogenen Planungshandelns notwendig ist (vgl. Kapitel 4).

7. Problem der Steuerung der räumlichen Entwicklung des Einzelhandels mit planerischen Mitteln auf Ebene der Landes- und Regionalplanung. Damit in Zusammenhang steht das Problem der Erklärung des bisherigen weitgehenden Versagens der Regionalplanung in diesem Funktionalsektor trotz prinzipiell vorhandener Planungsmittel. In Verknüpfung dazu eröffnet sich das gesamte Problemfeld der politikwissenschaftlichen und organisationstheoretischen Forschung soweit es sich einerseits mit der Ergründung der Entstehung, Vertretung, Mehrheitsfindung und Durchsetzung politischer Ziele im demokratischen Willensbildungsprozeß bzw. mit dessen Determination durch artikulationsstarke und durchsetzungsfähige Interessensgruppen beschäftigt und andererseits mit dahingehenden Friktionen im Verhältnis zum Verwaltungshandeln befaßt.

In der vorliegenden Arbeit wird die lokale Ebene der (groß-)städtischen Gemarkung als Handlungsebene der Beeinflussung von Ordnung und Entwicklung des Raumes betrachtet. Einige der gerade in allgemeiner Form dargestellten Probleme und Forschungsfelder lassen sich auf kommunaler Ebene wiederentdecken. Innerhalb des Komplexes denkbarer Probleme und Fragestellungen, welche die Ordnung und Entwicklung der Kommunen betreffen, wird die hier interessierende Thematik abgegrenzt, wie in der Systematisierung in Abbildung 2–2 dargestellt:

- Das Problem der Eignung von Einzelhandelszentrenkonzepten und ihrer instrumentellen Bewehrung als Steuerungsansatz der räumlichen Einzelhandelsentwicklung steht im Mittelpunkt des Interesses.
- Aufgrund bestehender Abgrenzungsprobleme und Aufgabenüberschneidungen bzw. wegen der in der Praxis divergierenden Zuordnung der auf den Einzelhandel bezogenen Planung muß auch den nächstverwandten Bezugsfeldern, namentlich den „Problemen der Eignung sonstiger örtlicher Ansätze der räumlichen Planung zur Steuerung des Einzelhandels“ sowie den „Problemen der Eignung der Bauleitplanung zur Steuerung des Einzelhandels“ Aufmerksamkeit gewährt werden. Da die Bauleitplanung den rechtsförmlichen Hintergrund bildet, der die „harten“ Steuerungsinstrumente für Einzelhandelszentrenkonzepte erst verfügbar macht, ist eine trennscharfe Separierung ohnehin nicht möglich.
- Eine kritische Würdigung der allgemeinen Eignung der Bauleitplanung oder informeller Ansätze der räumlichen Planung zur Steuerung der kommunalen Siedlungsentwicklung insgesamt kann hier jedoch genau so wenig erfolgen,
- wie die Diskussion von Rechtfertigungsproblemen der ihnen beiden zugrunde liegenden räumlichen Ordnungs- und Entwicklungsleitbilder (siehe oben).
- Gleichfalls muß darauf verzichtet werden, näher auf die Möglichkeiten und Probleme einzugehen, die im Bereich originär nicht-räumlichen Handelns sowohl in Hinsicht auf die Lenkung der Siedlungsentwicklung im allgemeinen, als auch gegenüber der räumlichen Einzelhandelsentwicklung im speziellen bestehen.
- Unbehandelt bleibt notgedrungen auch der noch weiter gefaßte Problemrahmen der Planung und Steuerung der allgemeinen kommunalen Entwicklung durch nicht-räumliche Politik und Planung mit dem entsprechenden Handlungsinstrumentarium.

**Abbildung 2–2: Einbettung der gewählten Thematik in den Problem- und Handlungskomplex der kommunalen Ebene**



Quelle: Eigene Darstellung.

## 2.2.2 Betroffene Setzungen

So interessant eine ganzheitliche, alle erdenklichen Facetten berücksichtigende Auseinandersetzung mit dem gesamten Themenkomplex der Einzelhandelsentwicklung, ihrer räumlichen Implikationen sowie des planerischen Umgangs mit denselben auch erscheinen mag - sie kann hier nicht geleistet werden. Vielmehr verengt sich im vorliegenden Zusammenhang das Erkenntnisinteresse auf den Bereich planerischer Steuerungsmöglichkeiten der räumlichen Einzelhandelsentwicklung in der Ortsplanung; allein diese gilt es näher zu ergründen. Um die Fragestellung, die im Zentrum der Aufmerksamkeit steht, überhaupt handhabbar zu machen, sind bestimmte Setzungen in den kontextuellen Erkenntnisbereichen vorzunehmen, innerhalb derer sich die weitere Argumentation dann bewegt. Folgende Setzungen wurden getroffen:

1. Die Zielsetzung der Herbeiführung einer zentrenorientierten Raumentwicklung durch das Wirken des staatlichen Planungssystems wird anerkannt. Die Lenkung der regionalen und örtlichen Siedlungsentwicklung auf Zentren als Orte funktionaler Vielfalt und Ballung von Aktivitätsgelegenheiten wird als sinnvoll erachtet. Gleiches gilt für die in diesem Zusammenhang planerisch zu verfolgende Etablierung eines hierarchischen Systems Zentraler Orte als raumstrukturierendes Prinzip in Stadt und Region. Es wird die Auffassung geteilt, daß beides dem generellen Anspruch einer volkswirtschaftlich optimalen Ressourcenallokation bei gleichzeitig hoher Effizienz der im nicht-marktlichen Bereich zu leistenden staatlichen Investitionen, dem Ziel eines schonenden Umgangs mit den Naturgütern sowie der Verwirklichung des sozialen Ausgleichs in der Gesellschaft am besten dient. „Ein hierarchisch abgestuftes System von Versorgungszentren bietet zweifellos sowohl unter dem Aspekt der Konsumentenversorgung als auch unter dem Gesichtspunkt der Entwicklung eines geordneten Raum- und Stadtgefüges ein gutes räumliches Ordnungsprinzip“ (Batzner, 1987:19).

In einer formalen Ableitung kann hinsichtlich der Etablierung eines Systems Zentraler Orte als bestimmendes überörtliches und örtliches Prinzip der Raumordnung bzw. Siedlungsentwicklung auf die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen im Raumordnungsgesetz, aber auch auf diejenigen des Baugesetzbuches hingewiesen werden: Das Raumordnungsgesetz sieht explizit eine „dezentrale Siedlungsstruktur des Gesamttraumes“ vor, in welchem die bestehende „Vielfalt leistungsfähiger Zentren und Stadtregionen zu erhalten“ und die Siedlungstätigkeit „räumlich zu konzentrieren und auf ein System leistungsfähiger zentraler Orte auszurichten“ ist (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG). In den Zentralen Orten ist auch „die soziale Infrastruktur (...) vorrangig zu bündeln“, gleichwie allgemein die „Infrastruktur (...) mit der Siedlungs- und Freiraumstruktur in Übereinstimmung zu bringen“ ist (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG). Die Siedlungsentwicklung hat sich darüber hinaus auf ein integriertes öffentliches Verkehrssystem auszurichten (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG), um einerseits dessen effizienten Betrieb zu ermöglichen und andererseits - durch die Lenkung der Siedlungsentwicklung auf seine Achsen und Knoten - den Schutz von Freiräumen zu ermöglichen. Für die Ordnung und Entwicklung des Raumes auf örtlicher Ebene benennt das Baugesetzbuch namentlich die „Erhaltung, Erneuerung und Fortentwicklung vorhandener Ortsteile“ (§ 1 Abs. 5 Nr. 4 BauGB) und die Erhaltung einer mittelständischen Wirtschaftsstruktur im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung als besonders beachtenswerte Belange der Abwägung (§ 1 Abs. 5 Nr. 8 BauGB). Für eine auf Zentren konzentrierte Siedlungsentwicklung spricht darüber hinaus der gesetzlich vielfach - gerade in der jüngsten Vergangenheit - formulierte Anspruch eines schonenden Umgangs mit der Umwelt und den Naturgütern als nicht-vermehrbares und unentbehrliches Lebensgrundlage. Dieser Anspruch schlägt sich z.B. an prominenter Stelle im Baugesetzbuch ganz konkret in der Forderung nieder, „mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden“ und gleichzeitig seien „Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen“ (§ 1 a Abs. 1 BauGB). Die Kanalisierung der Siedlungsentwicklung auf Zentren bzw. Zentrale Orte mit ihren konstitutiven Qualitäten einer hohen Dichte von Nutzungen, d.h. von Wohn-, Arbeits-, Versorgungs-, Bildungs-, Kultur- und sonstigen Aktivitätsgelegenheiten sowie mit der Ballung von Nutzern scheint dafür besonders geeignet. Dazu in einem fachspezifischen Ansatz für die Funktion des Einzelhandels beizutragen, ist das Anliegen von Einzelhandelszentrenkonzepten; ihr wichtigstes Ziel ist in der Regel, den Einzelhandelsbesatz in den vorhandenen Zentren einer Stadt, also in der City und den Nebenzentren unterschiedlichen Ranges, zu halten und weiterzuentwickeln und - als korrespondierende Strategie - das Wachstum siedlungsräumlich nicht-integrierter Einzelhandelsstandorte zu verhindern.

Ohne daß dies in vorliegender Arbeit vertieft oder die deduktive Herleitung aus übergeordneten Gesetzen bis hin zum Grundgesetz im Detail geleistet werden kann, wird davon ausgegangen, daß es vor dem Hintergrund der Zielsetzung der Erhaltung dezentraler, verbrauchernaher Versorgungsstrukturen, der Auslastung vorhandener Infrastruktur, des Schutzes von Umweltgütern und der Vermeidung von Verkehrsbelastungen sinnvoll ist, den Einzelhandel - mit bestimmten Ausnahmen - in Zentren zu etablieren. In diesem Zusammenhang ist auch die aktuelle Diskussion um die Erhaltung der Innenstadt ins Feld zu führen, welche die urbanitätsstiftende Wirkung der Einzelhandelsfunktion betont. Die Auffassung, daß der Einzelhandel als Leitfunktion der Innenstadtentwicklung anzusehen ist und mithin den wichtigsten „Zentrenbildner“ darstellt, weil er mehr als alle anderen Funktionen in der Lage ist, Menschen an den betreffenden Ort zu ziehen, wird ebenfalls

geteilt (vgl. BayStWiVT, 1999:9; Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, 1999:97; MASSKS et al., 1999:6).

2. Der Ersatz des Theoriedefizits der Modelle Zentraler Orte, die von der Planungspraxis als planerische Leitbilder der Siedlungsstrukturentwicklung in Region und Stadt verwendet werden (vgl. Schoof, 1981; IzR 10-1996 Themenheft „Zentrale Orte“), durch normative Aussagen wird akzeptiert. Im wissenschaftlichen Sinne ist es zwar im Grundsatz unbefriedigend, daß sich über lange Jahre „der politisch-administrative Bereich (...) als weitgehend immun gegen diese Kritik erwiesen“ (Schoof, 1981:193) hat und die Zentrale-Orte-Modelle gleichsam theoriebefreit ihren Eingang in die Planungspraxis gefunden haben, „in der Regel nur als Folie, auf der situationsbedingt allerhand Klassifikationen und Zuordnungen vorgenommen werden“ (Schoof, 1981:194). In diesen spezifischen Zuordnungen von Nutzungen bzw. Funktionen auf bestimmte Raumkompartimente - schließlich handelt es sich in diesem Selbstverständnis um Zielentwürfe ideal angesehener Raum- bzw. Siedlungsstrukturen in der Zukunft, und nicht um Modelle mit dem wissenschaftlichen Erkenntnisanspruch von Analyse und Erklärung empirisch-faktischer Tatbestände - kommt jedoch gerade das normative Selbstverständnis der räumlichen Politiken zum Ausdruck. So treten aus Sicht der räumlichen Planung normativ begründete (Versorgungs-)Ansprüche als Randbedingung zur Formulierung von Raumstrukturmodellen in den Vordergrund, was den gänzlich anderen Sinnzusammenhang unterstreicht, der gegenüber der ursprünglichen Theorie der Zentralen Orte besteht. Diese normativ begründeten globalen raumordnerischen Ziele einer zentrenorientierten Raumstrukturentwicklung, die ihren Widerhall in den letztlich darauf abzustimmenden kommunalen Plänen und Programmen finden, werden hier nicht hinterfragt, sondern sind Gegenstand präskriptiv orientierter Planungsforschung. Dessen ungeachtet wird hier aber materiell ohnehin die Ansicht geteilt, daß die Raumentwicklung nach Maßgabe des Nachhaltigkeitsprinzips zu erfolgen sowie den grundgesetzlich verbrieften Freiheits- und Gerechtigkeitsgrundsatz in ihrem Wirkungskreis umzusetzen hat (vgl. § 1 Abs. 2 ROG). Die Raumordnung ist „danach kein bloßer formaler Vorgang, sondern ein an materiellen Wertmaßstäben der Verfassung orientierter Gestaltungsauftrag“ (Hoppe/Appold, 1995:1012), der seine Ausfüllung und Konkretisierung auf den nachgeordneten Planungsebenen bis hinab zur Bauleitplanung der Gemeinden findet. Räumliche Planungsvorstellungen werden nie abstrakt entwickelt, sondern sie sind immer Teil des gesellschaftlichen Normen- und Wertesystems, so daß auch die entsprechenden Pläne „stets ein Stück räumlich konkretisierter Gesellschaftspolitik“ darstellen und die konkreten politischen Prioritätensetzungen bis hinauf zu den verfassungsrechtlichen Bestimmungen widerspiegeln (vgl. Prieb, 1999:249). Räumliche Planung, allem voran die Stadtplanung, als ausgeübte und über die reine Daseinsvorsorge hinausgehende Gesellschaftspolitik hat daher auch keine originär eigenen Ziele, sondern im letzten Grunde sind ihre Ziele „stets Ziele für das Wohlergehen der Gesellschaft, und sie richten sich darauf, den Lebensraum dieser Gesellschaft möglichst sinnvoll zu nutzen“ (Albers, 1992:77). Räumliche Planung hat dann die Aufgabe, räumliche Strukturen zu schaffen, die der Einlösung solcher gesellschaftspolitischen Zielsetzungen, die sich unter den Oberzielen von Freiheit, Sicherheit und sozialem Ausgleich subsumieren lassen, am besten dienen (vgl. Albers, 1992:79).

Neben dem Raumordnungsrecht wird, „wie jedes Gebiet der öffentlich-rechtlichen Rechtsordnung“ (...) auch das Planungsrecht in seinen Zielen und Möglichkeiten vom Grundgesetz her bestimmt und begrenzt“ (Berg, 1990:212). So macht sich die vorliegende Arbeit auch die Forderung des novellierten Baugesetzbuches zueigen, mit der rechtsförm-

lichen Ortsplanung „eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung und eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten“ sowie „eine menschenwürdige Umwelt (...) sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen (...) schützen“ zu wollen (vgl. BauGB, § 1 Abs. 5). Die gegenwärtig dominante Neigung des Einzelhandels, neue Betriebe vor allem außerhalb der vorhandenen Zentren und auch teilweise abseitig der zusammenhängenden Siedlungsbereiche zu errichten (vgl. Kapitel 4.1.1), läuft nach hier vertretener Auffassung diesen Zielsetzungen zuwider. Dies wiegt um so schwerer, als der Prozeß von hoher Dynamik und von großem quantitativen Umfang ist.

3. Gleichfalls wird davon ausgegangen, daß eine grundsätzliche staatliche Legitimation zur Intervention besteht. Sie kann gleichermaßen im Bereich der räumlichen wie auch der nicht-räumlichen Entwicklung bzw. in den dazugehörigen Politikbereichen erfolgen. Voraussetzung der staatlichen Intervention ist allerdings, daß ein Marktversagen im weitesten Sinne innerhalb des Wirtschafts- und Raumentwicklungsprozesses besteht und insofern die Verwirklichung des sozialen Ausgleichs und der sozialen Gerechtigkeit als verfassungsmäßige Ansprüche an die staatlich-gesellschaftliche Entwicklung gefährdet erscheint. „Das Marktversagen kennzeichnet die Fälle, in denen die Märkte entweder bestimmte Vorgänge oder Probleme gar nicht registrieren, daher auch nicht lösen können oder wirtschaftliche und soziale Ergebnisse zeitigen, die wirtschafts- und gesellschaftspolitisch nicht akzeptiert werden“ (Czada/Tolksdorf/Yenal, 1992:10). Dann werden sie als Staatsaufgaben anerkannt. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß hierzulande mit einer impliziten grundgesetzlichen Verankerung das staatliche Wirken auf die Etablierung einer „sozialen Marktwirtschaft“ als Wirtschaftsordnung gerichtet ist. So finden die von der Verfassung gewährten wirtschaftlichen Freiheiten ihre Grenzen in anderslautenden Interessen des Allgemeinwohls. Insofern begründet die soziale Marktwirtschaft die Freiheit unternehmerischen Handelns bzw. die Investitionsfreiheit privaten Kapitals lediglich innerhalb der Schranken der Sozialpflichtigkeit des Eigentums und der weiteren gesetzlichen Regulierungen, welche sich als notwendig erweisen, einerseits den unternehmerischen Wettbewerb als zentralen Antrieb des marktwirtschaftlichen Systems sicherzustellen und andererseits unvermeidliche Marktdefekte auszugleichen. Ganz grundsätzlich kann „eine Sozietät nur dann Bestand haben, wenn sie das Recht hat, dem einzelnen durch das Setzen verbindlicher Normen ein Mindestmaß an sozialem Verhalten abzuverlangen“ (Hesselberger, 1990:71). Diese Forderung gilt nicht nur für das Individuum, sondern auch für institutionalisierte Wirtschaftssubjekte, zu denen die privaten Unternehmen und darunter auch diejenigen des Einzelhandels zu rechnen sind. Teilweise ist der gültige Rechtsrahmen durch die grundgesetzlichen Bestimmungen geregelt, teilweise entsteht er erst in der (wirtschafts-)politischen Praxis gesellschaftlicher Entwicklung und staatlichen Wirkens, d.h. in der Praxis der Administration. Ziel ist es, durch staatliche Regulation zu gewährleisten, daß ein im verfassungsmäßigen Sinne ausbalanciertes Verhältnis zwischen der Ausnutzung gewährter individueller Freiheiten und der Erfüllung geforderter sozialer Verpflichtungen des Tuns entsteht, so daß sich im Ergebnis ein solidarisch erwirktes Gemeinwohl einstellt. Das Verfassungsrecht gesteht den planenden Behörden nach Berg (1990:213) dahingehend einen viel weitergehenden Entscheidungsspielraum zu, als gemeinhin angenommen wird, denn es „wird bislang viel zu wenig berücksichtigt, daß die Grundrechte in ihrer primären Funktion als Rechte auf Abwehr staatlicher Eingriffe keinerlei Anspruch auf Beeinträchtigung der Rechte Dritter oder der Allgemeinheit einräumen.“ Zwar berufen sich die Unternehmer zurecht auf die Grundrechte, namentlich auf die verfassungsrechtlichen Garantien der Eigentums-, der Gewer-

be- und der Wettbewerbsfreiheit, jedoch werden diese Freiheiten dabei allzu oft als Freiheiten zur Beeinträchtigung Dritter mißverstanden. „In Wirklichkeit ist jedoch die Freiheitsgewährleistung von vornherein durch die allgemeine Nichtstörungsschranke begrenzt, die das Grundgesetz in der Formulierung des Art. 2 Abs. 1 zum Ausdruck gebracht hat: „Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt““ (Berg, 1990:213)<sup>10</sup>.

Das Wirken einer reinen Marktwirtschaft produziert Ergebnisse, „die unter gesellschaftlichen Gesichtspunkten nicht ausnahmslos und nicht immer als sozial und gerecht oder zukunftssichernd beurteilt werden können“ (vgl. Czada/Tolksdorf/Yenal, 1992:19), so daß sie in ihrer Entfaltung sozialpolitischen Zielen dienstbar gemacht, d.h. der Wirtschaftsprozess korrigiert werden muß. Es ist allgemein anerkannt, daß der Staat aufgrund des in Art. 20 grundgesetzlich verbrieften Sozialstaatsprinzips auch die Aufgabe hat, für den Ausgleich der sozialen Gegensätze zu sorgen, den Bürgern soziale Sicherheit zu gewähren und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen (vgl. Avenarius, 1995:22). „Die Aufgabe des Staates erschöpft sich heute nicht mehr im Schützen, Bewahren, nur gelegentlichen Intervenieren. Er ist eine planende, lenkende, leistende, verteilende Macht, ohne die soziales Leben gar nicht mehr vorstellbar ist“ (Avenarius, 1995:22). So ist eben auch aus den - im planungsgeschichtlichen Rückblick gesehen - anfänglichen partiellen Eingriffen der Baubehörden in das mal mehr, mal weniger freie Spiel der Kräfte „im Laufe der Zeit eine institutionalisierte Stadtplanung mit einem weitgehenden Lenkungsanspruch und einem umfangreichen Instrumentarium geworden“ (Albers, 1992:62), die in ihrem Wirkungsfeld übergeordneten gesellschaftspolitischen Zielsetzungen - bei der beschriebenen Verpflichtung der wirtschaftlichen Kräfte auf eine Wirtschaftsordnung der sozialen Marktwirtschaft - zur ihrer Verwirklichung verhilft.

Auf die Wirtschaftsordnung und das Wirtschaftsleben nimmt der Grundsatz der Sozialstaatlichkeit insoweit Einfluß, als er in verschiedene Politikbereichen reflektiert wird bzw. solche Politikbereiche begründet, die dem Marktmechanismus Schranken setzen. Dazu gehören Verteilungspolitik, Politik der sozialen Sicherung sowie Konjunktur-, Wachstums-, Struktur- und auch Raumordnungspolitik, die untereinander in einer gewissen Wechselwirkung stehen (vgl. Randak, 1993:35). Auch sie verantworten Eingriffe in den Markt, um spezifische Defizite des Marktmechanismus zu beseitigen sowie bestimmte Staatsziele sozialpolitischer Natur zu verfolgen. „Eine Wirtschaftspolitik, die aus übergeordneten Interessen in bestimmten Bereichen das freie Spiel der Kräfte durch lenkende Maßnahmen einschränkt oder gemeinwirtschaftliche Züge annimmt, ist (...) verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, soweit dadurch nicht die unternehmerischen Freiheiten in ihrem Kern berührt werden, d.h. nicht private Initiativen auf diesem Sektor untersagt werden“ (Hesselberger, 1990:69). Eine solche Aufgabenzuweisung an den Staat, „jenseits von rein ökonomischen Überlegungen dort korrigierend einzugreifen, wo der ungesteuerte Prozeß zu unerwünschten Ergebnissen führen würde“ (Knop, 1991:216), ist Wesensmerkmal der sozialen Marktwirtschaft und findet sich in vielen Politikbereichen (vgl. Knop, 1991:216).

Zusehends ergeben sich neben den sozialpolitisch motivierten auch umweltpolitisch motivierte Eingriffsnotwendigkeiten zur Korrektur des Marktprozesses. Die Produktion erzeugt bei den gegenwärtig gegebenen Produktionsbedingungen unvermeidlich Nachteile

<sup>10</sup> „Öffentlich-rechtliche Erlaubnisse zur Verursachung von Immissionen bedeuten deshalb nicht den (...) Ausdruck einer vorgefundenen Freiheit, sondern die konstitutive Gewährung von Umweltnutzungsrechten und damit von Privilegien“ (Berg, 1990:213).

für die soziale und natürliche Umwelt in Form von negativen externen Effekten, deren Existenz und nachteilige Wirkung für die Allgemeinheit heute mit einer entsprechenden Politisierung in das kollektive Bewußtsein der Öffentlichkeit gedrungen sind. Die externen Umweltkosten, die z.B. in Form von Naturschäden anfallen, gehen vielfach nicht in die Marktpreisbildung mit ein; die Schädigung von Boden, Wasser, Luft, Fauna und Flora, die mit der Herstellung, der Distribution und ggf. der Benutzung eines Produktes oder eines - ebenfalls zu Marktpreisen gehandelten - Standortes verbunden ist, wird nicht im Preis ausgedrückt. Hier ergibt sich für den Staat die Handlungsnotwendigkeit, die Umweltschäden entweder als soziale Kosten selbst zu tragen, oder auf der Grundlage des Verursacherprinzips und mit entsprechenden Umweltschutzgesetzen zu bekämpfen, so daß eine - staatlich verordnete - Korrektur der Marktpreisbildung erfolgt, weil die externen Kosten nun internalisiert werden. Eine Regulierung kann auch über die bewußte Vergabe bzw. Versagung von Nutzungsrechten erfolgen, womit sie zu einem Gegenstand der örtlichen und überörtlichen raumordnenden Politikbereiche wird: Anstelle einer Korrektur der standortlenkenden Preise wird über die Verknappung von bzw. durch die Erhöhung der Anforderungen bei der Vergabe von Nutzungsrechten eine direkte Einflußnahme auf die Standortwahl der in Frage stehenden Raumnutzung vorgenommen. „Wenn (...) die externen Effekte (...) nicht durch entsprechende Geldzahlungen oder sonstige Maßnahmen in die unternehmerische Investitionsentscheidung internalisiert werden können, muß die öffentliche Raumplanung die Standortwahl regulieren, um die externen Effekte im Griff zu behalten und die zu erwartenden Fehler einer reinen Marktsteuerung in Form der (...) städtebaulichen, sozialen und ökologischen Negativauswirkungen zu vermeiden“ (Janning, 1996:312).

Auch für die Standortwahl des Einzelhandels ist zu fordern, daß alle Kosten und Nutzen in die Preisbildung für einen Standort eingehen, wenn ein über die einzelbetriebliche, rentabilitätsfixierte Kalkulation hinausgehendes, gesamtwirtschaftlich optimales Ergebnis des Marktprozesses erreicht werden soll. Es bestehen erhebliche Zweifel daran, daß die vom großflächigen Einzelhandel vorzugsweise beanspruchten Standorte in nicht-integrierter Lage in ihrem gegenüber Zentrenstandorten vorteilhaften Preis bei Objektmiete oder Grunderwerb tatsächlich alle anfallenden Kosten repräsentieren<sup>11</sup>; vielmehr ist ein Marktversagen bei der Preisbildung zu konstatieren, so daß sich generell eine Wettbewerbsverzerrung zugunsten von peripher gelegenen Einzelhandelsgroßbetrieben ergibt (vgl. Berg, 1990:218; Knop, 1991:214 und 215; Janning 1996:312 und 1998:36). Zwar ist der Marktprozeß der entscheidende Regelungsmechanismus für den Struktur- und Standortwandel des Einzelhandels, jedoch ist hierbei ein Marktversagen nicht zu übersehen: „Durch die vielfältigen Möglichkeiten zur Externalisierung von Kosten funktioniert der Markt auf der Basis völlig verzerrter Preisstrukturen, und dies führt notwendigerweise zu Fehlallokationen und Fehlsteuerung. Die Frage, wie wir das Problem der sozialen und ökologischen Kosten in den Griff bekommen, ist eine Grundsatzfrage für die zukünftige

---

<sup>11</sup> So geht etwa Berg (1990:218) davon aus, daß „der größte Teil der typischen Einzelhandelsgroßprojekte seine Preis- und sonstigen Wettbewerbsvorteile nicht der eigenen Leistung, sondern der kostenlosen Nutzung von Gütern der Allgemeinheit verdankt“ und deren Betreiber von den externen Effekten profitieren, welche sich im Vergleich zu zentralen Lagen als die Standortvorteile der „Grünen Wiese“ erweisen: „Die Kosten für die weite Anfahrt seiner Kunden trägt nicht der Händler; hierfür zahlen die Kunden, aber mehr noch die Allgemeinheit, wenn man Luftverschmutzung, Straßenbau, Verkehrslärm, Landschaftsverbrauch und Landschaftsverunstaltung, Bodenversiegelung etc. berücksichtigt“ (Berg, 1990:218).



Funktionsfähigkeit und die Legitimationssicherung der marktwirtschaftlichen Ordnung. Durch (...) geeignete Regulationsformen muß versucht werden, die externen Kosten in die Bildung der Marktpreise einzubeziehen“ (Läpple, 1996:139). Es muß davon ausgegangen werden, daß die in die unternehmerische Standortentscheidung eingehenden Kosten nicht den volkswirtschaftlich wahren Knappheitspreisen entsprechen. Nach diesen wären Standorte an der Stadtperipherie daher auch mit erheblichen externen Kosten zu belasten, die z.B. als Investitionen der öffentlichen Hand in die Verkehrsinfrastruktur, bei der Behebung von Umweltschäden oder in Form einer Entwertung geleisteter zentrenorientierter Infrastrukturinvestitionen anfallen. Die Preisunterschiede für Einzelhandelsstandorte innerhalb von Zentren und solchen in nicht-integrierter Lage sind eher als Ausdruck einzelwirtschaftlicher denn volkswirtschaftlicher Wertdifferenz aufzufassen (vgl. Knop, 1991:214). „Wenn aber solche marktpreisverzerrenden externen Effekte bestehen und eine Möglichkeit ihrer Einbringung in die privatwirtschaftliche Kalkulation nicht erkennbar oder durchsetzbar ist, so ergibt sich daraus eine Rechtfertigung für standortlenkende Maßnahmen des Staates quasi als „Ersatzhandlung““ (Knop, 1991:214)<sup>12</sup>.

Bei diesen „Ersatzhandlungen“ können sich die Aktivitäten des Staates zum einen auf die Korrektur der standortlenkenden Preise und zum anderen - in direkter Einflußnahme - auf die Standortwahl der Betriebe richten (vgl. Knop, 1991:215).

Ein besonderes Augenmerk staatlichen Handelns gilt generell dem effizienten Einsatz öffentlicher Investitionen. Auch und gerade beim Einzelhandel wird der privatwirtschaftliche Erfolg des einzelnen Betriebs durch öffentliche Bau- und Unterhaltungsinvestitionen ermöglicht. Angesichts des u.a. bestehenden grundsätzlichen Zweckes staatlicher Infrastrukturinvestitionen, Vorleistungen für die private Wirtschaftstätigkeit zu erbringen, ist dies auch so lange nicht zu kritisieren, wie eine Abstimmung der privaten mit der öffentlichen Planung erfolgt (vgl. Knop, 1991:214). Im Einzelhandelsbereich fallen beide jedoch zusehends auseinander. Die raumbezogene Politik auf Ebene von Bund, Ländern und Gemeinden trachtet nach einer Raumorganisation, in welcher die raumgestaltenden Kräfte ihren materiellen Niederschlag in einem System hierarchisch geordneter Zentralorte und innergemeindlicher Zentren finden. Hierbei ist aber gerade „mit dem Einzelhandel eine entscheidende Nutzung dem unmittelbaren staatlichen Zugriff entzogen und (...) somit eine permanente Herausforderung“ (Schoof, 1981:197) für die räumliche Planung gegeben. Diese Zentrenorientierung räumlicher Politik ist kein Selbstzweck, sondern sie dient dem Primat eines möglichst ökonomischen Einsatzes staatlicher Ressourcen bei der Erfüllung bestimmter staatlicher Aufgaben. So können zwei zentrale Gründe genannt werden (vgl. hier und im folgenden Knop, 1991:216), warum der Staat bzw. die Kommunen und Länder nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht haben, die Standortwahl von Einzelhandelsbetrieben zu steuern:

- Zum einen ist generell ein ökonomisches Effizienzziel für staatliche Aufwendungen zu verfolgen. Vielfach werden Leistungen, wie etwa der Bau von Verkehrsinfrastruk-

<sup>12</sup> Das richtige „Ausmaß der staatlichen Einflußnahme ist seit jeher äußerst umstritten. Die Meinungen reichen hier von der ‚laissez-faire-Politik‘ bis zur vollkommenen Planwirtschaft. Im Grund genommen handelt es sich immer um eine Gegenüberstellung von Einzelinteresse und Gesamtinteresse. Das Einzelinteresse oder die persönliche äußere Freiheit ist an sich ein sehr schützenswertes Gut, denn es verleiht nach westlicher Auffassung dem Menschen Initiative und Risikobereitschaft. Die Freiheit eines Menschen findet jedoch ihre Begrenzung in der Freiheit des anderen. Je größer die Besiedlungsdichte, desto größer das erforderliche Maß an Einschränkungen.“ (Nauer, 1970:83).

tur oder die Vergabe von Mitteln zur Städtebauförderung, von der öffentlichen Hand erwartet, die nicht aus dem Wirken der Marktkräfte hervorgebracht werden. Hier besteht das staatliche Interesse, solche Aufwendungen effizient zu tätigen und nicht durch privatwirtschaftliche Entscheidungen konterkarieren zu lassen, welche anderen Zielsetzungen, z.B. einer individuellen unternehmerischen Gewinnmaximierung, folgen. So läßt sich etwa argumentieren, daß öffentliche Investitionen in das an Siedlungsschwerpunkten und den gewachsenen Zentren ausgerichtete Schienenpersonen-Nahverkehrsnetz entwertet werden, wenn aus den damit erschlossenen Räumen die Angebotsgelegenheiten sukzessive abwandern bzw. wenn ihnen die ökonomische Basis entzogen wird. Genau dies kann z.B. in der Folge einer Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe an der städtischen Peripherie der Fall sein, die in der Regel in starker Orientierung auf gute Erreichbarkeit für den motorisierten Individualverkehr erfolgt. Ähnliches gilt für Investitionen in die städtebauliche Gestaltung der Fußgängerzonen in den städtischen Zentren. Ebenso haben die öffentlichen Hände ihr investives Verhalten immer auf die Zentren orientiert, wenn es darum ging, publikumsintensive Einrichtungen für Verwaltungs-, Kunst- oder Kulturzwecke selbst zu errichten oder für solche Projekte Dritter Fördermittel bereitzustellen: Dies geschah nicht etwa für Standorte am betriebswirtschaftlich kostengünstigeren Stadtrand, sondern, geleitet von der Vorstellung einer günstigen Erreichbarkeit im Sinne einer Wegesummenminimierung für die nachfragenden Privathaushalte, immer zu Gunsten der Innenstädte und Nebenzentren (vgl. Bleyer, 1999:133). Die Durchsetzung von Plänen, welche die allgemeine Siedlungsentwicklung auf gewachsene (oder neu entstehende) Zentren und die dort vorhandene Infrastruktur lenken wollen, so wie dies bei der Konzeption der Zentralen Orte als Leitgedanke von Raumordnung und Landesplanung sowie bei Siedlungsstruktur- bzw. Zentrenkonzepten auf kommunaler Ebene der Fall ist, dient daher u.a. der Sicherstellung der Effizienz öffentlicher Investitionen. Entsprechend werden öffentliche Interessen durch die aktuelle Einzelhandelsentwicklung berührt, „weil öffentliche Planungen und Investitionen in die Infrastruktur von bestimmten räumlichen Zentrenstrukturen ausgehen“ (Knop, 1991:213) und im Falle einer abweichenden Standortwahl des Handels eine räumliche Konzentration von Nachfrageströmen auf Bereiche außerhalb der Zentren ausgelöst wird. Dies bedingt dann zum einen die Notwendigkeit einer nachsorgenden Infrastrukturanpassung im neuen Standortbereich, zum anderen bedeutet es Konkurrenz-, Entzugs- und damit Entwertungseffekte gegenüber der Infrastruktur und dem Einrichtungsbesatz der schon vorhandenen Zentren. Entsprechend negative Effekte gehen damit für die Qualität des betreffenden Ortes an sich einher. Um solche Effekte zu vermeiden, werden von den Kommunen neuerdings Einzelhandelszentrenkonzepte und ähnliche Planungsansätze verfolgt, die sich mit der räumlichen Steuerung der Angebotsstandorte des Einzelhandels als Träger der Grunddaseinsfunktion „Versorgung“ befassen. Da der Einzelhandel über eine besondere Qualität zur Zentrenbildung<sup>13</sup> verfügt, muß gerade sein Abwandern aus bzw. Absterben in den bestehenden Zentren verhindert werden, wenn ein wesentlicher Be-

<sup>13</sup> „Der Einzelhandel erfüllt in den Innenstädten und Ortszentren eine Leitfunktion. Ohne Handel verliert eine Innenstadt ihre Lebendigkeit, weil diese auf Nutzungsvielfalt und Kommunikation beim Gütertausch basiert. Ohne attraktiven Einzelhandel büßt die Innenstadt einen Großteil ihres öffentlichen Charakters und ihrer urbanen Kultur ein. Auch in den Stadtteilzentren und in den Ortszentren kleinerer Gemeinden bedeutet der Auszug des Einzelhandels Verlust von Kommunikations- und Identifikationspunkten, ohne die solche Zentren auf Dauer nicht lebensfähig sind“ (Janning, 1996:307; vgl. auch Bleyer, 1999:133).

standteil der allgemeinen Siedlungsentwicklung weiterhin zentrenorientiert erfolgen soll.

- Zum anderen verfolgt der Staat eine ausgleichspolitische Zielsetzung. Es ist sein verfassungsmäßiger Auftrag, unzumutbare Benachteiligungen zu verhindern, die sich aus dem Marktprozeß für Teile der Bevölkerung überall dort ergeben können, wo bestehende Bedürfnisse mangels ökonomischer Ressourcen nicht in marktmäßig bediente Bedarfe übersetzt werden können. Gleiches gilt für Bedürfnisse, deren Befriedigung bei fixierter einzelwirtschaftlicher Zielsetzung wegen fehlender Tragfähigkeit nicht realisiert werden kann. Der Anspruch der Raumordnung, eine Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in allen Teilräumen zu erzielen, ist ein Ausdruck dieser ausgleichspolitischen Zielsetzung. Sie gilt auch im Hinblick auf die Versorgung mit Einzelhandelsleistungen, welche in einer arbeitsteiligen Gesellschaft ganz wesentlich die Situation der Gesamtversorgung der Haushalte mit den benötigten Gütern bestimmt. Das Verschwinden von in oder nahe zu den Wohngebieten gelegenen Geschäften zur Deckung des täglichen Bedarfs führt zu einer Verschlechterung der kleinräumigen Versorgung und berührt angesichts dahingehender bestehender landesplanerischer und stadtentwicklungspolitischer Zielsetzungen öffentliche Aufgaben, so daß sich hieraus eine Eingriffsnotwendigkeit von Seiten des Staates ableiten läßt (vgl. Knop, 1991:213). Die Zielsetzung kommunaler Planung, die Nahversorgung aufrecht zu erhalten, ist als konkret geübte Verteilungspolitik Ausdruck des Sozialstaatsgedankens, welcher die bestehende Wirtschaftsordnung maßgeblich bestimmt und fordert, das bestehende Marktversagen abzumildern. „Versteht man Stadtplanung als Beitrag zur Ordnung des menschlichen Zusammenlebens, dann muß sie auch durch die Wertvorstellungen mitbestimmt sein, die den Regeln dieses Zusammenlebens zugrunde liegen“ (Albers, 1992:76). Diese Regeln sind letztlich in der Verfassung kodifiziert, und haben daher auch der räumlichen Planung als Wegweiser in der konkreten Ausgestaltung ihrer Praxis zu dienen.

Die Berechtigung einer insbesondere über die Mittel der Raumordnung- und Landesplanung, der Regionalplanung sowie der Bauleitplanung zu führenden Intervention durch den Staat gegenüber einem gegenwärtig virulent seine Raumnutzungsansprüche durchsetzenden Einzelhandelssektor (vgl. Hatzfeld 1996a; Knop 1991; Janning 1996 und 1998; Bleyer 1999) ergibt sich also aus den genannten Gründen. Grundsätzlich verlangt das im Hintergrund stehende Ordnungsmodell der sozialen Marktwirtschaft, „daß die öffentliche Hand durch das Setzen entsprechender Rahmenbedingungen Fehler des Marktes vermeidet oder korrigiert. Die landesplanerische und städtebauliche Steuerung des großflächigen Einzelhandels ist also (...) das Setzen notwendiger Rahmenbedingungen im Sinne des Allgemeinwohls. Eine derartige Steuerung steht nicht im Gegensatz zur sozialen Marktwirtschaft, sondern entspricht ihrem Wesensgehalt und ihrem Auftrag“ (Janning, 1996:312).

Bei allem Nachdenken über die Berechtigung staatlicher Interventionen ist jedoch auch auf den ab ovo bestehenden Steuerungsanspruch des Staates im Bereich der planungs- wie ordnungsrechtlichen Steuerung des Baugeschehens hinzuweisen, der ganz unbestritten ist. Dem privaten Eigentum an Grund und Boden haben die Verfassungsgeber klare Verwendungsschranken auferlegt, auch hier besteht als elementarer Rahmen die Sozialpflichtigkeit des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG. „Selbst die Befugnis, über Grundstücke zu

verfügen und diese zu nutzen, ist in mannigfacher Richtung verfassungsmäßigen Beschränkungen unterworfen. (...) Aus der verfassungsrechtlichen Garantie des Grundeigentums läßt sich nicht ein Anspruch auf Einräumung gerade derjenigen Nutzungsmöglichkeit herleiten, die dem Eigentümer den größtmöglichen wirtschaftlichen Vorteil verspricht“ (Hesselberger, 1990:139). Obwohl die bauliche Nutzung eines Grundstücks zum Inhalt des Eigentums an Grund und Boden gehört, kann die materielle Baufreiheit nur eine rechtlich geordnete Freiheit sein, in welcher grundsätzlich alle baulichen Maßnahmen einer Genehmigungspflicht unterliegen - anders wäre die Verwirklichung der hierzulande gesetzlich aufgetragenen Ordnung des Baugeschehens und der räumlichen Entwicklung nicht herzustellen (vgl. Battis, 1999:211). Es besteht daher keine vorstaatliche, gleichsam „natürliche“ Baufreiheit, die alleine dem Grundeigentum immanent wäre. Vielmehr beruht die bauliche Nutzbarkeit eines Grundstücks auf einer öffentlich-rechtlichen Verleihung, die sich davon leiten läßt, daß der Eigentumsgebrauch zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen soll und daß, wie es auch die höchste Rechtsprechung versteht, „Unvermehrbarkeit und Unentbehrlichkeit von Grund und Boden es verbieten, die Nutzung vollständig dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen“ (Berg, 1990:214). So liegt das Monopol zur Erteilung von Baurechten und zur Nutzungsqualifizierung von Land allein beim (lokalen) Staat und seinen Organen, d.h. die Nutzung von Grundstücken ist Gegenstand eines staatlichen Erlaubnisvorbehalts. Danach beinhaltet die generelle Genehmigungspflicht baulicher Anlagen einerseits das Verbot, ohne Erlaubnis zu bauen, andererseits muß aber eine Baugenehmigung erteilt werden, wenn das Vorhaben in jeder Hinsicht den rechtlichen Anforderungen entspricht (vgl. Battis, 1999:211). Es muß also, da dies von den Verfechtern einer liberalisierten Wirtschafts- bzw. Einzelhandels(standort)politik regelmäßig übersehen wird, betont werden, daß die Beanspruchung von Land als Baugrund für Bauwerke, die einer Nutzung durch den stationären Einzelhandel dienen, den gleichen ordnungsrechtlichen und bauleitplanerischen Regelungen unterliegt, wie die Beanspruchung von Land als Baugrund für alle anderen denkbaren Bauwerke und Nutzungen auch. Insofern können sich auch Einzelhandelsinvestoren bei der Nutzung ihrer (mitunter spekulativ erworbenen) Grundstücke nur in dem Rahmen bewegen, der durch das von den Kommunen gesetzte Ortsrecht zur Realisierung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung aufgespannt wird. Mithin greift die räumliche Planung in den betrieblichen Wettbewerb nicht ein, lediglich bestimmt sie die Flächen, auf denen dieser Wettbewerb ausgetragen werden darf, was in gleicher Weise etwa auch für die Errichtung von Betrieben des produzierenden Gewerbes, des quartären Dienstleistungssektors und der Industrie oder auch für Wohngebäude gilt. Der großflächige Einzelhandel ist daher aus stadtplanerischer Sicht auch „nicht generell, sondern nur am falschen Standort problematisch“ (Janning, 1996:311). Dabei ist nicht zu vergessen, daß die Bestimmung dieser Flächen, obschon an bestimmte gesetzliche Vorgaben und Bestimmungen überörtlicher Planungsebenen gebunden, Ausdruck eines örtlichen demokratischen Willensbildungsprozesses der kommunalen Gemeinschaft bzw. deren demokratisch legitimer Vertretungskörperschaft ist, denn die Bebauungspläne sind durch den jeweiligen Stadt- bzw. Gemeinderat als Satzung zu beschließen.

Ein Anspruch Privater auf die Aufstellung oder Änderung von Bauleitplänen zur Verbreiterung der Kulisse von Ansiedlungsmöglichkeiten für bestimmte Vorhaben oder zur Ermöglichung einer bestimmten Nutzung auf einem Grundstück besteht im übrigen nicht.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, „daß die Bodennutzung in der sozialen Marktwirtschaft zum einen durch die Bauleitplanung und zum anderen über den marktwirtschaftlichen Wettbewerb um die von der Planung freigegebenen Nutzungsrechte gesteuert wird“ (Janning, 1996:311). Dies stellt im hiesigen herrschenden Staats- und Gesellschaftssystem den fest fixierten Rahmen jedweder baulichen Aktivität des privaten Kapitals dar. Die in diesem Kapitel getroffenen Setzungen, innerhalb derer sich die Argumentation in den weiteren Kapiteln bewegt, entsprechen diesem Rahmen.

### **2.2.3 Einordnung innerhalb des kommunalpolitischen Komplexes**

Abschließend soll der ausgewählte Untersuchungsgegenstand der Einzelhandelszentrenkonzepte eine genauere Einordnung innerhalb des kommunalpolitischen Komplexes von Politik, Planung, Verwaltung und Vollzug erfahren. Die bereits mit Abbildung 2–2 grob vorgenommene Abgrenzung gegenüber verwandten und kontextbildenden Problembereichen bzw. Forschungsfeldern wird nachfolgend verfeinert.

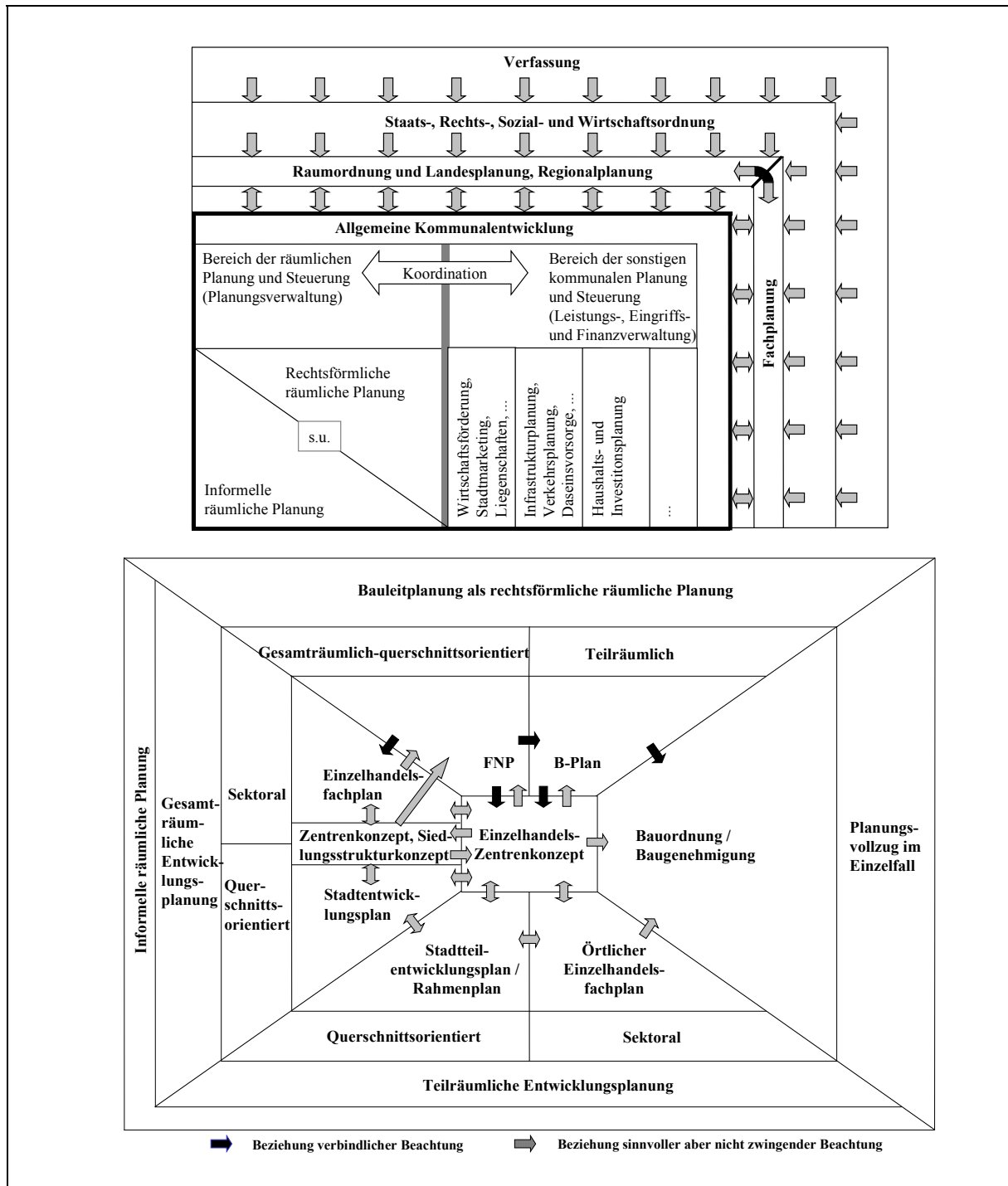
Wie das Denkschema in Abbildung 2-3 zeigt, erweist sich die Beschäftigung mit Einzelhandelszentrenkonzepten als ein Aspekt der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der allgemeinen Kommunalentwicklung, wobei diese „Entwicklung“ einerseits im empirisch-materiellen Sinne zu interpretieren ist, und andererseits die aktive Gestaltung der Umwelt durch planerisches Handeln bestimmter Akteure im Kompetenzbereich des lokalen politisch-administrativen Komplexes meint. Dieses politische bzw. verwaltungsmäßige Handeln ist verschiedenen Vorgaben und Rahmensetzungen unterworfen, die in der Abbildung mit den Ebenen der Raumordnung, Landes-, Regional- und Fachplanung, der Staats-, Rechts, Sozial- und Wirtschaftsordnung und schließlich mit der alle anderen umschließenden Ebene des Grundgesetzes angedeutet sind. Auf das Verhältnis dieser Ebenen hinsichtlich der gegenseitigen Bedingung, Konkretisierung und Ableitung kann hier nur für die unmittelbar interessierenden Aspekte eingegangen werden (vgl. Kapitel 2.2.2 und 5.7).

Innerhalb des für die allgemeine Kommunalentwicklung verantwortlichen Komplexes aus Politik und Verwaltung sind Einzelhandelszentrenkonzepte dem Bereich der räumlichen Planung und Steuerung zuzuordnen: Diesem steht der Bereich der sonstigen kommunalen Planung und Steuerung mit den Armen der Leistungs-, Eingriffs- und Finanzverwaltung gegenüber, die je eigene kommunale Fachpolitiken und -planungen ausbilden. Diese können in der vorliegenden Arbeit aber nicht weiter verfolgt werden. Einzelhandelszentrenkonzepte als solche besitzen Instrumentencharakter, im Sinne des Zweck-Mittel-Schemas sind sie der von der Gemeinde als zielführend angesehene direkte Handlungsansatz, um die örtliche Einzelhandelsentwicklung in ihrer räumlichen Entfaltung zu steuern. Zwar können auch die Instrumente der Leistungs-, Eingriffs- und Finanzverwaltung als weitere Bereiche kommunaler Politik und Planung eine raumrelevante Wirkung entfalten, hier muß allerdings die Konzentration auf diejenigen Ansätze erfolgen, die sich unmittelbar auf die Planungsmaterie der Einzelhandelsstandorte richten. Aber auch alleine innerhalb der räumlichen Planung stehen Einzelhandelszentrenkonzepte in vielfältiger Beziehung zu anderen Plänen, Programmen und Konzepten der Planungsverwaltung, die je nach konkreter Ausgestaltung des örtlich etablierten Plan- und Programmsystems unterschiedlich ausfallen können.

In der abstrahierenden Darstellung (vgl. Abbildung 2-3) ist zunächst festzuhalten, daß Einzelhandelszentrenkonzepte eine Stellung im Schnittfeld zwischen der rechtsförmlichen

räumlichen Planung und der informellen räumlichen Planung innehaben. Zwar weisen sie nicht den gleichen Rechtscharakter auf, wie die verbindliche Bauleitplanung, jedoch bedienen sie sich - wie noch zu zeigen sein wird - vielfach explizit baurechtlicher Steuerungsinstrumente, ja diese können häufig sogar als ihr Kerngehalt angesehen werden.

**Abbildung 2-3: Stellung von Einzelhandelszentrenkonzepten innerhalb des kommunalpolitischen Komplexes**



Quelle: Eigene Darstellung.

Als Konzepte, welche zuvorderst die räumliche Ordnung und Entwicklung eines einzelnen Funktionsektors zum Gegenstand haben, bestehen besonders intensive Berührungspunkte zu

den allgemeinen Zentrenkonzepten und Raumstrukturmodellen, auf welche die Siedlungsentwicklung insgesamt gerichtet werden soll. Ihrem Anliegen nach, nämlich den Einzelhandel in seiner räumlichen Entwicklung durch bestimmte Maßnahmen auf ein System intrakommunaler zentraler Orte zu lenken, bilden Einzelhandelszentrenkonzepte eine Meta-Schicht einzelfachlich orientierter planerischer Aussagen im Vorfeld anschließender planerischer Erwägungen über konkrete Nutzungsverteilungen. Daher stehen sie den allgemeinen, d.h. den überfachlichen Zentrenkonzepten bzw. Siedlungsstrukturkonzepten nahe. Da solche allgemeinen Zentrenkonzepte bzw. Siedlungsstrukturmodelle in aller Regel die Grundlage für die Aufstellung und Fortschreibung der Flächennutzungspläne bilden, besteht auch eine - wenngleich eher mittelbare - Verklammerung mit diesen. Wenn man bedenkt, daß sich vielerorts die realen Standortstrukturen des Einzelhandels in Widerspruch zu den dort gültigen Planungsmodellen verfestigt haben, wird es sich häufig als sinnvoll erweisen, daß gerade im Vorfeld der Fortschreibung von Flächennutzungsplänen, deren immanente räumliche Siedlungsleitbilder sich als tradiert erweisen, spezielle fachliche Zentrenkonzepte für den Einzelhandel aufgestellt werden. Auf ihrer Grundlage können dann - ggf. unter Berücksichtigung weiterer einzelfachlich begründeter Zentrenmodelle - allgemeine Siedlungsstrukturmodell erarbeitet werden, auf deren Basis die überfachliche Gesamtschau der räumlichen Zuordnung von Nutzungen durch den Flächennutzungsplan vorgenommen wird. Auch ganz unabhängig von evtl. bestehenden Absichten, den Flächennutzungsplan zu überarbeiten oder überhaupt erstmalig aufzustellen, kann die Erarbeitung eines Einzelhandelszentrenkonzepts sinnvoll betrieben werden. Es liefert zeitnah entscheidungsrelevante Informationen für das beabsichtigte planmäßige Verwaltungshandeln und ist - dann im Sinne eines einzelfachlichen Konzepts - unkompliziert zu aktualisieren.

Darüber hinaus weisen Einzelhandelszentrenkonzepte einen engen Zusammenhang mit den Aufgaben von Bebauungsplanung und Bauordnung auf. Dieser besteht insofern, als die Bebauungsplanung aus der Genehmigungspraxis der Bauordnung Orientierungen gewinnen kann, ob vor dem Hintergrund der in den Einzelhandelszentrenkonzepten niedergelegten Zielsetzungen ein steuerndes Eingreifen mit rechtsförmlichen Planungsmitteln in die Realentwicklung erfolgen muß.

Einzelhandelszentrenkonzepte weisen nicht nur Bezüge zur rechtsförmlichen räumlichen Planung und zu den grundlegenden Planungsmodellen der Siedlungsentwicklung auf, sondern sie tragen auch Aspekte der informellen räumlichen Planung in sich oder sind Teil dieser. Dies gilt sowohl unabhängig davon, ob es sich um eine sektorale oder um eine querschnittsorientierte Planung handelt, wie es auch unabhängig davon gilt, ob es sich bei dem wahlweise verfolgten Zugang um eine gesamträumliche oder eine teilräumlichen Betrachtung handelt: In querschnittsorientierten Stadtentwicklungsplänen bzw. Stadtteilentwicklungsplänen sind immer auch insbesondere Aussagen zur räumlichen Verortung des Einzelhandels zu treffen, wenn eine wesentliche Gestaltungskraft nicht außer Acht gelassen werden soll. Daß solche Aussagen auch integraler Bestandteil von sektoral angelegten Fachplänen für den Einzelhandel sein müssen, liegt auf der Hand, unabhängig davon, ob die ganze Stadt oder nur ein Ausschnitt davon den Bezugsraum der Planung darstellt.

Nimmt das Denkschema der Abbildung 2-3 aus Gründen der visuellen Darstellung eine harte Abgrenzung vor, so erweist es sich in der Realität, daß vielfach Übergangsformen von Einzelhandelszentrenkonzepten vorliegen. Auf die bestehende Vielfalt dieser Derivate unterschiedlicher Schwerpunktsetzungen und Bezüge zu den abgegrenzten Kategorien weisen sehr anschaulich bereits die Namen hin, die von der kommunalen Planungspraxis für den jeweiligen Ansatz gefunden werden (vgl. Kapitel 7.2.1). Diese Übergänge bestehen - nach

dem gezeigten idealtypischen Denkschema - vor allem in Richtung auf Einzelhandelsfachpläne, auf teilträumliche Einzelhandelsfachpläne sowie auf Stadtentwicklungspläne. Darüber hinaus gibt es auch Übergangsformen zu Konzepten reiner Baurechtsanalyse nach dem Gesichtspunkt der räumlichen Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben, die innerhalb des Denkschemas im Sinne einer programmäßigen Baurechtsanwendung bzw. Baurechtskorrektur dem Bereich der verbindlichen Bauleitplanung zuzurechnen wären. Um die Analyse dieses in der Praxis offensichtlich noch nicht eindeutig (formal) ausdifferenzierten Planungsfeldes geht es, weswegen bislang auch davon die Rede war, „Einzelhandelszentrenkonzepte und ähnliche Planungsansätze zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung“ untersuchen zu wollen. Eine darüber hinausgehende allgemeine Diskussion der genannten Bereiche der rechtsförmlichen räumlichen Planung sowie der gesamt- wie teilträumlichen informellen räumlichen Planung muß in der vorliegenden Untersuchung unterbleiben. Fixpunkt des hier verfolgten Forschungsinteresses sind Einzelhandelszentrenkonzepte bzw. ihre Derivate im engeren Sinn.

## **2.2.4 Fokussierung der Betrachtungsperspektive auf die Erzeugung technischen Planungswissens**

Gegenüber dem gewählten konkreten Forschungsgegenstand der Einzelhandelszentrenkonzepte können potentiell verschiedene Problem- und Betrachtungsperspektiven eingenommen werden.

Eine mögliche Forschungsfrage, die hier jedoch nicht aufgeworfen wird, könnte sich auf die Feststellung der gegenwärtigen Verbreitung oder des Diffusionsprozesses von Einzelhandelszentrenkonzepten und ähnlicher Derivate unter den Großstädten der Bundesrepublik<sup>14</sup> beziehen. Eine deskriptive Gesamtaufnahme, in wie weit sich die Großstädte in Deutschland, respektive in wie weit sich die Stadtplanungs- und Stadtentwicklungspraxis in Deutschland schon mit dieser Frage auseinandergesetzt hat, um auf Basis einer Totalerhebung oder Stichprobe statistische bzw. probabilistische (vgl. Friedrichs, 1985:65) Aussagen zu treffen, wird hier nicht verfolgt.

Eine weitere Differenzierungsmöglichkeit der Betrachtungsperspektive, die eingenommen werden kann, ergibt sich aus der Überlegung, daß ein Einzelhandelszentrenkonzept als Produkt eines bestimmten Entstehungsprozesses anzusehen ist, d.h. ein textlich niedergelegtes und durch Karten und bildliche Darstellungen visualisiertes Zeugnis eines Planungsprozesses darstellt.

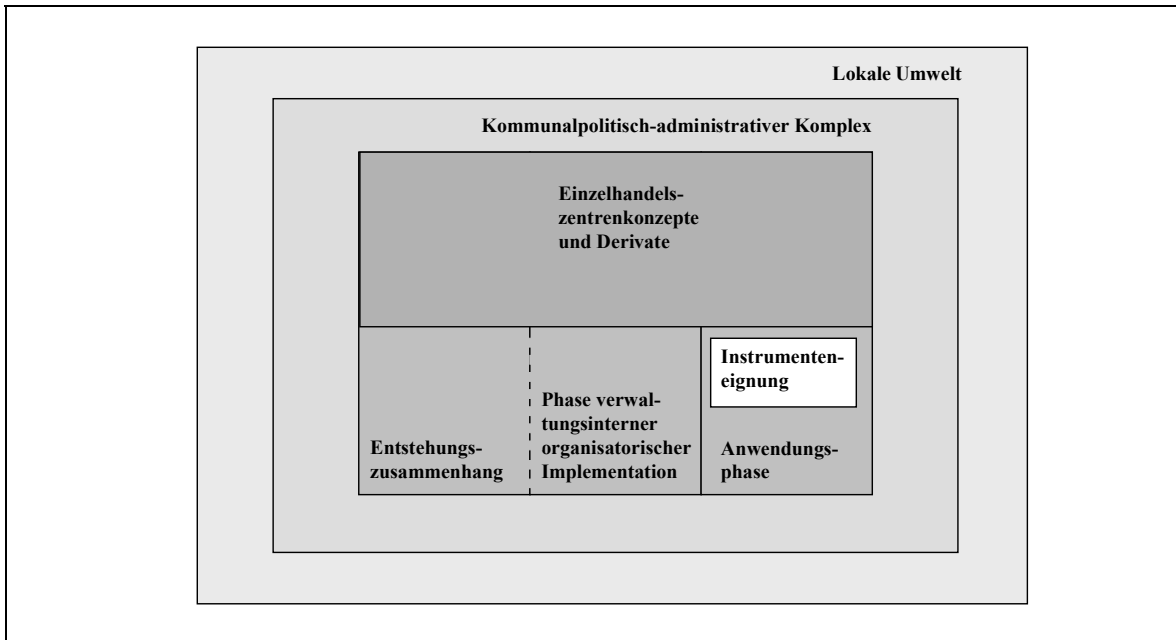
In einem einfachen Phasenmodell lassen sich dann sein Entstehungszusammenhang, die Phase der Schaffung notwendiger Organisationsstrukturen (Klärung von Informationswegen, Kompetenzen, Beteiligungsmechanismen, Arbeitsformen) innerhalb der verteilten Verwaltungszuständigkeiten sowie schließlich die Anwendungsphase unterscheiden (vgl. Abbildung 2-4). Grundsätzlich kann festgehalten werden, daß sich das unterschiedlich gewichtete

<sup>14</sup> Vgl. dazu die Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIfU) „Kommunale Wirtschaftsförderung der 90er Jahre“: Diese - allerdings spezifisch an die Wirtschaftsförderer der befragten Städte gerichtete - Erhebung aus dem Jahr 1995 (Auswertungsbasis: 170 Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern) hatte unter anderem in der Auswertung der Frage nach der „Realisierung wirtschaftsorientierter Projekte oder Konzepte“ durch die kommunale Wirtschaftsförderung zum Ergebnis, daß 25,3 % der antwortenden Städte (inhaltlich nicht näher spezifizierte) „Einzelhandelskonzepte“ nicht geplant und weitere 15,3 % solche zwar geplant, aber noch keine Schritte zu ihrer Realisierung unternommen hatten; in 27,1 % der Städte hatten die Wirtschaftsförderer jedoch „Einzelhandelskonzepte“ zum Befragungszeitpunkt „in der Konzeption“, und 32,4 % der Städte hatten solche bereits „realisiert“ (vgl. Hollbach-Grömig, 1996:65).



Erkenntnisinteresse gegenüber den drei genannten Phasen aus der verfolgten Absicht der vorliegenden Untersuchung erklärt, insgesamt zwar einen Beitrag im Bereich der „procedural planning theorie“ zu leisten, hierbei aber das Hauptaugenmerk speziell auf planungspraxeologische Aspekte zu legen (vgl. Kapitel 2.1.2).

**Abbildung 2–4: Betrachtungsperspektive des konkreten Forschungsgegenstands**



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Phase des Entstehungszusammenhanges wird nur insoweit untersucht, als es um die Abfrage von Fakten und Erfahrungen geht, welche die Materialität des Planungsansatzes betreffen. Eine Analyse unter entscheidungstheoretischen Gesichtspunkten, etwa hinsichtlich der Frage nach der Rolle von einzelnen Akteuren bei der Entscheidung zur Aufnahme des Planungsprozesses, nach dem Zustandekommen von Entscheidungen oder nach der methodischen Vorgehensweise bei der Auswahl des verfolgten Planungsansatzes aus der Menge der möglichen Planungsansätze, muß an dieser Stelle unterbleiben – dies ist nicht Gegenstand der Arbeit<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Es geht nicht um die Werdegangsgeschichte von Einzelhandelszentrenkonzepten und ähnlichen Planungsansätzen zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung unter entscheidungstheoretischen Gesichtspunkten. Pläne, Programme, Konzeptionen, Leitbilder, allgemein Entwürfe zukünftiger kommunaler Entwicklung sind immer auch Ausdruck bestimmter Akteurs- und Interessenskonstellationen, die im jeweiligen Bezugsraum den politischen und planerischen Prozess der Stadtentwicklung mehr oder weniger ausgeprägt beherrschen. Dem können sich auch Einzelhandelszentrenkonzepte und ähnliche Manifestationen planerischer Aktivität zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung nicht entziehen - wie jedes soziale Artefakt als ein Korrelat anzusehen ist, das sich aus der Summe von auf einen bestimmten Gegenstand bzw. von auf ein bestimmtes Problem fixierten menschlichen Handlungen ergibt, die von Akteuren interessensgeleitet und unterschiedlich durchsetzungsfähig zu dessen Lösung unternommen werden. Hier geht es jedoch nicht um die ex-post-Analyse der Einzelhandelszentrenkonzepte hinsichtlich ihres Zustandekommens bzw. der Determiniertheit des ihnen zugrundeliegenden Entscheidungsprozesses. Der Frage, wer wann mit welchem Erfolg und aus welchem Grund den jeweiligen Entscheidungsprozess - und in dessen Ergebnis den jeweils zu untersuchenden Planungsansatz - beeinflusst hat, wird nicht weiter nachgegangen. Mit der hier gewählten Forschungsfrage verbindet sich kein deskriptives entscheidungstheoretisches Erkenntnisinteresse, und entsprechende Untersuchungen müssen anderen Arbeiten vorbehalten bleiben.

Die Phase der verwaltungsinternen organisatorischen Implementation, die vom Entstehungszusammenhang faktisch nicht völlig zu trennen ist, ist im vorliegenden Zusammenhang gleichfalls weniger hinsichtlich der Werdegeschichte und der dort zu bewältigenden Probleme, als bezüglich ihrer verwaltungstechnischen Struktur und deren Bewährung in der Anwendung von Interesse.

Die größte Aufmerksamkeit ruht mit dem Einzelhandelszentrenkonzept als solchem jedoch auf dem Produkt des Planungsprozesses in seinen einzelnen Bausteinen und auf deren Anwendung. Es geht um die Untersuchung, welche der bisher in der Praxis beschrittenen Lösungswege erfolgsversprechend im Sinne der intendierten Zielerreichung sind, und welche der dabei eingesetzten Instrumente die beste Wirkung zeigen. Mit Schwerpunkt auf der dritten, soll für alle angegebenen Phasen instrumentelles Wissen, also Wissen über instrumentelle Möglichkeiten zur Veränderung des Planungsobjekts der räumlichen Einzelhandelsentwicklung, erzeugt werden. Dies schließt ein Wissen über materielle Aspekte in deskriptiv-technischem Sinne (Inhalte, Ziele) sowie über formelle Aspekte (Verfahrensaspekte, Organisationsstrukturen, Verbindlichkeitsgrad) ein, es soll technisch-ganzheitlich die Funktionsweise der zur Zielverwirklichung eingesetzten Mittel ergründet werden. Die bei der Anwendung des Planungsansatzes getätigten Erfahrungen und die sachliche Eignung der instrumentellen Ausgestaltung, also die Wirkungs- und Funktionserfahrungen während der Anwendung der zu Plan, Programm oder Konzepten verfestigten Planungsaktivitäten, sind von besonderem Interesse. „Instrumentelles Wissen verknüpft Sachverhalte mit Handlungsweisen im Hinblick auf die Erreichbarkeit von Zielen. Es besteht in Rezepten, Heuristiken, Regeln, Techniken und Methoden, mit deren Hilfe man eine Situation manipuliert“ (Bechmann, 1981:50; unter Verweis auf Laage et al. 1976, dort zitiert bei Rittel 1969). Solche Manipulationsmöglichkeiten sollen im vorliegenden Kontext identifiziert und kritisch überprüft werden. Andere planungswissenschaftliche Erkenntnisdimensionen müssen hier dagegen unberücksichtigt bleiben. Das formulierte Interesse, vor allem der Instrumenteneignung von Einzelhandelszentrenkonzepten nachzugehen, rückt daher deren Struktur und Mechanismen in den Mittelpunkt der Betrachtung, und weniger ihren Werdegang. In der Praxis getätigte Planungswege und Planungserfahrungen sollen systematisiert, problematisiert und wiedergegeben werden, es soll insbesondere ein instrumentelles, handlungspraktisches Wissen (vgl. Kapitel 2.1.2.2) erzeugt werden. Eine darüber hinausgehende wirkungsanalytische Betrachtungsperspektive ex-post kann allerdings nur punktuell und mit sehr vagen Ergebnissen eingenommen werden. Zum einen stehen noch kaum Anwendungserfahrungen mit Einzelhandelszentrenkonzepten und ähnlichen Planungsansätzen zur Verfügung. Zum anderen ist es aufgrund fehlender systematischer Beobachtungen der räumlichen Einzelhandelsentwicklung im zeitlichen Längsschnitt alleine schon schwierig, Veränderungen auf der materiellen Zielebene der Steuerungsbemühungen festzustellen; noch schwieriger ist es, diese dann auch kausal mit den ergriffenen Steuerungsbemühungen in Verbindung zu bringen, denn dies würde eine entsprechende Analyse aller relevanten Rand- und Umweltbedingungen erforderlich machen. In den Fällen, wo erste Erfahrungen getätigt wurden und Daten zur Verfügung stehen, werden diese dennoch und unter allem Vorbehalt thematisiert. Ein weiterer Zugangsweg zur Gewinnung von wirkungsanalytischen Aussagen zumindest im weiteren Sinne wurde dadurch beschritten, daß beteiligte Akteure der Planungsverwaltung nach den Erfolgen und Mißerfolgen des in der jeweiligen Beispielstadt betriebenen Planungsansatzes gefragt wurden. Auch durch die Abfrage dieser subjektiven Wahrnehmungen von involvierten Planungsexperten z.B. im Hinblick auf die organisationale Implementation oder die Anwen-

dingung ließen sich Hinweise auf die Eignung und die instrumentellen Möglichkeiten des verfolgten Planungsansatzes gewinnen.

### **2.3 Zur dinglichen, räumlichen und zeitlichen Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands**

Was die dingliche Abgrenzung anbelangt, so sind primär die in der Planungspraxis verfolgten Wege der planerischen Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung in den ausgewählten Beispielen von 25 deutschen Großstädten mit jeweils mehr als 100.000 Einwohnern (vgl. Kapitel 2.5.4) Untersuchungsgegenstand der Arbeit. Für deren Erforschung bilden vor allen Dingen die einzelnen Pläne, Konzepte oder Programme als schriftlich fixierte Handlungsanweisungen bzw. als Dokumente eines entsprechenden Handlungswillens der Kommunen die konkreten Untersuchungsobjekte. Darüber hinaus bezieht die Untersuchung aber auch weitere Quellen ein, um Kontextwissen zum besseren Verständnis der in diesen Planungsdokumenten niedergelegten Planungsansätze zu erschließen. Auch z.B. Statistiken und sonstige sekundäranalytische Materialien können als Träger relevanter Information über die Beispielstadt und ihre Planungsanstrengungen angesehen werden. Ferner sind auch die sachbefaßten Mitarbeiter der Planungsverwaltung als geeignete Quellen anzusehen, denn sie besitzen Expertenwissen über den Untersuchungsgegenstand.

Demgegenüber sind die Städte, die als Fallbeispiele ausgewählt wurden, in ihren faktischen empirisch-materiellen Raum- und Einzelhandelsstrukturen nur mittelbar Untersuchungsobjekt. Eigene Primärerhebungen von Strukturen und Entwicklungsprozessen des Einzelhandels in der jeweiligen örtlichen Gegebenheit können hier nicht durchgeführt werden. Insofern bezieht sich die Untersuchung allein auf die Abbildung dieser Wirklichkeit, wie sie in den analysierten Materialien schriftlich fixiert und zum Ausgangspunkt der örtlich beschrifteten Einzelhandelsplanung gewählt wurde. Ob und in wie weit damit eine gefilterte Wahrnehmung und in der Folge eine selektive Wiedergabe der Wirklichkeit, sei es interessengetrieben, sei es unbeabsichtigt, verbunden ist, kann hier nicht entschieden werden.

Der Untersuchungsraum „Deutschland“ ergab sich aus der Wahl der Problemstellung und aus dem Forschungsziel, für die Planungspraxis innerhalb des administrativ einheitlichen Raumes der Bundesrepublik unter den vorhandene Planungsansätze eine „Best Practice“ zu identifizieren, hemmende und akzelerierende Faktoren zu bestimmen und nach Möglichkeit einen eigenen (idealtypischen) Planungsansatz zu entwickeln. Auch der in Deutschland gegebene Rechtsrahmen erschien in allen Landesteilen hinreichend homogen, so daß die Untersuchung bundesländerübergreifend angelegt werden konnte: Das im Baugesetzbuch sowie in der Baunutzungsverordnung des Bundes geregelte Baurecht ist in allen Bundesländern verbindlich und daher einheitlich, und auch das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht erscheint in der Ausfüllung zwischen Bund und Ländern nicht von einer solchen Varianz, daß eine Übertragbarkeit von lokalen Planungsansätzen zur räumlichen Einzelhandelssteuerung, die unter der Determination der jeweiligen Planungsgesetze und Raumordnungspläne der Länder erarbeitet wurden, von vornherein ausgeschlossen erscheinen würde. Es wird aber unterstellt, daß die graduell unterschiedliche Ausformung des Rechtshintergrundes und - damit in Verbindung - die unterschiedlich kritische politische Befassung mit dem Thema der räumlichen Einzelhandelsentwicklung in den einzelnen Bundesländern zu einer gewissen Bandbreite von Existenzformen der zu untersuchenden Planungsansätze beitragen kann. Um gerade auch die aus diesem Grunde möglicherweise bestehende Bandbreite der Lösungsvorschläge im

Sinne einer Kreativitätsressource abzuschöpfen, wird hier danach getrachtet, Beispiele aus allen Bundesländern in die Untersuchung einzubeziehen. Mit Hilfe eines Quotenmodells (vgl. Kapitel 2.5.4) konnte bei gegebener diffuser Grundgesamtheit für alle Bundesländer erreicht werden, daß sie - mit Ausnahme des Saarlands - mit zumindest je einer Fallbeispielstadt vertreten sind.

Indes wurde ein über die nationalen Grenzen Deutschlands hinausgehender Untersuchungsraum für das intendierten Forschungsziel nicht als fruchtbar erachtet. Dagegen spricht nicht nur die fehlende transeuropäische Harmonisierungen des in diesem Zusammenhang relevanten Rechtsrahmens, sondern auch die sonstige Unvergleichbarkeit der Länder, etwa im Hinblick auf das Siedlungssystem, das Wohlstandsniveau, das politisch-administrative System, das Verbraucherverhalten oder den Konzentrationsfortschritt in der Einzelhandelswirtschaft. Die Erforschung der Übertragbarkeit von im Ausland entwickelten und vor dem Hintergrund der Spezifik des dort herrschenden Planungssystems angewandten Planungsansätzen zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung (vgl. etwa Blatt/v. Raczeck 1998; Adrian/Junker et al. 1998; Brückner 1998) auf die kommunale Planung in Deutschland muß, jedenfalls in ihrer systematischen Überprüfung, anderen Arbeiten vorbehalten bleiben.

Im Gegensatz zur genau festgelegten räumlichen Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands fällt die zeitliche Abgrenzung unscharf aus, da sie sich im wesentlichen durch die individuellen Entwicklungsgeschichten der in Frage stehenden Planungsansätze ergibt. Während sich einige Kommunen der Frage der Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung - auch explizit - schon vergleichsweise früh annahmen, beschäftigen sich andere erst seit kürzerer Zeit mit diesem Problem. Weil darüber hinaus dieser Thematik seitens der Stadtpolitik und Stadtverwaltung in den bereits aktiv gewordenen Städten eine unterschiedliche Priorität eingeräumt wird, sind auch unterschiedliche Umsetzungsgeschwindigkeiten und Bearbeitungsstände zu verzeichnen. So ergibt sich zum Untersuchungszeitpunkt bei den Kommunen insgesamt ein heterogenes Bild ganz unterschiedlicher Problempräsenz, Problembehandlung und Maßnahmenumsetzung. Insgesamt kann aber festgehalten werden, daß das Jahrzehnt seit 1990, sowohl in Bezug auf die tatsächliche räumliche Siedlungs- und Einzelhandelsentwicklung, als auch in Bezug auf die darauf gerichtete planerische Aktivität, den Kernzeitraum des Interesses darstellt. Liegen auch einerseits die Wurzeln der einzelnen Planungsprozesse teilweise weiter in der Vergangenheit zurück (etwa in alten Flächennutzungsplänen oder in den vielfach diesen zugrunde liegenden Siedlungsstrukturmodellen der 70er Jahre), und befinden sich andererseits auch die Planungsprozesse einiger Fallbeispielen erst noch in der Anfangsphase, ohne daß daher schon detaillierte Erfahrungen vorliegen könnten, so bezieht sich die Untersuchung schwerpunktmäßig auf Fallbeispiele mit dem Entstehungs- und Fertigstellungshorizont in den 90er Jahren. Es kann mit einiger Berechtigung davon ausgegangen werden, daß - abgesehen von wenigen älteren Ausnahmen - die Aufnahme von Planungsanstrengungen durch die Kommunen zur räumlichen Steuerung der Einzelhandelsentwicklung, jedenfalls soweit sie in explizit zu diesem Zweck aufgestellten einzelhandelspezifischen Plänen und Konzepten erfolgt, ein Phänomen der 90er Jahre darstellt. Dies ist auch Ausdruck der Tatsache, daß in den 90er Jahren eine gewisse allgemeine Wiederkunft der Stadtentwicklungsplanung, jedenfalls aber der Verfolgung strategischer Planungen durch die Kommunen festzustellen ist (vgl. Spiekermann, 2000), welche sich ihrer Aufgabe nach einzelner Funktionsbereiche annimmt und hierzu beispielsweise „Masterpläne“ o.ä. entwickelt. Eine sachliche Berechtigung oder Notwendigkeit, die Einzelhandelsfunktion in einem solchen strategischen Planungsansatz zu behandeln, scheint hierbei vielerorts im gleichen

Zeitraum erkannt worden zu sein. Ein weiterer Grund kann darin liegen, daß sich viele Kommunen mit dem Gedanken tragen, neue Flächennutzungspläne aufzustellen, weil die bestehenden Pläne mittlerweile stark in die Jahre gekommen sind. Auch hierzu sind im Vorfeld entsprechende grundsätzliche Analysearbeiten und Strategieüberlegungen zu unternehmen, die nicht zuletzt auch dem Einzelhandel zu gelten haben.

Als zeitliche Abschneidegrenze für die Recherchearbeiten wurde der 31. Januar 2001 gewählt. Dies ist daher das Datum des jeweils aktuellsten Standes der Einzelhandelsplanungen der Städte, die als Fallbeispiele ausgewählt wurden. Zwischenzeitlich ggf. eingetretene Neuerungen konnten hier keine Berücksichtigung mehr finden.

## **2.4 Untersuchungsziele und Forschungsfragen**

Nachfolgend werden die Untersuchungsziele allgemein benannt und anschließend in konkrete Forschungsfragen übersetzt.

### **2.4.1 Allgemeine Untersuchungsziele**

Der Wesenskern der Planung besteht darin, Anleitungen darzubieten, was alles zu tun ist, um ein angestrebtes Ergebnis herbeizuführen (vgl. Schönwandt, 1999:31). Das Erzeugen und Reduzieren von Lösungsvarianten ist kennzeichnend für den Erarbeitungsprozess einer Anleitung (vgl. Schönwandt, 1999:31). Die gegenwärtig von vielen Städten, d.h. also in größerer Anzahl - und bei gegebener Absenz eines referenzgeeigneten Handlungsmusters individuell und ad-hoc - erarbeiteten Planungsansätze können als unterschiedliche Wege auf der Suche nach einer geeigneten Anleitung interpretiert werden, die auf das Problemfeld der Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung bezogen ist. Sie können als Varianten eines Planungsansatzes zur Lösung eines identischen oder doch ähnlichen Problems aufgefaßt werden. Die zur Behandlung dieses Problems existierenden Anleitungen sind in erster Linie von Planungspraktikern entwickelt worden, während die wissenschaftliche Raumplanung als Forschungsdisziplin aktuelle Beiträge zu diesem Bereich noch eher vermissen läßt. So existiert derzeit weder in der Forschung, noch in der Praxis ein Überblickswissen zu diesem Problemfeld. „Beim ‚Varianten erzeugen‘ suchen wir nach verschiedenen Lösungsmöglichkeiten für unser Planungsproblem, und ‚Varianten reduzieren‘ bedeutet, daß wir uns für (meist nur) eine der gefundenen Lösungsmöglichkeiten entscheiden und andere verwerfen müssen“ (Schönwandt, 1999:31). Mit der vorliegenden Untersuchung soll vor dem Hintergrund eines insgesamt noch geringen Wissensstandes genau dieses geschehen. Hierbei wird jedoch zuvorderst nicht der Einfallsreichtum, das Problemverständnis oder das Wissen des Forschers als Kreativitätsressource für die Variantenerzeugung herangezogen, sondern dazu dienen die vorliegenden Praxisbeispiele der ausgewählten Kommunen. Es wird dabei die Einschätzung von Bechmann geteilt, daß Planungen kreative Prozesse sind, „deren Strukturen und Verläufe trotz mannigfacher Variationen von Form, Inhalt und Details nach festem Muster gestaltet sind“ (Bechmann, 1981:7), so daß es gilt, deren zielführendste Lösungen herauszufiltern. Um diese Kreativität in großer Breite zu erschließen, war es das Bestreben, mit den Fallbeispielen möglichst viele verschiedene, extreme oder vielleicht bereits idealtypische Positionen, Lösungswege und Fallkonstellationen aufzugreifen. Daher wurden nicht nur die ausdrücklich als „Einzelhandelszentrenkonzepte“ firmierenden, sondern auch inhaltlich

verwandte „ähnliche Ansätze“ der planerischen Steuerung räumlicher Einzelhandelsentwicklung in die Untersuchung einbezogen. Die Identifikation besonders überzeugender Lösungen entspricht der Variantenreduzierung, am Ende steht dann ein Vorschlag eines als idealtypisch erachteten Einzelhandelszentrenkonzepts, der Referenzpunkte bietet. Als Maßstäbe für die Eignungsbewertung können die vergleichende Gegenüberstellung der Planungsansätze, die Selbsteinschätzung der beteiligten Planer, der materiell erzielte empirische Steuerungserfolg und die Erfüllung deduktiv bestimmter Anforderungen an solche Planungsansätze herangezogen werden.

Damit ist gleichzeitig die Erfordernis gegeben, einen Anforderungskatalog zu spezifizieren, welcher Mindeststandards feststellt, die bei beabsichtigten Planungsaktivitäten zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung erfüllt werden sollten, um deren Erfolgsaussichten zu steigern (vgl. Kapitel 2.1.2.2).

So kann in allgemeiner Beschreibung das Ziel der vorliegenden Arbeit darin ausgedrückt werden, daß im Planungsfeld des Einzelhandels, konkret bei der Aufgabe der Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung durch die kommunale Planungsverwaltung, künftig „ein Problembereich so gelöst werden kann, daß eine Anwendung in der Praxis möglich wird, daß ein praktisches Problem besser gelöst werden kann als zuvor“ (Alemann, 1984:251). Es wird daher der Frage nachgegangen, mit welchem Planungsansatz diese Aufgabe zufriedenstellend bzw. besonders wirkungsvoll gelöst werden kann. Allgemein gesprochen geht es darum, hemmende und akzelerierende Faktoren für die Erreichung des ins Auge gefaßten Steuerungsziels zu bestimmen und mit dahingehenden Verbesserungsvorschlägen zur Optimierung der Problemlösung für die Praxis beizutragen. Das intendiert vor allem die Auseinandersetzung mit zu verfolgenden Zielen und den organisationalen sowie materiellen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit im Sinne der Zielerreichung. Es geht um das Erkennen technischer Akzelerations- und Hemmnisfaktoren bei der einzelhandelsbezogenen Planungsarbeit innerhalb des von der Stadtverwaltung zu verantwortenden Handlungskreises. Aus der wissenschaftlichen Analyse der Fallbeispiele soll letztendlich eine strukturierte und detaillierte Anleitung zum Zweck-Mittel-Handeln erarbeitet werden, so daß damit ein Planungsverfahren entworfen, d.h. dem praktischen Planungshandeln im Aufgabenfeld der kommunalen Einzelhandelssteuerung ein zielführender Rahmen von Regeln und Arbeitsschritten gegeben wird. Mit der näheren Bestimmung eines solchen geeigneten Einzelhandelsplanungsansatzes wird insgesamt ein Beitrag zur Instrumentenentwicklung der Raumplanung geleistet, der das technische Planungshandeln verbessern soll.

Das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Untersuchung gilt im Kern daher der Frage nach Existenzformen und Wirkungsweisen von Einzelhandelszentrenkonzepten und ähnlichen Wegen formal gefaßten Planungshandelns zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung, wie sie seit Beginn der 90er Jahre verstärkt in Erscheinung treten. Eine systematische Deskription und Analyse dieser Planungsansätze durch die wissenschaftliche Planungsforschung steht bislang noch weitgehend aus. Für bestimmte Forschungsteilbereiche (vgl. Kapitel 2.2) soll die vorliegende Arbeit dahingehend erste Schritte leisten. Sie will einem Informationsbedarf entsprechen, der einerseits der fachwissenschaftlichen Neugier entspringt und innerhalb der Planungsforschung bislang unbefriedigt ist, andererseits aber auch in der Planungspraxis der öffentlichen Verwaltung selbst besteht. Das trifft zum einen für diejenigen Städte zu, die über kurz oder lang auch Planungsaktivitäten zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung aufnehmen wollen und von andernorts bereits getätigten Erfahrun-

gen profitieren könnten. Zum anderen besteht aber auch auf Seiten derjenigen Städte, welche bereits über - vielleicht bislang noch unbefriedigende - entsprechende Planungsansätze verfügen, ein großer Bedarf an Informationen über praktikable oder besonders bewährte Lösungen in Konzeption und Detail<sup>16</sup>. Dabei wird von der Grundannahme und der gerade in der Planungspraxis vielfach bewährten Vorgehensweise ausgegangen, daß aus guten wie aus schlechten Beispielen (z.B. Suche nach der „Best Practice“, Referenzbeispiele, Modellvorhaben) zu lernen ist, zu diesem Zwecke jedoch zunächst eine vergleichende Beschreibung und Analyse einer größeren Anzahl von Fallbeispielen erforderlich ist: Unter den in der Planungspraxis verbreiteten sollen die besonders geeigneten, d.h. praktikablen und wirkungsvollen Lösungswege der Problembehandlung im Teil oder im Ganzen identifiziert werden, so daß unter Kenntnis dieser ein beispielgebender Idealtyp eines Einzelhandelszentrenkonzepts konstruiert werden kann. Als willkommener Nebeneffekt der Analysebemühungen ergibt sich eine Dokumentation einer größeren Anzahl von Fallbeispielen, die der weiteren Verwertung durch Wissenschaft und Praxis offenstehen<sup>17</sup>.

Über die lokalen Planungsadministrationen hinaus haben auch die Einzelhandelsunternehmen, als Adressaten der beabsichtigten Steuerungsintensivierung, ein geradezu substantielles Interesse an Erkenntnissen über die künftig zu erwartende (instrumentelle) Handhabung ihrer Standortwünsche durch die Kommunen: Zum einen wird unmittelbar ihre operative Praxis berührt, weil sich die Weiterentwicklung der Filialnetze bzw. die Errichtung neuer Geschäftsstandorte einer restriktiv veränderten Genehmigungslage ausgesetzt sehen können. Zum anderen ist aber auch die strategische Unternehmensplanung betroffen, denn tendenziell werden sich die Ansiedlungsmöglichkeiten für neue Betriebstypen, soweit sie auf ein

---

<sup>16</sup> Daß dem tatsächlich so ist, bestätigte sich bereits bei der Recherche der Planaktivitäten der Beispielkommunen. Während der ersten persönlichen Kontaktaufnahme wurde fast ausnahmslos von den in der Regel in den Stadtplanungs- und Stadtentwicklungsämtern beschäftigten Ansprechpartnern ein starkes Interesse an andernorts getätigten Erfahrungen bezüglich der Machart und des Wirkungsergebnisses von entsprechenden Planungsansätzen geäußert.

<sup>17</sup> Zwar ist dies nicht das primäre Forschungsinteresse, jedoch kann durch die mit ihrer Dokumentation bezeugte Existenz einer größeren Anzahl von Einzelhandelszentrenkonzepten auf den offensichtlich bestehenden Prozess der Aufstellung solcher Ansätze in breiter Front durch die Städte hingewiesen werden, was bislang in dieser Form in den räumlichen Wissenschaften noch kaum eine Beachtung gefunden hat. Hier könnten sich etwa Forschungen über den momentanen Verbreitungsgrad und den Diffusionsprozess solcher Planungsansätze anschließen. Darüber hinaus erscheint die rein deskriptive Erfassung und Darstellung der in der Praxis verfolgten Planungswege, die als Nebeneffekt der Untersuchung anfällt, auch aus einem zweiten Grund nützlich: Bedenkt man, daß raumplanerische Problemlösungen aufgrund des ständigen Flusses der einwirkenden Kräfte nie endgültig sein kann (vgl. Lendi, 1995:11), so ergibt sich die Notwendigkeit, „getroffene Entscheidungen (...) immer wieder neu auf ihre Wirkungen und den erreichten Erfolg zu prüfen“ (Lendi, 1995:11). Voraussetzung einer solchen Betrachtung über die Zeit bzw. einer den Einzelfall überschreitenden ex-post Analyse der Wirksamkeit ist die Dokumentation der zu prüfenden Ansätze zu einem Bezugszeitpunkt. Wenngleich in der vorliegenden Untersuchung wegen der bislang im großen und ganzen noch fehlenden Anwendungserfahrungen die Wirkungsanalyse noch nicht systematisch für eine Vielzahl von Beispielen geleistet werden kann, so werden die verfolgten Planungsansätze als Ausgangspunkt jedoch dokumentiert. Das könnte ein Anknüpfungsmöglichkeit für weiterführende Arbeiten sein, wenn es darum geht, nicht nur „auf die momentane Zielerfüllung zu achten“, sondern rückblickend „den prägenden Einfluss im Raum“ (Lendi, 1995:11) zu analysieren, der sich tendenziell im Zeitverlauf in dem Maße relativieren dürfte, wie die Adäquanz der gewählten raumplanerischen Lösung mit der Fortentwicklung der realen Verhältnisse abnimmt. Umgekehrt steht dies wiederum in Abhängigkeit dazu, wie sehr der verfolgte Planungsansatz von vornherein in der Lage war, die intendierte Veränderung der Wirklichkeit zu leisten, d.h. die Entwicklung tatsächlich im gewünschten Sinne zu steuern. Um also später in einem breiten Ansatz überhaupt Erfolgskontrollen durchführen zu können, muß zunächst zu irgendeinem Zeitschnitt einmal eine Dokumentation vorgenommen werden, wie dies hier für bestimmte Fallbeispiele und ausgewählte Untersuchungsfragen geschieht.

großflächiges Angebot von zentrenrelevanten Sortimenten an verkehrsgünstigen Standorten abseits der Zentren setzen, in Zukunft insgesamt erheblich reduzieren.

Aus planungswissenschaftlicher Sicht gibt alleine das faktisch vorhandene, in den letzten Jahren stark vermehrte Auftreten von Einzelhandelszentrenkonzepten und ähnlichen Planungsansätzen einen ausreichenden Anlaß für die vorliegende Untersuchung: Interpretiert man die Tatsache ihrer bloßen Existenz als Ausdruck eines spezifischen Handlungswillens von Stadtpolitik und Planungsverwaltung, so ist es aus planungswissenschaftlicher Sicht interessant zu wissen, in welcher (instrumentellen) Ausprägungsform dieser Handlungswille in konkrete Planungsaktivitäten umgesetzt wird oder umgesetzt werden könnte. Die angestrebte Identifikation und Analyse praktikabler oder besonders wirkungsvoller planerischer Vorgehensweisen zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung ist auch deshalb gewinnbringend, weil damit dem Informationsbedarf der Planungspraxis nach geeigneten Planungsverfahren und Planungsinstrumenten mit Referenzbeispielen und Hinweisen zur Weiterentwicklung gedient wird. Dazu werden die einzelnen in den Fallbeispielstädten verfolgten Planungsansätze vergleichend auf ihre formale Struktur, die konkreten Zielsetzungen, den materiellen Inhalt, die beschrittenen methodischen und verfahrensmäßigen Realisierungswege, die organisationale Implementation, das instrumentelle Vermögen, die technische Funktionsweise, auf einschlägige Erfolgs- und Hemmnisfaktoren und - wo dies bereits möglich ist - auf den realen Wirkungserfolg hin untersucht (vgl. Kapitel 2.4.2). Auf diese Weise wird ermittelt, aus welchen einzelnen Bestandteilen sich die Planungsansätze aufbauen und wie diese Bestandteile jeweils ausgeprägt sind.

Zusammenfassend läßt sich in allgemeiner Aussage festhalten, daß die in Frage stehenden Planungsartefakte der Fallbeispielstädte im Rahmen einer kritischen Untersuchung recherchiert, ausgewählt, beschrieben, systematisiert bzw. klassifiziert, analysiert und bewertet werden sollen. Im Hinblick auf die Handlungsorientierung der Raumplanung als Wissenschaft sollen mit diesen Arbeitsschritten die Stärken und Schwächen bisheriger Lösungen im Ganzen, im Detail und im Zusammenspiel der Einzelbestandteile bestimmt werden, um auf dieser Basis sowie unter Berücksichtigung von deduktiv-theoretischen Erkenntnissen eigene (Verbesserungs-)Vorschläge zur Gestaltung und zum Einsatz von Einzelhandelszentrenkonzepten als Instrumente planerischer Steuerung zu unterbreiten. Diese sollen in der Entwicklung eines Idealtypus eines Einzelhandelszentrenkonzepts münden, welcher der Planungspraxis zur Anwendung und ggf. Weiterentwicklung empfohlen werden kann. Die dahingehend notwendigen Bewertungen und Empfehlungen beziehen sich schwerpunktmäßig auf den Umsetzungs- und Anwendungszusammenhang, während der Entstehungszusammenhang nur in einigen ausgewählten Aspekten Beachtung erfährt (vgl. Kapitel 2.2.4).

#### **2.4.2 Untersuchungsziele und Forschungsfragen im einzelnen**

Wenn zur Erzeugung von Planungswissen im Sinne von „Wissen über die Planung“ (vgl. Kapitel 2.1.2) Planungsmittel aus dem praktischen Anwendungsbereich der Raumplanung wissenschaftlich untersucht werden sollen, wie dies hier der Fall ist, „dann stellen sich Fragen wie: Welchen Verlauf nahm ihre Entwicklung? Welchen Nutzen verspricht ihre Anwendung? Welche Verfahrensansätze sind vorhanden? Welche Probleme und Restriktionen sind mit ihrer Anwendung potentiell verbunden?“ (Meise/Volwahren, 1980:2). Eben solche und ähnliche weitere Fragen sollen für den Forschungsgegenstand der Einzelhandelszentrenkon-



zepte beantwortet werden. Da Planung Handlung ist und Handlung vorbereitet, berührt ein besonderes Planungswissen die Frage nach dem „Wie“, also danach, mit welchen Mitteln (Techniken, Methoden) und mit Hilfe welcher Instrumente eine bestimmte angestrebte Situation erreicht, ein Veränderungsprozess bewirkt werden kann (vgl. Bechmann, 1981:115). Dementsprechend steht auch die Frage nach dem „Wie“, d.h. nach dem technischen Planungshandeln im Vordergrund. Diese Frage soll im Wege der praxeologischen Analyse konkreter Planungswege und Planungserfahrungen mit dem Anliegen beantwortet werden, verallgemeinerbare Erkenntnisse darüber zu gewinnen, mit welchen planerischen Wegen und Mitteln die Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung am besten bewerkstelligt werden kann.

Nachfolgend werden die forschungsleitenden Analysekategorien und Fragestellungen zunächst im Überblick dargestellt und anschließend mit dem Detailgrad des verwendeten Kategorienschemas präzisiert:

- Welche Ansätze werden in der Praxis verfolgt? Welche Ausprägungsformen gibt es?
- Wer waren die Protagonisten des Planungs- bzw. Entwurfsprozesses? Welche Akteurs- und Kompetenzkonstellationen liegen dabei vor? Wie war der Beteiligungsprozeß formalisiert? Wie stark war der Entwurfsprozess politisch determiniert?
- Welche sind die einzelnen Zielsetzungen und Bestandteile der Planungsansätze, wie sind sie ausgeprägt bzw. konstruiert? Über welche instrumentelle Ausstattung verfügen sie? Auf welchen Wirkungsmechanismen bauen sie auf?
- Welche Wege der methodischen und verfahrensmäßigen Realisierung werden beschritten? Welche Strukturen der organisationalen Implementation erweisen sich als günstig? Welche Erfahrungen konnten aus Sicht unmittelbar beteiligter Planungsverantwortlicher getätigt werden? Welche technischen Akzelerations- und Hemmnisfaktoren, d.h. welche einschlägigen Hindernisse und günstigen Fügungen können im von der Stadtverwaltung selbst zu verantwortenden planungsprozessualen Bereich identifiziert werden?
- Welche Gründe waren ausschlaggebend für die Wahl der jeweils vorliegenden Form des Steuerungsansatzes?
- Wie ist das Problem der Vollzugs- bzw. Erfolgskontrolle (z.B. Zuständigkeiten, Fristen, Prüfgrößen, Berichtswesen, Adressaten, Informationsverteilung) gelöst? Ist das Zusammenspiel der relevanten städtischen Stellen wie etwa Wirtschaftsförderung, Baugenehmigungsbehörde, Stadtmarketingträger usw. gewährleistet und wie funktioniert es?
- Wie erfolgreich sind diese Planungsansätze? Wovon hängt der Erfolg der untersuchten Einzelhandelsplanungsansätze ab und welche Elemente tragen besonders zu diesem Erfolg oder ihrem Scheitern bei? Wie läßt sich der Erfolg dieser Konzepte feststellen? Welche inhaltlichen Mindestanforderungen müssen als Erfolgskriterien gewährleistet sein?
- Wie lauten die Verbesserungsmöglichkeiten? Welche komparativen Vorteile zeigt der jeweilige Einzelhandelsplanungsansatz gegenüber anderen Plänen zu gleichen Zwecken?
- Wie stark bzw. häufig interveniert die Politik in der Ausübungspraxis, indem sie z.B. Sonderkonditionen oder Ausnahmen für bestimmte Projekte einfordert?
- Welche Reaktionen lassen sich bei den Investoren bzw. bei den Unternehmen und Einzelhandelskonzernen erkennen?
- Zeitigen die Konzepte erste materielle Steuerungserfolge? Wie fallen diese aus?

Eine detaillierte Darstellung der Forschungsfragen im einzelnen besteht mit dem Analyse-schema, das zur Auswertung der ausgewählten Plandokumente sowie der geführten Experteninterviews verwendet wurde (vgl. Anhang). Mit Hilfe dieses Schemas wurden die

Einzelhandelszentrenkonzepte bzw. die ihnen verwandten Vorgehensweisen einer Analyse in dreierlei Perspektive unterzogen: Zum ersten in ihrer Materialität als dinglicher Plan, zweitens in ihrer individuell-subjektiven Wahrnehmung durch beteiligte Planungsexperten und drittens in ihrer empirisch-faktischen Wirkung. Nicht alle im Analyseschema ex ante formulierten Fragen erwiesen sich bei der Durchführung der Untersuchung als beantwortbar. Teils existierten die betreffenden Angaben einfach nirgends, teils wurde von der Erhebung und Auswertung einzelner Fragen abgesehen, weil der damit verbundene Aufwand den limitierten Ressourcenrahmen der Untersuchung überstiegen hätten. Die unbeantwortet bzw. unbehandelt gebliebenen Fragen sind im Analyseschema entsprechend gekennzeichnet.

## 2.5 Untersuchungsmethoden

In Kapitel 1 ist bereits die Auswahl der Problemstellung begründet und ihr inhaltlicher Rahmen behandelt worden. In den vorangegangenen Unterkapiteln des Kapitels 2 wurde weiter eine allgemeine wissenschafts- und planungstheoretische Einordnung vorgenommen und die genauere inhaltliche Abgrenzung zu verwandten Forschungsfeldern verdeutlicht. Ferner wurden die konkret zu klärenden Forschungsfragen dargestellt. Mit diesem Hintergrund widmen sich die folgenden Unterkapitel der noch offenen Frage, welche Untersuchungsmethoden eingesetzt werden, um das gewählte Forschungsproblem zu behandeln und die konkret aufgeworfenen Forschungsfragen zu beantworten.

Aufgrund der Tatsache, daß die hier gewählte Themenstellung bislang weder von den Raum- noch von den Handelswissenschaften eine tiefergehende Beachtung erfahren hat, und von daher primär „eine inhaltliche Vertiefung in das Forschungsproblem bezweckt“ (vgl. Alemann, 1984:99), muß die vorliegende Arbeit im Grundsatz einen explorativen Charakter tragen. Zudem ist sie partialanalytischer Natur, da sie aufgrund limitierter Forschungsressourcen ihr Erkenntnisinteresse lediglich anhand einer bestimmten Anzahl ausgewählte Fallbeispiele befriedigen und nicht etwa eine Totalerhebung bei allen deutschen Großstädten durchführen kann. Ein solches Vorgehen ist aber in der Wissenschaft als kumulativem Prozeß der Generierung von Wissen nicht ungewöhnlich. Vielmehr kann man sogar grundsätzlich „davon ausgehen, daß keine Untersuchung alles leisten kann, sondern jeweils nur Ausschnitte behandelt“ (Friedrichs, 1985:159).

Obwohl festzustellen ist, daß die Planungspraxis seit nunmehr einigen Jahren vielfältige Anstrengungen zur räumlichen Steuerung der Einzelhandelsbetriebe unternimmt, ist bis dato weder wissenschaftliche Primär- noch Sekundärliteratur in größerem Ausmaß vorhanden. Die Unzahl von Gutachten, Presseberichten und sonstiger „grauer Literatur“, die in diesem Kontext erarbeitet wurde, kann hierzu kein Ersatz sein. Besonders aus diesem Grund war ein explorativ-analytischer Forschungsansatz zu wählen. Der Anspruch der vorliegenden Arbeit ist daher nicht die abschließende Ergründung des gewählten Themengebietes, die Überprüfung der Gültigkeit einer Theorie an an einem angewandten Beispiel oder gar die Theoriebildung selbst. Statt dessen soll zum einen das genannte Themenfeld durch eine fundierte Sondierung für nachfolgende, weiterführende Arbeiten erschlossen werden. Zum anderen soll aber auch die Exploration dieses Themenfeldes so weitreichend vorgenommen werden, daß auf der Basis einer systematischen Auswahl, Deskription und Analyse einer hinreichend großen Anzahl von Fallbeispielen in der Gesamtheit der Einzelerkenntnisse übertragbare Schlußfolgerungen und allgemein-abstrakte Empfehlungen getroffen werden können.

Zur Durchdringung und Strukturierung des gewählten Themenfeldes war ein mehrgleisiges Vorgehen erforderlich, welches sich unter dem Gesichtspunkt des Methodeneinsatzes auf die Literatur- und Sekundäranalyse, die Plan- und Dokumentenanalyse, sowie auf Experteninterviews stützt. Einzelheiten dazu werden in den nachfolgenden Unterkapiteln dargestellt. Eine Totalanalyse aller 84 deutschen Großstädte war angesichts der limitierten Forschungsressourcen nicht durchführbar. Aus diesem Grund wurde der Methodenmix so gewählt, daß eine möglichst große Bandbreite von Quellen erschlossen wird. Dem liegt einerseits die Anforderung zugrunde, daß nach Möglichkeit „die anzuwendenden Methoden und Verfahren eine Offenheit und Flexibilität aufweisen, die der relativen Ungewißheit des Forschers über den Untersuchungsgegenstand entsprechen“ (Basten, 1998:33 unter Verweis auf Flick, 1995:13). Andererseits soll durch den breiten Ansatz erreicht werden, daß sich in der Ergebnisinterpretation der Informationsgesamtheit, die aus den unterschiedlichen Quellen erschlossen werden kann, zumindest Richtungsaussagen treffen lassen. Nach streng forschungslogischen Ansprüchen ist aber weder eine repräsentative - hier wäre eine größere Fallzahl von Beispielen als Stichprobe nötig, die zudem auf einer Zufallsauswahl beruhen müßte - noch eine absolute Aussage, die nur auf Basis einer Totalerhebung zulässig wäre, gestattet. Dahingehende Anstrengungen müssen anderen Untersuchungen überlassen bleiben.

### **2.5.1 Literatur- und Sekundäranalyse**

Zu Beginn eines jeden Forschungsprozesses steht die Phase der thematischen Orientierung und der Bestimmung der zu klärenden Forschungsfragen. Wie dies für die meisten Untersuchungen zutrifft, ist auch in der vorliegenden Arbeit diese Phase durch die Literaturanalyse und die sekundäranalytische Verwertung bereits existierenden Materials bestritten worden.

Bedient sich eine Untersuchung selbst erhobener Daten, so spricht man von einer Primärerhebung bzw. Primäranalyse. Bezieht sich die Untersuchung auf Primärmaterial, das von anderen Personen erarbeitet wurde, etwa auf von anderen erhobene Daten, so spricht man von einer Sekundäranalyse. Dies trifft unabhängig davon zu, ob das fragliche Material in Form von wissenschaftlichen Studien (sozialwissenschaftliche Erhebungen, Meinungsumfragen, nicht-amtliche Statistiken) bzw. von darauf bezogenen interpretierenden Publikationen vorliegt, oder ob es sich bei diesem Material um demographisch-statistische Erhebungen und sonstiges durch die öffentliche Administration gewonnenes Material (z.B. amtliche Statistiken) handelt (vgl. Friedrichs, 1985:157-158 und 353). Wie bereits in Kapitel 2.1.1.3 ausgeführt wurde, ist die vorliegende Arbeit nach forschungslogischen Kriterien sowohl primär- als auch sekundäranalytisch orientiert, während sie in der Einordnung nach methodischen Gesichtspunkten die Literaturanalyse und die Sekundäranalyse gleichermaßen anwendet. In diesem methodischen Zusammenhang bestehen sekundäranalytische Zugänge nicht nur in der Verwendung von Statistiken, sondern es kann vor allem auch die Konzentration auf die kommunalen Pläne, Programme und Konzeptionen als eigentliche Untersuchungsobjekte als sekundäranalytische Auswertung interpretiert werden, obschon sie auch als Dokumentenanalyse bezeichnet werden kann. Als solche wird sie auch im nachfolgenden Kapitel vorgestellt. Eine Sekundäranalyse im Sinne des Ersatzes eigener Primärerhebungen im Kernbereich der Untersuchung kann hier aber nicht betrieben werden, da zu der Frage der Zentren- und Einzelhandelskonzepte bislang noch keine umfassenderen wissenschaftlichen Arbeiten vorliegen. Jedoch ist die Sekundäranalyse vorhandener Statistiken unausweichlich, da diese wichtiges Quellenmaterial für den Entdeckungs- und Begründungszusammenhang des gewählten Forschungsproblems

darstellt (beispielsweise die quantitative räumliche Einzelhandelsentwicklung in hoher Aggregation).

Mit der Literaturrecherche, die sich auf raumplanerische, geographische, handelswissenschaftliche und juristische Literatur bezog, sollte zum einen eine Versicherung über den gegenwärtigen inhaltlichen Wissenstand zur gewählten Thematik erfolgen. Zum anderen war diese auch notwendig, um den Untersuchungsgegenstand abgrenzen und die Forschungsfragen festlegen zu können, um den inhaltlichen und theoretischen Bezugsrahmen zu entwickeln, um die bereits etablierte Terminologie zu recherchieren und um die methodische Durchführbarkeit der Untersuchung zu klären (vgl. Alemann, 1984:62-64). Schließlich ist es auch noch „wichtig, bereits die Literatur zu kennen, um so Sicherheit darüber zu erlangen, ob das Problem nicht bereits erforscht ist“ (Alemann, 1984:60) und auf diesem Wege Doppelarbeit zu vermeiden. Zusammenfassend sollte aus der Literaturanalyse „eine klare Vorstellung über das Forschungsproblem hervorgehen“ (Alemann, 1984:65), wie sie in den vorangegangenen Kapiteln entwickelt wurde.

### **2.5.2 Inhalts-, Plan- und Dokumentenanalyse**

Die Analyse von kommunalen Plänen, Programmen und Konzepten zur planerischen Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung steht im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung. „Pläne sind nichts anderes als gespeicherte Informationen. Planung produziert Informationen, keine Gegenstände. Das Rohmaterial besteht ebenfalls aus Informationen“ (Meurer, 1973:29). Nach Alemann (vgl. 1984:74 und 202) können als konkreter Forschungsgegenstand, d.h. als Analyseeinheiten, die einer bestimmten Grundgesamtheit entnommen sind, auch Artefakte gewählt werden. Diese Artefakte können eine gewisse Klasse von Ereignissen sein, aber auch eine Klasse bestimmter Akten oder Behördendokumente, wie die hier in Frage stehenden Einzelhandelszentrenkonzepte. Der darin gespeicherten Information als Abbild der örtlichen Ausgangssituationen sowie den auf diese Ausgangssituation bezogenen planerischen Zielsetzungen, Gestaltungsmitteln, Organisationsformen usw. gilt das Erkenntnisinteresse. Die geeignete Methode zur Gewinnung und systematischen Auswertung dieser in den Einzelansätzen gebundenen Informationen unter Maßgabe des gewählten Forschungsziels ist die Inhalts- bzw. die Plan- und Dokumentenanalyse. „Neben einer Verwendung von selbst erhobenen Daten kann der Forscher nämlich auch bereits durch Dritte gesammelte Materialien verwenden. Diese Möglichkeit wird meist unter dem Oberbegriff der Dokumentenanalyse behandelt“ (Alemann, 1984:202). Die Dokumentenanalyse kann sich auf eine Vielzahl von Quellen beziehen, nach Alemann insbesondere auch auf solche „aus geschäftlichen und behördlichen Aktivitäten (Akten aller Art, Geschäftsbücher, usw.), es kann sich aber auch um betriebs- oder behördeneigene Erhebungen handeln, die für die interne Entscheidungsfindung durchgeführt wurden“ (Alemann, 1984:202). Beispielsweise haben Heuer/Roesler (vgl. 1984:234) eine Aktenanalyse in Stadtplanungs- und Bauämter durchgeführt und daneben u.a. Gemeinderats- und Ausschußprotokolle im Rahmen einer Protokollanalyse ausgewertet.

Im Prinzip ist die Dokumentenanalyse eine auf ein bestimmtes Artefakt gerichtete Inhaltsanalyse, in beiden Fällen geht es „um die Zusammenstellung und Analyse von bereits existierenden Materialien“ (Alemann, 1984:234). Es kann nach Alemann (1984:235) „grundsätzlich (...) alles schriftlich gespeicherte Material für eine Inhaltsanalyse verwendet werden“, wobei er u.a. explizit auch „Akten aller Art (...), Dokumente und halböffentliche

Berichte von Behörden und sonstigen Organisationen, (...) Statistiken und Kompilationen“ anführt. Im vorliegenden Fall geht es um die inhaltliche Analyse des materiellen Gehalts von schriftlich fixierten Plänen, Programmen und Konzeptionen als Dokumente öffentlich-rechtlicher Planungsinstitutionen. Diese stellen als Artefakte zahlreicher vor Ort beschrittener Wege des planerischen Umgangs mit einer bestimmten, ähnlichen Problemkonstellation in ihrer jeweiligen Gesamtgestalt als Plan, Programm oder Konzeption die Einheiten der Analyse dar, die als Text, Karte bzw. visualisierter Entwurf im Ganzen oder in Teilen untersucht werden (vgl. Alemann, 1984:74).

Die hier gewählten Untersuchungsgegenstände können sich - wie Artefakte im allgemeinen - als relativ diffus herausstellen, so daß versucht werden muß, durch die Erarbeitung und Anwendung eines Analyseschemas (vgl. Anhang) die einzelnen Gegenstandsbereiche des analytischen Interesses zu determinieren und „möglichst einzugrenzen, um im Ergebnis auch Gleiches mit Gleichem vergleichen zu können“ (Alemann, 1984:75). In der Konfrontation mit Artefakten als Niederschlag komplexer sozialer Erscheinungsformen sieht sich der Forscher daher bei der Inhaltsanalyse vor die Aufgabe gestellt, diese Komplexität systematisch und analytisch zu erfassen, was in der Regel durch die Anwendung eines Kategorienschemas geschieht (vgl. Alemann, 1984:234). Von daher ist die Dokumenten- wie die Inhaltsanalyse „eine Methode, um Aussagen zu gewinnen über systematisch und objektiv identifizierte Merkmale von Inhalten (Nachrichten und Information)“ (Alemann, 1984:234). In dieser Hinsicht besteht eine Ähnlichkeit zu Einsatz und Auswertung nur gering strukturierter Fragebögen, wie sie bei Experteninterviews angewendet werden. Wenn man es prägnant zusammenfassen will, hat die konkrete Vorgehensweise bei der Auswertung des Dokumentenmaterials die Ermittlung der Antworten auf folgende Frage zum Ziel (vgl. Alemann, 1984:237): Wer sagt was zu wem, wie, warum und mit welchem Effekt? In der Übertragung dieser Frage auf die Planung, verstanden als eine besondere Form von Kommunikation, die in einem Plan oder einer sonstigen Handlungsanleitung zur Gestaltung von Zukunftszuständen ihren Ausdruck findet, wird die sinnvolle Verwendung der Inhalts- und Dokumentenanalyse als Erhebungstechnik auch zum Zwecke der Analyse von Planwerken offenbar. In Anlehnung an Alemann (1984:237) kann zur näheren Erläuterung und in der Übertragung der oben angesprochenen Frage im einzelnen ausgeführt werden:

- „Wer?“ bezieht sich auf den „Sender“ einer Nachricht oder, ganz allgemein, einer Kommunikation: Wer also ist verantwortlich für die Formulierung von Zielsetzungen, die Bestimmung von Handlungserfordernissen und die Festlegung von Handlungsanweisungen?
- „Was?“ bezieht sich auf die Nachricht selbst, die vom Sender vermittelt wird: Um welche konkreten Ziele und Gestaltungsmittel geht es?
- „Wie?“ bezieht sich auf die Art und Weise, wie die Nachricht in dem spezifischen „Sendekanal“ übermittelt wird: Welche Form und welches Verbindlichkeitsniveau wird für die Kommunikation gewählt?
- „Zu wem?“ bezieht sich auf den Empfänger der Nachricht: Wer ist der Adressat oder der Adressatenkreis der Ziele und Maßnahmen?
- „Warum?“ bezieht sich auf den manifesten Inhalt einer Nachricht, darüber hinausgehend aber auch auf deren impliziten Kontext, z.B. auf den gesellschaftlichen Entstehungszusammenhang: Welche Situation bzw. welches Problem gibt Anlaß für die Kommunikation, respektive für die Planung?
- „Mit welchem Effekt?“ bezieht sich auf die Wirkung der Nachricht auf den Empfänger, auf Fortwirkungen vom Empfänger zu anderen und möglicherweise auch auf Rückwir-

kungen vom Empfänger auf den Sender der Nachricht: Welche Instrumente führen beim Adressaten bzw. beim Adressatenkreis zu welchen Wirkungen, d.h. welche Verhaltensänderungen werden beim Adressatenkreis hinsichtlich der gewünschten Konformität zu den festgelegten Zielen erreicht?

Im Gegensatz zur Sozialforschung, wo Inhalts- und Dokumentenanalyse vorwiegend zur Analyse von Prozessen und Situationen sozialer Kommunikation herangezogen werden, indem man diese hinsichtlich verschiedener semiotischer Aspekte untersucht (vgl. Friedrichs, 1985:315), bezieht sich die Dokumentenanalyse in der vorliegenden Untersuchung alleine auf die Sachebene. Heuer/Roesler (1984:230-232) geben mit ihrer Untersuchung zum Investitions- und Standortverhalten von Betrieben und zum Informations- und Entscheidungsverhalten von Kommunen im gewerbepolitischen Bereich ein Beispiel dafür, wie „die Erhebung ‚öffentlicher Falldaten‘ durch die Analyse von Bauleitplanungs-, Baugenehmigungs- und Grundbuchakten (...) auf der Basis eines detaillierten Erhebungsrasters“ als gewinnbringende Informationsquelle genutzt werden kann (vgl. zur Aktenanalyse auch Hellstern, 1984:201). Es ist nicht der Anspruch, von der Textanalyse auf Eigenschaften von Personen, wie etwa ihren affektiven Zustand zum Zeitpunkt der Textverfassung o.ä., zu schließen. Ein Rückschluß vom Text auf Meinungen, Einstellungen oder sonstige personengebundene Psychologismen der Sender der Kommunikation, im vorliegenden Zusammenhang also der Planungsverantwortlichen, findet hier nicht statt. Insofern handelt es sich bei der hiesigen Dokumentenanalyse um eine systematische und vergleichende Texterfassung mit einer zuvorderst informationellen und deskriptiven Orientierung, der es nicht darum geht, vom Objekt zu abstrahieren und das Subjekt in seinem Tun zu interpretieren. Zwar wird hier wie dort die Analyse von Inhalten anhand eines Analyserasters vorgenommen (vgl. Friedrichs, 1985:316), aber der Untersuchungsgegenstand ist gegenüber der klassischen sozialwissenschaftlichen Inhaltsanalyse ein anderer. Während dort als Untersuchungseinheiten Sätze, Wörter, Ausdrucksweisen usw. dienen, die quantitativ-qualitativ analysiert werden sollen, geht es hier um die Erfassung und Darstellung der im untersuchten Schriftstück manifesten materiellen Inhalte, ohne daß dabei die Suche nach latentem Inhalt auf einer Metaebene eine Rolle spielt. Dieser dürfte in Dokumenten der öffentlichen Verwaltung ohnehin äußerst gering sein, weil sie ihrer Natur nach auf Objektivität angelegt sind, weil sie aufgrund des gegebenen Rechts- und Verwaltungsrahmens ihres Entstehungszusammenhangs von individueller Einstellung und Meinung unberührt sind und weil sie eine der Rationalität verpflichtete Entscheidungsfindung einer Organisation repräsentieren, die aus einem größeren Kollektiv wissenschaftlich sozialisierter Professioneller besteht und insofern bei der Entscheidungsfindung von vornherein von individuellen Meinungen und Einstellungen der Beteiligten abstrahiert. Von daher spielt die „konnotative Bedeutung, d.h. die Assoziationsgehalte von Nebenvorstellungen und Gefühlswerten“ (vgl. Friedrichs, 1985:319) der verwendeten Wörter keine Rolle, und auch ihre denotative Bedeutung, also ihr lexikalisch bestimmter Begriffsinhalt, wird nicht in quantitativ-qualitativem Sinne, sondern im qualitativ-deskriptiven Sinne untersucht. Unter diesem Aspekt betrachtet ist auch der Übergang von der Inhalts- bzw. Dokumentenanalyse als Erhebungstechnik zur Sekundäranalyse als Forschungsmethode fließend (vgl. Kapitel 2.1.1.3).

Im einzelnen wurden die ausgewählten Planungsansätze nach dem im Anhang wiedergegebenen Analyseschema untersucht. Ähnlich wie bei der Aktenanalyse von Heuer/Roesler (1984:235) wurde also, soweit dies die Dokumentenanalyse betrifft, ein allgemeines Erhe-

bungsraster entwickelt, anhand dessen die Bearbeitung der einzelnen Fallbeispiele erfolgte. „Ein solches Erhebungsraster ist für jeden einzelnen Fall ausgefüllt worden. Es enthält fallspezifische Informationen (...). Die ausgefüllten Erhebungsraster vermitteln ein umfassendes Bild über die (...) Situation des Einzelfalles“ (Heuer/Roesler, 1984:235). Um die Vergleichbarkeit zwischen den ausgefüllten Erhebungsrastern zu gewährleisten, war die Ausschließlichkeit, Vollständigkeit und Eindimensionalität der Einordnungskategorien je Prüfungsmerkmal so weitreichend wie möglich zu gewährleisten (vgl. Friedrichs, 1985:89). Wenn im Ergebnis dieser Analysen eine Bewertung und Kategorisierung der untersuchten Planungsansätze erfolgt, so ist dies „als Resultat von Interpretation und induktiver Generalisierung zu verstehen, nicht als Ergebniszusammenfassung eines quasi-experimentellen Hypothesentests“ (Basten, 1998:27).

### 2.5.3 Experteninterviews

In direkten Interviews geben die Befragten nicht nur - auf indirektem Wege - Auskunft über sich selbst (über ihre Einstellungen, Präferenzen usw.; dies interessiert im vorliegenden Zusammenhang weniger), sondern die Befragten können nach Alemann (1984:192) „auch jeweils als ‚Experten‘ angesehen werden, die Auskünfte über Dritte oder eine Vielzahl von Tatbeständen geben können (entweder in einer rein informativen Weise oder aber in Form ihrer persönlichen Ansicht über diese Vorgänge).“ Beides erscheint im vorliegenden Forschungszusammenhang gewinnbringend, wenn die Auskunftsperson ein „Experte“ in dem Sinne ist, daß sie an der Erstellung der hier zu untersuchenden Einzelhandelszentrenkonzepte oder ähnlicher Planungsansätze maßgeblich beteiligt war. Zur Informationsgewinnung bei diesen verfahrensbeteiligten Fachleuten kommt angesichts des geringen Vorwissens die Erhebungstechnik der „offenen Befragung“ bzw. des „qualitativen Interviews“ im persönlichen, mündlichen Gegenüber in Frage. Diese operieren vorzugsweise mit offen gestellten, nicht standardisierten Fragen, deren Anordnung häufig nur ein geringes Maß an Strukturierung aufweist. „Interviews ohne Standardisierung und mit nur geringer Strukturierung lassen sich als explorative, Intensiv- oder Tiefeninterviews bezeichnen“ (Friedrichs, 1985:208), firmieren aber bei entsprechender Wahl der Gesprächspartner auch als „Experteninterviews“. Mit dieser Befragungstechnik ist es möglich, „viel genauere Nachfragen zu bestimmten Themen zu stellen, Sachverhalte also ‚intensiver‘ oder auch mehr in die ‚Tiefe‘ zu erfassen“ (Alemann, 1984:217). Das Experteninterview trägt dem durch den gewährten erweiterten Antwortspielraum für den Befragten sowie durch eine Fragenwahl, die der spezifischen Situation des Befragten angepaßt ist, Rechnung (vgl. Friedrichs, 1985:224). Konkret bedeutet dies, daß das Interview nur anhand eines grob strukturierten Interview-Leitfadens geführt wird, was dem Interviewer die Möglichkeit eröffnet, stärker auf den Befragten einzugehen, indem er den so gegebenen Spielraum zur Formulierung und Anordnung der Fragen sowie für Nachfragen nutzt. Von bestimmten Schlüsselfragen ausgehend entwickelt und vertieft er durch (auch spontane) Eventualfragen den Gesprächsinhalt ggf. in eine bestimmte Richtung (vgl. Friedrichs, 1985:227), mithin kann er inhaltliche Schwerpunkte situativ in das Gespräch einbringen (vgl. Meinecke, 1984, 157). Heuer/Roesler (1984:232) geben ein Beispiel, bei dem das Intensivinterview (unter der gegebenen Voraussetzung der Personalunion von Interviewer und Forscher) in der konkreten Befragungssituation vielfach bis hin zu einem fachlichen Dialog ausgeweitet wurde: Der Interviewer setzte also, wann immer dies sinnvoll und möglich erschien, sein problemspezifisches Wissen über den in Frage stehenden Gegenstand (hier handelte es sich um Standort- und Investitionsprobleme privater Unternehmen) ein, um

in Loslösung vom Interviewleitfaden auch auf Spezialprobleme eingehen und Nachfragen anstellen zu können.

Spezifiziert nach den vier Dimensionen, nach denen Befragungen unterschieden werden können, wurde im vorliegenden Fall eine halbstandardisierte (Dimension Standardisierung), mündliche (Dimension Befragungssituation) Einzelbefragung (Dimension Zahl der gleichzeitig befragten Personen) ohne Wiederholung (Dimension Häufigkeit der Befragung) durchgeführt (vgl. Alemann, 1984:216). Die Befragung der Experten wurde als persönliches mündliches Interview anhand eines beiden Interviewpartnern vorliegenden und den Befragten vorab verfügbar gemachten Interview-Leitfadens geführt. Der Interview-Leitfaden bestand aus insgesamt 20 offen gestellten Einzelfragen, die in der Regel in der konkreten Interviewsituation vor Ort spontan um weitere Sondierungsfragen ergänzt wurden (vgl. Alemann, 1984:217). Aufgrund der vielen unterschiedlichen und jeweils spezifischen Aufgaben und Erfahrungen der Ansprechpartner war es notwendig, individuell zugeschnittene Gesprächsleitfäden anzuwenden. Die Interviewleitfäden wurden ganz bewußt so angelegt, daß sich die einzelnen Fragenkreise in eine Vielzahl von Einzelfragen aufsplittern, um so eine entsprechende Bandbreite möglicher Anknüpfungspunkte für den Gesprächspartner vorzuhalten. Das trägt nicht zuletzt der forschungslogischen Forderung Rechnung, „daß der Forschungsprozeß immer offen für neue Entdeckungen gehalten werden muß“ (Alemann, 1984:133). Darüber hinaus wurde von vornherein Wert darauf gelegt, daß sich die Expertengespräche möglichst unbehindert von ohne Not ex ante gesetzten Limitationen entlang des spezifischen Expertenwissens des Gesprächspartners entfalten konnten. D.h. es sollte die individuelle Sicht der Problematik nicht von einer zu engen bzw. zu generalisierenden Vorgabe des Interview-Leitfadens gestört werden. Darin liegt auch der Grund, daß nicht von allen Experten jeweils alle im Gesprächsleitfaden vorgesehenen Fragen und Themenbereiche erschöpfend beantwortet wurden. Statt dessen blieben manchmal sogar einige Fragen gänzlich unberücksichtigt, während andere dafür um so tiefergehender diskutiert wurden, oder sogar gänzlich neue Aspekte in das Gespräch eingebracht wurden. Diese zugestandene Flexibilität in der Gesprächsentfaltung wird mit dem Grundsatz gerechtfertigt, daß die Methode nicht das Primat über die Sache (vgl. Acker, 1995:49) erfahren sollte.<sup>18</sup>

Unter forschungsmethodischem Gesichtspunkt vertiefen die Expertengespräche einerseits die aus der Literaturanalyse sowie aus der Plan- und Dokumentenanalyse gewonnen Erkenntnisse, andererseits geben sie auch eine Reflektionsfläche für diese Erkenntnisse ab. Ersteres zielt in Richtung dessen, was Heuer/Roesler (1984:233) als die drei „Samlereffekte“ von Intensivinterviews bezeichnen, nämlich die „Sammlung von ‚überraschenden Informationen‘, d.h. Hilfen zur Identifizierung besonders problemträchtiger Einzelfälle“, die „Sammlung von Details über den Bezugsrahmen“ und die „Sammlung tiefergehender Informationen über (...) Wahrnehmungs- und Verhaltensmuster“.

Der zweite genannte Aspekt der ‚Reflektionsfläche‘ zielt darauf ab, daß der auf dem Papier der untersuchten Pläne, Programme und Konzeptionen formulierte Anspruch kritisch hinterfragt werden soll, indem er mit der fachlichen Einschätzung realer Tatbestände (z.B. örtliche Genehmigungspraxis von Einzelhandelsvorhaben, Umsetzungsstringenz der Planung)

---

<sup>18</sup> Alemann (1984:57) verweist aus der Erfahrung darauf „daß Logik der Forschung und Wissenschaftstheorie nur eine unzureichende Anleitung für die Forschungspraxis geben können, daß sich diese Forschungspraxis oft ganz unabhängig von der Wissenschaftstheorie entwickelt und in ihr Kunstlehren entstanden sind, die zwar einem methodologischen Rigorismus oft nicht völlig standhalten können, gleichwohl aber auf diese Kunstlehre in der Praxis nicht verzichtet werden kann, weil Alternativen nicht in Sicht sind.“



und Entwicklungen (z.B. tatsächliche Einzelhandelsentwicklung seit Plangültigkeit) durch verfahrensbeteiligte Fachleute konfrontiert wird.

Mit der Einbeziehung von verfahrensbeteiligten Experten in die empirische Informationsgewinnung wird der Erkenntnis Rechnung getragen, daß Planung nicht nur im Ergebnis ausgeführter Pläne die Umwelt verändert, sondern daß Planung auch reflexiv ist, d.h. daß „jeder Planungsvorgang als geistige Arbeit auf das Wissen und die Bewusstseinslage des Planers zurückwirkt und diese in Form von Lernprozessen verändert“ (Bechmann, 1981:47). Der Planer unternimmt damit fortwährend Reflektionen über sein professionelles Tun, und diese Reflektionen stellen als sein persönlicher „Erfahrungsschatz“ eine wichtige Informationsquelle für die vorliegende Untersuchung dar. Mit ihm kann abgefragt werden, was bei heutigem Erkenntnisstand aus Sicht des Experten bei der Erarbeitung und Umsetzung der Einzelhandelszentrenkonzepte u.ä. Planungsansätze besser gemacht werden könnte als bisher.

Zusammengefaßt lag daher das inhaltliche Erkenntnisinteresse der Experteninterviews auf folgenden Ebenen:

- Zum ersten sollten die bei der Aufstellung von Einzelhandelszentrenkonzepten getätigten Erfahrungen aus Sicht der unmittelbar beteiligten Planungsakteure abgefragt werden. Damit verbindet sich die Erwartung, einschlägige Akzelerations- und Hemmnisfaktoren im von der Stadtverwaltung selbst zu verantwortenden planungsprozessualen Bereich identifizieren zu können. Mit der Einbeziehung planungsbeteiligter Experten wird die Absicht verfolgt, auch nähere Informationen über die Entstehungs- und Implementationsgeschichte der verschiedenen planerischen Lösungsansätze in den einzelnen Städten zu erfahren, die aus dem fertigen Produkt „Plan“ in aller Regel nicht mehr abgelesen werden können, aber dennoch im Sinne von Handlungsreferenzen auch für die Planungsaktivitäten anderer Stadtverwaltungen von Interesse sind: Was waren einschlägige Hindernisse und was waren günstige Fügungen in der Erarbeitungsphase des örtlich präferierten Ansatzes, welche Gründe haben Entscheidungen in spezifischer Art und Weise ausfallen lassen, welche Instrumente wurden mit welcher Absicht herangezogen oder unberücksichtigt gelassen?
- Zum zweiten galt das Interesse den konkreten Umsetzungs- und Wirkungserfahrungen, die bei der Implementation solcher Einzelhandelszentrenkonzepte gesammelt wurden. Hier steht die Frage im Vordergrund, welche Erfolge und Mißerfolge, Wirkungen und Nebenwirkungen sich mit den verschiedenen verfolgten Planungsansätzen bereits eingestellt haben, welchen spezifischen Einzelmaßnahmen bzw. Instrumenten diese Erfolge oder Mißerfolge jeweils zugeschrieben werden können und wie die Reaktionen der weiteren beteiligten Akteure außerhalb der planenden Verwaltung, insbesondere seitens ansiedlungsinteressierter Investoren und Einzelhandelsunternehmen, lauten.
- Darüber hinaus war zu klären, wie aus Sicht der Experten der Idealfall eines Einzelhandelszentrenkonzepts aussehen würde und welchen Erwartungen es entsprechen müßte. In diesem Zusammenhang war gleichzeitig ggf. zu thematisieren, ob und welche Vorbehalte bei den Experten gegenüber diesen Konzepten bestehen.
- Schließlich sollte mit Hilfe der Experteninterviews auch die individuell in den einzelnen Städten - möglicherweise jenseits aller guten Worte, Pläne und Versprechungen - herrschende „lokale Praxis“ des Stadtgestaltungsprozesses wenigstens randlich thematisiert werden. In der spezifischen Art und Weise dieses Prozesses können die örtlich bewährten oder jedenfalls üblichen Aushandlungsmechanismen, Problemlösungskulturen sowie die

bestehenden Akteurs- und Machtkonstellationen etc. zum Ausdruck kommen<sup>19</sup>. Mit der dahingehenden Nachfrage verband sich die Hoffnung, auf diese Weise Indizien gewinnen zu können, die erklären helfen, warum im gegebenen Fall ein bestimmter Planungsansatz zur Einzelhandelssteuerung verfolgt worden ist, warum bestimmte Elemente und Instrumente darin eingeschlossen wurden und andere hingegen nicht, oder warum Defizite im Planvollzug bestehen. Auch dies dient der Identifikation von einschlägigen Problemen, für deren Behandlung auf Basis vorhandener Erfahrungen Vorschläge unterbreitet werden sollen.

Als Experten wurden daher solche Personen befragt, die an federführender Stelle, aber durchaus in unterschiedlicher Funktion, in der jeweiligen Beispielskommune am Entstehungs- und Umsetzungsprozeß des infrage stehenden Planungsansatzes beteiligt waren oder sind. Die Gesamtheit der potentiellen Interviewpartner ergab sich daher bereits aus der Auswahl der städtischen Fallbeispiele (vgl. Kapitel 2.5.4). Da es aufgrund der explorativen Orientierung der Untersuchung im speziellen und wegen der forschungslogischen Verwendbarkeit von Experteninterviews im allgemeinen ohnehin nicht die Zielsetzung ihres Einsatzes sein kann, eine exakte Stichprobe zu erhalten, erscheint eine bewußte Auswahl der Interviewpartner angemessen: Schließlich werden im vorliegenden Zusammenhang nicht statistische Schlüsse abgesichert, sondern vielmehr sollen genauere Informationen über Einzelprobleme generiert werden (vgl. Friedrichs, 1985:234). Die einzelnen Experten wurden daher zwar in der subjektiven Einschätzung des Autors ausgewählt, daß es sich bei den fraglichen Personen jeweils um fachlich bzw. in der Sache besonders kompetente Gesprächspartner handele. Entscheidend hierfür war der Eindruck, der von den potentiellen Gesprächspartnern im Rahmen der Vorrecherchen sowie in der ersten (in der Regel telefonischen) Kontaktaufnahme gewonnen werden konnte. Dennoch geschah die Auswahl der Experten auch ganz bewußt nach Maßgabe weiterer Kriterien:

- Die Formal- und Entscheidungskompetenz der Person für den betreffenden Planungsvorgang wurde berücksichtigt.
- Die Individualität und Referenzzeichnung der planerischen Lösung bzw. ihrer Umsetzung, an welcher die Person beteiligt war, wurde beachtet. Es sollten u.a. bevorzugt solche Personen als Experten befragt werden, die einen spezifischen Ansatz, eine besondere Idee oder Detaillösung usw. in ihrem Planungsbeitrag zur räumlichen Einzelhandelssteuerung mitentwickelt haben. Sie sollten Träger von Wissen über Lösungen sein, die aus der Masse der Lösungen innovativ hervorstechen oder sich besonders bewähren, so daß sie eine größere Bekanntheit verdienen.
- Weiter wurden auch solche Personen prioritär als Interviewpartner vorgesehen, die in Städten tätig waren, in welchen Einzelhandelszentrenkonzepte schon längere Zeit angewandt werden. Auf diese Weise sollten die vor Ort gewonnenen Umsetzungserfahrungen, die sich vielfach weder aus der schriftlichen Dokumentation gewinnen lassen, noch aus der statistischen Primärerfassung hervorgehen, sondern nur als personengebundener Erfahrungsschatz vorliegen, für die Untersuchung fruchtbar gemacht werden.
- Insgesamt war es die Absicht, mit der Auswahl der Interviewpartner ein möglichst breites Expertenwissen zu erschließen. Da es sich um einen explorativen Untersuchungsansatz handelt, kam es darauf an, Experten aus solchen Beispielskommunen zu Wort kommen zu

---

<sup>19</sup> Vgl. dazu etwa die Darstellungen zur Bedeutung lokaler Eliten im Stadtentwicklungsprozess bei Stratmann (1999:78-81).

lassen, die versprochen, möglichst viele verschiedene, auch extreme Positionen, Lösungswege und Fallkonstellationen zu repräsentieren.

Bei alledem stand die Expertenauswahl natürlich insgesamt unter dem Vorbehalt der generellen Mitwirkungsbereitschaft der in Frage stehenden Person und ihrer Auskunftserlaubnis von vorgesetzter Stelle. Schlußendlich kamen 15 Personen dem Anliegen nach und standen für ein Experteninterview zur Verfügung. Diese wurden zwischen März und Oktober 2000 durchgeführt, und nahmen jeweils zwischen 45 und 90 Minuten Zeit in Anspruch.

In der praktischen Durchführung wurden die zum Interview ausgewählten Experten um eine Vorbereitung auf den anberaumten Gesprächstermin gebeten. Zu diesem Zweck wurde ihnen jeweils ein individuell abgefaßter Fragenkatalog mit ausreichendem zeitlichen Vorlauf zugeschickt. Bei den Interviews selbst erwiesen sich zwei unterschiedliche Vorgehensweisen als praktikabel: Während es die eine Gruppe der Experten bevorzugte, die vorgelegten Fragen in der gegebenen Reihenfolge abzuarbeiten, präferierte die zweite Gruppe ein sich eher frei entfaltendes Gespräch. Es wurde vom Interviewer aber auch hier darauf geachtet, daß die beabsichtigte inhaltliche Abdeckung des Themas erreicht wurde.

Zwar ist es wünschenswert, daß das Intensivinterview durch einen Tonbandmitschnitt aufgezeichnet wird. Diese Variante des Protokolls setzt allerdings nicht nur das Einverständnis des Befragten dazu voraus, sondern es ist anschließend auch eine aufwendige Transkription notwendig (vgl. Friedrichs, 1985:229-230). Im vorliegenden Fall wurde die dazu alternative Möglichkeit einer Dokumentation des Expertengesprächs als Ergebnisprotokoll nach direkter Mitschrift gewählt. Auf diese Inhaltsprotokolle greift auch die Auswertung zurück. Die Dokumentation durch Ergebnisprotokolle schien vertretbar, da bei dem vorliegenden Erkenntnisinteresse, das primär auf die nüchterne Vermittlung von Sachinhalten zielt, die Vorteile einer Tonbandaufzeichnung gegenüber der direkten Mitschrift marginal erschienen<sup>20</sup>. Das Objekt der Erkenntnis war weder der Interviewte selbst noch das affektive Verhältnis - die Beziehungsebene - zwischen Interviewer und Befragtem (vgl. Friedrichs, 1985:229), sondern es diente der Interviewpartner als Quelle, d.h. als Vermittler von Expertenwissen, zu welchem neben der Fakteninformation auch seine persönliche - jedoch berufsprufessionelle - Einschätzung der infrage stehenden Sachverhalte zählte. Aus den von ihm mitgeteilten Informationen sollten keine Rückschlüsse etwa auf seine Persönlichkeit, Motive, Werte,

---

<sup>20</sup> So wählte z.B. Bullinger (1984:187) bei einer Untersuchung über Standort- und Investitionsprobleme von Unternehmen ebenfalls ein Vorgehen bei der Durchführung der Expertengespräche, das auf einen Mitschnitt der Gespräche auf Tonband verzichtete. Dafür spricht nach seiner Erfahrung, daß zum einen aufgrund der Voruntersuchungen und zusätzlich durch die Auseinandersetzung mit Untersuchungsergebnissen, die mit anderen methodischen Zugängen im Rahmen des Methodenmixes gewonnen wurden, bereits bekannt ist „welche ‚die kritischen Fragen‘ sind, auf die bei der Befragung und Protokollierung zu achten ist“ (Bullinger, 1984:187). Zum anderen spricht dafür, daß sich der hohe „Aufwand bei einer vollständigen Übertragung von Tonbandprotokollen auf Papier oder gar auf EDV-Textverarbeitungssysteme“ nicht rechtfertigt, wenn man bedenkt, „wie wenig sich dadurch die ohnehin bestehenden Auswertungsprobleme lösen lassen“ (Bullinger, 1984:187). Der von ihm vorgenommene Vergleich der Ergebnisse beider Dokumentationsweisen von Experteninterviews - einmal mit, einmal ohne Tonbandaufzeichnungen - „ermutigte dazu, das gewählte Verfahren beizubehalten“ (Bullinger, 1984:188), erlaubten doch „die Ergebnisse der Protokollierungskontrolle (...) den Schluß, daß das alternative Vorgehen gegenüber dem hier gewählten keine weiteren methodologisch-inhaltlichen Vorzüge bietet“ (Bullinger, 1984:188). Ferner ist nach seiner Überzeugung nicht zu bestreiten, „daß der finanzielle, zeitliche und personelle Aufwand beim Alternativvorgehen wesentlich höher ist“ (Bullinger, 1984:188).

Einstellungen usw. erfolgen. So konnte nicht nur auf dahingehende Fragen verzichtet werden, sondern es erschien auch die akustische Dokumentation der Erhebungssituation sowie der verbalen und paralinguistischen Elemente der Kommunikation (Sprechdauer, Länge der Sprechereinheit, Länge und Zahl der Pausen, Stimme) entbehrlich, da sie nur für den letztgenannten Fall bedeutsame Kontextinformationen darstellen (vgl. Friedrichs, 1985:229). Von der exakten Reproduzierbarkeit der konkreten Interviewsituation und des Gespräches im Wortlaut konnte bei dem gegebenen Erkenntnisinteresse daher abgesehen werden.

In Abhängigkeit der von den Experten jeweils bevorzugten Vorgehensweise beim Interview ergaben sich unterschiedliche Arten der Protokollführung: Manche Protokolle geben - inhaltlich zusammenfassend - die Antworten der Experten streng nach der Reihenfolge der Fragen wieder, andere Protokolle liegen hingegen eher in Aufsatzform vor, die den Gesprächsinhalt so wiedergeben, wie er sich tatsächlich und in Abweichung von der ursprünglichen Fragenreihenfolge entfaltet hat<sup>21</sup>.

Die Vergleichbarkeit der Ergebnisse von Experteninterviews ist gegenüber denjenigen, die mit standardisierten Interviews gewonnen werden können, gering. Da allerdings keine quantitative oder statistische Auswertung beabsichtigt war, sondern die vertiefende, möglichst facettenreiche Exploration eines Problems im Vordergrund stand, liegt es hier in der Natur der Vorgehensweise, daß in der Auswertung verschiedene und unterschiedlich umfangreiche Informationen aus den Interviews gewonnen werden (vgl. Friedrichs, 1985:236)<sup>22</sup>. Für die Auswertung wird es also darauf ankommen, „ein Instrumentarium zu entwickeln, welches das Material verdichtet, es aber gleichzeitig nicht ‚quantifiziert‘, und eine Form der Analyse zu finden, die es erlaubt, die ‚soziale Realität‘ aus sich heraus wirken zu lassen, ehe sie ‚wissenschaftlich‘ bearbeitet wird“ (Meinecke, 1984:170). Die gewonnenen Informationen werden daher auch nicht wie beim Vorgehen bei einer massenstatistischen standardisierten Befragung vercodet und anschließend auf evtl. bestehende statistische Zusammenhänge zwischen einzelnen Variablen untersucht. Auch werden sie nicht in eine - zwangsweise sehr unvollständig bleibende - Datenmatrix überführt, sondern sie fließen, entsprechend dem intendierten Zweck der Experteninterviews, als zusätzliche Quelle kursorisch in die Untersuchung ein. Trotz aller methodischen Limitation wird versucht, mit Hilfe des eingesetzten Auswertungsschemas eine Strukturierung der von den Experten mitgeteilten Sachinformationen zu erreichen. Wenigstens im Sinne explorativer Informationsgewinnung kann so eine vergleichende und typisierende Gegenüberstellung der einzelnen örtlichen Planungsansätze, wie sie sich in der Rezeption der involvierten Fachleute darstellen, vorgenommen werden, die der Feststellung von Mustern, Gemeinsamkeiten, Unterschieden, Analogien usw. zwischen den jeweiligen Situationen dienen soll.

Es ist noch einmal zu betonen, daß die Auswertung keine systematische quantitative Wortanalyse anstrebt oder auf einer solchen beruht, sondern daß sie als eine fallorientierte

<sup>21</sup> „Der Interviewleitfaden sollte also bewußt nicht von oben nach unten ‚abgearbeitet‘ werden, sondern Gelegenheit bieten, auch Randaspekte (...) und Meinungen oder Vorurteile des Befragten (...) zu besprechen“ (Bullinger, 1984:187).

<sup>22</sup> „Im konkreten Untersuchungsvorhaben steht der Forscher (...) in jedem Fall vor der Entscheidung, einen Mittelweg zu finden zwischen dem ‚wissenschaftlichen‘ Anspruch einer deskriptiv angelegten Erhebung und einer Auswertung von Daten, die auch streng wissenschaftlichen Maßstäben genügt und dem ‚praktischen‘ Anspruch einer prospektiv-aktionsbezogenen Erfassung der Verhaltensweisen mit nachfolgender Erarbeitung und Vermittlung von Verbesserungsempfehlungen, die sich als politisch-praktisch brauchbar erweisen“ (Bullinger, 1984:180).

ganzheitliche Auswertung (vgl. Meinecke, 1984:160) zu verstehen ist, die der Identifizierung der im Gespräch enthaltenen Problemkreise im Sachzusammenhang dient. Mit der verfolgten Zuordnung zu den Kategorien des Auswertungsschemas werden über die fallbezogene Analyse im vergleichenden Ansatz bestimmte Einzelprobleme ersichtlich, die möglicherweise nur für bestimmte Lösungswege oder Räume bestehen (vgl. Meinecke, 1984:160).

Durch die im vorliegenden Fall gegebene Personalunion von Interviewer und Forscher, die zu einer Kongruenz von empirischem und analytischem Interesse führt, konnte die Datenerhebung ohne intersubjektive Fehlerquelle erfolgen. Mit dieser Konstellation wurden alle Interviews und insbesondere ihre sich gesprächsspezifisch frei entwickelnden Teile mit homogenem inhaltlichen Interesse und mit der stets gleichen Interviewerkompetenz bzw. mit der stets gleichen Verzerrung durch den Interviewer durchgeführt (vgl. Meinecke, 1984:157, 169).

#### **2.5.4 Auswahl der Fallbeispiele**

In Deutschland gibt es nach dem Abgrenzungskriterium der Einwohnerzahl zum Stichtag des 1. Januar 2002 insgesamt 84 Großstädte<sup>23</sup> mit jeweils mehr als 100.000 Einwohnern.

Je größer eine Stadt ist, über eine um so differenziertere intrastädtische Zentrenstruktur verfügt tendenziell das planerische Siedlungsstrukturmodell, auf dessen Grundlage die örtliche Planungsadministration - jedenfalls nominell - die Stadtentwicklung steuert. In großen Großstädten und Millionenstädten wird bisweilen sogar eine bis zu fünfstufige Zentrenhierarchie zur planerischen Siedlungsstrukturierung eingesetzt. Mit wachsender Einwohnerzahl nimmt in aller Regel auch die Einzelhandelszentralität sowie die Angebotsvielfalt der Städte zu. Zumindest konnte diese Koinzidenz für eine längere Periode der Nachkriegszeit als gültig angesehen werden. Nun scheint sich dieser Zusammenhang zunehmend aufzukündigen, indem die planerischen Steuerungsentwürfe und die Realentwicklung immer weiter auseinanderfallen.

Die Auswahl der Fallbeispiele sollte nach zweierlei Kriterien erfolgen. Zum einen war es der Anspruch, möglichst unterschiedliche Beispiele zu analysieren. Der unterstellten Vielfalt der Zielsetzungen und Umsetzungswege für und von Einzelhandelszentrenkonzepten, wie sie in den einzelnen Städten erarbeitet wurden, sollte in der Erhebung mit einer möglichst breiten Spannweite begegnet werden. Von daher schien es auch notwendig, eine nicht zu gering angesetzte Mindestanzahl von Fallbeispielen zu analysieren. Dieser Anforderung ist mit der Auswahl von 25 Großstädten, d.h. mit der Auswahl von etwas mehr als einem Viertel aller deutschen Großstädte Rechnung getragen worden. Zum anderen sollte die Auswahl der Fallbeispiele gegen die Zufallsmechanismen, denen sich auch eine zielgerichtete Suche nach Beispielen auf Basis von Literaturrecherche sowie Durchsicht kommunaler Internet-Präsentationen letztlich nicht vollends entziehen kann, jedenfalls soweit immunisiert werden, daß sie in ihrer Struktur möglichst weitgehend dem bundesdeutschen Städtesystem (vgl. dazu Heineberg, 1989:56-61), wie es nach den Merkmalen Einwohnerzahl und Länderzugehörig-

---

<sup>23</sup> Es liegt der statistische Stadtbegriff zugrunde, der bei einer Einwohnerzahl eines Ortes von mehr als 100.000 von einer „Großstadt“, bei einer Einwohnerzahl von 20.000 bis unter 100.000 Personen von einer „Mittelstadt“ und bei einer Einwohnerzahl von 5.000 bis unter 20.000 Personen von einer „Kleinstadt“ ausgeht (vgl. Klöpper, 1995:913).

keit besteht, entspricht. Es sollte also vermieden werden, daß beispielsweise ausschließlich oder überwiegend Fallbeispiele aus der Agglomeration Rhein-Ruhr oder entsprechend nur Bayern oder vorwiegend aus den Neuen Ländern usw. berücksichtigt werden<sup>24</sup>. Zur Einlösung dieses Anspruchs bot sich die Auswahl der Fallbeispiele anhand eines Quotenmodells an.

Damit wird allerdings nicht angestrebt, eine Repräsentativität für die Untersuchung zu erreichen. Eine solche kann schon deshalb nicht verwirklicht werden, weil die Auswahl der Fallbeispiele nicht im Wege eines rein deduktiven, an der oben entwickelten Forschungskonzeption und ihren Analysekategorien orientierten Suchprozesses erfolgte, bei dem eine gleiche Berücksichtigungswahrscheinlichkeit für alle potentiellen Beispielstädte bestanden hätte.

Eine Auswahl der Fallbeispiele im Wege einer systematischen Sichtung aller Großstädte mit anschließender Reduktion auf ein Auswahlset, das den Anforderungen des Quotenmodells gerecht wird, wäre aufgrund der zu erbringenden Recherchevorleistungen sehr aufwändig gewesen. Außerdem erscheint die notwendige anschließende Aussortierung von einer erheblichen Zahl der Fälle forschungsökonomisch ineffizient. Aus diesen Gründen wurde das Quotenmodell in iterativen Suchschritten mit geeigneten Fällen aufgefüllt. Die Auswahl der konkreten Beispielstädte, welche letztlich Eingang in die einzelnen Quoten erhielten, ist somit jedenfalls insoweit als nicht-zufällig (im statistischen Sinne) anzusehen, wie sie von dem sukzessiven Erkenntnisfortschritt über möglicherweise lohnende Fallbeispiele bei den Recherchearbeiten - etwa durch Querverweise oder Literaturdokumentation - im „langsamen Eintauchen“ des Autors in die Materie (vgl. Basten, 1998:31) induktiv gewonnen und bestimmt wurde. Folglich entspricht der hier verfolgte Ansatz einer Kombination von Quoten- bzw. bewußter Auswahl<sup>25</sup> und willkürlicher Auswahl<sup>26</sup> (vgl. Alemann, 1984:93). Damit läßt das gewählte Vorgehen von vornherein die gleiche Chance für alle Elemente der Grundgesamtheit, in die Stichprobe aufgenommen zu werden, vermissen, so daß keine Repräsentativität gegeben ist (vgl. Bahrenberg/Giese, 1975:90). Auch wäre eine Repräsentativität - wenn der zu kalkulierende Zufallsfehler noch vertretbar sein soll - angesichts des

<sup>24</sup> Friedrichs (1985:125) fordert u.a., daß eine Stichprobe „ein verkleinertes Abbild der Grundgesamtheit hinsichtlich der Heterogenität der Elemente“ sein müsse. Auch wenn im vorliegenden Zusammenhang kein Repräsentationsschluß angestrebt wird, erscheint dieser Grundsatz der Auswahl - die hier entsprechend keine Stichprobe im eigentlichen Sinne ist - zuträglich.

<sup>25</sup> „Bei bewußter Auswahl wird die Stichprobe im Gegensatz zu willkürlichen Auswahlen nach einem Formalprinzip ausgewählt, das aber keiner reinen Zufallsauswahl nach dem Urnenmodell entspricht“ (Alemann, 1984:94). Man wählt sie dann, „wenn theoretische oder praktische Gesichtspunkte für die Aufnahme der Einheiten in die Untersuchungsauswahl entscheidend sind“ (Alemann, 1984:93) aber dennoch eine möglichst große Approximation der Stichprobe an bestimmte in der Grundgesamtheit gegebene Verhältnisse erreicht werden soll (vgl. Alemann, 1984:93). „Insgesamt besteht so das Quotenauswahlverfahren aus einer Mischung von theoretischen (Berechnung der Quoten) und praktischen Elementen“ (Alemann, 1984:93). Es wird bei diesem Verfahren „versucht, die in die Stichprobe aufzunehmenden Elemente so auszuwählen, daß die Teilgesamtheit einen modellgerechten Miniaturquerschnitt der zu untersuchenden Grundgesamtheit darstellt. Dabei geht man von sogenannten Quotenmerkmalen aus (...) von denen anzunehmen ist, daß sie mit dem Untersuchungsgegenstand korreliert sind“ (Bleymüller/Gehlert/Gülicher, 1989:71). Wegen der vorhandenen subjektiven Auswahlmomente bei dieser Vorgehensweise lassen sich „keine wahrscheinlichkeitstheoretisch fundierten Aussagen über die Zuverlässigkeit der gewonnenen Ergebnisse machen“ (Bleymüller/Gehlert/Gülicher, 1989:71).

<sup>26</sup> „Willkürliche Auswahlen sind solche, in denen der Forscher nach eigenem Ermessen (das praktisch oder theoretisch geleitet sein kann) entscheidet, welche Einheiten in die Auswahl aufgenommen werden sollen“ (Alemann, 1984:93). Friedrichs (1985:130) spricht von „gezielter Auswahl“, welche dadurch gekennzeichnet ist, „daß nicht alle Elemente die gleiche Chance haben, in die Auswahl einbezogen zu werden, und/oder die Wahrscheinlichkeit einer bestimmten Stichprobe nicht angegeben werden kann“.

geringen Stichprobenumfanges kaum zu bewerkstelligen<sup>27</sup>. Auch der geringe Umfang der Grundgesamtheit erscheint hierfür kritisch. Andererseits ist er aber zu groß, um mit den gegebenen Forschungskapazitäten eine Vollerhebung zu bewältigen. Somit standen bei der Entscheidung für das hier gewählte inkrementell-quotierende Vorgehen die Gedanken im Vordergrund,

- daß zum ersten in Städten, die sich in der Größe stark unterscheiden, auch die Struktur- und Entwicklungsprobleme des Einzelhandels sowie die darauf bezogenen Lösungsvorschläge untereinander abweichen,
- daß zum zweiten aufgrund der unterschiedlichen Einzelhandelsentwicklung und siedlungsstrukturellen Ausgangssituation in den ost- und westdeutschen Bundesländern sowie wegen der herrschenden Vielfalt spezifischer Länderregelungen in Landes- und Regionalplanung mehr oder weniger stark unterschiedliche Handlungserfordernisse, Handlungsfreiheiten und Handlungsschranken bestehen, die in den Städten der einzelnen Länder zu voneinander abweichenden Wegen der Problembehandlung führen, und
- daß zum dritten aufgrund der Tatsache, daß es in Deutschland viele kleine, jedoch nur wenig große Großstädte gibt, zumindest in der Tendenz auch mehr Fallbeispiele aus den unteren Stadtgrößenklassen analysiert werden sollten, soweit es die „Angebotslage“ an Städten, die sich tatsächlich bereits um die Erarbeitung oder Implementation eines Einzelhandelszentrenkonzepts bemühen, zuläßt.

Grundsätzlich erscheint es wegen der größeren Verwaltungsressourcen als wahrscheinlich, daß zunächst die großen Großstädte Einzelhandelszentrenkonzepte erarbeiten und einsetzen. Unterstellt man, daß die einzelhandelsbezogene Vergleichbarkeit der Städte mit abnehmender Einwohnerzahl wächst, so wird es als sinnvoll erachtet, Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß sich die kleineren Großstädte innerhalb ihrer relativen Vielzahl an den Erfahrungen und Beispielen von Städten ähnlicher Einwohnerzahl und siedlungs-räumlicher Lage orientieren können. Insofern erschien es wünschenswert, eine größere Bandbreite an Fallbeispielen aus der Gruppe der kleineren Großstädte in die Untersuchung einzubeziehen, als bei den großen, von vornherein strukturindividualistischeren Großstädten. Ohnehin werden die oberen Stadtgrößenklassen in mehreren Fällen aufgrund der Spezifik des deutschen Städtesystems von nur ein oder zwei Städten besetzt: So ist Berlin die einzige Stadt mit über 2 Mio. Einwohnern, Hamburg und München sind alleinige Vertreter der Stadtgrößenklasse von 1 bis 2 Mio. Einwohner, Köln ist Deutschlands einzige Stadt in der Größenklasse 750.000 bis 1 Mio. Einwohner und in die Stadtgrößenklasse von 600.000 bis 750.000 Einwohner entfallen lediglich die beiden Städte Frankfurt und Essen. Die genannten Städte werden dementsprechend auch zur Besetzung des Quotenmodells in den jeweiligen Stadtgrößenklassen als Fallbeispiele herangezogen.

So verbindet sich mit dem hier gewählten Quotenmodell<sup>28</sup> und der damit verbundenen, in der Vorgehensweise einer geschichteten Stichprobe<sup>29</sup> ähnlichen Fallauswahl die Erwartung, daß

<sup>27</sup> Alemann (1984:91) erachtet - selbst als pragmatisch aufgefaßte Richtgröße - für eine sehr spezifische, d.h. homogene Grundgesamtheit und bei einer gleichzeitig sehr spezifischen Fragestellung einen Stichproben-Mindestumfang von 100 bis 200 Fällen als unumgänglich, um die Repräsentativität der Untersuchung gewährleisten zu können. Bei sehr kleinen Grundgesamtheiten führt die Auswahl von Elementen durch eine Stichprobe zu Verzerrungen, wie etwa das Beispiel der Grundgesamtheit „aller ehemaligen Kanzler der Bundesrepublik“ verdeutlicht (vgl. Alemann, 1984:90). Im ausgeführten Sinn kann die Grundgesamtheit von „84 deutschen Großstädten über 100.000 EW“ sicher nicht als spezifisch und homogen, d.h. einer statistisch sinnvollen Stichprobenbildung zugänglich angesehen werden.

<sup>28</sup> Vgl. zur Frage der Verfahren der bewußten Auswahl Bleymüller/Gehlert/Gülicher (1989:71).

damit die Problemlagen- und Ideen-Spannbreite weitmöglichst abgedeckt wird, die in deutschen Großstädten hinsichtlich Konzipierung, Instrumenteneinsatz und praktischer Durchführung von Einzelhandelszentrenkonzepten besteht. Auch soll dergestalt einer möglicherweise existierenden stadtgrößenabhängigen Problemspezifität Rechnung getragen werden.

Es kann hier deshalb zwar von einer konstruierten Stichprobe gesprochen werden, nicht aber von einer Zufallsstichprobe im statistischen Sinn. Die Auswahl der in die einzelnen (kreuztabellarisch aus den Merkmalen „Stadtgrößenklasse“ und „Länderzugehörigkeit“ konstruierten) Kategorien des Quotenmodells eingruppierten Städte erfolgte gerade eben nicht durch ein Zufallsverfahren. Vielmehr wurde versucht, das Quotenmodell möglichst weitreichend mit Städten zu besetzen, von denen aus den verschiedenen Recherchen schon bekannt war, daß sie über bereits fertiggestellte Einzelhandelszentrenkonzepte o.ä. verfügen bzw. derzeit an der Aufstellung ebensolcher arbeiten. Das Quotenmodell berücksichtigt aus den oben angeführten Gründen die beiden Merkmale „Zugehörigkeit zu einem bestimmten Bundesland“ und „Zugehörigkeit zu einer bestimmten Stadtgrößenklasse“.

**Tabelle 2–1: Verteilung der 84 Großstädte nach Bundesländern - länderspezifische Auswahlquoten und Abweichung von der Idealquote bei 25 ausgewählten Beispielstädten**

Bundesland	Auswahl-Ist (Anzahl Städte)	Auswahl-Ist (in %)	Grundgesamtheit (in %)	Grundgesamtheit (Anzahl)	Auswahl-Soll: Anzahl erforderlicher Städte zur Erfüllung der Quote der Grundgesamtheit	Abweichung Auswahl-Ist von Auswahl- Soll in Anzahl Städte
Bayern	2	8	9,52	8	2,38	-0,381
Baden-Württemberg	3	12	10,71	9	2,68	0,321
Hessen	1	4	5,95	5	1,49	-0,488
Rheinland-Pfalz	1	4	4,76	4	1,19	-0,190
Saarland	0	0	1,19	1	0,30	-0,298
Nordrhein-Westfalen	7	28	35,71	30	8,93	-1,929
Niedersachsen	2	8	9,52	8	2,38	-0,381
Schleswig-Holstein	1	4	2,38	2	0,60	0,405
Bremen	1	4	2,38	2	0,60	0,405
Hamburg	1	4	1,19	1	0,30	0,702
Berlin	1	4	1,19	1	0,30	0,702
Thüringen	1	4	3,57	3	0,89	0,107
Sachsen	1	4	4,76	4	1,19	-0,190
Sachsen-Anhalt	1	4	2,38	2	0,60	0,405
Brandenburg	1	4	2,38	2	0,60	0,405
Mecklenburg-Vorpommern	1	4	2,38	2	0,60	0,405
Zusammen	25	100	100,00	84	25,00	0,000

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage eigener Berechnungen.

Angesichts der gegebenen regionalen Verteilung des deutschen Städtesystems auf die 16 Bundesländer (vgl. Tabelle 2–1) sowie der gegebenen Größenverteilung der 84 deutschen Großstädte (vgl. Tabelle 2–2) ergeben sich bei einem Auswahlumfang von 25 Fallbeispielen Auswahlquoten, wie sie in Tabelle 2–3 und Tabelle 2–4 dargestellt sind<sup>30</sup>. Daß die Auswahlquoten unter beiden Kriterien die realen Verhältnisse im Städtesystem mit nicht allzu großen Verzerrungen wiedergeben, belegt in den Tabellen jeweils die Spalte der Abweichung zwischen „Auswahl-Soll“ und tatsächlichem „Auswahl-Ist“, denn in den allermeisten Fällen konnte sie zahlenmäßig unter dem Umfang einer Auswahlinheit (Großstadt) gehalten werden. Die wenigen Ausnahmen werden weiter unten begründet.

<sup>29</sup> „Häufig legen die zu untersuchenden Probleme es nahe, die Grundgesamtheit in Teilmengen aufzugliedern. (...) Man erhält so eine geschichtete Stichprobe“ (Bahrenberg/Giese, 1975:91).

<sup>30</sup> Friedrichs (1985:133) benennt als zwei Vorbedingungen für eine Quotenauswahl (die in der richtigen Proportion die in der Grundgesamtheit herrschenden Verhältnisse wiedergeben soll) zum einen die Annahme, daß für das zu untersuchende Problem bestimmte Merkmale wichtig seien und zum anderen, daß für diese Merkmale eine Statistik vorliegt, aus der die Verteilung der Elemente der Grundgesamtheit auf die Ausprägung jedes dieser Merkmale hervorgeht.



Bei der Bestimmung der länderspezifischen Auswahlquoten wurden folgende Zuordnungsregeln angewandt und die angegebenen Ausnahmen zugelassen:

- Die drei Stadtstaaten waren jeweils als Großstadt zu berücksichtigen, im Fall von Bremen bezog sich dies aber allein auf die namensgebende Hansestadt.
- Den großstadtarmen und zugleich „kleineren“ Flächenländern wurde in der Auswahlquote mit je einer Großstadt Rechnung getragen (die Länder Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Saarland, Thüringen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern verfügen jeweils lediglich über eine bis zu maximal vier Großstädte).
- Das Saarland als kleinstes Flächenland bleibt unberücksichtigt, da - im Gegensatz zu den Stadtstaaten - einerseits die Stadt Saarbrücken (187.599 Einwohner) nicht zu einer der wenigen Städte mit mehr als 300.000 Einwohnern gehört und andererseits genügend andere Städte in der Größenklasse Saarbrückens Berücksichtigung gefunden haben.
- Die übrigen, großstadtreicheren „großen“ Flächenländer (mit fünf bis einschließlich 10 Großstädten) bekamen in der Auswahl - mit Ausnahme des besonders großstadtreichen Landes Nordrhein-Westfalen - je zwei (Bayern und Niedersachsen) oder drei Großstädte (Baden-Württemberg) zugeordnet. Als zweite Ausnahme wurde das Land Hessen in der Auswahl nur mit einer Großstadt berücksichtigt, obwohl hier fünf weitere Großstädte situiert sind. Dies ist auf Verteilungszwänge zurückzuführen, die bei der konkreten Ausfüllung des Quotenmodells mit den Städten eintraten. Wenn über Offenbach, Hanau, Mainz und Darmstadt hinweggegangen wurde, dann erscheint dies insoweit noch zu rechtfertigen, als daß mit Frankfurt die Kapitale Hessens berücksichtigt wurde und die genannten Städte alle dem zugehörigen Agglomerationsraum zugerechnet werden können. Ferner war entscheidend, ob in den betreffenden Städten Aktivitäten der planerischen Einzelhandelssteuerung vorlagen, weswegen schließlich auch Kassel nicht aufgenommen wurde.
- Das Land Nordrhein-Westfalen bekommt im Quotenmodell sieben Großstädte zugeordnet, weil es die übrigen Bundesländer in der Anzahl der jeweils beheimateten Großstädte mit 30 bei weitem übertagt. Dies sind zwar zwei Städte weniger, als eigentlich zur Erfüllung der Quote notwendig wäre. Zugleich ist es aber ein unumgänglicher Schritt, um andererseits auf diese Weise die erforderliche Verteilungsmasse zu erhalten, die der Quotenerfordernis für die anderen Länder noch gerecht wird.

**Tabelle 2-2: Verteilung der 84 Großstädte nach Stadtgrößenklassen - länderspezifische Auswahlquoten und Abweichung von der Idealquote bei 25 ausgewählten Beispielstädten**

Stadtgrößenklasse	Auswahl-Ist: (Anzahl Städte)	Auswahl-Ist (in %)	Grundgesamtheit (in %)	Grundgesamtheit (Anzahl)	Auswahl-Soll: Anzahl erforderlicher Städte zur Erfüllung der Quote der Grundgesamtheit	Abweichung Auswahl-Ist von Auswahl-Soll in Anzahl Städte
100.000 bis unter 200.000 EW	8	32	52,38	44	13,095	-5,095
bis unter 300.000 EW	8	32	23,81	20	5,9525	2,048
bis unter 400.000 EW	2	8	5,95	5	1,4875	0,513
bis unter 500.000 EW	1	4	3,57	3	0,8925	0,108
bis unter 600.000 EW	2	8	7,14	6	1,785	0,215
bis unter 750.000 EW	1	4	2,38	2	0,595	0,405
bis unter 1 Mio. EW	1	4	1,19	1	0,2975	0,703
bis unter 2 Mio. EW	1	4	2,38	2	0,595	0,405
Über 2 Mio EW	1	4	1,19	1	0,2975	0,703
	25	100	99,99	84	24,9975	0,002

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage eigener Berechnungen.

Bei der Definition der stadtgrößenspezifischen Auswahlquoten wurden folgende Zuordnungsregeln angewandt und die genannten Ausnahmen zugelassen:

- Über 50 %, nämlich 44 Großstädte, entfallen in die Klasse der kleinen Großstädte von 100.000 bis unter 200.000 Einwohner, so daß sich dies auch mit einem entsprechend

hohen Gewicht in der zu treffenden Städteauswahl niederschlagen sollte. Eine Auswahlquote von acht Städten wurde als geeignet angesehen. Damit wurden in diese Stadtgrößenklasse, gemessen an den realen Verhältnissen des deutschen Städtesystems, jedoch fünf Städte zu wenig aufgenommen. Diese Abweichung von der Soll-Quote wurde zugelassen, um dafür in der nächsthöheren Stadtgrößenklasse zwei Städte mehr in die Untersuchung aufnehmen zu können - ebenfalls ein Tribut an die Verteilungszwänge, die sich aus der Vorauswahl grundsätzlich geeigneter Städte ergaben, welche ihrerseits für eine erneute Änderung nicht zur Disposition stand. Außerdem sind hier zwei Städte - Freiburg (200.393 Einwohner) und Hagen (210.950 Einwohner) - mit einer Bevölkerungszahl von jeweils nur knapp über 200.000 ebenfalls noch dieser Klasse zugeschlagen worden, weil Verteilungszwänge, die aus der Quotenerfüllung der Bundesländer resultieren, dies erforderten.

- In die Stadtgrößenklasse von 200.000 bis unter 300.000 Einwohner sind, bei 20 Städten dieser Größenordnung im realen Städtesystem, mit acht anstatt sechs Großstädten zwei Städte mehr aufgenommen worden, als dies im Quotenmodell erforderlich gewesen wäre. Auch dieses Vorgehen war wiederum notwendig, um den durch die Länderquote bedingten Verteilungszwängen gerecht zu werden.
- Stadtgrößenklassen, die im realen Städtesystem über eine, zwei oder drei Großstädte verfügen, bekamen im Modell jeweils eine Großstadt zugeordnet. Das traf für alle Stadtgrößenklassen der sehr großen Großstädte (600.000 bis unter 750.000, 750.000 bis unter 1 Mio., 1 Mio. bis unter 2 Mio. und über 2 Mio. Einwohner) zu. Berlin und Köln als jeweils einzige Realobjekte ihrer Klasse empfahlen sich von vornherein zur Auswahl, und konnten, da sie zugleich tatsächlich über Planungsansätze zur Standortsteuerung des Einzelhandels verfügten, entsprechend gesetzt werden. Ebenso wurde auch für die Stadtgrößenklasse von 400.000 bis unter 500.000 Einwohner nur eine Stadt vorgesehen. Da auch weitere Stadtgrößenklassen in der Realität tatsächlich nur von jeweils einer oder zwei Großstädten besetzt sind, sollte im Modell jede Stadtgrößenklasse zumindest einfach besetzt werden. Die gesamte Spannbreite der Stadtgrößenklassen sollte jeweils wenigstens durch ein Beispiel abgedeckt werden, was auch erreicht werden konnte. So liegt der Fehler dieser Zuordnungsvereinbarung zahlenmäßig nur zwischen 0,1 und 0,7 Auswahleinheiten (Großstädten), die in die jeweiligen Stadtgrößenklassen des Modells hätten aufgenommen werden müssen, um eine Entsprechung des realen Städtesystems zu erreichen.
- Stadtgrößenklassen, die im realen Städtesystem über vier, fünf oder sechs Großstädte verfügten, bekamen im Modell zwei Großstädte zugeordnet. Dies betraf die Stadtgrößenklassen von 300.000 bis unter 400.000 Einwohner (tatsächlich 4 Großstädte) sowie von 500.000 bis unter 600.000 Einwohner (tatsächlich 6 Großstädte). Dementsprechend beläuft sich hier die notwendigerweise zu akzeptierende Abweichung zwischen Modell und realen Verhältnissen zahlenmäßig auf 0,2 bzw. 0,5 Auswahleinheiten (Großstädte).

In der Kreuztabellierung der beiden Kriterien mit ihren Quotenerfordernissen ergibt sich bei der Zuordnung der konkreten Städte, die sich in der Vorauswahl grundsätzlich geeigneter Beispiele befanden, auf das Quotenmodell im Ergebnis ein Bild, wie es in Tabelle 2–3 wiedergegeben wird. Die Auffüllung des Quotenmodells erfolgte dabei ausgehend von den Stadtstaaten, also ausgehend von den großen Großstädten, abwärts entlang der nachfolgend kleineren Stadtgrößenklassen. Mit fortschreitender Zuordnung von Städten ergaben sich zunehmende Verteilungszwänge, die entsprechende Iterationsschritte - zum einen zur Wahrung des Anspruchs der Quotenerfüllung jeweils beider Merkmalsbereiche, zum anderen

zur Rückversicherung, daß es sich bei der jeweils anvisierten Stadt um eine solche handelt, die tatsächlich ein Einzelhandelszentrenkonzept hat oder anstrebt - auslösten.

**Tabelle 2–3: Zuordnung grundsätzlich als Beispiel geeigneter Städte auf die Quoten**

Einwohnerzahl Bundesland	Bis unter 200.000	Bis unter 300.000	Bis unter 400.000	Bis unter 500.000	Bis unter 600.000	Bis unter 750.000	Bis unter 1 Mio.	Bis unter 2 Mio.	über 2 Mio.	Zeilen-summe
Bayern	eine aus: Erlangen, Würzburg, Ingolstadt, Regensburg	Augsburg								2
Baden-Württemberg	Freiburg (200.393 EW) oder Heidelberg	Karlsruhe	Mannheim							3
Hessen						Frankfurt				1
Rheinland-Pfalz	Ludwigshafen									1
Saarland										0
Nordrhein-Westfalen	Hagen (210.950 EW), Mülheim, Witten	Münster	Eine aus: Bochum, Wuppertal, Bielefeld		Dortmund		Köln	Bochum		7
Niedersachsen	Eine aus: Osnabrück, Wolfsburg, Göttingen, Hildesheim, Salzgitter	Braunschweig								2
Schleswig-Holstein		Lübeck oder Kiel								1
Bremen					Bremen					1
Hamburg								Hamburg		1
Berlin									Berlin	1
Thüringen		Erfurt								1
Sachsen			Leipzig							1
Sachsen-Anhalt		Magdeburg								1
Brandenburg	Cottbus									1
Mecklenburg-Vorpommern		Rostock								1
Spaltensumme	8	8	2	1	2	1	1	1	1	25

Quelle: Eigene Darstellung.

Schlußendlich ergab sich die Auswahl der zu untersuchenden Fallbeispiele so, wie in der nachfolgenden Tabelle 2–4 dargestellt. Dort sind (grau unterlegt) allerdings auch noch solche Städte mit aufgelistet, die - in Abhängigkeit der Existenz eines Einzelhandelszentrenkonzepts oder eines ähnlichen Planungsansatzes - bei den Quoten der Kreuztabelle als fakultative Besetzungsmöglichkeit angegeben wurden.

**Tabelle 2–4: Übersicht der prioritär aufzunehmenden Fallbeispiele**

Stadt	Rang EW BRD	EW 1997	BL	Stadt	Rang EW BRD	EW 1997	BL
Berlin	1	3.458.763	B	Lübeck	36	215.673	SWH
Hamburg	2	1.707.986	HH	Hagen	37	210.950	NRW
Köln	4	964.346	NRW	Erfurt	38	208.179	TÜ
Frankfurt	5	647.304	Hessen	Freiburg	40	200.393	BW
Dortmund	7	597.024	NRW	Mülheim / Ruhr	45	176.000	NRW
Bremen	10	548.826	HB	Osnabrück	46	167.326	NS
Leipzig	15	457.173	Sachsen	Ludwigshafen	47	167.098	RPF
Bochum	16	398.467	NRW	Heidelberg	52	138.869	BW
Wuppertal	17	379.820	NRW	Würzburg	57	126.970	BAY
Bielefeld	18	324.132	NRW	Göttingen	59	126.451	NS
Mannheim	19	312.216	BW	Regensburg	60	125.318	BAY
Karlsruhe	22	277.191	BW	Wolfsburg	61	124.655	NS
Münster	26	265.748	NRW	Cottbus	66	120.812	BRBG
Augsburg	28	258.457	Bay	Salzgitter	68	116.865	NS
Braunschweig	29	251.320	NS	Ingolstadt	71	112.929	BAY
Magdeburg	30	251.031	SA	Hildesheim	78	106.098	NS
Kiel	33	243.728	SWH	Witten	80	104.267	NRW
Rostock	35	221.029	MVP	Erlangen	83	100.842	BAY

Quelle: Eigene Darstellung.

Was die Frage der regionalen Entsprechung hinsichtlich der Verteilung der Großstädte in den Alten und Neuen Ländern im realen Städtesystem und im nunmehr konkret mit Großstädten besetzten Quotenmodell anbelangt, so zeigt sich, daß eine weitreichende Übereinstimmung erzielt werden konnte: Im Quotenmodell entfallen 76 % (gegenüber 83 % in der realen Entsprechung) der 25 ausgewählten Städte auf die Alten Länder, und 20 % (gegenüber 15 % in der realen Entsprechung) liegen in den Neuen Ländern (die fehlenden Anteile sind Berlin zugehörig, das weder den Alten noch den Neuen Ländern zugeordnet wurde).

Auch bezüglich der Wiedergabe der Spitze des Städtesystems ist bei der vorliegenden Auswahl eine weitreichende Überdeckung gegeben: Bei den größten drei Städten wird eine vollständige Übereinstimmung erreicht, und von den 10 größten Städten Deutschlands wurden immerhin sechs als Fallbeispiele einbezogen.

## **2.6 Gang der Untersuchung**

Nachdem der Forschungsansatz soweit dargelegt worden ist, erfolgt zum Abschluß des Kapitels ein Ausblick, in welchen weiteren Schritten die Untersuchung entwickelt wird: Zunächst widmet sich das folgende Kapitel 3 der inhaltlichen Abgrenzung und Klarstellung zentraler Begriffe, die in der Arbeit Verwendung finden. Das daran anschließende Kapitel 4 analysiert dann die Struktur und Entwicklung der Wirkkräfte von Angebot, Nachfrage und planerischer Steuerung, welche die heute gegebene standörtlich-räumliche Situation des Einzelhandels bedingen. Dies geschieht zum besseren Verständnis der materiellen Problemkonstellation, mit der sich Einzelhandelszentrenkonzepte und vergleichbare Planungsansätze zu befassen haben. Insofern schaffen diese Ausführungen den äußeren Bezugsrahmen für die darauffolgenden Kapitel. Unter diesen wird in Kapitel 5 mit einem Blick auf die allgemeine Perzeption des Einzelhandels-Strukturwandels durch Planungspraxis und Wissenschaft vertieft, welche Reaktionsnotwendigkeiten nach dieser Perspektive für und von der räumlichen Planung gesehen werden. Nachfolgend nimmt Kapitel 6 aus einem eher theoretischen Blickwinkel eine Sicht auf die Einzelhandelszentrenkonzepte bzw. ähnliche Planungsansätze selbst und eruiert anhand der zu diesem Thema bislang bestehenden Fachliteratur, welche Anforderungen an sie - nach deduktiver Erwägung - zu stellen sind. Insbesondere gilt die Aufmerksamkeit theoretischen Vorüberlegungen zur Ausgestaltung von Einzelhandelszentrenkonzepten als konkrete Handlungsanleitungen. In diesem Zusammenhang erfolgt dann auch eine breite Auseinandersetzung über das Spektrum an Mitteln und Instrumenten, über das Einzelhandelszentrenkonzepte verfügen sollten, um ihre Zielsetzungen wirksam verfolgen zu können. Dies erfordert vor allen Dingen auch ein vertieftes Eingehen auf die Möglichkeiten und Probleme der rechtsförmlichen Steuerung von Einzelhandelsansiedlungen, was im sehr umfangreichen Unterkapitel 6.8 geschieht.

Daran anschließend stellt dann Kapitel 7 als Kern der gesamten Untersuchung einerseits die Ergebnisse der empirischen Analyse der 25 ausgewählten Fallbeispiele dar, andererseits werden die Befunde aber jeweils auch kritisch diskutiert. Dies geschieht sowohl anhand der vergleichenden Analyse der Planungsansätze, als auch in ihrer Konfrontation mit den Anforderungen, die an Einzelhandelszentrenkonzepte aus fachlicher Sicht - wie in den Kapiteln zuvor, aber auch im jeweiligen Aussagekontext innerhalb des Kapitels 7 erzeugt - zu stellen sind. Zusammengeführt werden diese Erkenntnisse dann in Kapitel 8, in welchem ein eigener Vorschlag eines idealtypischen Einzelhandelszentrenkonzepts im Sinne einer allgemein-abstrakten Planungsanleitung unterbreitet wird.

Ihren Abschluß findet die vorliegende Arbeit dann in Kapitel 9, das einerseits der Ergebnisszusammenfassung dient, andererseits einen kritischen Rückblick auf das gewählte Vorgehen wirft und zum dritten einen Ausblick zeichnet, in welchen Bereichen weiterer Forschungsbedarf besteht.

### 3 Abgrenzung zentraler Begriffe

Nachfolgend werden einige Begriffe aus dem Bereich des Einzelhandels, die in der vorliegenden Arbeit eine zentrale Stellung einnehmen, inhaltliche näher bestimmt. Hierbei erweist es sich von Vorteil, daß die Handelsbetriebslehre bereits über einen etablierten Begriffsapparat verfügt, der weitgehend geklärt ist. Der Sinngehalt der einzelnen Begriffe steht fest und findet in der Fachdebatte eine in der Regel einheitliche Verwendung. Dazu hat insbesondere auch beigetragen, daß schon 1970 eigens ein „Ausschuß für Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft“ eingerichtet worden ist, der die inhaltliche Bestimmung der wichtigsten Begriffe aus diesem Bereich erarbeitet und mit ihrer Darstellung im sog. „Katalog E“ einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht hat (vgl. IfH Köln 1995). Damit entfällt die Notwendigkeit, die Begriffe in eigener Diskussion inhaltlich auszudeuten. Da die Begriffsverwendung der vorliegenden Arbeit, soweit sie sich auf den Einzelhandel bezieht, grundsätzlich nach Maßgabe des Katalogs E und unter Verwendung der bereits eingeführten, breit akzeptierten Begriffe erfolgt, können die folgenden Ausführungen entsprechend selektiv bzw. kurz gehalten werden.

#### 3.1 Betriebstyp und Betriebsform

Die vorliegende Untersuchung trifft keine Unterscheidung zwischen Betriebstypen und Betriebsformen des Einzelhandels. Mit Berekoven (vgl. 1995:28) und auch anderen Autoren (vgl. etwa IfH, 1995:41; Bienert, 1996:15 mit weiteren Verweisen; Müller-Hagedorn, 1998:41) wird davon ausgegangen, daß sich beide Begriffe synonym verwenden lassen. Zur abweichenden Sprachpraxis ist anzumerken, daß in der Literatur stellenweise „mit dem Begriff ‚Betriebsform‘ in gänzlich anderer Wortdeutung die Stellung eines Handelsbetriebs in der Distributionskette zwischen Uerzeugung und Konsument (also Großhandelsbetriebe kollektierender und distribuierender Art, Außenhandels- und Einzelhandelsbetrieb) angegeben wird“ (Müller-Hagedorn, 1998:41), was hier jedoch keine weitere Rolle spielt.

Die Wahl der Betriebsform gehört zu den konstitutiven Entscheidungen, die ein Unternehmen zu fällen hat, welches im Wirtschaftssektor des Handels tätig werden will (vgl. hier und im folgenden Müller-Hagedorn, 1993:65; vgl. auch Kapitel 4.2). Neben der Entscheidung über die Rechtsform, die Zugehörigkeit zu der Wirtschaftsstufe Groß- oder Einzelhandel, die Branche, das räumlichen Betätigungsfeld sowie die Zusammenarbeit mit einer anderen Unternehmung oder Gruppe, ist die Wahl der Betriebsform ein zentrales Merkmal weitreichender Konsequenz, weil sie selten zu treffen, jedoch als Datum für viele laufende Entscheidungen anzusehen ist und aufgrund ihrer strategischen Natur den künftigen Unternehmenserfolg in besonderer Weise vorbestimmt. Auch und gerade durch die Wahl der Betriebsform wird das Verhältnis zu den Marktpartnern, d.h. zu den Abnehmern, den Lieferanten und den Kapitalgebern geprägt. Vor allem anderen aber determiniert diese Entscheidung, in welcher Weise der Absatzmarkt bearbeitet werden soll.

So hat die Wahl der Betriebsform nachhaltige Konsequenzen sowohl für die künftigen Kosten, als auch für die künftigen Erlöse (vgl. Müller-Hagedorn, 1993:82). Die künftigen Kosten bestimmen sich dabei u.a. aus den Parametern zu zahlender Löhne, der Höhe der Wareneinstandskosten, dem zu leistenden Mietzins oder etwa der anfallenden Einrichtungs-

kosten. Die künftigen Erlöse werden durch das Nachfrageverhalten der Verbraucher bestimmt, wie es zum einen bezüglich der Menge und Art der nachgefragten Güter und zum anderen bezüglich des Einkaufsortes (bevorzugte Einkaufsstätte) besteht. Die Höhe der zukünftigen Kosten und Erlöse wird damit zur Funktion der Fähigkeit des Unternehmens, einzelne Verbrauchssegmente gerade mit der spezifischen Wahl des Betriebstyps - und, mittelbar damit verknüpft, mit der Wahl des geeigneten Betriebsstandorts - zielgruppenmäßig ansprechen zu können. Das kann etwa nach der Maßgabe geschehen, Verbraucher mit bestimmten Einstellungen anzusprechen oder solche, die sich in einer bestimmten Lebenszyklusphase befinden.

Vor diesem Hintergrund besteht in entwickelten Volkswirtschaften eine große Vielfalt unterschiedlicher Betriebe des institutionellen Einzelhandels. Mit Hilfe der Betriebstypen lassen sich die Einzelhandelsbetriebe - nicht die Unternehmungen, welches ihre Geschäftstätigkeit durchaus über verschiedene Absatzkanäle und Betriebstypen spannen können - nach ihrer relativen Ähnlichkeit im Hinblick auf bestimmte Merkmale typologisieren. „Insgesamt kann ein Betriebstyp als Menge jener Handelsbetriebe bezeichnet werden, die in einem oder in mehreren Merkmalen ähnlich sind; dabei wird auf Merkmale zurückgegriffen, die für das Erscheinungsbild des Betriebes in besonderer Weise kennzeichnend sind und die von dem Betrieb im Regelfall über einen längeren Zeitraum beibehalten werden“ (Müller-Hagedorn, 1998:43).

Als einschlägige Merkmale, nach deren spezifischer Ausprägung sich die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Betriebstyp richtet, können die folgenden genannt werden (vgl. Müller-Hagedorn, 1993:66; IfH, 1995:41; Berekoven, 1995:64; Müller-Hagedorn, 1998:43-44):

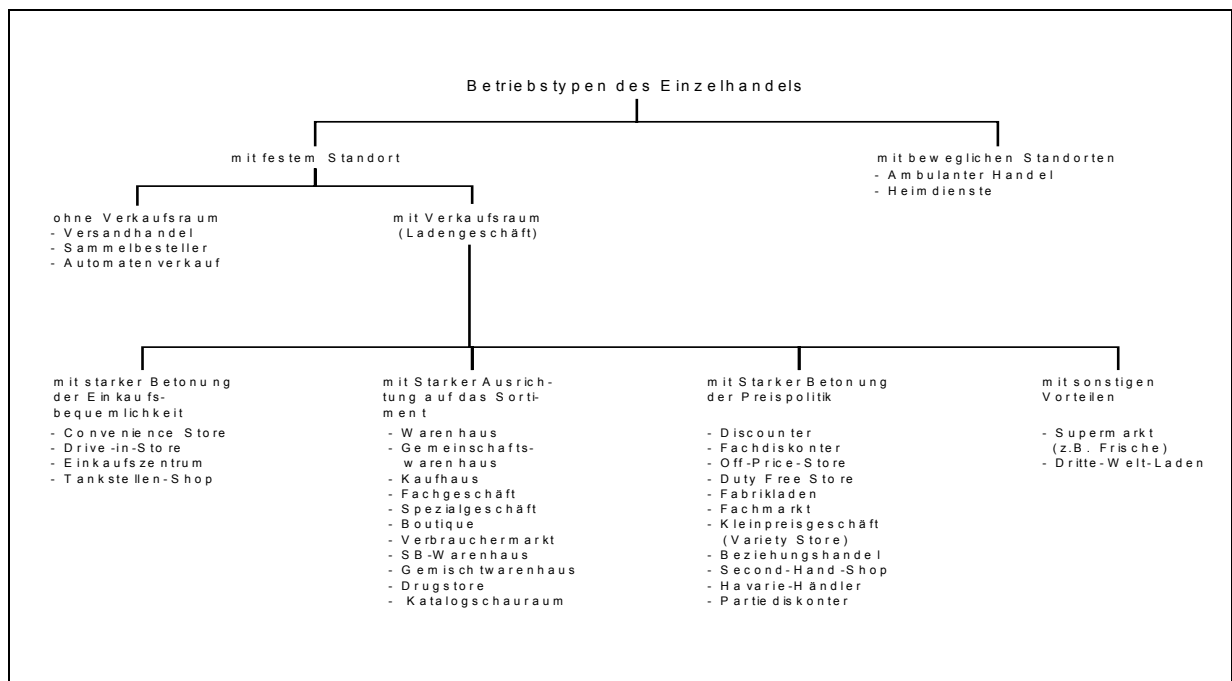
- Sortimentspolitik (Sortimentsinhalt bzw. die sich daraus ergebende Branchenzugehörigkeit; Sortimentstiefe und Sortimentsbreite; Handelsmarkenpolitik),
- Betriebsgröße (obwohl diese über ganz verschiedene Produktionsfaktoren, etwa über den Personalumfang oder das Beschaffungsvolumen operationalisiert werden könnte, wird in der Regel auf den Parameter des Geschäftsflächen- oder Verkaufsflächenumfangs abgestellt),
- Bedienungsprinzip (Selbstbedienung, Fremdbedienung oder Fremdbedienung mit Vorwahl durch den Kunden als Zwischenform),
- Art des Inkasso (Automat oder Personal),
- Intensität und Art des Services und der Beratung,
- Distanzüberwindung (Holkauf, Bringkauf oder Mischformen wie z.B. Wochenmarkt, Verkaufsausstellung, Verkaufswagen),
- Art der Preisstellung (diskontierende Preispolitik, Mittelpreis- oder Hochpreispolitik),
- Verkaufsraumgestaltung,
- Anzahl der Verkaufsstellen (Einbetriebsunternehmen oder Zugehörigkeit zu einem Filial-, Franchise- oder Verbundgruppensystem),
- Art des Standortes bzw. Standortlage (z.B. City, Nebenzentrum, Wohngebiet, periphere Ansiedlung am Stadtrand oder zwischenstädtische Lage),
- Integration in eine Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben (z.B. Fachmarktzentrum oder Einkaufszentrum).

Mit der Aufzählung der Merkmale wird deutlich, daß es sich um Kennzeichen der Geschäftspolitik, schwerpunktmäßig der Absatzpolitik handelt. „Die Wahl einer Betriebsform ist also gleichbedeutend mit der Fixierung eines Bündels von Aktionsparametern, wobei vor allem

auf jene Merkmale zurückgegriffen wird, die die für den Kunden erkennbare Art der Marktbearbeitung aufgreifen“ (Müller-Hagedorn, 1993:66). Im wesentlichen wird damit der einzelne „Betriebstyp durch das Erscheinungsbild eines Handelsbetriebs im Absatzmarkt gekennzeichnet“ (Müller-Hagedorn, 1998:42), ohne daß dem allerdings ein einheitlicher Satz von Merkmalen zugrunde liegen muß. Er stellt aber immer „bestimmte Verknüpfungen interner betrieblicher Einsatzfaktoren bzw. eine charakteristische Marketing-Mix-Kombination dar“ (Bienert, 1996:15), also eine „in der Regel mehrdimensionale Kennzeichnung der Unternehmenspolitik“ (Müller-Hagedorn, 1998:31). Im vorliegenden Zusammenhang ist insbesondere auf die „enge Verzahnung zwischen der betrieblichen und der außerbetrieblichen Sphäre“ (Bienert, 1996:15), d.h. zwischen den im direkten Einfluß des Unternehmens stehenden absatzpolitischen Handlungsbereichen und den nur mittelbar zu beeinflussenden Handlungsbereichen insofern hinzuweisen, daß „in der Praxis (...) bestimmte Betriebstypen jeweils in charakteristischen räumlichen Lagen (an bestimmten Standorttypen) zu finden sind“ (Bienert, 1996:15). Auf diesen Aspekt, der das wesentlichen Antriebsmoment für den Standortstrukturwandel - als räumlicher Ausdruck des Betriebstypenstrukturwandels - im Einzelhandel darstellt, wird in Kapitel 4.1.1 und 4.2 vertiefend eingegangen.

Da sich die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Betriebstyp jeweils aus einem Set spezifischer Ausprägungen unterschiedlicher Merkmale ergibt, ist ihre eindeutige Abbildung in einem Diagramm schwierig. In vereinfachender Zuordnung kann aber eine Übersicht über die Betriebstypen, die gegenwärtig die Handelslandschaft in Deutschland wesentlich bestimmen, gegeben werden, wie in Abbildung 3-1.

**Abbildung 3-1: Betriebstypensystematik des Einzelhandels**



Quelle: Müller-Hagedorn, 1998:45; vgl. auch Berekoven, 1995:28.

### 3.2 Zentren und Subzentren, integrierte und nicht-integrierte Lage

Wie im Fortgang der Untersuchung zu sehen sein wird, kommt es in planerischen Steuerungskonzepten für den Einzelhandel kritisch darauf an, eindeutige räumliche Bezüge der (Restriktions-, Entwicklungs-, Förderungs- und sonstigen) Aussagen herzustellen, um einerseits die Voraussetzungen für einen wirksamen Instrumenteneinsatz zu schaffen und andererseits Planungs- und Handlungssicherheit für die beteiligten internen und externen Akteure bzw. Adressaten herzustellen. Der Zerlegung des (gesamten) Gemeindegebiets in Raumkompartimente spezifischer siedlungsräumlicher bzw. städtebaulicher Integrationsgrade kommt insbesondere für die Wirksamkeit des Instruments der sortimentsgesteuerten Nutzungsqualifizierung eine besondere Bedeutung zu. Gerade auch in diesem Zusammenhang wird vielfach auf „Zentren“ und „Nebenzentren“ (unterschiedlicher Ordnungsstufe) sowie auf „integrierte“ und „nicht-integrierte“ Standortlagen abgestellt. Es kommt hierbei weniger auf die tatsächlich gewählte - in Wissenschaft und Praxis ohnedies ganz uneinheitlich entwickelte (vgl. Heinritz, 1979:41; Heineberg, 1989:34; Tabelle 7-41) - Nomenklatur an, als auf die Verfügbarkeit eines stringenten Konstruktes der Qualifizierung von Teilräumen zum Zwecke der Instrumentenanwendung, die ohnehin nach Maßgabe von Fall zu Fall unterschiedlicher Ordnungs- und Entwicklungsvorstellungen der planenden Gemeinden erfolgen wird. Wird allerdings ernsthaft eine Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung nach dem Primat der dezentralen Konzentration von Angebotsstandorten mit größtmöglichem Erreichbarkeitspotential für die privaten Haushalte (Zentralitätsgebot, Kongruenzgebot / Übereinstimmung der Einzugsbereiche von Einzelhandelsbetrieben mit dem Verflechtungsbereich der Standortgemeinden, siedlungsstrukturelles und städtebauliches Integrationsgebot, Beeinträchtigungsverbot) verfolgt, so wird dabei im Regelfall angestrebt werden, die Betriebe des Einzelhandels vorrangig auf „Zentren“ bzw. auf solche Lagen zu lenken, die siedlungsräumlich „integriert“ sind. Unabhängig davon, welche Begriffe („City“, „Subzentrum“, „Nebenzentrum 2. Ordnung“, „D-Zentrum“, „Nebengeschäftszentrum“ u.ä.m.) gewählt werden, sind damit bestimmte siedlungsstrukturelle und funktionale empirische Implikationen verbunden, die den Wesenskern von „Zentren“ betreffen. Die Auseinandersetzung damit kann hier kurz bleiben, da sie detailliert an späterer Stelle geleistet wird (vgl. Kapitel 7.5.6.2 und 7.6.5.2). Ganz allgemein aber kennzeichnet zunächst der Begriff „Zentrum (...) eine räumliche Standortkonzentration zentraler Einrichtungen, die zentrale Güter (Waren, Dienste, Informationen) anbieten“ (Heineberg, 1989:34). Aus dieser Definition wird klar, daß im angewandten Fall potentiell eine ganze Vielzahl verschiedener Kriterien zur materiellen Begründung (sowohl im analytischen als auch im normativ-entwerfenden Ansatz) von Zentren und Zentrenhierarchien eines intrastädtischen Zentrumsystems sowie zur konkreten räumlichen Abgrenzung der einzelnen Zentrenbereiche herangezogen werden kann. Es kann aber davon ausgegangen werden, daß ein Zentrum im planerisch-städtebaulichen Sinne immer Ausdruck der Koinzidenz einer mehrdimensionalen Konzentration von Funktionsattributen, eines Bedeutungsüberschusses gegenüber dem umgebenden Raum, einer besonderen physisch-baulichen Dichte, einer hohen potentiellen Erreichbarkeit bzw. guter Verkehrserschließung und von tatsächlichen Kulminationspunkten des Nutzerverhaltens ist. Die reine Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben (z.B. in randstädtischen „Fachmarktzentren“) stellt in diesem Verständnis daher kein städtisches Zentrum (mit „vollständigem“ oder zumindest mehrfach differenziertem Funktionsspektrum) dar, sondern lediglich ein „Versorgungszentrum“, welches sich in integrierter oder nicht-integrierter Standortlage befinden kann. Andererseits stellt der Einzelhandel nach allgemeiner Auffassung ein konstitutives Element eines jeden im



städtebaulich-planerischen Sinne verstandenen Zentrums, mithin die Leitfunktion der Zentrenentwicklung (vgl. etwa Brake/Karsten/Schünemann, 1998:10) dar. Zugleich sind Abgrenzungsmerkmale, die sich auf den Einzelhandel beziehen, besonders gut zu operationalisieren und zu quantifizieren. Dazu gehören z.B. Dichte, Umfang und Qualität des Geschäfts- bzw. Verkaufsflächenbesatzes und die damit verbundene Attraktivität des Angebotsmixes (Branchen- und Betriebstypenmix, Leerstände), der Filialisierungsgrad und die Passantenfrequenz (vgl. auch Tabelle 7-38). Kapitel 7.6.5.2.5 gibt detailliert darüber Auskunft, wie nach diesen und nach weiteren Merkmalen Zentren abgegrenzt werden können (vgl. auch Abbildung 7-4 und 7-5). Aus dem Gesagten wird deutlich, daß eine mit Ganzheitlichkeitsanspruch vorgenommene Zentrenabgrenzung und Zentrenhierarchisierung eine komplexe Aufgabe darstellt, die einen hohen empirischen Aufwand beinhaltet.

Im Verhältnis der Standortnahme des Einzelhandels gegenüber der allgemeinen Siedlungsentwicklung erscheint insbesondere das Merkmal der geographischen Lage seiner Ansiedlungsräume gegenüber den bestehenden Wohnsiedlungen und den bereits etablierten Zentrenbereichen von Interesse. Hieran entscheidet sich, ob aus planerischer Sicht von einem „integrierten“ oder einem „nicht-integrierten“ Standort(raum) gesprochen werden kann. Alle jene Standortbereiche, die im städtebaulich-funktionalen Sinne (mit mehrdimensionaler Funktionsausübung bzw. Indikation) als „Zentrum“ verstanden werden oder Teil eines solchen sind, können per se als siedlungsräumlich „integriert“ angesehen werden. Darüber hinaus trifft dies auch auf jene Teile des Gemeindegebiets zu, die zwar nicht innerhalb der abzugrenzenden Zentrenräume, aber dennoch innerhalb von oder unmittelbar anschließend an im Zusammenhang bebauten Siedlungsgebieten liegen, welche als Hauptorte einer Gemeinde selbst einen Versorgungs- und Siedlungskern enthalten. Im Zusammenhang mit der Standortwahl von Einkaufszentren spricht Tietz (1965:431) schon sehr früh von einer Unterscheidung integrierter und nicht-integrierter Standortlagen: „Das Kriterium ‚integriert‘ oder ‚nicht integriert‘ orientiert sich (...) nach der räumlichen Lage (...) innerhalb oder außerhalb eines geschlossenen Siedlungskomplexes.“ Die jüngst vom zuständigen Staatsministerium vorgelegte „Handlungsanleitung zur landesplanerischen Überprüfung von Einzelhandelsgroßprojekten in Bayern“ formuliert ähnlich, doch präziser: „Städtebaulich integriert sind Standorte in einem - insbesondere baulich verdichteten - Siedlungszusammenhang mit wesentlichen Wohnanteilen, die Bestandteile eines planerischen Gesamtkonzepts mit besonderer Berücksichtigung der Aspekte Städtebau, Verkehr sowie Einzelhandel und Dienstleistungen sind. Ein wesentliches Kennzeichen der städtebaulichen Integration eines Standortes ist neben einer den örtlichen Gegebenheiten entsprechenden Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) auch ein anteiliger fußläufiger Einzugsbereich“ (BayStMLU, 2002:10).

Nicht-integrierte Standortlagen sind demnach dadurch charakterisiert, daß sie sich in der Peripherie des Siedlungsgebietes, abseits der Wohngebiete und der Zentren befinden, im Hinblick auf ihre baurechtliche Nutzungsqualifizierung häufig als Gewerbe- und Industriegebiete ausgewiesen sind und bezüglich ihrer Lage im Verkehrsnetz primär an einer guten (überörtlichen) Erreichbarkeit durch den MIV orientiert sind. Ist von Standorten „auf der Grünen Wiese“ die Rede, so ist gemeinhin genau diese Charakteristik gemeint. Auch die Ränder von Teilorten einer Flächengemeinde, die selbst über keinen Siedlungs- und Versorgungskern verfügen, sind im Regelfall als nicht-integrierte Standortlagen anzusehen (vgl. BayStMLU, 2002:11).

Wie bei den Zentrenkategorien auch, ist die Bestimmung der integrierten und nicht-integrierten Standortbereiche einer Gemeinde letztlich Gegenstand von individueller planerischer Konvention. Freilich hat die Planungspraxis dabei aber einerseits auf die empirisch-materiellen Erkenntnisse der Wissenschaft zu dieser Thematik zurückzugreifen und andererseits sind die einschlägigen Vorgaben entsprechender Verwaltungsvorschriften, die mittlerweile in allen Bundesländern erlassen wurden, zu beachten.

Zu der aus Perspektive der Einzelhandels- und der Immobilienwirtschaft bestehenden (Qualitäts-)Differenzierung der Standortlagen („1 a-Lage“, „2 b-Lage“, „Mittlere Verkehrslage“, „Streulage“ usw.) - hier zu interpretieren als ihre Eignung, an diesem geographischen Ort die Produktionsfaktoren bzw. die absatzpolitischen Instrumente so kombinieren zu können, daß ein Geschäft eines bestimmten Betriebstyps mit dem vorgesehenen wirtschaftlichen Erfolg (z.B. fixierte Mindestumsatzerwartungen) betrieben werden kann - gibt z.B. Müller-Hagedorn (vgl. 1998:295) eine Übersicht, auf die allerdings hier nicht näher eingegangen werden muß.

### 3.3 Sortiment

In Zusammenhang mit der Frage, ob und mit Hilfe welcher Instrumente bestimmte Einzelhandelsgeschäfte bzw. ihr Warenangebot durch planerische Maßnahmen räumlich gelenkt, d.h. auf bestimmte Standortbereiche limitiert werden sollen und können, nimmt der Sortimentsbegriff eine zentrale Stellung ein. Wie sich zeigen wird, erweist sich neben dem Betriebsparameter des Verkaufsflächenumfangs das Sortiment als zentrale Stellgröße, die in Planungskonzeptionen und von Steuerungsinstrumenten, insbesondere im Bereich der rechtsförmlichen Planung, herangezogen werden kann, um eine standortlagenspezifische Angebotsdifferenzierung zu erreichen und auf diese Weise eine (restriktive) zentrenorientierte Einzelhandelspolitik zu verfolgen. Damit eine größen- und sortimentsbasierte Einzelhandelssteuerung seitens der räumlichen Planung greifen kann, kommt es - in Abhängigkeit des vorgesehenen Vorhabensstandortes bzw. des in Frage stehenden Ansiedlungsraumes - kritisch darauf an, das einem Betrieb dort zum Verkauf gestattete oder untersagte Warenangebot genau eingrenzen, mithin eine abschließend eindeutige Beschreibung des (un-)zulässigen Sortiments angeben zu können.

Grundsätzlich versteht man unter „dem Sortiment eines Handelsbetriebs (...) die Gesamtheit aller beschafften oder selbst hergestellten Absatzgüter (vor allem bewegliche Sachgüter [Handelsware] und Dienstleistungen) (...), die ein Handelsbetrieb zu einem Zeitpunkt oder in einem bestimmten Zeitraum seinen Kunden physisch oder auf andere Weise anbietet“ (IfH, 1995:75). Generell läßt sich die Zusammenstellung eines Sortiments - als konstitutiver Bestandteil der Absatzpolitik eines bestimmten Geschäfts oder eines spezifischen (in Filialen multiplizierten) Betriebstyps - nach verschiedenen Merkmalsdimensionen vornehmen, nämlich nach (vgl. IfH, 1995:75)

- dem stofflich-produktionstechnischen Zusammenhang (z.B. „Eisenwaren“),
- der Bedarfsgruppierung (z.B. „Alles für das Bad“, Spielzeuggeschäft, Getränkemarkt),
- der Bedarfsfristigkeit (kurzfristiger Bedarf, mittelfristiger- und langfristiger Bedarf) bzw. der Beschaffungsperiodizität (täglicher, periodischer und aperiodischer Bedarf) der Waren,
- bestimmten Preislagen (Klempnergeschäfte bis hin zur Luxusboutique),

- der Selbstverkäuflichkeit der Güter (problemloses, d.h. dem Käufer ohne weitere Erklärung in Eignung, Art und Verwendung bekanntes Gut - problemvolles, d.h. erklärungsbedürftiges Gut).

In der planerischen Funktionalisierung als Steuerungsparameter kommt es aber in erster Linie darauf an, das Sortiment im Hinblick auf das konkrete Warenangebot (Breite und Tiefe), das sich hinter (aggregierenden) Sortimentsbegriffen verbirgt, abschließend genau zu explizieren, um eine (wertende) Einordnung seiner Zentrenrelevanz vornehmen zu können. Der typische Charakter und - als dessen Teilaspekt - die typische Standortorientierung eines Einzelhandelsbetriebs(typs) wird von seinem Kernsortiment bestimmt. Insofern muß eindeutig geklärt sein, welche Waren sich im einzelnen hinter den verschiedenen Stufen der Sortiments- bzw. Warenpyramide verbergen, mit der in der Handelspraxis bei der Beschreibung der Betriebstypen operiert wird bzw. auf deren Grundlage Sortimentslisten für die Verwendung in der verbindlichen Bauleitplanung und in der Vorhabensgenehmigung erstellt werden. Zwar muß die Erarbeitung solcher Sortimentslisten jeweils in Abhängigkeit der örtlichen Verhältnisse erfolgen, jedoch sollte generell eine Klarheit über die Systematisierung und die einzelnen Benennungen der Waren und der einzelnen Warengruppen, die unter den verschiedenen Aggregationsstufen subsumiert werden, bestehen. Auf der inhaltlichen Ebene wird all dies in den Kapiteln 6.8.5.2, 6.8.5.5, 7.5.4 und 7.5.5 detailliert vertieft. Hier soll zunächst die abstrakte Darstellung genügen, wie sich die Systematik der Warenzuordnung zu Sortimenten und deren Teilbereichen verhält. Im Ordnungssystem eines Warenhandelssortiments läßt sich in der Regel folgende Stufung vornehmen:

Stufe der Systematik nach IfH (1995:24)	Stufe der Systematik nach Müller-Hagedorn (1993:158)	Merkmal nach Müller-Hagedorn (1993:158)	Beispiel
Warenart	--	Entspricht weitgehend der üblichen Branchengliederung	„Hausrat“, „Bekleidung“
Warenbereich	Warenbereich	Bedarfsbereiche	„Glas, Porzellan, Keramik“, „Schuhe“
Artikelgruppe	Warengruppe	Bedarfsart	„emaillierte Geschirre“, „Damenschuhe“
Artikel	Artikelgruppe	Unterschiede in der Menge, in der Größe und in der Farbe werden berücksichtigt, andere Unterschiede bleiben unbeachtet.	„Bräter“, „geflochtener Wildlederschuh mit flachem Absatz für festliche Anlässe“
Sorte	Artikel	Kleinste Dispositionseinheit, dient zur Erfassung ökonomisch wichtiger Unterschiede, z.B. des Lieferanten, des Materials, der Größe.	Größe, Farbe, Qualitätsstufen, z.B. „Größe 39, dunkelbraun“

Die kleinste Einheit, über welche die Handelsbetriebe in ihrer Sortimentsplanung disponieren, ist nach der Systematik von Müller-Hagedorn (vgl. 1993:157) der Artikel. Die Ebenen der Sortimentspyramide ergeben sich aus der Zusammenfassung von einzelnen Artikeln bzw. Artikelsorten nach bestimmten Gesichtspunkten, etwa nach der Verwendung, der Preisstellung oder der Komplementarität von Waren, zu Sortimentsteilen. Je niedriger die Ebene der Sortimentspyramide ist, um so konkreter sind die zugehörigen Waren beschrieben (vgl. Müller-Hagedorn, 1993:157).

Je nach angestrebter Stellung im Absatzmarkt und Wettbewerb weist ein Einzelhandelsbetrieb ein oder mehrere Sortimentsteile auf, die als Hauptsortiment anzusehen sind. Diese werden,

um den Verbrauchererwartungen an Kopplungsmöglichkeiten beim Einkaufen Rechnung zu tragen, allerdings in der Regel um sog. Neben- oder Randsortimente, die dem oder den Hauptsorimenten nach ihrer Bedeutung (fälschlicherweise wird zur Abschätzung meistens auf den Verkaufsflächenanteil anstatt auf das Umsatzvolumen abgestellt) deutlich untergeordnet sein müssen, ergänzt.

Im Hinblick auf die planerische Aufgabe der Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung erscheint es ausreichend, auf die Artikelgruppen (Systematik Müller-Hagedorn) abzustellen. Unabhängig davon, welche Systematisierungsvorschlag in der konkreten Planungssituation herangezogen wird, kommt es aber darauf an, innerhalb seiner dann eine eindeutige Stringenz zwischen den jeweiligen begrifflichen Ober- und Unterkategorien herzustellen.

Abschließend ist zum Sortiment anzumerken, daß sich auf seine einzelnen Teile - bis hinab zur kleinsten Untereinheit des Artikels - ein bestimmtes Beschaffungsverhalten der Nachfrageseite, so z.B. im Hinblick auf die Einkaufsperiodizität und die Nutzenstiftung zwischen reiner Güterversorgung und Erlebnismehrwert, richtet bzw. gerichtet hat. Mit dem warenspezifischen Beschaffungsverhalten der Verbraucher geht, jedenfalls in der normativen Idealvorstellung der räumlichen Planung über die anzustrebende Verteilung der Versorgungsangebote im Siedlungsraum, die Zentrenrelevanz der Einzelhandelsangebote einher.

### **3.4 Zentrenrelevante und nicht-zentrenrelevante Sortimente bzw. Angebote**

Als zentrenrelevante Angebote und Sortimente des Einzelhandels - entsprechend aufzugliedern in zentrenrelevante Artikel bzw. zusammenzufassen in zentrenrelevante Warenarten und sogar zu ganzen Einzelhandelsbranchen und Betriebstypen - sind nach herrschender planerischer Auffassung solche anzusehen, bei deren Verkauf bzw. Ansiedlung in nicht-integrierten Standortlagen eine Schädigung des Einzelhandelsbesatzes (bzw. - da ein Konkurrenzschutz nicht intendiert ist - des an dieser Raumstelle anliegenden Marktpotentials) in den bestehenden Stadt-, Stadtteil- und Nachbarschaftszentren bzw. Streulagen zu befürchten ist und insofern ein Beitrag zur weiteren Funktionsverödung der betreffenden Zentrenbereiche selbst geleistet bzw. einer weiteren Erosion der Nahversorgungsstrukturen Vorschub geleistet wird. Nach wie vor gehen Raumordnung sowie Stadt-, Regional- und Landesplanung von einem räumlichen Versorgungsleitbild aus, das auch für die privaten Angebote der Daseinsvorsorge eine von ihrer Bedarfsfristigkeit abhängige Zentralisierung an den Knoten unterschiedlich weitmaschiger, hierarchischer Standortnetze unter Einbeziehung der historisch gewachsenen Siedlungs-, Zentren- und (Verkehrs-)Infrastruktur vorsieht. Dabei wird auch das Primat der relativen Nähe des Angebots (auf allen Bedarfsstufen) zu den privaten Haushalten als Standorte der Nachfrage aufrecht erhalten. Zum einen soll so dem Minderheitenschutz Rechnung getragen werden und zum anderen soll der zur Abdeckung des Versorgungsprogramms zu leistende Mindestverkehrsaufwand der privaten Haushalte (zu den jeweils nächstliegenden Angebotsstandorten) möglichst gering gehalten werden, so daß - unter der Grundannahme, daß die Konsumenten das jeweils nächstliegende Geschäft der betreffenden Bedarfsstufe aufsuchen - potentiell ein Wegesummenminimum der Versorgung erreicht wird. Ungebrochen wird der Fortbestand des Zentralitäts- und Kongruenzgebots auf raumordnerischer Ebene und des siedlungsstrukturellen und städtebaulichen Integrationsgebotes auf

Ebene der Bauleitplanung bei der Ansiedlung von und bei entsprechenden rechtsförmlichen Planungen für großflächige Einzelhandelsbetriebe reklamiert und ferner ein Beeinträchtigungsverbot bestehender Versorgungskerne ausgesprochen (vgl. etwa Einzelhandelserlaß Hessen 2003).

In gewisser Weise hat hierin die normative Kraft des Faktischen, welche zum Zeitpunkt der Erstformulierung der Planungspolitiken und konkreten (Orts-)Pläne unter dem Eindruck zeitgenössischer empirischer Erkenntnisse über die räumliche Versorgungsorientierung und andere Aspekte des Käuferverhaltens (nicht zuletzt als Ausdruck der damals bestehenden Motorisierung- bzw. Mobilitätsverhältnisse der Privathaushalte) gewirkt hat, die Zeit überdauert. So hatte etwa Behrens (vgl. 1965:3) damals darauf hingewiesen, daß 90 % der Kunden Berliner Lebensmittelgeschäfte im Jahr 1964 ihren kurzfristigen Bedarf zu Fuß gedeckt haben, Nauer (vgl. 1970:69) hat bei seiner Untersuchung der damaligen Konsumgewohnheiten festgestellt, daß für die Deckung des periodischen Bedarfs durchschnittlich ein Zeitaufwand von 12 Minuten für die zurückzulegende Wegstrecke in Kauf genommen wurde (vgl. Tabelle 3-1) und Lange (vgl. 1973:110, unter Verweis auf Heil 1969) stellt u.a. heraus, daß in München die durchschnittlich zurückgelegte Entfernung zur Beschaffung von „Haushaltswaren und Kleintextilien“ innerhalb Münchner Wohnviertel lediglich 745 Meter betrug. Derartige Erkenntnisse haben dann zur Festlegung von Ausstattungskatalogen und Richtwerten geführt (vgl. etwa Borchard 1968; BM-Bau 1972), die ihrerseits Eingang in die ehemals aktuellen Plan(aufstellungs)prozesse gefunden haben.

**Tabelle 3-1: Konsumgewohnheiten nach Güterkategorien im Jahr 1970**

Güterkategorie	Konsumgewohnheiten			
	In Kauf genommene Wegstrecke bzw. Zeitaufwand	Einkaufsintervall	Kaufmotive	Besuchte Distributionsform
Täglicher Bedarf (Milch, Brot, Fleisch, Gemüse usw.)	1 bis 8 Minuten, durchschnittlich 4 Minuten	3 bis 5 mal wöchentlich	Nähe des Geschäftes, Produktfrische	Kleinladen, Filialgeschäft, Superette
Periodischer Bedarf (Genußmittel, Feinkost, Konserven, Haushaltsartikel, Reinigungsmittel usw.)	8 bis 20 Minuten, durchschnittlich 12 Minuten	1 bis 2 mal wöchentlich	Auswahl, Preise bzw. Rabatte, Warendarbietung	Supermarkt, Detailgeschäft, Kleinwarenhäuser
Aperiodischer Bedarf (Kleider, Modeartikel, Luxusbedarf usw.)	Bis 45 Minuten	Monatlich bis vierteljährlich	Auswahl, Qualität	Warenhaus, City-Fachgeschäft

Quelle: Nauer, 1970:69.

Heute liegt die Rechtfertigung der - jedenfalls nominell - unveränderten Beibehaltung des Ziels einer zentrenorientierten Siedlungsentwicklung mit wohnungsnahen Versorgungsgelegenheiten aber mehr in der Erkenntnis der Ressourcenbeschränktheit, die einerseits bei den öffentlichen Finanzen und andererseits im Hinblick auf die Umweltfaktoren besteht. Landesplanungs- und Städtebaurecht verfolgen insbesondere „das Ziel einer räumlichen und städtebaulichen nachhaltigen Entwicklung unter ökonomischen, sozialen und ökologischen Gesichtspunkten. Wesentlicher Bestandteil einer an diesen Zielen orientierten Raumordnungs- und Städtebaupolitik ist die Sicherung der Funktionsfähigkeit und Nutzungsvielfalt der Zentren von Gemeinden, Städten und Stadtteilen“ (Einzelhandelserlaß Hessen, 2003:2). Aber auch dem planerischen Anliegen einer Sicherstellung der Versorgungsstrukturen im

Sinne des Minderheitenschutzes bzw. zur Realisierung flächendeckend gleichwertiger Lebensverhältnisse (und Teilhabemöglichkeiten) kommt - auch hierin reflektiert sich das Nachhaltigkeits-Ziel - immer noch Gewicht zu: Nach Heinritz/Klein/Popp (2002:148) zeigen „Untersuchungsergebnisse aus Gemeinden unterschiedlicher Größenordnung und zentralörtlichen Rangs (...), daß (...) immerhin ein Anteil von 12-15 % der Bevölkerung mit der Versorgungssituation nicht zufrieden ist.“ Kahnert (2002) weist in einer repräsentativen Untersuchung am Beispiel nordrhein-westfälischer Kommunen darauf hin, daß eine deutliche Wahrnehmung der Unterversorgung, d.h. eine unzureichende Nahversorgungssituation in städtischen Teilräumen, als Planungsproblem in den Gemeinden besteht. Von den befragten Städten und Gemeinden gaben nicht weniger als 76 % konkret an, daß „die Gefährdung der Nahversorgung im Lebensmittelbereich (...) ein Problem“ sei (vgl. Kahnert, 2002:35), und sogar 79 % sehen in „Reaktion (...) auf dieses Problem (...) planerische Maßnahmen vor“ (Kahnert, 2002:37), wobei vor allem die Ausweisung von Ansiedlungsflächen, bauliche Anpassungen und die Verbesserung der städtebaulichen Situation als geeignete Handlungsmöglichkeiten genannt wurden. Vom quantitativen Umfang her kann offensichtlich nicht von einem marginalen Problem ausgegangen werden: „Bezogen auf die Gemeindefläche gelten durchschnittlich 29 % der Gemeindefläche als unterversorgt“ (Kahnert, 2002:36). Dies sind vor allem Stadt- und Ortsteile abseits der Kernstadt, disperse Siedlungsbereiche, Ein- und Zweifamilienhausgebiete und Innenstädte bzw. Ortskerne. Immerhin sind nach Umlegung auf die Bevölkerungszahl nach den planerischen Maßstäben der Kommunen „in der Summe 17 % der Bevölkerung des Landes von einer unzureichenden Lebensmittel-Nahversorgung betroffen“ (Kahnert, 2002:36). Hierunter befinden sich vor allem die Gruppen älterer Menschen, finanziell schwache Bevölkerungsgruppen, Familien und andere generell als immobil zu charakterisierende Bevölkerungsteile (vgl. Kahnert, 2002:36; vgl. auch Kapitel 4.1.2.2).

Tatsächlich ist ein schon viele Jahre anhaltender Prozeß der Ausdünnung des Angebotsnetzes an Versorgungsgelegenheiten vor allem im Bereich der Deckung des täglichen Bedarfs zu beobachten (vgl. Kapitel 4.3.3). So ging z.B. alleine in der Dekade von 1991 bis 2001 die Zahl der Supermärkte in Deutschland von 9.433 auf 8.842 und diejenige der traditionellen, tendenziell wohnstandortnah situierten Lebensmittelgeschäfte sogar von 66.451 auf 43.950 zurück (vgl. EHI, 2001:97). Während der Flächenanteil der Supermärkte an der Gesamtverkaufsfläche des Lebensmitteleinzelhandels in Deutschland im genannten Zeitraum von 30,1 % auf 25,5 % abnahm, verringerte sich der Flächenanteil der traditionellen Lebensmittelgeschäfte (Nachbarschaftsgeschäfte) sogar von 40,8 % auf 27,8 % (vgl. EHI, 2001:99). Seit 1981, als dieser Anteil noch bei 61,7 % lag, gingen alleine bei dieser Betriebsform nicht weniger als 2 Mio. qm Verkaufsfläche (7,26 Mio. im Jahr 2001) verloren (vgl. EHI, 2001:99). Allein die Rewe-Gruppe hat zwischen 1997 und 1999 im Saldo rund 300 kleinere und größere Lebensmittelgeschäfte geschlossen (vgl. BM-Bau, 2002:10).

Aber auch die Betriebe des Lebensmitteldiscounts, als die einzige Betriebsform im Bereich des Lebensmittelhandels, die in den letzten zehn Jahren durchgängig eine positive Geschäftsentwicklung und wachsende Marktanteile - ihre Zahl wuchs von 7.695 im Jahr 1991 auf 12.880 im Jahr 2001 (vgl. EHI, 2001:97), ihr Anteil an der Gesamtverkaufsfläche im Lebensmittelbereich verdoppelte sich sogar nahezu von 13,9 % im Jahr 1991 auf 27,7 % im Jahr 2001 (vgl. EHI, 2001:99) - zu verzeichnen hatten, werden nicht dazu beitragen, die Grundversorgung in Nähe der Verbraucherwohnorte zu verbessern oder auch nur auf dem derzeit noch bestehenden Niveau aufrecht zu erhalten. Vielmehr ist hier aktuell eine Restruk-

turierung der Filialnetze zu beobachten, die zugunsten moderner, flächengrößerer Betriebseinheiten mit ausweiteter Einzugsbereich an autoverkehrsgünstigen Standorten (in Gewerbegebieten, an Hauptverkehrsstraßen, in Fachmarktzentren oder in Einkaufszentren) abläuft und korrespondierend die Aufgabe von älteren Filialen, die in der Regel noch innerhalb der traditionellen Geschäftslagen, d.h. in den Nebenzentren und Geschäftsstraßen bzw. in den Nahversorgungszentren und Ladengruppen innerhalb der Wohngebiete errichtet wurden, beinhaltet. Für die Lebensmittel-Discounter der 2. Generation mit ihren ausweiteten Ansprüchen an den Verkaufsflächenumfang und die Zahl der Kundenparkplätze bestehen dort kaum ausreichende Erweiterungsmöglichkeiten.

Obwohl die Zahl und die Verkaufsfläche der Discounter stetig zugenommen haben, führt die inzwischen primär auf nicht-integrierte Ansiedlungsräume ausgerichtete Standortpolitik der Unternehmen dazu, daß im Saldo der Betriebsschließungen und Neueröffnungen eine Distanzvergrößerung der Angebotsstandorte zu den Wohnsiedlungsbereichen und - damit verbunden - ein erheblicher Rückgang der Bevölkerungszahl im fußläufigen Naheinzugsbereich der jeweiligen Betriebe festzustellen ist. Zehner (2003) hat für das Beispiel Kölns eindrucksvoll aufgezeigt, mit welcher hoher Dynamik sich die Standortstruktur der Filialnetze der Lebensmittel-Discountbetriebe verändert und welche Effekte sich daraus für die Nahversorgung ergeben: Nach seiner Erhebung befinden sich bereits 69 (45,4 %) der insgesamt 152 in Köln erfaßten Lebensmittel-Discounter in nicht-integrierter Standortlage, wobei ein deutlicher Anstieg der durchschnittlichen Verkaufsfläche der jüngeren Betriebe festzuhalten ist (vgl. Zehner, 2003:11). So verfügt bereits ein gutes Viertel (27,3 %) der ansässigen Filialen der gegenwärtig besonders expansiven Firma Lidl über eine Verkaufsfläche von jeweils mehr als 700 qm und zugleich sind schon 20 (60,6%) der insgesamt 33 in Köln befindlichen Lidl-Filialen in nicht-integrierter Standortlage (bei Aldi sind dies sogar 25 bzw. 64,1 % der insgesamt 39 Filialen) angesiedelt (vgl. Zehner, 2003:11). Es deutet alles darauf hin, daß auch die anderen im örtlichen Markt aktiven Discount-Unternehmen (Plus, Penny, Norma) ihre Standortpolitik zur Zeit - nicht nur in Köln - nach den Vorbild von Aldi und Lidl auf die Errichtung größerer Betriebseinheiten in nicht-integrierter Standortlage umorientieren. Im Vergleich der (älteren, kleinflächigeren) Discounter-Filialen in integrierter Standortlage mit den (jüngeren, erheblich größeren) Outlets in nicht-integrierter Lage zeigt Zehner (vgl. 2003:12) am Kölner Beispiel, daß die Bevölkerungszahl bei den letztgenannten innerhalb eines 300-Meter-Radius‘ um die betreffenden Angebotsstandorte erheblich geringer ist; im Fall von Aldi (46,8 %) und Lidl (39,8 %) befindet sich im Mittel sogar jeweils nicht einmal mehr eine halb so große Bevölkerungszahl im unmittelbar fußläufigen Einzugsbereich der neuen Filialen, wie sie bei den älteren Filialen festzustellen ist.

Waren die älteren Filialen der Discounter ein Teil der Nahversorgungslandschaft, der optional auch beim täglichen Einkauf angenommen werden konnte, so wandeln sie sich heute zusehends zu Versorgungsmöglichkeiten, die in erster Linie dem Großmengeneinkauf motorisierter Kunden in längerfristigen Zeitintervallen dienen: So wurde für Aldi-Betriebe nachgewiesen, daß jeder Kunde bei Filialen des alten, eher siedlungsräumlich integrierten Typs im Durchschnitt 11 Artikel kauft, während es in Filialen des modernen Typs in vorwiegend nicht-integrierter Standortlage aber 34 Artikel sind (vgl. Zehner, 2003:5 unter Verweis auf Roeb 1997). An der Eignung der Lebensmittel-Discounter, zur Sicherung der Nahversorgungsstrukturen beizutragen, muß aber nicht nur wegen des aufgezeigten Abrückens ihrer Standorte von den Wohnsiedlungsbereichen gezweifelt werden, sondern auch wegen ihres nur eingeschränkten Lebensmittel-Sortiments von - je nach Anbieter - ca. 500-

1.200 Artikeln (vgl. EHI, 2001:234), das in der Regel insbesondere bei Frischwaren Lücken im Angebot aufzeigt.

Vor den aufgezeigten Hintergründen weist so beispielsweise der jüngste Einzelhandelserlaß Hessen (2003:6) eindringlich auf die im Landesentwicklungsplan sowie in den Regionalplänen des Landes festgesetzten Grundsätze hin, „daß die verbrauchernahe Versorgung - unter der Zielsetzung räumlich ausgeglichener Versorgungsstrukturen, insbesondere einer wohnungsnahen (d.h. auch fußläufig erreichbaren) Grundversorgung - in zumutbarer Erreichbarkeit auch für in ihrer Mobilität eingeschränkte Bevölkerungsgruppen möglichst erhalten bleiben muß. Dies gilt in besonderer Weise für die ortsteilbezogene Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs (Versorgungsgebot).“ Das jüngst in Kraft gesetzte neue Landesentwicklungsprogramm Bayern formuliert ganz ähnlich: „Im Interesse möglichst gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Landesteilen und der Sicherung einer nachhaltigen Raumentwicklung ist es erforderlich, daß die Bevölkerung in zumutbarer Entfernung Einkaufsmöglichkeiten vorfindet“ (LEP Bayern, 2003:185). Dabei kommt es im „Interesse der Verbraucher (...) auf die Sicherung und Entwicklung einer verbrauchernahen Versorgung, insbesondere der Nahversorgung mit Waren des kurzfristigen, täglichen Bedarfs an. Wenngleich die Bereitschaft und Möglichkeit der Bevölkerung, größere Distanzen zurückzulegen, in den vergangenen Jahren zugenommen hat, so müssen für die nach wie vor immobilen und distanzempfindlichen Bevölkerungsgruppen verbrauchernahe, d.h. wohnortnahe Versorgungseinrichtungen vorgehalten werden“ (LEP Bayern, 2003:187).

Man kann aber unterstellen, daß in der Tendenz insgesamt auch heute noch - jedenfalls im Bereich des rational-pragmatisch betriebenen (täglichen bzw. mehrmals wöchentlich besorgten Grund-)Versorgungseinkaufs - die Güterbeschaffung unter dem Primat der Aufwandsminimierung, mithin orientiert auf das relativ nächstliegende Angebot, erfolgt (vgl. z.B. Holz-Rau 1991). Insofern kann die Nearest-Center-Hypothese über das Verbraucherverhalten zu einem gewissen Grad - zumindest dann, wenn alle Angebote eines spezifischen Nachfrage- bzw. Bedarfsbereichs (etwa Lebensmittel-Discounter als Zielorte des preisorientierten Großmengeneinkaufs von Gütern des täglichen Bedarfs) in einem Bezugsraum große Ähnlichkeit (im Hinblick auf die absatzpolitischen Instrumente) aufweisen - auch weiterhin aufrecht erhalten werden, gleichwohl generell das Preisvorteilsargument gegenüber dem Entfernungsaufwand ein immer stärkeres Abwägungsmotiv in der individuellen Einkaufsstättenwahl darstellt.

Mit den vorgetragenen Überlegungen wird deutlich, daß grundsätzlich die Nahversorgungs- und Zentrenrelevanz von Sortimenten und Einzelhandelsangeboten auch und gerade durch die Eigenart, allem voran durch die Entfernungs- und Preisempfindlichkeit, des darauf gerichteten Verbraucherverhaltens bestimmt wird. Zentrenrelevante Sortimente zeichnen sich des weiteren aber auch dadurch aus, daß sie handlich sind und daher überwiegend ohne Pkw transportiert werden können, daß ihre Präsentation eher von geringem Raumbedarf ist, daß sie in der Lage sind, einen großen Kundenstrom zu generieren und daß sie häufig in Zusammenhang mit anderen Nutzungen bzw. Angeboten nachgefragt werden, also zu Kopplungstätigkeiten bzw. Kopplungskäufen animieren (vgl. Einzelhandelserlaß NW 1995). Auch die Waren des täglichen Bedarfs, insbesondere für die Grundversorgung mit Lebensmitteln, sind als zentrenrelevantes Sortiment anzusehen. Das Charakteristikum des kurzfristigen Bedarfs besteht gerade darin, daß es sich um Waren handelt, die geringwertig sind, aber täglich oder doch in kurzen Zyklen mit eher geringem Umsatz je Einkauf und mit möglichst geringem



Zeitaufwand von den Haushalten beschafft werden. Dazu gehören in erster Linie Lebensmittel, Getränke, Tabakwaren, Drogerieartikel, Schreibwaren, Zeitungen, Medikamente und Blumen (vgl. Kulke, 1996:5). Auch wenn diese Waren heute z.T. als Vorrats- bzw. Großmengeneinkäufe in geringerer Periodizität und mit entsprechend höheren Bons beschafft werden, werden sie der Nahversorgung zugerechnet. Ausnahmslos in allen Sortimentslisten, welche in der Planungspraxis zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung aufgestellt wurden, werden Lebensmittel und die anderen Güter des täglichen Bedarfs (mit Ausnahme von Getränkegroßgebinden) als zentrenrelevant klassifiziert (vgl. Kapitel 7.5.4).

In der individuellen Situation vor Ort wird sich die Zentrenrelevanz eines Angebots aber hauptsächlich an der gegebenen standortlagenspezifischen Besitzstruktur des Einzelhandels bzw. an den darauf bezogenen planerischen Veränderungsvorstellungen entscheiden. Im relativen Ortsbezug sind dann generell diejenigen Sortimente zentren- bzw. nahversorgungsrelevant, bei deren Ansiedlung außerhalb des oder der bestehenden Zentrenbereiche (unterschiedlicher Stufe in der lokalen Versorgungshierarchie) negative Auswirkungen in nicht nur unerheblichem Maße auf die Zentren- bzw. Nahversorgungsstruktur und deren zukünftige Entwicklung zu erwarten sind. Mit anderen Worten sind die zentrenrelevanten bzw. innenstadtrelevanten Sortimente daher „prägend für das Einzelhandelsangebot in den Innenstädten, Ortskernen und Stadtteilzentren und deren Besucherattraktivität. Sie dienen der Nah-/Grundversorgung (Güter des täglichen Bedarfs) und der Deckung des periodischen und aperiodischen Haushaltsbedarfs“ (Einzelhandelserlaß Hessen, 2003:6).

Als nicht-zentrenrelevant sind entsprechend jeweils diejenigen Sortimente und Angebote anzusehen, von denen auch bei einer Ansiedlung in nicht-integrierter Standortlage keinen negativen Effekte zu erwarten sind. Dies sind „in der Regel Sortimente, die großflächige Betriebsformen zwingend voraussetzen (z.B. sperrige Güter, Güter mit großem Platzbedarf), eine An- und Auslieferung mit Kraftfahrzeugen erfordern und in der Regel für innerstädtische Lagen weniger geeignet sind“ (Einzelhandelserlaß Hessen, 2003:6).

## **4        Allgemeiner materieller Entwicklungshintergrund: Veränderung der Angebots- und Nachfragestrukturen sowie der räumlichen Standortorientierung des Einzelhandels**

Ausgangspunkt der Beschäftigung mit Möglichkeiten der planerischen Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung auf lokaler Ebene in den später folgenden Kapiteln ist der forcierte strukturelle Wandel, welcher im Einzelhandel in Deutschland seit ca. Mitte der 60er Jahre zu beobachten ist. Dieser Wandel betrifft gleichermaßen die Angebotsseite, die Nachfrageseite und - damit korrespondierend - die räumliche Standortorientierung der Einzelhandelsfunktion. Auch allgemeine räumliche Entwicklungstendenzen, etwa das veränderte Standortwahlverhalten der privaten Haushalte oder die Inwertsetzung bestimmter Standortbereiche durch staatliche Infrastrukturinvestitionen, leisten hierzu einen Beitrag. Insbesondere die Veränderung der Standortwahl der Einzelhandelsbetriebe ist aus raumplanerischer Sicht ein Gegenstand, dem erhebliche Beachtung zu zollen ist. Ganz besonders gilt dies, weil für die Entwicklung der vergangenen Jahre und Jahrzehnte festzuhalten ist, daß sich die in der Realität praktizierte Standortnahme des Einzelhandels zusehends von den normativen Raumordnungsvorstellungen der mit der räumlichen Planung auf lokaler und (über-)regionaler Ebene betrauten staatlichen Institutionen entfernt hat. Insofern erfolgt im Anschluß eine Darstellung der räumliche Standortentwicklung des Einzelhandels. Im gleichen Zusammenhang werden auch Hintergründe und Antriebskräfte für diesen Standortwandel dargestellt, soweit dies für den weiteren Fortgang der Arbeit notwendig erscheint. Eine tiefergehende theoretische Diskussion zur Erklärung der Betriebstypen- und Standortdynamik des Einzelhandels, zu welcher es nach Tietz (1985:1327) ohnehin „keine allgemeingültige Theorie“ gibt, „weil keine allgemeinen Gesetzmäßigkeiten der Entwicklung von Betriebsformen herausgestellt werden können“, steht hier nicht im Vordergrund, kann aber beispielsweise bei Tietz (1985) oder Kulke (1992) nachvollzogen werden. Vielmehr kann an dieser Stelle nur eine ganzheitlich und problemorientiert angelegte Überblicksdarstellung im Sinne einer ‚situativen Ursachenanalyse‘ (Tietz, 1985:1327) gegeben werden. Im folgenden sollen, sowohl im hohen statistischen Aggregat als auch anhand ausgewählter, instruktiver Fallbeispiele, Fakten gesammelt werden, die als Indizien einer aus raumplanerischer Sicht problembeladenen Struktur- und Standortveränderung des Einzelhandels dienen können. Dies schließt einen Blick darauf ein, welche Erwartungen hinsichtlich der Einzelhandelsentwicklung der kommenden Jahre bestehen. Den Abschluß des Kapitels bildet eine kurze Skizze einschlägiger Problemkreise, die mit dem Standortwandel der Einzelhandelsfunktion einhergehen.

### **4.1        Angebots- und nachfrageseitige Strukturen, Prozesse und Zusammenhänge im Licht empirischer Erkenntnisse**

Bevor in Kapitel 4.2 erklärend auf die Interdependenzen der Standortentwicklung des Einzelhandels mit den Veränderungen auf der Angebots- und Nachfrageseite eingegangen wird, ist es sinnvoll, diese zunächst faktisch in ihren Strukturen und Entwicklungsprozessen zu beschreiben, soweit hierzu empirische Erkenntnisse bestehen. Zugleich gibt diese Darstellung der aktuellen Einzelhandelslandschaft den Hintergrund ab, wenn in Kapitel 4.3 ausgewählte Problemkreise thematisiert werden, die damit in Zusammenhang stehen.

#### 4.1.1 Struktur- und Standortwandel des Einzelhandesangebots

Sieht man einmal von der Handels- und Gaststättenzählung (HGZ) ab, so existiert in Deutschland keine amtliche Statistik auf hoher Aggregatsebene, welche die Entwicklungen des Einzelhandels (auch) in räumlicher Hinsicht erfaßt. Zwar hat die HGZ 1993 - als jüngste verfügbare amtliche Großstatistik, die sich dem Einzelhandel widmet - die „örtliche Geschäftslage“ der Betriebe<sup>1</sup> in der Selbsteinschätzung der Befragten erfaßt und auch ausgewertet, jedoch sind seither fast 10 Jahre vergangen, und auch in diesem Zeitraum verlief die Einzelhandelsentwicklung mit einer ungebrochenen Dynamik. Zudem ist davon auszugehen, daß mit der HGZ aufgrund des verwendeten methodischen Ansatzes ein bedeutsamer Teil der Einzelhandelsbetriebe nicht erfaßt wird: Grabow/Hollbach/Mittag (1990:46) gehen für die HGZ 1985 von einer Größenordnung der Untererfassung von 20-50 % aller Einzelhandelsbetriebe aus. Entsprechend ist ein Erkenntnisdefizit über den aktuellen quantitativen Umfang und den zeitlichen Verlauf der Standortumorientierungen des Einzelhandels zwischen verschiedenen Raumkategorien von Stadt und Region auf nationalstaatlicher Ebene zu beklagen. Es gibt allerdings zahlreiche, von politikberatenden öffentlichen und privaten Beratungsinstituten, von Handelskammern, Verbänden, Kommunalverwaltungen, Bezirksregierungen oder Landesministerien erarbeitete Fallstudien auf lokaler und regionaler Ebene, die sich ersatzweise heranziehen lassen, um entsprechende Indizien zu gewinnen. Auf Länderebene verfügt lediglich Mecklenburg-Vorpommern über aktuelles primärstatistisches Zahlenmaterial (vgl. Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern 1996).

Im Ergebnis der Analyse einiger derartiger Fallstudien entsteht - wie im folgenden vermittelt werden soll - ein eindeutiges Bild über die Entwicklungstrends der räumlichen Standortwahl des Einzelhandels. Von diesem Bild in der Summe gleichlautender empirischer Ergebnisse kann mit einiger Berechtigung angenommen werden, daß es im Sinne einer allgemeinen Entwicklungstendenz Aussagekraft für alle Teilräume Deutschlands hat. Dafür spricht, daß der Rahmen von Rechts- und Wirtschaftsordnung, in welchem das private Kapital seine unternehmerischen Aktivitäten entfaltet, in Deutschlands allerorten weitgehend identisch ist und insofern homogene Bedingungen vorherrschen. Auch die in der Einzelhandelswirtschaft branchenintern wirkenden Rationalisierungszwänge und Marktmechanismen sind - und dies weit über den „Ländermarkt“ Deutschlands hinaus - für die Handelskonzerne, die heute in der Regel bereits international operieren, hierzulande überall ähnlich.

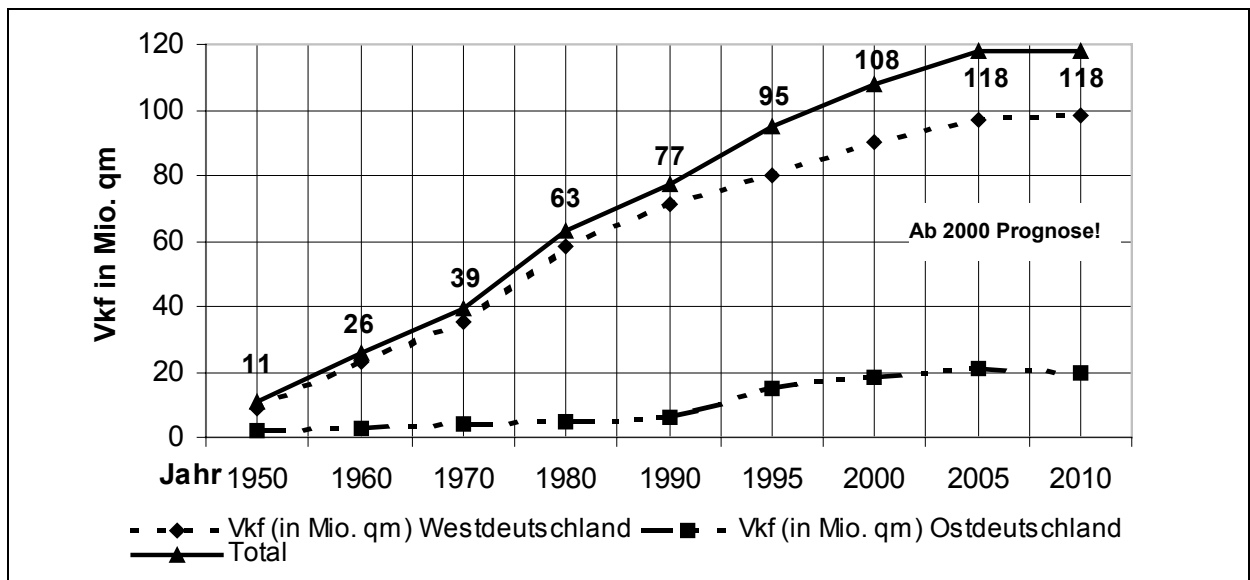
Verschiedentlich werden, insbesondere von Instituten aus dem Bereich der betriebswirtschaftlichen Handelsforschung und -beratung, aus sekundärstatistischem Material zusammengetragene und/oder hochgerechnete Statistiken zur standorträumlichen Verteilung des Einzelhandels veröffentlicht (s.u.), welche ebenfalls die hier intendierten Aussagen unterstützen. Gleichwohl ist das Defizit der absoluten Quantifizierung des Standortwandels aus räumlicher Sicht auf nationalstaatlicher Ebene damit nicht behoben, und es ist zu wünschen, daß sich die amtliche Statistik dieser Problematik zukünftig annehmen wird.

---

<sup>1</sup> In der Differenzierung „Im Zentrum der Stadt/Gemeinde in einer Fußgängerzone“, „Im Zentrum der Stadt/Gemeinde in der übrigen Innenstadt (bzw. in einer Innenstadt ohne Fußgängerzone“, „In einem Nebenzentrum der Stadt/Gemeinde (Hauptgeschäftslage in Stadtteilen bzw. Vororten) in einer Fußgängerzone“, „In einem Nebenzentrum der Stadt/Gemeinde (Hauptgeschäftslage in Stadtteilen bzw. Vororten) im übrigen Nebenzentrum (bzw. in einem Nebenzentrum ohne Fußgängerzone)“, „In einem Wohngebiet“, „Außerhalb der geschlossenen Besiedlung“, „In keiner der genannten Lagen (z.B. Industrie- und Gewerbegebiete, Ausfallstraßen“ (vgl. Erhebungsbogen der HGZ 93, Frage 8).

Im folgenden wird nun anhand einiger instruktiver Beispiele aufgezeigt, wie tiefgreifend sich der standörtliche Strukturwandel des Einzelhandels in den vergangenen Jahrzehnten in Deutschland zugetragen hat. Bevor jedoch der konkrete Standortbezug gesucht und auf die Frage nach der räumlichen Differenzierung des Prozesses eingegangen wird, gilt die Aufmerksamkeit zunächst der allgemeinen Verkaufsflächenentwicklung des Einzelhandels in den vergangenen Jahrzehnten. Da hierüber statistisches Zahlenmaterial zur Verfügung steht, kann mit dahingehenden Ausführungen der generelle Hintergrund für die weiteren Überlegungen geschaffen werden: Aus Abbildung 4–1 wird deutlich, wie dynamisch die Verkaufsflächenentwicklung in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg verlief, soweit dies die Alten Bundesländer angeht. Im Fall der Neuen Bundesländer hat diese Entwicklungsdynamik erst nach der Wiedervereinigung und dem Übergang in die Marktwirtschaft 1990 eingesetzt, während in den Jahrzehnten zuvor nur eine sehr gemäßigte Verkaufsflächenzunahme - zudem von einem geringen Anfangsniveau ausgehend - zu verzeichnen war. Dafür verlief die Entwicklung zu Beginn der neunziger Jahre dann um so explosionsartiger.

**Abbildung 4–1: Verkaufsflächenentwicklung in Deutschland 1950-2010**



Quelle: Eigene Darstellung nach GuG, H. 1-2000:48, dort unter Verweis auf Daten der Conzeptra, Metro Holding AG, Textilwirtschaft H. 46/1996 und BBE-Prognosen.

In der Betrachtung über die Zeit lassen sich der Einzelhandels-Verkaufsflächenentwicklung in Deutschland verschiedene Phasen der Expansionsdominanz bestimmter Betriebstypen zuordnen. So ist - in den Alten Ländern - der Verkaufsflächenanstieg der sechziger Jahre beispielsweise vor allem Ausdruck der Expansion der Waren- und Kaufhäuser sowie ihrer Kleinpreistöchter, des erstmaligen Entstehens von Einkaufszentren sowie des breiten Markteintrittes von Supermärkten und sonstigen SB-Geschäften vor allem im Bereich des Lebensmittel-Einzelhandels. Auch die ersten Verbrauchermärkte leisteten ihren Beitrag dazu. In ursächlichem Zusammenhang damit steht das Selbstbedienungsprinzip, das zu dieser Zeit in der westdeutschen Einzelhandelswirtschaft eingeführt wurde. Letztlich kam dies dem Ersatz von Verkaufspersonal durch Verkaufsfläche unter hohem Kapitaleinsatz bei gleichzeitig sinkenden Flächenumsätzen gleich, eine Strategie, die im Grundsatz bis heute unverändert ist. Tietz/Rothaar (1991:137) sprechen in diesem Zusammenhang vom „Gesetz des Rückgangs der Flächenproduktivität“, für dessen Wirken sie verschiedene Belege und Ursachen

anführen<sup>2</sup>. So ergab sich eine weitere Notwendigkeit zu größeren Verkaufsflächen auch aus der im Laufe der Zeit immer vielfältiger werdenden Warenwelt (vgl. Berekoven, 1987:132), welche die Konsumenten in ihrem Verbraucherverhalten schnell schätzen und auch einzufordern lernten (vgl. Kapitel 4.1.2.3). Stand dereinst die Befriedigung von grundlegenden, einfachen Bedürfnissen beim Einkauf im Vordergrund (Problemlösungsaspekt dominiert), so ist heute der Erwerb und Besitz eines Gutes vielfach mit dem Motiv verbunden, der eigenen Persönlichkeit und der eigenen Individualität Ausdruck zu verleihen (Aspekt des sog. Distinktions-Konsums). Entsprechend gilt heute bereits weiten Kreisen der Bevölkerung das Einkaufen, jedenfalls das Erledigen bestimmter Einkäufe, als eine Freizeitbeschäftigung („Shopping“, „Erlebniseinkauf“), wobei die Bedürfnisbefriedigung eher aus dem Tun an sich, also aus dem (besonders „smarten“, besonders preiswerten, besonders einmaligen usw.) Akt des Warenerwerbs und aus der dabei erlebten Einkaufsatmosphäre entsteht, als aus dem anschließenden Besitz und der Verwendung des erworbenen Gutes selbst.

Für die massive Verkaufsflächenzunahme der siebziger Jahre läßt sich - in aller Generalisierung - auf die breite Marktdurchdringung durch die Verbrauchermärkte und die damals neuartige Betriebsform der SB-Warenhäuser verweisen. Zudem hatten die Lebensmitteldiscounter einen zunehmenden Erfolg, und der Discount-Gedanke fruchtete auch immer stärker in anderen Branchen, wo zahlreiche Filialunternehmen neu entstanden. In den achtziger Jahren hat dann die stark beschleunigte Verbreitung der Fachmärkte, insbesondere in den Bereichen Bau- und Heimwerkerbedarf, Möbel- und Einrichtungsgegenstände, Elektrowaren und Unterhaltungselektronik, zu einem großen Anteil das Verkaufsflächenwachstum getragen. Auch andere discountierende Filialisten, etwa im Drogeriebereich, traten auf den Plan und expandierten. Dies hielt auch in den neunziger Jahren weiter an, und immer neue Branchen wurden in marktgängige Fachmarktkonzepte (unterschiedlicher Qualitäts- und Preisorientierung) überführt. Zugleich hat der Betriebstyp des Discounters (Lebensmittel- wie auch Nicht-Lebensmittel-Discounter), mit einem bereits in den achtziger Jahren erheblich angewachsenem Marktanteil, in den neunziger Jahren überaus erfolgreich operiert und die Anzahl der Filialen rapide ausgeweitet. Für die neunziger Jahre ist zusätzlich festzuhalten, daß nach der Wiedervereinigung viele westdeutschen Handelskonzerne in der ganzen Breite ihrer Vertriebslinien in den Neuen Bundesländern investiert und für eine massive Verkaufsflächenausweitung gesorgt haben. Zahlreiche zu dieser Zeit entstandene Fachmarkt- und Einkaufszentren legen davon Zeugnis ab. Als jüngste Entwicklungen, welche ungefähr ab Mitte der neunziger Jahre in Erscheinung traten und gegenwärtig (wie auch in der näheren Zukunft) nicht unerheblich auf den Verkaufsflächenbestand Einfluß nehmen (werden), ist auf das Entstehen von Themenkaufhäusern, Urban-Entertainment-Centern, Factory-Outlet-Centern, vor allem auf eine Renaissance innerstädtischer Einkaufszentren (unterschiedlicher Formen: Bahnhofsvorhaben, Galerien, Passagen), auf die weitere Radikalisierung des Discount-Prinzips in Form sog. Off-Price-Stores, Restposten- oder Havariemärkte und nicht zuletzt auf die Möglichkeiten der Abwicklung des Versandhandels über das Internet (e-commerce) oder das Fernsehen („teleshopping“ als Dauerwerbesendungen mit sofortiger Bestellmöglichkeit) hinzuweisen. Von den letztgenannten Absatzkanälen könnte in dem Maße, wie es ihnen gelingt, dem stationären Einzelhandel Marktanteile abzuwerben, ein

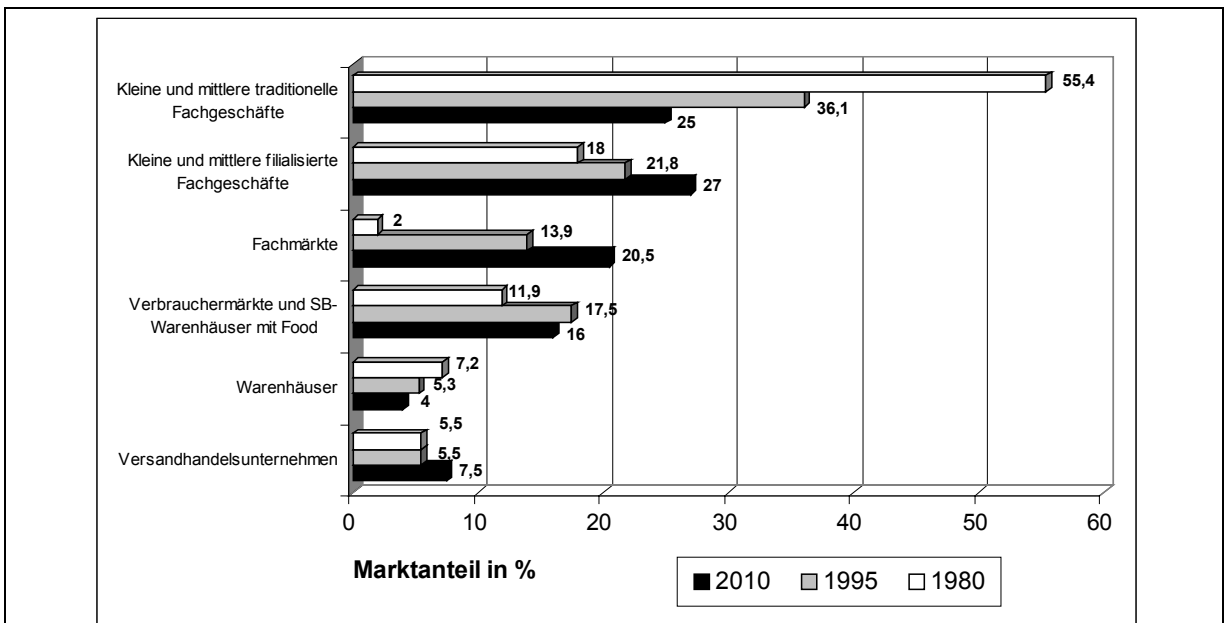
---

<sup>2</sup> So konnten Tietz/Rothaar feststellen, daß die durchschnittliche Flächenproduktivität von Warenhäusern und SB-Warenhäusern zwischen 1968 und 1988 real von 11.010 DM pro qm Verkaufsfläche auf 7.740 DM gesunken ist und dies in ähnlicher Weise auch für den Facheinzelhandel zutraf, dessen Flächenproduktivität im gleichen Zeitraum von 7.890 DM pro qm Verkaufsfläche auf 6.930 DM zurückging (vgl. Tietz/Rothaar, 1991:140, dort unter Verwendung von Ausgangsdaten der BAG).

bremsender Effekt auf die künftige Verkaufsflächenentwicklung ausgehen. Noch aber ist der darauf entfallende Anteil am Umsatzvolumen des Einzelhandels insgesamt verschwindend gering.

Obwohl es der gegenwärtig herrschende harte Verdrängungswettbewerb mit sich bringt, daß zahlreiche Betriebe - vorwiegend mittelständische (inhabergeführte) Fach- und Bediengeschäfte sowie Kauf- und Warenhäuser aus dem Bereich des traditionellen Einzelhandels, aber auch Supermärkte und Discounter der „ersten Generation“, die den Flächenerwartungen der Betreiber mittlerweile nicht mehr entsprechen - aus dem Markt ausscheiden, so nimmt dennoch im Saldo die Gesamtverkaufsfläche vorerst noch weiter zu. Zwar verkleinert sich die jährliche Zuwachsrate, laut Prognose (vgl. Abbildung 4–1) wird aber erst im Jahr 2005 mit 118 Mio. qm der Höchststand des Verkaufsflächenbesatzes in Deutschland erreicht. Die Begründung liegt darin, daß zum einen die neueröffneten Betriebe ihre Wettbewerbsstärke gerade auch aus dem gestiegenen Verkaufsflächenangebot je Betriebseinheit gewinnen, und zum anderen vielfach kleinere traditionelle Fachbetriebe schließen müssen, die es trotz einer vergleichsweise hohen Flächenproduktivität nicht verstanden haben, ihre betriebsinterne Kostenstruktur wettbewerbsfähig zu halten. Außerdem sind zeitliche Überlappungseffekte zu vermuten, d.h. es vergeht eine bestimmte Zeit, bis die von konkurrierenden Betrieben bedrohten Geschäfte dauerhaft in die Unrentabilität absinken und geschlossen werden bzw. ihre Geschäftsräume endgültig aus dem Markt ausscheiden. Ferner muß davon ausgegangen werden, daß ein nicht unerhebliches Volumen an spekulativ errichteten bzw. angemieteten Verkaufsflächen beständig neu auf den Markt kommt, welches sich jedoch aufgrund mangelhafter Standortplanung als ungeeignet erweist und deshalb nach einer Phase betriebsökonomischer Wahrheitsfindung entweder anderen Nutzungen zugeführt oder leergezogen wird.

**Abbildung 4–2: Strukturwandel des westdeutschen Einzelhandels 1980-2010: Marktanteile nach Betriebstypen**



Quelle: Eigene Darstellung nach Pressedienst des Handels PdH, Nr. 21/1997, dort unter Verweis auf Zahlen des Ifo-Instituts München.

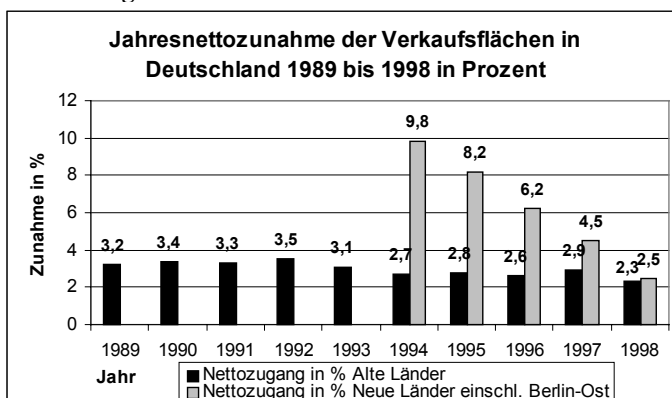
Für eine genauere Darstellung der einzelhandelsgeschichtlichen Entwicklungen in Deutschland nach 1945 und der korrespondierenden Marktein- und Marktaustritte der verschiedenen Betriebsformen sei auf Berekoven (1987, 1995), Hatzfeld (1986, 1988, 1996a), Bat-

zer/Lachner/Meyerhöfer (1991), Spannagel (1997), Kulke (1992, 1994) oder Vogels/Holl/Birk (1998) verwiesen. Hier kann mit Abbildung 4–2 nur ein kurzer Überblick dazu gegeben werden. Aus der Darstellung des Anteils verschiedener Betriebstypen am Umsatz des Gesamtmarkts zum jeweiligen Zeitpunkt wird ihr Bedeutungswandel im Zeitverlauf, und damit der Betriebstypenwandel an sich, deutlich. Wie stark die Einzelhandelslandschaft im Umbruch war und ist, zeigt sich vor allem darin, daß für das Jahr 2010 für den traditionellen, mittelständischen Einzelhandel mit seinen kleinen und mittleren Fachgeschäften lediglich noch ein Marktanteil von 25 % prognostiziert wird. Andere Quellen gehen sogar davon aus, daß ein „völlig systemfreier, ungebundener Handel (...) 2010 am Markt praktisch nicht mehr aktiv“ sein wird und alle Filialformen zusammen einen Marktanteil von 70 % erreichen werden (vgl. Eggert, 1998:179). Von daher bedeutet der strukturelle Wandel der letzten vierzig Jahre auch einen Übergang von einer mittelständisch-kleinbetrieblich zu einer im wesentlichen durch (wenige) Großunternehmen bzw. Handelskonzerne geprägten Einzelhandelswirtschaft.

Im Resultat dieses strukturellen Wandels der Betriebstypen und der Weiterentwicklung von Geschäftskonzepten, Verbraucherwünschen und Produktionsmöglichkeiten ist festzuhalten, daß die Einzelhandelsverkaufsfläche in Gesamtdeutschland seit 1950 (11 Mio. qm) bis heute (108 Mio. qm im Jahr 2000) kontinuierlich, phasenweise auch äußerst dynamisch, angewachsen ist und sich innerhalb dieser 50 Jahre beinahe verzehnfacht hat (vgl. Abbildung 4–1). Für den Zeitraum bis zum Jahr 2005 wird eine weitere Zunahme der Verkaufsflächen auf einen Stand von 118 Mio. qm erwartet, welcher laut Prognose dann bis zum Jahr 2010 auf diesem Niveau stagnieren wird.

Zwischen 1989 und 1998 lag der jährliche Netto-Verkaufsflächenzuwachs zwischen 2,0 und 2,5 Mio. qm in den Alten Bundesländern und zwischen 0,4 und 1,2 Mio. qm in den Neuen Bundesländern (nur 1994 bis 1998), wobei der Flächenabgang im ersten Fall ca. 15 % und im zweiten Fall ca. 25 % des jährlichen Brutto-Zugangs betrug (vgl. GuG, H. 6-1999:369). Bezogen auf den jeweiligen Verkaufsflächen-Gesamtbestand ergaben sich für diesen Zeitraum jährliche Netto-Wachstumsraten zwischen 2,8 und 3,5 % in den alten Bundesländern und zwischen 2,5 und 9,8 % in den Neuen Bundesländern (nur 1994 bis 1998; vgl. Abbildung 4–3).

**Abbildung 4–3:**



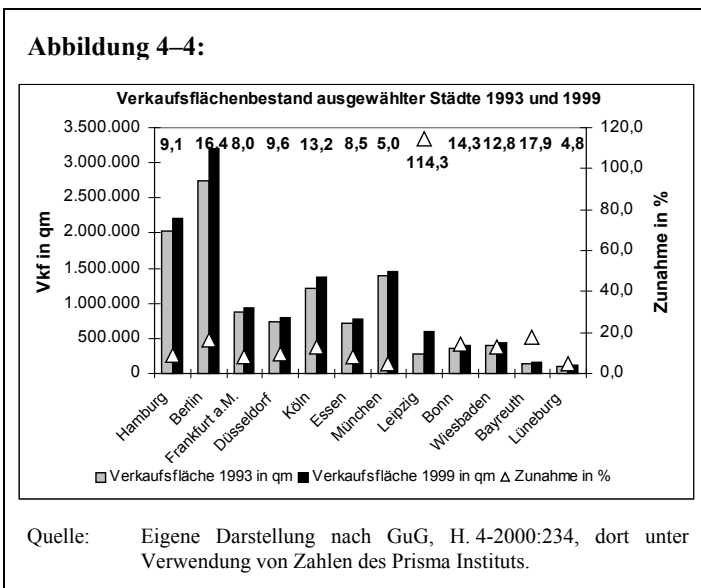
Quelle: Eigene Darstellung nach GuG, H. 6-1999:369, dort unter Verwendung von Daten der Handels- und Gaststättenzählungen 1985 und 1993 sowie nach Berechnungen aufgrund der Daten der Baustatistik für den Zeitraum nach 1993.

Sowohl im Westen als auch im Osten ist aber in der Tendenz eine Verlangsamung der Verkaufsflächenzunahme festzustellen, wobei sich die Wachstumsraten im letzten Bezugsjahr mit 2,3 bzw. 2,5 % nahezu angeglichen hatten. Daß die nachholende Entwicklung des Einzelhandelsbesatzes in den Neuen Bundesländern beinahe abgeschlossen sein dürfte, ergibt sich auch aus der unterdessen erreichten Angleichung der Verkaufsflächenausstattung zwischen den ost- und westdeutschen Bundesländern, welche hier wie dort bei ca.

1,2 qm pro Einwohner liegt.

Sollte die künftige Entwicklung so eintreten, wie prognostiziert (vgl. Abbildung 4-1), so ist für Gesamtdeutschland bis zum Jahr 2005 eine durchschnittliche jährliche Nettozuwachsrate der Verkaufsfläche von ca. 2 Mio. qm zu erwarten. Das tatsächliche Neubau- und standörtliche Umschichtungsvolumen liegt jedoch noch darüber, weil auch Verkaufsflächenabgänge zu berücksichtigen sind<sup>3</sup>.

Wie sich das Verkaufsflächenwachstum in den neunziger Jahren auf örtlicher Ebene niedergeschlagen hat, geht exemplarisch aus Abbildung 4-4 hervor. Für die in dieser Quelle zur vergleichenden Darstellung ausgewählten Groß- und Mittelstädte ist generell festzuhalten, daß sich die Verkaufsflächen im Betrachtungszeitraum von 1993 bis 1999 jeweils erheblich, teils sogar mit zweistelligen Wachstumsraten, vergrößert haben.



Für Leipzig ist sogar eine Zunahme um mehr als das Doppelte des Ausgangsbestandes zu beobachten. In Ermangelung einer für alle Städte Deutschlands homogenen, aktuellen Datenerfassung, die eine breitere vergleichende Gegenüberstellung - z.B. auch für Städte verschiedener Größenordnung oder bestimmter siedlungsstruktureller Lage - zuließe, muß sich die Betrachtung an dieser Stelle auf ausgewählte Einzelphänomene beschränken. Sie bleibt insoweit schlaglichtartig, als die zahlreichen vorhandenen unkoordinierten Einzel-untersuchungen hier nicht referiert werden können, obwohl sie im Ergebnis alle in eine ähnliche Richtung weisen. Auch für die jüngere Verkaufsflächenentwicklung der Beispielstädte, die in der vorliegenden Untersuchung ausgewählt wurden, existiert kein einheitlicher Datenrahmen. In Zusammenfassung der - nach Nomenklatur, Betrachtungszeitraum und Erfassungsgegenstand - nur bedingt übereinstimmenden Erhebungen läßt sich jedoch sagen, daß alle Städte einen stürmischen Verkaufsflächenzuwachs verzeichnen konnten (vgl. Kapitel 7.4.3, Tabelle 10 und Kapitel 7.5.6.3, Tabelle 7-25).

Um dennoch ein weiteres, die Generalaussage stützendes Indiz anzuführen, soll auf eine Reihe von Städten des Ruhrgebiets verwiesen werden (vgl. Abbildung 4-5). Unter der Federführung der IHK Bochum wurden 1997 in 11 Großstädten des Ruhrgebiets von den zuständigen Kammern die Anzahl und der Verkaufsflächenumfang aller großflächigen Einzelhandelsbetriebe (mit mehr als 1.000 qm Verkaufsfläche) erhoben und die Veränderungen gegenüber den Verhältnissen von 1987 ermittelt. Diese variieren zwar zwischen den

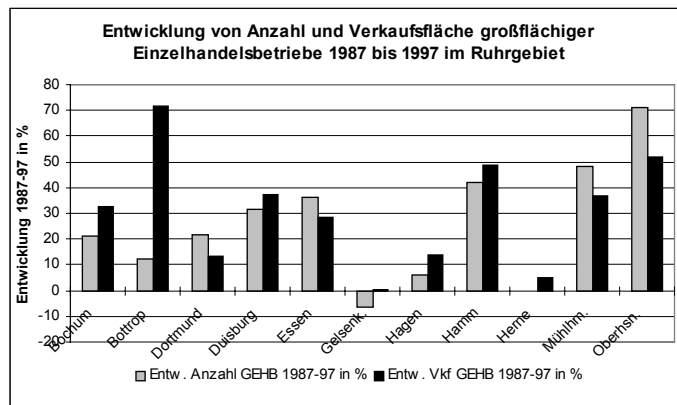
Um dennoch ein weiteres, die Generalaussage stützendes Indiz anzuführen, soll auf eine Reihe von Städten des Ruhrgebiets verwiesen werden (vgl. Abbildung 4-5). Unter der Federführung der IHK Bochum wurden 1997 in 11 Großstädten des Ruhrgebiets von den zuständigen Kammern die Anzahl und der Verkaufsflächenumfang aller großflächigen Einzelhandelsbetriebe (mit mehr als 1.000 qm Verkaufsfläche) erhoben und die Veränderungen gegenüber den Verhältnissen von 1987 ermittelt. Diese variieren zwar zwischen den

<sup>3</sup> Setzt man für den Flächenabgang für Gesamtdeutschland einen Wert von 17 % des Bruttoflächenzugangs an (als mit dem unterschiedlichen Verkaufsflächengesamtbestand gewichteter ungefährender Mittelwert aus den Flächenabgangsquoten von 15 % des Bruttoflächenzugangs im Fall der Alten Bundesländer und von 25 % im Fall der Neuen Bundesländer bei einem fünffach so großen Verkaufsflächenbestand der erstgenannten im Jahr 2000; vgl. GuG, H. 6-1999:369), so errechnet sich ein Bruttovolumen des durchschnittlichen jährlichen Verkaufsflächenzugangs von ca. 2,41 Mio. qm.



Städten erheblich, denn es verbergen sich hinter den Entwicklungsdaten auch lokale Sonderentwicklungen (so wie etwa die Ansiedlung des „Centros“ im Fall von Oberhausen in erheblichem Maß zu der ausgewiesenen Verdoppelung der Verkaufsflächen bei Einzelhandelsgrößbetrieben beigetragen haben dürfte). Jedoch wird in der Gesamtschau das vorhandene Entwicklungstempo eindrucksvoll deutlich:

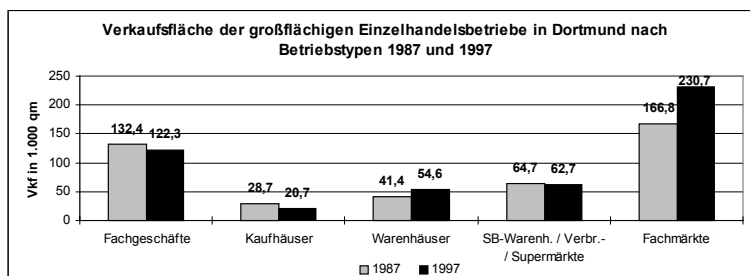
**Abbildung 4-5:**



Quelle: Eigene Darstellung nach IHK Bochum, 1997:10, dort unter Verweis auf die HGZ 1993 sowie eigene Erhebungen der IHK.

getragenen Verkaufsfläche (1987: 434.000 qm; 1997: 491.000 qm) um 57.000 qm (vgl. IHK Bochum, 1997:245). Mit diesen Darstellungen kann nebenbei auch unterstrichen werden, daß es insbesondere die großen Einzelhandelsbetriebe sind, welche den Verkaufsflächenanstieg begründen.

**Abbildung 4-6:**



Quelle: Eigene Darstellung nach IHK Bochum, 1997:245, dort unter Verweis auf die HGZ 1993 sowie eigene Erhebungen der IHK.

zwischen 1987 und 1997 zurückging (vgl. Abbildung 4-6).

Daß die durchschnittliche Größe der einzelnen Betriebseinheit, tendenziell verbunden mit einer räumlichen Ausdünnung der Standortnetze, seit vielen Jahren immer weiter angestiegen ist, läßt sich vielfach und für verschiedene Betriebstypen nachweisen (vgl. etwa EHI 1997; Hatzfeld 1996a:37). Beispielsweise gelten 700-1.000 qm Verkaufsfläche aus Sicht der Handelskonzerne mittlerweile bereits als Untergrenze bei der Errichtung eines neuen Supermarktes mit vollem Sortiment. Ein bei Edeka-Nordbayern durchgeführter Rentabilitätsvergleich unterschiedlich großer Supermärkte bringt das Ergebnis auf einen einfachen Nenner: „Je größer ein Markt ist, desto höher fällt der Gewinn bzw. Unternehmerlohn aus“ (Pabst, 1996:99). Im Ergebnis wird für neue Edeka-Märkte in diesem Vertriebsgebiet eine Mindestgröße von 400-600 qm Verkaufsfläche angestrebt, um damit die 8.000 bis 12.000

Innerhalb des zehnjährigen Vergleichszeitraums wuchs die Anzahl großflächiger Einzelhandelsbetriebe (größer 1.000 qm Verkaufsfläche) in den untersuchten Kommunen insgesamt um 24 % an, und der von solchen Betrieben verantwortete Verkaufsflächenbestand nahm sogar um 26 % zu. In Dortmund etwa bedeutete dies einen Zuwachs von 30 großflächigen Einzelhandelsbetrieben (1987: 138 Stück; 1997: 168 Stück) und eine Ausweitung der allein von solchen Betrieben

Im Fall von Dortmund ist der Verkaufsflächenanstieg auf die Ansiedlung bzw. Erweiterung vor allem von Fachmärkten und - untergeordnet - von Warenhäusern zurückzuführen, während die Bedeutung der anderen angeführten Betriebstypen bei dem hier in Rede stehenden großflächigen Einzelhandel (mit mehr als 1.000 qm Verkaufsfläche)

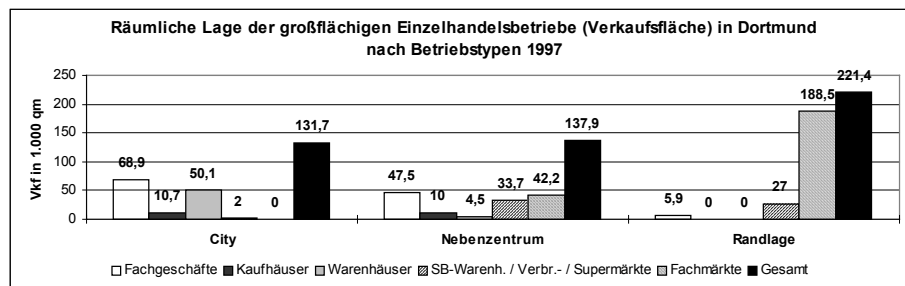
verschiedenen Artikel, einen Backwarenschrank und eine Fleischabteilung unterbringen zu können, denn dies, so zeigte die Untersuchung, erwarten die Verbraucher und ist insofern als Voraussetzung für eine hohe Stammkundenbindung und die Erzielung höherer Roterträge notwendig (vgl. Pabst, 1996:96). Die durchschnittliche Verkaufsflächengröße von Supermärkten - gerechnet sowohl über den Bestand älterer, als auch über die neu dazugekommenen, entsprechend größeren Geschäfte - lag im Jahr 2000 bei 746 qm, während diese zehn Jahre zuvor noch lediglich 691 qm waren (vgl. BAG Handelsmagazin, 1/2-2001:32). Die ursprünglich durch die Rechtsprechung bzw. das Bauplanungsrecht zur Indizierung der Großflächigkeit (und damit der raumordnerischen Erheblichkeit) von Einzelhandelsbetrieben als Maßstab festgelegte Größe von 700 qm Verkaufsfläche wird derzeit sogar bereits von zahlreichen Discountern mit einem in der Regel nur auf wenige hundert Artikel beschränkten Sortiment ausgeschöpft. Discounter wiesen 1990 eine durchschnittliche Verkaufsfläche von 378 qm auf, im Jahr 2000 waren das aber bereits 439 qm (vgl. BAG Handelsmagazin, 1/2-2001:32). Neubauten für Märkte der führenden Lebensmitteldiscounter (Aldi, Lidl, Plus) schöpfen regelmäßig diese Flächenquantum aus und gehen nicht selten auch erheblich darüber hinaus. Möbel- und Einrichtungshäusern wird nachgesagt, daß eine Mindestverkaufsfläche von ca. 20.000 qm Voraussetzung für ihren wirtschaftlichen Betrieb sei und sich die Größenordnung neuer Häuser gegenwärtig bei ca. 30.000 qm Verkaufsfläche eingependelt habe, während die Unternehmen bereits auf noch größere Einheiten drängten (vgl. Bleyer, 1999:137). Ähnliches gilt für Baumärkte: „Waren Baumärkte vor wenigen Jahren noch 1.500-2.000 qm groß, sind heute Verkaufsflächen von über 15.000 qm durchaus üblich“ (Hatzfeld/Roters, 1998:523).

Vor dem Hintergrund der bisher aufgezeigten Entwicklungsprozesse drängt sich nun die Frage nach der räumlichen Dimension auf: Welche Orte und Standortbereiche sind es innerhalb der Städte und Gemeinden, Agglomerationsräume und Regionen, die von diesen Verkaufsflächenabgängen und -zugängen positiv oder negativ betroffen sind? In welchen Zonen findet Flächenwachstum statt und wo schrumpfen die Verkaufsflächen zusammen? Zur Beantwortung dieser Frage werden nachfolgend einige Beispiele mit lokalem und (über-)regionalem Bezug vorgestellt.

#### **4.1.1.1 Beispiel Dortmund**

Es soll zunächst noch einmal an das oben bereits eingeführte Beispiel der Stadt Dortmund angeknüpft werden. Hieraus wird einerseits deutlich, wie sich die Verkaufsfläche der großflächigen Einzelhandelsbetriebe (über 1.000 qm Verkaufsfläche) auf drei unterschiedliche Standortlagen verteilt, und andererseits zeigt sich, in welchem Ausmaß die einzelnen Betriebstypen dort am Verkaufsflächenbestand jeweils beteiligt sind (vgl. Abbildung 4-7).

Abbildung 4–7:



Quelle: Eigene Darstellung nach IHK Bochum, 1997:245, dort unter Verweis auf die HGZ 1993 sowie auf eigene Erhebungen der IHK.

Die Abgrenzung der drei Standortlagen „City“, „Nebenzentrum“ und „Randlage“ erfolgte<sup>4</sup>, ebenso wie die Erhebung der weiteren Untersuchungskriterien, auf Basis von „Selbstauss-

künften der Unternehmen, sonstigen allgemein zugänglichen Quellen und auf sachkundigen Schätzungen“, wobei die „Einordnung der Betriebe nach dem Merkmal ‚Standort / Lage‘ (...) von den jeweiligen Kammern aus Sicht des Handels vorgenommen worden“ ist (IHK Bochum, 1997:VI).

Zunächst fällt ins Auge, daß die großflächigen Einzelhandelsbetriebe vor allem in der Randlage betrieben werden; mit 221.400 qm ist hier wesentlich mehr Verkaufsfläche (dieser Einrichtungen) untergebracht, als in der City (131.700 qm) oder in den Nebenzentren (137.900 qm), welche sich ungefähr die Waage halten. In der nach Betriebstypen differenzierten Betrachtung wird dann auffällig, daß die Fachgeschäfte und Warenhäuser den großflächigen Einzelhandel nach dem Merkmal der Verkaufsfläche in der City dominieren, während dies in den Nebenzentren nur noch für die Fachgeschäfte der Fall ist. Kauf- und Warenhäuser spielen dort nur eine untergeordnete Rolle, dafür kommt aber der zusammengefaßten Kategorie der SB-Warenhäuser, Verbrauchermärkte und Supermärkte sowie den Fachmärkten jeweils eine erhebliche Bedeutung zu. In den Randlagen schließlich sind es neben einem vergleichsweise geringen Verkaufsflächenvolumen, das auf SB-Warenhäuser, Verbrauchermärkte und Supermärkte zurückzuführen ist, vor allem die Fachmärkte (mit einem Anteil von ca. 85 %), die für den dortigen Verkaufsflächenbestand, soweit er Einzelhandelsgroßbetriebe betrifft, verantwortlich sind (vgl. IHK Bochum, 1997:245).

<sup>4</sup> Die Abgrenzung bleibt schwammig, und eine quantifizierbare Operationalisierung unterbleibt: „Innerhalb der Städte und Gemeinden setzt sich das System analog der zentralörtlichen Gliederung fort. Unter Einzelhandelsaspekten läßt sich folgende Abstufung treffen:

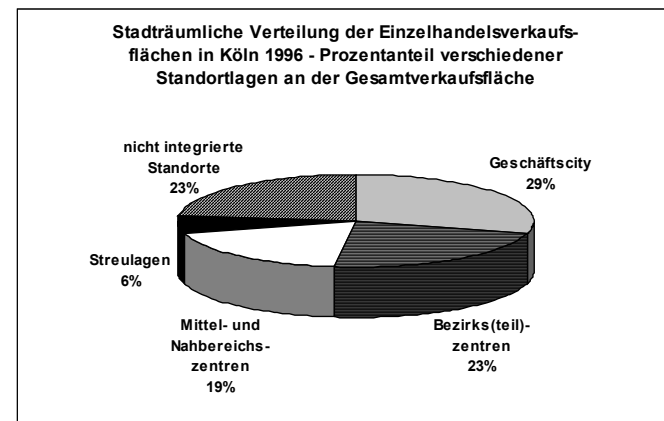
- City: Kernbereich der Städte und Gemeinden, in denen sich ein räumlich konzentriertes Angebot von öffentlichen und privaten Einrichtungen der Versorgung, der Bildung und Kultur, der sozialen und medizinischen Betreuung, der Freizeitgestaltung sowie der Verwaltung befindet.
- Nebenzentrum: Zentrale Bereiche innerhalb der Städte und Gemeinden, in denen sich ein räumlich verdichtetes öffentliches und privates Angebot von Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen (Vorort- und Stadt-/Gemeindeteilzentren) befindet.
- Randlage: Die Bereiche, die weder City, noch Nebenzentrum sind“ (IHK Bochum, 1997:VIII).

Es ist jedoch allgemein zu beklagen, daß sich derartige Untersuchungen keiner einheitlichen Systematik bzw. Standardisierung bedienen, oder auch nur explizieren würden, auf Basis welcher Kriterien und Maßstäbe die Abgrenzung der jeweils gewählten Standortkategorien erfolgt (vgl. auch Kapitel 7.5.6). Ist man auf die Verwendung sekundärstatistischen Datenmaterials angewiesen - und dies ist im Bereich der räumlichen Einzelhandelsforschung in der Regel der Fall, weil eigene empirische Erhebungen, sobald sie den lokalen Bezug verlassen, kaum zu leisten sind - so muß man dieses Defizit akzeptieren und danach trachten, es durch eine möglichst breite Vorgehensweise zu relativieren.

#### 4.1.1.2 Beispiel Köln

Für die Stadt Köln liegt eine Erhebung vor, die sich auf die standorträumliche Verteilung nicht nur des großflächigen Einzelhandels, sondern der Einzelhandelsverkaufsfläche insgesamt bezieht. Danach verfügte Köln im Jahr 1996 insgesamt über eine Verkaufsfläche von 1,465 Mio. qm, wovon 70,7 % innerhalb von Zentren<sup>5</sup> und 29,3 % außerhalb von Zentren situiert waren (vgl. Köln, FKE 1997:6). Eine feiner untergliederte Übersicht über die

**Abbildung 4-8:**



Quelle: Eigene Darstellung nach Köln, FKE 1997:6.

stadträumliche Verteilung der örtlichen Verkaufsfläche gibt Abbildung 4-8. Die nicht-integrierten Standorte kommen mit einem Anteil von 23,2 % an der Gesamtverkaufsfläche Kölns schon in die Nähe des Anteils der Geschäftscity (29,4 %) und liegen bereits über denjenigen der Bezirks-(teil)zentren sowie der Mittel- und Nahbereichszentren (vgl. Köln, FKE 1997:6). Hinsichtlich der Größenstruktur sind dort fast ausschließlich Betriebe mit einer Verkaufsfläche von mehr als 700 qm

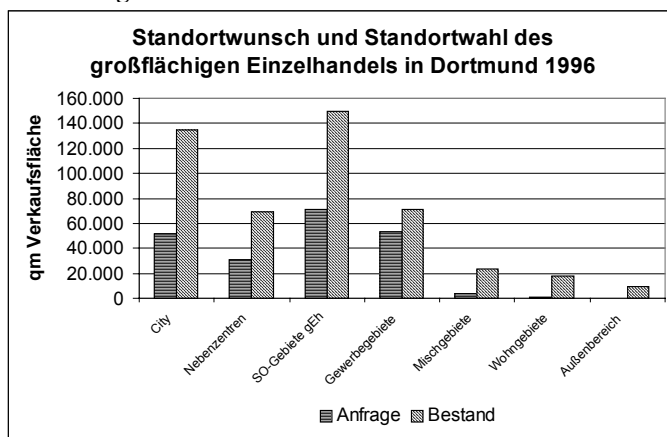
vertreten; ihr Gesamtumfang erreicht 336.000 qm Verkaufsfläche (vgl. Köln, FKE 1997:8). Einen erheblichen Anteil am Betriebs- bzw. Flächenbesatz der nicht-integrierten Standorte haben Baumärkte (36 Stück, 36,2 % der dortigen Verkaufsfläche), Möbelmärkte (19 Stück, 31,4 %) und Super- und Verbrauchermärkte (20 Stück, 22,4 %); der verbleibende Rest entfällt auf sonstige Fachmärkte (für z.B. Spielwaren, Tierfutter, Matratzen, Babywaren, Teppiche, Textilien und Schuhe) sowie auf Agglomerationen von mehreren kleineren Fachmärkten mit einer Verkaufsfläche von jeweils unter 700 qm (vgl. Köln, FKE 1997:8). Problematisch erscheint, daß „nahezu 50 % dieser Verkaufsfläche (...) unter Einrechnung der oft beträchtlichen Anteile für Rand- und Fremdsortimente als zentrenrelevant angesehen werden“ müssen (Köln, FKE 1997:8).

Gerade auf die nicht-integrierten Standorte fokussierte sich zum damaligen Zeitpunkt aber auch das Interesse der Investoren. Der Stadt Köln waren im Erhebungsjahr 1996 ernsthafte Erweiterungs- und Neubauabsichten (zum überwiegenden Teil bereits genehmigte und/oder im Bau befindliche Projekte) mit einem Verkaufsflächenumfang von weiteren 112.00 qm Verkaufsfläche für die nicht-integrierten Standortlagen bekannt. „Nach ihrer Realisierung wird die Verkaufsfläche sämtlicher nicht integrierter Standorte in Köln rd. 450.000 qm erreicht haben und damit bereits die heutige Verkaufsfläche der ganzen Kölner Geschäftscity übersteigen“ (Köln, FKE 1997:9). Zur ungefähr gleichen Zeit sah sich auch die Stadt Dortmund einem ebenso beträchtlichen und anhaltenden Nachfragedruck von ansiedlungswilligen Einzelhandelsunternehmen ausgesetzt: Im Oktober 1998 lagen der Stadt Dortmund nach Erkenntnissen des Amtes für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung ernstgemeinte Ansiedlungsbegehren über ca. 250.000 qm Einzelhandelsfläche vor; diese richteten sich in der

<sup>5</sup> Die Abgrenzung der Zentren bzw. „stadträumlichen Lagen“ erfolgte hierbei nach Maßgabe der „Zentrenkonzeption 1992“ der Stadt Köln. „Gemäß Zentrenkonzeption verfügt Köln außer der dominierenden Geschäftscity über weitere insgesamt 81 Nebenzentren unterschiedlicher Größe und Bedeutung, die der gewachsenen Stadtstruktur entsprechen“ (Köln, FKE 1997:6).

Regel auf nicht-integrierte Standorte als Vorzugslagen, treffen allerdings auf entsprechende planungsrechtliche Genehmigungshürden sowie Flächenengpässe im Bereich der bestehenden Sondergebiete (vgl. Dortmund, Hr. Blanke 1998). Auch die Stadt Düsseldorf ist nach Angaben der dortigen Bezirksregierung einem ähnlich intensiven Ansiedlungsbegehren ausgesetzt, denn hier lagen im Jahr 1999 alleine „Anträge für den Neubau und die Erweiterung großflächiger Einzelhandelsbetriebe von insgesamt rund 250.000 qm Verkaufsfläche“ (Bauer, 1999:3) vor. Wie sich dieser immense Ansiedlungsdruck durch großflächige Einzelhandelsbetriebe räumlich orientiert, kann exemplarisch anhand der Ergebnisse einer Untersuchung der Stadtverwaltung Dortmund aus dem Jahr 1996 verdeutlicht werden, die zum damaligen Zeitpunkt Ansiedlungswünsche im Umfang von 211.000 qm zusätzlicher Verkaufsfläche feststellte (vgl. Abbildung 4-9).

**Abbildung 4-9:**



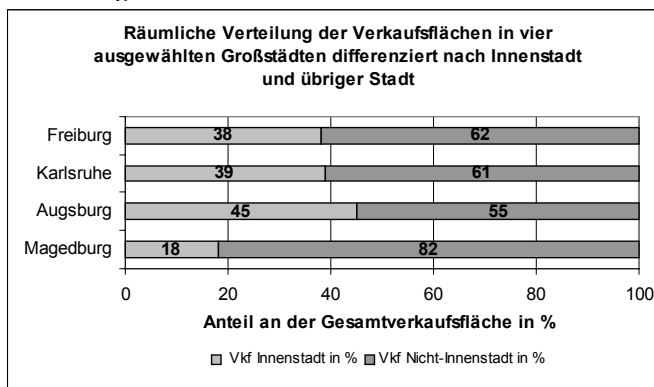
Quelle: Eigene Darstellung nach Dortmund, BaMa 1996:6.

Es zeigte sich, daß mit zusammengekommen 124.000 qm zusätzlich gewünschter Verkaufsfläche prioritär die Sonder- und Gewerbegebiete als Standortlage nachgefragt werden, während beispielsweise für den Standort City nur Anfragen über 51.000 qm Einzelhandelsfläche vorlagen (vgl. Dortmund, BaMa 1996:6).

Die Erklärung ist sicherlich darin zu suchen, daß der überwältigende Teil der insgesamt zusätzlich gewünschten Verkaufsfläche vom Betriebstyp Fachmarkt (149.000 qm) verlangt

wurde (vgl. Dortmund, BaMa, 1996:6), und dieser entsprechend seiner Marketingstrategie eher auf nicht-integrierte Standortlagen orientiert ist. Während demgegenüber von SB-Warenhäusern 30.500 qm und von Fachgeschäften 46.500 qm zusätzliche Verkaufsflächen gewünscht wurden, lagen von Waren- und Kaufhäusern keinerlei Anfragen vor (vgl. Dortmund, BaMa 1996:6).

**Abbildung 4-10:**



Quelle: Eigene Darstellung nach Stadt Magdeburg / GMA, 1995:36.

Verhältnisse, wie sie hier für Köln und Dortmund näher geschildert wurden, sind kein Einzelfall, denn auch in vielen anderen Großstädten hat der in der Innenstadt angesiedelte Einzelhandel unter dem Merkmal der Verkaufsfläche nicht mehr die absolute Dominanz über die anderen Standortlagen. In einer Untersuchung der Stadt Magdeburg/GMA zeigte sich für vier ausgewählte mittlere Großstädte im Jahr 1995 dahingehend ein Bild, wie es in der Abbil-

dung 4-10 dargestellt ist. In keiner der vier genannten Städte (Freiburg, Karlsruhe, Augsburg und Magdeburg) entfällt mehr als 45 % der Gesamtverkaufsfläche auf den Innenstadteinzel-

handel<sup>6</sup>, und in Magdeburg erreicht dieser - für die Situation ostdeutscher Städte nicht ungewöhnlich - nicht einmal einen Anteil von einem Fünftel<sup>7</sup>. Dabei ist auch zu berücksichtigen, in wie weit diese Verkaufsflächen zum Angebot zentrenrelevanter Sortimente genutzt werden. In der sortimentspezifischen Betrachtung sind z.B. im Bereich „Schuhe und Bekleidung“ in Freiburg 77 %, in Karlsruhe 71,9 %, in Augsburg 69 % und in Magdeburg 67,8 % der sortimentsbezogenen Gesamtverkaufsfläche immer noch in der Innenstadt angesiedelt (vgl. Magdeburg, MM 1995:37). Demgegenüber wird z.B. für Rostock mit Bezug auf das Jahr 1993 angegeben, daß die Innenstadt nur einen Verkaufsflächenanteil von 34 % der örtlichen Gesamtverkaufsfläche aller als innenstadtrelevant erachteten Sortimente<sup>8</sup> erreicht (vgl. Rostock, Rahmenplan 1998:80).

#### **4.1.1.3 Beispiel Östliches Ruhrgebiet**

Im Rahmen der Erarbeitung eines „Regionalen Einzelhandelskonzepts für das Östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“ wurde für die 21 beteiligten Untersuchungsgemeinden<sup>9</sup> u.a. auch die standorträumliche Verteilung der Verkaufsflächen des großflächigen Einzelhandels (mit mehr als 1.000 qm Verkaufsfläche je Betrieb) erhoben (vgl. Lehnerdt/Prinz/Schmidt-Illguth 2000). Die Erhebungssystematik lehnt sich hierbei an die für das Dortmunder Beispiel (vgl. Kapitel 4.1.1.1) beschriebene an, denn es handelt sich um eine durchgeführte Fortschreibung der Daten aus dem Jahr 1997, die von den Industrie- und Handelskammern des Ruhrgebiets erhoben wurden. Insofern sind auch die verwendeten standorträumlichen Lagekategorien sowie deren Abgrenzungen die gleichen.

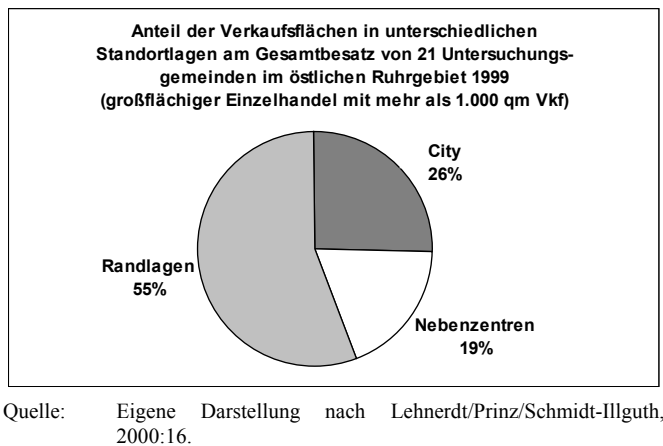
---

<sup>6</sup> In Dortmund entfallen z.B. nach einer aktuellen Erhebung der GfK, Nürnberg, im Jahr 1997 nur 25 % der Gesamtverkaufsfläche auf die Innenstadt (vgl. Dortmund, GfK 1998:25).

<sup>7</sup> Kaiser/Friedrich (2000:104) geben beispielsweise für Halle a.d. Saale für Ende 1997 einen Anteil des Innenstadteinzelhandels von 29 % an der Gesamtverkaufsfläche an, und Meyer/Pütz (1997:494) weisen darauf hin, daß in Dresden für das Jahr 1996 ein Verkaufsflächenanteil der Innenstadt von nur noch 15 % zu verzeichnen war (gegenüber einem Anteil der „nicht-integrierten Lagen“ von 39 % und Anteilen von 26 % in „Gründerzeitgebieten“, 14 % in „Großwohnsiedlungen“ und 6 % in „Sonstigen Wohngebieten“).

<sup>8</sup> Dies sind (Angabe des Anteils der Innenstadt an der sortimentspezifischen Gesamtverkaufsfläche Rostocks jeweils in Klammern): „Bekleidung und Schuhe“ (36 %), „Uhren, Schmuck, Lederwaren und sonstiger pers. Bedarf“ (55 %), „Bücher, Schreibwaren und sonstiger Freizeitbedarf“ (45 %), „Elektrobedarf“ (21 %), „Hausrat“ (12 %), „Spiel, Sport, Hobby“ (14 %) (vgl. Rostock, Rahmenplan 1998:80).

<sup>9</sup> Der Bezugsraum für das Konzept ergibt sich aus den Gemeindegebieten der beteiligten Städte und Gemeinden. Im einzelnen sind dies: Bergkamen, Bochum, Bönen, Castrop-Rauxel, Datteln, Dortmund, Fröndenberg, Hagen, Hamm, Herdecke, Holzwickede, Kamen, Lünen, Schwerte, Selm, Unna, Waltrop, Werl, Werne, Wetter und Witten (vgl. Lehnerdt/Prinz/Schmidt-Illguth 2000).

**Abbildung 4-11:**

Auch hier läßt sich in aller Deutlichkeit (vgl. Abbildung 4-11) die bevorzugte Standortorientierung der großflächigen Einzelhandelsbetriebe nachvollziehen, denn die „Randlagen“ vereinnahmten 55 % aller im Untersuchungsraum von derartigen Einzelhandelsbetrieben bewirtschafteten Verkaufsflächen. Der Standort „City“ kann noch einen Anteil von knapp über einem Viertel der Gesamtverkaufsfläche aufweisen (26 %), während die „Nebenzentren“ schon knapp unter ein Fünftel (19 %)

fallen. Wie sich dies prozesshaft für das gesamte Ruhrgebiet unter Berücksichtigung der Standortlagen und der verschiedenen Betriebstypen in der jüngsten Vergangenheit zugetragen hat, verdeutlicht das folgende Beispiel.

#### 4.1.1.4 Beispiel Ruhrgebiet

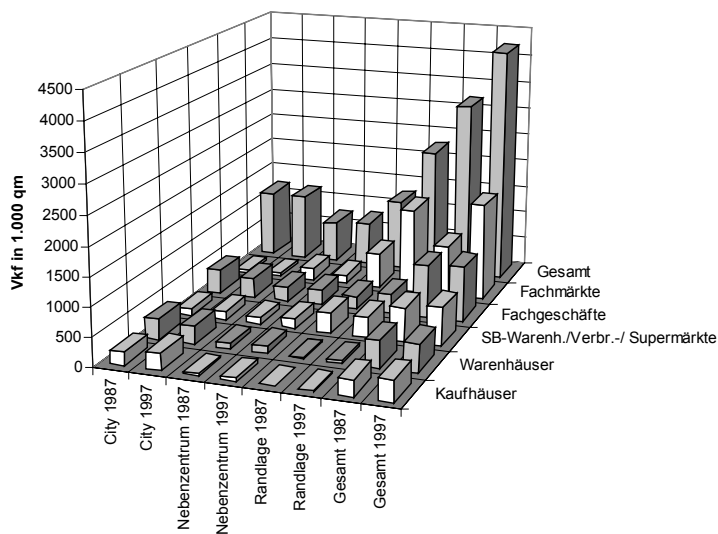
Die bereits zitierte Studie der Industrie- und Handelskammern des Ruhrgebiets aus dem Jahr 1997 über die dortige Einzelhandelsentwicklung (vgl. IHK Bochum 1997) befaßte sich u.a. mit Fragen danach, wie sich der Anteil der Verkaufsflächen (es wurden nur Einzelhandelsbetriebe mit mehr als 1.000 qm Verkaufsfläche erfaßt) bestimmter Standorträume (vgl. Kapitel 4.1.1.1) an der Gesamtverkaufsfläche zwischen 1987 und 1997 verändert hat, wie die standortspezifische Verkaufsflächenentwicklung quantitativ verlaufen ist, und welchen Beitrag die verschiedenen Betriebstypen des Einzelhandels dazu jeweils leisteten. Folgende Ergebnisse (vgl. Abbildung 4-12) sind festzuhalten:

Zunächst zeigt sich, daß insgesamt ein Verkaufsflächenwachstum um über 1,05 Mio. qm bzw. eine Zunahme von knapp 33 % stattgefunden hat. Dabei ging die Verkaufsfläche im Standort City um 1,4 % zurück, in den Nebenzentren wuchs sie um 6,4 % an und in der Randlage war ein Wachstum um 80,7 % festzustellen (vgl. IHK Bochum, 1997:X).

Während in der City (vgl. hier und im folgenden IHK Bochum, 1997:X und XI) die Verkaufsfläche der Warenhäuser (minus 0,7 %) und Fachgeschäfte (minus 16,2 %) im Betrachtungszeitraum zurückging, wuchs diejenige der Kaufhäuser an (plus 27,2 %). In den Nebenzentren nahm dagegen die Verkaufsfläche der Fachgeschäfte leicht zu (plus 4,1 %), was ebenso - allerdings auf geringem absoluten Niveau - für die Kaufhäuser (plus 47 %) und Warenhäuser (plus 29,9 %) galt. Auch die SB-Warenhäuser haben ihre Verkaufsflächen in den Nebenzentren vergrößert (plus 49,6 %), im Gegensatz zu den Fachmärkten, welche sich dort zurückgezogen haben (minus 28,8 %). Dafür haben die Fachmärkte ihre Verkaufsflächen in den Randlagen enorm - mehr als alle anderen Betriebstypen zusammen - expandiert (plus 135,7 %); Kauf- und Warenhäuser spielen hier keine Rolle, und die Verkaufsfläche der SB-Warenhäuser ist leicht geschrumpft (minus 0,8 %).

**Abbildung 4-12:**

**Standorte / Lage der großflächigen Einzelhandelsbetriebe (Verkaufsfläche)  
im Ruhrgebiet nach Betriebstypen in der Entwicklung 1987 bis 1997**



Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlen der IHK Bochum, 1997:XI.

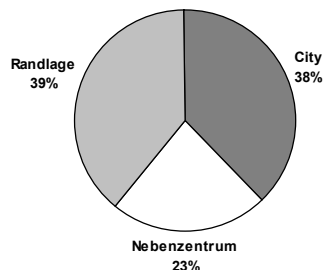
Die Fachgeschäfte jedoch können in den zehn Jahren des Betrachtungszeitraums auf ein deutliches und auch vom absoluten Umfang her gewichtiges Flächenwachstum mit Standorten in Randlage (plus 50,1 %) zurückblicken.

Vor diesem Hintergrund kann insgesamt festgehalten werden, daß die Fachmärkte das Verkaufsflächenwachstum zwischen 1987 und 1997 zum weit überwiegenden Anteil bestimmt haben und dabei federführend für die massive Ausweitung der Verkaufsflächen in Randlage

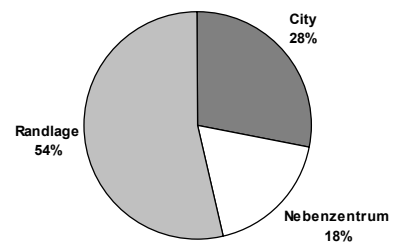
verantwortlich sind. Im Gesamtergebnis zeigt sich, daß im Untersuchungszeitraum eine erhebliche Umschichtung der Anteile der drei abgegrenzten räumlichen Standortkategorien an der zum jeweiligen Zeitpunkt gegebenen Gesamtverkaufsfläche stattgefunden hat (vgl. Abbildung 4-13).

**Abbildung 4-13:**

**Anteil verschiedener Standortlagen an der  
Gesamtverkaufsfläche großflächiger Einzelhandelsbetriebe  
(größer 1.000 qm Vkf) im Ruhrgebiet 1987**



**Anteil verschiedener Standortlagen an der  
Gesamtverkaufsfläche großflächiger Einzelhandelsbetriebe  
(größer 1.000 qm Vkf) im Ruhrgebiet 1997**



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung nach Zahlen der IHK Bochum, 1997:XI.

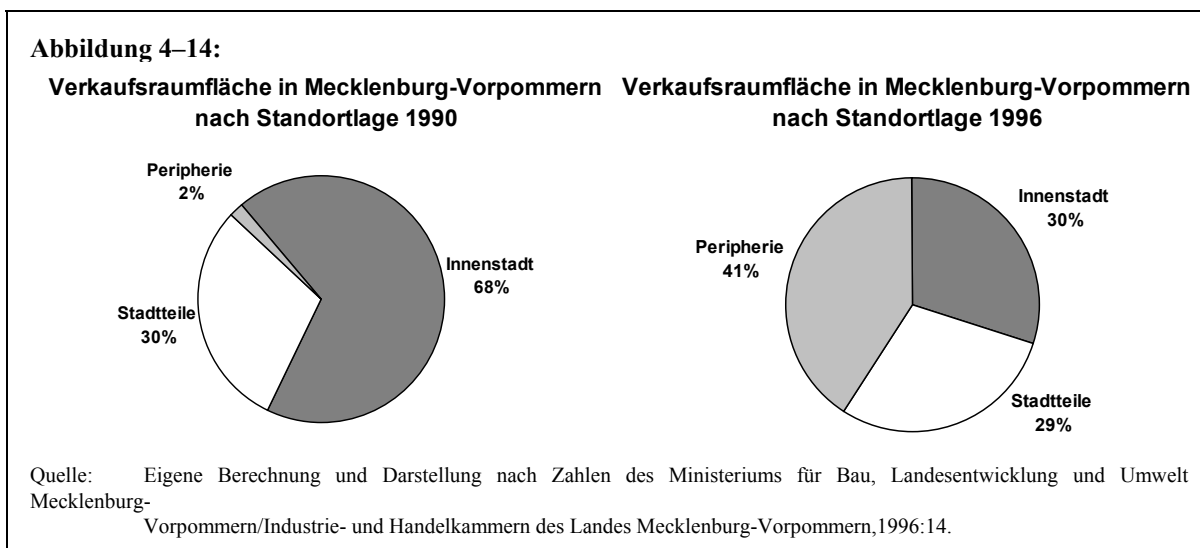
Die Randlagen haben ein massives Anteilswachstum erfahren (plus 15 Prozentpunkte), während die Standortkategorie der Citylagen erhebliche (minus 10 Prozentpunkte) und diejenige der Nebenzentren immer noch spürbare (minus 5 Prozentpunkte) Anteilsverluste an der Gesamtverkaufsfläche hinnehmen mußten (vgl. IHK Bochum, 1997:XI).

Wie stark sich der standorträumliche Strukturwandel der Verkaufsflächen des Einzelhandels auch und vor allem in den Neuen Bundesländern zugetragen hat, unterstreicht das folgende Beispiel.



#### 4.1.1.5 Beispiel Mecklenburg-Vorpommern

Das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt des Landes Mecklenburg-Vorpommern (MBLU-MV) hat 1996 in Zusammenarbeit mit den Industrie- und Handelskammern des Landes eine Untersuchung über die dortige Einzelhandelsentwicklung zwischen 1990 und 1996 vorgelegt.



Dabei wurden auch die standorträumlichen Verschiebungen dargestellt. Die Einzelhandelsverkaufsfläche wuchs im Untersuchungszeitraum von 0,57 Mio. qm auf 1,64 Mio. qm, wobei sich der Verkaufsflächenzuwachs um 1,07 Mio. qm zu „rund 70 % auf Standorte in städtischer Randlage, 20 % auf Wohngebietsstandorte und 10 % auf die Innenstädte“ (MBLU-MV, 1996:13) verteilte. Entsprechend gravierend fielen die Veränderungen des Verkaufsflächenanteils der in dieser Untersuchung ausgegrenzten drei Standortlagen<sup>10</sup> (vgl. Fußnote 4) an der jeweiligen Gesamtverkaufsfläche im Vergleich von 1990 und 1996 aus (vgl. Abbildung 4-14): Während die Peripherie eine massive Bedeutungsausweitung (plus 39 Prozentpunkte) erfahren hat, verringerte sich in fast korrespondierendem Maße der Anteil der Innenstadtstandorte (minus 38 Prozentpunkte) an der Gesamtverkaufsfläche. Die Stadtteilzentren hingegen konnten ihren Anteil nahezu behaupten (minus 1 Prozentpunkt). Diese Situation ist für alle Neuen Bundesländer symptomatisch. „Das Standortgefüge des Einzelhandels in den neuen Bundesländern unterscheidet sich ganz wesentlich von den Strukturen, die 1989 anzutreffen waren, und ist jetzt deutlich randlagenorientiert“ (Spannagel, 1997:12).

<sup>10</sup> Auch in dieser Untersuchung wird nicht explizit angegeben, auf Basis welcher Annahmen und Vereinbarungen bzw. Maßstäbe die Begründung und Abgrenzung der drei verwendeten räumlichen Standortkategorien vorgenommen wurde. Es ist - im weiteren Kontext der Untersuchung - lediglich davon die Rede, daß der nachfolgend wiedergegebene Innenstadtbegriff „als Grundlage für Vitalisierungsmaßnahmen dienen“ könnte: „Innenstadt ist das Stadtzentrum als gewachsener Stadtkern einschließlich der historischen Altstadt mit funktionierenden oder zu vitalisierenden zentrumsbildenden Funktionsstrukturen. Dazu zählt der zentrale Geschäftsbereich mit einem konzentrierten Warenangebot einschließlich der gastronomischen, kulturellen und Dienstleistungseinrichtungen verbunden mit dem innerstädtischen Wohnen. (...) In Mecklenburg-Vorpommern ist die Innenstadt in fast allen Fällen mit dem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet identisch und da, wo diese Übereinstimmung nicht vollständig gegeben ist (z.B. Schwerin, Rostock, Greifswald, Ribnitz) umfaßt die Innenstadt das Untersuchungsgebiet gem. § 141 BauGB“ (MBLU-MV, 1996:11).

Eine Untersuchung des Landesumweltamtes Brandenburg (1998) unterstreicht dies noch einmal. „Zum Teil ‚Planungslücken‘ während der Übergangszeit ausnutzend, entstanden vor allem im Umland Berlins an nichtintegrierten Standorten ‚auf der grünen Wiese‘ großflächige Einzelhandelszentren mit einem ganz überwiegend innenstadtrelevantem Sortimentsangebot“ (Landesumweltamt Brandenburg, 1998:5). Eine erstmals unternommene Analyse der seit 1990/91 realisierten<sup>11</sup> bzw. noch geplanten Einzelhandelszentren<sup>12</sup> ab 5.000 qm Verkaufsfläche förderte in Bezug auf die Zentrenbezogenheit (vgl. Fußnote 13) der Ansiedlungen und Vorhaben folgendes Ergebnis zu Tage: „Bezogen auf die im Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum (LEPeV) genannten Zentren im Brandenburger Teil des engeren Verflechtungsraumes befindet sich etwa ein Fünftel der großflächigen Einzelhandelszentren mit einem Verkaufsflächenanteil von nur 12 % in zentraler Lage, jedoch mehr als die Hälfte aller großflächigen Einzelhandelszentren mit rund 61 % der Gesamtverkaufsfläche in zentrenferner Lage“ (Landesumweltamt Brandenburg, 1998:8). Dabei ist zu berücksichtigen, daß die hier in Frage stehenden Einzelhandelszentren mit mehr als 5.000 qm Verkaufsfläche im Brandenburger Anteil des Engeren Verflechtungsraumes alleine 62,2 % am Verkaufsflächenengesamtbestand ausmachten (vgl. Landesumweltamt Brandenburg, 1998:19). Neben dem Grad der Zentrenbezogenheit der Standorte wurde in dieser Untersuchung der Grad der Integration der Standorte der Einzelhandelszentren gesondert ermittelt<sup>13</sup>. Hier

<sup>11</sup> Bis 1997 waren 128 Einzelhandelszentren mit mehr als 5.000 qm Verkaufsfläche mit einem Verkaufsflächenumfang von zusammen fast 2 Mio. qm im Untersuchungsraum realisiert (vgl. Landesumweltamt Brandenburg, 1998:6). „Dabei werden unter großflächigen Einzelhandelszentren Einkaufs- und Fachmarktzentren, im weitesten Sinne großflächige Einzelhandelsbetriebe, -einrichtungen oder deren Zusammenschlüsse, im vorliegenden Falle ab 5.000 qm Verkaufsfläche, verstanden, die als Einzelstandort oder räumlich zusammenhängende Standortagglomeration in Erscheinung treten“ (Landesumweltamt Brandenburg, 1998:9). Abgesehen von der Fachmarkttagglomeration Waltersdorf handelt es sich bei den untersuchten Einzelhandelszentren ausnahmslos um „klassische Shopping-Center mit einem oder mehreren Magnetgeschäften (z.B. SB-Warenhäuser), diversen Fachmärkten, sog. ‚Mega- oder Superstores‘ des Media-, Elektro-, Haushaltswaren- oder Textilbereiches sowie einer Vielzahl von Fachgeschäften oder Shops aller Sortimentsbereiche“ (Landesumweltamt Brandenburg, 1998:6). Einzelhandelszentren von jeweils über 20.000 qm Verkaufsfläche nehmen dabei die Hälfte der Gesamtverkaufsfläche ein, alleine im Umlandteil des Engeren Verflechtungsraumes existieren sieben Einzelhandelszentren, von denen jedes größer als 30.000 qm Verkaufsfläche ist (vgl. Landesumweltamt Brandenburg, 1998:6).

<sup>12</sup> Es wurden nur solche Vorhaben berücksichtigt, die „als Planungsstand entweder eine landesplanerische Befürwortung, eine Genehmigung des Bebauungsplanes oder Vorhaben- und Erschließungsplanes, einen Bauvorbescheid, eine Baugenehmigung aufweisen oder auf deren Grundlage realisiert wurden“ (Landesumweltamt Brandenburg, 1998:9).

<sup>13</sup> Die Kriterien der Zentrenbezogenheit und der Integration wurden folgendermaßen operationalisiert (vgl. Landesumweltamt Brandenburg, 1998:10-11): Bei der „Zentrenbezogenheit“ spielte die Lage zu Kernbereichen der Brandenburger Zentren im engeren Verflechtungsraum oder zu städtischen Zentren in Berlin eine Rolle; drei Ausprägungen des Kriteriums wurden entsprechend abgegrenzt:

- a) Zentrale Lage: EHZ befindet sich innerhalb des jeweiligen Kernbereiches (der Kernbereich umfaßt das Kerngebiet gemäß BauNVO bzw. das Stadtzentrum) von Brandenburger Zentren im engeren Verflechtungsbereich gemäß Festlegungen 4.1 LEPeV oder innerhalb von städtischen Zentren in Berlin gemäß Festlegungen 4.2 LEPeV.
- b) Zentrennahe Lage: EHZ befindet sich außerhalb von Kernbereichen der Brandenburger Zentren des engeren Verflechtungsraumes sowie der Berliner städtischen Zentren, jedoch an einem Standort in räumlichem Zusammenhang zu diesen und in Abhängigkeit ihrer Größe in einer Entfernung von bis zu 3 km (Nahbereiche).
- c) Zentrenferne Lage: EHZ befindet sich außerhalb der ausgewiesenen Zentren und deren Nahbereiche. Bei der Integration war die „Städtebauliche Integration“ entscheidend, und es wurden ebenfalls drei Ausprägungen des Kriteriums abgegrenzt:
  - a) Integriert: EHZ ist vom Siedlungsbereich (gemäß LEPeV: Der Siedlungsbereich umfaßt den zusammenhängend bebauten Siedlungsbestand sowie die in Planung befindlichen Bauflächen genehmigter Be-

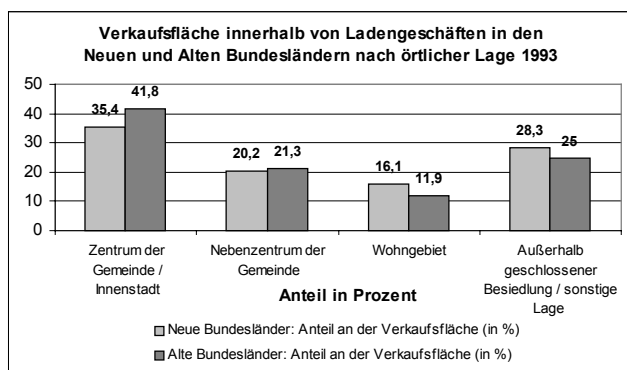
lautete das Ergebnis für den Brandenburger Teil des engeren Verflechtungsraumes, daß sich zwar zahlenmäßig knapp die Hälfte der Einzelhandelszentren (48,4 %) an städtebaulich integrierten Standorten befand, dies aber nur einem Drittel der Verkaufsfläche (30,5 %) entsprach, während 23,6 % als teilintegrierte und 45,8 % als nicht-integrierte Lage gewertet wurden. Bringt man dies nun noch in Verbindung mit den angebotenen Sortimenten, so sind folgende Ergebnisse erwähnenswert (vgl. Landesumweltamt Brandenburg, 1998:27):

- Nur 16,3 % der Verkaufsflächen befanden sich in integrierten Lagen bei gleichzeitigem Angebot ausschließlich innenstadtrelevanter Sortimente. „Die damit raumordnerisch verträglichen Einzelhandelszentren umfassen (...) nur 16 % der Gesamtverkaufsfläche“ (Landesumweltamt Brandenburg, 1998:8).
- Umgekehrt gab es mit 3,3 % aber auch nur ein geringes Volumen an Verkaufsflächen, die sich in nicht-integrierter Lage befanden und auf denen zugleich ausschließlich innenstadt-relevante Sortimente angeboten wurden.
- Für ein gutes Drittel aller Verkaufsflächen (32,5 %) war jedoch zu bemerken, daß sie in nicht-integrierter Lage situiert waren, und gleichzeitig dort auch „teilweise innenstadtrelevante“ Sortimente angeboten wurden.
- Zusammengenommen 32,5 % der Verkaufsflächen waren solche, die nicht-innenstadtrelevante Sortimente entweder in integrierter, teil-integrierter oder nicht-integrierter Lage anboten.

#### 4.1.1.6 Beispiel Handels- und Gaststättenzählung 1993

In der Auswertung der Frage, die im Rahmen der HGZ 93 nach der räumlichen Lage der Standorte der Ladengeschäfte gestellt wurde, zeigten sich auf der Aggregationsebene Gesamtdeutschlands bzw. der Alten und Neuen Bundesländer Strukturen (vgl. Spannagel 1997), die mit den oben bereits dargestellten Fakten der lokalen und regionalen Fallbeispiele

**Abbildung 4-15:**



Quelle: Eigene Darstellung nach Spannagel, 1997:10, dort unter Verweis auf die HGZ 1993 bzw. Stat. Bundesamt.

im Einklang stehen. Im einzelnen läßt sich erkennen (vgl. Abbildung 4-15), daß 1993 in den Alten Bundesländern 63,1 % der Verkaufsflächen innerhalb von „Zentren“ (vgl. Fußnote 1) lagen, während 25 % in „sonstigen Lagen“ bzw. „außerhalb geschlossener Besiedlung“ und 11,9 % in „Wohngebieten“ situiert waren. Auf die „Innenstädte“ bzw. „Zentren“ der Gemeinden entfielen dabei 41,8 %.

In den Neuen Bundesländern lagen 1993 demgegenüber nur 35,4 % der Verkaufsflächen in den „Innenstädten“

bzw. „Ortszentren“ und nur 55,6 % überhaupt in „Zentren“. Entsprechend höher als in den

bauungspläne oder Vorhaben- und Erschließungspläne) weitgehend umschlossen und bildet mit seiner Fläche mindestens zu 75 % mit diesem eine gemeinsame Grenze (aus Sicht des EHZ).

b) Teilintegriert: EHZ bildet mit seiner Fläche mindestens zu 50 % eine gemeinsame Grenze mit dem Siedlungsbereich.

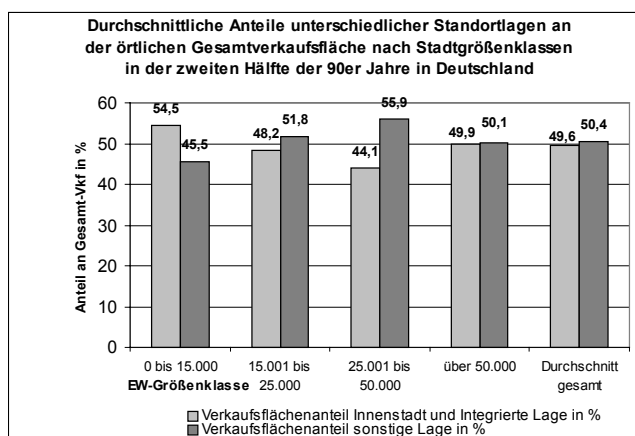
c) Nichtintegriert: EHZ befindet sich mit seiner Fläche zu weniger als 50 % in unmittelbarer Randlage (gemeinsame Grenze) zum Siedlungsbereich.

Alten Bundesländern waren hier die Anteile der in „Wohngebieten“ (16,1 %) und „außerhalb geschlossener Besiedlung“ bzw. in „sonstigen Lagen“ (28,3 %) befindlichen Verkaufsflächen.

Tietz/Rothaar (1991:159) gehen davon aus, daß zum Zeitpunkt des Jahres 1989 das „Primäre Einzelhandelsnetz“ (Einzelhandel in den City- und Subzentren der Städte und in Streulage in den Wohngebiete, einschließlich innerstädtischer Einkaufszentren) ca. 71 % der Gesamtverkaufsfläche umfaßte, während auf das „Sekundäre Einzelhandelsnetz“ (v.a. SB-Warenhäuser, Verbraucher- und Fachmärkte sowie nicht-integrierte Einkaufszentren an autokundenorientierten Standorten am Rande oder außerhalb von Siedlungsgebieten) bereits 29 % entfielen.

Was die weitere Entwicklung seither anbelangt, so wird für die zweite Hälfte der 90er Jahre vom Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie (BayStWiVT) eine Situation der räumlichen Standortverteilung<sup>14</sup> der Einzelhandelsverkaufsflächen

**Abbildung 4-16:**



Quelle: Eigene Darstellung nach Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie, 2000:28, dort Verweis auf Daten der CIMA-Stadtmarketing GmbH und der BBE-Handelsberatung: Städtevergleich 1993 bis 1999.

angegeben, die mit 50,4 % bereits eine knappe absolute Mehrheit der Verkaufsflächen in nicht-integrierten Lagen sieht, und dementsprechend nur noch 49,6 % aller Verkaufsflächen den Innenstädten und integrierten Lagen zuschreibt (vgl. Abbildung 4-16). Hinsichtlich der räumliche Lageverteilung der Verkaufsflächen in Abhängigkeit von der Stadtgröße kann festgestellt werden (vgl. im folgenden BayStWiVT, 2000:28), daß dieses Verhältnis bei Städten der Größenklasse 25.001 bis 50.000 Einwohner besonders stark zugunsten der nicht-integrierten Lagen verschoben ist, während es bei Kleinstädten und sonstigen Orten unter

15.000 Einwohnern umgekehrt etwas mehr zugunsten der Verkaufsflächen in Stadt- und Ortszentren bzw. in integrierten Lagen ausfällt. Bei den Städten zwischen 15.001 und 25.000 Einwohnern sowie bei den Städten über 50.000 Einwohnern liegt hingegen nahezu eine Anteilsgleichheit vor.

Nach allgemeiner Auffassung wird von der mit dem aufgezeigten Standortstrukturwandel des Einzelhandels verbundenen „Ab- und Umwertung zentraler innerstädtischer Zonen (...) nicht nur eine raumordnerische Zielvorstellung der zentralörtlichen Gliederung in Frage gestellt, sondern auch die Bewahrung und Entwicklung sozial und ökologisch ausgeglichener Räume in weite Ferne gerückt“ (Bleyer, 1999:140). Auf die raumplanerische Wahrnehmung und Bewertung sowie auf den Umgang der Planung mit diesem Standortstrukturwandel wird in Kapitel 5 näher eingegangen. Zuvor sollen aber einige seiner Hintergründe, die sowohl auf der Angebotsseite selbst, als auch auf der Nachfrageseite zu suchen sind, näher beleuchtet werden. Ihre Kenntnis ist in der später zu führenden Diskussion um geeignete planerische Steuerungsansätze für die Einzelhandelsfunktion von Nutzen.

<sup>14</sup> Über die Abgrenzungskriterien der angegebenen Standortlagen gibt die Quelle keine Auskunft.

#### 4.1.2      **Ausgewählte Entwicklungen der Nachfrageseite**

Es liegt auf der Hand, daß der eben dargestellte Struktur- und Standortwandel des Einzelhandels nicht ohne ein Dazutun der Verbraucher, und sei es nur durch reaktive Verinnerlichung in geändertes Einkaufsverhalten, hätte erfolgen können. Verschiedene Entwicklungen auf der Nachfrageseite stehen nicht nur untereinander, sondern auch mit der Veränderung von Strukturen und Standorten des Einzelhandelsangebotes in interdependenter Verknüpfung. Ohne daß im wirkungsanalytischen Sinne genau bestimmt werden könnte, in welchem Ausmaß einzelne Aspekte dafür verantwortlich sind, daß dieser Wandel der Angebotsseite stattfindet, müssen in diesem Zusammenhang einerseits die Suburbanisierung der Haushalte und andererseits die voranschreitende individuelle Motorisierung weiter Teile der Bevölkerung als jedenfalls kontextuell beachtenswerte Phänomene und rückkoppelnde Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge der Einzelhandelsentwicklung genannt werden. In spezifischerer Hinsicht sind darüber hinaus die gewandelten sozioökonomischen und soziodemographischen Bedingungen, der allgemeine technische Fortschritt, der auch die Ausstattung der Haushalte - man denke etwa an Tiefkühlgeräte als (eine) Vorbedingung des Großmengeneinkaufs - nicht ausnimmt, sowie das damit veränderte und von hohen Freiheitsgraden der Güterbeschaffung geprägte Konsumentenverhalten anzuführen.

##### 4.1.2.1      ***Suburbanisierung als dominantes Muster der Siedlungsentwicklung***

Der Umzug von Haushalten aus den Kernstädten in das Umland der Städte, bzw. deren dortige ausgeprägte relative Zunahme, welche u.a. auch aus direkt auf das Stadtumland gerichteten Zuzügen von Fernwanderern resultiert, bestimmte wesentlich die jüngere Siedlungsentwicklung in Deutschland. Die räumlich differenziert verlaufende Bevölkerungsentwicklung und die Entwicklung der Siedlungsstruktur sind prozessual wechselseitig miteinander verschränkt. „Wanderungen gehen immer mit einer Veränderung der Siedlungsstruktur einher“ (Maretzke, 1998:751). Im Ergebnis stehen Räume mit einem - heute in der Regel hauptsächlich wanderungsbedingten - hohen Bevölkerungswachstum und einem damit verbundenen hohen Siedlungsdruck solchen Räumen gegenüber, die durch Bevölkerungsverluste gekennzeichnet sind. Was sich in großräumlicher Perspektive als Gegensatz der Entwicklung in den Agglomerationsräumen hier und dem ländlichen Raum dort darstellt, trifft auch im kleinräumlichen Bezug zu, denn hier stehen sich Zentrum und Peripherie innerhalb der Verdichtungsräume bzw. in den regionalen Verflechtungsbereichen solitär liegender Zentren gegenüber. Jedoch löst sich diese Polarisierung zunehmend auf, indem sich im Ausstrahlungsbereich der Ober- und Mittelzentren bzw. in den Agglomerationsräumen sowie in den Verstädterten Räumen regelrechte Patchwork-Muster von Zonen schwindender (z.B. der Zentrenkerne) oder wachsender Wohnbevölkerung (z.B. der zentralörtlich niederrangigen Umlandgemeinden großstädtischer Zentren) und Siedlungsentwicklung auskristallisieren (vgl. Bahrenberg, 1999:264). Dabei verlagert sich nach den derzeitigen Gegebenheiten „das Siedlungswachstum - nach Art einer ‚Wanderdüne‘ - in immer weiter von der Kernstadt entfernte Städte und Gemeinden im Umland“ (BM-Bau, 1996:42), und die „Umlandgemeinden ohne zentralörtliche Bedeutung verzeichnen die größte Dynamik“ (ROB, 2000:52) in diesem Prozeß. Im Ergebnis verläuft die Suburbanisierung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen daher „relativ unabhängig von siedlungspolitischen Vorstellungen wie etwa dem raumstrukturellen Leitbild der dezentralen Konzentration, nach dem sich die Entwicklung auf Schwerpunkte mit zentralörtlicher Bedeutung konzentrieren sollte“ (ROB, 2000:52).

Von diesen raumstrukturellen Veränderungen bleibt die räumliche Einzelhandelsentwicklung weder unberührt, noch ist sie daran unbeteiligt. Einerseits wird die Standortverteilung des Einzelhandels von der Suburbanisierung der Wohnbevölkerung beeinflusst, andererseits trägt sie selber zum Gesamtphänomen der Suburbanisierung bei. Insoweit großflächige Einzelhandelseinrichtungen „an autoorientierten Standorten im Außenbereich entstehen, ist der Handel nicht nur Teil, sondern auch Motor eines stark ressourcenverbrauchenden Suburbanisierungsprozesses“ (Bergmann/Frehn, 1997:241). Trotz aller Mobilitätsmöglichkeiten der Mehrzahl der Haushalte besteht für den Einzelhandel - insbesondere denjenigen der Grundversorgung - nach wie vor die Notwendigkeit, mit seinen Verkaufsstellen eine gewisse Marktnähe zu suchen. Gemeinhin wird gerade der Versorgungseinkauf von den Haushalten nach Gesichtspunkten der Aufwandsminimierung und Rationalisierung organisiert und erledigt. Dabei besteht zwar heutzutage eine größere Entfernungstoleranz des Verbraucherverhaltens, als dies früher der Fall war, aber auch diese hat ihre Grenze. Im gegebenen harten Wettbewerb der Handelskonzerne untereinander wird entsprechend die - sicherlich als „entfernungsverschoben“ zu relativierende - Verbrauchernähe zum Werbeargument („XY-Markt - Tausendmal in Ihrer Nähe“ u.ä. Werbebotschaften). Freilich verbirgt sich dahinter originär eher das Kalkül der Unternehmen, Bevölkerungspotentiale in den Einzugsbereich ihrer jeweiligen Filialen zu bannen. Zumindest bei den Lebensmitteldiscountern ist dabei eine Strategie zu beobachten, den Wettbewerb auch konfrontativ zu suchen, indem Filialen bewußt in Bezugsräumen platziert werden, in welchen sie mit bereits vorhandenen Geschäften anderer Betreiber um die Kaufkraft eines gemeinsamen Bevölkerungsmantels konkurrieren. Dieser mit der Filialnetzverdichtung von allen Anbietern im Bereich Lebensmittel-Discount kalkulierte Verdrängungswettbewerb führt (temporär) zu einer Häufung von Anbietern, der jedenfalls dann - aus übergeordneter Sicht - zu verbrauchernahen Versorgungsstrukturen beiträgt, solange er nicht in unmittelbarer Standortgemeinschaft ausgeübt wird und auf Kosten ggf. noch vorhandener Supermärkte und Verbrauchermärkte verläuft. Beides ist allerdings häufig zu beobachten.

Insgesamt jedenfalls vollziehen die Filialnetze der Lebensmittelanbieter in der Tendenz räumlich die Suburbanisierungsbewegung der Haushalte nach, wenngleich auf einer nunmehr übergeordneten Maßstabsebene mit weiter geknüpften Netzmaschen. Die Vergrößerung der Maschen des Versorgungsnetzes ist vor allem auf die je einzelнем Betrieb angewachsene Verkaufsfläche zurückzuführen, welche einen entsprechend großen Bevölkerungsmantel zur wirtschaftlichen Tragfähigkeit erfordert. Der beschriebene Effekt, daß mit dem Verdrängungswettbewerb durchaus zahlreiche Geschäftseröffnungen verbunden sein können, wirkt bestenfalls als retardierendes Moment ohne grundlegenden Einfluß auf die Gesamtentwicklung.

Andererseits trägt der Einzelhandel im institutionellen Sinne durch die Standortfixierung auf kosten- und verkehrsgünstige Ansiedlungsflächen, die einige seiner in den letzten Jahren und Jahrzehnten neu entwickelten Betriebstypen auszeichnet, zum Gesamtphänomen der Suburbanisierung aktiv und rahmensetzend bei (vgl. etwa Seitz 1995; Bleyer 1999). Mit der Ansiedlung zumeist großflächiger Einzelhandelsbetriebe des mittel- und langfristigen Bedarfs in nicht-integrierten Standortlagen, also mehr oder weniger weit von den urbanen und suburbanen Wohnsiedlungsschwerpunkten und gewachsenen Zentren entfernt, entstehen neue Versorgungsknoten (in der teils ganz bewußten Verfolgung einer Angebotsstrategie seitens der Handelskonzerne). Diese neuen Versorgungsknoten konkurrenzieren den Einzelhandelsbesatz eben dieser gewachsenen Zentren und werden von den Haushalten als preiswerte,

bequeme, auswahlreiche und gut mit dem Pkw sowie ohne Parkplatzprobleme zu erreichende Angebotsoptionen rasch in ihr Beschaffungskalkül aufgenommen – vielfach zum Nachteil der in den Zentren und Wohngebieten noch ansässigen Geschäfte. Damit verfestigt sich eine disperse, nicht mehr alleine an den Zentren orientierte räumliche Angebotsstruktur - Tietz/Rothaar (1991:175) sprechen vom „sekundären Handelsnetz“ - welche dazu beiträgt, immer größere Räume aus dem bisher nach Struktur und Nutzung bestehenden Gegensatz von Stadt und Land herauszulösen und statt dessen in eine konturlose Stadtlandschaft zu transformieren. Da auch weitere Nutzungen und Funktionsbereiche - teilweise in ähnlichen Abhängigkeiten und mit ähnlicher Gestaltungskraft wie der Einzelhandel - den Prozeß der Suburbanisierung vollziehen, reichert sich das weiter gefaßte Umland der Städte sukzessive um Aktivitätsgelegenheiten, Betriebe und Arbeitsplätze an. Da dies aber eher in weiter Vernetzung, als in einer räumlich engen Zuordnung der einzelnen Funktionen zueinander geschieht, dehnt sich die Stadtregion immer weiter aus, d.h. immer weiter von der Kernstadt entfernt liegende Umlandgebiete werden in den Bannkreis einer amorphen, großräumig verinselt angelegten funktionalen Verflechtung gezwungen. Der Verstädterungsprozeß bzw. die Zersiedlung der Landschaft - je nach eingenommener (normativer) Perspektive - schreitet voran. „Im Ergebnis führt dies zu erkennbaren Schwerpunktverlagerungen in den Siedlungs- und Verkehrsstrukturen im Stadt-Umland-Bereich. Der ursprüngliche suburbane Ergänzungsraum wird zum vollwertigen Siedlungsraum mit einem eigenständigen Zentralsystem und einer zunehmenden internen Vernetzung. Neben radialen Verflechtungen zur Kernstadt ist er mehr und mehr durch flächenhafte disperse und tangentialen Verkehrsbeziehungen zwischen den Umlandzentren auch über größere Distanzen gekennzeichnet“ (ROB, 2000:75).

Im empirischen Blick auf die quantitative Bevölkerungsverteilung und die Siedlungsstruktur in Deutschland läßt sich eine Proportion der Zuordnung der Bevölkerung auf die unterschiedlichen siedlungsstrukturellen Kreistypen angeben, wie dies in Tabelle 4–1 für das Jahr 1993 dargestellt ist. Hierin zeigt sich die regionale Grundstruktur der Bevölkerungsverteilung, die den größeren Rahmen für die anschließende genauere Darstellung der kleinräumigen Umschichtungsprozesse im Stadt-Umland-Bezug bildet: Bereits über die Hälfte (53,3 %) der Bevölkerung lebte danach in Agglomerationsräumen. Ein knappes Drittel (30,7 %) der Bevölkerung lebte in den Kernstädten der agglomerierten und verstädterten Räume. Nimmt man die jeweiligen Umlandkreise noch dazu, so lebten in den Agglomerationsräumen und den Verstädterten Räumen zusammen 83,1 % der Bevölkerung. Gleichzeitig ist in den Kernstädten der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche besonders hoch. Im Fall der in den Agglomerationsräumen liegenden Kernstädte nimmt er sogar bereits über die Hälfte (51,4 %) ein, so daß den verbleibenden Flächen anderer Nutzung, insbesondere den Freiräumen, im lokalen Bezug ein besonderer Wert zukommt.

**Tabelle 4–1: Bevölkerungsverteilung und Siedlungsstruktur im Jahr 1993**

Siedlungsstrukturelle Gebietstypen <sup>1)</sup>	Einwohner in 1.000	Anteil der Einwohner in %	Einwohner je qkm	Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche in % <sup>2)</sup>
Agglomerationsräume	43.375	53,3	465	16,9
Darunter Kernstädte	20.444	25,1	2.275	51,4
Darunter Umlandkreise	22.932	28,2	272	13,2
Verstädterte Räume	24.234	29,8	185	10,8
Darunter Kernstädte	4.592	5,6	1.256	35,2
Darunter Umlandkreise	19.642	24,1	154	10,1
Ländliche Räume	13.729	16,9	104	7,8
Deutschland insges.	81.338	100,0	228	11,3

Quelle: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1996:19, unter Verwendung von Daten der Laufenden Raumbeobachtung der BfLR. 1) Mit den beiden Kriterien „Zentralität“ (Einwohner im größten Oberzentrum) und „Verdichtung“ (Einwohner je Quadratkilometer) werden auf der Ebene der Raumordnungsregionen, einer Unterteilung des Bundesgebiets in 97 Teilräume, verschiedene siedlungsstrukturelle Gebietstypen im Bundesgebiet unterschieden. Dies sind a) Agglomerationsräume: Regionen mit einem Oberzentrum von mindestens 300.000 Einwohnern und/oder einer Bevölkerungsdichte von über 300 Einwohnern pro qkm; b) Verstädterte Räume: Regionen mit in der Regel einem Oberzentrum von über 100.000 Einwohnern und/oder einer Bevölkerungsdichte von über 150 Einwohnern pro qkm; sowie c) Ländliche Räume: Regionen ohne Oberzentrum über 100.000 Einwohner und mit einer Bevölkerungsdichte von ca. 100 Einwohner pro qkm und weniger. 2) Berlin wird den Neuen Ländern zugerechnet.

Was die Entwicklung der räumlichen Bevölkerungsverteilung angeht, so hat zwar die Einwohnerzahl in Deutschland seit dem zweiten Weltkrieg deutlich zugenommen, räumlich aber ereignete sich die „eigentliche Veränderung der Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur der Nachkriegszeit (...) nicht etwa im Verhältnis der verschiedenen Großräume zueinander, sondern innerhalb der einzelnen Stadtregionen“ (Hesse/Schmitz, 1998:435). Eine von den großen Städten ausgehende Suburbanisierung und Siedlungsdispersion kann für die Alten Länder als das seit Jahrzehnten dominante und konstante Grundmuster der Raumentwicklung genannt werden, während dieses in den Neuen Ländern erst nach der Wiedervereinigung in Ablösung von 40 Jahren kompakter Stadtentwicklung der DDR zu einem zentralen Element der raumstrukturellen Entwicklung geworden ist (vgl. Herfert, 1998:763; Siedentop, 1999:146). Seit den 70er Jahren stagniert die Bevölkerungszahl in den Stadtregionen ungefähr, aber es kristallisierte sich als Umverteilungsprozess heraus, daß viele Kernstädte etwa in dem Umfang schrumpften, in welchem die Umlandgemeinden an Bevölkerung dazugewannen (vgl. Hesse/Schmitz, 1998:435). Zuletzt, d.h. seit Beginn der 90er Jahre, konnten die westdeutschen Kernstädte ihre Bevölkerungszahl wieder stabilisieren; dies lag zum einen daran, daß sie stark von dem vor allem auf die Großstädte gerichteten Zuzug ausländischer Bevölkerung profitieren konnten, und zum anderen orientierten sich auch die Zuzüge aus Ostdeutschland in besonderem Maße hierher. Gleichwohl ist bei weiter fortbestehender selektiver Abwanderung von Kernstadtbevölkerung in das Umland einerseits mit einem sukzessiver Austausch der Stadtbevölkerung in soziodemographischer und -ökonomischer Hinsicht zu rechnen (vgl. Herfert, 1998:770; Maretzke, 1998:753; BM-Bau, 1996:21)<sup>15</sup>, andererseits kann aus diesem Zuzugsphänomen nicht auf eine allgemeine Zurückwanderungsbewegung in die Kernstädte im Sinne einer Reurbanisierung geschlossen werden (vgl. Hesse/Schmitz, 1998:436). Vielmehr schreitet die Suburbanisierung von Wohnbevölkerung in die Umlandgemeinden der Kernstädte unvermindert weiter voran, wobei dies in den neuen Bundesländern besonders dynamisch verläuft. „Insgesamt verloren 102 Oberzentren im Zeitraum 1993-1995 ca. 880.000 Personen an ihre Umlandregionen, im Saldo

<sup>15</sup> „Während die einkommensstarken Bevölkerungsgruppen ins Stadtumland ziehen, bleiben die einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen in den Städten“ (BM-Bau, 1996:42).



waren es ca. 425.000. Während die Städte in den alten Ländern ihre Verluste durch die Zuwanderung aus dem Ausland weitestgehend ausgleichen konnten, mußten die Städte in den Neuen Ländern - nach der Abwanderungswelle Richtung Westen - zum zweiten Mal nach der Wende große Einwohnerverluste hinnehmen“ (Herfert, 1998:763). Sieht man von Berlin ab, und berücksichtigt man Eingemeindungen im Umland einiger Großstädte, so „verloren die ostdeutschen Oberzentren Mitte der 90er Jahre pro Jahr durchschnittlich 1,5-2,5 % ihrer Bevölkerung nur durch die Umlandwanderung“ (Herfert, 1998:766). Aus Sicht des Einzelhandels bedeuten diese Austausch- bzw. Umlagerungsprozesse von Bevölkerung eine räumliche Verschiebung von Kaufkraftpotentialen, der in der betrieblichen Standortplanung mit dem Aufbau neuer Verkaufsstellen in - relativer - Nähe zu den suburbanen Wohnstandorten zu begegnen ist, jedenfalls soweit dies Anbieter aus dem Bereich des kurzfristigen Bedarfs anbelangt. Im übrigen sind aber nicht selten auch in kleineren Gemeinden im Umland der Kernstädte größere Einzelhandelsansiedlungen sämtlicher Stufen der Bedarfsfristigkeit neu entstanden, die darauf ausgerichtet sind, sowohl Kaufkraft aus der Peripherie der Kernstadt selbst, als auch aus dem weiteren Umland für sich zu rekrutieren.

Die Suburbanisierung der Bevölkerung verläuft bei alledem im Osten wie im Westen mit der neuen Qualität, daß sich ihre „Gravitationszentren immer weiter nach außen“ (Hesse/Schmitz, 1998:436) verlagern und daher innerhalb der Agglomerationsräume mittlerweile bereits die Verdichteten Kreise oder sogar schon die Ländlichen Kreise erfassen (vgl. Tabelle 4–2). Zwischen 1980 und 1996 zeigte die Bevölkerung in den Ländlichen Kreisen unter allen Raumkategorien der Agglomerationsräume mit einer Zunahme um 13,9 % die größte Wachstumsrate, dicht gefolgt von den Verdichteten Kreisen mit 12,6 %. Während auch die Hochverdichteten Kreise noch eine spürbare Bevölkerungszunahme um 10,0 % verzeichneten, schrumpften die Kernstädte demgegenüber um 0,5 %.

**Tabelle 4–2: Bevölkerung, Beschäftigte sowie Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Agglomerationsräumen Westdeutschlands 1996, 1995 bzw. 1993 und Veränderung gegenüber 1980 (differenziert nach Kreistypen)**

Kreistyp	Bevölkerung		Sozialversicherungs- pflichtig Beschäftigte		Siedlungs- und Verkehrs- fläche	
	Bestand 1996 (in 1.000)	Veränderung zu 1980 (in %)	Bestand 1995 (in 1.000)	Veränderung zu 1980 (in %)	Bestand 1993 (in ha)	Veränderung zu 1980 (in %)
Kernstädte	14.992,5	-0,5	6.694,3	-4,3	404.900	11,0
Hochverdichtete Kreise	12.657,0	10,0	3.679,0	11,6	483.132	18,1
Verdichtete Kreise	5.467,3	12,6	1.449,9	19,7	312.283	23,2
Ländliche Kreise	1.459,3	13,9	363,4	18,3	124.272	16,8
Agglomerationen insg.	34.476,0	5,7	12.186,6	3,2	1.324.588	16,8

Quelle: Hesse/Schmitz, 1998:438, unter Verwendung von Daten der Laufenden Raumbearbeitung des BBR.

Diese neue Qualität des immer weiter in das Umland hinausgreifenden Suburbanisierungsprozesses besteht in der Folge dann auch darin, daß sie immer mehr kleine Gemeinden unterzentralen Ranges oder ganz ohne zentralörtliche Bedeutung erfaßt (vgl. Tabelle 4–3). Gerade diese Gemeinden wiesen innerhalb der Agglomerationsräume mit einer Zunahme um 14,9 % der Bevölkerung zwischen 1980 und 1996 unter allen Gemeindetypen die größte Wachstumsrate auf; die in den Agglomerationsräumen insgesamt lebende Bevölkerung wuchs dagegen im gleichen Zeitraum nur um 6,1 % an. Angesichts dieser Entwicklungen besteht die Gefahr

einer nach herrschenden Raumordnungsvorstellungen unerwünschten dispersen Siedlungsentwicklung der Stadtregionen (vgl. Hesse/Schmitz, 1998:436).

**Tabelle 4–3: Bevölkerung, Beschäftigte sowie Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Agglomerationen Westdeutschlands 1996, 1995 bzw. 1993 und Veränderung gegenüber 1980 (differenziert nach Gemeindetypen ohne Berlin-West)**

Gemeindetyp	Bevölkerung		Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte		Siedlungs- und Verkehrsfläche	
	Bestand 1996 (in 1.000)	Veränderung zu 1980 (in %)	Bestand 1995 (in 1.000)	Veränderung zu 1980 (in %)	Bestand 1993 (in ha)	Veränderung zu 1980 (in %)
Kernstädte	14.992,5	-0,5	6.773,2	-3,2	365.201	11,3
Ober- und Mittelzentren	11.585,3	9,8	3.803,9	10,7	445.143	15,9
Sonstige Gemeinden	7.998,2	14,9	1.733,3	25,6	440.080	15,8
Agglomerationen insg.	34.576,0	6,1	12.310,4	4,2	1.250.424	14,5

Quelle: Hesse/Schmitz, 1998:439, unter Verwendung von Daten der Laufenden Raumbeobachtung des BBR.

Zudem beschränkt sich die Suburbanisierung nicht mehr nur auf die Wohnbevölkerung, sondern sie erfaßt unterdessen auch die Arbeitsplätze, die in großem Umfang aus den Kernstädten in das Umland verlagert werden bzw. nur dort in erster Linie neu entstehen (vgl. Hesse/Schmitz, 1998:438; BM-Bau, 1996:42). Beide Prozesse führen zu einer deutlichen Arbeitsplatz- und Siedlungsflächendynamik an der Peripherie der Agglomerationsräume (vgl. Tabelle 4–2). Die Kernstädte mußten zwischen 1980 und 1995 einen Rückgang der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 4,3 % hinnehmen, aber alle weiteren Kreistypen der Agglomerationsräume konnten, mit einem besonderen Gewicht auf den Verdichteten Kreisen (plus 19,7 %) sowie den Ländlichen Kreisen (plus 18,3 %), dahingehend zweistellige Zuwachsraten verzeichnen. Dabei richtet sich die Suburbanisierung der Beschäftigung, analog zu derjenigen der Wohnbevölkerung, auf andere als die planerisch zur Weiterentwicklung zu bevorzugenden Schwerpunkttorte mit zentralörtlicher Bedeutung (vgl. Hesse/Schmitz, 1998:438; vgl. Tabelle 4–3). In den Gemeinden nur unterzentralen Ranges bzw. ohne zentralörtliche Bedeutung wuchs die Zahl der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zwischen 1980 und 1995 um ein Viertel (plus 25,6 %) an, während die Agglomerationsräume insgesamt nur eine Zunahme um 4,2 % erfuhren.

Die Suburbanisierung der Beschäftigung ist zu einem guten Anteil auch Ausdruck der sich räumlich differenziert zutragenden Einzelhandelsentwicklung und Einzelhandelsstandortwahl (vgl. Kapitel 4.1.1 und 4.3.3), welche der Suburbanisierungsbewegung der Haushalte und Arbeitsstätten anderer Wirtschaftssektoren zeitlich versetzt und maßstäblich weiträumiger ausgreifend in das Umland der zentralen Orte, nicht nur der Oberzentren großer Verdichtungsräume, folgte (vgl. Bleyer, 1999:133). Für Nordrhein-Westfalen stellt Hatzfeld (1988:41-42) z.B. im Vergleich der Ergebnisse der HGZ 1979 mit jenen der HGZ 1985 fest, daß in regional differenzierter Hinsicht (nach der in der Landesplanung verwendeten Zonierung) die Geschäftsfläche des Einzelhandels in der Ballungsrandzone (plus 12,5 %) wesentlich stärker zugenommen hat, als im Ballungskern (plus 5,7 %), mithin ließ sich ein „relativer Bedeutungsverlust des Einzelhandels im Ballungskern erkennen“ und darüber hinaus ergaben sich „hohe prozentuale Zunahmen der Verkaufsflächen (...) vornehmlich in kleineren Städten und Gemeinden sowie in ländlich geprägten Regionen“ (Hatzfeld 1988:42) – dies weise auf einen dort bestehenden „gewissen Nachholbedarf“ hin, wenngleich aufgrund

des niedrigen Ausgangsniveaus bereits geringe absolute Zunahmen zu hohen Steigerungsraten führten. Dem entsprechen Ergebnisse von Seitz (1995), der die Suburbanisierung der Beschäftigung für Westdeutschland untersuchte, und als Ergebnis für den Analysezeitraum 1980 bis 1992 festhalten konnte, daß in keinem Wirtschaftssektor der Anteil der Beschäftigten der Kernstädte an der Gesamtzahl des betreffenden Wirtschaftssektors in der Stadtregion so stark zurückging, wie im Sektor „Handel und Verkehr“. Hatte dieser 1980 noch ca. 68,9 % betragen, so waren es 12 Jahre später nur noch 62,1 % (vgl. Seitz, 1995:6)<sup>16</sup>, d.h. in räumlicher Hinsicht „am größten sind die Unterschiede in der Entwicklung beim Sektor ‚Handel und Verkehr‘: Die Kernstädte haben gerade 2 % neue Jobs hinzugewonnen, während die Umlandregionen Zuwachsraten von fast 40 % haben“ (Seitz, 1995:8). Explizit für den Bereich Einzelhandel war ein Rückgang des Anteils der innerhalb dieses Sektors in der Kernstadt Beschäftigten von 64,4 % auf 57,6 % festzustellen, dies war unter allen Bestandteilen des Dienstleistungssektors die mit Abstand umfangreichste Suburbanisierungsbewegung (vgl. Seitz, 1995:19). Noch weiter fortgeschritten ist dieser Prozeß in Ostdeutschland: Franz/Richert/Weilepp (1997:53) ermittelten für 1995 im Vergleich der Stadtkreise mit ihren Umlandkreisen bei letzteren einen Besatz von Einzelhandelsbeschäftigten (je 1.000 Einwohner im Bezugsraum), der bereits 76 % des Wertes der Stadtkreise betrug. Auch bei den umliegenden Landkreisen ohne direkte Grenze mit dem Stadtkreis war der Besatz angesichts eines Niveaus von 71,5 % nicht viel geringer, so daß im Ergebnis die ostdeutschen Städte im Einzelhandelsbereich bereits „offenbar ihre Vorrangfunktion bei der Versorgung der Bevölkerung in den Stadtregionen weitgehend verloren“ haben (Franz/Richert/Weilepp, 1997:53).

Als neben dem Gewerbesteuersatz herauszuhebende wichtige erklärende Variable für den Umlagerungsprozeß der Beschäftigung konnte Seitz in einem Regressionsmodell ermitteln, daß in der Kernstadt die „hohen städtischen Bodenpreise (...) insbesondere die flächenintensiven Handelsbetriebe“ abschrecken (Seitz, 1995:30). Auch im weiteren Zeitverlauf hielt diese Entwicklung an. „Die Suburbanisierung des Handels ist dabei in den 90er Jahren ungleich stärker als die des sekundären und tertiären Sektors, vor allem wiederum in den neuen Ländern. Hat sich im Westen noch eine gewisse Balance zwischen den Innenstädten und großflächigen Einzelhandelseinrichtungen im Außenbereich gehalten, so finden sich im Osten inzwischen mehr als zwei Drittel der Einzelhandelsflächen auf der ‚grünen Wiese‘“ (ROB, 2000:53). Neben dem Aderlaß an Einwohnern „führt zuvorderst aber der Auszug von Marktfunktionen, der Auszug des Handels“ zu einem Bedeutungswandel der Kernstädte, der hier insbesondere die Innenstädte negativ betrifft (ROB, 2000:53).

Im Rückblick auf die Raumentwicklung Deutschlands in der vergangenen Dekade kommt der neue Raumordnungsbericht des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung in der Zusammenfassung der oben dargestellten Prozesse zu einem entsprechenden Fazit:

„In den 90er Jahren ist in Deutschland ein ungebremsster flächenhafter kleinräumiger Verstädterungsprozess zu beobachten. Innerhalb der Agglomerationen und verstärkten Räume konzentrieren sich die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzgewinne weiter allein auf das Umland der Kernstädte. Getragen wird der Verstädterungsprozess vor allem von der anhaltenden Arbeitsplatzsuburbanisierung. Bei den Arbeitsplätzen fällt der Bedeutungsverlust der Kernstädte bzw. der Bedeutungsgewinn des Umlandes (Veränderung regionaler Anteile in Prozentpunkten) im Vergleich zur Bevölkerung noch viel stärker aus. Im Rahmen des eher kontinuierlichen Verlaufs der Suburbanisierung, des Verstädterungsprozesses, sind in

<sup>16</sup> Abermals drei Jahre später - im Jahr 1995 - waren dies bereits nur noch 60,7 %, wie Franz/Richert/Weilepp (1997:51) in Fortschreibung der Untersuchung von Seitz (1995) herausfanden.

den 90er Jahren Trendverstärkungen und –verschiebungen zu beobachten: Radiuserweiterung, zunehmende Siedlungsdispersion und eine zunehmende funktionale Anreicherung der Suburbanisierung“ (ROB, 2000:52).

Auch wenn an dieser Stelle nicht die einzelnen Faktoren in ihrem Beitrag zur suburbanen Siedlungsentwicklung isoliert betrachtet und quantifiziert werden können, so kann man von den aufgezeigten Fakten doch als Indizien dafür sprechen, daß der Einzelhandel innerhalb des ursächlichen interdependenten Wirkungskomplexes eine nicht unerhebliche Rolle spielt und maßgeblich zur Suburbanisierungsbewegung - sowohl in regionaler Hinsicht, als auch intrastädtisch - beiträgt.

#### **4.1.2.2     *Motorisierung und Verkehrsmobilität***

Die individuelle Verfügbarkeit der Haushalte über ein oder mehrere Kraftfahrzeuge war eine wesentliche Vorbedingung für den Prozeß der Suburbanisierung sowie generell für die funktionale Entzerrung ehemals räumlich eng verbundener Nutzungen zugunsten von großmaßstäblicheren, separierten und monostrukturierten Funktionseinheiten, wie sie sich als wesentliches Merkmal der Siedlungsentwicklung in Deutschland seit 1945 zutrug. Der Besitz eines privaten Kraftfahrzeuges verschaffte, in Verbindung mit dem Ausbau des Straßenverkehrsnetzes und einer gesamtgesellschaftlich fortgeschrittenen Wohlfahrt, breiten Kreisen der Bevölkerung hohe Freiheitsgrade bei der Wahl des Arbeitsplatzes und des Wohnstandortes. Die mit dem Besitz eines Kraftfahrzeugs einhergehende potentielle Raumaneignungsfähigkeit wurde auch in das Versorgungs- und Freizeitkalkül der Haushalte übernommen und in entsprechendes Verhalten übersetzt. Für Einkaufsfahrten und Fahrten zu Freizeit- und Erholungszwecken mit dem eigenen Fahrzeug stellte sich - genauso, wie für die Pendlerwege zum Arbeitsplatz - eine fortgeschrittene Entfernungstoleranz ein (vgl. etwa Kulke, 1994:290). „Spätestens mit den Befunden aus der Volkszählung 1987 wurde deutlich, daß gleichbleibende Aktivitätszahlen mit enorm steigenden Entfernungsaufwendungen verbunden waren, die Aktivitäten also in einem mittel- bis längerfristig in der Fläche expandierenden ‚Aktionsraum‘ durchgeführt werden, weil sich im Verlauf der Zeit die regionale Standortstruktur maßgeblich verändert hat“ (Kutter/Stein, 1996:462). Für diese Entwicklungen insgesamt wurde der Begriff eines „entfernungsintensiven Lebensstils“ (vgl. etwa Holzapfel, 1997:236) geprägt, welcher für die Haushalte in Deutschland eher zur Regel, als zur Ausnahme geworden sein dürfte bzw. als „typisch für die modernen westlichen Industriegesellschaften“ angesehen wird (Holzapfel, 1997:236). Die diesem dominanten Lebensstil korrespondierenden Raumstrukturen verfestigen sich immer stärker und werden ihrerseits nun umgekehrt immer mehr zum Prägstock eben dieses Lebensstils (vgl. z.B. Kutter 1993; Würdemann 1993; Holz-Rau 1996). Das dominante Entwicklungsmuster der räumlichen „Funktionsteilung zwischen den einzelnen Bereichen wie Wohnen, Arbeiten, Versorgen oder Freizeit erfordert je nach Grad der Differenzierung entsprechende Austauschbeziehungen bei der Wahrnehmung von Nutzungen und der Ausübung von Aktivitäten, die vielfältige Verkehrsvorgänge zur Folge haben. Die Ausprägung der Raum- und Siedlungsstruktur hat also unmittelbar Auswirkungen auf das Verkehrsgeschehen“ (ROB, 2000:73), wovon auch und gerade die Einzelhandelsfunktion nicht ausgenommen ist.

Die Möglichkeit einer individuell gestalteten Anreise der Verbraucher, gepaart mit einer erheblichen Entfernungstoleranz, war auch eine unverzichtbare Vorbedingung für den betrieblichen und den damit verbundenen standörtlichen Strukturwandel des Einzelhandels.

Holz-Rau (1991:300) spricht in diesem Zusammenhang von einer Entfernungsunempfindlichkeit der Kunden als Vorbedingung, „die erst mit der Massenmotorisierung den (räumlichen; C.C.) Konzentrationsprozeß im Lebensmittelhandel wirksam in Gang setzen konnte.“ Ohne die individuelle motorisierte Mobilität der Haushalte hätte die Umstrukturierung des Standortnetzes, welche tendenziell einer Ausdünnung und Zentralisierungsbewegung zugunsten von erheblich weniger, aber dafür im einzelnen Objekt größeren Betrieben gleichkommt, nicht in dem Ausmaß geschehen können, wie es sich tatsächlich zugetragen hat. „Während die kleineren Geschäfte in erster Linie Kunden aus dem Nahbereich versorgen, hängt die Rentabilität größerer Läden von der Ausdehnung der Einzugsbereiche ab, die eine entsprechende Motorisierung der Bevölkerung und die Bereitschaft und Möglichkeit zur Pkw-Benutzung voraussetzt“ (Holz-Rau, 1991:304). Mit diesem Prozeß der Standortselektion ergibt sich jedoch unterdessen aus Sicht der Haushalte auch zunehmend der Zwang, über ein eigenes Kraftfahrzeug bzw. eine Mitfahrmöglichkeit verfügen zu müssen, da die Angebotsstandorte mit anderen Verkehrsmitteln als dem MIV nicht mehr mit einem zumutbaren Aufwand erreicht werden können.

Ein Blick auf Daten der Verkehrsstatistik unterstreicht, in welchem gewaltigen Ausmaß sich die gewandelte Raumorganisation bzw. veränderte (individuelle und institutionelle) Raumorientierungen in Verbindung mit vorhandenen Mobilitätsmöglichkeiten in beobachtbares Verkehrsverhalten, insbesondere unter Verwendung des Autos, umgeschlagen haben:

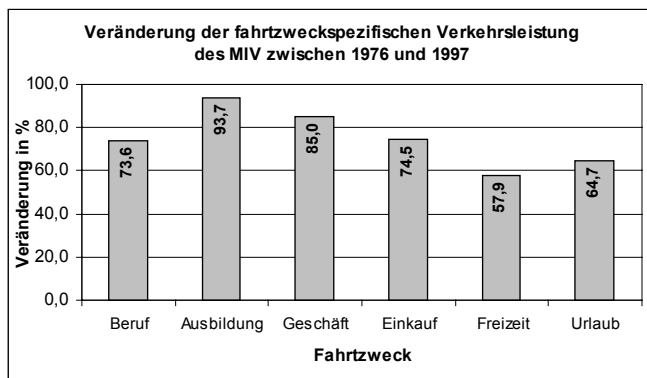
- Alleine in den vergangenen 20 Jahren (1980: 26,9 Mio.; 1999: 50,1 Mio.) hat sich die Zahl der Kraftfahrzeuge in Deutschland annähernd verdoppelt; hierunter entfielen zuletzt 42,3 Mio. Pkw und Kombis, rund 60 Mal soviel, wie es 1950 (0,7 Mio.) gab (vgl. ViZ, 1999:136-137).
- Durch bestehende regionale Unterschiede des Motorisierungsgrades lassen sich siedlungsstrukturelle Hintergründe der Motorisierung aufdecken: Am größten ist der Motorisierungsgrad in den Umlandbereichen der Kernstädte der Agglomerationsräume bzw. der Verstädterten Räume sowie innerhalb des Ländlichen Raumes. „Neben der spezifischen Haushaltsstruktur (höherer Anteil von Mehrpersonenhaushalten) und der höheren Einkommen der hier wohnenden Bevölkerung zeigt sich aber auch die höhere Pkw-Abhängigkeit der Siedlungsstruktur“ (ROB, 2000:29) in diesen Gebieten.
- Mit der Zahl der Fahrzeuge stieg auch die Verkehrsleistung. Alleine zwischen 1990 und 1998 wuchs die Verkehrsleistung des MIV im Personenverkehr von 601,8 Mrd Pkm auf 755,7 Mrd. Pkm an - das entspricht einer Zunahme um 25,6 % (vgl. ViZ, 1999:211).
- Dabei trägt der MIV mit 80,9 % (1998) den weit überwiegenden Anteil an der Gesamtpersonnenverkehrslast (939,5 Mrd. Pkm) aller Verkehrsträger (vgl. ViZ, 1999:211 und 213).
- Setzt man insgesamt die durch den MIV zu Einkaufszwecken realisierte Verkehrsleistung ins Verhältnis zu der vom MIV für alle Verkehrszwecke erbrachten Personenverkehrsleistung, so nimmt sie 10,9 %<sup>17</sup> daran ein (1997; vgl. hier und im folgenden ViZ, 1999:216-217). Betrachtet man jedoch die Verteilung des Personenverkehrsaufkommens über die Verkehrszwecke im gleichen Jahr, dann zeigt sich für den Einkauf mit 21,1 % eine fast doppelt so hoher Anteil am Gesamtvolumen. Das weist darauf hin, daß zum Zweck des Einkaufs tendentiell kürzere, dafür aber mehr Fahrten, ggf. auch mit mehr Mitfahrern je Fahrzeug, durchgeführt werden, als dies für andere Verkehrszwecke, wie etwa zur Aus-

---

<sup>17</sup> Die Anteile der weiteren Verkehrszwecke sind: Freizeit: 43,3 %; Urlaub: 5,9 %; Beruf: 20,2 %; Ausbildung: 2,2 %; Geschäft: 17,5 %.

übung von Freizeitaktivitäten, der Fall ist. Von daher tragen Einkaufsfahrten in erheblichem Maße insbesondere zum Ballungsraumverkehr bei.

**Abbildung 4-17:**

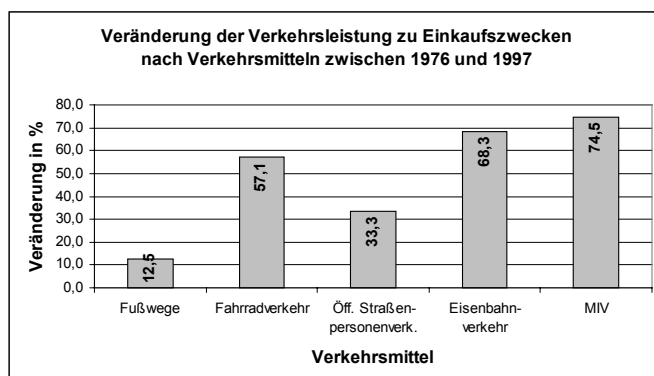


Quelle: Eigene Berechnung nach Zahlen ViZ, 1999:217.

Betrachtet man die Veränderung der Verkehrsleistung im Bereich des MIV nach Fahrtzwecken<sup>18</sup>, so zeigt sich insbesondere für den Ausbildungsverkehr (plus 93,7 %) und den Geschäftsverkehr (plus 85 %) eine sehr deutliche Zunahme, aber auch der Einkaufsverkehr (plus 74,5 %) wuchs von 1976 bis 1997 um annähernd drei Viertel an – damit wies er das drittstärkste Wachstum unter den betrachteten Verkehrszwecken auf und war zugleich der expansivste Verkehrszweck innerhalb

halb der privaten Reproduktionssphäre (vgl. Abbildung 4-17).

**Abbildung 4-18:**



Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben ViZ, 1999:217.

Zur Abwicklung des Einkaufsverkehrs insgesamt wurde 1997 eine Verkehrsleistung (über alle Verkehrsträger) von 113,7 Mrd. Pkm aufgebracht (vgl. hier und im folgenden ViZ, 1999:211, 215, 217). Der Einkaufsverkehr, der mit dem MIV abgewickelt wurde, war daran alleine mit 71,7 % (81,5 Mrd. Pkm) beteiligt.

Die Dominanz des MIV innerhalb des Einkaufsverkehrs hat sich dabei noch verstärkt, denn die Zunahme

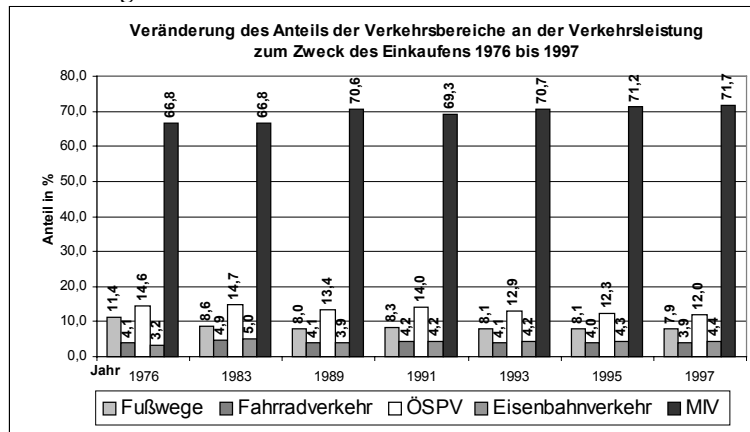
seiner in diesem Sektor erbrachten Verkehrsleistung war deutlich höher - zwischen 1976 und

<sup>18</sup> Für die Differenzierung nach Fahrt- bzw. Wegezwecken werden folgende sechs Zwecke unterschieden (vgl. ViZ, 1999:206-207):

- „Der Berufsverkehr umfaßt alle Fahrten bzw. Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte, bei denen Hin- und Rückfahrt oder -weg innerhalb eines Zeitraumes von 24 Stunden liegen, jedoch nicht die von der Arbeitsstätte ausgehenden beruflich bedingten Fahrten oder Wege innerhalb der Arbeitszeit. Fahrten oder Wege von Wochenendpendlern werden dem Freizeitverkehr zugeordnet.
- Im Ausbildungsverkehr sind alle Fahrten oder Wege zwischen Wohnung und Schule zusammengefaßt.
- Der Geschäfts- und Dienstreiseverkehr enthält alle beruflich bedingten Fahrten oder Wege außer dem oben definierten Berufsverkehr.
- Als Einkaufsverkehr gelten alle Fahrten oder Wege, deren Zweck der Einkauf von Gütern oder der Besuch von Ärzten, Behörden, Dienstleistungsbetrieben u.ä. ist.
- Der Urlaubsverkehr ist die Summe aller Freizeitfahrten mit fünf und mehr Tagen Dauer.
- Im Freizeitverkehr sind alle übrigen Fahrten oder Wege erfaßt, die nicht den anderen definierten fünf Fahrt- bzw. Wegezwecken zuzuordnen sind, also z. B. Wochenenderholungsfahrten, Verwandten- und Bekanntenbesuche, Besuch kultureller Veranstaltungen, Fahrten oder Wege in Ausübung eines Hobbys.“

1997 betrug sie 74,5 % -, als diejenige der anderen Verkehrsträger (vgl. Abbildung 4-18), welche zu diesem Wegezweck ohnehin nur eine Verkehrsleistung auf geringem absoluten Niveau erbrachten und erbringen.

**Abbildung 4-19:**



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben ViZ, 1999:215.

Wie sich der Anteil des Verkehrsträgers MIV nach dem Maßstab der Verkehrsleistung im Bereich des Einkaufsverkehrs gegenüber den Anteilen anderer Verkehrsträger in der Vergangenheit stetig ausgeweitet hat, erschließt sich aus Abbildung 4-19. Hatte er im Jahr 1976 nur einen Anteil von 66,8 % der hier erbrachten Gesamtverkehrsleistung inne, so waren dies im Jahr 1997 mit einem Anteil von 71,7 %

bereits fast 5 Prozentpunkte mehr. Daneben konnte lediglich der Eisenbahnverkehr seinen Anteil noch - marginal und auf geringem Niveau - ausweiten, während alle anderen Verkehrsträger Anteilsrückgänge zu verzeichnen hatten. „Langfristige Untersuchungen dokumentieren (z.B. BAG 1993; Meyer und Monheim 1988), daß in den letzten Jahrzehnten die Bereitschaft zur Nutzung von Pkws zum Besuch von Einkaufszielen zugenommen hat. (...) Insgesamt besteht damit weiterhin die Tendenz, daß für die Versorgung mit Gütern des Einzelhandels das Auto als Verkehrsmittel an Bedeutung gewinnt“ (Kulke, 1994:294).

Verkehrsprognosen gehen davon aus, daß der Straßenverkehr in den kommenden Jahren weiter zunehmen wird, sowohl was die Zahl der Fahrzeuge betrifft, als auch hinsichtlich der damit erbrachten Gesamtverkehrsleistung. So ermittelt das als politische Handlungsgrundlage gewählte „Integrationsszenario“ des aktuellen Verkehrsberichtes der Bundesregierung für den Personenverkehr im Bezugszeitraum 1997 bis 2015 eine Zunahme allein der Verkehrsleistung des motorisierten Individualverkehrs um 16,4 % auf dann 873 Mrd. Pkm; zwar wird anderen Verkehrsträgern - insbesondere dem Luftverkehr und der Eisenbahn - ein noch wesentlich größeres Wachstum vorhergesagt, aber der MIV bleibt mit einem Anteil von 77,3 % am Modal Split im Jahr 2015 (1997:79,6 %) immer noch der weitaus wichtigste Verkehrsträger (vgl. BM-VBW, 2000:62). Der in der Einzelhandelsversorgung begründete Verkehr wird von der allgemeinen Entwicklungsrichtung keine Ausnahme machen, vielmehr wird er, wenn sich die rezenten Entwicklungstrends in die nähere Zukunft verlängern, selbst das Anwachsen der Gesamtverkehrsleistung zu einem guten Stück determinieren. Kutter/Stein (1996:462) sehen gerade auch die „Gewerbeabwanderung in das Umland“ und in der „extremsten Form die des großflächigen Einzelhandels“ als einen wesentlichen Teil der „verkehrsauslösenden Entwicklungen“ an.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß der Einkaufsverkehr hauptsächlich durch den Einsatz des privaten Kraftfahrzeugs bewältigt wird und insgesamt einen erheblichen Anteil an der gesamten, mit dem Verkehrsträger MIV erbrachten Verkehrsleistung innehat. Zudem zeigt sich in der Entwicklung, daß dem Auto eine immer größere Bedeutung im Einkaufsver-

kehr zukommt, mithin ein immer größerer Teil der in diesem Sektor entstehenden Gesamtverkehrsleistung mit Kraftfahrzeugen erbracht wird. Darüber hinaus ließ sich erkennen, daß der Einkaufsbereich den Zuwachs der Personengesamtverkehrsleistung, soweit sie vom Verkehrsträger MIV erbracht wird, maßgeblich neben den Verkehrszwecken „Ausbildung“ und „Geschäfts- und Dienstreiseverkehr“ mitverantwortet. „Die Standortumschichtungen der Ladengeschäfte, der Strukturwandel der Einzelhandelsbetriebe und die neuen Warenwirtschaftssysteme führten insgesamt zu einem deutlichen Anstieg des Straßenverkehrs. Die Konsumenten müssen weitere Entfernungen zum Einkauf zurücklegen und benutzen dazu immer öfter den Pkw“ (Kulke, 1994:296). Diese Sachverhalte zeigen an, daß potentiell gerade auch mit einer räumlichen Umorientierung der Standortstruktur des Einzelhandels mit dem Ziel einer dezentralen, verbrauchernahen Versorgungsstruktur ein bedeutender Beitrag zur Verringerung des Aufkommens und der Verkehrsleistung des motorisierten Individualverkehrs geleistet werden könnte, womit entsprechende positive ökologischen Wirkungen einhergingen. Ganz allgemein stellt Holz-Rau (1996:407) dazu fest, daß „ausgewogen gemischte und verträglich dichte Baustrukturen mit hoher Wohn- und Freiraumqualität (...) die Voraussetzung für ein verkehrssparsames Verhalten“ sind.

#### **4.1.2.3    *Änderung des Konsumentenverhaltens sowie seiner materiellen und technischen Basis***

Genau so, wie der Betriebstypen- und Standortwandel des Einzelhandels in Begründungszusammenhang mit den oben dargestellten globalen und ebenfalls wechselseitig miteinander verschränkten Prozessen der Suburbanisierung und der Motorisierung steht, ist er auch Ausdruck eines im Zeitverlauf geänderten und von hohen Freiheitsgraden der Güterbeschaffung geprägten Konsumentenverhaltens, welches seinerseits der Fortentwicklung der materiellen wie auch technischen Basis der Haushalte bedurfte. Die Verbesserung der ökonomischen Möglichkeiten der Haushalte war gleichzeitig Vorbedingung für die schon dargestellte Einlösung wachsender Ansprüche an die individuellen Wohn- und Mobilitätsbedingungen, welche die private Motorisierungs- und Suburbanisierungsbewegung ausgelöst und getragen haben. So haben in langfristiger Betrachtung die Verkehrsausgaben im Budget der privaten Haushalte einen ständig zunehmenden Stellenwert eingenommen: Im Jahr 1998 wurden von den privaten Haushalten in Deutschland 15,2 % ihrer Konsumausgaben für Verkehrsausgaben eingesetzt, während dies im Jahr 1950 gerade einmal 6,4 % waren – sie stellen damit heute (nach Wohnungsmiete und Ausgaben für Nahrungs- und Genußmittel) den drittgrößten Ausgabeposten im Budget der Haushalte dar und haben damit gegenüber der Situation von 1950 (sechstgrößter Ausgabeposten) unter den Verwendungskategorien deutlich an relativer Wichtigkeit zugenommen (vgl. DIW-Wochenbericht, 9/2000:116). „Diese Entwicklung zeigt, daß für die privaten Haushalte das Bedürfnis nach Mobilität, vor allem im Hinblick auf den eigenen Pkw, bei gestiegenem Einkommen und dadurch geschaffenen größeren Spielräumen bei der Ausgabengestaltung zu einem bestimmenden Faktor geworden ist“ (DIW-Wochenbericht, 9/2000:116).

Es wäre aber verfehlt anzunehmen, daß die breite Masse der Haushalte sich primär einen Pkw angeschafft hat, um dadurch eine größere Unabhängigkeit im Einkaufsverkehr zu erreichen. Für die Kaufentscheidung zugunsten eines eigenen Autos (im Falle des Erstwagens) sind andere Motive (Berufsverkehr, Freizeitverkehr, Urlaubsreiseverkehr) ausschlaggebender; dennoch entsteht gleichsam als „Nebeneffekt“ mit dem Pkw-Besitz auch eine höhere Einkaufsmobilität bzw. eine Vergrößerung der räumlichen Beschaffungsreichweite. Mit



einem zunehmenden Maß an frei verwendbarer Zeit auf Seiten der Haushalte zum einen, mit flexibilisierten Arbeitszeiten zum anderen, und mit anhaltend ausgedehnten Verkaufs- und Ladenöffnungszeiten zum dritten steigt die potentielle Verfügbarkeit des Pkw für Einkaufszwecke, wenn der Haushalt nicht ohnehin über einen Zweitwagen verfügt. Letzteres ist bei ca. einem Fünftel der privaten Haushalte in Deutschland der Fall (vgl. DIW-Wochenbericht, 9/2000:117). Die Tatsache der weit fortgeschrittenen Motorisierung der Haushalte und die zunehmende Verwendungsflexibilisierung des Pkw insbesondere zu Einkaufszwecken wurde ein tragender Pfeiler der Betriebstypenentwicklung der Angebotsseite, denn beide wurden gleichsam als a priori erfülltes Obligat und konstitutives Element in die Strategieüberlegungen der Unternehmen aufgenommen: Die Unternehmensplanungs-Abteilungen der Handelskonzerne „bauen‘ geradezu auf den Niedergang des Arguments Nähe, setzen die Akzeptanz größerer Entfernungen von Anfang an voraus“ (Kutter/Stein, 1996:462). Angebotsseitig konnten mit „steigender Motorisierung (...) die den Einzelhandelseinrichtungen zugrunde gelegten Einzugsbereiche größer gewählt und eine Zentralisierung der Verkaufsstellen eingeleitet werden“ (Hatzfeld, 1986:23). Das besondere Interesse der aufkommenden neuen Betriebsformen richtete sich dabei auf „Pkw-orientierte Standorte außerhalb historisch gewachsener Lauflage oder Nahversorgungslagen; die Schnittstellen von Autobahnen, Bundesstraßen oder Durchgangsstraßen gewannen an Attraktivität für Einzelhandelsnutzungen, waren für Shopping-Center interessant“ (Vogels/Holl/Birk, 1998:17).

Zugleich ließ sich auch erst mit der verbesserten ökonomische Basis der Haushalte deren breite Ausstattung mit technischen Geräten zur Erleichterung der Haushaltsführung realisieren, mithin die Rationalisierung der privaten Reproduktionssphäre durch die Verfügbarkeit neuer „Speicher- und Zubereitungsfacilitäten“ (Thomi, 1998:20) bewerkstelligen. Damit waren bestimmte konsumverhaltenswirksame Implikationen verbunden. So ist z.B. die Ausstattung der breiten Masse der Haushalte zunächst mit Kühlschränken, später mit Gefriertruhen (vgl. EHI 1997:47), nicht ohne Rückwirkungen auf das Beschaffungsverhalten geblieben: Die neuen Aufbewahrungsmöglichkeiten - bei gleichzeitiger Verfügbarkeit von entsprechend produzierten Lebensmitteln, wie etwa Tiefkühlkost - ermöglichten nun einen Großmengeneinkauf, der zu einem Rückgang der Einkaufsfrequenz geführt hat (vgl. z.B. Hatzfeld 1986:23). Gleichzeitig ergab sich mit dem Einkauf größerer Warenmengen pro Einkaufsakt aber ein Transportproblem, zu dessen Lösung dann entsprechend der Pkw eingesetzt werden konnte. Schließlich konnte auf dieser Basis - gepaart mit der Möglichkeit, Einkäufe angebotsseitig vermehrt nach dem „Alles-unter-einem-Dach-Prinzip“ (ALUEDA) erledigen zu können - eine neue individuelle Zeit-Kosten-Mühen-Kalkulation durchgeführt werden, die weitere Einkaufsentfernungen rechtfertigte (vgl. Becker/Beyer/Göler, 1996:19).

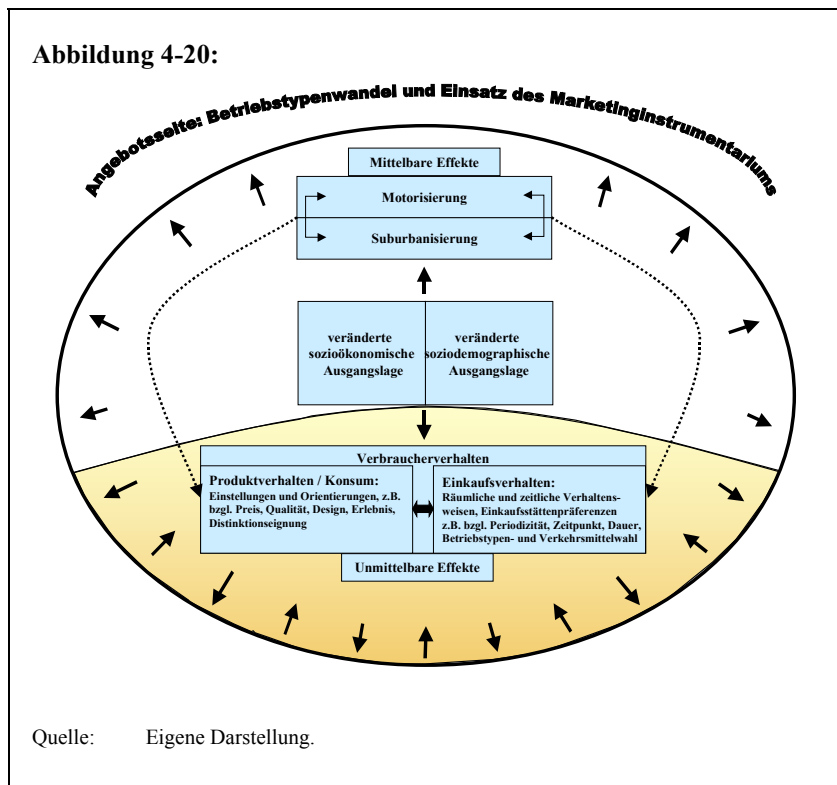
Die nachfrageseitigen Ursachen für den strukturellen Wandel des Einzelhandels sowie die Betriebstypenentwicklung sind so vielschichtig, daß hier nur ein Überblick über solche exogenen Faktoren gegeben werden kann. „Es gibt keine Einzelerklärung“ (Becker/Beyer/Göler, 1996:19), sondern es ist die „Vielzahl der demographischen, ökonomischen, sozialpsychologischen und auch räumlichen Veränderungen auf der Nachfrageseite“ (Hatzfeld 1988:10), die den Strukturwandel im Wirtschaftsbereich Einzelhandel bestimmt. Eine detaillierte Auflösung des Geflechts der bestehenden zahlreichen Wechselbeziehungen muß anderen Arbeiten vorbehalten bleiben – hier kann nur ein schlaglichtartiger Überblick gegeben werden.

Zunächst spiegeln sich Veränderungen der Nachfrage in den hohen Aggregaten demographischer und makroökonomische Trends wider (vgl. Abbildung 4-20), die von verschiedenen Teilkomponenten bestimmt werden:

- Unter den soziodemographischen Entwicklungsdeterminanten sind insbesondere die Entwicklung der Einwohnerzahl (weiteres Anwachsen bis 2015, danach Rückgang), die Altersstrukturverschiebung der Bevölkerung (zunehmender Anteil der Bevölkerung in hohen Altersklassen), die Entwicklung der Zahl und Größenstruktur der privaten Haushalte (Zunahme von 1- und 2-Personenhaushalten) sowie die wachsende Erwerbsbeteiligung der Frauen zu nennen. Im einzelnen können diese Entwicklungen, zwischen ihnen bestehende Interdependenzen und ihre Auswirkungen auf die Einzelhandelsentwicklung z.B. bei Hatzfeld 1988, Litzenroth 1995, EHI 1997, Thomi 1998, Müller-Hagedorn 1998, Gornig/Görzig/Schulz 1999, oder ROB 2000 nachvollzogen werden.
- Als bestimmende Faktoren in sozioökonomischer Hinsicht sind vor allem die Entwicklung des realen Haushaltseinkommens samt der geänderten Bedeutung seiner Teilkomponenten (wachsender Anteil des Vermögenseinkommens, „Demokratisierung des Wohlstands“), das Anwachsen frei disponibler Einkommensanteile, das Wachstum des privaten Verbrauchs und der Rückgang des Einzelhandelsanteils am privaten Verbrauch ausschlaggebend. Wie sich dies im Detail, im gegenseitigen Bezug und in der Wirkung auf die Einzelhandelsentwicklung verhält, kann z.B. bei Litzenroth 1995, EHI 1997, Thomi 1998, Eggert 1998, Müller-Hagedorn 1998 nachgesehen werden.
- Im Ergebnis dieser Entwicklungen hat der Wirtschaftssektor Einzelhandel nach einer jahrzehntelangen Phase beinahe stetigen Wachstums nun in den letzten Jahren anhaltende reale Umsatzrückgänge zu verzeichnen. Insgesamt schwindet sein Beitrag zum Brutto-Inlandsprodukt entsprechend. Es zeichnet sich eine globale, komplexe Nachfrageverschiebung der Verbraucher zugunsten anderer Bereiche ab, welche die Absatzmöglichkeiten des Handels entscheidend schmälert (vgl. Eggert, 1998:70) und so die herrschenden Wettbewerbsbedingungen weiter verschärft.

Die Veränderungen auf der Nachfrageseite ergeben sich jedoch nicht nur mit und aus den dargestellten demographischen und makroökonomischen Megatrends, sondern sie bestehen auch im Sinne konkreter Veränderungen des Verbraucher- bzw. Konsumentenverhaltens (vgl. Abbildung 4-20) in der Folge sich wandelnder psychographischer Merkmale (z.B. Bedürfnisse, Motive, Einstellungen, Wertvorstellungen, Interessen, Kenntnisse). Aus der „unübersehbaren Vielfalt“ der seit Beginn der 70er Jahre geführten Wertediskussion geben Tietz/Rothaar (1991:71-72) einen Überblick über 21 „aktuelle und zukunftsweisende Hauptaspekte“ der Wertedynamik; dabei konnte eine geänderte Einstellung zur Arbeit als diesen allen gemeinsam zugrunde liegender Metatrend erkannt werden. „Fleiß, Pflichtbewußtsein und Besitz stehen nicht mehr unangefochten an der Spitze der Werteskala. Spaß, Lebensgenuß und Erlebnis werden als nahezu ebenso wichtiges Element des Lebens bewertet“ (Tietz/Rothaar, 1991:72). Zum einen läßt sich das gewandelte Verbraucher- und Konsumentenverhalten in Bezug auf die Warenebene (im Sinne von Nachfrage- bzw. Konsumpräferenzen) beobachten, zum anderen in Bezug auf die Tätigkeit des Einkaufens an sich (im Sinne des Beschaffungsverhaltens: Einkaufszeitpunkt, Einkaufsdauer, Einkaufsfrequenz, Einkaufsstättenwahl bzw. räumliche Orientierung, Verkehrsmittelwahl, Geschäftstreue). Beides steht in ursächlichem Zusammenhang mit dem angewachsenen gesellschaftlichen Wohlstand, an dem weite Kreise der Bevölkerung partizipieren, aber auch mit veränderten Wertvorstellungen und Lebenshaltungen, teils auch mit kritischer Infragestellung des Konsums durch den Verbraucher.

Abbildung 4-20:



Die Verlagerung der Wohnstandorte eines bedeutenden Teils der Bevölkerung aus den städtischen Kernräumen in das Umland und die zugleich mit der Motorisierung ausgeweiteten Aktionsradien der Haushalte als mittelbarer Ausdruck der Wohlstandszunahme beeinflussten das Versorgungs- und Verbraucherverhalten, insbesondere von Mehrpersonenhaushalten im suburbanen Raum, ebenfalls (vgl. Thomi, 1998:20).

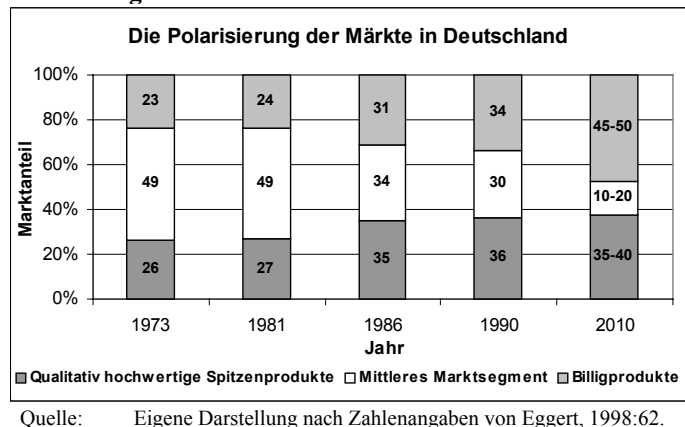
Im Überblick über die beiden Unterbereiche wird das gegenwärtige Nachfrage- bzw. Verbraucherverhalten in Deutschland von folgenden wesentlichen Entwicklungstrends mit Rückwirkungen auf die Angebotsseite, also auf die Unternehmensstrategien (vor allem hinsichtlich der Fort- und Neuentwicklung der Betriebstypen sowie des Einsatzes des Marketinginstrumentariums), gekennzeichnet:

- Mit der **Motorisierung der Haushalte** stieg deren räumliche Mobilität und damit auch ihre - real umgesetzt - Aktionsraumgröße beim Einkaufen (vgl. Becker/Beyer/Göler 1996:18). Mit der Verbesserung der durch den Pkw getragenen individuellen Mobilitätsmöglichkeiten stieg - nicht nur für Versorgungsfahrten - ganz allgemein die Akzeptanz räumlicher Entfernung zur Erledigung des Aktivitätenspektrums der Haushalte. Insgesamt wurden die Konsumenten vor diesem Hintergrund deutlich weniger einkaufsstättentreu (vgl. Berekoven, 1987:137).
- Insgesamt ist eine **Tendenz zum Großeinkauf** und zur Einkaufsbequemlichkeit zu verzeichnen (vgl. Becker/Beyer/Göler 1996:18). Vor allem beim Profan- bzw. Versorgungseinkauf wird eine Aufwandsminimierung betrieben. „Immer mehr Konsumenten nehmen Möglichkeiten zur Rationalisierung des Einkaufens wahr“ (Hatzfeld, 1988:10), die nicht zuletzt gerade mit der Pkw-Verfügbarkeit entstanden sind. Aus Gründen der Zeitersparnis und der Bequemlichkeit wurde bei der Beschaffung des täglichen Bedarfs zusehends das sog. ‚One-Stop-Shopping‘ favorisiert. Der Besuch entsprechender Geschäfte (Verbrauchermärkte, SB-Warenhäuser) ermöglichte den Einkauf großer Warenmengen bei gegebener Auswahlbreite des Sortiments und damit die Bewältigung des kompletten Erledigungsprogrammes an einem Ort. „Die Möglichkeit, im Kofferraum einen breit gefächerten Warenkorb nach Hause transportieren zu können, begünstigte das ‚one-stop-shopping‘ und damit die Betriebe, die über einen eigenen, ausreichend dimensionierten Kundenparkplatz verfügten“ (Vogels/Holl/Birk, 1998:17) und sich ferner durch eine problemlose Erreichbarkeit auswiesen.

- Verbesserte **häusliche Lagerungsmöglichkeiten** (Kühlgeräte) waren haushaltsseitig die Voraussetzungen für den Großmengeneinkauf und die Bevorratung (vgl. Becker/Beyer/Göler 1996:18). So hat sich z.B. der Pro-Kopf-Verbrauch von Tiefkühlkost (ohne Speiseeis und Rohgeflügel) zwischen 1970 und 1996 fast versechsfacht (vgl. EHI, 1997:274). Häusliche Vorratshaltung und gezieltes Einkaufen größerer Warenmengen trugen dazu bei, einerseits die Einkaufsfrequenz für Besorgungen von Gütern des täglichen Bedarfs zu senken und andererseits für die verringerte Zahl von Einkaufsfahrten auch weiter entfernt liegende Angebotsstandorte in das Beschaffungskalkül aufzunehmen.
- Mit wachsendem Wohlstand und einer Zunahme frei disponibler Einkommensanteile der Haushalte wuchsen die **Ansprüche an Sortimentsvielfalt und –auswahl**, auch als Ausdruck im Zeitverlauf gewandelter Konsumbedürfnisse. Diese sind auch und gerade Folge eines in der postindustriellen Gesellschaft vollzogenen generellen Wertewandels, welcher in besonderem Maße hinsichtlich des Ausprägens und Auslebens der Individualität des Einzelnen, der Selbstverwirklichung und einer hedonistischen Grundorientierung besteht. Seinen Ausdruck findet dieser Wertewandel folglich in einer Vielfalt unterschiedlicher Lebensstile. Mit der Ausdifferenzierung der Lebensstile verblaßte die Nachfrage nach den wenigen gleichartigen, standardisierten Gütern des Massenkonsums. Statt dessen wurde der große Bedarf nach einer breiten, bunten Warenwelt marktrelevant. Dem konnten großflächige Einzelhandelsgeschäfte mit breitem und tiefem Sortiment auf ausgedehnten Verkaufsflächen besser entsprechen, was gleichzeitig Attraktivitätsverluste für kleinere Geschäfte bedeutet (vgl. Becker/Beyer/Göler 1996:18). Die Vergrößerung der Warenwelt ist ein nach wie vor ungebrochener Trend, welcher - neben dem Wertewandel - einerseits auch auf dem technisch-wissenschaftlichen Fortschritt beruht, sich andererseits aber aus dem Wettbewerb der Industrie bzw. der Handelsunternehmen in einem engen Gesamtmarkt speist, der zur Teilnahme an der Innovationskonkurrenz zwingt. So kommen jedes Jahr mehrere Tausend neue Produkte auf den Konsumgütermarkt und viele Hundert davon verbuchen eine erfolgreiche dauerhafte Aufnahme in die Sortimente der Geschäfte. Schon in den siebziger Jahren enthielt beispielsweise „das Herstellerangebot im Bereich der Nahrungs- und Genußmittel ständig 60.000 bis 70.000 Artikel, die zunächst nach Regalflächen und dann natürlich nach Absatz verlangten“ (Berekoven, 1987:132). Alleine bei den Lebensmitteln konkurrierten von 1996 auf 1997 1.545 neue Produkte darum (vgl. EHI 1997:246), den Weg in die Regale der Super- und Verbrauchermärkte, der Discounter und der SB-Warenhäuser zu finden. Die Vielfalt der angebotenen Waren entspricht dabei dem Individualisierungsdrang als derzeit maßgeblichem Konsumstil. SB-Warenhäuser boten aus diesen Gründen, aber auch, um möglichst alle Verbraucherwünsche unter dem eigenen Dach und zum Vorteil des eigenen Umsatzes befriedigen zu können, Mitte der 90er Jahre (1994) durchschnittlich ca. 28.290 verschiedene Artikel an, darunter allein 7.273 unterschiedliche Nahrungs- und Genußmittel; die Vergleichszahlen für den Zeitpunkt 15 Jahre zuvor (1979) lauten 19.207 Artikel im Gesamtsortiment und 4.397 Artikel bei den Nahrungs- und Genußmitteln (vgl. EHI, 1997:243). Damit trägt die Angebotsseite dem anhaltenden Trend zur Polarisierung und Differenzierung der Konsumentenwünsche Rechnung, die sich zum einen in einem hybriden Einkaufsverhalten (zwischen Discountartikeln und Luxusprodukten) äußern, und zum anderen nach einem breiten Warenangebot verlangen, weil mit dem Set erworbener Produkte auch einem individualisierten Persönlichkeitsprofil Ausdruck verliehen werden soll.

- Generell wird das Nachfrageverhalten von einem ausgesprochen **starken Preisbewußtsein** des Verbrauchers regiert, wobei eine besondere Preissensibilität gegenüber Massenartikeln des Grundbedarfs, d.h. also beim Versorgungseinkauf, besteht (vgl. Thomi, 1998:21; Becker/Beyer/Göler 1996:18). Die Ausprägung des Preisbewußtseins ist nicht zuletzt auf die Aktivitäten der Verbraucherverbände zurückzuführen (vgl. Hatzfeld 1988:10). Es ist aber auch Ergebnis des derzeit angebotsseitig herrschenden harten (Verdrängungs-)Wettbewerbs in bestimmten Teilmärkten, wie etwa dem Lebensmittelbereich. Die ständig sinkende Zahlungsbereitschaft der Verbraucher für Güter des täglichen Bedarfs bringt die preisorientiert und mit niedrigen Fixkosten operierenden Betriebstypen des Einzelhandels, allen voran die Lebensmittel- und Non-Food-Discounter, in Vorteil.
- Andererseits ist auch zunehmend eine hohe **Ausgabenbereitschaft** der Verbraucher für den Erwerb von **Individual- und Lebensstilprodukten** (Erlebniseinkauf) festzustellen (vgl. Thomi, 1998:21).
- Beide Verhaltensmerkmale zusammengekommen läßt sich von der Erscheinung des sog **hybriden bzw. bipolaren Konsumenten** sprechen. „Der moderne Mensch will immer weniger ein vorgefertigtes Leben von der Stange, sondern den individuellen Mix aus Lebensentwürfen. Das Entweder-Oder, beispielsweise zwischen Berufs- und Privatleben, wird abgelöst durch ein Sowohl-Als-Auch. (...) Als Konsument pendelt sein Lebensstil dabei häufig zwischen den Extremen, z.B. Luxus auf der einen Seite und Schlichtheit auf der anderen; d.h. er versucht die Pole in einer Art Synthese in Einklang zu bringen. (...) Diese Stile (...) schließen sich jedoch keineswegs gegenseitig aus, sondern werden von ein und derselben Person nebeneinander und wechselnd praktiziert“ (Litzenroth, 1995:262). Einsparungen durch das sehr preisorientierte Einkaufen bestimmter Waren auf der einen Seite werden auf der anderen Seite gezielt für hochwertige Anschaffungen eingesetzt. Ein solches „smartes“ **Käuferverhalten** zeigen derzeit ca. 30 % der Verbraucher in Deutschland, d.h. es wird „preis- und leistungsorientiert eingekauft, um sich auch Luxusartikel leisten zu können“ (vgl. Eggert, 1998:60). Dieses „smarte“ Käuferverhalten drückt sich aber auch generell darin aus, eine möglichst preisgünstige Bezugsquelle für die gewünschten Markenartikel und Luxuswaren aufzutun (um sich diese Waren überhaupt leisten zu können). Vor diesem Hintergrund ist absehbar, daß vor allem Food- und Non-Food-Discounter, Fabrikverkaufsstellen, Sonderpostenmärkte und Factory-Outlet-Center von diesem Sachverhalt profitieren werden.
- Vor diesem Hintergrund entwickeln sich „Premiumsegmente (...) in der Mehrzahl der Märkte positiv, andererseits gewinnt das Billigsegment, bei dem das Preis-/Leistungsverhältnis im Vordergrund steht, an Bedeutung.“ (Litzenroth, 1995:242). Das hybride Verhalten zeigt sich hier insofern, als es dabei nicht nur die Bezieher höherer Einkommen sind, die sich im Premiumsegment bedienen, sondern auch Angehörige der unteren Einkommensklassen verstärkt zu hochwertigen Angeboten greifen (vgl. Litzenroth, 1995:244).
- „Für Luxus, die ‚kleinen‘ Freuden des Alltags ist man offensichtlich bereit, tiefer in die Tasche zu greifen“ (Litzenroth, 1995:244). Aus Abbildung 4-21 geht hervor, wie sich der Gesamtmarkt in Deutschland im Zeitverlauf zunehmend polarisiert hat:

Abbildung 4-21:



Bis zum Jahr 2010 wird dem „mittleren Marktsegment“ ein Rückgang auf einen Marktanteil von nur noch 10-20 % vorausgesagt. Diese Entwicklung begünstigt auf der einen Seite discountorientierte Betriebstypen, Sonderangebote und preisgünstige Handelsmarken (vgl. Eggert, 1998:62), auf der anderen Seite kommt sie aber auch den qualitätsorientierten höherpreisigen Waren und Betriebstypen zugute.

- Die Polarisierung der Nachfrage bzw. der Märkte ist jedoch zugleich auch Ausdruck einer zunehmenden Spreizung der Haushaltseinkommen, d.h. einer wachsenden **Einkommenskluft zwischen Arm und Reich** (vgl. Litzenroth, 1995:240). Von Armut bedrohte Bevölkerungsgruppen, wie Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger, Rentner mit geringem Einkommen oder Obdachlose haben nicht die Wahlfreiheit zu einem hybriden Konsumentenverhalten, sie sind vielmehr auf die niedrigen Preise für Güter der Grundversorgung angewiesen. Sie tragen aber als Zwangskundschaft zum Erfolg der nach dem Discountprinzip operierenden Betriebstypen ebenso bei, wie die Prosperisierung der Besserverdienenden mit hohem Anspruchsdenken. Nach einer Untersuchung der BBE zur Einkaufsstättenwahl gaben 100 % der Haushalte mit einem monatlichen Nettohaushaltseinkommen von über 8.000 DM an, bei Discountern einzukaufen, während es in der Einkommensklasse zwischen 2.000 und 4.000 DM beispielsweise nur 75 % waren (vgl. Eggert, 1998:135).
- Ein weiteres die Nachfrageseite bestimmendes Phänomen ist die **Zeitknappheit** bestimmter Verbrauchergruppen, welche bei diesen die Suche nach Möglichkeiten der Zeitersparnis bei Routineeinkäufen auslöst. Auch in der Dimension „Zeit“ besteht bei ausgewählten Käufergruppen die Neigung zu hybridem Verhalten: Knappe Zeitressourcen sollen nur in möglichst geringem Umfang für den Versorgungseinkauf eingesetzt werden, dafür steht dann für einen erlebnisorientierten Einkauf mehr Zeit zur Verfügung. Dies wurde angebotsseitig bereits als besondere Bedarfsrichtung erkannt. Der Einzelhandel hat auf diesen Trend - neben anderen - mit der Einführung sog. Convenience-Angebote (Tankstellen-Shops, Bäckerei-Filialen mit Nebensortimenten, Kioske, neue Nahversorgungskonzepte, verschiedene Formen des klassischen oder fernseh- bzw. internetbasierten Bestell- und Versandhandels) reagiert. Hieraus resultiert eine gewisse Dezentralisierung von Geschäftslagen und eine Ausweitung der Bemühungen um (Liefer-)Service und Dienstleistungen, mithin versucht das Angebot auf diese Weise, mit Geschäften oder Bestellterminals wieder näher im räumlichen Sinne an den Verbraucher heranzurücken. Als besonders auf Einkaufsbequemlichkeit bedachte Gruppen können junge Singles sowie Singles mittleren Alters gelten, die bei gegebener, häufig berufsbedingter Zeitknappheit in vielen Fällen gleichzeitig über ein hohes Gehalt verfügen, so daß sie eigene Reproduktionsarbeit (zeitaufwendiger Versorgungseinkauf) durch Kapitaleinsatz (Lieferservice; Einkauf „im Vorbeigehen“ in - teureren - Convenience-Geschäften, Inanspruchnahme von Dienstleistungen statt Waren, z.B. durch aushäusiges Speisen) ersetzen können (vgl. EHI, 1997:288). Allgemein wird aber auch davon ausgegangen, daß der steigende Anteil älterer

Menschen die Gruppe der mehr auf Bequemlichkeit denn auf niedrige Preise bedachten Käufer vergrößern wird.

- Konsum unterliegt - genau wie die gesamte Gesellschaft - einem kontinuierlichem Wertewandel, wobei sich der sog. **Distinkt-Konsum** zu einem gegenwärtig herrschenden Nachfrage-Paradigma herauskristallisiert hat: Es ist festzustellen, daß das Konsumentenverhalten zunehmend prestigegeleitet erfolgt und damit eine „neuere Ausprägung der sozialen Abhebung und Unterscheidung mit Hilfe von Produkten“ als Distinktionskonsum bezeichnet werden kann (Schuster, 1994:108). Dieser erfolgt mit dem Motiv der Demonstration einer bestimmten Gruppenzugehörigkeit oder einer besonderen Persönlichkeit mit Hilfe der Produktbesonderheit, welche dem Besitzer bzw. Verwender einen bestimmten Geltungsnutzen stiftet (vgl. Schuster, 1994:108). Im Gegensatz zu den früheren Konsumphase, in denen Produkte (mit dem Schwerpunkt zu Beginn des 20. Jahrhunderts) als Statussymbole (zum Beleg der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Klasse) verwendet wurden oder (mit dem Schwerpunkt in den 50er und 60er Jahren) als Wohlstandssymbole dienten (zum Ausweis der Tüchtigkeit und Finanzkraft des Besitzers), steht in der seit den 80er Jahren zunehmend dominanten Phase des Distinktionskonsum weniger der materielle Wert eines Produktes im Vordergrund, als seine qualitative Besonderheit. Diese qualitative Besonderheit - etwa bezüglich des Designs, der Seltenheit, der Nicht-Alltäglichkeit oder der Extravaganz – verleiht dem Besitzer des betreffenden Produkts die Aura eines ebenso besonderen - erlesenen, unkonventionellen oder avantgardistischen - Geschmacks (vgl. Schuster, 1994:110). Es besteht ein besonderes Verlangen z.B. nach Kreativität und Design (vgl. Eggert, 1998:59). Für den Distinktions-Zweck sind auffällige und attraktive Produkte gleichermaßen geeignet, wie unattraktive oder unauffällige Produkte, so lange sie nur in der Lage sind, in der hierzulande entwickelten Mittelstandsgesellschaft durch ihren Besitz zu einer entsprechenden Auffächerung von Mittelschicht-Lebensstilen beizutragen und zu einer horizontalen gesellschaftlichen Differenzierung zu verhelfen (vgl. Schuster, 1994:111). Die Anforderung des Verbrauchers lautet heute, daß ihm der erworbene Gegenstand zu seiner weiteren Individualitäts-Profilierung verhilft, nachdem er sich aus den zuvor herrschenden allgemein verbindlichen und wenig Verhaltensvariation gestattenden Konsumnormen durch einen bildungs- und einkommensbedingten Wertewandel langsam befreit hat (vgl. Schuster, 1994:111). Die „expressive Konsumsymbolik“ der äußerst differenzierten jugendlichen Subkulturen ist hier beispielhaft zu nennen. Insgesamt erfolgt beim Distinktionskonsum die Demonstration der Gruppenzugehörigkeit und der eigenen Persönlichkeit (Originalität, ‚eigener Stil‘) über die Demonstration der Produktbesonderheit (z.B. Designkennerschaft, körperliche Leistungsfähigkeit zu Extremsportarten); diese kann zwar gerade auch in einer hochpreisigen Exklusivität liegen, darüber hinaus zeigen aber beispielsweise auch der Neuigkeitsgrad eines Produktes, sein zeitlich oder stückzahlenmäßig limitierter Verkauf oder sein Innovationsgehalt Distinktionseignung (vgl. Schuster, 1994:113).
- Ein anderer, aus Sicht der Nachfrage zunehmend an Bedeutung gewinnender Anspruch an den Konsum und an den Akt des Einkaufens selbst ist es, hieraus gleichzeitig **Unterhaltung und Erlebnisstiftung** zu gewinnen. Der Einzelhandel sieht sich in seinen Verkaufsbemühungen einem ständig wachsendem Käuferpotential gegenüber, welches „alles hat und eigentlich nichts mehr braucht“ (Berekoven, 1987:162). Emotionalität, d.h. Humor, Spaß und Erlebnis werden zu einem neuen Element des Einkaufens (vgl. Eggert, 1998:59). Nach den Aufbaujahren und der Phase des Wirtschaftswunders hat sich - in der Folge auf die Freß-, Wohn-, Auto- und Urlaubswelle - in den 80er und 90er Jahren die

Erlebnisgesellschaft als Leitgedanke des Konsums durchgesetzt. „In dieser Erlebnisgesellschaft gilt das Motto: Konsum muß Spaß machen. Dadurch ist Prestige nicht mehr gleichzusetzen mit demonstrativem Konsum, d.h. mit der Anhäufung vordergründiger Statussymbole. Konsumgüter werden zum Vehikel für besondere Formen des Erlebens und Genießens. (...) Das Prestige des Besitzens wird abgelöst durch das Verwendungsprestige“ (Litzenroth, 1995:252). Bei dem Streben danach, Wege des Ausdrucks der eigenen Individualität zu finden, haben auch immaterielle Werte bei den Konsumenten an Bedeutung gewonnen. Die Produktpolitik der Konsumgüterindustrie und die Marketingstrategien des Handels haben sich auf diese Änderungen eingestellt. Darüber hinaus wird die Aktivität des „Shopping“ selbst zunehmend zum Bestandteil erlebnisorientierter Freizeitgestaltung (vgl. Becker/Beyer/Göler, 1996:18), die der Ablenkung vom Alltag dient. Häufig, aber nicht zwangsnotwendigerweise, ist mit dem „Erlebniseinkauf“ ein Einkaufsakt verbunden, sondern vielmehr kann sich das Erlebnis auch alleine durch die Betrachtung der Warenwelt (Animation bzw. Stimulierung von Bedürfnissen, Information, Aus- bzw. Anprobieren, Preisvergleich, auch „Schnäppchenjagd“) einstellen, häufig verbunden mit der Inanspruchnahme konsumorientierter Freizeitangebote (etwa Besuch eines Restaurants, Cafes, Kinos). Dem gewachsenen Bedürfnis der Konsumenten „nach sensueller Erregung und emotionalem Erleben“ (Berekoven, 1995:279) muß auf der Angebotsseite mit der Schaffung entsprechender Reaktionsflächen begegnet werden, die „Abwechslung, Buntheit, Überraschung und Action“ (Berekoven, 1995:277) ermöglichen - die Einkaufsatmosphäre gewinnt an Bedeutung für die Kaufstimulanz. Dies geschieht teils in der Einführung neuer Betriebstypen, welche ein besonderes „Einkaufserlebnis“ durch die gezielte Verschmelzung von Freizeitangeboten und Einzelhandel erzielen sollen („Urban Entertainment Center), teils durch sortimentsseitige, darbietungsseitige und aktionsseitige Anpassungsmaßnahmen der etablierten, aber besonders betroffenen Betriebsformen, wie Waren- und Kaufhäuser, Einkaufszentren und Fachgeschäfte. Für den Einzelhandel ergibt sich insgesamt die Notwendigkeit einer anspruchsvolleren Warenpräsentation und Standortgestaltung, sowie zur Integration von Erlebniselementen in das Verkaufskonzept (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:18).

- Aus Sicht des Angebotes führt die Individualisierung der Verbraucher bzw. der Haushalte zu einer **Fragmentierung des Marktes** in kleine und kleinste Teileinheiten bzw. Gruppen. Die Aufsplitterung des ‚Normalhaushaltes‘ von einst in eine Vielfalt von Konsumeinheiten, die sich - gleichermaßen in multidimensionaler Disaggregation - nach Werten und Einstellungen, Verbrauchsgewohnheiten, sozioökonomischen und - demographischen Lebenslagen voneinander unterscheiden, ist die nachfrageseitige Herausforderung, welcher Industrie und Handel mit den richtigen Mitteln begegnen müssen. Die Marktsegmentierung und die zielgruppenspezifische Entwicklung von Produkten und Handelskonzepten werden zum bestimmenden Faktor der Unternehmenspolitik. Mit den Methoden des Marketing werden im Sinne einer marktorientierten Unternehmensführung typologische Verbrauchergruppen und Marktsegmente identifiziert, die mit der eigenen Unternehmensaktivität angesprochen werden sollen. Die Marktforschung hat, etwa auf Basis des Schicht-Modells, mit dem Ansatz des Familien-Lebenszyklusses oder mit Hilfe von querschnittsorientierten, mehrdimensionalen Zerlegungen der Gesellschaft in Gruppen ähnlichen Verhaltens bzw. ähnlicher Einstellung („Sozialmilieus“, „Lebensstilgruppen“, „Sozialgeographische Gruppen“, „Marktsegmente“), bereits zahlreiche Typologien zur Segmentierung der Nachfrage hervorgebracht. Beispielsweise läßt sich zur Entwicklung kundenorientierter Verkaufskonzepte und Betriebstypen, unter besonderer Be-



rücksichtigung von Veränderungen der Nachfrage hinsichtlich des Umwelt-, Ökologie- und Gesundheitsbewußtseins, eine Typologie von Käufern darstellen, wie in Tabell 4-4 wiedergegeben (vgl. Thomi, 1998:21; vgl. auch etwa Berekoven 1995:96; Litzenroth, 1995:265).

**Tabelle 4-4: Käufertypologie**

Käufertyp	Orientierung	Umfang in %
Preiskäufer	Absolute Niedrigpreisorientierung	23
	Sonderangebote / Dauerniedrigpreise, aber Markenqualität	18
Erlebniskäufer	Genuß, Bedürfnis nach etwas Besonderem	16
Traditionelle LEH-Käufer	Bedienung, Qualität	15
	Gute Qualität, reichhaltige Auswahl	16
Umweltbewußte Käufer	Umweltschonung, kritischer Preis-/Leistungsvergleich	12

Quelle: Thomi 1998:22; unter Verweis auf Kulke 1992.

- Eggert hat in diesem Zusammenhang die „Klassischen Schnäppchenjäger“ (35 %), „Qualitätskäufer“ (36 %) und besonders stark auf das Preis-/Leistungsverhältnis orientierte „Smart-Shopper“ (29 %) als die drei Grundtypen der deutschen Konsumbevölkerung identifiziert, die sich nach einem Set von soziodemographischen und sozioökonomischen Faktoren und verhaltenspsychologischen Persönlichkeitsmerkmalen unterscheiden lassen (vgl. Eggert, 1998:65). Als Grunddimensionen wird die Kaufentscheidung stark von Anforderungen an den Preis, die Qualität und den Zeitbedarf geprägt (vgl. Eggert, 1998:60). Neben die genannten Grundtypen stellt er, gewissermaßen quer dazu, weitere „Kernzielgruppen des Handels“, die künftig sehr stark das Einkaufsgeschehen prägen werden. Ohne daß hierbei allerdings eine abschließende Trennschärfe hinsichtlich der jeweils die Gruppen konstituierenden Merkmale erreicht werden könnte, nennt er die folgenden: Senioren, Junioren und Kinder, Junge Erwachsene, „Center-of-Life-Generation“, Frauen, Ausländer und Zuwanderer, Singles, Erben, Arbeitslose und Uninformierte als „Have-Nots“ (vgl. Eggert, 1998:65). Litzenroth sieht indessen vor dem Hintergrund sich wandelnder Alters- und Familienstrukturen gegenwärtig besondere „Konsumimpulse (...) von den Trendgruppen junger Doppelverdiener, berufstätiger Frauen mit qualifizierter Berufsausbildung, vermögender Etablierter (68er), besserverdienender ‚Junger Alter‘ und Senioren mit überdurchschnittlichem Einkommen“ (Litzenroth, 1995:265) ausgehen. Deren Konsumanforderungen entsprechen unterschiedliche Betriebstypen unterschiedlich gut.
- Der mehrheitlich mobile, kaufkräftige, informierte, spontane, handlungsoffene und daher **multioptionale Konsument** ist in seinem Verhalten immer weniger prognostizierbar: Wofür, wo, wie, wann und in welcher Art von Geschäft er sein Geld ausgibt, gehorcht den immer individualisierteren Mustern seiner Konsumpersönlichkeit. Eine Pluralität nebeneinander existierender Konsumstile entsteht, und eine abnehmende Produkt- und Geschäftstreue ist tendenziell die Folge (vgl. Eggert, 1998:59).
- So hat sich in den Jahrzehnten nach dem Krieg für den deutschen Einzelhandel insgesamt ein **Wandel vom Verkäufermarkt zum Käufermarkt** vollzogen (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:21). Für die Unternehmen gilt es daher, auf die veränderten Bedürfnisse der Kunden antizipierend und zielgruppenspezifisch mit den richtigen Antworten zu reagieren. Dies schließt die Entwicklung und Markteinführung neuer Produkte genauso ein, wie diejenige von neuen Verkaufskonzepten, Absatzkanälen und Betriebstypen.

Führt man dies alles mit den Worten von Vogels/Holl/Birk (1998:15-16) zusammen, so gehört heute zu den typischen - käufergruppenspezifischen - Erwartungen an den Einzelhandel, alle Waren des täglichen Bedarfs in einem Geschäft vorzufinden (one-stop-shopping), aus einem großen Angebot auswählen (Angebotsvielfalt) und auch jeweils die gewünschte Menge eines Produktes kaufen zu können (Mengenverfügbarkeit), wobei dies zur gewünschten Zeit (Öffnungszeiten), in ansprechender Einkaufsatmosphäre, zu niedrigen Preisen (Preis), aber dennoch mit Anspruch an die Qualität erfolgen und sowohl in einer Auswahl unter mehreren gleichartigen Geschäften (Anzahl der Geschäfte, branchengleiche Auswahl) als auch unter mehreren unterschiedlichen Geschäften (Betriebsformenvielfalt) geschehen können sollte; schließlich erwartet der Kunde, daß er alle Geschäfte gut erreichen (verkehrliche Erreichbarkeit) kann und insgesamt die Besorgung mit geringem Aufwand oder doch zumindest stressfrei und angenehm (Convenience) getätigt werden kann. Entsprechend können mit Berekoven (1995:62) - andere Autoren nehmen eine feingliedrigere Unterteilung vor - als Attraktivitätsfaktoren des Einzelhandels, deren Erfüllung letztlich die Einkaufsstättenwahl der Nachfrage bestimmt, die Warenqualität, das Sortiment, der Preis bzw. die Konditionen, der Standort, der Service i.w.S., das Verkaufspersonal, die Ladenatmosphäre, die Ladenpromotion sowie die Werbung angegeben werden. Damit sind gleichzeitig die Handlungsfelder benannt, in denen das Marketinginstrumentarium des Einzelhandels greifen kann und mit deren spezifischer Neukonfiguration innovative Betriebstypen geschaffen werden können.

Als wichtigste Konsequenz des sich ändernden Verbraucherverhaltens ist - bei aller gruppenspezifischen Ausdifferenzierung - festzuhalten, daß sich, weitgehend unabhängig von der Produktparte, generell eine Polarisierung des Marktes zuträgt: Das mittlere Marktsegment gerät immer stärker in die Zange der stetig Marktanteile gewinnenden Bereiche der Billigprodukte einerseits und der qualitativ hochwertigen Spitzenprodukte andererseits (vgl. Abbildung 4-21). „Viele Kunden können sich nur die Billigprodukte leisten, andere wollen nicht mehr, der smarte Shopper bewegt sich situationsbezogen in allen drei Märkten“ (Eggert, 1998:62). Damit, und auch angesichts der bestehenden Konsumentenerwartung an einen höheren Unterhaltungs- und Erlebniswert des Einkaufs bestimmter Waren, deuten sich tiefgreifende Veränderungsbedarfe auf der Angebotsseite in Bezug auf die Betriebstypen an. Als geeignete zukünftige optionale Marketingstrategien werden die Kostenführerschaft / Preisorientierung, die Convenience- und Service-Strategie und die Strategie des Aufbaus von Erlebniswelten benannt (vgl. Eggert, 1998:86). Zukünftig werden daher einerseits die discountorientierten Betriebstypen (vor allem Fachmärkte, Lebensmittel- und Nicht-Lebensmittel-Discounter, Sonderposten- und Havarie-Märkte), andererseits die eine besondere Qualität und/oder ein besonderes Erlebnis (hochwertige Filialbetriebe mit Fachhandelskompetenz, Themenkaufhäuser, Einkaufszentren, Urban-Entertainment-Center, Factory-Outlet-Center) oder eine besondere Einkaufsbequemlichkeit versprechenden Betriebstypen (Tankstellen-Shops, Kioske, Bäckereien, allg. neue Nahversorgungskonzepte, unterschiedliche Formen des Bestell- und Versandhandels) Marktanteile gewinnen können. Entsprechende weitere standörtliche Verschiebungen mit positiver Perspektive für die Innenstädte, für integrierte und nicht-integrierte Einkaufszentren sowie für nicht-integrierte kleine und größere Einzelhandelsagglomerationen werden damit einhergehen, während die Einkaufslagen der innerstädtischen Sub- und Nebenzentren tendentiell eher einer Ausdünnung des Betriebsbesatzes entgegenstehen.

Ohne daß auf der Nachfrageseite, also bei den Verbrauchern und ihren Haushalten nicht einige wesentliche Vorbedingungen erfüllt gewesen wären, hätte der Betriebstypenwandel und vor allem der damit verbundene Standortwandel des Einzelhandels sich nicht so zutragen können, wie es tatsächlich geschehen ist. Die Betrachtungen sollen mit einigen Überlegungen zu bestehenden Interdependenzen zwischen den „handelsendogenen“ und „handelsexogenen“ Bestimmungsfaktoren der Einzelhandelsentwicklung und ihrer standortdeterminierenden Kraft fortgesetzt werden. Die Kenntnis um diese Zusammenhänge dient einer differenzierten Einschätzung der anschließend darzustellenden Problemkreise der sich verändernden Einzelhandelslandschaft und deren planerischer Behandlung.

#### **4.2 Zur Interdependenz der Entwicklungen des Angebots, der Nachfrage und des Standorts**

Die Handelswissenschaft kennt eine ganze Reihe von Ansätzen zur Erklärung des Betriebstypenwandels im Einzelhandel und seiner begründenden Faktoren. Die Spannweite reicht dabei von evolutionstheoretischen Überlegungen über Verdrängungstheorien bis hin zur Theorie marktorientierter Unternehmensführung. Tietz (1985:1318 ff.) gibt einen Überblick über insgesamt neun unterschiedliche Theorieansätze (ähnliche Darstellungen bei Berekoven 1995:17 ff.; Müller-Hagedorn, 1998:226 ff.). Er gelangt jedoch zu der Einschätzung, daß deren jeweiliger Erklärungswert für die Betriebstypendynamik begrenzt ist, „weil keine allgemeinen Gesetzmäßigkeiten der Entwicklung von Betriebsformen herausgestellt werden können“ (Tietz, 1985:1327); auch Berekoven (1998:20) teilt dies Auffassung und gesteht lediglich zu, „daß jede der (...) Theorien geeignet ist, bestimmte Aspekte der Handelsentwicklung zu beleuchten.“ Da es somit „keine allgemeingültige Theorie der Betriebstypendynamik gibt“, müssen sich Wissenschaft und Unternehmen „auf mittelfristige Aussagen über die Betriebstypenentwicklung aufgrund situativer Ursachenanalysen konzentrieren, die aus der Beobachtung vieler Einflußfaktoren (...) entstehen“ (Tietz, 1985:1327). Solche Einflußfaktoren bestehen dabei „handelsendogen“ im Wirtschaftssektor Einzelhandel, aber auch „handelsexogen“ außerhalb davon (vgl. Hatzfeld, 1988:11) im Nachfrageverhalten der Bevölkerung und im gesellschaftsorganisatorischen Rahmen. In beiden Fällen handelt es sich selbst wieder um vielschichtige Ursachenkomplexe.

Ob der Betriebstypenwandel seinen Antrieb primär aus handelsendogenen oder handelsexogenen Entwicklungen und Einflüssen gewinnt, wird kontrovers diskutiert (vgl. Hatzfeld, 1988:13). Die eine Position geht davon aus, daß die Einzelhandelsunternehmen durch gezielt verfolgte Angebotsstrategien (Marktforschung, zielgruppenspezifische Kundenansprache, strategischer Einsatz der Marketinginstrumente, Stimulierung neuer bzw. latent vorhandener Bedürfnisse durch Werbung) die Nachfrageseite regieren, wozu u.a. auch die Entwicklung neuer Betriebstypen gehört, für die eine neue Kundschaft rekrutiert wird. Hier wird angenommen, daß der Verbraucher sich aufgrund einer grundsätzlichen Unterlegenheit gegenüber den Produzenten und dem Handel den Angebotsverschiebungen nicht entziehen kann und er sein Konsumentenverhalten entsprechend anpaßt, selbst wenn er prinzipiell Vorbehalte gegenüber dieser Veränderung in sich trägt: Ihm fehlt es systembedingt an Macht, um in den Entscheidungsprozeß über Struktur und Entwicklung von Produktion und Distribution der Konsumgüter eingreifen und eigene Interessen einbringen oder durchsetzen zu können (vgl. Hatzfeld, 1988:13). Nach Geßner (1982:129) ist der private Verbrauch mithin sowohl institutionell als auch regional vorgeprägt, denn die Einzelhandelsunternehmen als wirt-

schaftlich selbständige Institutionen „lassen sich (...) von Eigeninteressen leiten und reflektieren mutmaßliche Konsumintentionen nur insoweit, wie sie einzelwirtschaftlich verwertbar erscheinen.“ Die andere Position nimmt umgekehrt an, daß der Wandel der Betriebsform lediglich die Reaktion der Unternehmen auf sich wandelnde Markt- und Gesellschaftsparameter (z.B. demographischer, ökonomischer, sozialpsychologischer oder räumlicher Art) darstellt und letztlich die von den Konsumenten ohnehin gewollten Veränderungen nur nachvollzogen, d.h. in unternehmerische Aktivität übersetzt werden.

Der Betriebstypenwandel wird auch als Ausdruck eines Anpassungszwangs des Einzelhandels an den allgemein bestehende Produktivitätsfortschritt anderer Wirtschaftsbereiche angesehen, der unerwünschten gesamtwirtschaftlichen Kapitalverschiebungen vorbeugen soll (vgl. Hatzfeld, 1988:13). Ein weiterer übergeordneter Aspekt des Betriebstypenwandels ist darüber hinaus in der allgemeinen Internationalisierung bzw. Globalisierung wirtschaftlicher Aktivität und Verflechtung in Produktion und Warenhandel zu sehen, die sich auch im Einzelhandel zuträgt. Während deutsche Handelskonzerne zunehmend auch im Ausland, vor allem in Osteuropa, operieren, wird der „Ländermarkt Deutschland“ immer mehr zum Betätigungsfeld ausländischer Handelsunternehmen. Spätestens seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre schreitet die Globalisierung auch im Handel mit aller Macht voran (vgl. Müller-Hagedorn, 1998:230; Berekoven, 1987:132). Dies zeigte sich gerade in jüngster Vergangenheit für Deutschland mit dem umfassenden Markteintritt der amerikanischen Firma Wal-Mart im Segment des SB-Warenhaus-Handels, der dem Preiswettkampf (im gesamten Lebensmittel-Einzelhandel) eine neue Qualität verleihen wird (vgl. Brandes, 1999:186), so daß hieraus Anpassungszwänge und ggf. Innovationen für bestehende oder neue Betriebstypen entstehen können. Auch der breit angelegten Versuch vorwiegend britischer und nordamerikanischer Unternehmen, in Deutschland Factory-Outlet-Center anzusiedeln, ist ein entsprechendes Beispiel: Aus nationaler Sicht ist dies ein Beitrag zum hiesigen Betriebstypenwandel, denn zuvor waren einkaufszentrenartig organisierten Hersteller-Direktvertriebe hierzulande unbekannt. Von den Wettbewerbseffekten, die in der Folge ihrer Ansiedlung entstehen, werden insbesondere traditionelle Betriebstypen des Einzelhandels erfaßt werden. Im Rahmen der Internationalisierungsbestrebungen von Einzelhandelsunternehmen werden also zunehmend Versuche unternommen, Betriebstypen und Verkaufskonzepte, die sich in anderen Ländern - ggf. bei anderen Randbedingungen - bewährt haben, auch im deutschen Markt zu etablieren. Darüber hinaus intensiviert sich mit dem neuen Engagement - teils ausgesprochen kapitalkräftiger - global agierender Konzerne hierzulande ganz allgemein der Wettbewerb und damit auch das Ringen um die bessere Unternehmens- bzw. Betriebstypen- und Standortstrategie.

Angesichts der Tatsache, daß „handelsendogene und handelsexogene Faktoren (...) in vielfältiger Weise verbunden und weitgehend untereinander abhängig sind“ gelangt Hatzfeld (1988:13) „zu der Feststellung, daß der Umstrukturierungsprozeß auf beide Ursachengruppen zurückzuführen ist“. Wegen „der im Handel vorherrschenden Entscheidungs- und Machtstrukturen“ spricht aus grundsätzlichen Überlegungen aus seiner Sicht „jedoch auch vieles dafür, daß den handelsexogenen Faktoren (...) eher eine Rolle als hinreichende Bedingung“ (Hatzfeld, 1988:33), denn als notwendige Voraussetzung für den Strukturwandel zuzusprechen ist. Dies gilt in erster Linie für die Nachfrage durch die Verbraucher, während rahmensetzende staatlich-gesellschaftsorganisatorische Faktoren, wie beispielsweise die Gesetzgebung, einer differenzierteren Betrachtung bedürfen. Auch nach Ansicht Kulkes (1992:239) ermöglichten in der jüngeren Einzelhandelsentwicklung in Deutschland zwar die „Konsu-

menten und Politiker den Standortstrukturwandel, vorangetrieben wurde er jedoch durch die Einzelhandelsbetriebe/-unternehmen.“

Für den vorliegenden Zusammenhang muß die Frage nach dem Antrieb der Betriebstypendynamik nicht endgültig geklärt werden. Vielmehr kommt es darauf an, zum einen zu erkennen, welche Vielzahl von Faktoren am Struktur- und Standortwandel des Einzelhandels beteiligt ist, sowie zum anderen ein grundsätzliches Verständnis für bestehende Interdependenzen zu gewinnen. Diese Faktoren bzw. Aktionsparameter bieten in der später zu führenden Diskussion um geeignete Steuerungsmaßnahmen der räumlichen Einzelhandelsentwicklung potentielle Ansatzpunkte. Festzuhalten ist daher, daß die Ursachen für den gesamten Veränderungsprozeß im Einzelhandel vielschichtig sind und es keine Einzelerklärung, sondern nur eine ganze Summe von Gründen gibt, „warum wir seit einigen Jahrzehnten einen derartig tiefgreifenden Umbruch im Angebots-, Standort-, und Betriebstypengefüge des bundesdeutschen Einzelhandels feststellen müssen“ (Becker/Beyer/Göler, 1996:17).

Über seine - in steter Veränderung befindliche - Standortwahl entfaltet der Einzelhandel unmittelbar und mittelbar eine hohe Raumwirksamkeit (vgl. Kapitel 4.1.2.1 und 4.1.2.2) mit entsprechenden Rückwirkungen auf die Orts- bzw. Stadtentwicklung in Stadt und Stadtregion.

Auch das Beziehungsfeld zwischen „Konsum“, „Einzelhandel“ und „Stadtentwicklung“ ist somit dadurch charakterisiert, daß

- zahlreiche wirksame Variablen bestehen,
  - die Beziehungsmuster eine hohe Komplexität und Dynamik aufweisen und
  - dahingehend eine weitreichende allgemeine Informationsunsicherheit besteht,
- was eine vollständige Erfassung der Wirklichkeit nahezu unmöglich erscheinen läßt (vgl. Geßner, 1982:142).

Die genannten analytischen Teilbereiche stehen zueinander in einem Verhältnis gegenseitiger Verursachung und Bedingung, ohne daß sich dies jedoch abschließend im Sinne eindeutiger Kausalitäten darstellen ließe (vgl. etwa Hatzfeld 1988:10; Becker/Beyer/Göler, 1996:17). Eine Orientierungsmöglichkeit über wesentliche Merkmale und Beziehungen bietet aber beispielsweise die modellhafte Vorstellung, die Tietz bereits 1969 in seinem ‚Kombinierten sozialökonomischen Grundmodell für den Einzelhandel‘ entwickelt hat (Tietz, 1969:24; vgl. Abbildung 4-22). Aus diesem Modell geht anschaulich die multilaterale Abhängigkeit der Existenz, des Erfolgs und der „Marktgängigkeit“ spezifischer Betriebstypen des Einzelhandels

- von der Nachfrage, also dem Konsumverhalten der Wohnbevölkerung,
- von soziodemographischen und wohnstandörtlichen Veränderungen als zwei Determinanten des Konsumverhaltens,
- von makroökonomischen Entwicklungen, welche auf die sozioökonomische Lebenslage der Individuen und Haushalte durchgreifen,
- von unternehmenspolitischen Entscheidungen sowohl in der warenproduzierenden Industrie als auch im Bereich der Einzelhandelswirtschaft und
- von den Rahmensetzungen der staatlichen Ordnung

hervor. „Wertvorstellungen, technische Entwicklungen sowie eine handelsspezifische Rechtsprechung bilden zusammen mit wirtschaftlichen Daten wie Bevölkerungs- und Einkommensstruktur, Bildungsgrad, Wirtschaftswachstum, die Grundlage für Weiterentwicklungen bestehender Betriebstypen und das Entstehen völlig neuer Betriebstypen“ (Tietz,



Solche Wirkungsketten lassen sich anhand des Modells, und unter Beachtung des hier nicht näher ausgestalteten, aber bereits in Kapitel 4.1.2.3 dargestellten Konsumverhaltens, für alle Betriebstypen erdenken.

Das auf die verschiedenen Betriebstypen - als in vielerlei Hinsicht spezifische Angebotsstätten - bezogene Konsumverhalten findet jedoch nicht gleichsam im luftleeren Raum statt, sondern unter einem konkreten Ortsbezug. Ein Spezifikum der Betriebstypen des Einzelhandels ist dabei ihre unterschiedliche Standortorientierung, d.h. es bestehen betriebstypenspezifische Standortpräferenzen. Diese rühren aus der speziellen Ausprägung der den jeweiligen Betriebstyp konstituierenden Konzeptelemente. Betriebstypen des Einzelhandels werden heute von den großen Handelskonzernen in der Verfolgung einer bestimmten Unternehmensstrategie gezielt entwickelt. „Im Handel ist das Bewußtsein über die Profilierung von Betriebstypen stark angewachsen. Die Filialunternehmer beschränken sich nicht mehr auf die Multiplikation einer (nur einer) einmal bewährten Formel nach dem Motto ‚x mal das gleiche‘, sondern schaffen mehrere größen- und sortimentsmäßig in der gleichen Branche abgestufte oder in unterschiedlichen Branchen nebeneinanderstehende Netze von Betriebstypen“ (Tietz, 1985:1317). So ist beispielsweise der Handelskonzern Douglas mit insgesamt 13 Vertriebslinien in sechs Branchen und dabei allein in Deutschland mit 1.876 Verkaufsstellen (1996) unternehmerisch engagiert (vgl. EHI, 1997:121). Wie strategisch und marktorientiert zielgruppenspezifische Handelskonzepte von den Großkonzernen entwickelt werden, wird auch anhand der Metro AG offenbar, die z.B. im Sortimentsbereich ‚Unterhaltungselektronik und Elektrowaren‘ mit zwei (graduell) unterschiedlichen Betriebstypen ‚Saturn-Hansa‘ (Technik-Kaufhaus) und ‚Media-Markt‘ (preisaggressiver Fachmarkt) aktiv ist, um einerseits eine möglichst breite Käuferschicht anzusprechen und andererseits möglichst flächendeckend, d.h. in den verschiedenen Standorträumen sowohl der innerstädtischen Zentren als auch der nicht-integrierten Lagen (Fachmarktzentren), präsent zu sein. Ganz allgemein werden die großen Handelsunternehmen im Bemühen um einen umfassenden Konsumentenkontakt „in Zukunft mit differenzierten Betriebstypen alle Standortalternativen erschließen und die Kontaktbasis intensivieren“ (Tietz/Rothaar, 1991:162). So ist auch die Metro AG mit insgesamt über 20 Vertriebslinien so gut wie aller Betriebstypenkonzepte vom Textil-Discounter über Baumärkte bis hin zum Warenhaus in allen relevanten Einzelhandelsmärkten mit zusammengekommen über 2.900 Verkaufsstellen vertreten (vgl. EHI, 1997:99). „Die stärkere Akzentuierung des Planungsgedankens und des konzeptionellen Vorgehens im Marketing führen inzwischen auch im Handel dazu, Betriebsstättenkonzepte auf dem Reißbrett zu entwerfen bzw. vorhandene zu überarbeiten“ (Berekoven, 1995:65). Die Bedeutung langfristiger, strategischer Planung und des Einsatzes entsprechender - in der Industrie schon lange bewährter - Planungsmethoden ist heute auch im Einzelhandel groß; alleine die mittlerweile erreichte Unternehmensgröße mit entsprechenden Investitionsvolumina führt bei vielen Handelsunternehmen bereits zu einem gewissen Planungsautomatismus (vgl. Berekoven, 1995:397), in dessen Rahmen die Betriebsformenpolitik häufig als Kernaufgabe der strategischen Planung angesehen wird - schließlich stellt sich im Einzelhandel der Wettbewerb der Unternehmen heute sehr stark als der Wettbewerb der Betriebsformen dar (vgl. Berekoven, 1995:403). Einen detaillierten Überblick über die Rolle der Betriebstypenpolitik - Berekoven (1995:63) spricht von Betriebsstätten-Profil-Marketing - als Teil und Aufgabe der strategischen Unternehmensführung sowie über konkrete Möglichkeiten der Konzipierung neuer Betriebstypen gibt Tietz (1985:1223 ff.). Nauer (1970:29) weist ganz grundsätzlich darauf hin, „daß die unterschiedliche Bedürfnisstruktur des Marktes zahlreiche Variationen des Leistungsangebotes zuläßt.“

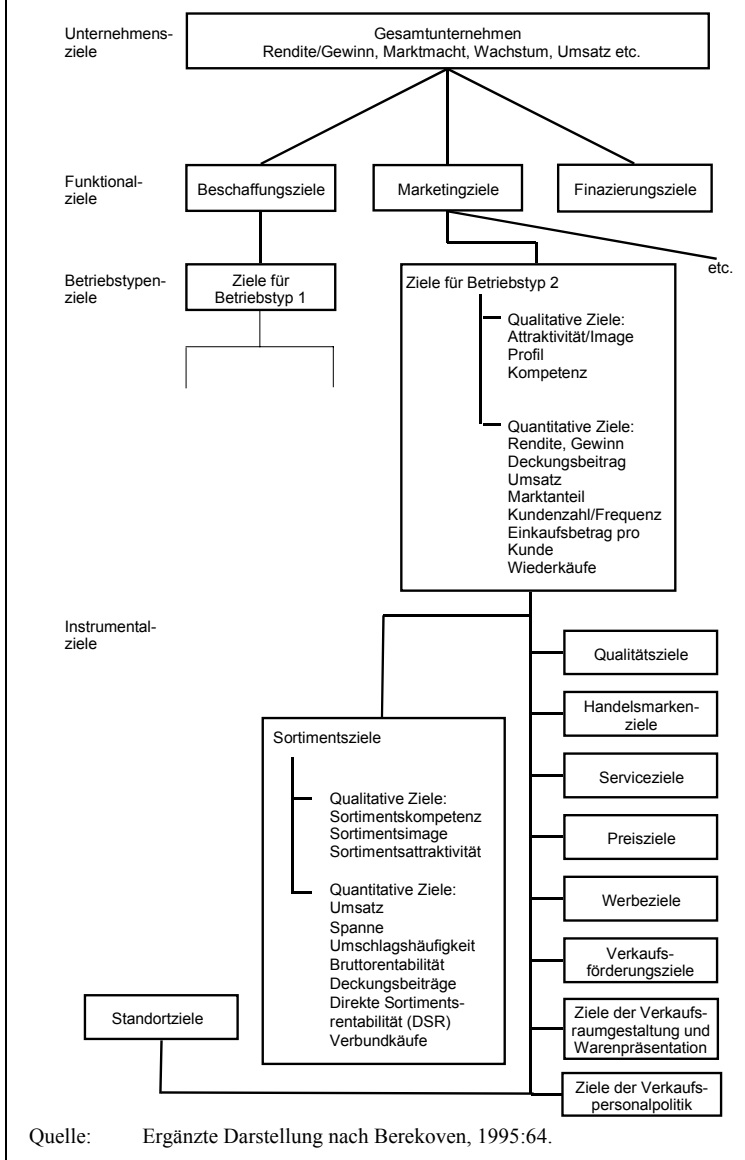
„Im Zentrum strategischer Entscheidungen stehen Überlegungen zu den zukünftigen unternehmensspezifischen Erfolgspotentialen, d.h. denjenigen Aktivitäten, die eine Erfolgsposition der Unternehmung begründen und die die Voraussetzung für einen dauerhaften zukünftigen Erfolg darstellen“ (Müller-Hagedorn, 1998:151). Damit erlangt die Aufgabe der Auswahl und Entwicklung geeigneter Betriebstypen innerhalb des Planungssystems von Handelsunternehmen eine zentrale Stellung, in ihr stellen sich die strategischen Handlungsoptionen zuvorderst dar (vgl. Müller-Hagedorn, 1998:151; 235). Auf die Einzelhandelsgeschichte Deutschlands zurückblickend, lehrt die „Erfahrung (...), daß vor allem jene Handelsorganisationen erfolgreich waren, die neue erfolgreiche Betriebsformen schnell adaptiert haben“ (Müller-Hagedorn, 1998:225). Welche Überlegungen ein Einzelhandelsunternehmen vornehmen muß, wenn ein neuer Betriebstyp eingeführt werden soll, läßt sich mit Berekoven (1995) erläutern, der das Zielsystem eines Einzelhandelsunternehmens unter besonderer Berücksichtigung der Marketingziele schematisch abgebildet hat (vgl. Abbildung 4-23). Hier wird nun auch deutlich, in welchem Verhältnis die Standortpräferenz eines solchen neuen Betriebstyps zu der Ausprägung der übrigen Konzeptelemente steht. Gleichsam konstitutiv für die Spezifik des jeweiligen Betriebstyps und daher untrennbar mit ihm verbunden, ist der „Standort (...) im Einzelhandel (...) zu den absatzpolitischen Instrumenten von besonders großer Bedeutung zu rechnen“ (Tietz, 1966:392). Dies gilt nicht nur, weil einmal getroffene Standortentscheidungen wegen der üblichen langen Mietvertragslaufzeiten bzw. wegen der getätigten Grunderwerbs- und Bauinvestitionen nur schwer zu revidieren sind, sondern insbesondere auch, weil die Umsatzhöhe in engem Zusammenhang mit der Standortgüte steht. D.h., die „Auswirkungen von Standortentscheidungen auf den Umsatz müssen besondere Beachtung finden“ (Müller-Hagedorn, 1993:11), wenn neue Betriebstypen entworfen werden. Mit Rücksicht darauf, daß die unterschiedlichen Betriebstypen Standorte mit unterschiedlichen Sets von Eignungsattributen bedürfen, ist dennoch im Handel „die Standortentscheidung in vielen Fällen als absatzpolitisches Instrument anzusehen“ (Müller-Hagedorn, 1993:11). Grundsätzlich muß die Standort(typen)planung aber mit den weiteren absatzpolitischen Bereichen in Abhängigkeit des jeweiligen Betriebstyps zielkongruent abgestimmt und verklammert werden (vgl. Abbildung 4-23).

Es ist davon auszugehen, daß im Rahmen einer Gesamtstrategie des Unternehmens für jeden Betriebstyp bestimmte Ziele festgelegt werden, die ihre Konkretisierung in den sie begründenden Instrumentalzielen des Marketing finden. Zwischen den einzelnen Betriebstypen können die Instrumentalziele unterschiedlich sein. Es kommt aber jeweils darauf an, die Aktionsparameter in den einzelnen absatzpolitischen Handlungsbereichen - hierzu kennt die Literatur zahlreiche Systematisierungen - so zu setzen, daß sie den Bedürfnissen der avisierten Zielgruppe entsprechen (vgl. Müller-Hagedorn, 1998:361). „Pioniere des Einzelhandels zeichnen sich geradezu dadurch aus, daß sie die von den traditionellen Betriebsformen hinterlassenen Verteilungslücken mit einer neuen Kombination des Leistungsmix geschickt auszufüllen suchen“ (Nauer, 1970:29-30). Die Verbraucher nämlich „werden dort einkaufen, wo die Kombination aller absatzpolitischen Instrumente der jeweiligen Interessenlage am besten entspricht“ (Tietz, 1966:204). Im Sinne eines Baukasten-Systems lassen sich aus der konkreten Festlegung der Instrumentalziele bzw. aus ihrer operationalen Übersetzung verschiedene Betriebstypen konstruieren, wobei sich freilich nicht alle denkbaren Möglichkeiten als untereinander kompatibel erweisen. „Das ‚Weltstadtwarenhaus zu Niedrigpreisen, gleich um die Ecke‘ ist und bleibt eine Utopie“ (Berekoven, 1995:63), dennoch - oder gerade deshalb - besteht bei der Paraphierung eines neuen Betriebstyps vom ersten Nachdenken an



„eine Vorstellung über die wichtigen strategischen Elemente, so den Grad der Preisaggressivität oder die höchstens tragfähigen Kostenanteile am Rohertrag oder am Umsatz“ (Tietz, 1985:1338). Allgemein ausgedrückt wird „wie bei einer Produktentwicklung (...) zu Anfang nach einer Art ‚unique selling proposition‘ (UPS) gesucht und darauf die einzelnen Attraktivitätsfaktoren zugeschnitten“ (Berekoven, 1995:67). Im Grunde genommen bestehen nach wie vor nur drei - rechnet man die Eignung eines Geschäftes zur Stiftung von Einkaufserlebnissen hinzu, dann sind es vier - Wettbewerbsdimensionen gegenüber der Nachfrageseite, in denen ein Handelsunternehmen danach trachten kann, einen Konkurrenzvorteil zu gewinnen:

**Abbildung 4-23:**  
**Zielsystem von Einzelhandelsunternehmen unter besonderer Berücksichtigung der Marketingziele**



Aus Sicht des Verbrauchers werden wahrnehmbare Vorteile in den Dimensionen „Niedriger Preis“, „Einkaufserleichterung“ oder „Exklusive Qualität“ zum Einkaufsargument (vgl. Nauer, 1970:30; Müller-Hagedorn, 1998:45, nennt statt der Qualität das „Sortiment“ bzw. die „Auswahlmöglichkeit“), so daß mit einem stringenten Aufbau und durch entsprechende Kundenkommunikation dieser Absatzprinzipien komparative Wettbewerbsvorteile erlangt werden können. Zur Ansprache dieser Querschnittsqualitäten sind jeweils vielfältige Maßnahmen geeignet.

Bei alledem kann unterstellt werden, daß unter den Standortzielen die Kompatibilität mit baurechtlichen Vorgaben in der Vergangenheit bestenfalls von randlicher Bedeutung für die Erwägungen der Unternehmensplanung waren, einen bestimmten Betriebstyp zu entwickeln bzw. an Standorten einer bestimmten Typologie zu multiplizieren. Da der Handel seine Innovationen erfolgreich in den Markt

introduzieren, d.h. im großen und ganzen die notwendigen Baurechte bislang erlangen konnte, bestand aus seiner Sicht bislang auch keine Notwendigkeit dazu. Künftig wird er sich allerdings stärkeren Signalen aus diesem Teil der Unternehmensumwelt ausgesetzt sehen, als dies bisher der Fall war (vgl. Kapitel 1).

Wie sehen nun die gängigen Betriebstypen in der Übersicht der Orientierung ihrer Leistungsbausteine bzw. Konzeptelemente aus? Ein Überblick über die Merkmale der derzeit wichtigsten nicht-agglomerierten Betriebsformen des stationären Einzelhandels in Deutschland läßt sich aus Tabelle 4-5 gewinnen. Dies kann freilich nur im Sinne einer grob charakterisierenden Typologie geschehen, zu der im Einzelfall Abweichungen bestehen können. Beispielsweise ist das bei den Fachmärkten der Fall, denn hier bestehen in der Einzelhandelspraxis zahlreiche Untertypen (kleine Fachmärkte, mittlere Fachmärkte, große Fachmärkte mit hoher Flächenproduktivität, große Fachmärkte mit geringer Flächenproduktivität und Hyper-Fachmärkte; vgl. Kulke, 1992:102) mit entsprechenden untereinander abweichenden Orientierungen hinsichtlich der angegebenen Merkmale.

**Tabelle 4-5: Merkmale wichtiger Betriebsformen des nicht-agglomerierten stationären Einzelhandels in Deutschland**

	Betriebsgröße (Vkf.)	Sortiment	Angebotsbreite	Angebotstiefe	Preisniveau	Bedienungsform	Angebotsgestaltung
Warenhaus	Ab 3.000 qm	Non food (ggf. auch food)	Sehr breit	Mittel bis tief	Mittel	Überwiegend SB	Offen, mittel bis hochwertig
Kaufhaus	Ab 1.000 qm	Non food	Breit	Tief bis mittel	Mittel bis hoch	Fremdbedienung (z.T. SB)	Hochwertig, ggf. mittel
SB-Warenhaus	Ab 3.000 qm	Food und non food	Breit	Mittel (bis flach)	Niedrig	SB	Offen, einfach
Verbrauchermarkt	Ab 1.000 qm	Food / non food Randsort.	Mittel bis breit	Mittel (bis flach)	Niedrig	SB	Offen, einfach
Fachmarkt	Mittel bis sehr groß	Non food	Breit	Mittel bis tief	Niedrig	SB und Beratung	Offen, mittel bis einfach
Supermarkt	Ab 400 qm	Food	Mittelbreit	Flach bis mittel	Niedrig	SB	Mitteleinfach
Selbstbedienungsladen	Klein bis mittel	Food	Mittel	Flach	Niedrig bis mittel	SB	Mitteleinfach
Diskont-/Klempreisg.	Klein bis mittel	Non food	Schmal, diskontinuierlich	Sehr flach	Sehr niedrig	SB	Sehr einfach
Fachgeschäft	Klein bis mittel	Non food	Schmal bis breit	Tief	Hoch	Fremdbedienung	Hochwertig
Spezialgeschäft (z.T. Markeng.)	Klein bis mittel	Non food	Schmal	Tief	Hoch	Fremdbedienung	Hochwertig
Boutiquen	Klein	Non food	Mittelbreit und flach oder eng und tief	Tief	Hoch	Fremdbedienung	Hochwertig
Havariemarkt / Sonderposteng.	Klein bis mittel	Food und non food	Mittel	Sehr flach	Niedrig	SB	Sehr einfach
Gemischtwarengesch.	Klein bis mittel	Food und non food	Breit	Flach	Mittel bis hoch	Fremdbedienung (z.T. SB)	Mitteleinfach
Nachbarschaftsladen	Klein	Food	Mitteleng	Flach	Hoch	Fremdbedienung	Einfach
Katalogschau-raum	Klein	Non food	Muster: eng Katalog: s. breit	Muster: Flach Katalog: mittel	Niedrig	Beratung und Fremdbedienung	Muster
Automatenverkauf	Klein bis mittel	Non food (z.T. food)	Mittel	Flach	Mittel bis niedrig	SB	Automaten

Quelle: Eigene Darstellung nach Kulke, 1992:67 (dort auf Grundlage von Hansen/Algermissen 1979; Tietz, 1985); IfH Köln 1995.

Die abgestimmte Ausprägung der Konzeptelemente im Sinne von Erfolgsfaktoren des Betriebstyps läßt sich stellvertretend am Beispiel des Lebensmittel-Discounters Aldi nachvollziehen, dessen Geschäftsprinzipien sich in den fünf Punkten „ein in der Artikelzahl beschränktes Sortiment“, „Waren, die den täglichen Grundbedürfnissen der Verbraucher entsprechen“, „problemlose Waren hinsichtlich der betrieblich notwendigen Bedingungen“, „bestmögliche Qualität – gemessen an den führenden Marken“ und „niedrigstmögliche Verkaufspreise“ zusammenfassen lassen (vgl. Brandes, 1999:182; siehe auch Eggert, 1998:137).

Bei der Spezifikation von Betriebstypen wird man mit der Festlegung auf bestimmte Ansprüche hinsichtlich der Ausprägung einzelner Konzeptelemente an anderer Stelle

Kompromisse eingehen müssen. Dies gilt auch und insbesondere für den Standort bzw. den Standorttypus, welcher als Vorzugsstandort für die Filialen des neuen Betriebstyps vorgesehen ist: Er wird sich vielfach im Resultat der Setzungen weiterer Konzeptelemente und damit von diesen determiniert ergeben (z.B. erfordern flächenbeanspruchende Sortimente geringer Flächenproduktivität einen mietkostengünstigen Standort; nach den üblichen Gradienten großstädtischer Miet- und Bodenmärkte liegt dieser tendenziell außerhalb dicht bebauter Zentren), oder er wird selbst zu einem zentralen Strategie-Element werden (z.B. Lebensmittel-Discounter mit großen Parkflächen an autoverkehrsgünstigen Standorten in Randlage zu den Zentren und Siedlungsbereichen). „Die Identifikation von Standorttypen (bzw. das Wissen um charakteristische Teileigenschaften und deren dynamische Veränderungspotentiale) ist damit auch wesentliche Basis einer fundierten strategischen Planung im Handel“ (Bienert, 1996:39). Der Standort eines Einbetriebsunternehmens oder von Filialen ist in die Strategieüberlegungen neben der Sortiments-, Qualitäts-, Preis-, Handelsmarken-, Service-, Werbe-, Verkaufsförderungs-, Warenpräsentations- und Verkaufspersonalpolitik auf jeden Fall als ein absatzpolitisches Instrument einzubeziehen (vgl. Müller-Hagedorn, 1998:361). Im bereits angesprochenen Beispiel von Aldi wird in den Unternehmensprinzipien zur Frage des Standorts von der Firma entsprechend geäußert, es gelte „die hohen Mieten für allerbeste Geschäftslagen zu vermeiden“, weswegen man „Aldi-Märkte meist nicht in den Haupteinkaufsstraßen, sondern in Nebenstraßen oder am Rande von Geschäftsstraßen“ finde, obwohl der weite Weg für die Kunden „natürlich nicht immer ganz angenehm“ sei „- aber er macht sich bezahlt. Denn auch niedrige Mieten tragen zu günstigen Verkaufspreisen bei“ (Brandes, 1999:240).

Insgesamt geht es also in der Betriebstypenpolitik „um das Ziel der Vermarktung einer Einkaufsstätte als Ganzheit, also als Attraktivitätsbündel, weil sie so auch von den Konsumenten wahrgenommen und erlebt wird. Sortiment, Preisniveau und u.U. auch der Standort dürften in diesem Zusammenhang die wesentlichsten Bestimmungsfaktoren darstellen, denn durch sie wird eine Einkaufsstätte wohl primär geprägt“ (Berekoven, 1995:63). Kein Zweifel über die Bedeutung des Standorts besteht jedoch dahingehend, daß er im operativen Geschäft ein äußerst wichtiger Faktor für den Erfolg jeder einzelnen Betriebsstelle ist, die nach den Erfordernissen des einmal spezifizierten Betriebstyps dann an einem konkreten Ort mit einem bestimmten, gegebenen Umfeld errichtet wird. „Eine Standortwahl erweist sich dann als richtig, wenn die damit verbundenen Erwartungen des Händlers hinsichtlich Frequenz, Struktur und Kaufverhalten der Kunden in Erfüllung gehen und sich dadurch die Standortkosten in entsprechenden Umsätzen und Renditen letztlich auszahlen“ (Berekoven, 1995:344). Genau diese Faktoren werden heutzutage minutiös und prospektiv vorausgedacht. Im Rahmen der Umsetzung des Betriebstypenkonzepts kommt nur ein bestimmter Standorttypus zur Lokalisation von Läden, die nach dessen Prinzipien arbeiten, überhaupt in Frage. Während man zu Zeiten, als mittelständische Einbetriebsunternehmen tendenziell die Einzelhandelslandschaft bestimmt haben, davon ausging, bei einem einmal fixierten Standort im Zeitablauf eintretenden Veränderungen durch kontinuierliche absatzpolitische Anpassungsmaßnahmen in der Sortiments- und Preisgestaltung begegnen zu können (vgl. Nauer, 1970:29), ist dies bei der heutigen Dominanz von Filialbetrieben, die großen Unternehmen gehören, vielfach nicht mehr individuell möglich, denn diese Geschäfte werden weitestgehend gleichartig nach dem „starren“ Muster eines bestimmten Betriebstyps multipliziert. Ggf. notwendige Anpassungen finden hier auf Ebene des Gesamtsystems, d.h. im Gesamtmarkt und damit unabhängig vom einzelnen Standort, statt. Solche Anpassungen können insbesondere in der Bereinigung bzw.

Weiterentwicklung des Filialnetzes (Aufgabe, Verlagerung, Neugründung von Filialen), in Preissenkungen, in der Neuaufnahme eines oder mehrerer Artikel in das Sortiment - dann jeweils aber gleichzeitig in allen Filialen -, oder in einer zentral gesteuerten Werbeaktion bestehen. Es kann davon ausgegangen werden, daß in den Filialsystemen des Einzelhandels zukünftig eine noch stärkere Standardisierung und Zentralisierung „unter (weitgehender) Nichtberücksichtigung (noch) bestehender lokaler und regionaler Marktunterschiede“ (Berekoven, 1995:69) stattfinden wird.

Ruft man sich die drei generell möglichen Aktionsteilbereiche der Standortpolitik des Einzelhandels (vgl. Pfuhl, 1994:138; Bienert, 1996:27), nämlich

- optimale Standortauswahl bei gegebenen bzw. festgelegten Standortanforderungen des jeweiligen Betriebstyps, denen die Realität spezifischer Bedingungen an den betrachteten konkreten Standorten gegenübersteht,
- Reoptimierung bei Veränderungen der Umweltbedingungen am Standort durch Entscheidungen über Maßnahmen der Standortanpassung, d.h. über die Anpassung der absatzpolitischen Aktionsparameter und
- Einflußnahme auf die Umweltbedingungen bei gegebenen bzw. festgelegten Standortanforderungen des Geschäfts- bzw. Betriebstyps

in das Gedächtnis, so zeigt sich, daß für die auf Basis eines starren Betriebstyps filialisierenden Unternehmen die Handlungsmöglichkeiten auf die sorgfältige Standortwahl sowie auf die Anpassungen des Filialnetzes durch Schließung, Vergrößerung oder Verlagerung von Verkaufsstellen begrenzt sind, wenn sich die Standortbedingungen verändern.

Das bedeutet, daß die in der operativen Expansionstätigkeit bzw. im Filialnetz-Management ausgewählten Standorte dem Standorttyp entsprechen müssen, der auf strategischer Planungsebene mit dem Entwurf des Betriebstyps, d.h. mit seiner spezifischen Architektur von Erfolgsbausteinen und deren immanenten Standortanforderungen vorbestimmt wurde. Nicht jeder Betriebstyp funktioniert daher an jedem Standort, vielmehr stellt sich der wirtschaftliche Erfolg nur an bestimmten Standorten ein. Nauer, der schon 1970 davon ausging, daß die Unternehmenspolitik explizit an den Bedürfnissen des Marktes auszurichten sei, unterstreicht bereits damals die Erfordernis „der richtigen Koordination von Standort, Sortiment und Preisen“ (Nauer, 1970:29) für den wirtschaftlichen Erfolg eines Handelsunternehmens.

Wie sieht nun die Palette möglicher Standorte, die ein Handelsunternehmen für die Vervielfältigung seiner Verkaufsstellen eines bestimmten Betriebstyps vorsehen kann, aus? „Grob unterteilt, sind Standorte entweder wohn- oder konkurrenz- oder verkehrsorientiert“ (Berekoven, 1995:343). Sie entsprechen damit eben der absatzpolitisch verfolgten Globalstrategie, die dazu führen soll, in einer der oben genannten Wettbewerbsdimensionen Vorteile zu erlangen. In Zusammenfassung der von verschiedenen Autoren<sup>1</sup> aus den Bereichen Handelsforschung, Marketing und Wirtschaftsgeographie beigetragen Standorttypen-Systematiken hat Bienert (1996:46) einen Vorschlag entwickelt, der in ergänzter Form in Tabelle 4-6 wiedergegeben wird. In dieser Typisierung der Standorte ist nicht nur ihre bloße räumliche Lage innerhalb des städtischen Siedlungs-/Zentrengefüges bzw. Freiraumgefüges berücksichtigt worden, sondern die Einordnung erfolgte auch nach weiteren quantitativen und qualitativen Merkmalen, die im Sinne von Umfeldparametern (Funktionen, Nutzungen und darauf bezogene Verhaltensweisen) summarisch die Güte des Standorts gegenüber typischen Anforderungen

---

<sup>1</sup> Bienert hat dazu insgesamt 21 Arbeiten, darunter z.B. diejenigen von Behrens 1966, Berekoven 1990, Heineberg und Mayr 1988, Müller-Hagedorn 1993 und Tietz 1993 ausgewertet.

des Einzelhandels ausmachen. Es lassen sich Zentrenstandorte, wohnorientierte Standorte, Nebenlagenstandorte und Randlagenstandorte voneinander abgrenzen. Die jeweiligen Spezifika lassen sich aus der Tabelle 4-6 ansehen.

**Tabelle 4-6: Standorttypologie**

Merkmal	Standorttypen			
	Zentren-Standort	Wohnorientierter Standort	Nebenlagen-Standort	Randlagen-Standort
Räumliche Lage	Stadt- bzw. Ortszentrum, in Großstädten auch Subzentren (Stadtteilzentren)	Kernwohngebiet, innerörtliche Gebiete mit hohem Wohnanteil; Wohnsiedlungsschwerpunkte im suburbanen Stadtumland	Sonstige Gebiete innerhalb einer Ortschaft (außer isolierter Industrie-, Gewerbe- und Sondergebiete)	Gebiete außerhalb geschlossener Siedlungsbereiche bzw. Ortschaften; isolierte Industrie-, Gewerbe- und Sondergebiete
Einzugsgebiet	Sehr weit	Sehr eng	Sehr eng (i) bis eng (a), bei Spezialagglomerationen auch weit	Weit (i) bis sehr weit (a)
Verkehrsanbindung	Sehr gute ÖPNV-Anbindung; gute/befriedigende Bedingungen für den Pkw-Verkehr	Pkw-Erreichbarkeit (war) i.d.R. unwichtig, da überwiegend Einkauf zu Fuß/mit dem Fahrrad, in jüngerer Vergangenheit aber mit wachsender Bedeutung	ÖPNV-Erreichbarkeit eingeschränkt; Bedingungen für den Autoverkehr sehr unterschiedlich	Sehr gute Pkw-Erreichbarkeit, umfangreiches Parkplatzangebot; ÖPNV-Anbindung schlecht (z.T. Einrichtung privater Zubringerbusse)
Konkurrenz-Situation	Mittlere bis starke branchengleiche/-fremde Konkurrenz; interregionale Konkurrenz zu benachbarten (Teil-)Zentren / Randlagen-Standorten	Keine (i) oder geringe (a) branchengleiche/-fremde Konkurrenz	Wie wohnorientierter Standort; z.T. gezielte branchengl. Konkurrenz (zur Erhöhung des Gruppenabsatzpotentials)	Keine Konkurrenz (i); geringe/mittlere branchengl. Konkurrenz (z.T. Konkurrenz sowie interregionale Konkurrenz zu Haupt- oder Nebenzentren (a))
Wirkung branchengleicher Konkurrenz	i.d.R. umsatzmindernd; bei Erweiterung des Gruppenabsatzpotentials u.U. umsatz erhöhend	Stark umsatzmindernd (Gruppenabsatzpotential nicht erweiterbar)	Grundsätzlich umsatzmindernd; bei Spezialgeschäften u.U. umsatz erhöhend	Umsatzmindernd; bei (a) u.U. umsatz erhöhend
Passantendichte	Sehr hoch	Mittel	Gering bis mittel	Gering (i); mittel b. hoch (a)
Einkaufsverhalten	Plan- und Spontankaufhandlung mit vorwiegend offener Unternehmenswahl	Plankaufhandlung mit geschlossener Unternehmenswahl	Vorwiegend Plankaufhandlung mit geschlossener Unternehmenswahl; bei branchengl. Agglomeration auch offene Unternehmenswahl	Plankaufhandlung mit geschlossener Unternehmenswahl (i), bei (a) auch offene Unternehmenswahl und Spontankaufhandlung
Art der Kunden	Gelegenheitskunden und Stammkunden	Stammkunden	Überwiegend Stammkunden	Stammkunden (i); Stamm- und Gelegenheitskunden (a)
Standortkosten	Sehr hoch	Mittel bis hoch	Niedrig bis mittel (i); mittel (a)	Niedrig (i); mittel bis hoch (a)
Bauliche Expansionsmögl. am Standort	Gering; Sonderfälle in zentralen B-Lagen durch div. Konversionsimmobilien	Gering	Gering bis mittel	Hoch
Rechtliche Nutzungsschranken	Bisherige Praxis: gering; bei restriktiver Anwendung: gering	Bisherige Praxis: mittel; bei restriktiver Anwendung: hoch	Bisherige Praxis: mittel; bei restriktiver Anwendung: hoch	Bisherige Praxis: gering; bei restriktiver Anwendung: hoch
Warenart	Überwiegend mittel- bis langfristiger Bedarf	Kurzfristiger Bedarf (i); bei (a) auch mittelfristiger Bedarf	Kurz- bis mittelfristiger Bedarf (i); bei (a) auch langfristiger Bedarf	Kurz- bis mittelfristiger Bedarf (i); bei (a) auch langfristiger Bedarf
Branche	Alle Branchen	Nahrungs- und Genußmittel; ergänzend insbesondere Reinigungs-, Drogerie- und Haushaltswaren, Zeitschriften	Alle Branchen möglich; bei branchengleicher Agglomeration insb. Möbel und Kunstgegenstände	Nahrungs- und Genußmittel; bei Fachmärkten insb. Möbel, Teppichböden, Bau-, Heimwerker- und Gartenbedarf, Pflanzen
Bevorzugung durch Betriebstypen ...	Waren- und Kaufhäuser, Fach- und Spezialgeschäfte, integrierte Einkaufszentren	Supermarkt, Discounter, Gemischtwarengeschäft, Nachbarschaftsladen, bei (a) auch Fachgeschäfte	Wie wohnorientierter Standort; bei (a) zusätzlich Spezialgeschäfte	Verbrauchermarkt, SB-Warenhaus, Fachmarkt, Einkaufszentrum und Agglomerationen dieser

Quelle: Veränderte Darstellung auf Grundlage von Bienert, 1996:46-47; (i) = isolierter Standort; (a) = agglomerierter Standort.

In der Überlagerung der hier dargestellten Standortmerkmale mit der in Tabelle 4-5 dargestellten Übersicht der Leistungsbausteine bzw. Konzeptelemente unterschiedlicher Betriebstypen wird einsichtig, warum sie in ihrer räumlichen Verbreitung auf bestimmte Standorttypen angewiesen sind, so wie es in der letzten Tabellenzeile (4-6) angegeben wird.

Es können an dieser Stelle nicht alle Interdependenzen, die zwischen den einzelnen Merkmalsbereichen und ihrer vom Standorttyp abhängigen konkreten Ausprägungen bestehen, im einzelnen diskutiert werden. Jedoch läßt sich der Zusammenhang zwischen den (im Markt bereits etablierten) Betriebstypen und deren „natürlicher“ Standortpräferenz ex post gut aus der tatsächlich vorgenommenen Lokalisation von Betriebsstellen erkennen. Im Strukturwandel des Einzelhandels der letzten Jahre und Jahrzehnte haben sich dabei eindeutige Strukturen herauskristallisiert (vgl. auch Kapitel 4.1.1). Kulke (1992) beschreibt die Standortpräferenzen der Betriebstypen, welche die Einzelhandelslandschaft in Deutschland gegenwärtig bestimmen, in einem umfassenden Überblick für Stadt, Stadtregion und Ländlichen Raum (vgl. Tabelle 4-7). Er differenziert dabei die Standorttypen etwas anders als Bienert, nämlich aus einer stärker an Aspekten der Raumordnung orientierten Sicht. Im Grundsatz sind jedoch die bei Bienert skizzierten Eigenschaften der Standorttypen auf das Gedankenschema von Kulke übertragbar. Zusätzlich zeigt Kulke die Marktbedeutung der einzelnen Betriebstypen im jeweiligen Standortkontext auf. Die Präferenzstandorte der Betriebstypen im einzelnen sind aus Tabelle 4-7 zu entnehmen, wobei auch hier wiederum lediglich charakteristische Standortorientierungen angegeben werden, die in der Mehrzahl der Fälle nachweisbar sind, atypische Fälle jedoch keineswegs ausschließen.

**Tabelle 4-7: Standortpräferenzen und Marktbedeutung wichtiger Betriebsformen des Einzelhandels**

Betriebstyp	Standortpräferenzen										Marktbedeutung		
	Ordnungsraum						Ländlicher Raum				Am Standort	Entwick- lung <sup>1)</sup>	
	Oberzentrum												
	City	Subzentren	Wohngebiete	Mittelzentren	Grundzentren	Sonst. Gemeinden	Nicht-integrierte Standorte <sup>2)</sup>	Mittelzentren	Grundzentren	Sonst. Gemeinden	Nicht-integrierte Standorte <sup>2)</sup>		
Warenhaus	X	(X)		(X)				X				Mittel – Groß	-
Kaufhaus	X	(X)		(X)				X				Mittel	0 +
SB-Warenhaus							X				X	Groß	+
Verbrauchermarkt							X	(X)			X	Groß	+
Fachmarkt	(X)	(X)		(X)			X	(X)			X	Mittel	++
Supermarkt		X NL		X	X			X NL	X			Groß	0 +
Selbstbedienungsladen		(X)NL	X		X	X			X	X		Mittel – Groß	0 -
Diskont-/Kleinpreisg.		X NL						X NL				Mittel	+
Fachgeschäft	X	X		X	X			X	X			Mittel – Groß	-
Spezialgeschäft	X	X		X				X				Gering	0
Boutiquen	X	X		X				X				Gering	0 +
Gemischtwaren- geschäft			(X)			X			(X)	X		Mittel Regional groß	-
Nachbarschaftsladen			X			X				X		Gering – Mittel Regional groß	-
Katalogschauraum		X NL		X NL	X			X NL	X	X		Gering	0 -
Automatenverkauf		X NL	X					X NL				Gering	0 -

Quelle: Kulke, 1992:68. NL = Nebenanlagen. 1) ++ = Zunahme, 0 = Gleichbleibend, - = Abnahme. 2) Standorte von Betrieben ohne unmittelbare Anbindung an innerstädtische Zentren von Ober-, Mittel- oder Grundzentren.

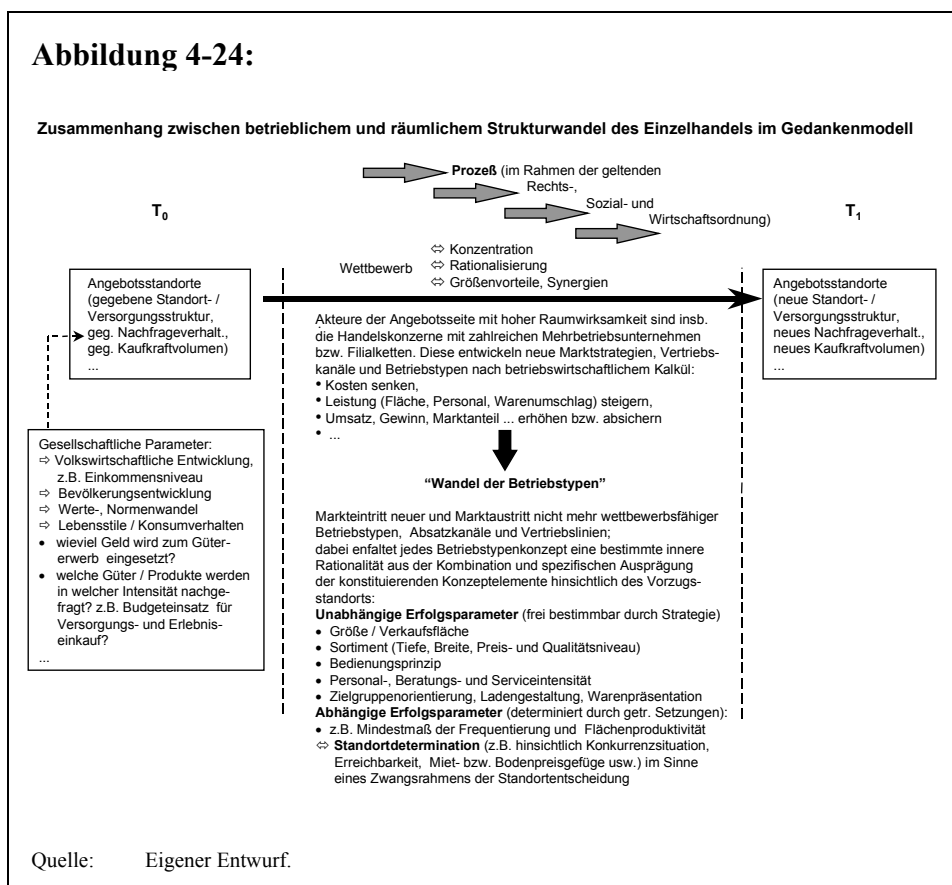
Exemplarisch und in Zusammenführung der Erkenntnisse aus den Tabellen 4-5 bis 4-7 soll hier für das Beispiel der SB-Warenhäuser die Orientierung eines Betriebstyps auf den

Vorzugsstandort in nicht-integrierter Lage nachvollzogen werden: Seiner Konzeptidee nach bietet ein SB-Warenhaus im Rahmen einer Niedrigpreisstrategie und nach dem Selbstbedienungsprinzip ein breites, zugleich eher flaches Sortiment an Nahrungs- und Genußmitteln sowie an weiteren Waren des täglichen, mittelfristigen und teils langfristigen Bedarfs an. Um den Konsumenten den Einkaufsvorteil einer großen Angebotsbreite für den Versorgungseinkauf (Bequemlichkeitsaspekt, ‚One-Stop-Shopping‘) bieten zu können, ist daher eine Mindestverkaufsfläche von ca. 3.000 qm notwendig. Durchschnittlich erreichten die SB-Warenhäuser in Deutschland im Jahr 2000 eine Verkaufsfläche von 6.600 qm, auf der im Durchschnitt nicht weniger als 51.420 Artikel angeboten wurden (vgl. EHI, 2000:245). Außerdem müssen große Parkflächen vorgehalten werden, um den Kunden als weiteren Bequemlichkeitsaspekt kostenfreie und nahe am Geschäft gelegene Kundenparkplätze anbieten zu können – der Pkw wird in der weit überwiegenden Anzahl der Fälle von den Kunden als Verkehrsmittel für den Einkauf bevorzugt, weil häufig ein Großmeneinkauf beabsichtigt ist und sich die Anreise dieserart für gewöhnlich am mühelosesten gestaltet. Im Jahr 2.000 lag der durchschnittliche Einkaufsbetrag pro Kunde in SB-Warenhäusern mit mehr als 5.000 qm Verkaufsfläche in Deutschland bei 29,12 € (vgl. EHI, 2001:229). Da andererseits beim SB-Warenhaus auch der Preisvorteil als herausragendes Element der Absatzstrategie zu realisieren ist, muß der Fixkostensockel des Betriebs gering gehalten werden. Das heißt, daß bei dem gegebenen großen Flächenbedarf nur ein Standort mit einem vergleichsweise geringen Miet- bzw. Grundstückspreisniveau in Betracht kommt, im Fall der Miete gegenwärtig maximal etwa 10 €/qm. Das sind Bedingungen, die in der Regel nur an außerhalb der Zentren gelegenen nicht-integrierten Standorten vorzufinden sind. Darüber hinaus steht einer Ansiedlung in den Zentren der Städte und Gemeinden häufig auch entgegen, daß dort die Flächen in der notwendigen Größe nicht verfügbar sind. Zudem wird nach dem Betriebstypenkonzept des SB-Warenhauses versucht, die Fixkosten durch eine offene und einfache Angebotsgestaltung gering zu halten. Zugleich muß mit dem massierten Angebot ein zahlenmäßig großes Kundenklientel angesprochen werden, um die Tragfähigkeit zu garantieren. Dort, wo in Stadt und Region die für ein SB-Warenhaus noch akzeptablen Miet- und Grundstückspreise anzutreffen sind, ist die Dichte der Haushalte bzw. Nachfragestandorte tendenziell gering, so daß ein auch räumlich großer Einzugsbereich angesprochen werden muß. Das macht eine autoverkehrsgünstige Lage des Standortes für die Einrichtung notwendig. Auch hierin manifestiert sich das Hinwirken auf eine möglichst positive Ausgestaltung des Wettbewerbsvorteils „Einkaufsbequemlichkeit“. Die am vorgesehenen Standort bereits gegebene Passantendichte ist unerheblich, denn SB-Warenhäuser werden zielgerichtet im Sinne einer Plankaufhandlung aufgesucht, der Stammkundenanteil ist hoch. Aus Gründen der Konkurrenz werden Ansiedlungsbereiche branchengleichen Besatzes gemieden, jedoch werden Agglomerationen mit Anbietern anderer Branchen, insbesondere mit Fachmärkten, gerne eingegangen. In diesem Fall kann sich zwischen den Anbietern eine bestimmte (von den Parkplätzen ausgehende) Passantenfrequenz entwickeln, es erhöht sich auch der Anteil von Spontankäufern, und insgesamt weitet sich die Angebotsattraktivität und damit auch das Gruppenabsatzpotential aus. Alles in allem kommen daher für SB-Warenhäuser nur Ansiedlungsräume außerhalb geschlossener Siedlungsbereich, z.B. in isoliert liegenden Industrie-, Gewerbe- und Sondergebieten, mit gleichzeitig hoher Verkehrsgunst für den MIV in Frage. Einem näheren Heranrücken an die Nachfragestandorte stehen teilweise rechtliche Nutzungsschranken entgegen, da ein SB-Warenhaus als großflächiger Einzelhandelsbetrieb nach Baunutzungsverordnung in einer ganzen Reihe von Baugebietstypen nicht angesiedelt werden kann, vor allem nicht in Wohngebieten (vgl. dazu Kapitel 6.8.3). Umgekehrt wird aber

zunehmend durch eine restriktiveren Ansiedlungspolitik mit einer entsprechend verschärften Anwendung baurechtlicher Steuerungsmöglichkeiten seitens der öffentlichen Hand darauf hingewirkt, daß - zumindest für bestimmte Einzelhandelsangebote - keine neuen Ansiedlungsmöglichkeiten in städtebaulich nicht-integrierter Lage geschaffen und ggf. bestehende Lücken in der örtlichen Plankulisse geschlossen werden. So soll ein weiteres räumliches Auseinanderfallen der Wohn- und Versorgungsfunktionen verhindert werden.

Bedenkt man jedoch die nach Kulke (1992; vgl. Tabelle 4-7) bereits bestehende große Marktbedeutung und die vorhergesagte positive Entwicklungsrichtung gerade der großflächigen Betriebstypen mit Standortpräferenzen für Lagen außerhalb der Zentren, so wird daraus deutlich, daß sich die räumliche Angebotsstruktur schwerpunktmäßig abseits der gewachsenen städtischen Zentren - so wie in Kapitel 4.1.1 skizziert - fortentwickeln wird, wenn dies schrankenlos geschehen kann.

In einer zusammenfassenden modellhaften Abstraktion stellen sich die Zusammenhänge zwischen dem Betriebstypenwandel, den zugrunde liegenden handelsendogenen und handelsexogenen Veränderungen, den Veränderungen der einzelnen Standorte und der räumlichen Angebotsstruktur, die sich in deren summarischer Wirkung weiterentwickelt, dar, wie in Abbildung 4-24 veranschaulicht. Daß von der Veränderung der räumlichen Standortstruktur des Einzelhandels Rückwirkungen auf die allgemeine Siedlungsentwicklung in Stadt und Region ausgehen, liegt auf der Hand. Auf den Beitrag des Einzelhandels zur Suburbanisierung als gegenwärtig bestimmenden Prozeß der Siedlungsentwicklung in Deutschland ist bereits in Kapitel 4.1.2.1 eingegangen worden.



In der allgemeinen, modellhaften Überlegung wandelt sich die zum Zeitpunkt  $t_0$  gegebene Angebotsstruktur im Zeitablauf durch das Wirken des Betriebstypenwandels und der Faktoren, die diesen begründen, zu einer neuen Angebotsstruktur zum Zeitpunkt  $t_1$ . In der Terminologie nach Tietz/Rothhaar (1991:158) entspricht die derzeitige Entwicklung einer

Verschiebung der Angebotsstruktur vom primären Einzelhandelsnetz zum sekundären Einzelhandelsnetz. Unabhängig von der Namensgebung wird sich in  $t_1$  eine veränderte



räumliche Angebotsstruktur einstellen, die - vor dem Hintergrund zwischenzeitlich ggf. ebenso geänderter Rahmenbedingungen - eine Abwandlung des Nachfrageverhaltens, insbesondere der beobachtbaren räumlichen Einkaufsorientierung, nach sich ziehen wird. Es bestehen kaum Zweifel: „Vom Umfang und von der Schnelligkeit der Dynamik im Einzelhandel gehen tiefgreifende Veränderungen auf die Siedlungsstruktur aus. Aus dem Wettbewerb um Marktanteile zwischen unterschiedlichen Vertriebsschienen ist auch eine Polarisierung zwischen verschiedenen Standorttypen geworden, nämlich zwischen verbrauchernahen und verbraucherfernen, zwischen ÖPNV-bezogenen und Pkw-bezogenen, zwischen versorgungs- und erlebnisorientierten Standorten“ (Bleyer, 1999:133).

Im hier gezeigten Modell steht die Angebotsseite als primäre Antriebskraft der Struktur- und Standortdynamik des Einzelhandels im Mittelpunkt. Es wird die These vertreten, daß neben den bereits genannten Faktoren ein besonderer Impuls für den gegenwärtig zu beobachtenden Wandel vom bestehenden intensiven Wettbewerb auf der Angebotsseite ausgeht (vgl. Berekoven, 1987: 129 ff. und 156-158). Neben dem beständigen Zwang zur weiteren Rationalisierung der Distribution kann als - nach außen sichtbarer - Ausdruck dieses Wettbewerbs der unter den Handelsunternehmen verlaufende Konzentrationsprozeß angesehen werden. Im Lebensmittelbereich erwirtschaften z.B. die 10 größten hier aktiven Unternehmen bereits einen Anteil von 84 % (1998) des in Deutschland mit Lebensmitteln getätigten Gesamtumsatzes (vgl. M+M Eurodata 1999) und es wird eine weitere Konzentration vorausgesagt: Im Jahr 2010 werden nach einer Prognose von M+M Eurodata (2000) bereits knapp 82 % des Lebensmittelumsatzes in Deutschland von den dann größten fünf Unternehmen getätigt werden. Nicht zuletzt verschärft sich dieser Wettbewerb durch die Internationalisierung und den Markteintritt neuer Mitbewerber, was jüngst zu einem „spürbaren Wandel der deutschen Handelsszene“ (Rohleder, 1999:318) führt: „Der Zwang zu Größe, zu Economies of Scale, zu nationaler und internationaler Entwicklungskraft, zu einer adäquaten Börsenkaptalisierung, Shareholder Value und internationaler Brandentwicklung ist ein Vorbote der neuen Einzelhandelswelt, die maßgeblich von Wal-Mart durch Setzen der Standards bestimmt wird“ (Rohleder, 1999:318).

Neben der absatzmarktseitigen Ausbildung von Wettbewerbsvorteilen können solche Wettbewerbsvorteile auch beschaffungs- und systemseitig entwickelt werden, wobei letztlich immer das Ziel verfolgt wird, die Kosten zu senken und/oder die Produktivität zu erhöhen. Aus Unternehmenssicht kann diesem Zweck dienen, Rationalisierungsmaßnahmen durchzuführen, Konzentrationseffekte auszunutzen, Größenvorteile auszuspielen oder Synergiepotentiale inwertzusetzen. Als Handlungsfeld kommen dabei alle Unternehmensfunktionen, also etwa Einkauf, Warenlogistik, Rechnungs- und Personalwesen, Marketing oder Vertrieb in Frage (ein differenzierter Katalog möglicher zu adressierender Erfolgsfaktoren des Einzelhandels ist bei Berekoven, 1995:401, dargestellt). Rationalisierungsmöglichkeiten des Betriebsablaufs ergeben sich z.B. durch die Einführung neuer Technologien, wie etwa elektronischer Warenwirtschaftssysteme, oder durch den immer größeren Kreis von Produkten, die als problemlose Güter im Selbstbedienungsprinzip verkauft werden können. ‚Economies of Scale‘ lassen sich demgegenüber insbesondere im Bereich Einkauf erwirken<sup>2</sup>. Die von

<sup>2</sup> Brandes (1999:226), langjähriges Mitglied des aus drei Personen bestehenden Verwaltungsrates als höchstem Führungsgremium von Aldi-Nord, berichtet über „manchmal schändliche Praktiken“ (von denen er Aldi ausdrücklich ausnimmt): „Wenn heute ein Großer im deutschen Lebensmittelhandel einen Kleinen schluckt, dann zittert die gesamte Nahrungsmittelindustrie. Das übernehmende Unternehmen vergleicht sofort alle Einkaufskonditionen des übernommenen Unternehmens mit den eigenen Konditionen. Das ist selbstverständlich und nützlich, um die eigenen Konditionen zu verbessern oder um auch mit dem neuen höheren Volumen in neue Verhandlungen zu gehen. Aber es geschieht etwas ganz anderes, eigentlich

den Lieferanten angesichts der Nachfragemacht der großen Handelskonzerne gewährten Preisnachlässe können z.B. zur weiteren Herausbildung des absatzmarktseitigen Wettbewerbsvorteils „billiger“ eingesetzt werden. So gehört es beispielsweise zu den Absatzprinzipien der Firma Aldi, einkaufsseitig erreichte Kostenvorteile sofort an den Konsumenten weiterzugeben, und nicht etwa zur Gewinnsteigerung oder für sonstige Zwecke zu verwenden (vgl. Brandes, 1999:182, 186).

Den in der Breite in den 70er Jahren erfolgreichen Markteintritt des Verbrauchermarktes als damals neue Betriebsform führt Hatzfeld (1986:24) z.B. im wesentlichen auf die günstigere Kostenstruktur zurück, die relativ zu den Betriebsformen bestand, die damals bereits etabliert waren. Dies ließ eine preispolitische Aggressivität zu, die in der Folge eine rasche Marktdurchdringung ermöglichte. Die günstige Kostenstruktur resultierte dabei aus einer Reduktion von Wareneinstandskosten (Eigenproduktion, Überbrückung des Großhandels, Ausübung von Nachfragemacht, Sortimentsgestaltung nach Maßgabe hoher Warenumschlagsgeschwindigkeit und Umsatzstärke), aus der Verschaffung von Vorteilen auf dem Kapitalmarkt (Minimierung der Eigenkapitalbasis, Kooperation mit anderen Handelsbetrieben und/oder Banken), aus Personaleinsparungen (Übertragung einzelhandelstypischer Arbeiten auf den Konsumenten, Dequalifizierung der Arbeitsplätze, Zentralisierung von Managementfunktionen, Substitution von Personal durch Verkaufsfläche, Personaleinsatzplanung) und aus einer Senkung der Standortkosten (Minimierung der Kosten für Grunderwerb oder Miete, Erschließungsanlagen und Betriebskosten; Optimierung betrieblicher Abläufe).

Gerade im Einzelhandel besteht ein dynamischer Marktprozeß; das Wesen des Wettbewerbs der Marktteilnehmer liegt im immer kurzzyklischeren Wechselspiel von Aktion und Reaktion im allgemeinen Streben, mittels markt-, beschaffungs- und organisationsstrategischer Maßnahmen die Nachfrage stärker an sich zu ziehen. Ein wie auch immer gelagerter innovatorischer Vorstoß bewirkt in kurzer Zeit eine - häufig in einfacher Imitation bestehende - Reaktion der Konkurrenz. Der herrschende Preiskampf im deutschen Lebensmittelmarkt kann hier genau so als aktuelles Beispiel gelten, wie die Einführung von wöchentlich regelmäßig vorgenommene Aktionsverkäufen von Non-Food-Waren bei den Lebensmitteldiscountern oder die Größenexplosion der Möbelhäuser. Unter den gegenwärtig für die Einzelhandelswirtschaft gegebenen Bedingungen eines Käufermarktes besteht für die Anbieter ein dauernder Zwang zur Leistungssteigerung. Die Nachfrage profitiert davon, indem sie etwa auf eine größere Auswahl und bessere Serviceleistung zugreifen oder mit Preissenkungen und Qualitätsverbesserungen rechnen kann. Für die kommenden Jahre kann nach Eggert (1998:169) mit diversen Neuentwicklungen von Betriebsformen gerechnet werden, die sich danach unterteilen lassen, welcher Wettbewerbsvorteil aus Kundensicht besonders angesprochen werden soll: Unter den discount-orientierten Formen könnten sich u.a. „Edel-Discounter“ (nach der Idee der Factory-Outlet-Center: Markenware zu sehr günstigen Preisen) oder Automatenstraßen ausprägen, bei den convenience-orientierten Formen könnte es zur Ausbildung neuer Nahversorgungsflächen mit dem Nukleus von Tankstellen, Post- oder Bankschaltern kommen, und bei den erlebnisorientierten neuen Formen werden z.B. nach thematischem Konzept entwickelte Läden (z.B. Walt-Disney, ‚Lable-Stores‘, ‚Brand-Lands‘), Geschäfte und Zentren mit der Kombination von Waren und Gastronomie und/oder Unter-

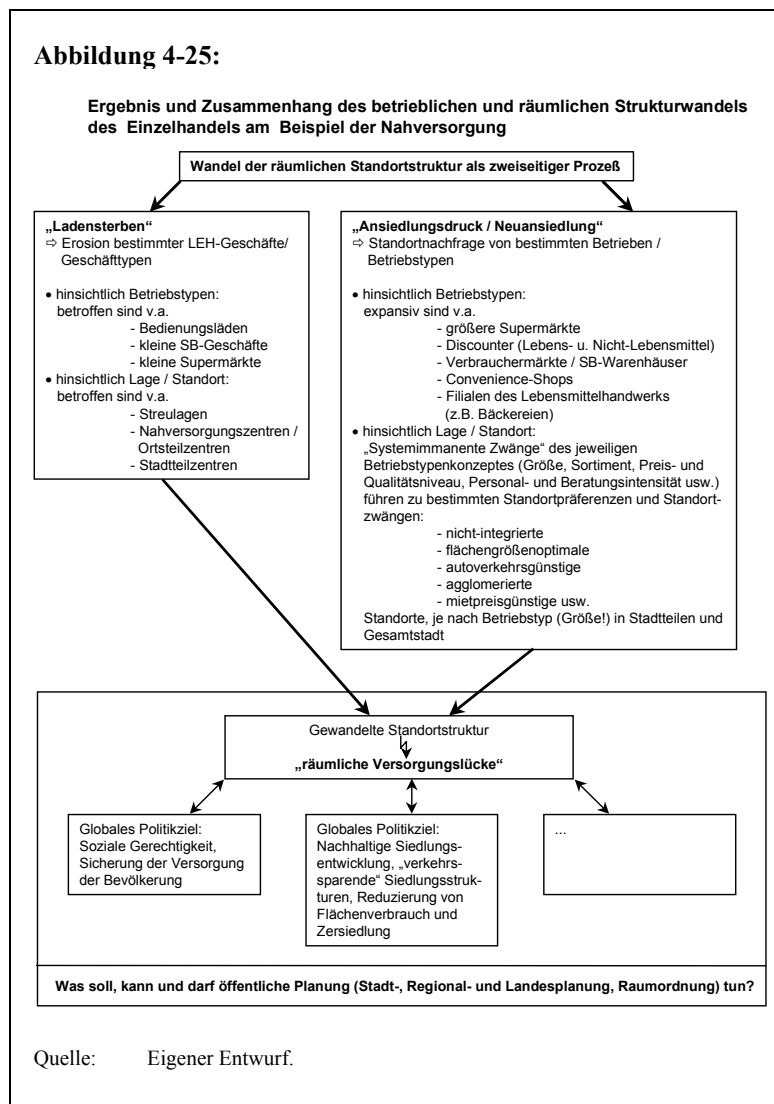
---

unglaubliches: Sollte der Kleine irgendwo einen niedrigeren Einkaufspreis als der Große gehabt haben, so fordert der Große die Differenz gleich für zwei Jahre rückwirkend als Gutschrift. Teilweise zieht er die Summe gleich von der nächsten Rechnung ab. Das ist pure Machtausübung und hat mit fairen Handelspraktiken nichts zu tun!“

haltungsangeboten sowie branchenorientierte Themenkaufhäuser (Wohnwelt, Öko-Kaufhaus, Ethno-Kaufhaus) erwartet.

Bei alledem erfährt das wettbewerbliche Streben der Einzelhandelsunternehmen allerdings seine Grenzen an den Festsetzungen der bestehenden staatlichen Ordnung (vgl. Kapitel 2.2.2). Insofern verläuft auch der Prozeß des im Modell dargestellten Struktur- und Standortwandels des Einzelhandels im Rahmen der hierzulande geltenden Sozial-, Rechts- und Wirtschaftsordnung mit ihren - teilweise explizit, teilweise implizit - aus Gesetzen und Staatszielen ableitbaren Anforderungen. Darauf und auf die dahingehend faktisch bestehenden Verhältnisse - auch als Ausdruck vergangener Entwicklungen und deren Handhabung - wird in Kapitel 5 näher eingegangen.

Vor dem Hintergrund der bislang über die Betriebstypen gewonnen Kenntnisse sollen die Zusammenhänge noch einmal anhand einer problemorientierten Modellüberlegung am Beispiel der Nahversorgung veranschaulicht werden (vgl. Abbildung 4-25). Damit soll der bis dato beschriebene räumliche und betriebliche Strukturwandel des Einzelhandels nun näher in den Zusammenhang mit Zielsetzungen der räumlichen Planung gebracht werden.

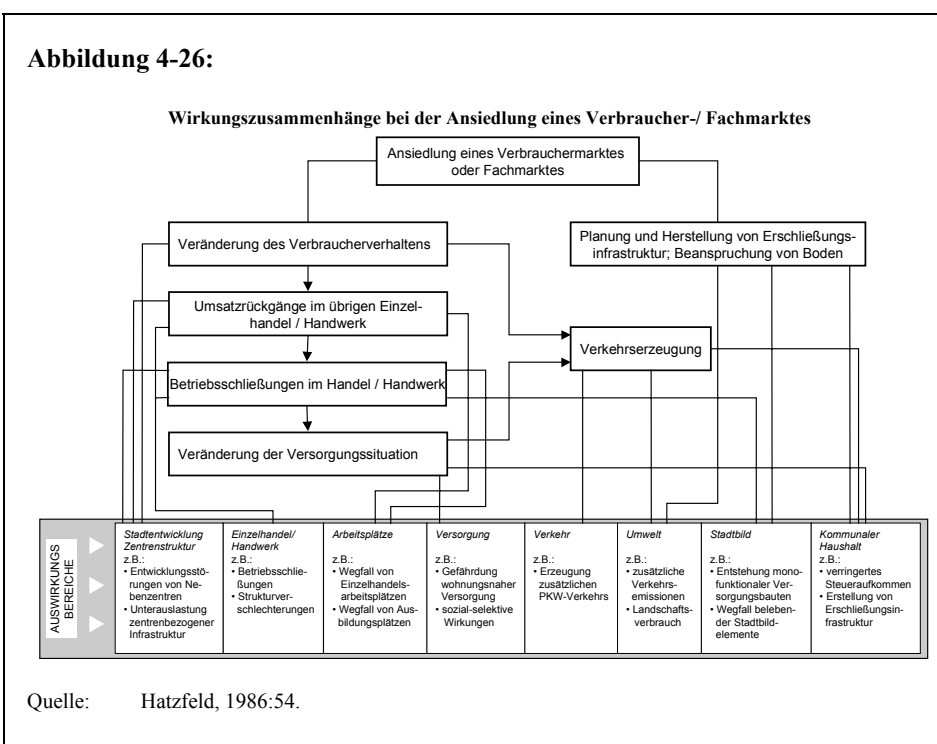


Der Wandel der räumlichen Standortstruktur nahversorgender Betriebe wird als zweiseitiger Prozeß begriffen, der in den beiden Teilentwicklung des „Ladensterbens“ bestimmter Angebote und Betriebstypen auf der einen Seite und durch den „Ansiedlungsdruck“ bzw. Neuansiedlungen bestimmter Betriebstypen auf der anderen Seite besteht. Mit dem dabei erfolgenden Betriebstypenwandel geht zugleich ein Standortwandel einher, welcher zu einer - gemessen an bisherigen Verhältnissen - räumlichen „Versorgungslücke“ führt, weil der zahlenmäßige Geschäftsbesatz in der Fläche extensiviert wird. Die Frage, welche räumliche Angebotsdichte die „richtige“ oder wünschenswert ist, oder, anders ausgedrückt, ab welcher Besatzdichte von Einzelhandelsbetrieben gegebene Verhältnisse als Problem anzusehen sind, kann ange-

sichts einer fehlenden entsprechenden Theorie nur normativ beantwortet werden. Daran knüpft sich dann die Frage, was öffentliche Planung unternehmen kann, darf und soll, wenn

solche als Mißstand erkannten Verhältnisse verhindert oder wieder abgeändert werden sollen. Bestehende Planungsleitbilder und in einschlägigen Gesetzen niedergelegte Regelungen und Ansprüche können herangezogen werden, um hierzu Hinweise zu gewinnen. Beispielsweise sind solche Ansprüche aus der 1998 novellierten Fassung des Baugesetzbuches sowie des Raumordnungsgesetzes ableitbar (vgl. Kapitel 2.2.2 und 4.3.1). In Kapitel 5 wird zu der oben aufgeworfenen Frage nach der räumlichen Angebotsdichte des Einzelhandels eine Position entwickelt.

Um aufzuzeigen, daß die Wirkungen des (betriebstypenspezifischen) Standortwandels des Einzelhandels in vielfältiger Hinsicht auftreten und viele darunter auch kritisch einzuschätzen sind, wird abschließend eine Übersicht von Hatzfeld (1986; vgl. auch DIfU 1977 für Verbrauchermärkte; BAG, 1995:74 und Vogels/Holl/Birk, 1998:176 für den allgemeinen Fall großflächiger Einzelhandelsprojekte) wiedergegeben (vgl. Abbildung 4-26), in der schematisch die Wirkungszusammenhänge bei der Ansiedlung eines Verbraucher- oder Fachmarktes in einem lokalen bzw. regionalen Bezugsraum dargestellt sind.



Bei Realisierung eines solchen Projektes ist in der Wirkungskette mit einer Veränderung des Verbraucherverhaltens, mit Umsatzrückgängen im übrigen Einzelhandel und Lebensmittelhandwerk des Einzugsbereichs, mit Betriebsschließungen und daher mit einer Veränderung der objektiven Versorgungsstruktur zu rechnen.

Damit kommt es zu einer Verkehrserzeugung, denn das Versorgungsbedürfnis muß nun an den Knoten eines Angebotsnetzes mit räumlich weiter geknüpften Maschen befriedigt werden. Außerdem gehen von einer Verbraucher- oder Fachmarktansiedlung direkte Verbrauchseffekte auf natürliche (Bodenbeanspruchung) und technische Ressourcen (Erschließungsinfrastruktur) aus. So lassen sich - verbunden mit einem jeweiligen Perspektivenwechsel - negative Auswirkungen auf die Stadtentwicklung und Zentrenstruktur, auf den Wirtschaftssektor Einzelhandel, auf den Arbeitsmarkt, auf die räumliche Versorgungsstruktur, auf das Verkehrssystem, auf die Umwelt, das Stadtbild und den kommunalen Haushalt erwarten. Beispielsweise hat die BAG (1995:85) nachgewiesen, daß die Leistungsbilanz eines Verbrauchermarktes gegenüber einem vergleichbaren Warenhaus unter dem Aspekt des direkten Kommunalsteueraufkommens um mehr als ein Viertel schlechter ausfällt. Ähnliches gilt für die Beschäftigung: Traditionelle Einzelhandelsbetriebsformen (Waren- und Kaufhäuser, Fachhandel, kleinere SB-Geschäfte) beschäftigen je Flächeneinheit zwei- bis zweieinhalb

mal so viel Personal, wie dies großflächige Einzelhandelsbetriebe mit Standorten auf der grünen Wiese (Verbrauchermärkte, Fachmärkte, SB-Warenhäuser) tun (vgl. BAG, 1995:87). Vogels/Holl/Birk (1998) haben in einer aktuellen Studie die - im wesentlichen negativen - Wirkungen der Ansiedlung verschiedener großflächiger Einzelhandelsbetriebe empirisch am Beispiel mehrerer baden-württembergischer Gemeinden in den unterschiedlichen Reaktionsfeldern nachgewiesen. Unter anderem konnte gezeigt werden, daß in der Folge der Ansiedlungen von Einzelhandelsgroßprojekten im Durchschnitt von acht Untersuchungsfällen nur noch 50 % der Kunden die nun konkurrenzierten Betriebe „weiterhin“ besuchen, während die andere Hälfte angab, diese Geschäfte nur noch „selten“ (22 %) oder „nicht mehr“ (21,5 %) aufzusuchen (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:219).

Es konnte in diesem Kapitel aufgezeigt werden, daß die Entwicklungen auf der Angebots- und Nachfrageseite der Einzelhandelsfunktion interdependent miteinander verflochten sind. Davon ist auch die Standortwahl der Betriebe nicht ausgenommen. Als wichtigste Antriebskraft zum „Wandel im Handel“ bzw. der Dynamik des Betriebsformenwandels wurde der Wettbewerb der Einzelhandelsunternehmen ausgemacht, der darum bemüht ist, nicht nur absatz- und beschaffungsseitig, sondern auch betriebsorganisatorisch komparative Konkurrenzvorteile zu realisieren. Träfe dies dabei jedoch nicht gleichzeitig auf entsprechende Voraussetzungen auf der Nachfrageseite, so blieben diese Bemühungen des privaten Kapitals um die stetige Etablierung neuer und aus Kundensicht attraktiver Angebotsformen jedoch ergebnislos. Der Präferenzstandort bzw. der vorzuziehende Standorttyp für etablierte und neue Betriebsformen des Einzelhandels wird durch die Ausprägung ihrer Konzeptelemente in Abhängigkeit der gewählten Absatzstrategie vorbestimmt. Damit wird potentiell ein wesentliches Antriebsmoment zur Veränderung der allgemeinen Siedlungsstruktur geleistet. Aber nicht nur die Siedlungsstruktur ist vom Struktur- und Standortwandel des Einzelhandels betroffen. Vielmehr wurde deutlich, daß eine Vielzahl unterschiedlicher potentieller Auswirkungen der Ansiedlung von Betrieben des großflächigen Einzelhandels besteht, die sich sowohl im konkreten Standortkontext, als auch in summarischer Wirkung im Gesamtsystem niederschlagen.

Nachfolgend sollen daher einige ausgewählte Probleme des Struktur- und Standortwandels des Einzelhandels hinsichtlich der Wirkungsbereiche Flächenverbrauch, Verkehr und Versorgungsnetz herausgegriffen und vertieft untersucht werden.

### **4.3      Ausgewählte Problemkreise einer sich verändernden Einzelhandelslandschaft**

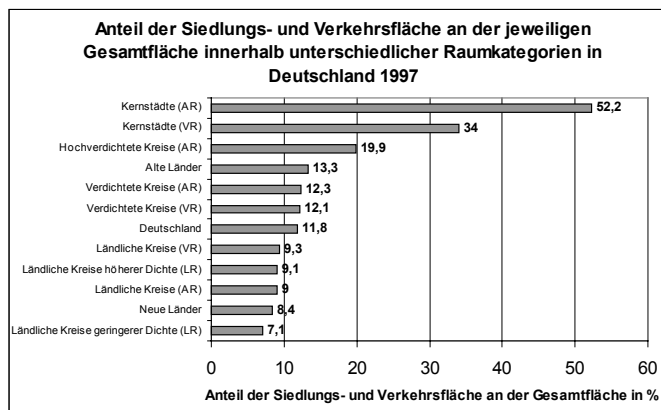
Bis hierhin konnte veranschaulicht werden, daß die Einzelhandelslandschaft in Deutschland hinsichtlich vieler Parameter, insbesondere aber auch in Bezug auf die standörtliche Verteilung und die Besatzdichte der Einzelhandelsgeschäfte im Raum, gravierenden Veränderungen unterworfen ist. Diese Veränderungen führen zu einer ganzen Reihe von Problemen. Teils stehen sie dem Einzelhandelssektor nach ihrer Natur eher als kontextuelle Phänomene gegenüber, teilweise handelt es sich aber auch um einzelhandelsspezifische Probleme im engeren Sinne. Nachfolgend sollen einige ausgewählte kritische Auswirkungsbereiche der veränderten Einzelhandelslandschaft kurz angesprochen werden, um damit die Handlungslegitimation einer an bestimmten Zielen orientierten Raumplanungspolitik einschließlich ihrer Umsetzung in der planenden Verwaltung darzustellen.

Zunächst soll mit dem allgemeinen Flächenverbrauch und der Verkehrszunahme auf zweier kontextuelle Phänomene bzw. Wirkungsbereiche der räumlichen Einzelhandelsdynamik eingegangen werden. Anschließend wird in Kapitel 4.3.3 dann die Ausdünnung der Angebotsstandorte als ein einzelhandelsspezifisches Problem im engeren Sinne diskutiert.

#### 4.3.1 Flächenverbrauch

Die Befriedigung der Grunddaseinsbedürfnisse des Menschen findet ihren räumlichen Niederschlag in einer bereits in weiten Teilen anthropogen überprägten und teilweise durch Siedlungstätigkeit in Anspruch genommenen gebauten Umwelt. Die menschliche Existenz und ihre gesellschaftliche Organisation mit den Möglichkeiten eines weit fortgeschrittenen technologischen Wissens verbraucht Fläche und nimmt Boden in Anspruch - beides weltweit nur limitiert zur Verfügung stehende Ressourcen. In einem bevölkerungsreichen Land wie Deutschland sind sie besonders knapp. Ungefähr 12 % der Gesamtfläche Deutschlands waren im Jahr 1997 bereits in Siedlungs- und Verkehrsflächen transformiert (vgl. ROB, 2000:35). Ca. 50 % dieser Flächen sind versiegelt, d.h. der Boden ist vollständig degradiert- mit anderen Worten heißt dies, daß bereits ca. 6 % der Fläche Deutschlands (ca. 2,1 Mio. ha.) durch Überbauung mit Häusern, Anlagen und Verkehrswege als vollständig naturfern angesehen werden müssen (vgl. ROB, 2000:38).

**Abbildung 4-27:**



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben ROB, 2000:37.

Vielfältige negative Umwelteinflüsse<sup>3</sup>, wie etwa ein „alarmierender Artenrückgang“, sind mit den „strukturellen Landschaftsveränderungen“ verbunden (Siedentop, 1999:147, unter Hinweis auf Waterstraat et al., 1996 sowie Sachverständigenrat für Umweltfragen, 1994), und es kommt ganz allgemein zu einer „massiven Verdrängung naturgebundener Flächenfunktionen“ und damit zu „örtlich nicht ersetzbaren ökologischen Leistungsverlusten“ (Arlt/Lehmann/Stutzriemer,

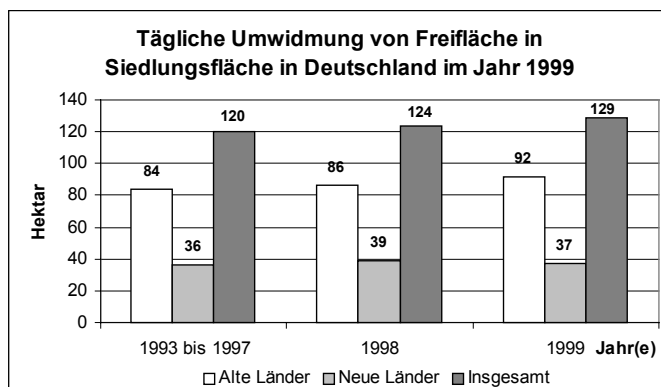
1998:12). In der regionalen Differenzierung zeigt sich, daß der Umwandlungsprozeß von Freifläche in Siedlungs- und Verkehrsfläche punktuell noch wesentlich weiter fortgeschritten ist; dies gilt vor allem für die Großstädte und die Agglomerationsräume (vgl. Abbildung 4-27). Die Kernstädte der Agglomerationen erreichen im Durchschnitt bereits Anteilswerte der Siedlungs- und Verkehrsfläche von 52,2 % an der Gesamtfläche (vgl. ROB, 2000:37), in

<sup>3</sup> „Die Umweltwirkungen des Verstädterungsprozesses sind vielfältig und kaum vollständig überschaubar. Sie reichen von einfachen additiven Prozessen, wie dem Verlust hochwertiger landwirtschaftlicher Nutzflächen, bis hin zu synergetischen, multikausalen Belastungsformen, z.B. der Herausbildung stadtklimatischer Phänomene oder der Verdrängung von Tier- und Pflanzenarten“ (Siedentop, 1999:148). Siedentop geht davon aus, daß die negativen Auswirkungen der Verstädterung, u.a. auf Siedlungsstruktur und Freiraum, stark unterschätzt werden und mithin festzustellen ist, daß das Ausmaß landschaftlicher Belastung im Sinne kumulativer Effekte (Versiegelung des Bodens, Fragmentierung und Zerschneidung des Freiraums, diffuse Freiraumbelastung durch Verkehr) insbesondere in den Agglomerationsräumen und in den Verstädterten Räumen eine bereits bedrohliche Höhe erreicht hat (vgl. Siedentop, 1999:147).

einzelnen Großstädten bzw. großstädtischen Teilbereichen liegen diese Werte aber auch noch höher. Siedentop (1999:150) stellte beispielsweise für Frankfurt, Leipzig, Hannover, Dresden und Chemnitz innerhalb eines Umkreises mit dem Radius von vier Kilometern um das jeweilige Stadtzentrum einen Anteil der bebauten Flächen an der Gesamtfläche zwischen 80 % und 100 % fest, und nach Erkenntnissen des aktuellen Raumordnungsberichtes (2000:39) nimmt in „einigen Großstädten wie München, Berlin, Herne oder Gelsenkirchen (...) die Siedlungs- und Verkehrsfläche bereits mehr als 70 % ein.“

Weiterhin erweist sich der gesellschaftliche und wirtschaftliche Wandel als flächenverzehrend. Die expansive Entwicklung der Siedlungsfläche wird unverändert von den im besonderen Maße auf suburbane Räume orientierten Standortentscheidungen der Haushalte, der Unternehmen, der davon ausgehenden räumlichen Konsum- und Produktionsmuster sowie der diese unterstützenden staatlichen Infrastrukturmaßnahmen getragen (vg. ROB, 2000:35). „Eine ‚Trendwende beim Landverbrauch‘, wie sie die Bundesregierung bereits Mitte der 80er Jahre einforderte, ist auch in den 90er Jahren nicht eingetreten“ (Einig/Siedentop, 2000:14) und eine deutliche „Entkopplung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke von der allgemeinen Wohlstandsentwicklung ist auch Ende der 90er Jahre nicht in Sicht“ (Siedentop, 1999:146). Jeder Einwohner der Alten Bundesländer beansprucht mittlerweile im Durchschnitt 500 qm Siedlungsfläche und damit 150 qm mehr pro Kopf, als dies im Jahr 1950 der Fall war (vgl. ROB, 2000:37). Die Zunahme der Fläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke verläuft aber bereits seit Beginn der industriellen Revolution mit einer bemerkenswerten Konstanz und erweist sich dabei als weitgehend von der Einwohnerentwicklung unbeeinflusst (vgl. Dosch/Beckmann, 1999:495). „In den vergangenen 40 Jahren hat sich die Siedlungsfläche in den alten Ländern bei kontinuierlichem Wachstum fast verdoppelt. Im gleichen Zeitraum nahm die Bevölkerung nur um rund 30 %, die Zahl der Erwerbstätigen sogar nur um 10 % zu“ (ROB, 2000:37). Dafür war beispielsweise eine Zunahme der Inanspruchnahme von Wohnflächen von 15 qm je Einwohner im Jahr 1950 auf 38 qm je Einwohner im Jahr 1997 zu verzeichnen, was als individuelle und auf Basis materiellen Wohlstandes weiter Kreise der Bevölkerung entwickelte Raumnutzungsansprüche entscheidend hierzu beigetragen hat (vgl. Dosch/Beckmann, 1999:496). Neben diesen existieren auch weitere Raumnutzungsansprüche, u.a. solche, die aus dem Struktur- und Standortwandel des Einzelhandels entstanden sind (s.u.).

**Abbildung 4-28:**



Quelle: Eigene Darstellung nach BBR 2000 – Informationen aus der Forschung des BBR, H.5-2000:8.

In der Mitte der 90er Jahre (1993-1997) lag die jährliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Alten Bundesländern bei knapp 1 %, während in den Neuen Ländern 1,5 % erreicht wurden (vgl. ROB, 2000:39). Zuletzt bedeutete dies - im Jahr 1999 für Deutschland insgesamt - konkret eine tägliche Umwidmung von Freifläche in Siedlungsfläche im Umfang von 129 ha, was einem weiteren Anstieg der Verbrauchsrate gegenüber den Vorjahren gleichkam (vgl. Abbildung 4-28).

In der nach siedlungsstrukturellen Gebietstypen differenzierten Betrachtung dieses Umwandlungsprozesses zeigt sich, daß die Siedlungsflächenzunahme an den Rändern der Agglomerationsräume am stärksten ist, d.h. die Suburbanisierung gleichsam ‚nach außen schwappt‘ (vgl. Dosch/Beckmann, 1999:498). Innerhalb der Agglomerationsräume der Alten Länder etwa nahm in den ländlichen Kreisen von 1989 bis 1997 die Siedlungsfläche um 4,9 % zu, in den Verdichteten Kreisen waren dies 4,2 %, in den Hochverdichteten Kreisen nur 2,7 % und in den Kernstädten waren es lediglich noch 1,5 %, allerdings bezogen auf unterschiedliche Ausgangsniveaus (vgl. Dosch/Beckmann, 1999:498). In den Ländlichen Kreisen der Agglomerationsräume der Alten Länder entsprach dies einer Siedlungsflächenzunahme um 40,1 qm je Einwohner in diesem Zeitraum, demgegenüber waren es in der Kernstadt nur 3,8 qm je Einwohner (vgl. Dosch/Beckmann, 1999:498). In den Neuen Bundesländern lag die Proportion dabei noch weiter auseinander (46,6 qm gegenüber 1,1 qm). Ursächlich für diese hauptsächlich auf die weiteren Einzugsbereiche der Agglomerationen und auf das Umland der verstädterten Räume bezogenen Entwicklung „sind ein Mangel an baureifem Bauland, verbunden mit hohen Baulandpreisen in den Agglomerationen und geringeren Baulandpreisen, hoher Baulandverfügbarkeit und verbesserter Erreichbarkeit im Umland“ (Dorsch/Beckmann, 1999:498). Daß die Flächeninanspruchnahme im besonderen Maße im Verflechtungsbereich der Kernstädte der Agglomerationen stattfindet, konnten Einig/Siedentop (2000), Einig (1999) bzw. Siedentop (1999) am Beispiel ausgewählter Großstädte sehr plastisch belegt, indem sie die Siedlungsflächenentwicklung innerhalb des Raumes im Umkreis mit dem Radius 20 km um die Stadtmitte dadurch analysiert haben, daß sie Landnutzungserhebungen für jeweils einen Kilometer breite Ringzonen durchgeführt und ausgewertet haben.

Dennoch ist insbesondere auch die weitere Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsfläche innerhalb der Kernstädte selbst aufgrund des dort bereits erreichten hohen Ausmaßes der Überbauung und der damit verbundenen örtlichen relativen Knappheit, d.h. wegen der besonderen (stadt-)ökologischen sowie human-ökologischen Bedeutung von Freiflächen problematisch. Auch in den Gemarkungsgrenzen der (großen) Städte erweist es sich als notwendig, die Binnensuburbanisierung in Richtung auf Zentren bzw. Siedlungsschwerpunkte zu richten, wenn eine disperse Zersiedlung, ein ‚Volllaufen‘ der Achsenzwischenräume verhindert, bzw. eben jener stellenweise schon weit vorangeschrittene Prozeß gebremst werden soll. Der Belastungsgrad nach Siedlungsflächenanteil, der noch als ‚sehr hoch‘ (Anteil der Siedlungsfläche größer als 40 %) anzusehen ist, greift nach Untersuchungen von Einig (1999:540) etwa im Fall von Dresden, Leipzig, Hannover, Stuttgart und Frankfurt mit einem Radius zwischen 7 und 8 km - bezogen auf das Stadtzentrum - in den Raum hinaus, derjenige, welcher als ‚hoch belastet‘ gilt (Anteil der Siedlungsfläche zwischen 25 und 40 %), erfaßt den Raum bis zu einer Entfernung von zwischen 9 und 14 km um den Stadtkern. Im Fall der inmitten eines großstädtischen Agglomerationsraums gelegenen Stadt Essen ist demgegenüber der Raum im Umkreis von 17 km um das Stadtzentrum als ‚sehr hoch belastet‘ anzusehen, und der ‚hoch belastete Raum‘ endet erst in mehr als 20 km Entfernung. Sehr ähnlich stellen sich die Verhältnisse in Berlin als singulär liegendes großstädtisches Zentrum dar (vgl. Einig, 1999:540).

„Spitzenreiter bei der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr war zwischen 1992 und 1996 der Großraum München“ (Einig/Siedentop, 2000:15) mit einer Rate der Flächeninanspruchnahme von ca. 3,3 ha pro Tag (zum Vergleich: Hannover ca. 2,6 ha pro Tag, Dresden ca. 2,2 ha pro Tag, Frankfurt ca. 1,6 ha pro Tag und Köln ca. 1,5 ha pro Tag). Vor dem Hintergrund des jeweils gegebenen Verstärkerungsgrades ließ sich im Großstadtvergleich für



bestimmte Städte eine „Art Aufholeffekt“ erkennen, denn „Großräume mit geringem Verstädterungsgrad weisen die höchsten Zuwachsraten auf“ (Einig/Siedentop, 2000:15). Dabei werden vor allen Dingen unbebaute und daher besonders wertvolle Flächen beansprucht. In einer Untersuchung aller genehmigten Pläne der verbindlichen Bauleitplanung konnte nachgewiesen werden, daß „im Regierungsbezirk Dresden im Zeitraum 1991 bis 1996 die Anteile ökologisch leistungsfähiger naturnaher Flächen der Vornutzung von ca. 94 % auf ca. 34 % unversiegelter Fläche im Stadium genehmigter Planungsgebietsflächen reduziert worden“ sind (Arlt/Leh-mann/Stutzriemer, 1998:13).

Auch in der mittelfristigen Zukunft wird die „Siedlungsflächenentwicklung (...) vermutlich relativ kontinuierlich steigen, wenn auch etwas geringer als derzeit“ (Dosch/Beckmann, 1999:506). Unter Verwendung von Daten der Flächennutzungsstatistik 1997 des Statistischen Bundesamtes modellierten Dosch/Beckmann (1999:506) eine „Status-Quo-Trendrechnung“, die zu dem Ergebnis kommt, daß bundesweit bis 2010 von einem „Anstieg des Anteils der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche (...) auf 13,4 %“ auszugehen ist. Das entspricht einer Zunahme von ca. 5.640 qkm - oder von etwas mehr als sechs mal der Fläche Berlins (891,4 qkm). Drei Viertel der Siedlungsflächenzunahme werden dabei auf die Alten Länder entfallen, wo dann ein Anteilswert von 14,9 % erreicht wird, und weiterhin steht der (periphere) suburbane Raum der Großstädte im Mittelpunkt der Entwicklung. Die gegenwärtig ungebrochen ablaufenden Suburbanisierungsprozesse zeigen, „daß es bisher nicht gelungen ist, eine spürbare Reduktion der baulichen Inanspruchnahme naturnaher Böden herbeizuführen, den Trend sinkender Siedlungsdichten aufzuhalten und die scheinbar unkontrollierte, disperse Verstädterung des Umlands der Großstädte durch eine dezentral konzentrierte Entwicklung abzulösen“ (Einig/Siedentop, 2000:15).

All diese aufgezeigten Entwicklungen erscheinen als kritisch, wenn durch die Aktivitäten der planenden Verwaltung den politischen Absichten des 1998 novellierten Baugesetzbuches Rechnung getragen werden soll. Mit dem in der Novellierung neu eingefügten § 1a BauGB wird die Verantwortung und der Beitrag der Bauleitplanung zum Umweltschutz rechtlich herausgestellt und verankert. Es wird auf die Bedeutung umweltschützender Belange in der planerischen Abwägung hingewiesen und in diesem Zusammenhang der Boden als ein besonders schützenswertes Umweltgut benannt, dessen schonende und wohlüberlegte Inanspruchnahme gleichsam programmatischer Anspruch an die gesamte Siedlungsentwicklung ist: „Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden, dabei sind Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen“ (§ 1a BauGB). Aber nicht nur im Bereich des Planungsrechts wird das Postulat eines sparsamen Umgangs mit Grund und Boden verfolgt und insgesamt das Ziel einer nachhaltigen Raumentwicklung bekräftigt. Gleichmaßen ist dies auch zentrales Anliegen der Umweltgesetzgebung, und hier konkret des neuen Bundesbodenschutzgesetzes, welches die nachhaltige Sicherung oder Wiederherstellung der Funktionen des Bodens durch Gefahrenabwehr, Sanierung und Vorsorge vorsieht (vgl. § 1 BBodSchG i.d.F.v. 1.3.1999). Der „Bodenschutz und ein sparsamer Umgang mit Fläche sind also vielfach gesetzlich verankert“ (ROB, 2000:35), und beides bildet jeweils ein besonders aufmerksamkeitswürdiges Element einer Stadt- und Raumentwicklung, die den Prinzipien der Nachhaltigkeit gehorcht (vgl. Finke, 1996:113). Eine solche nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung wird auch gesetzlich eingefordert (vgl. § 1 Abs. 5 BauGB und § 1 Abs. 2 ROG).

Der (raumordnungs-)politische Anspruch der Herbeiführung einer nachhaltigen Entwicklung und die Realität der faktischen Siedlungsentwicklung klaffen jedoch sowohl hinsichtlich ihres Umfangs als auch in Bezug auf ihre räumliche Orientierung weit auseinander (vgl. Kapitel 4.1.2.1). „Ein Vergleich deutscher Ballungsräume zeigt: Noch in den neunziger Jahren wurde überwiegend fernab der Nahverkehrsachsen gebaut“ (Einig/Siedentop, 2000:13), wohinter sich verschiedene funktional-sektorale Einzelentwicklungen verbergen. Nach Feststellung des neuen Raumordnungsberichts (2000:39) dominiert seit ca. zwei Jahrzehnten nicht mehr das Verkehrsflächenwachstum, sondern die Zunahme der Bauflächen die Siedlungsentwicklung, wobei darunter wiederum die Flächen für Arbeitsstätten - das sind Flächen für Handel, Dienstleistungen, öffentliche Verwaltung, Industrie, Gewerbe sowie zugehörige Betriebsflächen - überproportional, und damit stärker als die Wohnbauflächen, wuchsen (vgl. ROB, 2000:39). Es wird erwartet, daß sich diese Tendenz auch in den kommenden Jahren fortsetzen wird (vgl. Dosch/ Beckmann, 1999:506).

Wie im folgenden zu zeigen ist, hat auch der Struktur- und Standortwandel des Einzelhandels an den dargestellten bisherigen und prognostizierten Entwicklungen der Siedlungstätigkeit einen nicht geringen Anteil. Die Flächenextensivierung des Einzelhandels steht genauso wie die Gesamtentwicklung „in zunehmendem Widerspruch zum Nachhaltigkeitsziel einer ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung, die Fläche spart und Verkehr vermeidet“ (Bergmann/Frehn, 1997:242). Zum Flächenverbrauch trägt der Funktionalsektor Einzelhandel in direkter und indirekter Weise bei. Während der direkte Flächenverbrauch aus dem anlagebezogenen Flächenbedarf der Einzelhandelseinrichtungen entsteht, resultiert der indirekte Flächenverbrauch einerseits aus den in der näheren und weiteren Umgebung der einzelnen Vorhabens notwendig werdenden Erschließungsmaßnahmen, insbesondere im Verkehrsnetz, und andererseits aus der Entwertung benachbarter Räume durch das Emissions- bzw. Störungspotential der neu entstandenen Einrichtungen. Solche von Einzelhandelsgroßprojekten ausgehende Effekte der mittelbaren Inanspruchnahme und Entwertung von Grund und Boden können z.B. darin liegen, daß störungsempfindliche Nutzungen im benachbarten Umfeld der Anlagen durch Lärm- und Abgasbelastungen negativ berührt werden, daß das Orts- und Landschaftsbild beeinträchtigt wird oder daß unerwünschte Veränderungen des Kleinklimas eintreten (vgl. Bergmann/Frehn, 1997:240).

Bedeutsamer erscheint jedoch der unmittelbare Flächenverbrauch von Einzelhandelsansiedlungen - und darunter in erster Linie derjenige solcher Betriebstypen, die großflächig sind und Standorte in nicht-integrierter Lage bevorzugen. Auf diese soll näher eingegangen werden. Die generellen Entwicklungslinien des Einzelhandels in Deutschland (vgl. etwa Hatzfeld, 1988:31), der seit geraumer Zeit durch

- eine anhaltende Verkaufsflächenausweitung bei gleichzeitigem Rückgang der Flächenproduktivität,
- eine Vergrößerung der einzelnen Ladeneinheit bei gleichzeitigem Rückgang der Gesamtzahl der Betriebe (Ausdünnung der Standortdichte im Sinne eines Prozesses räumlicher dezentraler Konzentration hierarchisch höherer Ordnung),
- eine Bedeutungsverschiebung von kleinbetrieblichen Einzelhandelsgeschäften zugunsten neuerer, großflächig angelegter, teils besonders preisorientierter und meistens konzernangehöriger Betriebstypen und
- eine prioritäre räumliche Orientierung auf Standorte am Rande oder ganz außerhalb der bestehenden Zentren und Siedlungsbereiche

gekennzeichnet ist, wurden bereits in Kapitel 4.1.1 ausführlich dargestellt.

Nach einer überschlägig anzustellenden, sehr vorsichtigen Abschätzung nimmt der - in dieser Lage vorwiegend großflächige - Einzelhandel mit seinen Gebäuden und Betriebsanlagen in Deutschland „außerhalb geschlossener Siedlungen bzw. in sonstiger Lage“ bereits mindestens eine Siedlungs- und Verkehrsfläche von ca. 99,3 Mio. qm (oder, um diesen plastischen Vergleich noch einmal zu bemühen, etwas mehr als ein Neuntel der Berliner Stadtfläche)<sup>4</sup> ein, wovon ca. 69,5 Mio. qm versiegelt sind. Diese überschlägig abgeschätzte Flächenbeanspruchung fern der Zentren kann als der spezifische Beitrag des Einzelhandels zum Prozeß der Suburbanisierung innerhalb und über die Stadtgrenzen hinaus interpretiert werden. Diese Entwicklung ist keineswegs gebremst. Bleyer (1999:136) berichtet beispielsweise davon, daß es im Jahr 1998 in der Regionalplanungsregion München bei einem Bestand von 3 Mio. qm Verkaufsfläche alleine „großflächige Projekte und Planungen außerhalb der innerstädtischen Geschäftszentren mit zusätzlich über 500.000 qm Verkaufsflächen“ gab, was unter Berücksichtigung von Sekundäreffekten „etwa einer Mio. qm Geschoß-, aber schon drei Mio. qm Bau- und sogar fünf Mio. qm Siedlungsflächen, die außerhalb der städtebaulich integrierten Standorte beansprucht werden“, entspricht. Alle zum damaligen Zeitpunkt „angemeldeten oder bekannt gewordenen Einzelhandelsgroßprojekte lösen somit den Bedarf an insgesamt mindestens 500 ha Siedlungsfläche in der Region München in den nächsten Jahren aus, soweit den Wünschen der Investoren nach Genehmigung ihrer beantragten bzw. bekannt gewordenen Projekte Rechnung getragen wird“ (Bleyer, 1999:136).

Mit welcher Flächeninanspruchnahme bei der Ansiedlung eines großflächigen Einzelhandelsbetriebes - als eine unter vielen negativen Auswirkungen (vgl. etwa BAG, 1995:72ff.; Hatzfeld, 1986:54) - zu rechnen ist und wie hier die Bilanz im Vergleich zu zentrenorientierten, kleinteiligeren Ansiedlungen ausfällt, wird in der Einzelfallbetrachtung, d.h. in der Besinnung auf konkrete räumliche Standortgegebenheiten und reale Umgebungsstrukturen deutlich.

Der anlagenbezogene Flächenbedarf der Betriebstypen des großflächigen Einzelhandels erreicht beachtliche Größen, wofür vor allen Dingen die in der Regel nur eingeschossige Bauweise - bei Einkaufszentren findet sich bisweilen eine zweite Ebene -, die hohe Parkplatzanzahl und die ausgedehnten Erschließungsanlagen verantwortlich sind. Einige Fakten sollen diese Aussage unterstreichen:

- Der Grundstücksbedarf für Vorhaben des großflächigen Einzelhandels ist zwar in Abhängigkeit vom jeweiligen Betriebstyp unterschiedlich hoch, jedoch ist er in aller Regel erheblich (vgl. Tabelle 4-8). Nicht selten ist er so groß, daß allein schon diese Flächenanforderung - läßt man einmal das Niveau der Grundstückspreise außer acht - einer Ansiedlung innerhalb der Innenstadt oder der Stadtzentren entgegensteht.

---

<sup>4</sup> Die Berechnung erfolgte unter folgenden - jeweils sehr konservativ gesetzten - Annahmen:

- Der Anteil der Einzelhandelsverkaufsflächen „außerhalb geschlossener Siedlungen bzw. in sonstiger Lage“ beträgt 25 % (nach Erkenntnissen der HGZ 1993; vgl. Kapitel 4.1.1).
- Der Verkaufsflächengesamtumfang des Einzelhandels in Deutschland im Jahr 2000 liegt bei 108 Mio. qm (vgl. Kapitel 4.1.1).
- Die Verkaufsfläche beträgt 70 % der BGF (vgl. BAG, 1995:80).
- Das Verhältnis zwischen Verkaufsfläche und Parkplatzfläche liegt bei 1:0,8 (vgl. Tabelle 4-9).
- Bauten, Fahrwege, Parkplätze und Erschließungsflächen nehmen 70 % des Grundstücks in Anspruch und bestimmen damit gleichzeitig die Versiegelungsquote (vgl. Bergmann/Frehn, 1997:240, Arlt/Lehmann/Stutzriemer, 1998:13).

**Tabelle 4-8: Marktgängige bzw. nachgefragte Grundstücksgrößen für verschiedene Betriebstypen des Einzelhandels**

Betriebstyp	Fachmärkte bis 2.000 qm Vkf	Fachmärkte bis 7.000 qm Vkf	Fachmärkte bis 15.000 qm Vkf	SB- / Verbrauchermärkte bis 3.000 qm Vkf
Erforderliche Grundstücksgrößen (incl. Stellplatzflächen)	3.000 bis 6.000 qm	17.000 bis 22.000 qm	30.000 bis 40.000 qm	5.000 bis 10.000 qm
Betriebstyp	SB-Warenhäuser bis 7.000 qm Vkf	SB-Warenhäuser bis 15.000 qm Vkf	Fachmarktzentren bzw. Einkaufszentren größer 20.000 qm Vkf	
Erforderliche Grundstücksgrößen (incl. Stellplatzflächen)	17.000 bis 22.000 qm	30.000 bis 40.000 qm	20.000 bis 50.000 qm, in Einzelfällen auch erheblich größer	

Quelle: Frankfurt, Rahmenkonzept 1997:99; GEDO Grundstücksentwicklungs- und Verwaltungsgesellschaft mbH & Co KG, Grünwald.

Vor allen Dingen für flächenextensive Betriebstypen kann sich die „Flächennachfrage (...) primär im Stadtumland befriedigen lassen, wo nach betriebswirtschaftlichen Kriterien die günstigsten Bedingungen vorzufinden sind. Insbesondere in Ostdeutschland ist es (...) zu einer massiven und undifferenzierten Ausweitung von Verkaufsflächen im Stadtumland gekommen, so daß dort bereits mehr als die Hälfte des gesamten Angebotes in nicht-integrierten Lagen angesiedelt ist“ (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, 1999:47).

- Gerade jene Betriebsformen, welche die Einzelhandelsentwicklung der letzten Jahre maßgeblich und mit einer insbesondere auf nicht-integrierte Standorte gerichteten Geschäftspolitik bestimmt haben, erweisen sich als äußerst autoorientiert. Es ist keine Ausnahme, daß innerhalb der Rationalität des verwirklichten Betriebstypenkonzepts die Parkfläche den gleichen Raum einnimmt wie die Geschäftsfläche, also zwischen beiden ein Verhältnis von 1:1 besteht (vgl. Tabelle 4-9). Bergmann/Frehn (1997:240) gehen sogar davon aus, daß an nicht-integrierten Standorten die Infrastruktur für den ruhenden und fließenden Verkehr den größten Teil der Fläche eines Einzelhandelsvorhabens beansprucht, wobei ein Umfang von ca. dem Doppelten bis Dreifachen der jeweiligen Verkaufsfläche erreicht wird.

**Tabelle 4-9: Relation der Geschäftsfläche zur Parkfläche bei großflächigen Einzelhandelsbetriebstypen**

Geschäftstyp	Baumarkt	Gartencenter	Möbelmarkt	Spielwarenmarkt	Elektro- / HiFi-Markt
Relation Geschäftsfläche zu Parkfläche (25 qm pro Parkpl. incl. Erschließung)	1:0,84 bis 1:1	1:0,46 bis 1:0,5	1:0,5 bis 1:0,62	1:0,75 bis 1:0,9	1:0,5 bis 1:1,56
Geschäftstyp	Schuhfachmarkt	Verbrauchermarkt	SB-Warenhaus	Einkaufszentrum	Fachmarktzentrum
Relation Geschäftsfläche zu Parkfläche (25 qm pro Parkpl. incl. Erschließung)	1:0,2 bis 1:0,7	Durchschn. 1:1,37	Durchschn. 1:1,34	k.A.	k.A.

Quelle: MSKS-NW, 1998:100, dort unter Verweis auf verschiedene Quellen. Die BAG (1995:92) gibt für SB-Warenhäuser ab 5.000 qm einen Wert von 1:1,81 und für Verbrauchermärkte einen solchen von 1:1,75 an, bezieht sich dabei allerdings auf die Verkaufsfläche.

- Alle Parkflächen zusammen, welche in Deutschland nur durch die Betriebstypen SB-Warenhäuser, Verbrauchermärkte, Fachmärkte und Einkaufszentren vorgehalten werden, belaufen sich nach Angabe der BAG (1995:92) auf einen Flächenumfang von ca. 30 Mio. qm bzw. 30 qkm, was „mehr als 3 mal so groß ist, wie der Tegernsee“ (BAG,

1995:92). Die von den Gebäuden selbst in Anspruch genommen Flächen sind hierin noch nicht berücksichtigt.

**Tabelle 4-10: Stellplatzangebot von Einkaufszentren**

Verkaufsfläche Einkaufszentrum in qm	10.000-19.999	20.000-29.999	30.000-39.999	Größer 40.000
Durchschnittliche Anzahl Stellplätze	790	1.362	2.282	4.108
Stellplätze je 100 qm Verkaufsfläche	5,7	5,5	6,8	7,9

Quelle: BAG, 1995:92, unter Verweis auf Erhebungen des DHI Köln, 1990.

- Die für Parkplätze eingesetzten Flächen sind Ausdruck der großen Zahl von Stellplätzen, die von den Handelsunternehmen für den ökonomisch erfolgreichen Betrieb derartiger Einzelhandelseinrichtungen als notwendig angesehen werden. Bei einigen Betriebstypen entfallen bis zu 10 und mehr Stellplätze auf jeweils 100 qm Verkaufsfläche, wobei mit zunehmender Betriebsgröße die Zahl der Stellplätze überproportional anwächst (vgl. Tabellen 4-10 bis 4-12).

**Tabelle 4-11: Stellplatzangebot ausgewählter Einzelhandelsgroßbetriebe**

Betriebstyp	SB-Warenhaus	Gartencenter	Baumarkt
Stellplätze je 100 qm Verkaufsfläche	10	3,3-5,6	4-5

Quelle: Bienert, 1996:58, unter Verweis auf Tietz, 1992:513.

**Tabelle 4-12: Stellplatzangebot der Geschäftstypen des Lebensmitteleinzelhandels 1988**

Geschäftstyp, jeweils mit nahversorgendem Standort	SB-Laden bis 249 qm	SB-Markt 200-399 qm	Supermarkt 400-799 qm	Supermarkt Größer 800 qm
Stellplätze je 100 qm Verkaufsfläche	1,29	3,68	4,22	5,29
Geschäftstyp, jeweils mit verkehrsorientiertem Standort	SB-Center 1.000-1499 qm	SB-Center 1.500-3.999 qm	SB-Warenhaus Größer 4.000 qm	
Stellplätze je 100 qm Verkaufsfläche	9,47	8,63	7,61	

Quelle: BAG, 1995:84.

- Es ist jedoch festzustellen, daß bestimmte Betriebs- bzw. Geschäftstypen, die sich im Sinne einer persistenten Struktur vergangener Entwicklungsphasen des Einzelhandels (noch) in Nahversorgungsstandorten befinden, eine wesentlich geringeren Quotienten von Verkaufsfläche und Stellplatzanzahl aufweisen. Wie dieses Verhältnis im Bereich des Lebensmittelhandels im Vergleich kleinerer SB-Märkte, die sich an traditionellem Nahversorgungsstandort befinden, mit größeren Geschäften an verkehrsorientierten Standorten ausfällt, verdeutlicht die Übersicht empirischer Ergebnisse des Jahresbetriebsvergleichs des DHI, Köln, aus dem Jahr 1988 (vgl. Tabelle 4-12): SB-Läden und Supermärkte als kleinflächigere und ältere Betriebsformen benötigen relativ gesehen erheblich weniger Stellplätze, als größere SB-Center und SB-Warenhäuser. Schlägt man die Zahl der Stellplätze in Fläche um, so kann generell folgender Zusammenhang bestätigt werden: Bei „allen nicht-zentralen Standortlagen ist das zur Verfügung stehende Parkflächenvolumen i.d.R. größer als das Geschäftsflächenvolumen, während das Parkflächenvolumen in City-Lagen durchschnittlich um rund 15 % unter dem Geschäftsflächenvolumen liegt“ (Bienert, 1996:58, unter Verweis auf Falk/Wolf, 1992:265).

- Ein Ergebnis der Analyse von 989 Vorhaben- und Erschließungsplänen bzw. Bebauungsplänen, die im Regierungsbezirk Dresden zwischen dem 1.1.1991 und dem 12.11.1996 (mit einer Plangebietsfläche von insgesamt 6.381 ha) aufgestellt und genehmigt wurden, lautete entsprechend, daß Sondergebiete, die in erster Linie zur Unterbringung großflächiger Einzelhandelsbetriebe im Sinne der Vermutungsregel nach § 11 Abs. 3 der BauNVO dienen, mit 45 % einen deutlich höheren Verkehrsflächenanteil aufweisen, als die restlichen Nutzungsarten (14 % bis 17 %); „dieser Sachverhalt dokumentiert die hohen infrastrukturellen Forderungen, insbesondere an die Kfz-Erschließung, die auf den Standorten in Sondergebieten auch weitgehend erfüllt werden“ (Arlt/Lehmann/Stutzriemer, 1998:12).
- Die relativ gesehen größere Zahl von Stellplätzen von Betriebsformen des großflächigen Einzelhandels gegenüber den Angebotsformen des traditionellen kleinstrukturierten Einzelhandels der Nahversorgung ist ein wesentlicher Grund, warum die erstgenannten einen verhältnismäßig größeren Beitrag zum Flächenverbrauch leisten: SB-Warenhäuser und Verbrauchermärkte verfügen über ca. zwei- bis siebenmal so viele Parkplätze je 100 qm Verkaufsfläche, wie die herkömmlichen Nahversorgungsbetriebe (kleine SB-Läden und Supermärkte) innerhalb oder im Umfeld der Wohnsiedlungsschwerpunkte (vgl. BAG 1995:84). In ähnliche Richtung weisen auch die Aussagen von Frehn/Thiemann-Linden (1999:5), welche in Leipzig die Flächeninanspruchnahme des ruhenden Verkehrs pro Besucher unterschiedlicher Einzelhandelsstandorte erhoben haben: Sie kamen zu dem Ergebnis, daß in der Leipziger Innenstadt nur 0,3 qm Parkfläche, im Nebenzentrum Lindenau nur 0,4 qm Parkfläche je Besucher beansprucht wurden, während im nicht-integriert liegenden Fachmarktzentrum Saale-Park mit 6 qm je Besucher durchschnittlich der 20-fache Betrag anfiel. In diesem Zusammenhang erscheint auch der Hinweis Apels (1989; zitiert bei Henckel et al. 1989:207) über die Flächeninanspruchnahme im fließenden Verkehr erwähnenswert: Er geht davon aus, daß im Stadtverkehr in Deutschland bei der Pkw-Benutzung eine Flächenbeanspruchung von ca. 100 qm je beförderter Person anzusetzen ist, während dies beim Fahrrad ca. 10 qm und beim Gehen nur ca. 3 qm sind. Auch das ist ein Indiz, welches für den Erhalt bzw. den Wiederaufbau dezentraler, verbrauchernaher Versorgungsstandorte des Einzelhandels spricht, die daher auch mit nicht-motorisierten Verkehrsmitteln gut erreichbar sind.
- Am Beispiel der in den vergangenen Jahren besonders expansiven Lebensmitteldiscounter lassen sich die obigen Ausführungen noch einmal plakativ untermauern. Derzeit setzen die Unternehmen Lidl, Aldi-Süd, Aldi-Nord und Plus für einen Standardladen ihres gegenwärtig multiplizierten Betriebskonzepts eine Verkaufsfläche von ca. 600 bis 800 qm an: Sie suchen dafür Grundstücke in der Größe ab ca. 3.500 (Plus) bzw. 6.000 (Lidl) bis 10.000 qm „in guter Verkehrslage“ und sehen als unabdingbare Standortvoraussetzung die Unterbringung von mindestens 60 (Plus) bzw. 80 (Lidl) bis 150 Parkplätzen an (vgl. dazu aktuelle Annoncen im Immobilienenteil regional verbreiteter Zeitungen bzw. Angaben der Unternehmen auf ihren Internetseiten für Immobilien- und Grundstücksofferten). Zieht man die jeweils als Minimum angegebene Parkplatzzahl und Verkaufsfläche zur Berechnung heran, so ergibt sich für die einzelnen Betriebe dieser vier wichtigsten Lebensmitteldiscount-Unternehmen ein Verhältnis von 7,5 bis 10 Parkplätzen je 100 qm Verkaufsfläche. Berücksichtigt man eine Fläche von 25 qm je Parkplatz und notwendiger Erschließungsflächen, so ermittelt sich eine Relation von 2,5 bzw. 3,3 qm Park- und Erschließungsfläche pro Quadratmeter Verkaufsfläche. Die Lebensmitteldiscounter dürfen daher nach diesem Kriterium als der am stärksten autoorientierte Betriebstyp gelten (vgl. Tabelle 4-9).

Diese Autoorientierung ist in Verbindung mit einer Standortneigung zu randständischen oder gänzlich siedlungsfernen Lagen expliziter Bestandteil des Betriebstypenkonzepts der Lebensmitteldiscounter, wie am Beispiel Unternehmensphilosophie der Firma Aldi-Nord deutlich wird. Auf den unternehmenseigenen Internetseiten wird als ein „Prinzip der Aldi-Märkte“ zur Frage der Standortwahl ausgeführt:

„Die Geschäftslage hat etwas mit den Verkaufspreisen zu tun: Einen bedeutenden Anteil an den Kosten des Verkaufs stellen die Mieten dar. Wir möchten auch diesen Kalkulationsfaktor so niedrig wie möglich halten. Unsere Bemühungen finden ihren sichtbaren Ausdruck in der zweckmäßigen und praktikablen Gestaltung unserer ALDI-Märkte. Auf prunkvolle Architektur wird verzichtet. Darüber hinaus sind wir weniger in allerbesten Geschäftslagen ansässig, sondern mehr und mehr an der Peripherie der Innenstadtkerne oder an Ortsrandlagen. Denn hier sind die Mietbelastungen nicht so hoch wie in den Haupteinkaufstraßen. An diesen Standorten finden unsere Kunden in der Regel weiträumige Parkflächen, die ein bequemes Einkaufen ermöglichen. Ein weiterer Weg lohnt sich, weil auch geringere Mieten zu günstigen Verkaufspreisen beitragen“ (Aldi-Nord 2001, Internetseiten des Unternehmens).

Hier, wie auch bei vielen anderen Betriebstypen und den von ihnen konkret besetzten Standorten sind es „nach wie vor (...) insbesondere Ansprüche an die Verkehrszentralität sowie die Flächenverfügbarkeit und -kosten, die (...) zu einer umfassenden Dekonzentration der Dienstleistungen geführt haben und führen“ (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 1999:45). Vor dem Hintergrund der dargestellten Fakten kann mit Blick auf ihren räumlichen Niederschlag die generelle Einschätzung von Bergmann/Frehn (1997:240) geteilt werden, mit „dem Bedeutungsgewinn autoorientierter Standorte wächst (...) die Flächeninanspruchnahme des gesamten Handelsnetzes überproportional.“ Dies zeigen auch Untersuchungen, die sich dem örtlichen bzw. regionalen Raum als Reaktionsmedium der Einzelhandelsentwicklung widmen:

- In einer Plananalyse von 24 Sondergebieten für den großflächigen Einzelhandel in der Stadtregion Dresden stellten Bergmann/Frehn (1997:240) fest, daß die Flächenverbrauchsintensität des großflächigen Einzelhandels mit zunehmender Entfernung vom Stadtzentrum stark anstieg. Während „innerhalb der Stadtgrenze pro Quadratmeter Verkaufsfläche im Mittel etwa zwei Quadratmeter Grundstücksfläche beansprucht wurden“, lag „im ersten Gemeindering um Dresden (...) das Verhältnis schon bei 1:5 und im daran anschließenden Umland bei 1:10“ (Bergmann/Frehn, 1997:240).
- Bedenkt man, daß sich die Einzelhandelsprojekte „ganz überwiegend auf zuvor landwirtschaftlich genutzten Flächen (ca. 73 %) angesiedelt“ haben und nur 20 % solche Flächen in Anspruch nahmen, die vorher bereits als Gebäude- oder Betriebsflächen benutzt wurden, so zeigt sich, wie dieser Prozeß „vor allem zu Lasten des in Stadtregionen zunehmend knapper werdenden Freiraumes verläuft“ (Bergmann/Frehn, 1997:240). Über alle Nutzungen bzw. Baugebietstypen hinweg, fällt die Bilanz der Flächeninanspruchnahme nach einer ebenfalls auf den Großraum Dresden gerichteten Untersuchung aller zwischen dem 01.01.1991 und dem 18.08.1994 genehmigten Vorhaben- und Erschließungs- bzw. Bebauungspläne noch ungünstiger aus, denn „lediglich 6 % der Planungen nutzten bereits vorhandene Standorte auf Gebäude-/Betriebsflächen innerhalb des Siedlungsraumes“ (Arlt/ Lehmann/Stutzriemer, 1998:12), dagegen nahmen aber ca. 90 % der Planungen Flächen im Freiraum (78 % Ackerland, 12 % Grün- bzw. Gartenland und Waldflächen) der Städte und Gemeinden in Anspruch.
- Besonders schwer wiegt aus ökologischer Sicht in diesem Zusammenhang, daß bei Flächen, die für Einzelhandelsnutzungen geplant werden, der Versiegelungsgrad in der Regel sehr hoch liegt. Im Durchschnitt der von Bergmann/Frehn (1997:240) untersuchten

24 Sondergebiete ging mit der Transformation einer Fläche in einen Einzelhandelsstandort eine Versiegelung von 71 % einher. Für Gewerbegebiete ermittelten Arlt/Lehmann/Stutzriemer (1998:13) in ihrer Untersuchung einen Versiegelungsgrad von durchschnittlich sogar 77 %, während er demgegenüber in Wohngebiete nur eine Höhe von durchschnittlich 49 % erreichte.

Im Fazit läßt sich daher festhalten, daß die Ansiedlungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe in nicht integrierter Lage im Vergleich zu Geschäften in zentralen Standorten tendenziell größer ausfallen, d.h. vielfach größere Verkaufs-, Park- und Verkehrsflächen und damit größere Grundstücksflächen vereinnahmen, die zudem zu einem erheblichen Anteil versiegelt werden und dabei fast ausschließlich bisher unbebaute, vergleichsweise ökologisch hochwertige Flächen verwenden.

Durch vielfältige mit der Siedlungsentwicklung und dem raumbezogenen Verhalten der Menschen verbundene Auswirkungen ist „die Umweltqualität in verdichteten Räumen (...) einem ‚Zangengriff‘ ausgesetzt. Die durch anhaltende Bautätigkeit fortschreitende Verminderung des Freiraumbestands auf der einen Seite, weiter ansteigende Belastungen des Freiraums durch den motorisierten Individualverkehr auf der anderen Seite, forcieren die schleichende ‚ökologische Destabilisierung‘ verdichteter Landschaften“ (Siedentop, 1999:154, unter Verweis auf Finke, 1993), und es kann bei „Abwesenheit anerkannter naturwissenschaftlicher oder politisch begründeter Normen“ nur vermutet werden, daß bereits in einer ganzen Reihe von Agglomerationsräumen „die Grenzen der Raum- und Umweltverträglichkeit weit überschritten sind“ (Siedentop, 1999:154). Gleichzeitig ist aber die „Erhaltung der produktiven und assimilativen Fähigkeiten von Freiflächen (...) für gesellschaftliche Produktions- und Reproduktionsprozesse von existenzieller Bedeutung“ (Arlt/Lehmann/Stutzriemer, 1998:13).

Neben weiter unten erläuterten sozialen Implikationen mag dies als ein sehr gutes Argument angesehen werden, die künftige Siedlungsentwicklung sowohl innerhalb des städtischen Umgriffs als auch im regionalen Wirkungsfeld der Agglomerationsräume stärker einem zentrenorientierten Leitbild der siedlungs- bzw. raumstrukturellen Entwicklung zu unterwerfen, wenngleich ein derartiges Ansinnen von weiteren Maßnahmen (z.B. staatliche Eingriffe auf den Verbrauch von Boden und Energie) flankiert werden müßte (vgl. dazu etwa BBR 1999). Gleichwohl ist „die Reduzierung der Inanspruchnahme biologisch-ökologisch aktiver Freiflächen für Siedlungszwecke als das zentrale Handlungsfeld einer nachhaltigen Entwicklung anzusehen“ (Arlt/Lehmann/Stutzriemer, 1998:13). Dies gilt auch und gerade für den Einzelhandel, dessen die Gesamtentwicklung bestimmende großflächige Betriebstypen in ihrem Standortwahlverhalten der letzten Jahre vorwiegend auf Flächen orientiert sind, die randlich zu bestehenden Siedlungen liegen (vgl. Kapitel 4.1.1). Zusammenfassend läßt sich mit Bergmann/Frehn (1997:241) festhalten, „daß die großflächigen Handelseinrichtungen zu den größten Flächenverbrauchern im Außenbereich zählen. Tendenziell gilt die Beziehung: je größer, autoorientierter und weniger städtebaulich integriert eine Einzelhandelseinrichtung ist, desto höher ist ihre Flächenverbrauchsintensität und zersiedelnde Wirkung.“ Neben anderem führt deshalb die Einzelhandelssuburbanisierung zu einer voranschreitenden Boden- und Freirauminanspruchnahme, die im Widerspruch zum Optimierungsgebot des Baugesetzbuches steht, mit Flächen sparsam und schonend umzugehen (vgl. Bergmann/Frehn, 1997:241). Jedoch besteht, anders als bei den aus einer Hand geplanten Einkaufs- oder Factory-Outlet-Zentren, z.B. „im Hinblick auf die Standorte sukzessiver Agglomeration noch kein ausge-



prägendes Problembewußtsein. Die binnen weniger Jahre im Umfeld von peripheren Straßenkreuzungen oder Autobahnabfahrten entstandenen Fachmarktzentren haben dort einen rasanten Verstädterungsprozeß eingeleitet“ (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, 1999:48). Gleiches gilt für Discounter, Supermärkte der jüngsten Generation, Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser. Regelmäßig finden sich diese in wechselnder Formation zu sortimentskomplementären Standortgemeinschaften zusammen, die dazu neigen, sich um Tankstellen, Fast-Food-Restaurants und Dienstleistungsbetriebe anzureichern und so neue, normalerweise nur mit dem Pkw zu erreichende Versorgungsknoten auszubilden. Eine auf die Einzelhandelsfunktion gerichtete und insbesondere die großflächigen Betriebstypen erfassende zentrenorientierte „verbindliche konzeptionelle Integration in das Versorgungsnetz (...), erscheint vor diesem Hintergrund dringend erforderlich“ (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, 1999:48).

#### 4.3.2 Verkehrszunahme und lokale Verkehrsgenerierung

Es sind vor allen Dingen zwei Effekte, die der Strukturwandel des Einzelhandels im Verkehrsbereich erzielt. Zum ersten wächst der Einkaufsverkehr in seiner Globalität, und damit auch das Gesamtverkehrsvolumen (vgl. Kapitel 4.1.2.2), was entsprechende gesellschaftliche Implikationen mit sich bringt (vgl. u.a. Bergmann/Frehn, 1997). Dazu führt der aktuelle Raumordnungsbericht aus:

„Sich wandelnde Lebensstile führen (...) generell zu einem veränderten Verkehrsverhalten. Typisch für das Verkehrsverhalten der modernen Arbeits-, aber auch Freizeit- und Erlebnisgesellschaft ist die Tendenz zu steigenden Weglängen und zur Ausweitung der Aktionsräume. Das gilt für alle Verkehrszwecke, aber immer stärker für die freizeit- und versorgungsorientierten Fahrten. Traditionelle Bindungen von räumlicher Nähe verlieren demgegenüber ständig an Bedeutung. Dies schlägt sich in einem permanenten Bedeutungsgewinn disperser aber auch tangentialer Verkehrsbeziehungen nieder“ (ROB, 2000:74-75).

In wie weit großflächige Einzelhandelseinrichtungen Verkehr im Sinne eines eindimensionalen Ursache-Wirkungszusammenhangs „induzieren“, ist strittig. Es gilt aber als gesichertes Erkenntnis, daß die Struktur- und Standortverschiebungen des Einzelhandels im gesamten Wirkungskomplex der Suburbanisierung beteiligt waren (vgl. Kapitel 4.1.1 und 4.1.2.1). Ebenfalls als sicher gilt, daß eine kleinteilig dezentral angelegte Standortstruktur des Angebotes grundsätzlich einen geringeren Verkehrsaufwand in der Versorgung nach sich zieht, als großräumige Standortnetze zentralisierter Einheiten, so lange die Randbedingung erfüllt ist, daß auf der Nachfrageseite eine gewisse Grundorientierung auf die nächstliegenden Angebotsstandorte besteht, die ihre Begründung in der Rationalität hinsichtlich des beim Einkaufens entstehenden Zeit-Kosten-Mühen-Aufwands findet. Letztendlich ist das menschliche Verhalten, abgesehen von Naturphänomenen, immer der Prädiktor der zu beobachtenden Raumentwicklung. Die Freiheitsgrade dieses Verhaltens sind jedoch gruppenspezifisch unterschiedlich, und ferner ist zu hinterfragen, in wie weit beobachtbares Verhalten freiwillig geschieht oder Ausdruck von - z.B. strukturellem - Zwang ist (vgl. hier und im folgenden die weiter unten aufgeführten empirischen Beispiele).

Im Gesamtprozeß der Standortdynamik des Einzelhandels produziert der großflächige Einzelhandel mit siedlungsfernen Standorten zumindest insoweit zusätzlichen Verkehr, als durch seine Konkurrenz tendenziell gerade die kleineren und älteren (Lebensmittel-)Geschäfte zur Aufgabe gezwungen werden, welche noch in räumlicher Nähe zu den Haushaltsstandorten liegen. Fallen solche Betriebe weg, sind zumindest jene, die in ihrem

Einkaufsverhalten noch auf diese Angebote orientiert waren, nun gezwungen, weitere Wege auf sich zu nehmen. Unbeschadet davon gibt es auch Kunden, die bereits zuvor freiwillig weiter entfernt liegende Angebotsstandorte aufgesucht haben. Diese Multioptionalität der Einkaufsstättenwahl, wie sie tatsächlich bei der Mehrzahl der Haushalte bereits festzustellen ist, bedarf allerdings bestimmter materieller Voraussetzungen, von denen die Pkw-Verfügbarkeit die bedeutsamste ist. Hierbei ist es jedoch faktisch, daß verschiedene Haushaltstypen bzw. Personenkreise - in einem quantitativ erheblichem Umfang - über eben jene materiellen Voraussetzungen einer freien und entfernungsunabhängigen Einkaufsstättenwahl nicht verfügen (vgl. Kapitel 4.3.3). Sie sind gezwungen, die nun weiter entfernt liegenden nächsten Angebotsstandorte bei der Versorgung in Anspruch zu nehmen, wodurch zusätzlicher Verkehrsaufwand entsteht. Zudem ist es nicht unwahrscheinlich, daß auch ein Anteil jener, die über die notwendigen Ressourcen dafür verfügen, daß sie Einkaufsstätten nach anderen Kriterien als der geringsten räumlichen Entfernung für ihre Versorgung auswählen könnten, dennoch freiwillig - und aus ganz unterschiedlichen Motivationen (wie etwa Zeitersparnis, persönliche Bekanntschaft und Sozialkontakt, Wegekopplung, aktive Unterstützung der Nahversorgung und des Orts- bzw. Quartiersgedankens) - im räumlich nächstliegenden Geschäft einkaufen. Dünnt sich der Geschäftsbesatz aus, so wird auch diese Konsumentengruppe zwangsweise und mit künftig potentiell höherem Verkehrsaufwand auf weiter entfernt liegende Angebotsstandorte verwiesen.

Als zweiter Effekt entstehen in konkreten lokalen Bezügen mit der Errichtung von Projekten bzw. Agglomerationen des großflächigen Einzelhandels Verkehrsziele, auf welche in vielen Fällen (Auto-)Verkehrsströme in einem derartigen Umfang gerichtet sind, daß es zu einer hohen, häufig bereits unverträglichen Konzentration negativer Auswirkungen (Lärmbelastung, Schadstoffbelastung, Bodenversiegelung durch Parkflächen, Überlastung des lokalen Verkehrsnetzes) kommt, die zu entsprechenden Konflikten führen. „Große Einzelhandels- und Freizeiteinrichtungen bewirken in der Regel hohe Verkehrsbelastungen, verbunden mit erheblichen Folgen des Verkehrs auf die Umwelt und die Stadtentwicklung“ (Eger, 1999:322).

Die im folgenden angeführten Beispiele sollen einen plastischen Eindruck der beiden angesprochenen Problembereiche vermitteln:

- Eine empirische Untersuchung von Reinhold/Jahn/Tschuden (1997) zeigt am Beispiel des „Südring-Centers“<sup>5</sup> im Berliner Umland auf, welche verkehrsinduzierende Wirkung von Einzelhandelsgroßprojekten in nicht-integrierter Lage ausgehen (können). Im Ergebnis der ein Jahr nach der Eröffnung durchgeführten Kundenbefragung (999 gültige Fälle), welche insbesondere auf den Nachweis von Veränderungen des Einkaufs- und Verkehrsverhaltens der Konsumenten nach der Eröffnung des neuen Einkaufszentrums abstellte, „konnte nachgewiesen werden, daß durch das Südring-Center als typisches Einkaufszentrum ‚auf der grünen Wiese‘ die Wegelängen der Einkaufenden erheblich zugenommen haben. Die mittleren Entfernungen haben sich je nach Einkaufszweck verdoppelt bis

---

<sup>5</sup> Das „Südring-Center“ wurde im März 1994 eröffnet. Es verfügt über eine Verkaufsfläche von 52.000 qm sowie über 2.000 Parkplätze. Zum Zeitpunkt der Untersuchung wurde es von durchschnittlich 18.000-20.000 Kunden täglich aufgesucht. Es liegt in ca. 5 km Entfernung zur Gemeinde Rangsdorf, und 40 km entfernt vom Zentrum Berlins. Der Standort ist unmittelbar am Autobahnring der A 10 situiert und auch über die B 96 gut angebunden, während die ÖPNV-Anbindung gleichzeitig problematisch ist (vgl. Reinhold/Jahn/Tschuden, 1997:108).

verdreifacht, und die veränderte Verkehrsmittelwahl hat dazu geführt, daß sich die Pkw-Fahrleistung pro Einkaufendem um mehr als 10 km erhöht hat“ (Reinhold/Jahn/Tschuden, 1997:112). Trotz aller von den Autoren selbst geäußerten Vorbehalte hinsichtlich der Vielzahl der - notwendigerweise - getroffenen Rahmenannahmen und methodischen Hilfskonstrukte erscheint es ihnen mit der Begründung eines außerordentlich zurückhaltenden Zahlenansatzes dennoch und ohne Zweifel „angemessen, von einer erhöhten Pkw-Fahrleistung auszugehen, die mindestens im Rahmen der unteren Abschätzung liegt“ und für die 999 Probanden einen Wegesummenmehraufwand von insgesamt 11.318 km (bzw. 11,3 km pro Person) nur für diesen einen, am Tag der Befragung durchgeführten Einkaufsakt bedeutete (vgl. Reinhold/Jahn/Tschuden, 1997:112). Rechnet man dies auf die Gesamtkundenzahl hoch, so „ergibt sich allein durch das Südring-Center eine Verkehrsinduzierung von mindestens 50 Mio. Fahrzeug-Kilometern pro Jahr“ (Reinhold/Jahn/Tschuden, 1997:112), was zum damaligen Zeitpunkt „etwa 0,5 % der Fahrleistungen im Einkaufsverkehr in den neuen Bundesländern“ (Reinhold/Jahn/Tschuden, 1997:113) ausgemacht hätte.

- Zu ähnlich lautenden Ergebnissen kommt Korn (1999) für den Untersuchungsraum Dresden, wo das Kundenverkehrsverhalten an vier Standorten des Lebensmitteleinzelhandels, davon zwei in integrierter und zwei in nicht-integrierter Lage, empirisch (777 befragte Kunden im Jahr 1996) ermittelt wurde: „Die nicht-integrierten Standorte zeichnen sich durch die Induktion eines MIV-betonten Verkehrsaufwandes der Kunden aus, der deutlich über dem integrierter Standorte liegt. Gleichzeitig sind die einfachen Distanzen, die motorisiert anreisende Kunden zurücklegen, bei den nicht-integrierten Standorten höher“ (Korn, 1999:16). In der Konsequenz erscheint Korn (1999:17) daher die „Förderung von Lebensmittelgeschäften in wohnungsnaher integrierter Lage (...) eine sinnvolle Maßnahme, um dem wachsenden Einkaufsverkehr zu begegnen.“ Vogels/Holl/Birk (1998:262) ermittelten für die Beispiele von fünf in nicht-integrierter Lage situierte großflächige Einzelhandelsbetriebe in Baden-Württemberg Pkw-Kundenanteile in Höhe von 90 bis 97 %.
- Holz-Rau (1991) hat anhand von 16 in zwei Berliner Stadtteilen lokalisierten Lebensmittel-Einzelhandelsgeschäften (zwischen 100 und 2.000 qm Verkaufsfläche) bzw. durch die empirische Untersuchung der darauf gerichteten Nachfrage im Jahr 1988 aufgezeigt, daß „sowohl der Anteil als auch die Absolutzahlen der Kunden, die mit dem MIV unterwegs sind, erheblich mit der Geschäftsgröße“ zunimmt, während die Anzahl der Kunden aus der direkten Umgebung der Geschäfte relativ konstant bleibt und entsprechend von diesen beiden Gruppen unterschiedliche Entfernungen zurückgelegt werden (Holz-Rau, 1991:302). „Während selbst bei Geschäften um die 1.000 qm immer noch über die Hälfte der Kunden zu Fuß und fast zwei Drittel nichtmotorisiert unterwegs sind, liegt der MIV-Anteil in der größten Kategorie bei über 70 %“ (Holz-Rau, 1991:302). Wie stark sich die Verhältnisse dennoch verändert haben, erkennt man im Vergleich mit Untersuchungsergebnissen aus den 60er Jahren: Bei Gütern des kurzfristigen Bedarfs, vor allen Dingen bei der Beschaffung von Lebensmitteln, stellte der Einkauf zu Fuß noch Mitte der 60er Jahre, trotz bereits voranschreitender Motorisierung, den Regelfall dar. „Nach einer Untersuchung des Instituts für Markt- und Verbrauchsforschung der Freien Universität Berlin suchten die Berliner Verbraucher im Jahre 1964 die Lebensmittelgeschäfte in folgender Weise auf: Zu Fuß: 90 %, in öffentlichen Verkehrsmitteln: 5 %, mit eigenen Kraftfahrzeugen: 4 %, teils, teils: 1 %“ (Behrens, 1965:3). So verwundert es nicht, daß in einer weiteren Studie von 1963 für Supermärkte in Vorort-Streulage festgestellt werden konnte,

daß 81 % des getätigten Umsatzes auf Fußgängerkunden und nur 13 % auf Autokunden entfielen, und gleichzeitig 69 % des Umsatzes von solchen Kunden erzeugt wurde, deren Wohnorte in einer Entfernung von bis zu maximal 500 Metern Entfernung situiert waren. Bei Supermärkten mit Standorten innerhalb von Vorortzentren lag der Umsatzanteil der Fußgängerkunde immer noch bei 68 % (Autokunden: 20 %), und die im Umkreis von maximal 500 Metern wohnenden Kunden trugen noch mit 43 % zum Umsatz bei (vgl. Behrens, 1965:115).

Es konnte auch nachgewiesen werden, daß die Bereitschaft, die dem Wohnort nächstgelegenen Angebotsstandorte aufzusuchen, von der Größe des jeweiligen Geschäftes abhängt. „Personen mit Pkw tendieren dabei stärker zu weiter entfernten, größeren Geschäften, als Personen ohne Pkw“ (Holz-Rau, 1991:303). Noch entscheidender dafür, ob das nächstliegende Angebot tatsächlich aufgesucht wird, ist aber die Entfernung dorthin: „Ist über die schlechte Nahraumausrüstung ohnehin der Zwang zu längeren Wegen gegeben, steigt die Bereitschaft, auch größere Distanzen zu überwinden. Bewohner schlecht ausgestatteter Gebiete werden zu ‚freien Radikalen‘ mit hoher Affinität zu größeren Einrichtungen mit entsprechendem Parkraumangebot. (...) Wer erst einmal weiter unterwegs sein muß, wählt das bessere Angebot und nicht den ohnehin schon weit entfernten nächsten Laden“ (Holz-Rau, 1991:303-304). Zu ähnlichen Ergebnissen eines durch die Nahraumausrüstung determinierten Versorgungs- und Verkehrsverhaltens kommen beispielsweise auch Endemann/Müller (1999:46) in ihrer auf 2.100 Telefoninterviews gründenden Studie von sechs verschiedenen Gebieten des Typs „Ballungsrand“ im Raum Mönchengladbach, Düsseldorf und Wuppertal. Bereits im Jahr 1982 konnte im Ergebnis einer breit angelegten Untersuchung von fünf Stadtquartieren in Hannover gezeigt werden, daß bei einer dichteren Angebotsstruktur wesentlich öfter und mit kürzeren Wegen im eigenen Stadtviertel eingekauft wird (vgl. BM-Bau, 1982:57). Vor diesem Hintergrund muß man sich in Erinnerung rufen, wie die Angebotssituation früher einmal ausgesehen hat. In den 50er und 60er Jahren erstreckte sich der „Einzugsbereich von Selbstbedienungsläden bis zu 200 qm Verkaufsfläche (...) erfahrungsgemäß über einen Radius bis zu rund 500 m Entfernung vom Standort des Geschäftes“ (Hemksmeier 1963, zitiert aus Behrens, 1965:112), und aus diesem Umkreis stammte der weit überwiegende Anteil von Kundschaft und Umsatz. Bei dem damaligen tradierten Verbraucherverhalten mit hoher Einkaufsfrequenz und geringen Einkaufsbeträgen bestand bei Gütern des täglichen Bedarfs kundenseitig eine ausgesprochen hohe Transportkosten- und Transportzeitempfindlichkeit. „Der Käufer will in diesem Fall seinen Bedarf in unmittelbarer Nähe seiner Wohnung decken; die räumliche Präferenz erlangt besonderes Gewicht“ (Behrens, 1965:2). Daraus erwuchs nach Behrens für zahlreiche Klein- und Zwergbetriebe in Streulage damals ein „Monopol der Nähe“, dem diese ihre Existenz zu verdanken hatten und deren „räumliche Lage (...) gewissermaßen einen Schutzgürtel gegen die außerhalb des gewöhnlichen Einkaufsradius‘ ihrer Kunden liegende großbetriebliche Konkurrenz“ darstellte (Behrens, 1965:2-3). Mit den dann jedoch geänderten Einkaufsgewohnheiten verlor dieser Schutz schnell an Wirkung.

- Kagermeier (1997a, 1997b) ist mit einer empirischen Studie im Umland Münchens der Frage nachgegangen, inwieweit Verkehrsvermeidungseffekte durch eine Siedlungsstrategie der dezentralen Konzentration erzielt werden könnten bzw. in welchem Ausmaß Verkehr im Untersuchungsraum siedlungsstrukturell bedingt ist. Hierzu „wurden im stark monozentrisch geprägten Verflechtungsbereich von München die Mobilitätsmuster von mehr als 4.000 Personen in zwölf Gemeinden erhoben“ (Kagermeier, 1997:249). Dabei widmete er sich auch der Untersuchung des Zusammenhanges zwischen räumlicher An-

gebotsverteilung des Einzelhandels und dem zu Einkaufszwecken betriebenen Verkehrsaufwand der Konsumenten. Kagermeier belegt, daß es einen durch das jeweilige Angebotsprofil der Wohngemeinde determinierten ‚siedlungsstrukturell bedingten Verkehrsaufwand‘ gibt, der sich für die einzelnen Gemeindetypen (im Verdichtungsraum: ‚Siedlungsschwerpunkt‘, ‚nicht- und kleinzentrale Orte‘, ‚mittelzentrale Orte‘; außerhalb des Verdichtungsraumes: ‚mittelzentrale Orte‘, ‚niedrigrangige zentrale Orte mit SPNV-Anschluß‘; ‚niedrigrangige zentrale Orte ohne SPNV-Anschluß‘) unterscheidet. „Die (...) Ergebnisse (...) für den Alltagsverkehr zeigen deutlich, daß zwischen den einzelnen Gemeindetypen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Verkehrsleistung bestehen. Im Berufs- und Ausbildungsverkehr sowie bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen (Arzt, Friseur etc.) ist der empirisch ermittelte Maximalwert etwa doppelt so hoch wie der niedrigste Wert. Beim Einkauf für den Grundbedarf beträgt dieses Verhältnis sogar 3:1, ein Anzeichen dafür, daß in vielen Gemeinden bereits für alltägliche Bedürfnisse erhebliche Verkehrsleistungen erbracht werden müssen“ (Kagermeier, 1997a:249). Es stellte sich heraus, daß die niedrigrangigen Orte außerhalb des Verdichtungsraumes durchgängig die höchsten Fahrleistungen aufwiesen, und zwar unter anderem deshalb, weil bereits bei der Deckung des täglichen Bedarfs, soweit er über den Einkauf von Backwaren sowie von Fleisch und Wurst hinausging, Geschäfte außerhalb der Wohngemeinde aufgesucht werden mußten (vgl. Kagermeier, 1997b:318-319). „Im Prinzip ähnliche Verhältnisse ergeben sich auch für den Einkauf von Waren des periodischen Bedarfs. (...) In den niedrigrangigen Gemeinden einschließlich der Siedlungsschwerpunkte dominieren wiederum hohe Außenorientierungsanteile“ (Kagermeier, 1997b, 318-319). Diese im stadtreionalen Raumbezug gewonnenen Erkenntnisse erscheinen durchaus auf die Verhältnisse größerer Städte übertragbar, wo durch funktionale und siedlungsstrukturelle Veränderungen sowie durch die Binnensuburbanisierung eine ähnliche Pluralität ganz unterschiedlich mit Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen ausgestatteter Raumkompartimente anzutreffen ist.

Im Fazit seiner Untersuchung wird für Kagermeier (1997b:320) ein „erheblicher Teil der Verkehrsleistungen im Alltagsverkehr (...) durch siedlungsstrukturelle Rahmenbedingungen verursacht“, mithin ist der Grad der Außenorientierung der Bewohner einer Gemeinde bei der Organisation des Alltagslebens bzw. der Befriedigung grundlegender Bedürfnisse entscheidend für die Höhe der anfallenden Verkehrsleistung. Damit wird die Verkehrsleistung zu einem bestimmten Anteil zur Funktion der Ausstattung der Gemeinde mit Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen. Gerade diese jedoch hat sich im Einzelhandelsbereich in den letzten Jahren aufgrund der Konzentrationsprozesse sowie der neuen Standortorientierungen örtlich zum Teil stark verschlechtert. So hat sich in Bayern z.B. die Zahl der Gemeinden, in denen es kein oder lediglich noch ein einziges Ladengeschäft gab, von 1985 auf 1993 jeweils verdoppelt (vgl. Abbildung 4-30). Und so ist es eine in Deutschland überall zu beobachtende Folge, berücksichtigt „(...) man die Bedeutungsveränderungen der Versorgungsstandorte im Zusammenhang mit deren Einzugsbereichen (...), daß die durchschnittlich zum Einkaufen zurückzulegenden Distanzen deutlich größer geworden sind“ (Kulke, 1994:293).

Was die verkehrsgenerierende Wirkung von Einzelhandelsgroßprojekten und die daraus entstehenden Probleme im konkreten Raumkontext des einzelnen Vorhabens angeht, so kann auf folgende Sachverhalte hingewiesen werden:

- Für das Verkehrsaufkommen großer Einzelhandelseinrichtungen werden von Eger bzw. der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (1999) betriebstypen- und lagespezifische Erwartungswerte als Planungshilfe angegeben, obgleich festzuhalten ist, daß es „in Deutschland über die tatsächliche Verkehrserzeugung großflächiger Einrichtungen des Handels und der Freizeit derzeit kein zuverlässiges und auf einheitlichen Vergleichsgrößen basierendes Datenmaterial“ gibt (Eger, 1999:324). Jedoch läßt sich davon ausgehen, daß nicht-integrierte Agglomerationen von neuen Einkaufsmärkten fast ausschließlich mit Kraftfahrzeugen besucht werden (vgl. Kulke, 1994:292), ein Anteil des MIV von 80 % bis 85 % im Modal-Split ist unter Kunden solcher Einrichtungen keine Seltenheit. Für das Beispiel eines Einkaufszentrums mit 80.000 qm BGF in nicht-integrierter Lage und mit einer dennoch guten ÖPNV-Erreichbarkeit wird etwa davon ausgegangen, daß von Kunden und Besuchern ein tägliches Verkehrsaufkommen von 22 Kraftfahrzeugen je 100 qm BGF und Richtung verursacht wird (vgl. hier und im folgenden Eger, 1999:327). Diese Kennzahl erhöht sich um den Wert 3,1, wenn man die Beschäftigten hinzurechnet. In absoluten Zahlen ausgedrückt, wäre demnach in dem genannten Fallbeispiel mit 35.200 An- und Abfahrten täglich zu rechnen. Für einen SB-Möbelfachmarkt / Einrichtungswarenhaus (Ikea) von 8.200 qm Verkaufsfläche in nicht-integrierter Lage erreicht die Kennzahl einen Wert von 16 (entspricht 4.064 An- und Abfahrten täglich), und für einen ebenfalls in nicht-integrierter Lage befindlichen Baumarkt von 5.700 qm Verkaufsfläche wird ein Wert von 25 (entspricht 3.250 An- und Abfahrten täglich) angegeben. Für Einkaufszentren und Verbrauchermärkte mit einem Standort in nicht-integrierter Lage allgemein wurden Kennzahlen in einer Spannbreite von 10 bis 35 Kfz je 100 qm BGF und Richtung festgestellt.  
Die Richtlinie für Anlagen des Ruhenden Verkehrs geht im Fall von Einkaufszentren an nicht-integrierten Standorten davon aus, daß hier zu Spitzenzeiten mit einem Quell- oder Zielverkehrsaufkommen von einer Fahrt je 35 qm Bruttogeschoßfläche und Stunde zu rechnen ist; für ein Einkaufszentrum mit 10.000 qm Bruttogeschoßfläche würden beispielsweise 286 Ein- und Ausfahrten pro Stunde anfallen (vgl. BAG, 1995:84).
- Das MSKS-NW (1998:101) gibt unter Verweis auf verschiedene Quellen und eigene Berechnungen eine Übersicht über das von bestimmten großflächigen Einzelhandelsbetriebstypen durchschnittlich erzeugte Verkehrsvolumen, wie in Tabelle 4-13 dargestellt.

**Tabelle 4-13: Von großflächigen Einzelhandelsbetrieben erzeugtes Verkehrsvolumen - Übersicht**

Geschäftstyp	Baumarkt	Gartencenter	Möbelmarkt	Spielwarenmarkt	Elektro- / HiFi-Markt
Durchschnittlich erzeugtes Verkehrsvolumen / Tag (An- und Abfahrten)	950 bis 6.500	1.320 bis 3.120	1.000 bis 10.000	330 bis 1.950	275 bis 3.250
Geschäftstyp	Schuhfachmarkt	Verbrauchermarkt	SB-Warenhaus	Einkaufszentrum	Fachmarktzentrum
Durchschnittlich erzeugtes Verkehrsvolumen / Tag (An- und Abfahrten)	440 bis 1.040	1.000 bis 3.600	5.850 bis 8.450	Bis über 50.000	18.000 bis 26.000

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des MSKS-NW, 1998:100.

- Borsdorf/Schoffthaler (2000:152-153) berichten über das Verkehrsaufkommen, das auf zwei im Innsbrucker Raum situierte nicht-integrierte Einkaufszentren gerichtet ist: Im Fall des Einkaufszentrums „Cyta“ (ca. 14.000 qm Verkaufsfläche, 900 Parkplätze) wurden an einem durchschnittlichen Wochentag 6.000 Kunden, am Freitag etwa 8.000 Kunden gezählt. Beim „dez“ (ca. 22.500 qm Verkaufsfläche, ca. 2.000 Parkplätze) waren es an ei-

nem durchschnittlichen Wochentag ca. 10.000 Kundenbesuche, während am Freitag Werte von ca. 16.000 erreicht werden. „Die IHK Ulm hat zum Beispiel für ein Fachmarktzentrum von 40.000 qm Verkaufsfläche und einem Parkplatzangebot von 2.500 Plätzen insgesamt 30.000 An- und Abfahrten täglich errechnet“ (BAG, 1995:92). Weitere Hinweise zum Umfang des Verkehrsaufkommens, welches verschiedene Einzelhandelsansiedlungen nach sich ziehen, geben z.B. Vogels/Holl/Birk (1998:262) auf Basis von acht empirisch detailliert untersuchten Standort-Fallstudien aus Baden-Württemberg.

Daß derartig massiv von Kraftfahrzeugen frequentierte Ziele potentiell ein hohes Störungspotential für die lokale Nachbarschaft (Standortumfeld, Anfahrtswege) entfalten und auch für die Umwelt nicht ohne negative Auswirkungen bleiben können, liegt auf der Hand - entsprechend häufig kommt es tatsächlich auch zu Konflikten. Regelmäßig sind es im planerischen Abwägungsprozeß nicht ausreichend gewürdigte negative Verkehrseffekte großflächiger Einzelhandelsvorhaben, die in der gerichtlichen Überprüfung zur Nichtigkeit des Bebauungsplanes führen, wie aktuelle Beispiele aus Münster (Preußen-Park) und Dortmund (Ikea) belegen.

Nachdem mit dem Flächenverbrauch und der allgemeinen Verkehrszunahme eher kontextuelle Wirkungs- und Verursachungskreise der räumlichen Einzelhandelsentwicklung vorgestellt wurden, gilt die Aufmerksamkeit nachfolgend damit verbundenen spezifischen Problemen, die sich auf Individualebene stellen, und die im Sinne eines Minderheitenschutzes als grundlegendes Handlungsprinzip demokratischen, sozialstaatlichen Wirkens geeignet erscheinen, eine gewisse staatliche Intervention auf die Standortsteuerung des Einzelhandels zu begründen.

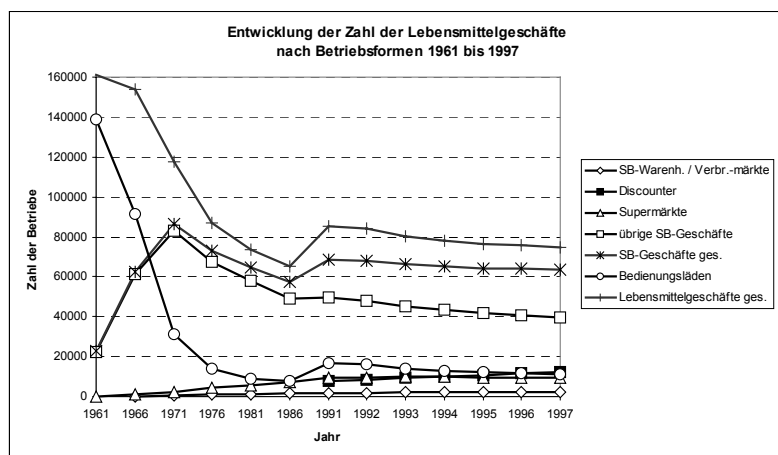
#### **4.3.3 Ausdünnung der Standortnetze: Räumliche Versorgungslücken und gruppenspezifische Mobilitätswänge**

Obwohl die Verkaufsfläche des Einzelhandels in der Vergangenheit stetig zugenommen hat (vgl. Abbildung 4-1), ist die Zahl der Geschäfte gleichzeitig zurückgegangen. Die Rationalisierungs- und Konzentrationsprozesse auf der Anbieterseite führen zum sog. „Maßstabsprung“ auf der Ebene der einzelnen Betriebseinheit sowie zur Zentralisierung der Standortnetze. Im Ergebnis bedeutet dies tendenziell, daß zwar die einzelnen Geschäfte flächenmäßig immer größer werden, dafür aber ihre Präsenz in der Fläche zurückgeht. Besonders eindringlich wird dieser Rückgang anhand des Lebensmitteleinzelhandels deutlich (vgl. Abbildung 4-29), wo sich zwischen 1961 und 1997 mehr als eine Halbierung der Zahl der Verkaufsstellen zutrug. Von ursprünglich über 161.300 Lebensmittelgeschäften (hier bezieht sich die Zahl alleine auf die Alten Bundesländer) blieben am Ende des Betrachtungszeitraumes gerade einmal rund 74.600 Stück übrig, wobei darin nun sogar die zwischenzeitlich im Zuge der Wiedervereinigung dazugekommenen Geschäfte der Neuen Bundesländer mit berücksichtigt sind. Aus Abbildung 4-29 läßt sich gleichzeitig der strukturelle Wandel des Einzelhandels im Lebensmittelbereich nachvollziehen, der einerseits durch die rasche Ausbreitung des Selbstbedienungsprinzips mit gleichzeitigem Rückgang der Bedienungsläden und andererseits durch den wachsenden Erfolg der preisorientiert (Discounter) und/oder mit großem Verkaufsflächenumfang (und entsprechender Warenauswahl; SB-Warenhäuser, Verbrauchermärkte, große Supermärkte) operierenden Betriebstypen gekennzeichnet ist, während die sich

hinter den „übrigen SB-Geschäften“ verbergenden traditionelleren Betriebstypen (kleine Selbstbedienungsläden, Supermärkte der ersten Generation) zurückgehen.

Der Abschmelzungsprozeß der Anzahl der Einzelhandelsbetriebe und damit die abnehmende Dichte der im Raum verteilten Angebotsstandorte betrifft nicht nur die Lebensmittelbranche, sondern den Einzelhandel insgesamt – und hält auch weiterhin an: „In den Jahren 1978 bis 1985 sind 16 % aller Betriebe aus dem Markt ausgeschieden, dabei handelte es sich fast ausschließlich um kleinere Betriebe mit Verkaufsflächen unter 200 qm“ (Grabow/Hollbach/Mittag, 1990:24).

**Abbildung 4-29:**



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des EHI, 1997:58-59. Spezialgeschäfte und Geschäfte des nicht organisierten Lebensmitteleinzelhandels sind nicht berücksichtigt; Discounter erst seit 1991 getrennt ausgewiesen und vorher unter „übrige SB-Geschäfte“ gefaßt.

sehen ist. Diese brachte zum einen mit sich, daß sich die Sockelzahl der Unternehmen und Arbeitsstätten schlagartig um den in der ehemaligen DDR vorhandenen Bestand erhöhte, zum anderen ermöglichte sie aber den (westlichen) Einzelhandelskonzernen auch eine rasche Expansion in das vergleichsweise sehr schlecht versorgte Territorium der Neuen Bundesländer. Daß der generelle Trend des Rückgangs der Unternehmenszahl anhält, zeigt sich darin, daß in den Alten Bundesländern 1990 nur noch 335.863 Unternehmen registriert wurden (vgl. BAG, 1994:35).

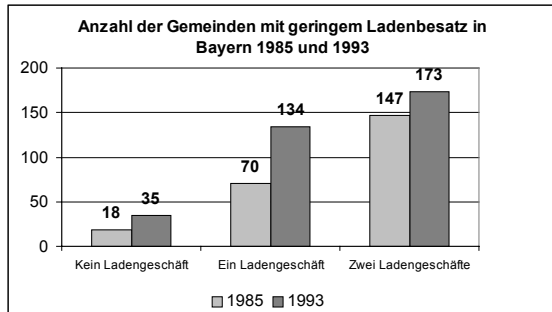
Dabei wird in der Standortentscheidung des großflächigen Einzelhandels die Entfernungstoleranz bzw. die problemlose Erreichbarkeit des Angebotsstandorts seitens der Haushalte a priori bewußt kalkuliert: Diese „Entwicklungen ‚bauen‘ geradezu auf den Niedergang des Arguments Nähe, setzen die Akzeptanz größerer Entfernungen von Anfang an voraus“ (Kutter/Stein, 1996:462). Dies gilt gleichermaßen für ganze Ortschaften, wie für bestimmte intrastädtische Bereiche. In regionaler Versorgungshinsicht ist sowohl für Gemeinden des ländlichen Raumes, als auch für kleinere Ortschaften im suburbanen Umfeld größerer Städte festzustellen, daß sich der Einzelhandel hier punktuell bereits weitgehend oder sogar gänzlich zurückgezogen hat. In Bayern hat sich z.B. zwischen 1985 und 1993 die Zahl der Gemeinden, in denen kein oder höchstens noch ein Ladengeschäft ansässig war, fast verdoppelt, und insgesamt gab es 1993 schon 342 bayerische Gemeinden, in denen maximal noch zwei Ladengeschäften vorhanden waren (vgl. Abbildung 4-30). Dies ist in Deutschland jedoch keine Ausnahmesituation: In Rheinland-Pfalz war 1992 schon fast jede vierte Ortsgemeinde ohne jegliche stationäre Einzelhandelseinrichtung, d.h. hier gab es nicht einmal mehr ein Lebensmittelgeschäft, eine Bäckerei oder eine Metzgerei (vgl. Becker/Beyer/Göler, 1996:13).

Im Vergleich des Einzelhandelsbestands im Zeitpunkt der HGZ 1993 (388.414 Unternehmen mit 494.869 Arbeitsstätten) mit demjenigen zum Zeitpunkt der HGZ 1985 (312.684 Unternehmen mit 377.872 Arbeitsstätten) zeigt sich ein Zuwachs an Einzelhandelsbetrieben, dessen Ursache aber weniger in einer grundsätzlichen Entwicklungsumkehr, als in der zwischenzeitlich erfolgten Wiedervereinigung zu



Zu Beginn der 80er Jahre war z.B. in den ländlichen Gebieten der Regierungsbezirke Trier und Koblenz das Fehlen eines Geschäftes zur Deckung des täglichen Bedarfs schon im Fall jeder dritten Ortsgemeinde zu beklagen (vgl. Burberg, 1982:19).

**Abbildung 4-30:**



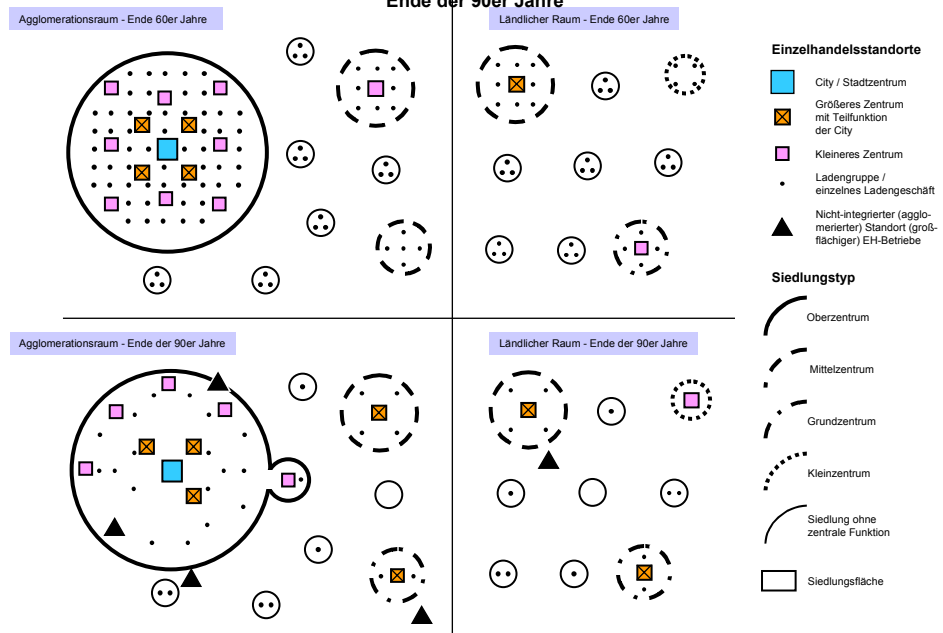
Quelle: Eigene Darstellung nach BayStWiVT, 1999:25.

Angesichts der Tatsache, daß heute zahlreiche kleine Orte ohne jedes Ladengeschäft auskommen müssen, muß davon ausgegangen werden, daß im dünn besiedelten ländlichen Raum weit verbreitet - jedenfalls gemessen an den von Landes- und Regionalplanung postulierten Zielen - angebotsseitige Versorgungsdefizite bestehen, die teilweise auch die Grundversorgung berühren (vgl. Becker/Beyer/Göler, 1996:13; Burberg, 1982:19).

Aber auch innerhalb der größeren Städte hinterläßt die Rekonfiguration der Standortnetze der Einzelhandelskonzerne bei einem gleichzeitigen „Ladensterben“ des traditionellen, inhabergeführten mittelständischen Einzelhandels immer größere Lücken im Raum, in denen es keine Geschäfte mehr gibt. Dies betrifft vor allen Dingen auch den Lebensmitteleinzelhandel und damit Angebote zur Befriedigung des täglichen Bedarfs (vgl. Kulke, 1992:101). Dazu resümiert etwa Berekoven (1987:120) im Rückblick auf die in dieser Hinsicht besonders ereignisreichen 70er Jahre: „Die starke Expansion der Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser schuf im bereits etablierten Einzelhandel beträchtliche Unruhe. In der Tat wirkten die ‚Jumbos‘ auf der grünen Wiese und in den Randlagen der Städte und Ballungsgebiete wie ein Magnet auf die Bevölkerung, so daß eine ‚Verödung der Innenstädte‘ allmählich Gestalt annahm.“

**Abbildung 4-31:**

**Modell zur Veränderung der Standortstruktur des Einzelhandels zwischen Ende der 60er und Ende der 90er Jahre**



Quelle: Ergänzte Darstellung nach Kulke, 1994:291.

Neben den kleinen Geschäften in Streulage innerhalb gewachsener Wohngebiete (vgl. Kulke, 1994:291) oder innerstädtischer Altbauquartiere (vgl. BM-Bau, 1981:1 und 45) verschwinden z.T. auch die Ladenzentren, welche in der Regel als Versorgungskerne in den großen Mietwohnungsbauprojekten der 60er und 70er Jahre (vgl. Jacobs/Kirchhoff/Metzler, 1994:592) oder auch in den Entlastungsiedlungen der prosperierenden Großstädte in den 80er Jahren (vgl. Bleyer, 1999:134) entstanden. Aber auch die gewachsenen Nebenzentren unterer Ordnung in den Großstädten haben vielfach eine Einzelhandelserosion zu verzeichnen (vgl. Kulke, 1984:291). In Abbildung 4-31 wird der Prozeß des räumlichen Wandels der Einzelhandelsstandortstruktur modellhaft wiedergegeben. „Kaufkraftabflüsse und Betriebsaufgaben dünnten das Angebotsnetz in den kleinen Orten“ der Agglomerationsräume aus, während die „zentralen Orte aufgrund der starken Suburbanisierung einen Nachfragezuwachs“ verzeichneten (Kulke, 1994:291), der auf der Angebotsseite allerdings wegen der gegebenen Nähe zur Kernstadt nur zu selektiven Angebotsausweitungen führte. In den Wohngebieten und in den innerstädtischen, nachgeordneten Subzentren der Großstädte verringerte sich das Angebot aufgrund einer zurückgehenden Nachfrage im Nahbereich als Konsequenz des Einwohnerrückgangs und des teils geänderten räumlichen Mobilitätsverhaltens der Haushalte; zugleich bestanden für die Ansiedlung moderner, großflächiger Betriebe in diesen Räumen bei gegebener hoher Bebauungsdichte, hohem Bodenpreisniveau und schlechter Pkw-Erreichbarkeit ungünstige Standortbedingungen, so daß deren Ansiedlung vorzugsweise in preisgünstigen Stadtrandlagen mit gutem Anschluß an das Straßenverkehrsnetz erfolgte (vgl. Kulke, 1994:291). Teils entwickelten sich im Rahmen größerer Stadterweiterungsvorhaben am Stadtrand auch kleinere Versorgungszentren, und teils entstehen diese auch neu an innerstädtischen, randlich zu den Zentrenbereichen gelegenen Standorten entlang der Hauptverkehrsstraßen im Umfeld von Ansiedlungen der vergleichsweise flächenbegrenzten Lebensmitteldiscounter. In der Bewertung der jüngeren Einzelhandelsentwicklung in Deutschland kommt Kulke (1992:239) zusammenfassend zu folgender Grundaussage: „Umstrukturierungen vorhandener Geschäftstypen führten zu Änderungen in bestehenden Zentren; das Auftreten neuer Betriebsformen mit anderen Standortpräferenzen ließ neue zusätzliche Einkaufsbereiche entstehen und bewirkte einen Bedeutungsverlust (Streulagen, Subzentren) bzw. eine Spezialisierung (City) in den älteren Zentren.“

Diese sowohl den Ländlichen Raum als auch die Verdichtungsräume berührende Entwicklung der Ausdünnung von Angebotsstandorten des Einzelhandels hat zur Konsequenz, daß die Wohnbevölkerung zur Deckung ihres (täglichen) Versorgungsbedarfs weitere Einkaufswege auf sich nehmen muß (vgl. Kapitel 4.3.2). Eine ‚Deckung des Grundbedarfs innerhalb fußläufiger Entfernung‘, wie es in zahllosen Raumordnungs- und kommunalen Entwicklungsplänen der Vergangenheit und Gegenwart als Planungsanspruch formuliert wird, ist vielfach zur Fiktion geworden, selbst dann, wenn die als ‚fußläufig‘ tragbare Entfernung sehr großzügig ausgelegt wird.

Angeichts einer nach der Verfassungs idee Deutschlands bestehenden generellen sozialen Verpflichtung staatlichen Handelns, die auch die räumliche Planung nicht ausnimmt, wird das Abschmelzen der Zahl der Versorgungsstandorte problematisch, wenn damit die Chancen auf wohlfahrtliche Teilhabe bestimmter Bevölkerungssteile geschmälert werden (vgl. Kapitel 2.2.2 und 5). Es ist jedenfalls dann nicht tatenlos hinzunehmen, wenn es in eklatantem Widerspruch zu den expliziten, teils mit Rechtskraft versehenen gültigen Zielsetzungen steht, die von der staatlichen Administration im Aufgabenfeld der räumlichen Planung verfolgt werden. Genau eine solche Mißachtung gültiger Ziele mit der Wirkung einer potentiellen Benachteiligung

bestimmter Bevölkerungsminderheiten ist aber der Fall, da die räumliche Orientierung der verbleibenden bzw. der neu entstehenden Einzelhandelsangebote auf Standorte gerichtet ist, die mehrheitlich außerhalb der Wohnsiedlungsschwerpunkte situiert sind: Vielfach sind sie mit dem ÖPNV nur schwer zu erreichen und liegen zugleich für einen Großteil der Einwohner außerhalb einer zumutbaren fußläufigen Distanz, obschon die Anfahrt mit dem Pkw leicht zu bewältigen ist. In Deutschland besitzen allerdings längst nicht alle Haushalte und schon gar nicht alle Einwohner einen eigenen Pkw oder können auch nur über einen solchen verfügen. Vielmehr erweist sich die individuelle Pkw-Verfügbarkeit als ein ausgeprägt gruppenspezifisches Phänomen. Faktisch ist die Situation folgendermaßen gekennzeichnet:

- Zu Beginn des Jahres 1993 besaßen mit 26,8 % (9,4 Mio.) über ein Viertel aller Haushalte in Deutschland kein Kraftfahrzeug (vgl. Falkenhagen, 1996:11). Man kann davon ausgehen, daß zu diesem Zeitpunkt rund 14 Mio. Menschen autofrei lebten (vgl. Reutter/Reutter, 1997:241). Bis zum Jahr 1998 ist aufgrund der nachholenden - nunmehr weitgehend abgeschlossenen - Motorisierung in den Neuen Bundesländern die Quote der nicht-motorisierten Haushalte in Gesamtdeutschland auf 24,9 % zurückgegangen (vgl. DIW-Wochenbericht, 9/2000:117).
- Einen besonders hohen Anteil an den Personen, die ohne Auto leben, stellten 3,3 Mio. unmotorisierte, alleinlebende Frauen im Alter von über 65 Jahren in der Situation des Jahres 1993 (vgl. Falkenhagen, 1996:11). Generell sind es in der Mehrzahl Einpersonenhaushalte, die kein Auto besitzen, denn sie machen schon 57,8 % aller unmotorisierten Haushalte aus; Haushalte mit mehr als zwei Personen haben dem gegenüber nur noch einen Anteil von 22 % der nichtmotorisierten Haushalte (vgl. Falkenhagen, 1996:11).
- Nach sozioökonomischen Merkmalen bestehen erhebliche Unterschiede in der Pkw-Ausstattung der Haushalte. Während 1996 z.B. nur 59,1 % der 2-Personenhaushalte von Renten- und Sozialhilfeempfängern mit geringem Einkommen (Haushaltstyp 1 des Statistischen Bundesamtes) eine eigenen Pkw besaßen, waren dies bei 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalten mit mittlerem Einkommen des Haushaltsvorstands 96,1 % (Haushaltstyp 2) und bei 4-Personen-Haushalten von Beamten und Angestellten mit höherem Einkommen (Haushaltstyp 3) sogar 98,4 % (vgl. EHI, 1997:42-47). „Die wichtigste Bestimmungsgröße für die Entscheidung, ein eigenes Fahrzeug anzuschaffen und zu nutzen (...) ist das Haushaltseinkommen“ (DIW-Wochenbericht, 9/2000:118). Im Jahr 1998 verfügten in der Klasse bis zu maximal 1.400 DM monatlichem Haushalts-Nettoeinkommen nur ein Drittel (30,8 %) der Haushalte über ein eigenes Auto, in der Einkommensklasse von 1.400-2.200 DM waren dies nur rund die Hälfte (50,8 %), in den Einkommensklassen über 4.000 DM waren aber jeweils weit über 90 % der Haushalte mit einem Pkw ausgestattet (vgl. DIW-Wochenbericht, 9/2000:118).
- Der Anteil autofreier Haushalte nimmt mit wachsender Ortsgröße zu. „In Großstädten mit 100.000 und mehr Einwohnern haben 30 bis 40 Prozent aller Haushalte kein Auto“ (Reutter/Reutter, 1997:241), und dabei konzentrieren sich diese auf die innerstädtischen Wohngebiete, denn „hier lebt fast die Hälfte aller Haushalte autofrei“ (Reutter/Reutter, 1997:241). Generell begünstigen die - dort allerdings auch nur in ausgewählten Räumen bestehenden - urbanen Verhältnisse der Großstadt mit einer vergleichsweise größeren Dichte von Aktivitätsgelegenheiten ein autofreies Leben, dennoch entstehen auch hier in zunehmendem Maße monofunktional geprägte Gebiete, weil sich z.B. kleine Lebensmittelgeschäfte, Postämter, Stadtteilbibliotheken, Grundschulen, Bankfilialen usw. selektiv aus der Fläche zurückziehen.

- Auch die Sozialstruktur der unmotorisierten Haushalte ändert sich mit der Ortsgröße: „In kleinen Orten sind überwiegend Seniorenhaushalte unmotorisiert, in mittelgroßen Städten vermehrt auch einkommensschwache Haushalte im Erwerbsalter. Die Haushalte ohne Kraftfahrzeuge mit gehobenem Einkommen konzentrieren sich in den großen Großstädten“ (Falkenhagen, 1996:11).
- Während im Jahr 1998 bei den 18 bis 35-Jährigen (83,3 %) und bei den 36 bis 59-Jährigen (85,8 %) eine sehr hohe Pkw-Verfügbarkeit festgestellt werden konnte, war dies bei der Gruppe der über 60-Jährigen nur für etwas mehr als die Hälfte (54,8 %) der Fall (vgl. ViZ, 1999:218). Alte Menschen „sind überwiegend Nutzer umweltverträglicher Verkehrsmittel (vor allem Fußgänger/innen) und daher maßgeblich auf eine wohnortnahe Versorgungsstruktur angewiesen“ (Thabe, 1997:8). Sie haben potentiell größere Schwierigkeiten, ihre Versorgungsbedürfnisse abzudecken, wenn sie keine entsprechenden Angebote mehr im fußläufigen Umkreis oder in akzeptabler ÖPNV-Reichweite von ihrer Wohnung vorfinden.
- Ganz allgemein konnte für das räumliche Einkaufsverhalten unterschiedlicher Gruppen nachgewiesen werden, daß sich in der Tendenz „mit zunehmendem sozioökonomischen Status der Besuchsraum vergrößert und daß sich mit fortschreitendem Alter im Lebenszyklus das Gebiet verkleinert. (...) Bei älteren Personen niedriger Sozialgruppen beschränken sich die Einkaufsverflechtungen auf die unmittelbare Umgebung des Wohnstandortes“ (Kulke, 1992:53).
- Vor allem bei älteren Menschen erweist sich der Motorisierungsgrad als stark geschlechtsspezifisch: „Alleinlebende Frauen besitzen zu 65,5 % und damit viel häufiger als Männer (38,7 %) kein Kraftfahrzeug“ (Falkenhagen, 1996:12). Berücksichtigt man zusätzlich Alters- und Einkommensparameter, so sind alleinlebende Frauen ab 65 Jahren mit geringem Einkommen (unter 1.800 DM) zu 89,1 % nicht motorisiert – das sind alleine 26 % aller unmotorisierten Haushalte (vgl. Falkenhagen, 1996:11). Diese Gruppe ist tendenziell besonders stark von sich ausdünnenden Versorgungsnetzen berührt, da sie aufgrund eingeschränkter Ressourcen und Möglichkeiten (körperliche Konstitution, geringer Betrag frei verfügbaren Einkommens, ohne Partner) keine Substitutionsstrategien (Taxi-Fahrt, Bring-Service, Einkaufshilfe) jenseits informeller Hilfen (Nachbarschaft, Verwandte) verfolgen können.
- Ganz generell erweist es sich, daß Frauen schlechtere Mobilitätsbedingungen vorfinden als Männer (vgl. etwa Flade 1989; Meyer 1999). Den empirischen Ausdruck findet dies u.a. in einer geschlechterspezifisch unterschiedlichen Verkehrsmittelwahl. Es zeigt sich „daß Frauen nicht nur seltener einen Pkw besitzen, sondern daß sie ihre Wege auch erheblich seltener mit dem selbstgesteuerten Pkw zurücklegen als Männer“ und dabei die eigenen Füße als häufigstes Verkehrsmittel einsetzen (Flade, 1989:179). Am Beispiel Leverkusens (1.360 befragte Erwachsene) fand Flade (1989:181) heraus, daß nur 41 von 100 Frauen als ‚individuell mobil‘ (Führerscheinbesitz und gleichzeitige Verfügbarkeit eines Pkws) angesehen werden konnten, während dies aber auf 74 von 100 Männern zutraf. Das Haushaltspanel zum Verkehrsverhalten des Instituts für Verkehrswesen der Universität Karlsruhe ermittelte für das Jahr 1998 unter Männern im Alter von über 18 Jahren eine Pkw-Verfügbarkeit (Führerscheinbesitz und Pkw im Haushalt) von 85,1 %, unter Frauen nur aber eine solche von 67,5 % (ViZ, 1999:218). Die Verhältnisse haben sich also offensichtlich verbessert, aber noch lange nicht angeglichen.
- Die mittlere werktägliche Tagesdistanz mobiler Personen, die in autofreien Haushalten leben, liegt über alle Gruppen (Berufsgruppenkonzept) hinweg deutlich, teilweise mehr

als die Hälfte unter derjenigen, welche Personen mit persönlicher Pkw-Verfügbarkeit aufweisen; für Hausfrauen bedeutete dies mit dem Bezugsjahr 1982 z.B. eine tägliche Distanz von 8,2 km im Fall eines autofreien Haushalts und eine Distanz von 16,7 km im Fall der Autoverfügbarkeit (vgl. Reutter/Reutter, 1997:246 unter Verweis auf Holz-Rau 1990:195). Was die Verkehrsmittelwahl angeht, so sind dabei „Personen ohne Pkw (...) gegenüber Personen mit Pkw unter günstigen Bedingungen etwas, unter ungünstigen Bedingungen wesentlich häufiger zu Fuß unterwegs“ (Holz-Rau, 1991:303), mithin also zeitlich oder in der aktionsräumlichen Ausdehnung benachteiligt.

- Hausfrauen und Hausmänner bzw. Arbeitslose legen nach neueren Paneldaten zum Verkehrsverhalten (vgl. ViZ 1998:219) im Jahr 1998 täglich im Durchschnitt 3,5 Wege zurück; dabei waren sie 73,7 Minuten unterwegs und bewältigten eine Entfernung von 32,4 km. Allein gegenüber den Panelergebnissen aus dem Jahr 1996 bedeutete dies eine Steigerung um 0,2 Wege, 2,8 Minuten und 0,7 km. Im Vergleich mit den von Reutter/Reutter (1997) für das Bezugsjahr 1982 angegebenen durchschnittlichen Entfernung von 16,7 km, die eine Hausfrau (mit persönlicher Pkw-Verfügbarkeit) täglich zurückgelegt hat, würde dies knapp eine Verdoppelung des Entfernungsaufwandes innerhalb von nur 16 Jahren bedeuten. Hier zeigt sich sehr deutlich, wie die Ausdünnung von Aktivitätsgelegenheiten in der Fläche bzw. die Peripherisierung des eigenen Wohnstandortes gegenüber den Angebotsstandorten im Rahmen der Haushaltssuburbanisierung in das Stadtumland den Verkehrsaufwand erhöht haben.

„Die aktuelle siedlungsstrukturelle Entwicklung führt (...) zu verkehrsaufwändigen Strukturen: Zu einer hohen räumlichen Spezialisierung vor allem in der Aufgabenteilung zwischen Stadt und Peripherie, zu einer abnehmenden Dichte vor allem in den Außenbereichen und zu hohen Umweltbelastungen in den Städten.“ (Holz-Rau, 1996:407). Sieverts (1998:456) geht angesichts der gegebenen Verhältnisse aus von „einer ‚Verdünnung‘ der Wohn- und Arbeitsplatzdichte auf etwa ein Viertel bis ein Fünftel gegenüber den Dichten in der Stadt der Mitte des letzten Jahrhunderts“ (gemeint ist das 19. Jahrhundert), was zugleich „auch eine ‚Verdünnung‘ von Aktivitäten und Stadtleben im öffentlichen Raum und damit von Urbanität“ bedeutet. Wie bereits dargestellt, macht diese Verdünnung auch bei den Angebotsstandorten des Einzelhandels keine Ausnahme. Damit sind Personen bzw. Haushalte ohne Pkw potentiell in mehrfacher Hinsicht benachteiligt (vgl. Flade, 1989:179; Reutter/Reutter, 1997:245), im besonderen Maße gilt dies für Frauen und Rentner (vgl. Holz-Rau, 1992:17). Zum einen haben sie aufgrund ihrer limitierten räumlichen Aktionsreichweite geringere Freiheitsgrade bei der Auswahl der Versorgungsstandorte - sieht man einmal von jenen Haushalten ab, die im Stadtkern oder in innenstadtnahen Wohngebieten liegen und deshalb im Nahraum potentiell auf eine hohe Dichte von Aktivitätsgelegenheiten und insbesondere auch auf Versorgungsangebote treffen. Zum anderen müssen Mitglieder autoloser Haushalte, die fernab dieser in den Zentren noch günstigen Bedingungen situiert sind, zur Erledigung des gleichen Aktivitätenprogrammes (erheblich) größere Zeitressourcen einsetzen, als Personen, die über einen Pkw verfügen. Zum dritten müssen sie sich in der Regel mit einer geringeren Bandbreite der von den einzelnen Anbietern vorgehaltenen Sortimente bescheiden, gleichzeitig aber häufig einen Preisnachteil in Kauf nehmen. Zusammenfassend ausgedrückt schafft so das „(...) ‚Sterben‘ kleiner Läden (...) Versorgungsdisparitäten“ zwischen Personen mit und ohne Pkw in der Verbesserung der Angebote (Preisniveau und Sortiment) für die ‚Mobileren‘ auf Kosten von Personen ohne Pkw (Preisniveau und längere, u.U. nicht zu bewältigende Wege)“ (Holz-Rau, 1991:304).

Vor diesen Hintergründen ist festzuhalten, daß in besonderem Maße Frauen von den entstehenden räumlichen Versorgungslücken des Einzelhandels und dem sich daraus ergebenden Wegemehraufwand betroffen sind. Einerseits tragen sie aufgrund fortbestehender rollenspezifischer Aufgabenmuster bei der Alltagsorganisation der Haushalte weiterhin die Hauptlast des Einkaufens sowie der Kinderbetreuung, woraus sich besondere zeitliche (Öffnungszeiten) und sonstige Zwänge (z.B. Begleitverkehr bei Aktivitäten der Kinder) ergeben (vgl. Krings-Heckemeier, 1997:670, 673). Andererseits sind sie dabei aber nur beschränkt individuell mobil im Sinne des Führerscheibesitzes bei gleichzeitiger Pkw-Verfügbarkeit. Kommt noch eine eigene Berufstätigkeit hinzu, so sind weitere Zeit- und Wegezwingen organisatorisch mit den limitierten Mobilitätsressourcen in Einklang zu bringen. Besonders benachteiligt sind daher alleinerziehende, berufstätige Frauen (vgl. Krings-Heckemeier, 1997:670), welche die potentiell komplexesten Erledigungs- und Wegeprogramme zu bewältigen haben. Entsprechend benennt das 1996 abgeschlossenen Forschungsvorhabens „Frauengerechte Stadtplanung“ des BM-Bau als geeigneten Planungsgrundsatz, der den besonderen Bedürfnissen von Frauen bei der Alltagsorganisation im städtischen Raum Rechnung trägt, das „Prinzip der Nutzungsmischung in einer relativ feinkörnigen Mischung und Maßstabsebene“, denn „die Stadt der kurzen Wege umfaßt als planerisches Postulat auch die Bündelung von Wegen (lineare Konzentration) mit der Option zur Bildung von Wegeketten“ (BM-Bau, 1996b:163). Das impliziert auch eine dezentral auf Standorte in kleinen multifunktionalen (Sub-)Zentren angelegte Einzelhandels- und Versorgungsstruktur, welche die Koppelung von Aktivitäten ermöglicht. Eine stärkere Überführung der vorliegenden Erkenntnisse zur Frage des räumlichen „Mobilitätsverhaltens von Frauen in die Rahmen- und verbindliche Bauleitplanung kann insgesamt zu einer Verbesserung der Nutzungsverteilung und -zuordnung und neuen Nutzungsqualitäten im öffentlichen (...) Freiraum beitragen“ (BM-Bau, 1996b:87).

Aber auch alte Menschen und Kinder, Menschen mit Behinderungen, Erwerbslose, Personen ohne Führerschein oder geringen Einkommens, die allesamt von der eigenen Pkw-Verfügbarkeit überproportional häufig ausgeschlossen sind, werden vor entsprechende Schwierigkeiten gestellt. Es ist eine gesellschaftliche Realität, daß es mehrere Personen- bzw. Haushaltsgruppen gibt, „die keinen Pkw besitzen und deren Handlungsspielräume durch die bisherige Siedlungsentwicklung mehr und mehr eingeschränkt wurden“ (Holz-Rau, 1996:407; vgl. auch BM-Bau, 1982:15).

Die demographische Entwicklung in Deutschland, welche den Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung in den kommenden Jahrzehnten deutlich ansteigen lassen wird, erfordert es, auch den Bedürfnissen dieser Bevölkerungsgruppe künftig eine stärkere Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Gerade für alte Menschen, die strukturell von schlechteren räumlichen Mobilitätsbedingungen betroffen und/oder mit dem fortschreitenden Alterungsprozeß von körperlich bedingter Immobilität bedroht sind, wird der eigene Stadtteil mit seinen Stadtteil- und Nahversorgungszentren sowie den ggf. noch vorhandenen Geschäften innerhalb des weiteren Wohnumfelds zum wichtigen Orte der Versorgung bzw. Teilversorgung. Bei schwindendem Aktionsradius gewinnen Gestaltung und Ausstattung des Nahbereichs um den Wohnstandort für alte Menschen an Bedeutung (vgl. BM-Bau, 1987:17). „Große und auch preiswertere Einkaufsparadiese am Stadtrand oder Angebote in der Stadtmitte nutzen alten Menschen oftmals gar nichts: Sie können diese Versorgungszentren nur unter erheblichen

Mühen (z.B. durch körperliche Beeinträchtigung bedingt) erreichen“ (Thabe, 1997:8). Umgekehrt trägt die Expansion des großflächigen Einzelhandels in nicht-integrierter Lage aber gerade zur Erosion des Versorgungsangebotes in der Fläche (kleine Nahversorgungszentren, Streulagen) bei, und „die Schließung von Läden oder die Tatsache, daß bestimmte Dienstleistungen nicht mehr angeboten werden, schränken nicht nur die Wahlfreiheit entscheidend ein, sondern lassen eine selbständige Lebensführung älterer und alter Menschen nicht mehr aufrechterhalten“ (Thabe, 1997:8). Gerade die Möglichkeit, sich selber wohnungsnah versorgen zu können, wird als wichtige Voraussetzung zur Aufrechterhaltung einer selbständigen Lebensführung erachtet, die einem frühzeitigen Kompetenzverlust und der Vereinsamung vorbeugt (vgl. Ministerium für Bauen und Wohnen des Landes Nordrhein-Westfalen - MBW-NW -, 1997:28). Mit dem schwindenden Geschäftsbesatz gehen dem Wohnumfeld bzw. dem Stadtteil nicht nur Versorgungsmöglichkeiten, sondern gleichzeitig Orte der Begegnung, der Pflege sozialer Kontakte und der Kommunikation verloren (vgl. Rohr-Zänker, 1998:33) - Funktionen, deren fußläufige Ausübbarkeit eine wichtige Determinante für „die individuell empfundene Lebenszufriedenheit der Bewohner/innen“ ist (Thabe, 1997:9). So bildet das Einkaufen, gerade auch im Sinn des Aufsuchens von Orten (Geschäften, Zentren) mit Treffpunktcharakter, eine besonders wichtige Aktivität im Tagesablauf von alten Menschen, die, unter der Voraussetzung kurzer Wege zu den Geschäften, aus den genannten Gründen teils auch mehrmals täglich ausgeübt wird (vgl. BM-Bau, 1987:17). Hier besteht für die räumliche Planung die Aufgabe, vor dem Hintergrund der besonderen Mobilitätsbedingungen alter Menschen und den damit einhergehenden Bedürfnissen bzw. Limitationen „einen neuen Maßstab für die soziale und räumliche Entwicklung zu finden“ (Thabe, 1987:10), der auf eine kleinräumliche Orientierung, die Verfolgung dezentraler Konzepte und den Bezugsraum von Stadtteil und Quartier einschließlich der dazugehörigen Zentren angelegt ist (vgl. Thabe, 1987:10-11). Wenn ein altenspezifisches Minimalspektrum an Aktivitätsgelegenheiten - dazu werden Einkaufs- bzw. Versorgungsmöglichkeiten des täglichen Bedarfs einschließlich Post, Arzt und Apotheke, Cafe / Gaststätte, mindestens eine Bildungs- und Kultureinrichtung (VHS, Kirche o.ä.) sowie mindestens eine Erholungs- und Freizeiteinrichtung und Grünanlage gerechnet - „nach Möglichkeit in einer Entfernung von 300 m bzw. rund zehn Gehwegminuten weit entfernt“ abgedeckt werden soll (vgl. MBW-NW, 1997:28), dann erfordert das die Existenz mehrfunktionaler Zentren und ihre räumlich enge Zuordnung zu den Wohngebieten bzw. Wohnstandorten alter Menschen.

Mit den vorgestellten empirischen Fakten konnte gezeigt werden, daß verschiedene Personen- bzw. Haushaltsgruppen existieren, die in ihrer räumlichen Mobilität eingeschränkt sind. Für diese ist die Angebotsausstattung des Umfelds ihrer Wohnung von entscheidender Bedeutung für eine im Aufwand tragbare Alltagsorganisation. Zusammen stellen diese Gruppen einen nicht unerheblichen Anteil der Bevölkerung dar. Gerade sie sind von der standortstrukturellen Veränderung des Einzelhandelssektors besonders negativ betroffen, denn sie können mangels Pkw-Verfügbarkeit der Ausdünnung der Versorgungsstandorte nur mit aufwendigen bzw. Verzicht leistenden Verhaltensanpassungen begegnen. So entsteht eine selektive strukturell erzwungene Versorgungsmobilität für bestimmte Kreise der Bevölkerung, die teils ausgeübt wird, teils durch die Verfolgung anderweitiger Strategien (z.B. durch informelle Hilfe, Umzug, Verzicht oder Absenkung der Besorgungsfrequenz) und häufig unter Akzeptanz von Nachteilen kompensiert wird.

Bislang werden in der Planungspraxis die „sozialen Folgen der Abwanderung von Einrichtungen der Grundversorgung aus den Wohnquartieren (...) zu wenig berücksichtigt“ (Rohr-

Zänker, 1998:33) - die aktuelle Diskussion beschäftigt sich hier eher mit der Frage des Funktionsverlustes der Innenstädte gegenüber der flächenexpansiven Entwicklung der peripheren Standorte. Da aber die Lebensqualität innerhalb städtischer Quartiere, insbesondere für die angesprochenen Gruppen, in hohem Maße auch von dem vor Ort existierenden Bestand an Geschäften und Dienstleistungsbetrieben abhängig ist, „gehören Überlegungen über mögliche Strategien und Konzepte zur nachhaltigen Sicherung und Stärkung kleinteiliger Streulagen und Nahversorgungseinrichtungen aus ihrem Schattendasein entlassen und stärker in die Stadtentwicklungsdiskussion einbezogen“ (Rohr-Zänker, 1998:33).

Unter anderem genau dies geschieht im Rahmen der Aufstellung und Umsetzung kommunaler Einzelhandelszentrenkonzepte: Im Rahmen solcher Planungsanstrengungen wird regelmäßig das Ziel verfolgt, für eine verbesserte bzw. für eine so weit wie möglich in ihrem Bestand erhaltene flächendeckende Präsenz von Einzelhandelsstandorten Sorge zu tragen. Wenngleich dabei angesichts der herrschenden Kräftekonstellation ein Absterben der traditionellen Streulagen und teilweise auch der Nachbarschaftszentren (d.h. also der untersten Stufe der innerstädtischen Zentrenhierarchie) vielfach als unabwendbar in Kauf genommen wird, so wird als Ziel im Sinne der Verfolgung eines relativen Optimums die Bewahrung und Stärkung der verbleibenden Zentren innerhalb des negativen, erosiven Gesamtprozesses und ggf. die Lenkung der Wirkkräfte auf neue Zentren verfolgt.



## 5 **Allgemeine planerische Perzeption und Reaktion in Bezug auf den Struktur- und Standortwandel des Einzelhandels als formeller Hintergrund: Intensivierung der Steuerungsbemühungen**

Nachdem in Kapitel 4 die wesentlichen Entwicklungen des Einzelhandels und seiner räumlichen Basis faktisch dargestellt und damit die materielle Ausgangssituation beschrieben worden ist, auf die sich die aktuellen planerischen Anstrengungen zur Einzelhandelssteuerung beziehen, soll in den nachfolgenden Abschnitten dieses Kapitels aufgezeigt werden, in welcher Art und Weise Gesetzgebung und Raumplanungspraxis den Struktur- und Standortwandel des Einzelhandels wahrgenommen haben, und wie sie mit und in ihrem Gesetzes-, Plan- und Programmsystem darauf reagieren. Die anschließenden Betrachtungen erfolgen zwar aus jeweils unterschiedlichem Blickwinkel, spannen aber - korrespondierend zu den Erkenntnissen über den materiellen Planungsgegenstand - in ihrer Gesamtheit den formellen Hintergrund auf, in den die hier zu untersuchenden Einzelhandelszentrenkonzepte und ähnliche Planungsansätze einzuordnen sind. Aufgrund eines zwischenzeitlich eingetretenen Wahrnehmungswandels sowie veränderter gesetzlicher Bestimmungen erfahren die Kommunen aus formeller Perspektive nicht nur eine Bestärkung, sondern eine ganz wesentliche Legitimation für die von ihnen in jüngster Zeit forciert verfolgten Planungsanstrengungen zur restriktiveren Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung. Insgesamt hat sich die Einsicht, daß eine nur den Marktkräften überlassene räumliche Einzelhandelsentwicklung aus raumplanerischer Sicht zu unerwünschten Ergebnissen mit hohen gesellschaftlichen Kosten führt, nun auch in einem stärker handlungsleitenden Maß durchgesetzt. Obwohl vereinzelt schon früh erkannt wurde, daß der Einzelhandelsentwicklung bei bestehenden Zielen der Raumstrukturentwicklung bestimmte Schranken auferlegt werden sollten, dauerte es bis in die 90er Jahre, bis substantielle planerische Steuerungsansätze nicht nur entworfen, sondern auch verfolgt wurden. Bereits Mitte der 60er Jahre hatte Tietz (1966:694) auf ordnungspolitische „Erfordernisse für das Flächen- und Standortproblem“ der räumlichen Einzelhandelsentwicklung hingewiesen und einen staatlichen Handlungsbedarf u.a. für eine „Sicherstellung einer Grundausstattung mit Einzelhandelsflächen in den Wohngebieten“ sowie zur „Erhaltung der polyfunktionalen Struktur der Stadtkerne mit einer Erhaltung der innerstädtischen Hauptgeschäftszentren“ reklamiert. Auch aus der frühen Sicht von Nauer (1970:83) auf die „Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben drängt sich (...) ein bestimmtes Maß staatlicher Lenkung“ im Hinblick auf eine „für die Allgemeinheit befriedigende Wirtschaftsordnung“ und eine „annähernd rationale Raumordnung“ (Nauer, 1970:84) auf, denn, so seine Erkenntnis (vgl. Nauer, 1970:83-84),

- eine nur auf betriebswirtschaftlichen Aspekten beruhende Standortwahl führt nicht zur gesamtwirtschaftlich günstigsten Raumnutzung;
- die privatwirtschaftliche Standortwahl garantiert keine gesamtwirtschaftlich optimale Konsumversorgung und Produktivität;
- durch staatliche Maßnahmen, insbesondere durch den Ausbau der Infrastruktur, werden künstliche und von der Allgemeinheit finanzierte Bedingungen geschaffen, welche die marktwirtschaftliche Ordnung stark beeinflussen, so daß ohne ein ordnendes Prinzip unsoziale und undemokratische Tendenzen entstehen würden.

Nach wie vor besteht zwischen den einzelwirtschaftlichen Zielen der Einzelhandelsunternehmen und dem öffentlichen Anliegen des Staates, insbesondere was die Standortwahl anbelangt, ein grundsätzlicher, systemimmanenter Konflikt. Es ist aber heute stärker als früher in

das Bewußtsein der öffentlichen Planungsakteure - als rahmensetzende Gestaltungskraft für die privaten Investitionen - gelangt, daß eine Raumstruktur, welche im Ergebnis einer ansonsten völlig unbeeinflußten Standortwahl der Unternehmen entstünde, im Widerspruch zu raumbezogenen politischen Zielen des Staates steht. Eine solche Standortwahl würde nämlich nach dem Diktat unabgestimmter einzelwirtschaftlicher Pläne vorgenommen, welche alleine von Rentabilitätsüberlegungen bzw. Anstrengungen zur Ergebnismaximierung im Sinne des ökonomischen Prinzips getragen werden (vgl. Knop, 1991:213). Sie würde in ihrem räumlichen Ergebnis mit dem planerischen Primat der Zentrenorientierung für (nach Größe und Sortiment zentrenrelevanter) Einzelhandelsvorhaben unvereinbar sein und das Ziel einer ausgewogenen Besatzdichte des Raumes mit Einzelhandelsangeboten verletzen. Und dennoch hat die Realentwicklung mit ihrem gegenwärtig in den Mittelpunkt des privaten Verwertungsinteresses gerückten Einzelhandelsstandorten in zentrenferner Lage einen mit diesen Zielen konfligierenden Verlauf genommen. Mit geschärfter Sensibilität für das Problem drängen die staatlichen plansetzenden Akteure heute mit größerer Vehemenz auf die tatsächliche Beachtung und Einlösung dieser Ziele, wohlwissend, daß damit ein ordnender Eingriff in die Entscheidungsfreiheit der Privaten verbunden ist, aber „in der Überzeugung, daß die Existenzfähigkeit von Stadt und Gemeindezentren ohne ihre Funktion als Agglomerationspunkte der Einzelhandelsversorgung nicht mehr gewährleistet ist“ (Knop, 1991:216) und bei einem anderslautenden Entwicklungspfad des Einzelhandels von der Allgemeinheit und der natürlichen Lebensumwelt zahlreiche negative Folgen getragen werden müssen. Die aktuell stärker zugunsten einer zentrenorientierten Entwicklung ausfallende politische Bewertung, die gegen andere Bewertungen durchzusetzen versucht wird, welche sich mehr aus dem Marktprozeß ergeben und auf seine Begünstigung abzielen, „ist legitim, wenn sie als Ausdruck öffentlichen Willens von einer parlamentarischen Mehrheit getragen wird“ (Knop, 1991:216). Daß sich dieser öffentliche Wille auf übergeordneter Politikebene für eine zentrenorientierte Raum- und Einzelhandelsentwicklung ausspricht, ist in einschlägigen Gesetzen und Verordnungen bzw. in deren jüngsten Änderungen dokumentiert. Dafür, daß sich dieser politische Wille auch auf der entscheidenden Umsetzungsebene der Kommunalpolitik formiert, sprechen die zahlreichen Planungsaktivitäten, die derzeit entfaltet werden. Dies gibt Anlaß zur Hoffnung, daß sich künftig eine größere Konsistenz zwischen geltenden rechtlichen Bestimmungen und vor Ort in Stadt und Region ausgeübter Planungs- und Stadtentwicklungspraxis einstellen wird. Auf die Notwendigkeit, Voraussetzungen und die Legitimität staatlicher Intervention gegenüber der unternehmerischen Freiheit im allgemeinen sowie gegenüber der Standortnahme von Einzelhandelsbetrieben im besonderen, wurde bereits in Kapitel 2.2.2 eingegangen. Hier genügt daher der kurze Hinweis darauf, daß zum einen die geltende Wirtschaftsordnung der sozialen Marktwirtschaft an spezifische sozialstaatliche Kodifikationen des Grundgesetzes gebunden ist, und daß zum anderen dem Staat ohnehin - ohne daß davon Freiheitsrechte berührt würden - das Monopol zufällt, über Nutzungs- und Bauungsrechte für Grund und Boden zu befinden, nicht zuletzt, weil das private Eigentum unauflöslich mit einer Sozialpflichtigkeit verbunden ist.

Wenn die staatlichen Organe auf den unterschiedlichen Politik- und Verwaltungsebenen eine Intensivierung der Steuerungsbemühungen vornehmen, d.h. eine notwendige staatliche Intervention gegen das festzustellende räumlich Marktversagen führen möchten, dann bieten Raumordnung und Landesplanung sowie Regional- und Bauleitplanung ein dazu prinzipiell geeignetes Instrumentenarsenal, wenngleich auch andere Politikfelder bemüht und deren Instrumentarien dazu herangezogen werden können. Mit dem Instrumentarium der räumlichen Planung können jedenfalls entsprechende Regulierungen vorgenommen und bestehende

durchgesetzt werden, wie in Kapitel 5.7 und 6 detailliert ausgeführt wird. Zunächst gilt die Aufmerksamkeit aber der Problememergenz, wie sie sich in der raumplanerischen Wahrnehmung bei Akzeptanz der gültigen Raumordnungsziele darstellt.

### **5.1 Der Kanon der negativen Effekte der räumlichen Einzelhandelsentwicklung, wie sie aktuell aus Sicht der räumlichen Planung beklagt werden**

Wie in Kapitel 4 gezeigt wurde, wird der Struktur- und Standortwandel des Einzelhandels von zahlreichen Auswirkungen begleitet, die aus der Sicht von Raumordnung sowie von Landes-, Regional- und Stadtplanung als schädlich einzuschätzen sind, weil sie vielfach deren Zielsetzungen hinsichtlich Ordnung und Entwicklung des Raumes zuwiderlaufen. Im Vordergrund steht dabei vor allem der Aspekt einer räumlich ausgewogenen (Nah-)Versorgung mit einer gerechtigkeits- und verteilungspolitisch motivierten Begründung (selektive Betroffenheit bestimmter Bevölkerungsgruppen aufgrund einer Diskriminierung durch die Marktkräfte sowie unterschiedlicher Teilnahmekancen) einerseits und einer ökologischen Rechtfertigung andererseits. Der Kanon der von Seiten der Raumplanung beklagten negativen Effekte ist insbesondere auf die seit den 70er Jahren ungebrochen und massiv verlaufende Ansiedlung von Einzelhandelsgroßbetrieben mit zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb der gewachsenen Zentren der Städte und Gemeinden zurückzuführen. Probleme ergeben sich auch daraus, daß von den Einzelhandelsunternehmen heute vorzugsweise sehr große Betriebseinheiten (sog. „Maßstabssprung“) realisiert werden, denn häufig übersteigt deren Einzugsbereich den planerisch zugedachten zentralörtlichen Verflechtungsbereich der fraglichen Ansiedlungsgemeinde, ganz unabhängig davon, ob innerhalb jener ein städtebaulich integrierter Standort gewählt wird oder nicht.

Es sind daher vor allem die folgenden, aufgrund ihrer gegenseitigen Bedingung nicht trennscharf darzustellenden raumordnerisch, städtebaulich, wirtschaftlich, sozial und ökologisch negativen Effekte (vgl. Knop 1991; Janning 1996 und 1998; Hatzfeld 1996a und 1997; Hatzfeld/Roters 1998; Junker/Kruse 1998; Vogels/Holl/Birk, 1998; Güttler/Rosenkranz, 1998; Bleyer 1999; vgl. auch die betreffenden Abschnitte von Kapitel 4 sowie den Überblick von Abbildung 4-26) zu benennen, die von der rezent-dominanten Einzelhandelsentwicklung ausgehen:

- **Negative wirtschaftliche Auswirkungen auf bestehende, vor allem kleine und mittelgroße Einzelhandelsbetriebe**, verbunden mit der Emergenz weiterer Probleme in umfassenderen Zusammenhängen, wie sie unter den folgenden weiteren Spiegelstrichen aufgeführt werden. Durch die in nicht-integrierter Standortlage neu hinzukommenden Einzelhandelsbetriebe wird der bislang getätigte Umsatz der bestehenden Anbieter konkurrenziert, und es tritt ein Kaufkraftabzug aus den zentralen Orten und Standortlagen ein, dessen Folgen sich in Umsatzverlusten, verzögerten oder ausfallenden Investitionen, Betriebsverkleinerungen oder Betriebsschließungen, Personalveränderungen usw., zusammenfassend also in einer räumlichen und qualitativen Veränderung des Versorgungsangebotes niederschlägt (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:176). Unter dem Entzug des Kundenpotentials leiden die häufig im Grenzertragsbereich operierenden Geschäfte des traditionellen, mittelständisch geprägten Facheinzelhandels besonders stark; die häufig unausweichliche Aufgabe solcher Geschäfte trägt dann in vielen Fällen zu einem „Degradierungs- und Verödungsprozeß der Innenstadt“ (Greiner, 1992:24) und der sonstigen Zentren bei.

- **Zerstörung oder Gefährdung räumlich ausgewogener Raum- und Versorgungsstrukturen** (vgl. Janning, 1996:307; Bleyer, 1999:134): Das bisherige Standortnetz des Einzelhandels dünnt mit sinkender Betriebszahl und dem Verschwinden traditioneller Angebotsformen zahlenmäßig und räumlich aus. Die Rekonfiguration des Einzelhandelsstandortnetzes erfolgt mit den modernen Betriebsformen in räumlich weiter gefaßten Zusammenhängen und stellt sich zudem räumlich verschoben gegenüber den einst gewohnten Standorträumen und Geschäftslagen dar. In dem Maße, wie die Einzelhandelsfunktion im Rahmen des Standortstrukturwandels (im Saldo des Marktaustrittes überkommener Betriebstypen und des Markteintrittes innovativer Betriebstypen mit spezifischen Standortanforderungen) die städtischen Zentren und wohnungsnahen Streulagen als bisherigen Vorzugsstandort verläßt, erfolgt eine Gefährdung oder gar Zerstörung bestehender räumlich ausgewogener Raum- und Versorgungsstrukturen. Dies zum einen, weil der Einzelhandel in Deutschland nach dem Krieg die Leitfunktion städtischer Zentrumsbildung innehatte und mit seinem Abgang auch anderen zentrenorientierten Nutzungen und Funktionen die wirtschaftliche Basis entzogen wird. Eine Abwärtsentwicklung für viele Zentren schiene damit vorgezeichnet. Zum anderen stellen sich mit dem ausgedünnten Standortnetz auch unausgewogene Versorgungsstrukturen ein, denn die Verbrauchernähe sinkt und der Anspruch, gut erreichbare Einzelhandelseinrichtungen in allen Landesteilen vorzuhalten, die insbesondere auch für Verbraucher, welche nicht oder nicht ständig über ein Auto verfügen können, noch mit zumutbarem Aufwand erreichbar sind, muß stückweise aufgegeben werden. Die Gefährdung oder Zerstörung ausgewogener Raum- und Versorgungsstrukturen gilt gleichermaßen für die lokale wie für die (über)regionale Ebene. In regionaler Hinsicht bestehen negative raumordnerische Folgen, insbesondere eine Konterkarierung des etablierten Systems zentraler Orte, mit einem Kaufkraftabzug aus den zentralen Orten und mit verflechtungsbereichsüberschreitenden Kaufkraftbindungseffekten bei der Ansiedlung von (daher unangepaßten) Einzelhandelsgroßvorhaben. Im lokalen Kontext ergeben sich negative städtebauliche Folgen aus einer Erosion bestehender innerörtlicher Zentralsysteme und der damit einhergehenden Beeinträchtigung der Möglichkeit einer wohnortnahen Versorgung der privaten Haushalte (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:176).
- **Negative Folgen für die zentralörtliche Gliederung:** Der hierarchische Aufbau der zentralörtlichen Gliederung als bis heute unstrittiges Ziel der Landes- und Regionalplanung wird ausgehöhlt und in Frage gestellt (vgl. Bleyer, 1999:133), denn nicht-zentrale Orte, vor allem im engeren Umfeld der größeren Städte, gewinnen in einem Umfang an Einzelhandelsflächen, der außer Verhältnis zu ihrer planerisch-zentralörtlichen (Un-)Bedeutung steht. Des weiteren wird die bestehende zentralörtliche Hierarchie dadurch erschüttert, daß unmaßstäblich große Einzelhandelsansiedlungen in Zentralen Orten unterer Stufe erfolgen, welche dann die planerisch zugedachten Einzugsbereiche überschreiten: Tendenziell gewinnen die Unterzentren bereits mittelzentrale Einzelhandelszentralität und die Mittelzentren eine solche, wie sie den Oberzentren zugedacht ist. Die Oberzentren selbst büßen entsprechend an Einzelhandelszentralität ein, sieht man einmal von wenigen Großstädten ab, die sortiments- bzw. klientspezifische Einzelhandelszentralitäten mit teils sogar internationaler Reichweite entfalten. Prozesse eines hierarchieabwärts gerichteten Verlustes der Einzelhandelszentralität der Zentralorte überlagern sich mit solchen der Gewichtsverschiebung der räumlichen Einzelhandelsstruktur innerhalb der Zentralen Orte von zentrenorientierten zu zentrenperipheren Standorten. Den Zentralen Orten, deren Außenwirkung sich primär in ihren Zentren konstituiert, droht die städtebildende Bedeu-

tung des Einzelhandels daher in zweifacher Hinsicht verloren zu gehen (vgl. Bleyer, 1999:133). So ist bei ungebremsster Entwicklung von „tiefgreifenden raumordnerischen Folgen der Konzentrationsbewegungen und neuen Vertriebsformen im Einzelhandel“ (Bleyer, 1999:133) auszugehen. Einzelhandelsgroßprojekte mit verflechtungsreichsübergreifender Attrahierungskraft und/oder in räumlich isolierter Lage stehen in Konflikt zu gültigen Zielen der Landes- und Regionalplanung (vgl. Bleyer, 1999:234). Es „wird eine sinnvolle Funktionsteilung zwischen den Orten unterschiedlicher Zentralität auf der Basis der zentralörtlichen Gliederung erschwert“ und die „mit dem zentralörtlichen Modell verfolgte Zielvorstellung, die gewachsenen Ortskerne (...) zu erhalten und über diese eine gute Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen der verschiedenen Bedarfsstufen in zumutbarer Entfernung sicherzustellen, wird (...) unterlaufen“ (Janning, 1996:307).

- **Zerstörung der wohnungsnahen Grundversorgung mit der Folge der Einkauferschwernis:** Je stärker ein Bezugsraum - auch grobkörnig - mit Einzelhandelsgroßbetrieben, die ausschließlich oder zum großen Anteil Nahrungs- und Genußmittel führen, besetzt ist, desto weniger Absatzpotential verbleibt in aller Regel für die Betriebe, welche die wohnungsnah Grundversorgung tragen (vgl. Greiner, 1992:24). Der erhöhte Konkurrenzdruck führt zu Geschäftsschließungen, die Zahl der Angebotsstandorte geht zurück, und im Ergebnis vergrößert sich die Maßstäblichkeit des verbleibenden Versorgungsnetzes (vgl. Greiner, 1992:24). Aus Sicht der Konsumenten erhöht sich die durchschnittliche Einkaufsdistanz, wovon besonders einkommensschwächere und distanzempfindliche Bevölkerungsgruppen, bzw. solche Personen, die nicht oder nicht ständig über ein Auto verfügen, durch die Erschwernis ihrer Einkaufsaktivitäten negativ betroffen sind (vgl. Junker/Kruse, 1998:135; Janning, 1998:36). Die Erhaltung bzw. das Vorhandensein eines ausreichenden Nahversorgungsangebotes ist ein planerischer Anspruch, dessen Ernsthaftigkeit durch die formelle Berücksichtigung in der Baunutzungsverordnung 1990 Rechnung getragen wird: Dort wird (in § 11 Abs. 3 Satz 2) explizit, d.h. durch beispielhafte Konkretisierung der Norm, die Versorgung der Bevölkerung als ein relevantes Prüfkriterium bei der Beurteilung von anzusiedelnden Einzelhandelsgroßprojekten hinsichtlich davon ausgehender möglicher negativer städtebaulicher und landesplanerischer Auswirkungen angesprochen. Um negative Auswirkungen eines Vorhabens auf die Nahversorgung zu konstatieren, bedarf es im übrigen keines konkreten Nachweises, sondern es genügt bereits die Möglichkeit ihres Eintretens. Was die inhaltliche Auslegung und Operationalisierung angeht, so können sich im Sinne der Baunutzungsverordnung „Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung (...) dadurch ergeben, daß durch die zu erwartende Kaufkraftbindung an einem Standort und infolgedessen Geschäftsaufgaben im Wohnbereich die ausreichende Nahversorgung, vor allem für nicht motorisierte Bevölkerungsgruppen, nicht mehr gewährleistet ist. Es ist davon auszugehen, daß die Nahversorgung für den kurzfristigen Bedarf insbesondere im Nahrungs- und Genußmittelbereich i.d.R. noch in einer Gehzeit von 10 Minuten möglich sein soll“ (Einzelhandelserlaß NW, 1996:925).
- **Gefährdung der Zentrenstruktur und der Entwicklung der gewachsenen Stadt- und Ortszentren innerhalb der Gemeinden:** Nicht nur bei der Grundversorgung, sondern bei mittlerweile allen Warenbereichen kommt es durch Nachfrageentzug zu Zentralitätsverlusten und drohender Verödung gewachsener Standorte und Ortszentren (vgl. Janning, 1996:307 und 1998:36). Statt einer Arbeitsteilung tritt zwischen den Zentren und peripheren Einzelhandelsstandorten eine Konkurrenz ein, in der Folge wird die gewachsene Zen-

trenstruktur geschwächt (vgl. Junker/Kruse, 1998:135; vgl. auch Tabelle 5-1). Die innergemeindliche, auf eine dezentrale Konzentration in Zentren und Siedlungsschwerpunkten ausgerichtete Siedlungsentwicklung droht sich in einer amorphen Raumstruktur zu verlieren, die von funktionaler Vereinzelung und von flächenhaft ausufernden Nutzungskonzentrationen ohne Bezug zum umgebenden lokalen Raum gekennzeichnet ist – ganz entgegen des planerisch intendierten Raumideals: Auch die Gefährdung der Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Ansiedlungsgemeinde oder in anderen Gemeinden wird in § 11 Abs. 3 Satz 2 der Baunutzungsverordnung ausdrücklich als Beispiel und als Prüfkriterium eventueller negativer Auswirkungen von Einzelhandelsgroßprojekten aufgeführt. Als zentrale Versorgungsbereiche sind dabei insbesondere das Stadtzentrum und die Neben- und Grundversorgungszentren in den Stadtteilen oder das Ortszentrum einer Gemeinde anzusehen (vgl. Einzelhandelserlaß NW, 1996:925). Negative Auswirkungen für die Entwicklung der innerstädtischen Zentren können sich ergeben, „wenn durch starke Kaufkraftbindung außerhalb der Zentren das Niveau und die Vielfalt der Einzelhandelsgeschäfte in der Innenstadt oder im Ortskern absinken, weil es dort - auch wegen des höheren Mietpreisniveaus - zu Leerständen von Geschäften kommt“ (Einzelhandelserlaß NW, 1996:925).

- **Prospektives Entwicklungshemmnis für viele Innenstädte:** Über den Effekt der Kaufkraftkonkurrenz hinaus ergibt sich im Sinn von Opportunitätskosten ein weiteres spezifisches Entwicklungshemmnis für die Zentren: Das Kapital, welches für Handelsinvestitionen außerhalb der Stadtzentren aufgebracht wird, kann nicht mehr für die Fortentwicklung oder nötigenfalls die Sanierung und Revitalisierung der Stadtzentren funktionalisiert werden, was vor allem für die Innenstädte der Neuen Bundesländer angesichts der teils dramatischen Ausgangssituation ein gewichtiges Entwicklungshemmnis darstellt. Dieser Vorenthalt privaten Kapitals wirkt auf die Zentrenentwicklung als stark retardierendes Moment, da optionale private Investitionen in die Innenstadt und die Nebenzentren tendenziell nur in weitaus geringerem Umfang in Aussicht stehen. Die sich einstellende „Standortabwertung trifft die Innenstädte und Ortskerne als Hauptattraktivitäts- und Identitätsstätten und damit auch die Lebensqualität der Bevölkerung und die Werthaltigkeit des öffentlichen Besitzes“ (Bleyer, 1999:133). Neben den externen Investitionsvorbehalt tritt im ungünstigen Fall zusätzlich eine interne und aktive Desinvestition, denn auch die in den zentralen Lagen bereits angesiedelten Betriebe neigen dazu, bei Verschlechterungen des Standortumfelds, bei Umsatzrückgängen oder auch nur bei unsicherer Zukunftsperspektive eigene Investitionen zurückzustellen, ganz ausfallen zu lassen, oder sogar komplett aus dem Markt auszutreten (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:176). Sukzessive geht damit der innerstädtische Einzelhandel „als Leitfunktion für die Erhaltung weiterer Innenstadtfunktionen und für die Belebung der Innenstadt“ (Güttler/Rosenkranz, 1998:82) verloren, ohne daß eine gleichwertige Ersatzfunktion in Sicht wäre.
- **Verlust der Einzelhandelsfunktion als Zentrenbildner:** Mit der Konkurrenzierung der traditionellen Einzelhandelsbetriebe in städtebaulich integrierter Lage durch großformatige Einzelhandelsvorhaben an nicht-integrierten Standorten (unter Ausnutzung der sich dort wettbewerbsverzerrt bietenden günstigen Standortfaktoren) „droht den zentralen Orten die städtebildende Bedeutung des Einzelhandels verloren zu gehen“, welcher dann auch nicht mehr im umfassenderen Sinne als „die traditionell herausragende Leitfunktion der Städte“ (Bleyer, 1999:133; vgl. auch Junker/Kruse, 1998:133; Brake/Karsten 1998:168) zur Verfügung steht. Dies ist vor allem deshalb als problematisch anzusehen, weil sich keine tragende Ersatzfunktion für die mit kostenträchtiger Infrastruktur hoch-

wertig ausgestatteten Innenstädte als Geschäftszentren abzeichnet (vgl. Bleyer, 1999:133; Brake/Karsten, 1998:168) und Innenstadt und Nebenzentren gleichermaßen ihre Anziehungskraft daraus gewinnen, daß ihre Nutzer verschiedene Aktivitäten koppeln können (vgl. Brake/Karsten, 1998:170). Da der weitaus überwiegende Teil der Besucher die Innenstadt aus einkaufsbezogenen Gründen besucht und andere Gründe eher nur eine untergeordnete Rolle spielen (vgl. Junker/Kruse, 1998:133), wird der Verlust von Einzelhandelsangeboten bei ausbleibender Kompensation durch andere Nutzungen zu einer abnehmenden Frequentierung des zentralen Standortbereichs führen. Die Zentren verlieren ihre Qualität als „Schnittpunkte spezifischer Dichte von Öffentlichkeit und Anregung“ (Brake/Karsten, 1998:171), ihre sozioökonomische Integrationsleistung geht genauso zurück, wie ihr Vermögen zur Stiftung soziokultureller Identifikation (vgl. Brake/Karsten, 1998:171).

- **Entwertung bereits erfolgter öffentlicher zentrenorientierter Investitionen:** Durch die massive Realisierung von peripheren Standorten wird ein (selektives) „trading-down“ der zentrenorientierten Einzelhandelsstandorte bewirkt (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:176): Den bereits getätigten oder noch geplanten privaten Investitionen der ansässigen Unternehmer in ihre Geschäfte werden die Rendite- und Refinanzierungsmöglichkeiten entzogen, so daß sie unwirtschaftlich werden bzw. von vornherein unterbleiben. Darüber hinaus werden aber auch „die beträchtlichen öffentlichen Investitionen und Zuschüsse der letzten Jahre und Jahrzehnte zugunsten der Innenstadt immer weiter entwertet“ (Bleyer, 1999:134), denn es kommt zu einer Unterauslastung der zentrenorientierten Infrastruktur, insbesondere der sehr kostenintensiven Verkehrsinfrastruktur (vgl. Hatzfeld/Roters, 1998:531). Auch sonstige öffentliche Investitionen, beispielsweise solche der Städtebauförderung, verlieren einen Teil der sie einst begründenden und beabsichtigten Nutzenstiftung, wenn sich wesentliche Randbedingungen, unter denen ursprünglich ihre Wirkung kalkuliert und die Maßnahme legitimiert wurde, verändern. Bleyer (1999:133 und 134) sieht beispielsweise die Geschäftszentren, die in den 80er Jahren als neue Ortsmitten für ehemalige, stark von der Haushaltssuburbanisierung überprägte Dörfer im Münchner Umland errichtet wurden, bereits vor dem Niedergang. Die perspektivischen Aussichten für die verschiedenen Zentrentypen stellen sich unterschiedlich dar - den traditionellen, gewachsenen Innenstädten und Ortskernen sowie den Nebenzentren der Städte und Gemeinden ist aber ein generell negativer Entwicklungstrend gemeinsam. Eine Übersicht kann aus Tabelle 5-1 gewonnen werden, welche Ergebnisse von Brake/Karsten (1998:163-165) bzw. Brake/Karsten/Schünemann (1998) wiedergibt, die auf Basis einer empirischen Analyse verschiedener Fallbeispiele eine differenzierte Typologie von Zentren innerhalb sowie im suburbanen Umfeld von Großstädten entwickelt und deren Entwicklungschancen abgeschätzt haben (vgl. auch Tabelle 4-6 zur Standorttypologie und Tabelle 4-7 zu Standortpräferenzen und Marktbedeutung wichtiger Betriebsformen des Einzelhandels sowie Abbildung 4-31 zur modellhaften Abbildung des räumlichen Strukturwandels des Einzelhandels).

**Tabelle 5-1: Zentrentypologie und Entwicklungsperspektiven für Zentren**

<b>Kernstadt</b>			
Zentrentyp	Merkmal / Struktur	Entwicklungstrend	Perspektive
Innenstadt	Standort mit der höchsten Arbeitsplatz-, Einkaufs- und Verwaltungszentralität; Nutzungsvielfalt mit Einkaufs- und Freizeitfunktionen als Leitelementen; baulich höchstverdichtet; geringes Flächenreservoir;	Dezentralisierung von Arbeitsplätzen und Verwaltungsfunktionen; Verschwinden der Wohnfunktion; Konkurrenzierung des Einzelhandelsbesatzes durch neue, insbesondere großflächige Betriebstypen in peripheren Lagen; Zunahme von Angeboten der Hochkultur; Möglichkeiten der Mobilisierung von Rückzugsflächen der Bahn, Post, Telekom und anderer Unternehmen; Insgesamt Bedeutungsverlust;	-
Gewachsene Zentren ehemals eigenständiger Ortsteile	Traditionierte Zentrenbildung um die Hauptelemente kleinteiliger Einzelhandel, Gastronomie und teils soziokultureller Einrichtungen; kompakte, dichte Bebauung;	Bevölkerungsabnahme; sozialräumliche Segregationsprozesse im Einzugsbereich; Kaufkrafteinbußen; traditioneller, kleinteiliger Einzelhandel mit schwacher Wettbewerbsfähigkeit; Flächenmangel, keine Ansiedlungsmöglichkeiten für großflächige Betriebe; teils deutlicher Bedeutungsverlust;	--
Zentren der Stadterweiterungen der 60er und 70er Jahre in den Alten Bundesländern	Versorgungszentren für die Großwohnsiedlungen; vorwiegend täglicher Bedarf; ein bis zweigeschossige Ladenzentren mit Hochhausbebauung im Umfeld; keine Anlagerung weiterer zentrenbildender Funktionen; keine Arbeitsplätze im Quartier; Lage häufig im Siedlungsmittelpunkt;	Kaufkraftschwund der Wohnbevölkerung; soziale Probleme, selektive Bevölkerungsabwanderung; in der Regel keine Erweiterungsmöglichkeiten für größere Betriebseinheiten; Leistungsfähigkeit aufgrund kleinteiliger Struktur häufig gefährdet; als Ausnahme positive Entwicklung dort, wo frühzeitig ein Magnetbetrieb integriert oder ein EKZ mit Centermanagement entwickelt wurde;	-
Neue Zentren in Großwohnsiedlungen der Neuen Bundesländern	Unterausstattung aller zentrenbildenden Funktionen als Ausgangslage; hohe Mantelbevölkerung; keine Arbeitsplätze im Quartier; Flächenreserven auch für Großvorhaben mobilisierbar;	Differenzierte Entwicklung in Abhängigkeit der zahlenmäßigen und sozioökonomischen Bevölkerungsentwicklung sowie in Abhängigkeit getätigter privater Investitionen und (massiven) finanziellen öffentlichen Engagements; die Etablierung lebendiger, multifunktionaler Stadtteilzentren (Neubau von großen EKZ mit weiteren Funktionen in der Mitte der Siedlungen, etwa Rostock-Nordwest-Zentrum oder Berlin Hellersdorf) steht neben der völligen Aufgabe von Großwohnsiedlungen (z.B. Halle, Jena);	+ / -
Neue Zentren der Stadterweiterungsvorhaben der 90er Jahre	Planmäßig angelegte Stadtteile mit verdichteter Wohnbebauung und vollständigem funktionalen Spektrum (z.B. München-Riem, Potsdam Kirchsteigfeld, Freiburg Rieselfeld);	Einplanung integrierter multifunktionaler Stadtteilzentren, häufig um den Nukleus eines professionell gemanagten EKZ als Leitinvestition; Einzelhandelsflächen in Abhängigkeit von der geplanten Einwohnerzahl; Zentrenfunktionen teils mit Bedeutungsüberschuß;	+
Agglomerationen von großflächigem Einzelhandel und Freizeitindustrie in nicht-integrierter Lage	Ballungen von Handels- und Freizeitfunktionen außerhalb festgelegter Zentren, verkehrsgünstige Lage, kostenfreie Stellplätze; unterschiedliche Erscheinungsformen: Nicht-integrierte EKZ mit Centermanagement, Fachmarktzentren, Konzentration verschiedener großflächiger Betriebstypen, überwiegend ungesteuert gewachsen („vollgelaufene Gewerbegebiete“);	Perspektive abhängig vom Restriktionsgrad darauf lastender Steuerungsmaßnahmen sowie von vorhandenen Baurechten und Flächenreserven;	+ / -



Suburbaner Raum			
Zentrentyp	Merkmal / Struktur	Entwicklungstrend	Perspektive
Zentren mit sanierten Ortskernen	Grund-/Unterzentren sowie Mittelzentren als Wachstumsgemeinden im großstädtischen Umland; Aufwertung bestehender zentraler Einkaufsbereiche; Einrichtung (kleiner) verkehrsberuhigter Bereiche oder Fußgängerzonen; Verdichtung des Geschäftsbesatzes, Verkaufsflächenerweiterung durch Ansiedlung von Magnetbetrieben in Zentrenrandlage; funktionale Anreicherung;	Zuzugsbedingte steigende Versorgungs- und Dienstleistungsnachfrage; Orts- und Stadtzentren mit Angeboten des kurz- und mittelfristigen Bedarfs sowie weiterer Funktionen mit attraktiv gestaltetem öffentlichen Raum, jedoch nur geringe Ausbildung überörtlicher Bedeutung;	+
Neue Ortsmitten	Großstadtrandnahe suburbane Zuzugsgemeinden, häufig zur „Schlafstadt“ transformierte Dörfer (z.B. Region München); Flächenpotential auf landwirtschaftlichen oder industriellen Flächen häufig in zentraler Gemeindelage vorhanden;	Schaffung neuer Ortsmitten zur Deckung der steigenden Ansprüche der wachsenden Bevölkerung im Hinblick auf kulturelle und soziale Versorgungsangebote sowie zur Herstellung eines gemeindlichen Kommunikations- und Identifikationszentrums; Versuch der spontanen Schaffung von in der Dimensionierung, funktionalen Ausstattung sowie Gestaltung mittelstädtischen Einkaufsbereichen; Erfolg abhängig von der Anpassung des Branchen- und Funktionsmixes an bestehende Versorgungsverflechtungen im großstädtischen Verdichtungsraum;	+ / -
Agglomerationen von großflächigem Einzelhandel und Freizeitindustrie in nicht-integrierter Lage	Siehe Kernstadt; Agglomerationen teilweise mit noch größerem Maßstab; Extremformen in den Neuen Bundesländern; Extrementwicklung auch im Segment sog. „Einrichtungswelten“;	Siehe Kernstadt;	+ / -

Quelle: Eigene, ergänzte Darstellung auf Grundlage Brake/Karsten, 1998:163-165 bzw. Brake/Karsten/Schünemann, 1998: 91-97.

- Steigender Aufwand öffentlicher Investitionen in die Zentren:** Wenn eine zentrenorientierte Siedlungsentwicklung auch zukünftig die Leitlinie öffentlichen (Planungs-)Handelns abgibt, so bedingt dies einen steigenden Aufwand öffentlicher Investitionen, um die bestehenden Zentren innerhalb der bereits bestehenden, nicht mehr rückgängig zu machenden Standortvielfalt in der Rivalität um Kunden, Besucher und privates Investitionskapital für die ihnen planerisch jeweils zugedachte (Versorgungs-)Aufgabe zu ertüchtigen. Es geht dann darum, die zentralörtliche Bedeutung und Attraktivität der gewachsenen Zentren, insbesondere der Innenstädte, aufrecht zu erhalten, so daß auch entgegen der Konkurrenz an peripheren Einzelhandelsstandorten weiterhin eine hohe Frequentierung und Wertschätzung durch Nutzer und Investoren erreicht wird. Dazu müssen öffentliche Investitionen zur Finanzierung von städtebaulichen, denkmalpflegerischen, verkehrlichen (MIV-Erreichbarkeit, ÖPNV-Anbindung, öffentliche Stellplatzanlagen), marketingstrategischen oder kommunikativen (Stadtmarketing- / City-Management-Initiativen, Veranstaltungen, Aktivitäten zur Erhöhung von Sicherheit, Sauberkeit und Service) Maßnahmen geleistet werden (vgl. Bleyer, 1999:134). Diese **Anstrengungen sind für den Bestandserhalt** des zentrenorientierten Einzelhandels und als Voraussetzung dringend benötigter weiterer privater Investitionen in die Zentren notwendig. Dies gilt zwar momentan noch weniger für die Hauptgeschäftszentren, aber bereits die Nebenzentren zweiter Ordnung (Stadtteilzentren) zeigen heute vielfach Auflösungserscheinungen. Verfestigt sich erst

einmal das Bild eines Abwärtstrends eines Zentrums in der Wahrnehmung von Kunden, oder, wichtiger noch, in derjenigen potentieller Investoren, so setzt sich ein Kreislauf aus Investitionszurückstellung bzw. aktiver Desinvestition der verbliebenen Betriebe, aus zurückgehender Kundenfrequenz wegen sinkender Angebotsqualität und sinkendem Erlebniswert, und damit in der Folge eine Abwärtsspirale aus sinkender Attrahierungsfähigkeit neuen Kapitals bzw. neuer Geschäfte oder anderweitiger Angebote in Gang. Letztlich „verschattet“ der Standort und der Prozeß des schrittweisen Qualitätsverlustes des Angebots verläuft bis hin zum vollständigen „commercial blight“ (vgl. Lichtenberger, 1991:219), d.h. der einsetzende Nutzungswandel schreitet so lange voran, bis zuletzt das für den Einzelhandel so wichtige und die „Lage“ erzeugende Standortumfeld vollends ruiniert ist. Am Ende ist möglicherweise das Areal von jedweden ökonomischen Verwertungsinteresse befreit und es liegt brach. Janning (1996:307) hält das **Brachfallen von Innenbereichsflächen** für eine real drohende Zukunftsperspektive der Städte. Dieser Zustand hält dann bis zum Beginn eines - möglicherweise erst in ferner Zukunft startenden - neuen Investitionszyklusses<sup>1</sup> an. „Viele Innenstadtstandorte werden längerfristig entwertet bleiben. Sie warten auf eine Revitalisierung, die in Form eines neuen raumfunktionalen Gleichgewichts möglich ist, und werden im Übergang dazu billige Übergangsfunktionen aufnehmen (müssen)“ (Bleyer, 1999:140).

- **Nachsorgender Investitionsaufwand an nicht-integrierten Standorten:** Im Regelfall müssen Einzelhandelsansiedlungen in siedlungsräumlich nicht-integrierter Standortlage infrastrukturell neu entwickelt werden - damit ist ein Kostenaufwand verbunden, der bei einem zentrenorientierten Standort unter Ausnutzung des vorhandenen Infrastruktursystems wesentlich geringer wäre (vgl. Hatzfeld/Roters, 1998:531). Die Nachintegration der peripheren Standorte gestaltet sich aufwendige und „führt zu gewaltigen öffentlichen Erschließungskosten draußen vor der Stadt, besonders beim Ausbau des ÖPNVs und beim Straßenbau“ (Bleyer, 1999:134). Diese Infrastrukturkosten fallen punktuell am Vorhabensstandort, aber auch diffus in seiner näheren und weiteren Umwelt an. Zusätzlich erzeugter und auf neue Raumpunkte orientierter Pkw- und Lieferverkehr erhöht die Belastung der (dort) vorhandenen Verkehrsinfrastruktur. Daraus resultiert ein Anpassungs- und Unterhaltungsbedarf nicht nur im Bereich des Mikrostandorts, sondern auch dispers im Gesamtverkehrssystem des Einzugsbereichs (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:176; Blatt/v. Raczek, 1998:207). Angesichts der kurzen Refinanzierungszyklen moderner Einzelhandelsimmobilien von teilweise unter 10 Jahren müssen die öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur zudem unter dem Risiko erfolgen, daß sie im Extremfall schon nach einer Dekade nutzlos geworden sind. Zusätzlich zu den direkten Infrastrukturaufwendungen lösen Einzelhandelsgroßprojekte in nicht-integrierter Lage weitere erhebliche Folgekosten für die öffentliche Hand aus, da externalisierte Verkehrs- und Umweltprobleme von der Allgemeinheit getragen werden müssen und einer Behandlung bedürfen.
- **Erhöhung des MI-Verkehrsaufkommens:** Mit entsprechenden Rückwirkungen auf die globale und punktuelle Umwelt, d.h. auf die Wohn- und Lebensbedingungen, wird von den peripheren Einzelhandelsstandorten zusätzlicher motorisierter Individualverkehr induziert (vgl. Janning, 1996:307 und 1998:36; vgl. auch Kapitel 4.3.2). Dies findet seine

---

<sup>1</sup> „Bis sich ein neues raumfunktionales Gleichgewicht zwischen überkommenem sinnstiftenden Milieu und Pluralisierung der Lebensstile, Verwertungserwartung der Eigentümer und Nachfrager, baulichen Zuständen und Potentialen in Form eines neuen Nutzungsmixes eingestellt hat, werden Verfallsprozesse eingesetzt haben, an deren Ende Leerstand, Abriß und Umbau stehen werden. Vielerorts wird die City zum Sanierungsgebiet“ (Bleyer, 1999:140).

Ursache einerseits in der fehlenden ÖV-Einbindung peripherer Einzelhandelsstandorte und andererseits in der mit dem Standortstrukturwandel generell verbundenen Erweiterung der Einzugsgebiete der verbleibenden Geschäfte, respektive in den damit verbundenen größeren Versorgungsdistanzen für die Verbraucher (vgl. Junker/Kruse, 1998:135). Im Effekt führt dies im Einkaufsverkehr wie in der Gesamtverkehrsbilanz zu einer Veränderung des heute bereits schon ungünstigen modal-splits in Richtung auf einen noch höheren Anteil der motorisierten Individualverkehrsmittel (vgl. Hatzfeld/Roters, 1998:531). Des weiteren können vorhandene Verkehrseinrichtungen durch den zusätzlichen Verkehr, der vom betreffenden Vorhaben ausgeht, überlastet oder ihrer bestimmungsgemäßen Nutzung entzogen werden, beispielsweise wenn eine Wohnstraße als Anfahrtsweg benutzt und daher zur Durchgangsstraße wird.

- **Geringere Auslastung der vorhandenen zentrenbezogenen ÖPNV-Infrastruktur:** (vgl. Janning, 1996:307). Die räumliche Umorientierung der Einzelhandelsnachfrage entzieht in Abkehr von den Zentrenstandorten dem ÖPNV, dessen Netze zentrenbezogen angelegt sind, einen Teil seines Transportaufkommens; damit erfährt die Infrastruktur eine noch geringere Auslastung, als dies bisher der Fall ist, mit der Folge entweder noch weiter steigender Betriebsdefizite oder vorzunehmender Leistungseinschränkungen (Janning, 1996:307).
- **Negative Umweltauswirkungen auf alle Umweltmedien und den Naturhaushalt** (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:176; Janning, 1998:36; Brückner, 1998:260): Mit nichtintegrierten Einzelhandelsgroßprojekten sind bau- und betriebsbedingt unmittelbare und mittelbare negative Auswirkungen verbunden, die sich sowohl auf den Standplatz als auch gesamtsystemisch niederschlagen. Diese sind in ihren Verursachungszusammenhängen und Wirkungsketten sehr komplex, so daß eine exakte Quantifizierung schwierig erscheint. Unabhängig davon ist es jedoch herrschende Meinung, daß eine Bilanzierung der Wirkungen eines vergleichbaren Vorhabens an einem städtebaulich integrierten Standort deutlich zu dessen Gunsten ausfällt. Negative Umweltauswirkungen ergeben sich bei gegebenem „Maßstabssprung“ der Betriebseinheiten durch den wachsenden anlagenbezogenen Flächenbedarf (Junker/Kruse, 1998:135), denn dieser zieht einen entsprechend **umfangreichen (Frei-)Flächenverbrauch** bei gleichzeitig hohem Grad an **Bodenversiegelung** nach sich. Lage- und größenbedingt ergeben sich korrespondierende Probleme der **Zersiedlung und Zerschneidung von Landschaftsräumen** und der **Beeinträchtigung des Landschaftsbildes**. Ebenso können sich **lokalklimatische Beeinträchtigungen** ergeben. Ferner ist eine **Erhöhung des Energieverbrauchs** und in der Folge des **Schadstoffausstoßes** festzuhalten, **Lärm- und Abgasbelastungen** sind zu konstatieren. „Auswirkungen auf den Naturhaushalt“, „schädliche Umwelteinwirkungen“ und „Auswirkungen auf das Natur- und Landschaftsbild“ gehören explizit auch zu den in § 11 Abs. 3 Satz 2 der Baunutzungsverordnung genannten Prüfkriterien zur Beurteilung großflächiger Einzelhandelsbetriebe im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung sowie derjenigen der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung.
- **Veränderung des Stadtbilds und städtebauliche Integrationsprobleme** (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:176; Junker/Kruse, 1998:135): Die unter dem Diktat einer kostenminimalen baulichen Gestaltung errichteten großflächigen Einzelhandelsvorhaben verursachen aufgrund ihrer daher zumeist wenig qualitätsvollen Architektur und wegen ihrer in der Regel wenig ansehnlichen äußeren Erscheinung baulich-gestalterische Einbindungsprobleme. Diese sind auch aufgrund des anwachsenden durchschnittlichen Verkaufsflächenumsfanges der Betriebe, d.h. wegen ihrer Gebäudemasse - zumal bei der in der Regel

eingeschossigen Bauweise - nicht gering. An den Kontaktflächen peripher gelegener Einzelhandelsansiedlungen zum angrenzenden Landschaftsraum ergeben sich ebenfalls Gestaltungsprobleme.

- **Sicherung von Arbeits- und Ausbildungsplätze im Einzelhandelssektor:** In saldierender Betrachtung zeigt sich bereits in mittelfristigem Zeitraum, daß im traditionellen Einzelhandel erheblich mehr Arbeits- und Ausbildungsplätze verloren gehen, als üblicherweise in den personalextensiv operierenden großflächigen Einzelhandelsbetriebstypen mit dezentraler Standortlage neu entstehen.

In einer zusammenfassenden Würdigung der dargestellten negativen Auswirkungen von Einzelhandelsgroßprojekten mit siedlungsräumlich nicht-integrierten Standorten widerspricht der derzeitige Struktur- und Standortwandel des Einzelhandels „dem zentralen Anliegen öffentlicher Planungen, nämlich einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung“ (Bleyer, 1999:134). „Wer die negativen Auswirkungen des großflächigen nicht-integrierten Einzelhandels (...) sorgsam analysiert und wer die sich abzeichnenden Strukturtrends mit ihren Negativfolgen für viele Verbraucher, für die gewachsenen Stadt- und Ortszentren und für die Umwelt zur Kenntnis nimmt, wird nicht umhin kommen, die Notwendigkeit und die Dringlichkeit anzuerkennen, durch eine gezielte raumordnerische und städtebauliche Steuerung der Einzelhandelsgroßvorhaben sicherzustellen, daß die weitere Entwicklung des großflächigen Einzelhandels sowohl regional- und kommunalverträglich als auch sozial- und umweltverträglich verläuft“ (Janning, 1996:308). Auch alleine unter stadtkonomischen Gesichtspunkten „dürfte die Realisierung eines peripheren Standortes wesentlich unattraktiver sein als ein integrierter Standort“ (Hatzfeld/Roters, 1998:531).

Da die Realentwicklung des Einzelhandels gegenwärtig konträr zu raumplanerischen Zielsetzungen verläuft, erscheint eine gezielte raumordnerische und stadtplanerische Steuerung der Einzelhandelsgroßvorhaben notwendig. Nicht nur dieses Erkenntnis, sondern auch ein damit gepaarter Handlungswille stellt sich derzeit unter den öffentlichen Planungsakteuren auf allen Ebenen immer stärker ein.

## 5.2 Relative Wirkungslosigkeit bisheriger Steuerungsversuche?

Allen guten und beteuerten Absichten der Planungsträger zum Trotz, ist es allerdings dem Einzelhandel bislang im wesentlichen gelungen, seine Standortvorstellungen auch entgegen der öffentlichen Zielvorstellungen, die eine auf Zentrale Orte bzw. auf innerstädtische Siedlungsschwerpunkte gerichtete Raumentwicklung zum Gegenstand haben, durchzusetzen. So zeigt die realräumliche Struktur der heutigen Einzelhandelslandschaft ein Bild, das den einerseits von der Planungspraxis formulierten und andererseits als rechtliche Vorgaben auf allen räumlichen Zielebenen seit langer Zeit bestehenden, ganz eindeutigen Aussagen für eine zentren- und insbesondere innenstadtorientierte Einzelhandelsentwicklung (vgl. Kruse/Schneider, 1998:27) klar widerspricht. Wie in Kapitel 4.1 dargelegt wurde, überwiegt in vielen Kommunen die Einzelhandelsfläche an nicht-integrierten Standorten bereits diejenige der zentralen Standortlagen. Darüber hinaus ist zu konstatieren und in raumordnerischer Hinsicht zu beklagen, daß an zahlreichen Orten Einzelhandelsansiedlungen in einer Größe bzw. in einem Ausmaß stattgefunden haben, die im Widerspruch zu deren zentralörtlichem Rang stehen. „Derzeit fehlt es an wirkungsvollen Strategien in der (planenden) Verwaltung und in der Politik, die solchen Polarisierungen rechtzeitig entgegenwirken können“ (Bleyer, 1999:140), und es „scheint eine gewisse Gewöhnung daran eingetreten zu sein, daß bisher als

wichtig erachtete Grundsätze der Stadtplanung („städtebauliche Integration“ und „Übereinstimmung der Handelszentralität eines großflächigen Betriebes mit der landesplanerischen Zentralität der Standortgemeinde“) immer schwieriger durchzusetzen sind“ (Hatzfeld, 1997:39) - ohne daß die planerische Problematik der Einzelhandelsentwicklung jedoch geringer geworden wäre.

Nicht nur hinsichtlich der Einzelhandelsfunktion, sondern ganz allgemein ist in der räumlichen Planung die „wichtige Erfordernis der Stetigkeit im Handeln gerade im Hinblick auf Siedlungsstruktur und Zentrengefüge (...) nicht genügend beachtet worden. (...) Bisweilen bestehen konsistente Zielvorstellungen überhaupt nicht mehr. Zwar wurde das sinnvolle Leitbild von der multizentrischen Stadt im Sinne einer Konsolidierung des Stadtzentrums und einer Förderung der Stadtteilzentren (...) nicht aufgegeben, doch die erforderliche Detaillierung der Ziele und ihre nachhaltige Realisierung waren und sind oft nicht zu erkennen“ (Tank, 1988:243). Nach Auffassung von Hübler (1999:241) sind die klassischen normativen Siedlungsstrukturmodelle der Raumordnung und Landesplanung mittlerweile sogar „weitgehend überflüssig, weil ohne Funktion.“ Zusammenfassend mit Prieb (1999:251) gesprochen, „läßt sich eine zunehmende Aufweichung von Planungsprinzipien bzw. eine rückläufige Bereitschaft in Politik und Planung, das rechtliche Instrumentarium anzuwenden bzw. auszunutzen, nicht übersehen.“ Obwohl dennoch zahlreiche aufklärerische Aktivitäten unternommen werden und auf allen Planungsebenen nunmehr Handlungsprogramme einsetzen, „schreitet der Prozeß der Einzeloptimierung von Nutzungen im Zusammenhang mit deren räumlicher Peripherisierung voran“ (Hatzfeld/Roters, 1998:522).

Ein genereller Hintergrund dieses Auseinanderfallens von planerischem Anspruch und eingetretener Wirklichkeit ist sicherlich auch in dem phasenhaften Wandel des Planungssystems zu suchen, welches in den wirtschaftlich prosperierenden 80er Jahren unter das Primat des perspektivischen Inkrementalismus geriet. Die Planung orientierte sich hierbei verstärkt auf die Durchsetzung und Durchführung von (unter den gegebenen ökonomischen Rahmenbedingungen vergleichsweise einfach „machbaren“) Projekten. Dabei wurde von der Aufstellung eines Strategieentwurfs im engeren Sinne abgesehen, und die Adäquanz der Maßnahme bzw. der Projekte sollte sich alleine durch die Kompatibilität zu einer Programmatik ergeben, die lediglich durch allgemeine Ziele und Leitsätze auf übergeordneter Ebene - in der Aussagenschärfe oft beschränkt auf gesellschaftliche Grundwerte - bestimmt wurde (vgl. Schretzenmayr, 1996:399). In der Gesamtbewertung dieser noch immer nachhallenden Phase sieht Schretzenmayr (1996:400) ein „Leerlaufen des ursprünglich konzipierten Planungssystems, indem die Ebene des plan-led planning quasi gekappt und damit weitgehend von der Umsetzung abgetrennt wurde.“ Somit kam es mit der weiterhin fortbestehenden konzeptorientierten Ebene der „plan-making function“ auf der einen Seite und der projektorientierten Ebene des „project-led planning“ auf der anderen Seite zur Ausbildung zweier weitgehend isoliert behandelter und handelnder Planungsebenen (vgl. Schretzenmayr, 1996:400), wobei sich die baulichen Realitäten - und hier macht gerade die Einzelhandelsfunktion keine Ausnahme - vom Entwicklungspfad, der seitens der planenden Planung proklamiert wurde, nicht selten weit entfernten. Die Schwächen des Inkrementalismus, und sei er auch perspektivisch, liegen in seiner „begrenzten Problemschau und den damit verbundenen Nachteilen einseitiger, kurzfristiger und kurzfristiger, auch konzeptionsloser Ziele und (...) Lösungen“ (Brösse, 1975:18).

Fragt man sich über diese allgemeine Überlegung hinausgehend, woran die offensichtliche relative Wirkungslosigkeit bisheriger Steuerungsversuche der räumlichen Einzelhandelsentwicklung liegen kann, so kommen als mögliche Gründe in Betracht, daß

- ein prinzipielles Defizit an Problemerkennntnis und/oder Planungswillen vorliegt, d.h. entsprechende Steuerungsversuche von vornherein nicht unternommen werden;
- ein Defizit an Steuerungsinstrumenten bzw. deren Versagen zu beklagen ist;
- ein Anwendungs- und Vollzugsdefizit vorliegt, weil die zwar vorhandenen und gleichzeitig prinzipiell geeigneten Steuerungsinstrumente aus unterschiedlichen Gründen nicht angewendet werden;
- Zieldefekte vorliegen,
  - weil die Ziele nur allgemein gehalten, d.h. unter Verzicht einer genaueren Operationalisierung, formuliert wurden, so daß sie einer Beliebigkeit der Auslegung offenstehen;
  - weil die Ziele insofern irrational sind, als ihnen keine durchführbare Handlung entspricht;
  - weil die Ziele unrealistisch (geworden) sind und deshalb in der Planungspraxis nicht mehr die erforderliche Unterstützung erfahren. Ziele der Raumplanung sind letztlich immer normativ, und sie werden politisch gesetzt. Sie haben sich dabei im Rahmen der gültigen Gesetze zu bewegen. Solange dem politischen Handeln Integrität und lautere Absicht unterstellt werden kann, stellt sich die Frage nach dem in der planerischen Zielsetzung liegenden Gehalt an Realismus nicht, denn: Widerspricht die Zielsetzung nicht gültigem Recht, wird sie ferner von einer politischen Mehrheit getragen und stehen schließlich die notwendigen Umsetzungsmittel zur Verfügung, so ist sie immer realistisch, weil die Bedingungen ihrer Einlösung gegeben sind. In wieweit ihre tatsächliche Realisierung erfolgt, ist vielmehr eine Frage einer zeitlich andauernden Konkordanz zwischen einer zu einem gegebenen Zeitpunkt getroffenen Absicht und der über den Zeitverlauf aufrecht zu erhaltenden proaktiven Handlungen. Die Verfolgung der Planungsziele in und durch die Planungspraxis ist daher eine Funktion des politischen Handlungswillens. Was die planerischen Steuerungsziele für den Einzelhandel angeht, so sind sie im dargestellten Sinne jedenfalls realistisch (vgl. Hatzfeld, 1997:42);
  - weil die aufgestellten Plänen nicht die materiell „richtigen“ Ziele verfolgen; dies würde implizieren, daß zwar eine Mehrheit für die Formulierung bestimmter Planungsziele gewonnen werden konnte, es dabei jedoch an der nötigen Sachkenntnis gefehlt hat. Sollte dies in der Realität vorkommen, so widerspricht es dem Anspruch, daß es sich bei Planung um eine systematische Vorbereitung vernunftgemäßen Handelns (vgl. Brösse, 1975:7) handelt, die mit wissenschaftlichem Professionalismus und entsprechenden Methoden durchzuführen ist;
  - weil die auf übergeordneter Ebene formulierten und im Rahmen der vertikalen Planungsanpassung lokal auszufüllenden Ziele nicht den Vorstellungen der örtliche Politik entsprechen und durch entsprechend abweichendes Handeln unterminiert werden;
  - weil die Planungsziele nur vordergründig verfolgt werden, sie haben von vornherein nur eine Alibi-Funktion und sollen eine subtil vorgetragene Politik der Schaffung von anderslautenden Fakten kaschieren.

Wenn an dieser Stelle verständlicherweise keine im dargestellten Sinne vertieften Erklärungen für den Mangel an ausgeübter Steuerung der Einzelhandelsfunktion im Einzelfall der kommunalen Planungssituationen abgegeben werden können, so besteht jedenfalls in

Literatur und Fachmeinung (vgl. etwa Schoof, 1981:190 und 196; Berg, 1990:222; Knop 1991; Janning 1996:310 und 1998; Hatzfeld 1996b:22 und 1997:41; Vogels/Holl/Birk 1998:285; Birk 1999:154) vollständige Übereinstimmung darüber, daß der Gesetzgeber den Planungsorganen in Bund, Ländern, Planungsregionen und Gemeinden ein dezidiertes, weitreichend anwendbares und wirkungsvolles Steuerungsinstrumentarium zur Behandlung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung zur Verfügung gestellt hat. Entscheiden sich die öffentlichen Planungsträger dafür, dieses auch zu nutzen - so weit ihnen dies überhaupt freigestellt ist -, so „steht ihnen eine Fülle von Möglichkeiten offen, die geradezu maßgeschneiderte Lösungen zulassen. (...) Wo ein wirklicher Planungswille ist, da gewährt die Rechtsordnung auch einen Planungsweg“ (Berg, 1990:222-223). Für kaum eine andere Nutzung besteht eine vergleichbare Möglichkeit, in Bebauungsplänen derartig fein gestufte Regelungen zu treffen, wie dies nach den Vorgaben der BauNVO für den Einzelhandel der Fall ist (vgl. Kapitel 6.8). Man kann hierin angesichts der sonst der räumlichen Planung zur Verfügung stehenden Instrumente einen „Extremfall planerischer Regelungsintensität“ (Schoof, 1981:196) sehen. Prinzipiell steht damit für eine „zielorientierte Steuerung des großflächigen Einzelhandels (...) ein wirksames landesplanungsrechtliches und städtebaurechtliches Instrumentarium bereit, das allerdings konsequent angewendet werden muß, wenn der großflächige Einzelhandel sowohl kommunal und regional als auch sozial und ökologisch verträglich sein soll“ (Janning, 1998:36).

Während die dahinterstehenden Motivationen bzw. Ursachen in der Literatur eher spärlich behandelt werden und aufgrund einer anderslautenden Forschungsabsicht (vgl. Kapitel 2.2) auch in der vorliegenden Arbeit nicht aufgedeckt werden können, herrscht aber Übereinstimmung darüber, daß tatsächlich nicht etwa eine Wirkungslosigkeit der Steuerungsinstrumente an sich zu beklagen ist, sondern vielmehr die offensichtliche Weigerung der Planungsverantwortlichen und ihrer politischen Auftraggeber kritisiert werden muß, die gebotenen Möglichkeiten anzuwenden und auszunutzen. „Ärgerlich bleibt (...), daß dem entwickelten Rechtsinstrumentarium ein erhebliches planungspraktisches Vollzugsdefizit gegenübersteht“ (Hatzfeld, 1996b:22; vgl. auch Birk, 1999:154). In ihrer empirischen Langzeitstudie über die Auswirkungen von Einzelhandelsgroßprojekten am Beispiel von acht ausgewählten baden-württembergischen Kommunen stießen Vogels/Holl/Birk (1999:287) erst jüngst und ganz konkret auf „die auch sonst immer wieder bekannten Fälle, in denen die ‚Politik‘ - auf den verschiedensten Ebenen - gegen die selbst aufgestellten Regelungen im Bereich der Landes- und Regionalplanung verstößt und großflächige Einzelhandelsbetriebe entgegen den Zielen der Raumordnung und Landesplanung an Standorten zuläßt, an denen sie die städtebauliche Entwicklung und Ordnung wesentlich stören.“ Auch Hatzfeld (1996b:22; ähnlich Bleyer, 1999:140) geht davon aus, daß noch immer „in vermutlich großem Umfang großflächige Handelsbetriebe im städtischen Außenbereich, in Gewerbegebieten oder im unbeplanten Innenbereich zugelassen“ werden. Und selbst wenn die Steuerungsmöglichkeiten vom kommunalen Plangeber ausgeschöpft werden, so mangelt es an der Überprüfung der Einhaltung der den Investoren bzw. Einzelhändlern mit der Baugenehmigung gestatteten Nutzungen: So erfolgen nach den Erfahrungen von Bleyer (1999:134) im Fall von maßgeschneiderten Sondergebiets-Bebauungsplänen für den großflächigen Einzelhandel „baupolizeiliche oder gar gerichtliche Überprüfungen der Rand- und Zusatzsortimente (...) selten.“ Auch was die Anpassung der kommunalen Bauleitpläne - insbesondere solcher, die den Bestimmungen der Baunutzungsverordnung von 1962 oder 1968 unterliegen - an die Vorgaben der Raumordnung und Landesplanung angeht, so ist dieser Pflicht von den Städten und Gemeinden „bisher

kaum gehorcht worden; sie wurde von den Raumordnungsbehörden auch nicht eingefordert“ (Birk, 1999:156). Dies alles wirkt um so schwerer, als der Gesetzgeber mit der bereits dreimal vorgenommenen Überarbeitung der Baunutzungsverordnung (Urfassung von 1962, geänderte Fassungen von 1968, 1977 und 1990) gerade auch auf die angebotsseitigen Veränderungen des Einzelhandels reagiert und die Zulässigkeitsbestimmungen dabei jedesmal verschärft hat. Die unterstellte Wirkungslosigkeit bisheriger Steuerungsversuche stellt sich daher schlicht als ein Ausfall ernsthafter Planungsanstrengungen bzw. als das Unterbleiben einer planvollen und einer bestimmten Strategie gehorchenden Anwendung des Bauplanungsrechtes dar. Die eingangs gestellte Frage nach der Ursache der Wirkungslosigkeit der Steuerungsversuche ist daher eigentlich falsch gestellt. Sie müßte zur Frage danach korrigiert werden, warum ernstzunehmende Steuerungsversuche - also unter Einsatz der Instrumente, die zugleich vorhanden und geeignet sind - erst seit kurzer Zeit unternommen werden.

Im übertragenen Sinne gilt gleiches für die Ebene der Regionalplanung. Auch hier muß eher von einem Planungsausfall als von Instrumentenversagen ausgegangen werden. So gibt es hier z.B. „eine Reihe von veralteten oder bewußt weit gefaßten Plänen, weil die jeweiligen Planungsträger eine pragmatische und einzelfallbezogene Planung bevorzugen“ (Prieb, 1999:251). Darüber hinaus ist den Regionalplanungsbehörden der Vorwurf zu machen, daß sie ihre Genehmigungsfunktion gegenüber den Kommunen nicht hinreichend restriktiv verfolgt haben, so daß nicht selten Bauleitpläne Gültigkeit erlangen konnten, obwohl sie den Zielen von Raumordnung und Landesplanung zuwiderlaufen. Schließlich hängt die Frage, „ob und wie weit die landesplanerischen Zielvorgaben ihre vom Normgeber gewollte Steuerungswirkung entfalten und weitere Fehlentwicklungen infolge falscher Standortwahl und/oder überdimensionierter Größenordnung bei Einzelhandelsgroßprojekten verhindern, (...) maßgeblich von der Qualität der landesplanerischen Beurteilung durch die Regionalplanungsbehörden ab“ (Janning, 1998:37). Auch die Bezirksregierungen in ihrer Funktion als staatliche Mittelbehörden trifft eine Mitverantwortung, denn, wie im Ergebnis des 1999 abgeschlossenen ExWoSt-Forschungsfeldes „Zentren“ beklagt wird, an der Verwirklichung der Ziele und Grundsätze von Raumordnung und Landesplanung „müssen die Kommunalaufsichtsbehörden mitwirken und konsequent standortwidrige Einrichtungen, die negative Auswirkungen auf die hierarchische Zentrenstruktur entfalten, verhindern“ (ExWoSt-Informationen 20.5-6, 1999:6). Gerade an dieser Qualität und am Aufsichtswillen der Bezirksregierungen bzw. der Regionalplanungsbehörden scheint es vielfach zu mangeln<sup>2</sup>. Letztlich ist das auch ein Ausdruck dafür, daß „generell (...) die Einzelhandelspolitik wesentlich weniger Bedeutung als struktur- und

---

<sup>2</sup> „Wenn die Beachtung der die Bauleitplanung bindenden und in speziellen Einzelhandelserlassen der Länder weiter konkretisierten Ziele nicht konsequent überwacht wird, werden die Kommunen im Stich gelassen, die sich in der Frage der Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten sachgerecht und rechtmäßig verhalten. Verzichteten die Regionalplanungsbehörden auf eine wirksame Kontrolle, werden die Gemeinden gewissermaßen prämiert, die sich durch die Wahl von raumordnerisch und städtebaulich nicht integrierten Standorten für Einzelhandelsgroßprojekte über geltendes Recht und damit auch in der Regel über die berechtigten Interessen der Nachbargemeinden hinwegsetzen“ (Janning, 1998:38). Nach Ansicht von Bleyer (1999:134) fehlt es neben den Kommunen auch den regionalen Planungsverbänden „bislang am rechten Willen und an der Erfahrung, mit konsensfähigen und wirkungsvollen Mitteln neue Einzelhandelsgroßprojekte auf integrierte Standorte zu lenken.“ An dem aktuell virulenten Beispiel der expansiven und in ihrer Standortwahl problematischen Einrichtungshäuser bzw. der Mutation von Möbelhäusern zu solchen Einrichtungshäusern („Wohnwelten“) merkt Bleyer (1999:136) mit dem Verweis auf jüngste Erfahrungen aus dem Großraum München an, daß es auch an landesplanerischem Willen der Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten mangelt, wenn solche Vorhaben - wie tatsächlich geschehen - trotz zentralörtlich nicht-adäquater Standortwahl und ohne wesentliche Sortimentseinschränkungen raumordnerisch positiv beschieden werden, auch wenn diese offensichtlich „bislang noch zentrenorientierte, meist kleinere Fachgeschäfte in kurzer Zeit vom Markt verdrängen (u.a. Haushalts- und Küchenbedarf- sowie Porzellan-, Betten-, Teppich-, Lampen- und Elektrogeschäfte).“



regionalpolitische Maßnahmen in anderen Sektoren (z.B. Industrie und Landwirtschaft)“ (Kulke, 1992:57) innehat. Jedoch kann nach Einschätzung von Janning (1998:37) das „Recht der Kommunen, über die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten zu entscheiden, (...) auf Dauer nur aufrecht erhalten werden, wenn

- klare landesplanerische Zielvorgaben die Rahmenbedingungen für den Wettbewerb der Kommunen untereinander definieren,
- die Kommunen sachgerecht und entsprechend dieser rechtlichen Vorgaben über Ansiedlungsbegehren entscheiden und
- die zuständigen Regionalplanungsbehörden die Einhaltung der landesplanerischen Zielvorgaben unparteiisch kontrollieren und Verstöße dagegen konsequent verhindern.“

In diesem Zusammenhang ist es nicht undenkbar, daß die regionale Raumordnung ihr planerisches Leitbild in Bezug auf den Einzelhandel künftig stärker mit normativen Aussagen unterlegen könnte, die beispielsweise einen eigenen „Fachbeitrag Einzelhandel“ begründen, oder ihre Konkretisierung durch die Ausweisung von Vorrangstandorten für den Einzelhandel erfahren. Damit entkäme die regionale Raumordnung ihrer Rolle des einzelfallbezogenen Verhinderers und tauschte sie gegen die eines regionalen Gestalters ein (vgl. Deiters/Priebs/Mensing, 1999:3). Die „Erweiterung der staatlichen Regionalplanung zugunsten einer umfassenderen regionalen Entwicklungssteuerung (...) über eine Kompetenzerweiterung (...) und eine Parlamentarisierung“ wirft auch Wiechmann (2001:6) als eine Entwicklungsrichtung in die Diskussion ein. Auf der Basis von Erfahrungen, die bei der Aufstellung eines kommunalen Einzelhandelskonzepts in Düsseldorf gewonnen wurden, hält es Blume (1999:67) im Hinblick auf die Berücksichtigung der Einzelhandelsfunktion in der Regionalplanung für „unabdingbar, daß ein Entwicklungsrahmen durch die Regionalplanung vorgegeben wird, damit die Gemeinden wissen, in welchem Rahmen sie ihre Einzelhandelsaktivitäten - abgestimmt mit den Planungen der benachbarten Gemeinden - verteilen können.“ Auch nach Einschätzung von Bleyer (1999:132) sind angesichts der enormen Einzelhandelsdynamik zumindest „neue interkommunale Planungsinstrumente nötig“, erscheint ein „teilräumlich oder möglichst regionaler Konsensbildungsprozeß, der überörtlich bedeutsame Einzelhandelsstandorte umfaßt“ (Bleyer, 1999:139), unverzichtbar. Auch Brake/Karsten (1998:169) sähen die Steuerungswirkung der Regionalplanung erhöht, „wenn im Regionalplan über die zentralörtliche Einstufung hinaus Standorte für den großflächigen Einzelhandel festgelegt würden.“ Im weiteren Kontext dazu fordert Priebs die flächenscharfe Abgrenzung von Siedlungsbereichen und Freiräumen in den Regionalplänen als Teil eines für die regionale Raumentwicklung anzustrebenden, insgesamt stringenteren und räumlich konkretisierteren Zielsystems (vgl. Priebs, 1999:251 und 252). Eine Empfehlung des ExWoSt-Forschungsfeldes „Zentren“ geht sogar dahin, die Standorte von Einzelhandels- und Freizeiteinrichtungen mit regionalen Auswirkungen auf der Landesebene festzulegen (vgl. ExWoSt-Informationen 20.5-6, 1999:6). Die genannten Forderungen erscheinen im Hinblick auf den Einzelhandel um so mehr berechtigt, als - „bedingt durch die Versuchungen der technischen Machbarkeit“ (Berg, 1990:220) - Planungshoheit und Planungsbetroffenheit immer stärker auseinanderzufallen drohen, weil die mit der heute üblichen Dimensionierung der Betriebe möglichen Auswirkungen an den Gemeindegrenzen nicht mehr halt machen (vgl. Kruse/Schneider, 1998:27). Auch Güttler/Rosenkranz (1998:85) betonen die Notwendigkeit von interkommunal bzw. stadtreional angelegtem Vorgehen, weil vor diesem Hintergrund „die Problematik der Innenstädte (...) nicht ohne Berücksichtigung der Zentrenentwicklung in der Stadt und ihrer Umlandregion zu lösen“ ist. Dies alles stellt die räumliche Einzelhandels-

entwicklung gleichfalls in den Wirkungsbereich der Raumordnung und Landesplanung, auch wenn die primäre kommunale Verantwortung für die Bauleitplanung fortbesteht.

Bislang jedenfalls ist die Regionalplanung aufgrund ihrer schwachen institutionellen Organisation, wegen weitgehend fehlender Gestaltungsmittel zur Durchsetzung ihrer Ziele (außer Festsetzungen, die im Wege der Negativplanung getroffen werden, stehen ihr weder Ordnungsmittel zur regulativen Steuerung, noch Fördermittel zur Steuerung über finanzielle Anreize zur Verfügung) und wegen ihrer über die Jahre bewiesenen geringen politischen Durchsetzungskraft als ein eher „zahnloser Tiger“ anzusehen (vgl. Wiechmann, 2001:3, 5 und 8)<sup>3</sup>, dessen Schwäche besonders bei der räumlichen Einzelhandelssteuerung augenfällig wird.

Als problematisch erscheint aber auch eine festzustellende Tendenz, daß sich die Landratsämter als untere Baugenehmigungsbehörden zusehends nicht mehr an die Vorgaben der landesplanerischen Beurteilung von Einzelhandelsgroßvorhaben halten. „Zweifelloos gilt das Anpassungsgebot der Bauleitplanung an die Vorgaben der Landesplanung (...) weiterhin, aber speziell in Bayern entscheiden die unteren Baugenehmigungsbehörden immer selbständiger“ (Bleyer, 1999:137). Dies ist Ergebnis einer insgesamt geschwundene Durchsetzungskraft der Landesplanung, die auch anzusehen ist als „eine Folge staatlicher Deregulierungen, die den unteren Baugenehmigungsbehörden mehr Entscheidungsrechte ermöglichen. Auch ist der Staat immer weniger bereit, bei satzungsgemäßer Überschreitung der landesplanerisch noch verträglichen Größenordnung eine gerichtliche Überprüfung in Form eines Normenkontrollverfahrens gegen strittige Festsetzungen im Bebauungsplan anzustrengen“ (Bleyer, 1999:139). Auf den vielerorts festzustellenden Bedeutungsverlust der Landesplanung und einen insgesamt zurückgehende politischen Stellenwert der Bundesraumordnung als übergeordneten Kontext weist auch Hübler (1999:242 und 243) hin. Schoof (1981:187) stellte schon früher eine nur geringe politische Bedeutung und zugleich eine „Durchsetzungsferne der Landesplanung“ fest, welcher daher, gemessen an ihren Zielen, schon in den 70er Jahren „nicht ganz unberechtigt der Vorwurf mangelnder Wirksamkeit gemacht worden“ sei (Schoof, 1981:195).

Als Fazit der vorgetragenen Überlegungen kann mit Blick auf die Einzelhandelsfunktion festgehalten werden, „daß die planerischen Steuerungsziele weder auf der Ebene der Landesplanung noch in städtebaulicher Hinsicht in einem Umfang erreicht wurden, mit dem man zufrieden sein könnte“ (Hatzfeld, 1997:42).

---

<sup>3</sup> Die Umsetzung der regionalplanerischen Ziele leidet daher an dem engen planerischen Gestaltungsspielraum bzw. an den eingeschränkten Gestaltungsmitteln: Zwar sind die Ziele der Regionalplanung als verbindliche, abschließend abgewogene Vorgaben keiner nachfolgenden planrischen Abwägung mehr zugänglich und ohne jeden weiteren Ermessensspielraum von den öffentlichen Stellen strikt zu beachten; und es sind darüber hinaus auch die Grundsätze der Regionalplanung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen insoweit für diese Stellen bindend, als sie nachvollziehbar in ihren Abwägungsprozessen Berücksichtigung finden müssen. „Die tatsächliche Durchsetzungsfähigkeit ist jedoch geringer, als es der Wortlaut der Gesetze nahelegen könnte. Fach- wie auch Stadtplaner erarbeiten ihre Pläne aus ihrer engeren fachlichen Sicht, orientiert an den Interessen der jeweiligen Klientel. Kommt es zu Differenzen mit den Vorstellungen der Raumordnung, so werden diese zumeist auf ministerieller Ebene bzw. in den Landeskabinetten entschieden. Strategisch sieht sich die Regionalplanung hierbei in einer außerordentlich schwachen Position“ (Wiechmann, 2001:5). Der Versuch der Regionalplanung, in ihren Plänen zu allen raumrelevanten Themen umfassende und weitreichende Aussagen zu treffen, war nicht erfolgreich und hat ihr viel Kritik eingebracht (vgl. Wiechmann, 2001:8). „Weder wurde ihr umfassender Regelungsanspruch im politischen Raum akzeptiert, noch war sie in der Lage, ihre Planaussagen umzusetzen. Sie vermittelte sowohl den Planern als auch Außenstehenden den Eindruck eines ‚zahnlosen Tigers‘, der im Konfliktfall regelmäßig unterlag“ (Wiechmann, 2001:8).

Reflexionen über die Ursachen bzw. Motive der Steuerungsdefizite sowie über die Verbesserung der Steuerungsleistung und Steuerungsinstrumente auf überörtlicher Ebene müssen an anderer Stelle unternommen werden; die Diskussionen hierzu haben mit den Versuchen der Aufstellung erster interkommunaler bzw. regionaler Einzelhandelszentrenkonzepte bereits begonnen. In der vorliegenden Arbeit ist primär die kommunale Planungsebene von Interesse. Der Schwerpunkt liegt allerdings auf der Erzeugung technischen Planungswissens (vgl. Kapitel 2), so daß eine politikwissenschaftlich-handlungstheoretische Auseinandersetzung zur Erklärung bisheriger planerischer Steuerungsdefizite der Einzelhandelsfunktion in konkreten großstädtischen Raumzusammenhängen und in spezifisch gewachsenen Machtstrukturen des jeweiligen politisch-administrativen Komplexes hier nicht vertieft werden kann. Einen gewissen, ad hoc aus der Literatur zu gewinnenden Erklärungsbeitrag zum „Planungsausfall“ auf der kommunalen Planungsebene können jedoch folgende Überlegung leisten:

- In der Weigerung der Kommunen, eine Strategie planerisch und planungsrechtlich aktiver Gestaltung der Standortbedingungen zu verfolgen, mag selbst eine Strategie liegen, nämlich die des freiwilligen Planungs- und Steuerungsverzichts<sup>4</sup>. Damit könnte aus Sicht der Kommunen die Absicht verbunden sein, sich im interkommunalen Wettbewerb um die Profilierung als attraktive Einkaufsstadt und im Wettkampf um die Ansiedlung entsprechender Einzelhandelsanbieter und -großprojekte Freiheitsgrade und Reaktionsmöglichkeiten, d.h. Ansiedlungsflexibilität und Entwicklungsspielräume zu bewahren<sup>5</sup>. Speziell die Kommunalpolitik fürchtet bisweilen, daß einem planmäßigen Vorgehen die Flexibilität fehlen und damit eigene Entscheidungskompetenz verloren gehen könnte (vgl. Kruse/Schneider, 1998:28). Hatzfeld (1996b:22; vgl. auch Vogels/Holl/Birk, 1999:304; Brake/Karsten, 1998:166; Prieb, 1999:251) sieht in „der interkommunalen Konkurrenz und in dem Bestreben (...) Entwicklungsspielräume offen zu halten“ sogar die wichtigsten Ursachen für das Vollzugsdefizit auf kommunaler Ebene. Öffentliche Entscheidungsträger sehen sich in dieser interkommunalen Konkurrenz um Arbeitsplätze, Gewerbesteuern, Kaufkraftbindung und Ansiedlungserfolge „nicht selten (...) gezwungen, auch kritische Vorhaben und Standorte des Einzelhandels zu akzeptieren und umzusetzen, weil ihnen

<sup>4</sup> Das Streben danach, allseitig Handlungsoptionen offenzuhalten, betrifft auch die Ebene der verbindlichen Bauleitplanung: Nach Erfahrungen von Springer (1999:47) „hat sich der eine oder andere Bürgermeister ja ohnehin von Bebauungsplänen verabschiedet, wo irgend möglich. Es wird nur nicht deutlich gesagt. Aber es gibt selbstverständlich ein deutliches Bestreben, Bauvorhaben ohne neues Planungsrecht zu ermöglichen. Lieber wird dann der § 34 BauGB unter Inkaufnahme möglicher Risiken durch juristische Querschüsse überstrapaziert, um eine kurze Genehmigungs- und Bauzeit zu ermöglichen, als daß wichtige Projekte über den Verwaltungsweg des Bebauungsplans geschickt werden, mit der Aussicht des Versackens in der Verwaltung.“

<sup>5</sup> Das kann besonders gut an den Entwicklungen, die nach der Wiedervereinigung in den Neuen Ländern Platz griffen, exemplifiziert werden. In Zusammenfassung der im Wege von Befragungen erhobenen Entwicklungserfahrungen aus den vier Stadtregionen Halle, Leipzig, Erfurt und Rostock berichten Franz/Richert/Weilepp (1997:62) folgendes: „Wie die Befragung zeigt, wurde das Problem der Steuerung der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsunternehmen von den verantwortlichen Verwaltungen erkannt und frühzeitig thematisiert. Mit dem Vorliegen entsprechender Verordnungen und Landesgesetze wurden etwa ab Mitte 1992 zahlreichen Projekten die Genehmigung verweigert. Damit wurde aber keine vollständige Kontrolle der Expansion von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen erreicht, da bereits früher genehmigte Projekte fertiggestellt und bestehende Standorte erweitert wurden. Es wird aber auch der Druck sichtbar, dem die Städte zum einen durch die Ansiedlungsdynamik im Umland im Zusammenhang mit den hierdurch drohenden Kaufkraft- und Steuereinnahmeverlusten, zum anderen durch den Wunsch der Stadtbewohner nach attraktiven Einkaufsmöglichkeiten kurz nach der Vereinigung ausgesetzt waren. Damit ergab sich für westdeutsche Investoren die Gelegenheit, Projekte zu realisieren, die genau auf die Anforderungen überregional agierender Handelsketten zugeschnitten waren und deren besondere Kennzeichen die enormen Flächenansprüche sind. Angesichts der rapiden Motorisierung der ostdeutschen Haushalte konnten die Einkaufszentren vor den Städten schnell auf eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung verweisen.“

anderenfalls möglicherweise Nachbargemeinden zuvorkommen“ (Hatzfeld, 1997:43). Entsprechende Ängste werden von den Vorhabensträgern gezielt geschürt und instrumentalisiert. Aus Sicht der einzelnen Gemeinde kann es durchaus rational sein, sich in der interkommunalen Konkurrenz auch um die Ansiedlung von Projekten mit negativer stadtökonomischer und/oder städtebaulicher Bilanz zu bemühen, wenn andernfalls eine Realisierung in der Nachbargemeinde zu befürchten ist und in diesem Falle nicht nur alle Ansiedlungsvorteile - einschließlich des politischen Erfolges - verloren gingen, sondern zusätzlich auch noch die Nachteile, wie z.B. Kaufkraftabfluß oder erhöhte Verkehrsbelastungen, zu tragen wären. Im Ergebnis der Durchführung von 11 Modellvorhaben im ExWoSt-Forschungsfeld „Zentren“ wurde von der wissenschaftlichen Begleitforschung die Befürchtung geäußert, daß unter der gegenwärtigen Bedingung finanziell angespannter Kommunalhaushalte „die Planung ‚hinter potentiellen Investitionen herläuft‘ bzw. die Investoren über die Stadtentwicklung maßgeblich entscheiden“, womit eine „Trendwende in der Planung“ gegeben sei (ExWoSt-Informationen 20.5-6, 1999:7).

Wenn jedoch der „Wettbewerb der Kommunen untereinander nicht durch die Durchsetzung klarer landesplanerischer Zielvorgaben geordnet wird, kommt es zu einem ruinösen Wettbewerb, an dessen Ende die Abschaffung der kommunalen Ansiedlungskompetenz und darüber hinaus eine generelle Schwächung der kommunalen Bauleitplanung stehen werden“ (Janning, 1998:38).

- Auch das - sicherlich regelmäßig wegen der Ausblendung einer gesamtbilanzierenden Betrachtung zu kurz greifende - Kalkül, mit der Ansiedlung von Einzelhandelsgroßbetrieben das kommunale Steueraufkommen erhöhen und den lokalen Arbeitsmarkt um ein wichtiges Stellenangebot bereichern zu können (vgl. Greiner 1992:25; BAG, 1995:72 ff., Janning, 1996:306; Vogels/Holl/Birk, 1999:287), mag viele Gemeinden zu einem freiwilligen planerischen Stückwerk-Aktionismus verleiten. Die positiven Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt und auf den Arbeitsmarkt werden in der Regel jedoch überschätzt, Einzelhandelsansiedlungen werden undifferenziert mit praktizierter Wirtschaftsförderung gleichgesetzt und von interessierten Kreisen entsprechend politisch instrumentalisiert (vgl. Kruse/Schneider, 1998:30). Zu häufig setzen sich dabei „die Ansiedlungsgemeinden über die raumordnerischen und städtebaulichen Bedenken gegen derartige Großprojekte an nicht integrierten Standorten mit (vermeintlichen) Wirtschaftsförderungsaspekten, mit Einnahmeerwartungen oder auch aus Prestige Gründen hinweg“ (Janning, 1996:306-307).
- Die Letztverantwortung dafür ist jedoch weniger bei der Planungsverwaltung zu suchen, als bei der Stadtpolitik, welche der Verwaltung die Handlungsvorgaben setzt. Und gerade hier bietet sich die Ansiedlung von - möglichst spektakulären - Einzelhandelsgroßprojekten im Kampf um die politische Machterhaltung für die Ratsfraktionen und die einzelnen Ratsmitglieder in der Regel sehr gut an, als vorweisbarer politischer Erfolg für die eigene Partei und/oder Person reklamiert zu werden. Das nicht nur im Einzelhandelsbereich bestehende „hohe Interesse von Städten und Gemeinden an ‚großen Lösungen‘“ führen Hatzfeld/Roters (1998:527) auf dieses politische Streben um beeindruckende Ansiedlungserfolge zurück. Einkaufszentren und sonstige Einzelhandelsgroßprojekte als von jedermann benutzte Einrichtungen sind eine werbewirksame Projektionsfläche des Engagements der Stadtpolitiker um das Wohl der Gemeinde, und so erklärt sich auch das forcierte Eintreten manchen Ratsmitgliedes für entsprechende Vorhaben, selbst wenn sie gültigen Plänen zuwiderlaufen. So zeigen z.B. Franz/Richert/Weilepp (1997:62) in ihrer Untersuchung der Einzelhandelsentwicklung in den Stadtregionen Halle, Leipzig, Erfurt und Rostock zwischen 1990 und 1995, daß die politisch Verantwortlichen trotz verbaler

Bekenntnisse zum politischen Ziel der Innenstadtrevitalisierung „in allen vier untersuchten Städten Einkaufszentren auf städtischem Territorium in peripheren und nicht-integrierten Lagen genehmigt“ haben, deren Verkaufsflächenumfang an denjenigen der Innenstädte heranreichte bzw. im Fall von Leipzig selbigen sogar noch übertraf.

- Auch weitere - nicht immer nachvollziehbare - politische Gründe können, wie Vogel/Holl/Birk (1999:287) im Ergebnis ihrer Feldstudie aufgezeigt haben, ausschlaggebend sein: „Sie reichen von der bewußten Bevorzugung bestimmter Grundstückseigentümer, der Unterstützung bestimmter Handelsfirmen bis zu dem Versuch, mit dem Argument der Schaffung von Arbeitsplätzen den landes- und regionalplanwidrigen Entscheidungen ein höheres öffentliches Interesse zuzuordnen.“
- Nicht zuletzt kann ein Planungsausfall oder zumindest ein festzustellendes Steuerungsdefizit auch darin begründet liegen, daß einerseits nach wie vor ein generell hoher Ansiedlungsdruck durch Einzelhandelswirtschaft, Projektentwickler und Investoren besteht, andererseits die Kommune seit Beginn der 90er Jahre forciert unter den Zwang einer Verwertung brachfallender Flächen - etwa Rückzugsflächen von Bahn, Post und Bundeswehr, oder auch von überkommenen Industrien (Brauereien, Montanindustrie, Textilindustrie) - gefallen sind, die innerhalb des städtischen Gefüges nicht unbedingt immer zentrale Standorte einnehmen. Den Verlockungen, die sich aus der Koinzidenz dieser Sachverhalte ergeben, „in Richtung Einzelhandel als Nachfolgenutzung zu widerstehen“ (Janing, 1996:306), ist für die Kommunalpolitik, aber auch für die Planungsverwaltung, von welcher Vorschläge zum Umgang mit der drohenden Ödfläche erwartet werden, oft sehr schwer, insbesondere, wenn sich kein anderweitiges Investitionsinteresse des privaten Kapitals äußert. „Gerade in Zeiten, in denen es im Produktionssektor fast überhaupt keine Erfolge der Wirtschaftsförderung mehr gibt, ist die Empfänglichkeit für den ‚Dauer-Flächennachfrager‘ Einzelhandel groß“ (Hatzfeld, 1997:43). Ohnehin erscheint er den Politikern und Planern als (Nachfolge-)Nutzung für frei werdende oder nicht benötigte (Gewerbe-)Flächen üblicherweise gewinnbringender, als sonstige gewerblichen Nutzungen (vgl. Birk, 1999:154). Ein zusätzlicher Druck, an den fraglichen Standorten eine Einzelhandelsnutzung zu etablieren, kann aus dem Grundstücks-Verwertungsinteresse des absiedelnden Unternehmens entstehen: Dieses möchte seine Verlagerung bzw. die für die Standortumnutzung nötigen Investitionen durch eine möglichst profitable Veräußerung oder Vermietung des Grundstücks mitfinanzieren, so daß hier ebenfalls eine Einzelhandelsnutzung als Garant höchster Flächenpreise favorisiert wird (vgl. Brake/Karsten, 1998:166).
- In diesem Zusammenhang kann auch die Finanzknappheit der Kommunen eine bedeutsame Rolle spielen, wenn danach getrachtet wird, mit dem Verkauf von Liegenschaften Haushaltsdefizite zu verringern oder abzuwenden. Städte und Gemeinden, die in der Vergangenheit mit hohem Investitionsaufwand Gewerbeflächen entwickelt haben und diese jetzt nur schleppend vermarkten können, könnten versucht sein, ansiedlungsinteressierten großflächigen Einzelhandelsvorhaben Zugeständnisse zu machen und fallweise eine Interessensallianz zwischen finanzschwacher Flächeneigentümerin und finanzstarkem Einzelhandelsinvestor einzugehen (vgl. Brake/Karsten, 1998:166).
- Ein - jedenfalls partieller - Planungsausfall besteht auch darin, daß die Kommunen ihrer Pflicht zur Überplanung von Flächen mit alten Baurechten auf Basis der Bestimmungen der Baunutzungsverordnungen von 1962 und 1968 nicht nachkommen, so daß hier „Schlupflöcher“ für die - gewollte oder ungewollte - Ansiedlung von Einzelhandelsgroßbetrieben offen bleiben. Obwohl es diese Flächen noch zahlreich gibt, fehlt es am politi-

schen Willen, sich dieser Aufgabe anzunehmen, wobei die Angst vor möglichen Entschädigungsforderungen eine tatsächliche oder vorgeschobene wesentliche Ursache ist (vgl. ExWoSt-Informationen 20.5-6, 1999:6; vgl. auch Kapitel 6.8.7.4). Dazu besteht jedoch nur in den wenigsten Fällen ein objektiv begründeter Anlaß, denn die ggf. als Planungsschaden auszugleichende Bodenwertdifferenz des Grundstückes fällt aller Erfahrung nach gering aus: Zwar mag die Einzelhandelsnutzung entzogen sein, andere gewerbliche Nutzungen stehen jedoch weiterhin offen; im übrigen ist dem Grundstückseigentümer keineswegs ein Ausgleich auf den entgangener Gewinn zu leisten (vgl. Birk 1999:158; vgl. auch Kapitel 6.8.7.4).

- Ebenso ist es vorstellbar, daß in den Kommunen aufgrund fehlender Sachkenntnis in der besten Absicht objektiv falsche Ansiedlungsentscheidungen getroffen werden, weil weder das Gesamtsystem in den Blick genommen, noch die darin bestehenden Wirkungszusammenhänge erkannt und beachtet werden. Bleyer (1999:134) geht davon aus, daß in nicht wenigen Fällen die Kommunen als Plangeber „die Folgewirkungen peripherer Fachmarkstandorte für die Ortskerne und Stadt(teil)zentren, besonders dann wenn die betroffenen Zentren in Nachbarstädten und -gemeinden liegen“, schlicht verkennen. Auch Hatzfeld (1997:43) beklagt, daß viele an sich problematische Einzelhandelsgroßvorhaben nur deshalb zugelassen werden, „weil sie in Planung und Realisierung isoliert betrachtet werden.“ In Bezug auf das politische System und die dort geübte Auseinandersetzung mit Erfordernissen der räumlichen Planung attestiert Schoof (1979:7) diesem ganz grundsätzlich nur „eine sehr beschränkte Wahrnehmungs- und Informationsverarbeitungsbereitschaft.“
- Aufgrund fehlender einzelhandelsspezifischer Planungen und entsprechend „berufungsfähiger“, leitlinienhafter Einzelhandelszentrenkonzepte oder ähnlicher Planungsansätze, die allgemein-abstrakte Regelungen beinhalten, herrscht in vielen Kommunen Einzelfall-Stückwerk vor, d.h. die Kommunen „reagieren auf Ansiedlungsvorhaben fallweise mit der Zufälligkeit, mit der Grundstücke auf den Markt kommen; (...) es findet keine planerisch gesteuerte Einzelhandelsentwicklung statt“ (Vogels/Holl/Birk, 1999:306). Das Problem vieler Städte und Gemeinden liegt mithin darin, daß sie „auf beabsichtigte Einzelhandelsansiedlungen (...) nur reagieren und nicht vorbeugend agieren“ (Birk, 1999:154).

Eine ganze Reihe der im Rahmen der vorliegenden Untersuchung befragten Praktiker, die in der Planungsverwaltung mit der Einzelhandelsplanung befaßt waren, beklagte tatsächlich (vgl. Kapitel 7), daß das Bemühen, der unkoordinierten Einzelhandelsentwicklung mit einem strategischen Planungsansatz zu begegnen, der sich durch seine allgemein-abstrakte Verbindlichkeit für eine Vielzahl von Fällen auszeichnet, seitens der Stadtpolitik häufig als eine Beschneidung des eigenen Entscheidungsspielraumes und als eine unnötige Einschränkung von Reaktionsmöglichkeiten gegenüber Investorenanfragen begriffen wird.

Zusammenfassend stellt sich die relative Wirkungslosigkeit bisheriger Steuerungsbemühungen der räumlichen Einzelhandelsentwicklung nicht als Wirkungslosigkeit der faktisch verfügbaren Steuerungsinstrumente dar, sondern vielmehr als deren mangelnder Gebrauch durch die öffentlichen Planungsakteure. Wenn „gleichwohl großflächiger Einzelhandel in etlichen Fällen unter Verstoß gegen die städtebaurechtlichen und landesplanerischen Vorgaben an falschen Standorten zugelassen worden ist, dann kann dies nicht dem Steuerungsinstrumentarium angelastet werden. Ursächlich für die Fehlentscheidungen sind nicht fehlende rechtliche Handlungsmöglichkeiten, sondern in der Regel mangelndes Problembewußtsein, kurzfristiges und vordergründiges Prestigedenken oder auch fehlender politischer

Mut, sich dem jeweiligen Ansiedlungsdruck zu widersetzen“ (Janning, 1996:310). So überwindet aus unterschiedlichen Motiven ein „oftmals den rechtlichen Vorgaben entgegenstehender, aber stärkerer, auf politischer Macht beruhender ‚Wille‘ (...) die Sicherungen, die durch die Ziele der Raumordnung und Landesplanung und die Ziele der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung vorgegeben sind“ (Vogels/Holl/Birk, 1999:288).

Politik und staatliche Administration wollen sich jedoch nicht allerorts, und vor allen Dingen nicht auf Regierungsebene in Bund und Ländern mit diesen Planungs- und Vollzugsdefiziten abfinden. So hat die Diskussion um die Factory-Outlet-Center z.B. zu der klaren Adresse vieler Landesregierungen an die nachgeordneten Planungsbehörden geführt, die vorhandenen Instrumentarien der Landesplanung, Bauleitplanung und Städtebauförderung zur Standortsteuerung des großflächigen Einzelhandels voll auszuschöpfen. In Bayern etwa soll diesem Anliegen besonderer Nachdruck verliehen werden, indem vorgesehen ist, das Landesentwicklungsprogramm entsprechend abzuändern (vgl. Bleyer, 1999:138). Weiter ist dort künftig mit der Vergabe von Städtebauförderungsmitteln „ein Rückzahlungsvorbehalt verbunden, der bei cityschädlichen Einzelhandelsgroßprojekten, die nach Mai 1998 baurechtlich geplant werden, besonders bei FOC, greifen wird“ (Bleyer, 1999:138). Die Nachteile und Kosten, die der Allgemeinheit durch nicht-integrierte Einzelhandelsgroßvorhaben entstehen, mit Zuschüssen für die Städtebauförderung zu verrechnen, wird auch von anderen Landesregierungen sowie auf Bundesebene ernsthaft diskutiert (vgl. Bleyer, 1999:138). Bauaufsichtsbehörden drohen den Städten und Gemeinden bereits mit entsprechenden Rückforderungen, falls diese Bebauungspläne für unangepaßte Einzelhandelsgroßprojekte verfolgen (vgl. Bleyer, 1999:138). Mit ähnlichen Plänen trägt sich auch die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen. Sie wird künftig die Gewährung von Städtebauförderungsmitteln, welche Bezugspunkte zur Einzelhandelsentwicklung haben, davon abhängig machen, daß die Gemeinden ihre betroffenen Bebauungspläne an die aktuelle Fassung der Baunutzungsverordnung anpassen und unverträgliche Einzelhandelsansiedlungen in Gebieten nach § 34 BauGB durch geeignete Aktivitäten ausschließen (vgl. Hatzfeld, 1997:41). Ferner sollen „zukünftige Städtebauförderungsmittel von den Gemeinden zurückgefordert werden, wenn sie in der Zukunft großflächige Einzelhandelsbetriebe mit zentrums- bzw. nahversorgungsrelevanten Sortimenten im Sinne des Einzelhandelserlasses an städtebaulich nicht integrierten Standorten ansiedeln“ (Heitfeld-Hagelgans, 1998:45).

Teils haben die Bundesländer mit umfangreichen Erlassen den Trägerinstitutionen der Regionalplanung (Regionalplanungsräte bzw. -verbände, Bezirksplanungsbehörde), den Gemeinden als Trägern der Bauleitplanung sowie den Bauaufsichtsbehörden Planungs- und Entscheidungshilfen für den Umgang mit großflächigen Einzelhandelsansiedlungen gegeben, welche nachdrücklich auf die Anwendung und Beachtung vorhandener Gesetzesgrundlagen, insbesondere auf die Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung, drängen.

Ein Erlaß, wie etwa auch die „Rundverfügung“, die „Richtlinie“, die „Durchführungsbestimmung“ u.a.m., ist eine Verwaltungsvorschrift. Verwaltungsvorschriften sind generell-abstrakte Anordnungen einer Behörde an nachgeordnete Behörden oder eines Vorgesetzten an die ihm unterstellten Verwaltungsbediensteten und als verwaltungsrechtliche Willenserklärungen anzusehen. Sie können sowohl die Organisation und innere Ordnung einer Behörde betreffen, als auch den sachlichen Inhalt des Verwaltungshandelns oder Verfahrensfragen. Zur Sicherung der einheitlichen Gesetzesanwendung und/oder zur Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe können sog. „Gesetzes-, / norminterpretierende / normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften“ erlassen werden, die für die adressierten Verwaltungsstellen

von verbindlicher Innenwirkung sind. Insofern sind die angesprochenen ministeriellen Erlasse zum planerischen Umgang mit der räumlichen Einzelhandelsentwicklung nicht nur als Hinweise und Empfehlungen zu verstehen, sondern sie tragen den Charakter von behördenverbindlichen Weisungen. „Erlasse“ oder andere Verwaltungsvorschriften der Exekutive führen also zu einer Selbstbindung der Verwaltung und verpflichten die weisungsunterworfenen Behörden oder Amtswalter. Eine unmittelbare außengerichtete Wirkung geht von Verwaltungsvorschriften nicht aus, allerdings kann in Verbindung mit außengerichtetem Handeln im Ermessensbereich eine indirekte Außenwirkung entstehen.

Alles in allem kann davon ausgegangen werden, daß die Einzelhandelsfunktion seit ca. Mitte der 90er Jahre wieder stärker in den Aufmerksamkeitsfokus der Planung gerückt ist. Dies soll im anschließenden Kapitel vertieft werden.

### **5.3 Einzelhandel als Planungsgegenstand mit Problemkonjunktur: Wahrnehmungswandel der Planungsakteure im Zeitverlauf**

Die Aufmerksamkeit der Planungsverwaltung für die Probleme, die mit der räumlichen Einzelhandelsentwicklung verbunden sind, war nicht immer so groß, wie sich dies im Licht der jüngsten Vergangenheit darstellt. Im Laufe der Zeit haben verschiedene Problemkreise kommunalpolitische Konjunktur erlebt und phasenweise entsprechend die Aufmerksamkeit des Verwaltungshandelns auf sich gezogen, während andere Planungsaufgaben in den Hintergrund zurücktraten. In den Nachkriegs-, Wiederaufbau- und Wirtschaftswunderjahren war der Einzelhandel kaum ein Gegenstand, dem sich die räumliche Planung gewidmet hat. Andere Probleme waren drängender, und noch gab es auch wenig Handlungsanlaß. So hält z.B. Tietz (1966:393) zur planerischen Wahrnehmung des Einzelhandels in der Mitte der 60er Jahre fest: „Eine bestimmte Konzeption über die erstrebte räumliche Struktur des Einzelhandels in der Bundesrepublik wird bisher nicht verfolgt. Es wird nach dem Prinzip vorgegangen, ‚sich die Dinge entwickeln zu lassen‘ und nicht in die unternehmerische Standortwahl einzugreifen“ – ohnehin konzentrierte sich diese zum damaligen Zeitpunkt noch hauptsächlich auf Lagen in den Innenstädten und Nebenzentren. Das einzige mit dem Einzelhandel zusammenhängende Planungsproblem war zu jener Zeit, „daß die mit dem Anwachsen des tertiären Sektors immer raumhungriger werdenden zentralen Funktionen begannen, in die den Stadtkern umgebenden Wohngebiete einzudringen“ (Albers, 1992:58) und darüber hinaus eine verkehrliche Überlastung der Stadtzentren verursachten. Dennoch stellt Tietz (1966:397) bereits für den damaligen Zeitpunkt fest, daß „der Einzelhandel als raumbeanspruchender Faktor oft vernachlässigt“ wird, und sieht selber schon Strukturveränderungen dergestalt voraus, daß „sich die Einzelhandelsflächen außerhalb der traditionellen Geschäftszentren oder auf der grünen Wiese entwickeln“ (Tietz, 1966:397) werden. Er mahnt schon zu diesem frühen Zeitpunkt, die drohende „funktionale Aushöhlung der Zentren“ oder gar die „Auflösung der umfassenden gemeindlichen Mittelpunkte“ zur Kenntnis zu nehmen und „derartige Strukturveränderungen (...) durch allgemeinverbindliche Gegennormen“ zu verhindern (Tietz, 1966:397). Eine erste Phase echter kommunal- und raumordnungspolitischer Aufmerksamkeit erlebte der Einzelhandel jedoch erst um die Mitte der 70er Jahre, als das Ladensterben der kleinen Lebensmittel-Bedienungsgeschäfte vor dem Hintergrund der damaligen Ansiedlungswelle großformatiger Verbrauchermärkte, SB-Warenhäuser und Einkaufszentren mit nicht-integrierten Standorten unübersehbar wurde (vgl. Kapitel 4.3.3). Spätestens zu diesem Zeitpunkt war es „ja offensichtlich, daß hier sehr viel mehr auf dem Spiel stand, als lediglich eine Wettbewerbsverschärfung im Einzelhandel“ (Berekoven, 1987:120). Im Resultat kam es



1977 letztlich zu einer für den Einzelhandel entscheidenden Novellierung der Baunutzungsverordnung, nach deren neuen Bestimmungen großflächige Einzelhandelsbetriebe - bei einer Regelvermutungsgrenze negativer städtebaulicher Auswirkungen von 1.500 qm Bruttogeschossfläche - fortan nur noch in Kerngebieten und dafür vorgesehenen Sondergebieten zulässig waren. Zwar wurde damals eine Diskussion um die Legitimation der gesetzlichen Einführung derartig dezidiert räumlicher Steuerungsmöglichkeiten - von Eingriffen in die Wettbewerbsfreiheit war die Rede - auf allen politischen und wirtschaftlichen Ebenen breit geführt (vgl. Berekoven, 1987:120), jedoch erfolgte die Wahrnehmung dieser neuen Möglichkeiten durch die Kommunen aus verschiedenen Gründen (z.B. Positionierung im interkommunalen Wettbewerb, Profilierung als moderner Einkaufsstandort mit modernen Betrieben, Fortexistenz planerisch unbewältigter Baurechte an ungeeigneten Standorten) eher nur halbherzig. Andere Problemfelder wurden schnell als drängendere Aufgaben erkannt und eroberten die Spitze der lokalpolitischen bzw. verwaltungspraktischen Agenda, während der Einzelhandel als Steuerungsaufgabe in der ihm zugemessenen Wichtigkeit wieder zurücktrat. Erst seit ca. Mitte der 90er Jahre ist anhand der Zahl entsprechender Veranstaltungen, Publikationen und Planungsaktivitäten eine deutliche Wiederbelebung des Themas in den Stadtverwaltungen und der Stadtpolitik erkennbar.

Dies zeigt sich auch anhand der Ergebnisse der jährlichen Befragung der kommunalen Planungsverwaltungen durch das Deutsche Institut für Urbanistik, Berlin, zu den als drängend erachteten Problemen, die zuvorderst der planerischen Behandlung bedürfen (vgl. Abbildung 5-1). Die Erhebung „Aktuelle Probleme der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik“ wird jährlich seit 1979 in den Alten Bundesländern und seit 1990 auch in den Neuen Bundesländern durchgeführt<sup>6</sup>, so daß auch die Konjunkturzyklen von Problemen, mit denen sich die Städte ihrer Auffassung nach in den einzelnen Jahren besonders konfrontiert sehen, über die Zeitreihe beobachtet werden können.

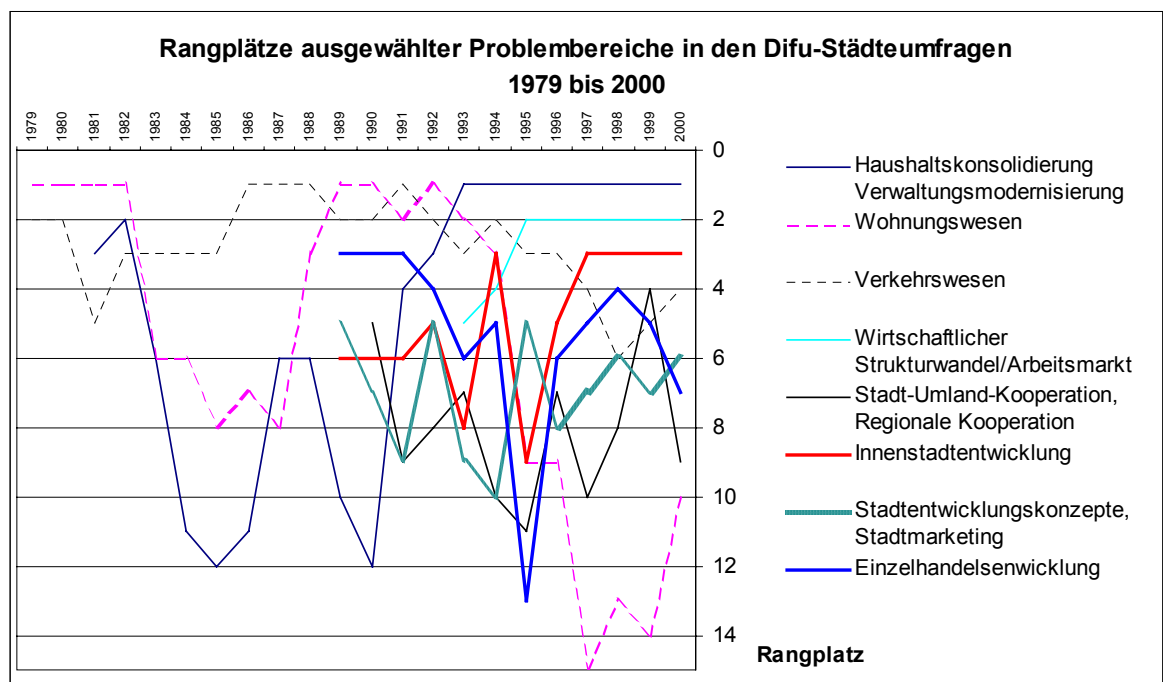
Bemerkenswert ist, daß der Problembereich „Einzelhandelsentwicklung“ (bei 31 möglichen Problemkategorien) seit 1989 - mit Ausnahme des Jahres 1996 - immer unter das Viertel der Probleme fiel, die aus der Sicht der Städte am dringlichsten zu behandeln waren. In diesem Zusammenhang ist zusätzlich auf die Bereiche „Innenstadtentwicklung“ sowie „Stadtentwicklungskonzepte / Stadtmarketing“ hinzuweisen, die seit 1989 ebenfalls kontinuierlich einen vorderen Rangplatz der Problemlösungswichtigkeit einnehmen, denn sie stehen zur „Einzelhandelsentwicklung“ in enger inhaltlicher Verbindung. Gleiches trifft für den Problemkreis „Stadt-Umland-Kooperation / Regionale Kooperation“ zu. Der Einzelhandel genießt daher in jüngster Vergangenheit in der Summe expliziter und impliziter Ansprache eine hohe planerische Aufmerksamkeit in der kommunalen Planungspraxis. Zählt man etwa für das Jahr 1998 die absolute Zahl der Nennungen der Problembereiche „Einzelhandelsentwicklung“ (7 %) und „Innenstadtentwicklung“ (8 %) zusammen, so entfallen auf diesen Komplex bereits 15 % der Nennungen der jeweils sechs wichtigsten Probleme aller Städte,

---

<sup>6</sup> vgl. dazu Bretschneider, 1999:4-5: Im Paneljahr 1998 z.B. wurden 91 Stadtentwicklungsplaner (die Mitglieder der Fachkommission „Stadtentwicklungsplanung“ des Deutschen Städtetages, die Mitglieder der „Konferenz der Dienststellen für Stadtentwicklungsplanung“ des Städtetags Nordrhein-Westfalen sowie die DIFU-Ansprechpartner der Städte in den Neuen Bundesländern, die zum Zuwenderkreis des DIFU gehören) angeschrieben, von denen 75 antworteten. Die zentrale Frage der Untersuchung lautete dabei: „Bitte skizzieren Sie in Kurzform bis zu sechs Problemkreise mit besonderem Handlungsdruck für Rat und Verwaltung.“ Dabei wurden keine standardisierten Antwortkategorien vorgegeben, sondern es wurde erst in der Auswertung der Antworten auf diese offene Frage eine Zuordnung auf 31 durch das DIFU abgegrenzte Problembereiche durchgeführt.

was - hinter dem Bereich „Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung“ (20 % der Nennungen) - dem Rangplatz des zweitwichtigsten Problems entspräche (vgl. Bretschneider, 1999:4). In einer Auswertung, welche zusätzlich eine von den Befragten geäußerte Gewichtung der genannten wichtigsten Problemkreise berücksichtigt, erweist es sich, daß in der Entwicklung zwischen 1994 und 1998 die verwandten Problembereiche „Einzelhandelsentwicklung“, „Stadtentwicklungskonzepte / Stadtmarketing“ und „Innenstadtentwicklung“ als einzige unter den am häufigsten genannten acht Problembereichen an der Bedeutung, die ihnen beigemessen wurde, dazugewonnen haben – und dies sehr deutlich (vgl. Bretschneider 1999:5).

**Abbildung 5-1:**



Quelle: Bretschneider 1997, 1999, 2001.

Was die „Innenstadtentwicklung“ anbelangt, so war der Problemdruck hier zunächst eine Angelegenheit der ostdeutschen Städte, aber mittlerweile haben auch „die Städte der alten Länder hier sogar eines ihrer aktuellen Hauptprobleme ausgemacht. Fügt man die zahlreichen Nennungen hinzu, in denen die Entwicklung des Einzelhandels sowie die Zusammenarbeit mit dem Umland problematisiert werden, dann erscheint hier ein zentrales Aktionsfeld für die Kommunalentwicklung“ (Bretschneider, 1999:4). Umgekehrt rückt dies nicht nur den räumlichen Bereich der Innenstadt in das Zentrum des planungspolitischen Interesses, sondern allgemein den Einzelhandel als abstrakten Funktionsbereich, denn einerseits kommt diesem bei der Innenstadtentwicklung als Frequenzerzeuger und Zentrenbildner eine herausragende Rolle zu, und andererseits stellt sich - gerade die einzelhandelsbezogene - Innenstadtentwicklung auch als ein Ergebnis der städtisch-funktionalen Entwicklungen andernorts, d.h. in Subzentren oder außerhalb jener, dar. Mit anderen Worten erfordert eine auf die Innenstadt gerichtete Entwicklungsstrategie gleichzeitig immer auch die planerische Behandlung der um

die Ansiedlung von Funktionen und Betrieben - etwa der Einzelhandels- oder Freizeitwirtschaft - konkurrierenden sonstigen Standortlagen.

Insgesamt ist festzuhalten, daß nach Ansicht der befragten Planungspraktiker der Problem- und Handlungsdruck, der gegenwärtig aus der Einzelhandelsentwicklung resultiert, gegenüber anderen Funktionsbereichen und Aufgaben besonders hoch ist. Er wird nicht nur direkt als einer der wichtigsten Problemkreise benannt, sondern auch implizit mit den Aufgaben der Aufstellung von Stadtentwicklungskonzepten bzw. des Betreibens von Stadtmarketing und Innenstadtentwicklung angesprochen, die ebenfalls als besonders wichtig angesehen werden.

#### **5.4 Der staatliche Sektor als zunehmend standortbestimmende Kraft**

Resümiert man mit dem bereits Gesagten die bisherige Einzelhandelsentwicklung in Deutschland nach dem Krieg sowie den planerischen Umgang damit, so läßt sich der generelle Trend erkennen, daß dem staatlichen Sektor lange Zeit nur eine eher geringe Bedeutung zukam - diese ist jedoch unterdessen im Ansteigen begriffen, und so entwickelt sich die staatliche Steuerung, nach einem ersten Zwischenhoch ca. Mitte der 70er Jahre, nun seit Beginn der 90er Jahre zum dominierenden Faktor des Ansiedlungsgeschehens (vgl. auch Abbildung 1-1).

Nicht nur verfügen die meisten Bundesländer mittlerweile über Landesplanungsgesetze bzw. über Raumordnungspläne, die landesplanerische Ziele formulieren, welche von den Kommunen ohne weitere städtebauliche Abwägungsmöglichkeiten strikt zu beachten sind. Nach diesen Zielen ist einerseits die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten am jeweils bestehenden zentralörtlichen Gliederungssystem auszurichten, was nur solche Einzelhandelsansiedlungen zuläßt, die den zentralörtlichen Versorgungsbereich der Ansiedlungsgemeinde nicht wesentlich überschreiten. Andererseits ist für die städtebauliche Integration der Vorhaben durch eine Limitierung der Standortoptionen auf bestehende innerörtliche Zentrensysteme Sorge zu tragen (vgl. Janning, 1998:37). Darüber hinaus sind in den meisten Bundesländern inzwischen Verwaltungsvorschriften - so z.B. in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern - als „Einzelhandelserlasse“ o.ä. verabschiedet worden (vgl. BAG, 1995; Brake/Karsten, 1998:166). Diese dienen dazu, die Steuerungsziele für den großflächigen Einzelhandel gegenüber der regionalen und kommunalen Planungsverwaltung zu konkretisieren und der Planungspraxis Wege sachkonformen Verwaltungshandelns, insbesondere in der einzelhandelsbezogenen Bauleitplanung, aufzuzeigen. Gleichfalls sollen den Plangebern und Aufsichtsbehörden die Planungspflichten stärker in Erinnerung gerufen werden. Als exemplarisch mag der Verweis von Birk (1999:159) darauf anzusehen sein, „mit welcher Intensität erst jetzt und seit kurzem z.B. die Region Stuttgart und das Regierungspräsidium Stuttgart sich dieses Themas angenommen haben“, wenn festzustellen ist, daß man dort jetzt „deutlich strenger wird“ (Birk, 1999:160). Die wachsende Rolle staatlicher Regulierung der Einzelhandelsentwicklung sah Tietz (1966:394) bereits Mitte der 60er Jahre angesichts der damaligen Einführung der zentralörtlichen Konzeption in die deutsche Raumordnungspolitik voraus: „Die Einzelhandelsunternehmen werden sich mit solchen Konzeptionen verstärkt auseinanderzusetzen haben, wenn sie Fehlinvestitionen durch Mängel in der Standortpolitik vermeiden wollen.“ Daß die Unternehmen an der Befolgung dieses Ratschlags guttun, zeigt sich in den letzten Jahren in wachsender Deutlichkeit, denn immer zahlreicher werden die Fälle der an raumordnungs- und bauplanungsrechtlichen Klippen gescheiterten Einzelhandelsansiedlungen, sei es im Wege verweigerter landesplanerischer Anpassungsbestätigungen, sei es im Wege gerichtlicher Auseinandersetzungen. Die Kommu-

nen beginnen, als Ansiedlungsgemeinde und als Nachbargemeinde gleichermaßen, gegen zentrenschädliche Einzelhandelsansiedlungen vorzugehen und ihre Interessen aktiv durchzusetzen. Sie nehmen Ansiedlungswünsche und Ansiedlungsfakten, die den eigenen kommunalen Entwicklungsvorstellungen zuwiderlaufen, nicht länger unwidersprochen hin, sondern sie wenden sich einer insgesamt restriktiveren Einzelhandels(ansiedlungs)politik zu, als dies in der Vergangenheit der Fall war. So wird hier mit Kulke (vgl. 1992:256 und Abbildung 1-1) davon ausgegangen, daß der Gestaltung der Standortbedingungen durch Planer und Politiker im Vergleich zu den anderen Einzelhandelsakteuren im Zeitverlauf eine immer größere Bedeutung zukommt. Der Einfluß der öffentlichen Akteure auf das Ansiedlungsgeschehen des Einzelhandels wird sich mit den gegenwärtig feststellbaren Aktivitäten der Kommunen, mit Einzelhandelszentrenkonzepten strategische Pläne zur Einzelhandelssteuerung zu erarbeiten, weiter vergrößern.

Offensichtlich sind die Planungspolitiken der verschiedenen Ebenen zunehmend nicht mehr bereit, jedwede angebotsseitig forcierte Neuerung und Entwicklung völlig schrankenlos geschehen zu lassen, sondern vielmehr wird verstärkt versucht, diese auf bestimmte zielkonforme Standortlagen zu verpflichten. „Es geht nicht darum, neuartige Handelsformen zu diskriminieren. Allerdings ist nicht jede moderne Handelsform auch per se mit europäischen Siedlungsstrukturen kompatibel. Vielmehr müssen Lösungen gefunden werden, welche dem europäischen Siedlungssystem angepaßt sind – und nicht umgekehrt“ (Brückner, 1998:260). Wie in Kapitel 1 gezeigt, ist dieser Wahrnehmungswandel und Politikwechsel eng mit der Diskussion um den Markteintritt der Factory-Outlet-Center in Deutschland verbunden. Angesichts der in diesem Zuge neu erwachten Sensibilität von Politik und kommunaler Planungsverwaltung gegenüber Einzelhandelsansiedlungen läßt sich davon ausgehen, daß die öffentlichen Planungsakteure heute den größten standortgestaltenden Einfluß ausüben, während der Einfluß der Einzelhandelsunternehmen zurückgeht (vgl. Abbildung 1-1). Zwar bedarf es auch weiterhin unabdingbar der Investition privaten Kapitals sowie des privaten unternehmerischen Engagements, wenn die Ziele der öffentlichen Planungsverwaltung für die räumliche Einzelhandelsplanung und die Zentrenplanung erreicht werden sollen. Jedoch wird dieses Engagement nun auf die (neu) formulierten Planungsziele verpflichtet - und nicht mehr andersherum. Die Rolle des Erfüllungsgehilfen - und dies ist ganz unpräzise zu verstehen - wechselt nunmehr immer häufiger ihren Träger.

## 5.5 Renaissance strategischer Pläne

Als allgemeiner Hintergrund einer gewissen Rückbesinnung der Planung auf strategische Planungsansätze und auf eine planmäßige Raum- und Siedlungsentwicklung ist auf die mit den Erfahrungen der vergangenen zwei Dekaden gewonnene Einsicht zu verweisen, daß zum einen „eine projektorientierte Planung nicht geeignet ist, um eine langfristig stabile Planung zu erzielen“ (Schretzenmayr, 1996:400) und es zum anderen mit ihr alleine nicht gelingt, „einen Rahmen für eine stabile zukünftige Entwicklung unter Ausgleich räumlicher, wirtschaftlicher, sozialer und zunehmend auch ökologischer Ungleichgewichte zu erarbeiten und zu gewährleisten“ (Schretzenmayr, 1996:400). Vielmehr scheint „kommunale Zukunftsfähigkeit wesentlich von der Steuerungskompetenz großstädtischer Entwicklung abzuhängen“ (Brake, 2000:287). Es besteht die Notwendigkeit, „daß der zwischenzeitlich favorisierte und autistische Inkrementalismus überwunden wird“ (Brake, 2000:285). Statt weiterhin auf dieses Planungsprinzip zu vertrauen, soll mit der Erarbeitung strategischer Planungskonzepte die Handlungsfähigkeit der kommunalen Gemeinwesen wieder erhöht werden (vgl. Brake,

2000:287), ohne allerdings dabei auf die Programmierung der direkten Handlungsebene, mithin also auf die Spezifizierung von Projekten, zu verzichten. Das eine ist so notwendig, wie das andere, aber „das Wechselspiel zwischen beiden Ansätzen und die gegenseitige Befruchtung könnte allerdings noch verbessert werden“ (Runkel, 1999:258). Insofern ist als „Wesentliches Merkmal der strategischen Entwicklungskonzepte (...) die unbedingte Einheit von Orientierung und Umsetzung“ (Brake, 2000:285) anzusehen.

Einen genau solchen Versuch unternehmen Einzelhandelszentrenkonzepte in ihrem Anspruch, diese Verkoppelung von strategischer Zielausrichtung und Benennung geeigneter Maßnahmen bzw. (Leit-)Projekte zur Realisierung des Ordnungs- und/oder Entwicklungsgedankens zu bewerkstelligen und auf diese Weise eine Planmäßigkeit der räumlichen Einzelhandelsentwicklung zu bewirken.

Es bestehen noch weitere wesentliche Gründe, warum auf kommunaler Planungsebene neuerdings wieder verstärkt solche Planungsaktivitäten unternommen werden, die sich auf eine aktive Steuerung der räumlichen Entwicklung zur Realisierung prospektiv gesetzter Ziele rückbesinnen. Die zum Abschluß des vorangegangenen Abschnitts getroffene Aussage, daß den öffentlichen Planungsakteuren eine wieder wachsende Bedeutung bei der Bestimmung der Standortbedingungen zukommt, erfährt auch von folgender Tatsache eine Unterstützung: Durch die zwischenzeitlich vielerorts erreichte Lebensaltersgrenze der Flächennutzungspläne - anzusehen als ein Echoeffekt der ortsplanungsaktiven Jahre zwischen 1975 und 1985 - besteht gegenwärtig in zahlreichen Städten und Gemeinden der Alten Bundesländer ein genereller Bedarf an substantieller Planung. Strategische Planung im allgemeinen und Stadtentwicklungsplanung im besonderen erfahren daher eine Wiederbelebung: Im Vorfeld der Aufstellung neuer rechtsförmlicher kommunaler Pläne (Flächennutzungspläne) wird es wichtig sein, einerseits querschnittsorientierte strategische Pläne zu erarbeiten. Die Festlegung der Siedlungsstruktur, d.h. die Verräumlichung der innergemeindlichen Zentren und Siedlungsschwerpunkte, der Siedlungsachsen und Entwicklungsräume (verschiedener Funktionen) als elementares Vexierbild der Grundzüge künftiger Siedlungsentwicklung und damit als Rahmen für die nachfolgenden Stufen konkretisierender Pläne erscheint kaum verzichtbar. Andererseits kommt es aber auch darauf an, einzelfachliche bzw. sektorale strategische Pläne, die sich einzelnen Funktionalbereichen und Nutzungen widmen, mit aktuellem Realitäts- und Problembezug herzustellen<sup>7</sup>. Die letztgenannte Forderung betrifft zwar potentiell sämtliche Funktionen und Nutzungen, deren räumlicher Koordinierung der Flächennutzungsplan dient, die Einzelhandelsfunktion aber ist vor den geschilderten Hintergründen und angesichts ihrer Eignung als Zentrenbildner zumindest in der Rolle eines *primus inter pares* von der strategischen Planung zu berücksichtigen. Vielfach wird man ihr am ehesten durch eine eigene Entwicklungs- oder Fachplanung gerecht werden. Tatsächlich haben dies zahlreiche Kommunen für sich nicht nur erkannt, sondern sie haben auch mit entsprechenden Planungen

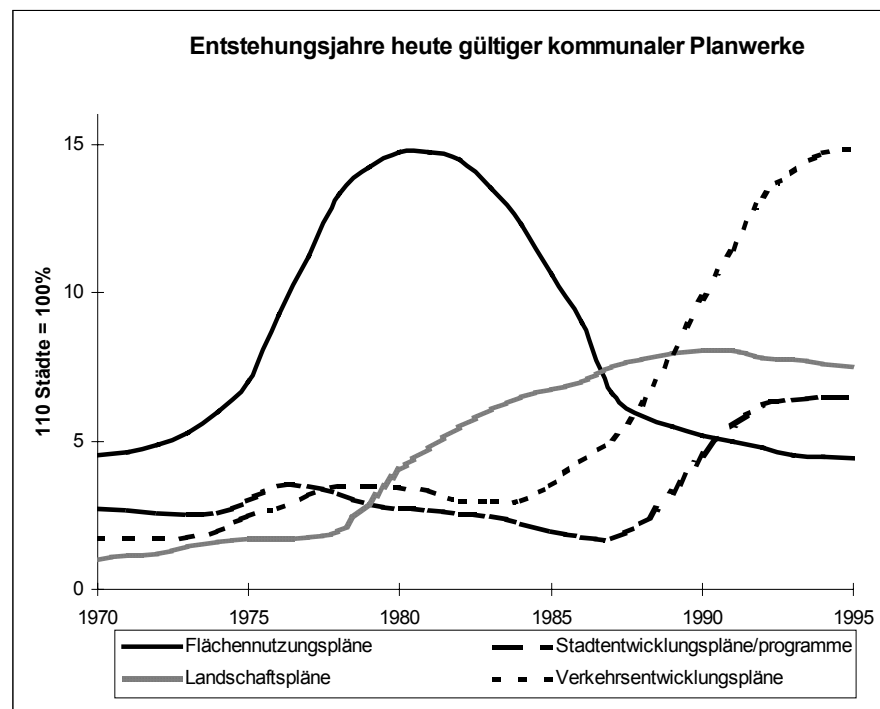
---

<sup>7</sup> Die Notwendigkeit strategischer Planung liegt angesichts der gesetzlichen Bestimmung des Inhaltes des Flächennutzungsplans auf der Hand: „Im Flächennutzungsplan ist für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen“ (§ 5 Abs. 1 BauGB). Dies bedeutet die Lösung des raumplanerischen Grundproblems, bei gegebenen materiellen (bestehende Raumstruktur) und formellen (Zielsystem) Ausgangsbedingungen ein geeignetes Arrangement untereinander verträglicher Standort-Nutzungs-Komplexe zu finden. Ohne eine strategisches und zugleich methodisches Vorgehen kann diese Aufgabe für so komplexe Gebilde, wie dies Städte sind, nicht überzeugend gelöst werden, wenn ein Optimierungsanspruch in Bezug auf die Zielsetzungen verfolgt wird, die im allgemeinen unter das Oberziel der Steigerung des lokalgesellschaftlichen Allgemeinwohls zu subsumieren sind.

begonnen. Der größere Kontext besteht in vielen Fällen darin, daß die Fortschreibung oder Neuaufstellung des Flächennutzungsplans angestrebt wird.

Nach einer repräsentativen Untersuchung von Spiekermann (2000:291)<sup>8</sup> erfolgt die Steuerung der räumlichen Stadtentwicklung in fast allen Groß- und Mittelstädten Deutschlands durch den Flächennutzungsplan; diejenigen 14 %, die zum Befragungszeitpunkt 1996 nicht darüber verfügten, lagen alle in den Neuen Bundesländern (und waren ausnahmslos mit der Vorbereitung von Flächennutzungsplänen befaßt). Die Flächennutzungspläne vieler Kommunen sind jedoch nach ihrer Inkraftsetzung vor 15 bis zu 25 Jahren (vgl. Abbildung 5-2) und nach zum Teil bereits über 100 Änderungsverfahren überaltert.

Abbildung 5-2:



Quelle: Spiekermann, 2000:292.

In der Regel sind Flächennutzungspläne nach 10, längstens nach 20 Jahren von der Wirklichkeit überholt (vgl. Albers, 1992:68), so daß sie in vielen Städten und Gemeinden nun - zwangsweise - ihrer Obsoleszenz entgegenstehen: „Ein Viertel aller Städte arbeitet mit Plänen aus den 70er Jahren, weitere 38 % mit Plänen aus den, zumeist frühen, 80er Jahren. Diese sind zwar vielfach geändert worden, eine Neuaufstellung und grundsätzliche Anpassung an neue Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung hat aber offenbar nicht stattgefunden“ (Spiekermann, 2000:291). Das hohe Durchschnittsalter der Flächennutzungspläne, ihre hohe Zahl von Änderungen und „das fast schon zur Regel gewordene Parallelverfahren von F-Planänderungen und B-Plan-Aufstellung“ (Prieb, 1999:251) provozieren nicht nur eine Reihe kritischer Fragen nach dem rechten Umgang der Kommunen mit dem ihnen zugedachten

<sup>8</sup> Es wurden im Jahr 1996 sämtliche 194 Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern in Deutschland (in Person der dort in Spitzenpositionen tätigen Stadtplaner) schriftlich befragt; 110 (57 %) beantwortete Fragebögen konnten ausgewertet werden. Angesichts der ausgeglichenen räumlichen und größenstrukturellen Verteilung der antwortenden Kommunen ergab es sich, daß die „Ergebnisse als repräsentativ für die kommunale Stadtplanungspraxis und für die Fachmeinung leitender Stadtplaner angesehen werden“ können (Spiekermann, 2000:290).

Planungsinstrumentarium, sondern unterstreichen den prinzipiell bestehenden Bedarf an substantieller, strategischer Planung: In 42 % der befragten Städte ist so auch eine Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes vorgesehen, gleichzeitig gibt es faktisch in den Alten Bundesländern kaum Städte mit einem in den 90er Jahren neu verabschiedeten Flächennutzungsplan (vgl. Spiekermann, 2000:291).

Wie die angesprochene Untersuchung ferner hervorbrachte, beeinflußt bisher zwar lediglich ein Drittel der befragten Städte die Entwicklung ihrer räumlichen Stadtstruktur im Wege klassischer Stadtentwicklungsplanung – zuletzt jedoch kann „durchaus von einer Renaissance der Stadtentwicklungsplanung gesprochen werden“ (Spiekermann, 2000:291): Es ließ sich feststellen, daß, im Gegensatz zu den tendenziell älteren Flächennutzungsplänen, etwa die Hälfte der gültigen Stadtentwicklungspläne aus den 90er Jahren stammt und zugleich noch 20 % der Städte neue Stadtentwicklungspläne erarbeiten wollen (vgl. Spiekermann, 2000:291). Die entsprechende Entwicklungslinie in Abbildung 5-2 veranschaulicht, wie sich in den 90er Jahren die Zahl der jährlich neu entstandenen Stadtentwicklungspläne und Stadtentwicklungsprogramme auf deutlich angehobenen Niveau gegenüber dem vorherigen Jahrzehnt verstetigt hat. Damit „scheint in zahlreichen Städten die strategische Planung in Form der Stadtentwicklungsplanung erneut Auftrieb zu erlangen“ (Spiekermann, 2000:291).

Diese Einschätzung teilt auch Brake (2000:269), der auf europäischer Ebene beobachtete, daß immer mehr Großstädte derzeit strategische Entwicklungskonzepte erarbeiten, die inhaltlich allerdings mehr als nur „eine Renaissance der Stadtentwicklungspläne“ bedeuteten, weil sie im Unterschied zu diesen deutlicher auf eine funktionale (stadtökonomische) Profilierung ausgerichtet sind und zum Teil detaillierte Handlungsvorschläge konkretisieren, mit denen die verfolgten Entwicklungsziele umgesetzt werden sollen. Den entscheidenden Grund für eine „Konjunktur für Strategiekonzepte“ sieht Brake darin, daß sich die Städte mit einem „epochalen Strukturwandel“ und daher mit einer neuartigen Aufgabenstellung konfrontiert sehen, die ihnen abverlangt, sich in einem bislang unbekannt harten Wettbewerbsklima (neu) zu positionieren und als Standorte individueller Leistungsfähigkeit zu profilieren (vgl. Brake, 2000:274). Das schließt auch und gerade die Einzelhandelsfunktion ein, denn sie ist gemeinhin zentralitätsstiftend und ein für Profilierungszwecke geeigneter Strukturparameter bzw. Imageträger. Die Erfordernis, handlungsorientierte Entwicklungskonzepte zur Stärkung der eigenen Wettbewerbsposition in der interkommunalen Konkurrenz um Köpfe, Kapital, Kompetenz, Konditionen und nicht zuletzt um Kaufkraft zu erarbeiten und vor allen Dingen umzusetzen, haben auch viele Städte in Deutschland erkannt. Um sicherzugehen, daß es sich bei dem Ergebnis dieser Planungsaktivitäten „nicht um ein Traumbuch“ (Brake, 2000:285) handelt, kommt es bei der Planerarbeitung auf die Integration von Zielsetzung, Maßnahmen- und Standortkonkretisierung sowie Umsetzung an, was sie - neben ihrer materiellen Schwerpunktsetzung - von den Stadtentwicklungsplänen der ersten Generation unterscheidet.

Mit den beiden aufgezeigten Hintergründen kann also von einem aktuellen Bedarf an strategischer, substantieller Planung in zahlreichen Städten und Gemeinden ausgegangen werden. Zum einen wird es für die Kommunen darum gehen, auf Basis einer kritischen Analyse der eingetretenen Realentwicklung allgemeine Siedlungsstrukturmodelle zu paraphieren, nach denen sich die künftige lokalräumliche Entwicklung zu vollziehen hat. Zum anderen wird in Verbindung damit die Notwendigkeit eintreten, spezifische strategische Pläne für die Ordnung und/oder Entwicklung einzelne Funktionalbereiche (z.B. Arbeitsstätten,

Wohnen, Verkehr oder Einzelhandel) zu erarbeiten. Beides erweist sich als unverzichtbare Voraussetzung für die Aufstellung eines neuen Flächennutzungsplanes als rechtsförmliche Fixierung der Ordnungs- und Entwicklungsvorstellungen. Dabei spielt es keine Rolle, ob die genannten Planungsaufgaben als (informeller) Teil des Aufstellungsprozesses der Flächennutzungspläne bewältigt werden, oder ob dies in eher eigenständigen strategischen Planungsansätze (neuerdings z.B. in „Masterplänen“) erfolgt, die ggf. eine Zeit lang parallel zu den überarbeitungsbedürftigen Flächennutzungsplänen bestehen und im Sinne einer „vorgezogenen“ Problembewältigung der Planungsverwaltung als Handlungsgrundlage dienen.

Als Argument, warum viele Kommunen ihre Flächennutzungspläne neu bearbeiten werden, und der Bedarf an vorbereitender strategischer Planung<sup>9</sup> insofern über absehbare Zeit hoch bleiben wird, kann vorgebracht werden, daß dazu schlicht keine Alternative besteht, denn bei „nicht aktuellen Flächennutzungsplänen wird es schwierig oder auch unmöglich sein, raumstrukturelle Ziele der Stadtentwicklung in ein kohärentes Planwerk aufzunehmen, welches zumindest für die Kommune selbstbindenden Charakter aufweist“ (Spiekermann, 2000:292). Und die Notwendigkeit einer strategischen Planung dürfte gerade für den Einzelhandelsbereich kaum bestreitbar sein, wenn man seine (in Kapitel 4 ausführlich aufgezeigte) Entwicklungsdynamik und seine in den letzten Jahren eindrücklich unter Beweis gestellte raumgestaltende Kraft bedenkt. Um so mehr gilt dies, wenn man gewärtigt, daß der Einzelhandel im kommunalen Planungssystem bislang vorwiegend nur mittelbar behandelt (vgl. Kapitel 5.7) wurde. Hier haben die - teils sehr beharrlich - gesammelten Erfahrungen der 80er Jahre in den Stadtplanungs- und Stadtentwicklungsämtern schlußendlich doch zu der Erkenntnis geführt, daß die Summe der Einzelfälle, die ohne übergeordnete Orientierungsgrößen in der Baugenehmigungspraxis oder bei der Schaffung neuer Baurechte gleichsam ad hoc behandelt werden, nicht zu einem befriedigenden Ergebnis der Raumstrukturbildung geführt hat. Statt dessen haben sich zahlreiche Probleme eingestellt, so daß es den städtischen Planungsverwaltungen heute wünschenswert erscheint, über einen konzeptionellen, strategischen Rahmen mit entsprechenden allgemein-abstrakten Regelungen zum Umgang mit diesem Funktionsbereich zu verfügen. Einzelhandelszentrenkonzepte werden, dies gilt es in

---

<sup>9</sup> Stadtentwicklungsplanung als strategische Planung trägt einen Doppelcharakter hinsichtlich ihres Zeitbezugs zum Flächennutzungsplan:

- Zum einen könnte man von einem sequentiellen Verhältnis sprechen, indem die Stadtentwicklungsplanung der Flächennutzungsplanung vorgeschaltet ist. Hier muß es sich nicht allein um die Planung handeln, die in explizit als solchen titulierten Stadtentwicklungsplänen geleistet wird, sondern vielmehr kommt es auf den strategischen Charakter der Planung an. Eine Problembehandlung mit strategischer Grundanlage ist vielfach auch den Arbeitsplänen, die im Vorfeld der Flächennutzungsplanaufstellung zu erarbeiten sind, zueigen, so daß auch diese der Stadtentwicklungsplanung in einem weiter gefaßten Sinne zugerechnet werden können.
- Zum anderen ist aber auch eine Stellung zeitlicher Parallelität denkbar, in welcher die Notwendigkeit der Stadtentwicklungsplanung dann entsteht, wenn sich die seit der Inkraftsetzung des Flächennutzungsplans vollzogene räumliche Realentwicklung von dessen inhaltlichem Planungshorizont bereits weit entfernt hat, ohne daß jedoch (z.B. aufgrund von Kapazitätsproblemen der Verwaltung oder wegen politischem Unwillen) eine Chance besteht, diesen rechtsförmlichen Plan grundlegend zu überarbeiten. Dann bietet es sich an, durch die strategische planerische Behandlung von bestimmten Problemkreisen dem Verwaltungshandeln neue Orientierungspunkte zu geben, etwa indem teilräumliche oder funktionspezifische Entwicklungs- bzw. Fachpläne erarbeitet werden. Zugleich entstehen mit ihnen über die Zeit Grundlagen, die in einen dann möglicherweise doch beginnenden Planungsprozeß für einen neuen Flächennutzungsplan Eingang finden können.

Die Notwendigkeit, strategische Planung und in diesem Sinne Stadtentwicklungsplanung kontinuierlich, aber jedenfalls in kürzeren Zyklen zu betreiben, als Flächennutzungspläne neu aufgestellt werden, ergibt sich aus dem Systemdefekt, welcher der Flächennutzungsplanung zueigen ist: „Der Gedanke einer Endzustandsplanung verträgt sich mit dem Leben samt seinen Veränderungen über die Zeit nicht, auch wenn der gegebenen Raum resp. gegebene Teilräume dazu verleiten, für diesen Raum resp. für Teilräume eine Ordnung vorzusehen, die Bestand haben soll, die ganzheitlich und gleichzeitig umfassend ist“ (Lendi, 1995:626).



den anschließenden Kapiteln 6 und 7 näher darzustellen, mit genau diesem Anspruch, einen konzeptionellen Rahmen zu bieten und die Behandlung des Einzelfalls über kriterienabhängige Handlungsroutrinen in allfällige Kategorien zu übersetzen, erarbeitet.

Neben der zwischenzeitlich eingetretenen partiellen Inkongruenz von Planinhalten und räumlicher Realentwicklung besteht ein weiterer Anlaß, die Flächennutzungspläne und die diesen zugrunde liegenden Planungsschichten zu überdenken und neu zu bearbeiten. Zeitablauf und sich darin vollziehende Gesellschaftsentwicklung bringen es mit sich, daß neue Probleme entstehen und alte Probleme gelöst werden oder sich in ihrer Bedeutung relativieren. So hat sich auch im Verlauf der letzten 30 Jahre die öffentliche Aufmerksamkeit - u.a. bewegt durch den allgemeinen Wertewandel und neue wissenschaftliche Erkenntnisse - kritisch auf neue Sachverhalte und Entwicklungen gerichtet, und so haben auch räumliche Politik und staatliche Raumplanung neue Probleme in den Blick genommen sowie neue Wege zu deren Behandlung eingeschlagen. Nicht zuletzt traten damit neue Globalziele und Entwicklungsleitbilder der räumlichen Planung auf, die auf nationaler Ebene formuliert wurden und deren planerische Implementation in der Konkretisierung innerhalb des Systems hierarchischer, verkoppelter Planungsebenen vorgesehen ist. Im Ergebnis müssen die Ortspläne der kommunalen Ebene an die übergeordneten Planungsleitbilder angepaßt werden. Auch dies kann im gegebenen Fall Auslöser dafür sein, strategische Planungen aufzunehmen, und in diesem Zuge dann auch ausgewählte oder sogar sämtliche Funktionen einzel- oder überfachlich umfassend zu berücksichtigen.

Planungsleitbilder, die den übergeordneten Leitbildvorgaben von Raumordnung und Landesplanung inhaltlich gleichen oder doch sehr ähnlich sind, weil sie der Kommunalpolitik von den Wählern abgefordert werden, ohnehin bereits vielfach aktueller Gegenstand stadtplanerischer Überlegungen. Im folgenden kann daher sowohl aus einer Top-Down-Perspektive als auch aus einer Bottom-Up-Perspektive auf diese Planungsleitbilder eingegangen werden, denn diese bilden den größeren Rahmen, innerhalb dessen die Paraphierung lokaler Planungsansätze für die Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung erfolgt.

## **5.6 Neue alte räumliche Planungsleitbilder berühren auch die planerischen Zielsetzungen für die räumliche Einzelhandelsentwicklung mittel- oder unmittelbar**

Planungsleitbilder räumlicher und nicht-räumlicher Aussage haben sich in der jüngeren Raumplanungsgeschichte Deutschlands seit 1945 mehrfach verändert. Zuletzt waren die 90er Jahre von intensiven Leitbilddiskussionen geprägt. Im vorliegenden Zusammenhang interessiert vor allem, welche räumlichen Planungsleitbilder die Kommunen derzeit zur Grundlage ihrer kommunalen (Entwicklungs-)Planungen machen. Dabei können die Leitbildvorstellungen der Raumordnungspolitik als übergeordnete Anspruchsgrößen allerdings nicht unbeachtet bleiben.

Bei aller uneinheitlichen Verwendung des Leitbildbegriffes kann als Wesenskern eines Leitbilds festgehalten werden, daß mit seiner Hilfe in abstrahierend-generalisierender Weise ein künftig erwünschter Zustand als anzustrebendes Ziel vorgegeben wird, welcher durch zweckmäßiges Handeln und Verhalten erreicht werden soll, wobei politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Entwicklungsaspekte in ganzheitlichem Verständnis

berücksichtigt werden (vgl. Lendi, 1995:624 und 625). Ein Leitbild soll Orientierungen geben, das aufzustellende Zielsystem, seine zu verfolgenden Teilziele und die zu ergreifenden Maßnahmen im konkreten Tun so zu elaborieren, daß sie in einer gewissen Widerspruchsfreiheit zueinander stehen, d.h. den zentralen Entwicklungsgedanken des Leitbilds stets inkorporieren. Dadurch soll ein materiell abgestimmtes, koordiniertes Handeln und Verhalten auf dem Weg zur Erreichung des angestrebten Zielzustandes gewährleistet werden. Das Leitbild bzw. das zugehörige operationalisierende Zielsystem ist daher der Prüfstein der programmatischen Einzelelemente von zu ergreifenden Handlungsschritten und Umsetzungsmaßnahmen (Projekten) sowie - im Zwischenschritt dorthin - der ausgearbeiteten (Teil-)Pläne. Beziehen sich Leitbilder auf räumliche Entwicklungsabsichten, so wird dieser Zusammenhang besonders evident: Handlungen, welche unmittelbar ablesbare physische räumliche Strukturen erzeugen, lassen sich sehr einfach danach beurteilen, ob sie im Einklang zu der beabsichtigten Raumstrukturentwicklung stehen. So sind Leitbilder auch für die Flächennutzungsplanung und die strategische bzw. Stadtentwicklungsplanung von Bedeutung. Vor allem das „Vorhandensein eines abgestimmten räumlichen Leitbilds ist eine wichtige Voraussetzung strategischer Planung auf der kommunalen Ebene“ (Spiekermann, 2000:300-301), bzw. die Entwicklung eines solchen räumlichen Leitbilds wird selbst Gegenstand strategischer Planungsüberlegungen. So kann etwa die Zielformulierung konzeptioneller Ordnungsmuster, wie beispielsweise dasjenige einer auf Zentrale Orte ausgerichteten Raumentwicklung, Inhalt eines Leitbilds sein (vgl. Lendi, 1995:625). In jedem Fall kommt es darauf an, diese für die lokale Raumentwicklung formulierten Basissätze mit Verbindlichkeit zu belegen, beispielsweise durch einen Stadtratsbeschluß oder durch ihre Integration in rechtsförmliche Pläne. Sie müssen zur Anspruchsgröße für die relevanten Planwerke der strategischen Stadtplanung und der Fachplanungen erhoben und von diesen inhaltlich konkordant in der Konkretisierung ausgefüllt werden. Die Einschätzung, die Nauer schon 1970 traf, hat in diesem Zusammenhang bis heute nicht an Aktualität und Berechtigung verloren: „Mit Sicherheit gehört zu einer weitsichtigen Planung ein Leitbild, das langfristig für sämtliche Bauprojekte innerhalb der Stadt wegweisend sein muß“ (Nauer, 1970: 85).

Die Leitbilder, welche auf Ebene der Raumordnung und Landesplanung formuliert werden, gewinnen ihre Verbindlichkeit auf andere Weise, denn sie überführen ihre Kernaussage in Rechtssätze, „sei es in konditionale Rechtssätze der üblichen Gesetzgebung, sei es in finale Rechtssätze im Sinne von Planungsgrundsätzen“ (Lendi, 1995:628).

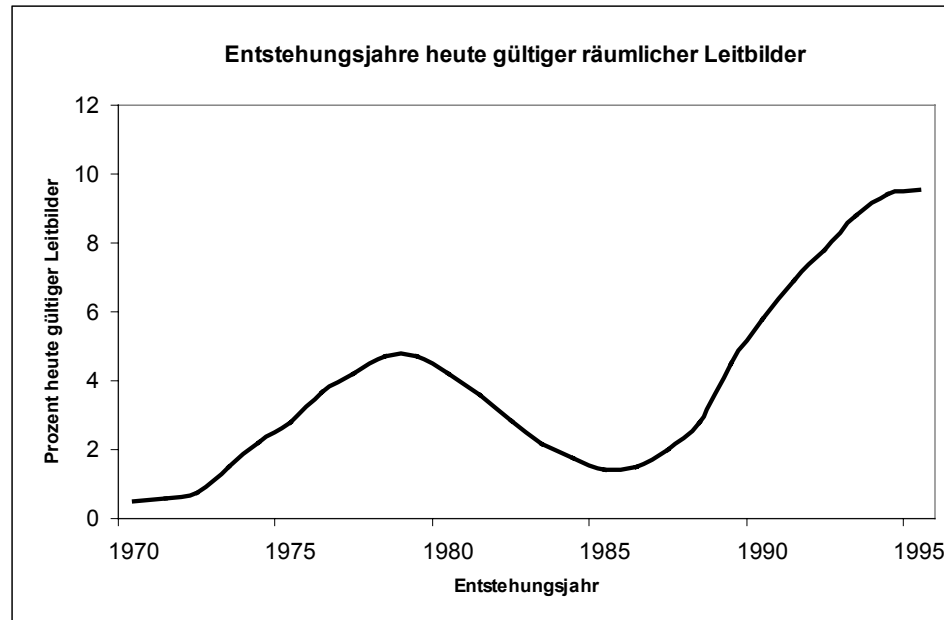
Daß die Leitbilder der übergeordneten Raumplanungsebenen und diejenigen der Kommunen einen gewissen Gleichklang aufweisen müssen und daß davon auch die Einzelhandelsfunktion berührt wird, soll in der folgenden planungsebenenspezifischen Betrachtung dargelegt werden.

### **5.6.1 Bottom-Up-Perspektive: Die in der kommunalen Planungspraxis verfolgten Leitbilder**

Nach Untersuchungsergebnissen von Spiekermann (2000:293, vgl. Fußnote 8) sind räumliche Leitbilder fester Bestandteil der Stadtplanungspraxis in Deutschland, denn 70 % der Städte verfügen aktuell über ein solches, und zwei Drittel haben bereits früher einmal (in der Zeit nach 1945) damit operiert. „Die Trendkurve zeigt eindeutig, daß die Entwicklung neuer räumlicher Leitbilder wieder eine hohe Konjunktur in der deutschen kommunalen Planungspraxis erlangt hat“ (Spiekermann, 2000:295). Eine erste Welle der Erarbeitung

räumlicher Leitbilder fällt offensichtlich in die Hochphase der Flächennutzungsplanaufstellung (vgl. Abbildungen 5-2 und 5-3) der späteren 70er Jahre. Tatsächlich wurden 72 % der historischen räumlichen Leitbilder als Grundlage für den Flächennutzungsplan erarbeitet und herangezogen (vgl. Spiekermann, 2000:301).

**Abbildung 5-3:**



Quelle: Spiekermann, 2000:296.

Während der Einbruch in den 80er Jahren dann das Neubearbeitungsdefizit umfassender rechtsförmlicher und/oder strategischer Pläne in jener Zeit reflektiert, ist im Zeitraum danach eine starke Wiederbelebung festzustellen: Der größte Teil der räumlichen Leitbilder, die heute den kommunalen Planungen zugrunde gelegt werden, ist im Verlauf der 90er Jahre aufgestellt worden. Zum einen steht dies in Zusammenhang mit dem oben dargelegten Neu- und Nachholbedarf an substantieller strategischer und rechtsförmlicher Planung, zum anderen ist dies aber auch auf eine Neuorientierung planungspolitischer Zielsetzungen der übergeordneten Ebenen der Raumordnungs- und Landesplanung zurückzuführen, welche entsprechenden Anpassungsbedarf der Ortsplanung auslöste.

Was den Inhalt der von den Kommunen verwendeten Leitbilder zur räumlichen Entwicklung angeht, so konnten mit den Kategorien „kompakte Entwicklung“, „polyzentrische Entwicklung“ und „axiale Entwicklung“ drei raumstrukturelle Grundkonzepte<sup>10</sup> in der Untersuchung identifiziert werden (vgl. Spiekermann, 2000:297). Die Analyse der räumlichen Leitbilder der kommunalen Planungspraxis hatte zum Ergebnis, daß 30 % der Städte eine „kompakte Entwicklung“, 36 % eine „polyzentrische Entwicklung“ und 17 % eine „axiale Entwicklung“

<sup>10</sup> Dabei wurde folgende Zuordnung vorgenommen (vgl. Spiekermann 2000:297):

- „kompakte Entwicklung“ = Leitbilder, die „Innenverdichtung“, „Stadterneuerung“, „Brachflächenreaktivierung“ oder explizit eine „kompakte Entwicklung“ zum Gegenstand hatten,
- „polyzentrische Entwicklung“ = Leitbilder, die „dezentrale Konzentration“, „Subzentrenentwicklung“, „zentralörtliche Gliederung“ oder explizit „polyzentrische Entwicklung“ zum Gegenstand hatten und
- „axiale Entwicklung“ = Leitbilder, die „Achsenmodelle“, „punktaxiale Systeme“ oder „Siedlungsbänder“ zum Inhalt hatten.

verfolgen, während in 18 % der Fälle eine Zuordnung nicht möglich war (vgl. Spiekermann, 2000:298).

In einer differenzierten Betrachtung über den Zeitverlauf zeigt sich ein Bedeutungswandel der Leitbildgrundtypen. Unter allen dreien wird das raumstrukturelle Ideal „kompakter Entwicklung“ von den jüngeren Leitbildbeispielen deutlich favorisiert; ferner legen immer noch merklich mehr Städte ihrem Leitbild den Gedanken einer „polyzentrische Entwicklung“ zugrunde, als denjenigen der „axialen Entwicklung“ (vgl. Spiekermann, 2000:301). Es ist aber festzustellen, daß „nur sehr wenige Städte ausschließlich einen der räumlichen Leitbildgrundtypen in ihren Konzepten verfolgen. Häufiger anzutreffen ist die Kombination von zwei oder allen drei räumlichen Leitbildelementen in einer Stadt“ (Spiekermann, 2000:298). Wesentlich erscheint die Erkenntnis, daß, egal in welcher Kombination die Leitbildelemente verfolgt werden, in den meisten Städten grundsätzlich eine (nominelle) Orientierung der Siedlungsentwicklung auf Zentren bzw. gebündelte, kompakte und funktionsgemischte Strukturen erfolgt. Betrachtet man jedoch die Einzelhandelsentwicklung, wie sie sich in der jüngeren Vergangenheit real zugetragen hat (vgl. Kapitel 4.1), so steht sie - unzweifelhaft ein Teil der allgemeinen Siedlungsentwicklung - tendenziell in Widerspruch dazu. Wenn diesen Planungsleitbildern wieder verstärkt Gehör verschafft werden soll und sie wieder in den Stand einer ernsthaften Vorgabe für die praktische Ausübung der Ortsplanung treten sollen, so muß gerade der Einzelhandel, als die Grunddaseinsfunktion, die sich mit am stärksten diesen Vorgaben entzogen hat und entziehen konnte, wieder auf ihren inhaltlichen Kern verpflichtet werden. Das bedeutet, die Einzelhandelsfunktion - mit bestimmten begründeten Ausnahmen nicht-zentrenrelevanter Angebote - durch geeignete Planungen und Eingriffe wieder an die Zentren zu binden.

Der Wille, die Ortsplanung und ihre Erfüllung durch eine entsprechende Genehmigungspraxis baulicher Vorhaben wieder der Maßgabe der räumlichen Planungsleitbilder zu unterwerfen, ist bei den kommunalen Planungsverwaltungen offensichtlich vorhanden (vgl. auch Kapitel 7.2 und 7.3). Im Spiegel der Untersuchungsergebnisse von (Spiekermann, 2000:305) zeigte sich, daß „fast alle befragten Stadtplanerinnen und Stadtplaner (...) räumliche Leitbilder als notwendige Voraussetzung für zukünftige Stadtentwicklung“ ansehen. Immerhin 80 % - allesamt in Spitzenpositionen der kommunalen Planungsverwaltung tätig - sprachen den aktuell verfolgten räumlichen Leitbildern einen starken Einfluß auf die Flächennutzungsplanung zu, und auch die Wirkung gegenüber der Stadtentwicklungs- und Freiraumplanung wird als immer noch hoch angesehen (vgl. Spiekermann, 2000:303).

Ein wichtiger Auslöser für die Wiederkunft der kommunalen räumlichen Leitbilder war die allgemeinpolitische und weltweit geführte Diskussion um Wege zu einer nachhaltigen Entwicklung in der ersten Hälfte der 90er Jahre (Umweltkonferenz der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro 1992), welche gerade die Raumplanung nicht unberührt lassen konnte. Es wurde eine internationale Übereinstimmung erzielt, daß jede Kommune eine „Lokale Agenda“ für ihre Entwicklung im 21. Jahrhundert aufstellen solle, die den Ausgleich zwischen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Anforderungen im Sinne der „Nachhaltigkeit“ ermöglicht und bewältigt. Die gedankliche Auseinandersetzung um den räumlichen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung, d.h. um eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung, fand ihren Höhepunkt in der zweiten Konferenz der Vereinten Nationen über Wohn- und Siedlungswesen „Habitat II“ im Juli 1996 in Istanbul. Die dazu formulierten Vorstellungen, Ziele und Prioritäten einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung der Städte und Gemeinden aus deutscher Sicht wurden mit dem „Nationalen Aktionsplan zur

nachhaltigen Siedlungsentwicklung“ deutlich, den das Deutsche Nationalkomitee Habitat II, (besetzt mit Vertretern aus Bund, Ländern und Gemeinden, aus Wissenschaft und Praxis sowie aus verschiedenen weiteren gesellschaftlichen Gruppen) als offiziellen deutschen Beitrag erarbeitet hat. Eine „umwelt-, wirtschafts- und sozialgerechte Stadt- und Regionalentwicklung“ ist eine der zentralen Forderungen des Aktionsplans; ihre Erfüllung soll insbesondere durch eine Politik der „Bewahrung und Weiterentwicklung der günstigen Siedlungsstruktur“ sowie durch einen „Abbau von Anreizen zur Sub- und Disurbanisierung“ bei gleichzeitiger Förderung städtebaulicher Nutzungsmischung, Herstellung von städtebaulicher Dichte, Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Innenentwicklung sowie durch die Stärkung von Innenstädten und Stadtteilzentren ermöglicht werden (vgl. BM-Bau/Nationalkomitee, 1996:4-7). Inhaltlich ist der Nationale Aktionsplan ein klares Bekenntnis zu einer auf Zentrale Orte mit multifunktionalem Charakter gerichteten Siedlungs- und Raumentwicklung. Ein entsprechender politischer Auftrag, mithin zu einer „Ökologisierung des Planungsrechts“, ist mit ihm verbunden. Mit der unterdessen vorgenommenen Novellierung des Baugesetzbuches und des Raumordnungsgesetzes ist diesem politischen Auftrag bereits zu einem Stück begegnet worden. Damit erfahren letztlich auch die Kommunen als unterstes Glied im hierarchischen Planungssystem einen formalen Beachtenszwang, soweit ihre eigenen Planungsleitbilder und Pläne diesen übergeordneten Vorstellungen noch nicht entsprechen.

Es soll jedoch nicht der Eindruck entstehen, als geschehe die Über- und Neubearbeitung der räumlichen Leitbilder durch die Kommunen nur in nacheilendem Gehorsam. Das ist nicht der Fall, sondern die in den kommunalen Planungsverwaltungen tätigen Professionellen sind seit jeher selbst in der Prägung von örtlichen Planungsleitbildern aktiv. Dies liegt in der Natur ihrer Disziplin, der das entwerfende und gestaltende Tun als elementares Merkmal zueigen ist und welche aufgrund zum Teil dort liegender Wurzeln partiell immer noch „stark durch die gestalterische, intuitive Herangehensweise der Architektur geprägt ist“ (Schretzenmayr, 1996:409). Darüber hinaus haben die in öffentlichen Institutionen tätigen Planer zwar zweifellos das Primat der Politik zu respektieren, dennoch können sie sich - vor dem Hintergrund einer in der Regel wissenschaftlichen Ausbildung - in der professionellen Auseinandersetzung mit Sachfragen „der unbequemen Rolle als Mahner, als Warner oder gelegentlich auch als ‚Spielerverderber‘ nicht entziehen (...), sowohl Politik und Verwaltungsspitzen auf drohende Fehlentwicklungen hinzuweisen, als auch Wege zur am Gemeinwohl orientierten Problemlösung aufzuzeigen“ (Prieb, 1999:252). Nachdem in den 70er und 80er Jahren die schwere Beeinträchtigung der Umwelt durch das industrie-, dann dienstleistungsgesellschaftliche westliche Entwicklungsmodell mit Nachdruck in das öffentliche Bewußtsein rückte, tritt die Aufgabe einer ökologisch orientierten, einer umweltverträglichen Stadtplanung auch als allgemeines neues Planungsparadigma in Erscheinung (vgl. Albers, 1992:59). Auch ohne den Umweg über die Gesetzgebung haben viele Planer in den Kommunen eine Ökologisierung der Planung quasi „bottom up“ verinnerlicht. So adressierten auch 95 % der von Spiekermann (2000:300) analysierten städtischen räumlichen Planungsleitbilder noch einmal explizit zusätzliche Umweltaspekte, obwohl ihnen per se ein umweltschützender Charakter innewohnt, weil sie eine Siedlungsentwicklung anstreben, die auf Zentren ausgerichtet ist und darüber hinaus die Nutzungskontinuität einmal beanspruchter Standorte vor einer weiteren Ausdehnung der Siedlungsfläche favorisieren. „Was heute Umweltschutz heißt, gehörte zwar auch schon früher zu den Anliegen der Stadtplanung; nun aber erhält es einen besonders hohen Stellenwert. Das beängstigende Ausmaß, in dem Landschaft für

Siedlung ‚verbraucht‘ wurde und wird - schon die Wortwahl kennzeichnet die neue Bewußtseinslage -, führt zur Betonung von flächensparendem Bauen, von Innenentwicklung, die als Gegenbegriff zur Stadterweiterung gemeint ist“ (Albers, 1992:59).

Wenn der Gedanke der „nachhaltigen Stadt“ als Querschnittsziel der Stadtentwicklung verstärkt in der Praxis verfolgt werden soll, so ist von Interesse, wie weit die drei Nachhaltigkeitsdimensionen der ökonomischen Effizienz, der Umweltverträglichkeit und der Sozialverträglichkeit von den in den Städten vorhandenen Leitbildern erfüllt werden können. In der Präferenz der kommunalen Planungsexperten, die von Spiekermann (2000:308) befragt wurden, zeigt sich hierzu ganz klar, daß das raumstrukturelle Leitbild der polyzentrischen Stadt die Nachhaltigkeitsansprüche am besten und am ausgeglichensten erfüllt. Neben der pragmatischen Sicht, daß ein lokales Planungsleitbild polyzentraler Raumstrukturentwicklung gegenüber der Leitbildvorstellung der kompakten Stadt in Politik und Bevölkerung leichter zu implementieren sei, weil weniger Akzeptanz- und Durchsetzungsprobleme zu überwinden seien (vgl. Spiekermann, 2000:307), ist die Kompatibilität der polyzentralen Raumstrukturentwicklung mit dem Anspruch einer nachhaltigen Raumentwicklung als Grund anzusehen, daß die Befragungsteilnehmer jene mehrheitlich für ein „angemessenes räumliches Leitbild für die aktuelle und zukünftige Stadtentwicklung“ (Spiekermann, 2000:306) halten. Sie befinden sich damit ganz im Einklang mit der Auffassung des Gesetzgebers und der übergeordneten Planungsinstitutionen von Raumordnung und Landesplanung.

Auch aus diesem Ergebnis geht hervor, daß eine vorwiegend auf Standorte abseits der Zentren gerichtete räumliche Einzelhandelsentwicklung von der kommunalen Planung nicht länger hinzunehmen ist, wenn sie einerseits ihren eigenen - alten und neuen alten - Leitbildinhalten, entsprechen und zu neuer Glaubwürdigkeit verhelfen will, und andererseits dem Nachhaltigkeitsziel materiell Rechnung getragen werden soll. Schließlich ist der Anspruch an eine ‚nachhaltige Stadtentwicklung‘ nicht gering: Korda (1999:162-163) sieht eine Gemeinde sich dann nachhaltig entwickeln, „wenn sie allen Bewohnern eine Grund-Daseinsvorsorge in umweltbezogener, sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Hinsicht gewährt, ohne die Lebensfähigkeit der natürlichen, gebauten und gesellschaftlichen Systeme zu bedrohen, auf denen die Sicherstellung dieser Grund-Daseinsvorsorge beruht.“ Hieran hat sich auch die örtliche Einzelhandels- und Versorgungsstruktur messen zu lassen.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, daß die Kommunen verstärkt neue Leitbilder ihrer räumlichen Entwicklung aufstellen und diese Leitbilder im wesentlichen unverändert auf die Verwirklichung eines zentralörtlich ausgerichteten Raum- bzw. Siedlungsstrukturmodells abzielen. Wird im allgemeinen gefordert, daß sich die Siedlungsentwicklung auf diese Zentralorte bzw. Siedlungsschwerpunkte zu konzentrieren hat, so kann die räumliche Einzelhandelsentwicklung davon keine Ausnahme machen, d.h., auch für sie sind die Inhalte der bestehenden und künftigen kommunalen Leitbilder - vermittelt über strategische Pläne - relevant.

### **5.6.2 Top-Down-Perspektive: Vertikaler Anpassungsbedarf der Ortsplanung an übergeordnete Leitbilder bzw. Zielvorstellungen**

Bei der Erarbeitung räumlicher Leitbilder der Planung ist insbesondere darauf zu achten, „daß sie auf die verfassungsrechtlichen Festlegungen der Verhältnisordnung Staat-Individuum, Staat-Wirtschaft und Staat-Gesellschaft ausgerichtet sind. Dementsprechend sind die

räumlichen Strukturen mit der freien Entfaltung der Persönlichkeit, dem Marktgeschehen in der Wirtschaft und mit der offenen Gesellschaft wie auch mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben des haushälterischen Umganges mit den Ressourcen zu konfrontieren und darauf auszurichten“ (Lendi, 1995:627). Auf die drei erstgenannten Punkte ist bereits in Kapitel 2.2 eingegangen worden. Was die verfassungsrechtlichen Vorgaben für einen haushälterischen Umgang mit den Ressourcen angeht, so muß an dieser Stelle und im Hinblick auf die Frage nach der zeitlichen Wandlung von übergeordneten Leitbildern und Leitvorstellungen für die räumliche Entwicklung, wie sie seitens der staatlichen Raumplanung bestehen, auf die „Verfassungsreform“ 1994 hingewiesen werden, in deren Rahmen das Prinzip der Nachhaltigkeit als Staatsziel im Grundgesetz verankert wurde. Durch Änderungsgesetz wurde dem Grundgesetz der neue Artikel 20a mit dem Charakter eines Staatszieles hinzugefügt. Danach schützt der Staat „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und Rechtsprechung“ (Art. 20a GG).

Bei Staatszielbestimmungen handelt es sich um Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben - sachlich umschriebener Ziele - vorschreiben, und dadurch zu einer Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln werden (vgl. Hoppe/Beckmann/Kauch, 2000:90). Raumordnungsplanung, Landes-, Regional- und Bauleitplanung haben daher das Nachhaltigkeitsziel in ihrem fachlich und räumlich konkretisierenden Wirkungskreis ebenfalls zum Maßstab zu machen. Als besonders wichtige Auswirkung des Art. 20a GG wird sein Einfluß bei Ermessens- und Planungsentscheidungen, also seine Bedeutung im Zusammenhang mit der planerischen Abwägung, angesehen (Hoppe/Beckmann/Kauch, 2000:97-98). So „gebietet es die Staatszielbestimmung, den Umweltschutz als abwägungserheblichen Belang in die Abwägung einzubeziehen, sofern dies nicht ohnehin schon einfachgesetzlich vorgesehen ist. Diese Berücksichtigungspflicht bietet sich v.a. deshalb an, weil Planung und Staatsziel wegen ihrer vorrangig finalen, zukunftsgerichteten Struktur Affinitäten aufweisen. Der Plan ist maßgebliches Instrument für die Umsetzung eines Staatsziels in die Realität“ (Hoppe/Beckmann/Kauch, 2000:98).

Aus der in Art. 20a GG angesprochenen Verantwortung für die künftigen Generationen „läßt sich erkennen, daß der durch die Vorschrift gebotene Umweltschutz dem ‚Nachhaltigkeitsprinzip‘ verpflichtet ist“ (Hoppe/Beckmann/Kauch, 2000:94). Wenn die natürlichen Lebensgrundlagen nach Art. 20a GG in Verantwortung auch für die künftigen Generationen zu schützen sind, dann wird damit das Staatsziel Umweltschutz um die Dimension des ‚Nachweltschutzes‘ erweitert (vgl. Hoppe/Beckmann/Kauch, 2000:94). „Die Aufnahme dieses Zusatzes entspricht der Bedeutung, welche der Aspekt der Langzeitverantwortung in der umweltpolitischen Diskussion der letzten Jahre gewonnen hat. Sie entspricht insbesondere auch der Forderung nach nachhaltiger Entwicklung, welche auf der Umweltkonferenz von Rio de Janeiro 1992 in den Mittelpunkt staatlicher Umweltpolitik gerückt worden ist. (...) So erhält das Ziel der Ressourcenschonung (Sparsamkeit) verfassungsrechtlichen Rang“ (Hoppe/Beckmann/Kauch, 2000:94). Mit der Aufnahme der Leitvorstellung einer nachhaltigen Entwicklung als Staatsziel in das Grundgesetz „wird zugleich deutlich gemacht, daß die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen nicht nur eine Sache der Umweltpolitik, sondern eine Querschnittsaufgabe allen staatlichen Handelns ist“ (Korda, 1999:162-163). Da die pauschale Zielsetzung der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen nur im Herunterbrechen auf örtlich konkrete Handlungskontexte umsetzbar erscheint, muß sie ihre Erfüllung

zuvorderst in einer nachhaltigen Stadt- bzw. Ortsentwicklung finden; diese hat sich dann durch haushälterisches Bodenmanagement, vorsorgenden Umweltschutz, stadtverträgliche Mobilitätssteuerung und Minimierung des MIVs, sozialverantwortliche Wohnungsversorgung, standortsichernde Wirtschaftsförderung sowie durch die Bewahrung der Kulturgüter und der sozialen Stabilität auszuzeichnen (vgl. Korda, 1999:163; Bleyer 1999:134; Güttler/Rosenkranz, 1998:81). Damit sind Aspekte angesprochen, die jeweils auch im Zusammenhang mit der Einzelhandelsentwicklung kritisch zu beachten sind (vgl. Abbildung 4-26). Zusammengenommen ist im Hinblick auf die genannten Anforderungen für die Einzelhandelsfunktion derzeit festzuhalten, daß „Tempo und Ausmaß der Expansion des sekundären Versorgungsnetzes (...) dem zentralen Anliegen öffentlicher Planungen, nämlich einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung“ (Bleyer, 1999:134) widersprechen. Mit der davon ausgehenden „Ab- und Umwertung innerstädtischer Zonen wird nicht nur eine raumordnerische Zielvorstellung der zentralörtlichen Gliederung in Frage gestellt, sondern auch die Bewahrung und Entwicklung sozial und ökologisch ausgeglichener Räume in weite Ferne gerückt“ (Bleyer, 1999:140).

Aufgrund des etablierten hierarchischen Planungssystems mit seinen Anpassungs- und Beachtungspflichten findet eine nachhaltige Stadt- und Ortsplanung Fixpunkte ihrer konkreten Ausgestaltung in den Leitbildvorgaben der übergeordneten Pläne und Programme sowie in den diesen zugrunde liegenden Gesetzen. Diese wiederum sind den Leitvorstellungen bzw. den Staatszielbestimmungen des Grundgesetzes verpflichtet. Das Raumordnungsgesetz kann als ein Beispiel für die gesetzliche Fixierung eines Leitbilds angesehen werden (vgl. Lendi, 1995:628). Die Neufassung des Raumordnungsgesetzes und auch die Änderung des Baugesetzbuches 1998 sind Ausdruck eines politisch erkannten Anpassungsbedarfs als Reaktion auf bestimmte, als problematisch wahrgenommene Entwicklungen.

- Nachdem schon mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes 1989 die Leitvorstellungen der Raumordnung (§ 1) und die Grundsätze der Raumordnung (§ 2) „insbesondere unter umweltpolitischen Gesichtspunkten (...) angepaßt“ (Söfker, 1998:XX) wurden, erfolgte mit dem Inkrafttreten des neuen Raumordnungsgesetzes von 1998 eine Neufassung der Aufgaben, Leitvorstellungen und Grundsätze der Raumordnung in den §§ 1 und 2 ROG mit der Absicht, „die Neuausrichtung der Raumordnung (...) im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung“ (Söfker, 1998:XXI) zu bewirken. Hübler (1999:245) sieht damit sogar einen „Paradigmenwechsel in den Normen der deutschen Raumplanung“ verbunden, welcher Begriffe wie Zentralität, Dichte, Mischung und Vielfalt als Prinzipien räumlich Ordnung in den Mittelpunkt der Leitbildvorstellung des neuen Raumordnungsgesetzes stellt, auch wenn dies die „Planungspraxis (...) offensichtlich noch nicht hinreichend zur Kenntnis genommen“ hat.
- Bereits der Erlass des Baugesetzbuches im Jahr 1986 ist als die Antwort des Gesetzgebers auf damals in das Bewußtsein gerückte, gewandelte städtebauliche Aufgabenstellungen anzusehen. „Fragen der Stadtökologie, des Umweltschutzes und der Umweltvorsorge, der Wiederverwendung brachliegender Flächen im Stadtgebiet, der behutsamen Stadterneuerung sowie der Wiederbelebung der Innenstadt sind in den Vordergrund getreten“ (Söfker, 1998:XIV). Mit der Änderung des Baugesetzbuches 1998 wurde das Städtebaurecht noch einmal vor allen Dingen um Umweltbelange fortentwickelt. „Mit der Übernahme naturschutzrechtlicher Vorschriften und Zusammenfassung anderer umweltbezogener Regelungsbereiche in § 1a BauGB wird der Beitrag der Bauleitplanung zum Umweltschutz rechtlich verdeutlicht und verankert“ (Söfker, 1998:XVIII). Darüber hinaus sieht der



§ 1 Abs. 5 BauGB nunmehr gedruckten Wortes vor, daß die Bauleitpläne der Gemeinden „eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung und eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten“ sollen, wozu unter anderem der Forderung nach der „Erhaltung, Erneuerung und Fortentwicklung vorhandener Ortsteile“ (§ 1 Abs. 5. S. 2 Nr. 4 BauGB) durch ihre explizite Nennung als Planungsleitlinie ein besonderes Gewicht zugemessen wird. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch, daß aufgrund der sog. Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 1 BauGB dem Bodenschutz in der bauleitplanerischen Abwägung ein Vorrang oder ein erhöhtes Gewicht zuzumessen ist (vgl. Hoppe/Beckmann/Kauch, 2000:160). Der Forderung der Bodenschutzklausel, daß mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll und Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen sind, „kann dadurch Rechnung getragen werden, daß (...) anstelle der Neuausweisung von Bauflächen die Möglichkeit der innerörtlichen Entwicklung genutzt und bei Inanspruchnahme unbebauter Flächen flächensparende Bauweisen bevorzugt werden“ (Hoppe/Beckmann/Kauch, 2000:159).

Mit den Novellierungen bzw. Neuformulierungen dieser für die Ortsplanung entscheidenden Gesetzeswerke wird ein übergeordnetes räumliches Entwicklungsleitbild gesetzt, in welchem das Prinzip der Nachhaltigkeit betont wird und welches durch das nachgeordnete bzw. erfüllende Plan- und Programmsystem zu berücksichtigen ist. Der Gesetzgeber hat sich konkret dafür entschieden, eine dezentrale Siedlungsstruktur auf Grundlage eines Systems leistungsfähiger zentraler Orte mit kompakten und feinkörnig nutzungsgemischten Baustrukturen zum Kern des räumlichen Leitbilds zu machen. Eine solche zentrenorientierte (revitalisierende) Stadt- und Siedlungsentwicklung ist als nachhaltig anzusehen, „weil vorhandene Ressourcen (...) beständig genutzt werden und der Verkehrsaufwand verringert wird, Stadterweiterungen und Siedlungsentwicklung in die Fläche nur in dem unbedingt erforderlichen Maß notwendig werden und die Siedlungsentwicklung generell auf Schwerpunkte konzentriert wird (dezentrale Konzentration)“ (Güttler/Rosenkranz, 1998:81). Sie entspricht den räumlichen Ordnungsprinzipien von Dichte (kompakte Baustrukturen mit qualitätsvoller Architektur, Innenentwicklung), Mischung (von Funktionen und Nutzungen, aber auch von unterschiedlichen sozialen Gruppen sowie von Gebäuden unterschiedlicher Gestaltung) und Polyzentralität (Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte und Siedlungsschwerpunkte), welche eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung manifestieren (vgl. Güttler/Rosenkranz, 1998:81).

Da dieses Leitbild als integraler Bestandteil von den neuen rechtsförmlichen Plänen der Raumordnung und Landesplanung zu verinnerlichen ist, wird dadurch auch ein Anpassungsbedarf für die Ortsplanung ausgelöst. Wenn in den Städten und Gemeinden nicht ohnehin bereits aus eigener Erkenntnis und eigenem Antrieb Aktivitäten zu einer entsprechend „nachhaltigen“ Neuerung der örtlichen Leitbilder und der darauf beruhenden Pläne unternommen worden sind, muß im Rahmen der Beachtungspflicht der übergeordneten Ziele ihre Revision erfolgen.

Wie gezeigt wurde, treffen die Leitbildvorstellungen, die aus Bottom-Up-Perspektive formuliert wurden, in den Fällen vieler Kommunen bereits mit jenen zusammen, die aus Top-Down-Perspektive vorgegeben sind. Sie verfügen damit jeweils über ein abgestimmtes allgemeines räumliches Leitbild für die örtliche Siedlungsstrukturentwicklung, welches auch für die räumliche Einzelhandelsentwicklung Vorgaben trifft. Die Existenz eines solchen Leitbilds „ist eine wichtige Voraussetzung strategischer Planung auf der kommunalen Ebene.

Jedoch bleibt ein solches Leitbild unverbindlich, falls es nicht in die relevanten Planwerke der strategischen Stadtplanung und der Fachplanungen übertragen wird“ (Spiekermann, 2000:300-301). In diesem Sinne stellen Einzelhandelszentrenkonzepte den Versuch für ihren einzelfachlichen Bereich dar, die räumliche Entwicklung mit Hilfe eines strategischen Planungsansatzes konform zu getroffenen Zielsetzungen zu handhaben und dies nach Maßgabe eines solchen allgemeinen Leitbilds zu tun.

## 5.7 Die typische Behandlung des Einzelhandels in bisherigen Ortsplänen

Die Einzelhandelsfunktion wurde in der Stadtplanungspraxis bis ca. zum Beginn der 90er Jahre eher implizit im Rahmen querschnittsorientiert angelegter Siedlungsstrukturplanungen, die teils auch als „Zentrenkonzepte“ benannt wurden, behandelt. Eine substantielle fachliche Aufmerksamkeit wird ihr erst seit wenigen Jahren zuteil. Von den älteren gemeindlichen Plänen und Programmen wurden nur selten präzise Aussagen zu den Einzelhandelszentren<sup>11</sup> getroffen, sieht man einmal von einzelnen (Groß-)Projekten ab, die zum betreffenden Zeitpunkt virulent waren (vgl. Schoof, 1981:191). Dies ist zugleich der Unterschied zwischen Zentrenkonzepten im Sinne allgemeiner Raumstrukturmodelle, wie sie im wesentlichen in der ersten Hochphase der Stadtentwicklungsplanung hervorgebracht und der Flächennutzungsplanung zugrunde gelegt wurden (vgl. Abbildung 5-3), und Einzelhandelszentrenkonzepten, wie sie heute von den Kommunen erarbeitet werden (vgl. auch Kapitel 2.2.3 und 7.3). Während bei den allgemeinen Raumstrukturmodellen der Einzelhandel als eine unter mehreren Funktionen bei der Festlegung innergemeindlicher, hierarchisch gestufter Systeme von Zentralorten mitbehandelt wurde, wird ihm tendenziell originär strategische und problemorientierte Aufmerksamkeit erst mit den gegenwärtig verfolgten Planungsansätzen zuteil. So empfehlen z.B. Güttler/Rosenkranz (1998:84) im Ergebnis ihrer Reflexionen über Möglichkeiten zur Erhaltung und Sicherung funktionsfähiger Innenstädte: „Als Grundlage für Standortentscheidungen für Einzelhandelsbetriebe sollten Einzelhandelskonzepte aufgestellt werden, die eine Basis für generelle städtische Zentrenkonzepte bieten.“ Solche Einzelhandels- und Zentrenkonzepte schaffen „Bewertungsgrundlagen für die Festlegung von Einzelhandelsstandorten und Entscheidungsgrundlagen für die weitere Planung“ (Güttler/Rosenkranz, 1998:84). Insofern bilden sie „eine fundierte Grundlage für die Bauleitplanung und deren Umsetzung in der Innenstadt und in anderen Stadtteilen.“ (Güttler/Rosenkranz, 1998:85).

Auch wenn die Einzelhandelsfunktion in den damaligen Stadtstrukturmodellen eine wesentliche Rolle bei der räumlichen Bestimmung der Zentren und Siedlungsschwerpunkte eingenommen hat, so ist der weitere Umgang mit ihr im Rahmen dieser Planungsansätze aus heutiger Sicht als vergleichsweise naiv anzusehen: Im guten Glauben an eine als quasi-natürlich unterstellte Zentrenorientierung des Einzelhandels (bzw. des privaten Einzelhandelskapitals) wurden im Sinne einer Positivplanung normative Ausstattungskataloge für die einzelnen innerstädtischen Zentren in ihrer unterschiedlichen hierarchischen Position formuliert, ohne aber gleichzeitig mögliche planerisch ungewollte Entwicklungen zu

<sup>11</sup> Begründet liegt dies darin, daß die Gemeinden damals wegen der Landesplanung, die zu dieser Zeit eine höhere Regelungsichte reklamierte und auch faktisch ausbildete, darum bemüht waren, durch die Formulierung relativ weit gefaßter Grundsätze lokaler Raumstrukturentwicklung zwar den vertikalen Anpassungserfordernissen gerecht zu werden, gleichzeitig aber bestrebt waren, sich durch fehlende Präzisierung möglichst viele Optionen offen zu halten, d.h. ihre unspezifischen Konzepte erst auf der nachgelagerten Projektebene mit konkretem Inhalt zu füllen (vgl. Schoof, 1981:190 und 192).

bedenken und ggf. durch entsprechende Planungsmaßnahmen zu verhindern - oder auch nur darzulegen, mit welchen Mitteln der Geschäftsbesatz, der in den normativen Ausstattungskatalogen zur Befriedigung der Nachfrage im zugeordneten Versorgungsbereich vorgesehen wurde, realisiert werden soll. Eine derartige Positivplanung kommt dem Glauben an eine selbsterfüllende Prophezeiung gleich, die ihr Eintreten in der Tat aber überwiegend verweigerte, wie sich in der Entwicklung der folgenden Jahre unter Beweis stellte<sup>12</sup>. Da die Stadtplanung einerseits weitgehend tatenlos zusah, welche geringe Beachtung die neu aufkommenden Betriebstypen bei ihrer Standortwahl den planerisch favorisierten und vorbereiteten Ansiedlungsräumen schenkten, und sie andererseits auch keine konzeptionellen Vorstellungen darüber entwickelte, wie mit dem statt dessen in nicht-integrierten Standortlagen intensivierten Ansiedlungsgeschehen zu verfahren sei, geschweige denn dahingehende Restriktionen setzte, geriet sie immer mehr in eine nur noch reagierende Position. An Stelle einer aktiven, zielorientierten Lenkung des Ansiedlungsgeschehens entwickelte sich - gerade im interkommunalen Wettbewerb um die damals expansiven Großformen des Einzelhandels mit teils überörtlicher Bedeutung (SB-Warenhäuser, Fachmärkte, nicht-integrierte Einkaufszentren) - eher ein Stückwerk-Aktionismus, teils nur noch nachsorgend-sanktionierender Natur. Das Gesetz des Handelns lag damit nicht mehr primär in den Händen der planenden Verwaltung (vgl. Kapitel 5.2).

Da diese als exemplarisch für Stadtentwicklungspläne jener Zeit sowie für die in ihnen geübte Behandlung des Einzelhandels angesehen werden können, soll im folgenden näher auf die Beispiele aus den Städten Essen und Dortmund eingegangen werden:

### 5.7.1 Beispiel Essen

Am Beispiel des „Zielkonzepts für die räumlich-funktionale Ordnung der Stadt Essen“ (RFO) von 1978 kann das zuvor Gesagte gut nachvollzogen werden. Das Zielkonzept für die räumlich-funktionale Ordnung ist ein räumliches Entwicklungsmodell, das einen Rahmen für die Infrastrukturplanung und die Flächennutzungsplanung, so unter anderem auch für die Bevölkerungsentwicklung und die Wohnbautätigkeit, setzt (vgl. Stadt Essen, 1982:11). Im RFO wird die künftig angestrebte zentralörtliche Struktur von Essen festgelegt. „An dieser grundsätzlichen Aussage zur Stadtentwicklungsplanung haben sich alle weiteren Planungen und alles Verwaltungshandeln zu orientieren“ (Stadt Essen, 1978:73). Ausgangspunkt ist ein System der zentralörtlichen Gliederung, durch das „eine sinnvolle Zuordnung der Daseinsgrundfunktionen Wohnen, Arbeiten, Versorgen, Bildung, Erholung, Verkehr und Kommunikation zueinander“ (Stadt Essen, 1978:1) hergestellt werden soll. „Insgesamt bilden die

<sup>12</sup> Wenn beispielsweise die Stadt Dortmund noch im Erläuterungsbericht zu ihrem damals neuen Flächennutzungsplan 1985 davon ausgeht, daß dem „Einzelhandel (...) eine hohe Zentrenneigung“ (Stadt Dortmund, 1985:88) innewohnt, dann entbehrt dies in der Tat nicht einer gewissen Naivität, hat man doch nicht nur schon auf mindestens 15 Jahre anderslautende Entwicklungserfahrung mit Einkaufszentren, Verbrauchermärkten und SB-Warenhäusern - gerade auch in der eigenen Stadt - zurückblicken können, sondern auch deren Neigung zur Bevorzugung nicht-integrierter Standorte an anderer Stelle ausdrücklich beklagt: Zwar hat dies offensichtlich keinen Wechsel der Ansiedlungspolitik bewirken und daher auch keine Erfolge zeitigen können, nachzulesen ist jedoch bereits im 1977 aufgestellten „Stadtentwicklungsprogramm Dortmund 1990“, daß beabsichtigt sei, „ab sofort große Einzelhandelskonzentrationen an nicht integrierten Standorten nicht mehr zuzulassen“ (Stadt Dortmund, 1977:16), wozu auch ein entsprechender Ratsbeschluß gefaßt wurde. Dennoch entwickelten sich in den Ansiedlungsbereichen „INDU-Park“, „Aplerbeck-Ost“ (beide nicht-integriert) und „Bornstraße“ (teil-integriert) umfangreiche Agglomerationen überwiegend zentrenrelevanten großflächigen Einzelhandels, die im Jahr 1998 zusammengekommen 22% der städtischen Gesamtverkaufsfläche ausmachten (vgl. GfK, 1998:25).

Zentren ein sich gegenseitig ergänzendes abgestuftes System von Versorgungsschwerpunkten mit den dazugehörigen Einzugsbereichen“ (Stadt Essen, 1978:2), an denen Versorgungseinrichtungen, soweit sie einen Bedeutungsüberschuß besitzen, der über die Grundversorgung im Sinne von Wohnfolgeeinrichtungen hinausgeht, zu lokalisieren sind (vgl. Stadt Essen, 1978:2). Für die in diesem Rahmen identifizierten innerstädtischen - und gleichzeitig als Siedlungsschwerpunkte ausgewiesenen - Zentralorte wurden normative Ausstattungskataloge formuliert (vgl. Tabelle 5-2). Sie geben Zielvorstellungen wieder, deren „Realisierung (...) Aufgabe der jeweiligen Infrastrukturplanung ist“ (Stadt Essen, 1978:12). Grundsätzlich ist dabei aus Sicht der Stadt Essen ein Zentrum „ein Ort, an dem sich zentrale Einrichtungen für ein Gebiet gruppieren. (...) Sachlich gehören dazu Einzelhandelseinrichtungen, Behörden mit Publikumsverkehr, Bildungseinrichtungen, Unterhaltungsstätten, Haltepunkte des öffentlichen Verkehrs, Einrichtungen der Gesundheitsfürsorge, nicht aber Anlagen der Gütererzeugung“ (Stadt Essen, 1978:8).

**Tabelle 5-2: Ausstattungskatalog für Zentren in der Stadt Essen – planerische Anspruchsposition der Stadtentwicklungsplanung 1978**

Wohnbereichszentrum	Unterzentrum	Mittelzentrum	Oberzentrum
Grundschule (Primarstufe)	Schule mit Sekundarstufe I	Schule mit Sekundarstufe II	Das Oberzentrum sollte alle sonstigen zentralen Einrichtungen anbieten, die auch für die Versorgung der Region von Bedeutung sind, z.B. aus dem Bereich Bildung, Kultur, Güterversorgung
1-2 Kindergärten	--	--	
Sportplatz	Sportanlagen	--	
--	Hallenbad	--	
Öffentliche Spielplätze	--	--	
Gemeinschaftsraum (Altentagesstätte, Jugendraum)	Seniorenzentrum (Wohnheimplätze, Pflegeplätze, Altentagesstätte)	--	
Kirchliche Einrichtungen / Gemeindehaus	--	--	
--	Soziale Betreuungsdienste	--	
--	Jugendfreizeiteinrichtungen	--	
--	--	Kulturelles Angebot (Kino, Bibliothek u.ä.)	
Poststelle	Postamt	--	
--	--	Bezirksverwaltungsstelle	
--	--	VHS-Nebenstelle	
--	--	Polizeistation	
Möglichst zwei kleine Supermärkte	Mehrere Supermärkte (je maximal 500 qm Geschäftsfläche)	Warenhaus	
Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe für den täglichen Bedarf	Läden für periodischen und gehobenen Bedarf	Spezialgeschäfte	
Cafe / Gaststätte	Restaurants, Gasthäuser	Hotel	
Kreditinstitut (Zweigstelle)	--	--	
--	Büros, Praxen freier Berufe	Differenziertes Angebot an Büros freier Berufe	
Handwerksbetriebe	--	--	
Allgemeinmediziner	--	Krankenhaus	
--	--	Differenzierte medizinische Versorgung	
--	Grünanlagen	--	

Quelle: Eigene Darstellung nach Stadt Essen, 1978:13-14.

In Abhängigkeit der Stellung innerhalb der Hierarchie von Wohnbereichszentrum (15 Stück; ohne zentralörtliche Bedeutung), Unterzentrum (12 Stück; 20.00 bis 60.000 Einwohner im

Versorgungsbereich), Mittelzentrum (6 Stück; 60.000 bis 120.000 Einwohner im Versorgungsbereich) und Oberzentrum/City ergeben sich für die Zentren im Zielkonzept bestimmte Ansprüche an die vorzuhaltenden bzw. vorzufindenden zentralörtlichen Einrichtungen und Angebote. Diese Ansprüche werden entsprechend auch für den Bereich der Versorgung mit Leistungen des tertiären Sektors formuliert. Nach idealtypischer Versorgungsvorstellung dieses Stadtentwicklungsplans bzw. des von ihm formulierten Siedlungsstrukturmodells soll so beispielsweise das innerstädtische Mittelzentrum Steele die Versorgung mit Gütern des gehobenen bzw. mittelfristigen Bedarfs für die Bewohner der Ortsteile Kupferdreh, Kray und Übberruhr tragen, welche ihm als Unterzentren zugeordnet sind. Das städtische Mittelzentrum Steele soll daher auch über ein Warenhaus und über Spezialgeschäfte verfügen. In den Unterzentren kann nur die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs gedeckt werden, dies jedoch mit einer Angebotsbreite, die „mehrere Supermärkte (je maximale 500 qm Geschäftsfläche)“ und „Läden für den periodischen und gehobenen Bedarf“ vorsieht (vgl. Tabelle 5-2). Der tägliche Bedarf soll zwar auch in den wiederum auf die Unterzentren orientierten Wohnbereichen - im Beispielsfall sind dies Eiberg, Burgaltendorf und Heisingen - gedeckt werden können, jedoch nur auf dem Niveau einfacher Angebote der Grund- bzw. Nahversorgung, durch „möglichst zwei kleine Supermärkte“ und durch „Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe für den täglichen Bedarf“. Was den gehobenen, spezialisierten Bedarf angeht, so soll dieser von den Einwohnern aller Zentrenstufen im innerstädtischen Oberzentrum der City gedeckt werden, welches darüber hinaus auch die Versorgung für den oberzentralen Verflechtungsbereich mitträgt.

Zusammenfassend dient das Zielkonzept für das Zentrensystem in Essen auch anderen Funktionen als dem Einzelhandel „als planerische Leitlinie für die zukünftige Ordnung des Raumes und hat Konsequenzen für private und öffentliche Investitionsentscheidungen“ (Stadt Essen, 1978:7).

### **5.7.2 Beispiel Dortmund**

Auch die Planungen der Stadt Dortmund aus den 70er und 80er Jahren bieten ein interessantes Beispiel des damaligen Problemverständnisses und Umganges mit der Einzelhandelsfunktion: Der Rat der Stadt Dortmund hat im Juli 1977 das „Entwicklungsprogramm Dortmund 1990“ mit einem Planungszeitraum von 15 Jahren beschlossen. Mit ihm wurde „eine langfristige Leitlinie kommunaler Politik und Planung verbindlich festgelegt“ (Stadt Dortmund, 1977:9), wenngleich dies jedoch nur im Selbstverständnis eines Rahmenprogrammes geschah, so daß auf seiner Grundlage „in einer zweiten Planungsstufe (...) Fachbereichs- und räumliche Teilentwicklungsprogramme“ (Stadt Dortmund, 1977:9) zu erarbeiten waren. Diese Programme sollten „Siedlungsschwerpunktkonzepte, Zentrenstrukturen und Bauleitplanungen“ bestimmen (vgl. Stadt Dortmund, 1977:9). Zu den beiden erstgenannten Aufgaben gab es im Vorfeld bereits einen vom Rat gefaßten Beschluß zur räumlichen Ordnung, der bei der Aufstellung des Stadtentwicklungsprogramms eine Rahmengröße darstellte, welche zu beachten war. Bereits im November 1972 hatte der Dortmunder Stadtrat ein „Multizentrisches Raummodell als Leitziel für die Entwicklung Dortmunds“ beschlossen (Stadt Dortmund, 1977:196). Dieses hatte sich gegenüber den damals optional diskutierten Raumstrukturmodellen einer „dislozierten Entwicklung“, eines „Ringmodells“, eines „Bandmodells“, eines „Sternmodells“ eines „Kammodells“ und eines „Rastermodells“ durchgesetzt (vgl. Stadt Dortmund, 1977:196), weil von ihm angenommen wurde, daß es dem Leitziel einer „bestmöglichen Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen“ sowie der

„Stärkung der regionalen Bedeutung Dortmunds“ am besten entspräche (vgl. Stadt Dortmund, 1977:197). Daß die Einlösung dieses Leitziels eines räumlichen Modells bedurfte, hatte man zuvor erkannt<sup>13</sup>. Das „Entwicklungsprogramm Dortmund 1990“ griff im Sinne überfachlicher Vorgaben u.a. dieses multizentrische Raummodell als räumliches Ordnungskonzept auf. „Nach diesem räumlichen Entwicklungskonzept sollen im Stadtgebiet neben dem Hauptzentrum - das ist die Innenstadt, in der auch die eigentliche City liegt - mehrere Nebenzentren planmäßig gefördert und ausgebaut werden“ (Stadt Dortmund, 1977:15)<sup>14</sup>. Damit sollte das Ziel einer Gleichversorgung, d.h. „eine gleichwertige bedarfsgruppenbezogene Ausstattung aller Stadtbezirke mit Einrichtungen und Dienstleistungen“ (Stadt Dortmund, 1977:15) realisiert werden, wobei dieses Ziel im Eigenverständnis der Stadt Dortmund „identisch mit dem Ziel der Chancengleichheit ist“ (Stadt Dortmund, 1977:15) und gleichermaßen Einrichtungen der öffentlichen Infrastruktur, wie auch der privaten Versorgung umfaßt (vgl. Stadt Dortmund, 1977:16). Es sollte durch „eine Konzentration von Bevölkerung und ‚wichtigen‘ öffentlichen und privaten Einrichtungen (...) eine attraktive Zentrenbildung“, vor allem zur Stärkung der Nebenzentren gegenüber der City erreicht werden, um einerseits diese zu entlasten und andererseits die Versorgung der binnenstädtischen Peripherie mit ausgeweiteten Angeboten in den Stadtbezirken zu verbessern (vgl. Stadt Dortmund, 1977:17). Zwischen City und Nebenzentren sah das räumliche Ordnungsmodell eine Arbeitsteilung vor, die auch den Einzelhandel betrifft: „Während die Nebenzentren (...) weitgehend die ‚normale‘ Versorgung der Bevölkerung in den Stadtbezirken übernehmen sollen, soll das Hauptzentrum vor allem die Spitzenversorgung der Bevölkerung des gesamten Stadtgebietes und des oberzentralen Einzugsbereiches übernehmen“ (Stadt Dortmund, 1977:17).

Diese ersten vom „Stadtentwicklungsprogramm Dortmund 1990“ mit der Wahl des multizentrischen Modells getroffenen Vorstellungen eines räumlichen Ordnungskonzepts sollten „im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung noch weiter konkretisiert werden“ (Stadt Dortmund, 1977:17), u.a. sollte dabei „die Bedeutung und die angestrebte Ausstattung der Stadtbezirkszentren sowie der City“ (Stadt Dortmund, 1977:17) näher bestimmt werden. Dies geschah dann in den Folgejahren im Vorfeld bzw. in der ersten, d.h. noch informell-verwaltungsinternen Phase des Aufstellungsverfahrens zum neuen Flächennutzungsplan für Dortmund.

Der Rat der Stadt Dortmund hat im Juni 1978 auf Vorschlag der Verwaltung die Aufstellung eines neuen Flächennutzungsplans beschlossen. Als erster Vorentwurf wurde im Sinne eines Strategieplans, welcher die Grundzüge der Planung festlegt, das „Zielkonzept für den Flächennutzungsplan“ von der Verwaltung erarbeitet, vom Rat im Januar 1982 gebilligt und anschließend den Bürgern zur vorgezogenen Bürgerbeteiligung öffentlich dargelegt. Auf Basis der Bedenken und Anregungen, welche die Bürger zu den Zielen und Zwecken der Planung geäußert haben, wurde dann von der Verwaltung das Zielkonzept zum eigentlichen Vorentwurf des neuen Flächennutzungsplanes weiterbearbeitet und damit in die zweite, d.h. die gesetzlich geregelte und stärker formalisierte Phase des Flächennutzungsplan-Aufstellungsprozesses eingetreten. Schlußendlich wurde der neue Flächennutzungsplan für Dortmund im Juni 1985 gültig.

<sup>13</sup> Man sah es zur Erreichung der Leitzielsetzung als erforderlich an, „das quantitative und qualitative Angebot an Funktionen und Funktionsträgern sowie dessen Verteilung im Raum zu steuern und nicht lediglich - unter Nichtbeachtung des Rationalprinzips - der Nachfrage anzupassen (Entwicklungsplanung im Gegensatz zur Anpassungsplanung)“ (Stadt Dortmund, 1977:197).

<sup>14</sup> „Es sind dies die Nebenzentren Eving, Scharnhorst, Brackel, Aplerbeck, Hörde, Hombruch, Lütgendortmund, Huckarde und Mengede. Die außerhalb dieser Zentren liegenden Räume gelten als Umland für die Zentren“ (Stadt Dortmund, 1977:15).

Das Zielkonzept für den Flächennutzungsplan greift das räumliche Ordnungsmodell, wie es durch das „Entwicklungsprogramm Dortmund 1990“ in den Grundzügen formuliert wurde, auf und konkretisiert dieses, insbesondere auch hinsichtlich planerischer Aussagen zum Funktionalbereich Einzelhandel und zur weiteren Ausgestaltung der Zentrenhierarchie sowie der zwischen den Zentren vorzunehmenden Arbeitsteilung. Als planerischer Kern der Grundsätze und Zielvorstellungen, die in dem Zielkonzept geäußert werden, ist das nunmehr als „Siedlungsschwerpunktenmodell“ firmierende räumliche Ordnungs- bzw. Entwicklungskonzept anzusehen (vgl. Abbildung 5-4)<sup>15</sup>. Auch das „Siedlungsschwerpunktenmodell“ geht von der Vorstellung aus, daß eine überall gleichwertige Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen am besten gewährleistet wird durch ein System unterschiedlicher, im Raum gleichmäßig verteilter Versorgungszentren“ (Stadt Dortmund, 1982:10). Die Lenkung der städtischen Entwicklung nach den Vorgaben des Siedlungsschwerpunktenmodells soll so aus Sicht der Planungsverwaltung dazu dienen (vgl. Stadt Dortmund, 1982:11)

- die bestmögliche Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen,
- eine gute Bedienung mit dem schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehr (S-Bahn, Stadtbahn) zu gewährleisten,
- die optimale Auslastung vorhandener öffentlicher Einrichtungen zu erreichen und
- räumliche Orientierung für die planerische Zuordnung neuer Flächen für die Wohn- und Arbeitsfunktion zu gewinnen, d.h. eine disperse Siedlungstätigkeit, die nur noch mit dem Auto erschließbar ist und Freiräume entwertet, zu vermeiden und darin gleichzeitig einer Schwächung der bestehenden Versorgungszentren in den Stadtbezirken vorzubeugen.

Das Dortmunder Siedlungsschwerpunktenmodell des Zielkonzepts, welches dem Flächennutzungsplan als räumliches Ordnungsmodell zugrunde gelegt wurde, stellt sich im einzelnen dar, wie in Abbildung 5-4 wiedergegeben. Eine Grundstruktur war mit dem Verlauf der Linien von S-Bahn, Stadtbahn und dem Nahschnellverkehr der damaligen Bundesbahn vorgegeben. Die Siedlungsschwerpunkte selbst bilden das zweite Element; sie liegen in einer dreistufigen Hierarchie vor. Als Siedlungsschwerpunkt der Stufe 1 gilt alleine die Innenstadt. Die neun Stadtbezirkszentren bilden demgegenüber die Siedlungsschwerpunkte der Stufe 2. Ihnen sind jeweils zwischen einem und zwei Siedlungsschwerpunkte der Stufe 3 - insgesamt gibt es davon 10 - zugeordnet. Die (normativ gesetzte) Aufgabenverteilung für die Siedlungs-

<sup>15</sup> Die Spezifizierung des räumlichen Ordnungsmodells durch die kommunale Planungsverwaltung als „Siedlungsschwerpunktenmodell“ ist im Fall von Nordrhein-Westfalen auch als Ergebnis von landesplanerischen Vorgaben durch das Landesentwicklungsprogramm - erstmals 1974 - und einen entsprechenden Runderlaß des Innenministers („Bauleitplanung – Siedlungsschwerpunkte und Berücksichtigung landesplanerischer Dichtangaben“, vom 5.8.1976) anzusehen. In den dort genannten Grundsätzen und allgemeinen Zielen der Raumentwicklung und Landesplanung wurde damals wie heute niedergelegt, daß sich die Entwicklung der Siedlungsstruktur grundsätzlich auf Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung und innerhalb der Gemeinden auf Siedlungsschwerpunkte auszurichten hat. Der § 6 LEPro NW (Neufassung 1989) besagt, die „Gemeinden sollen die Entwicklung ihrer Siedlungsstruktur auf solche Standorte ausrichten, die sich für ein räumlich gebündeltes Angebot von öffentlichen und privaten Einrichtungen der Versorgung, der Bildung und Kultur (...) eignen (Siedlungsschwerpunkte).“ Nach § 24 Abs. 1 LEPro NW (Neufassung 1989) ist dabei „die im Rahmen der zentralörtlichen Gliederung anzustrebende siedlungsräumliche Schwerpunktbildung mit den vorhandenen oder geplanten Verkehrswegen unter besonderer Berücksichtigung des öffentlichen Personennahverkehrs abzustimmen.“ Eine besondere Aufmerksamkeit im landesplanerischen Anliegen der Konzentration der baulichen Entwicklung auf Siedlungsschwerpunkte erfährt die Schaffung von Baurechten für den großflächigen Einzelhandel durch die kommunale Bauleitplanung, denn § 24 Abs. 3 LEPro NW (Neufassung 1989) bestimmt, daß Kerngebiete und Sondergebiete für den Einzelhandel nur ausgewiesen werden sollen „soweit die in ihnen zulässigen Nutzungen nach Art, Lage und Umfang der angestrebten zentralörtlichen Gliederung sowie der in diesem Rahmen zur sichernden Versorgung der Bevölkerung entsprechen und wenn sie räumlich und funktional den Siedlungsschwerpunkten zugeordnet sind.“

schwerpunkte bzw. Zentren der einzelnen Hierarchiestufen sieht dabei folgendes vor (vgl. auch Abbildung 5-4):

- Die City als Siedlungsschwerpunkt der Stufe 1 „ist das Versorgungszentrum für die gesamte Dortmunder Bevölkerung und für weite Teile des Umlandes (...). Ihre Aufgabe besteht darin, die Einwohner mit Gütern des lang- und mittelfristigen Bedarfs sowie mit besonders wichtigen Dienstleistungen zu versorgen“ (Stadt Dortmund, 1982:11). Sie soll „regional bedeutsame Unternehmen und Einrichtungen“ aufnehmen und von Nahversorgungseinrichtungen, welche „ihren Standort in den Nebenzentren finden sollen“, entlastet werden (Stadt Dortmund, 1985:88). Entsprechend sollen in der Innenstadt hinsichtlich der Einzelhandelsfunktion Kaufhäuser und sämtliche Fachgeschäfte vorzufinden sein.
- Die Stadtbezirkszentren als Siedlungsschwerpunkte der Stufe 2 „sollen so ausgestattet werden, daß sie die Bewohner des gesamten Bezirks mit Gütern des kurz- und mittelfristigen Bedarfs sowie mit einigen wichtigen Dienstleistungen (...) versorgen können“ (Stadt Dortmund, 1982:11). Bei der Annahme von „zu erwartenden Zuwächsen bei öffentlichen und privaten Einrichtungen“ sollen diese „- soweit sie eine Bedeutung haben, die über eine wohnungsnahe Versorgung hinausgeht - auf die Kerne der Nebenzentren gelenkt werden. Hierher gehören vor allem zentrengelundene Markt- und Versorgungsfunktionen“ (Stadt Dortmund, 1985:88), zu denen die Stadtverwaltung insbesondere auch den Einzelhandel rechnet, da dieser „eine hohe Zentrenneigung“ aufweise (Stadt Dortmund, 1985:88). Das Einzelhandelsangebot soll hier unter anderem aus einem Kaufhaus, Supermärkten und konkurrierenden Fachgeschäften bestehen.
- In den Siedlungsschwerpunkten der 3. Stufe „soll in erster Linie der Bedarf an Gütern des täglichen Bedarfs und an einigen grundlegenden Dienstleistungen (...) gedeckt werden“ (Stadt Dortmund, 1982:11). Sie sind gegenüber den höherrangigen Siedlungsschwerpunkten 2. Stufe von „reduzierter Entwicklungskomplexität und -intensität“ (Stadt Dortmund, 1985:88). Neben Läden für den täglichen Bedarf ist aber für diese Zentren dennoch jeweils mindestens ein Supermarkt vorgesehen.

Im späteren Flächennutzungsplan ist von den verschiedenen Siedlungsschwerpunkten dann im klassischen Sinne der zentralörtlichen Theorie von solchen „oberer Zentralitätsstufe“, „mittlerer Zentralitätsstufe“ und „unterer Zentralitätsstufe“ die Rede (vgl. Stadt Dortmund 1985:Karte 12).

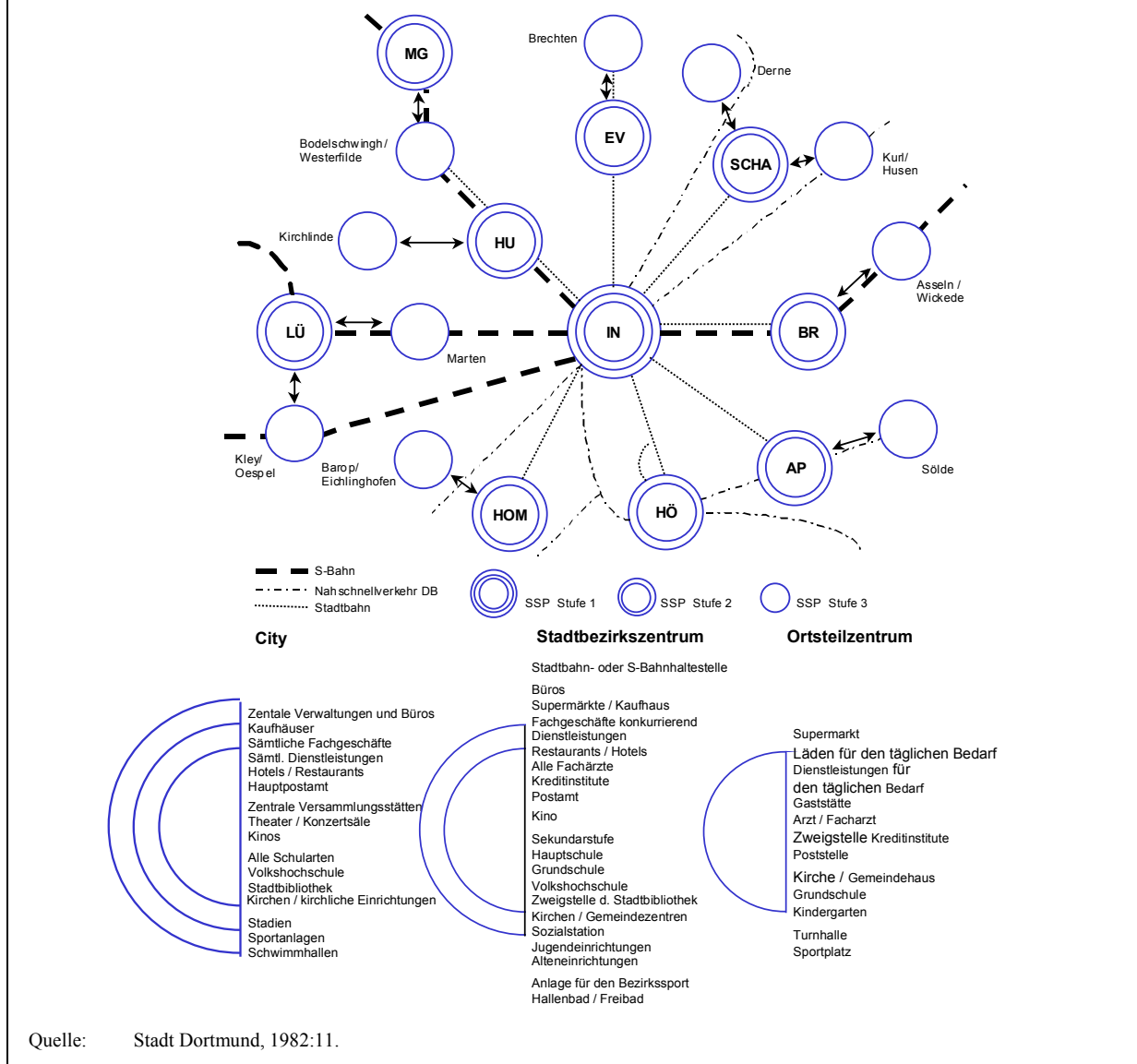
Was die Identifikation und Festlegung der verschiedenen Siedlungsschwerpunkte anbelangt, so waren diese im wesentlichen durch „die bereits vorhandenen größeren Wohngebiete mit leistungs- und ausbaufähigen Einkaufszentren, vielfältigen Angeboten öffentlicher Einrichtungen wie z.B. Schulen, Kindergärten, Sportanlagen und Arbeitsplatzkonzentrationen“ (Stadt Dortmund, 1982:10) vorgegeben. Die „verkehrsgünstige Erreichbarkeit für möglichst viele Einwohner aus der Umgebung“ (Stadt Dortmund, 1982:10) war das zweite entscheidende Kriterium. Zum Stadtbezirkszentrum etwa wurde jeweils dasjenige unter den Zentren eines Stadtbezirks erkoren, welches „die größte Zahl an Einwohnern und Arbeitsplätzen“ (Stadt Dortmund, 1982:11) aufwies. Zum Siedlungsschwerpunkt der Stufe 3 wurden diejenigen Ortsteile innerhalb der Stadtbezirke bestimmt, „die mehr als 5.000 Einwohner haben und in denen sich bereits ein kleineres Zentrum gebildet hat“ (Stadt Dortmund, 1982:11).

Ihre räumliche Abgrenzung finden die Siedlungsschwerpunkte dann durch ungefähren zeichnerischen Flächenumriß in einem Beiplan zum neuen Flächennutzungsplan 1985 (vgl.



Stadt Dortmund, 1985:Karte 12). Die tatsächlichen Zentrenbereiche innerhalb der Siedlungsschwerpunkte, d.h. die Bereiche „auf die sich Geschäfts- und Bürogebäude, Einzelhandelsbetriebe, Anlagen für Verwaltungen etc. konzentrieren sollen“ (Stadt Dortmund, 1985:138), werden in den Neben- und Unterzentren als gemischte Bauflächen und in der City als Kerngebiet dargestellt. Bereiche, in denen eine überwiegend vorhandene Wohnnutzung von Einkaufsfunktionen überlagert wird, werden im Flächennutzungsplan mit einem Raster als „Bereiche mit Marktfunktionen“ gekennzeichnet (vgl. Stadt Dortmund, 1985:138).

**Abbildung 5-4: Normative Planungsvorstellung zur Zentren- und Siedlungsstruktur Dortmunds als Grundlage für den Flächennutzungsplan von 1985**



Gegenüber diesen beiden dargestellten, als exemplarisch angesehenen Beispielen des Umganges mit dem Einzelhandel in einer früheren Phase der kommunalen Planung, ist für die jüngste Stadtplanungsgeschichte eine deutlich dezidiertere Behandlung der Einzelhandelsfunktion festzustellen (vgl. Kapitel 6 und 7). Viele Kommunen unternehmen gegenwärtig den Versuch, der Einzelhandelsproblematik durch konzeptionelle Planungen mit strategischem Gehalt im Vorfeld, aber auch durch Einsatz rechtsförmlicher Planungen gerecht zu werden. Sie wollen Handlungssouveränität zurückgewinnen und den bislang mehrheitlich nur

reaktiven, nacheilenden planerischen Umgang mit der Einzelhandelsfunktion durch eine zielorientierte, vorausschauende und agierende Einzelhandelsplanung ablösen. Mit einer aktiv betriebenen Einzelhandelssteuerung und -förderung sollen das Ansiedlungsgeschehen und seine Rahmenbedingungen beeinflusst und die nötigen Restriktionen gesetzt werden. Zu diesem Zweck erarbeiten sie Einzelhandelszentrenkonzepte und ähnliche Ansätze zur planerischen Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung. Auf die Spezifika der neuen Planungsansätze stellen die folgenden Kapitel 6 und 7 ab.

## **5.8 Zusammenfassung Kapitel 5**

Von der räumlichen Planung wird - sowohl auf Seiten des Gesetzgebers, wie auch auf Seiten der Planungspraxis in Ländern, Regionen, Kreisen und Gemeinden - die in vielerlei Hinsicht schädliche Wirkung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben beklagt, die sich in siedlungs-räumlich nicht-integrierter Standortlage ansiedeln (Kapitel 5.1). Bislang besteht jedoch noch ein substantielles Steuerungsdefizit der räumlichen Einzelhandelsentwicklung. Ortsplanung, Regionalplanung und Landesplanung sowie Bauordnung sind dafür verantwortlich. Sie alle haben die vorhandenen Instrumente, welche prinzipiell geeignet sind, die intendierten, in den Plänen stets Gültigkeit reklamierenden Steuerungsziele zu realisieren, nur unzureichend angewendet. Ein weitgehender Planungsausfall, der auf ganz unterschiedliche Motive zurückgeführt werden kann, ist festzustellen (Kapitel 5.2).

Jedoch deutet sich heute ein Wahrnehmungs- und Stimmungswandel der staatlichen Planung auf allen Ebenen an. Die Standortnahme von Einzelhandelsvorhaben, die bislang auch in den Fällen weitgehend ungehindert von den Investoren durchgesetzt werden konnte, in denen von den Ansiedlungen negative Auswirkungen auf die Raumstruktur ausgehen, zieht zusehends Kritik auf sich. So genießt der Einzelhandel gegenwärtig insbesondere aus Sicht der kommunalen Planungsämter eine Problemkonjunktur (Kapitel 5.3). Hierfür waren nicht zuletzt die Erfahrungen ausschlaggebend, die zum einen nach der Wiedervereinigung in den Neuen Bundesländern zu sammeln und zum anderen mit dem Markteintritt der neuen Einzelhandelsbetriebsform der Factory-Outlet-Center verbunden waren. Aufgrund der mittlerweile eingetretenen Problemsensibilität schicken sich die öffentlichen Planungsakteure an, das vorhandene Steuerungsinstrumentarium verstärkt anzuwenden. Sie werden damit zunehmend zur standortbestimmenden Kraft im Prozeß der Verräumlichung der Einzelhandelsfunktion, d.h. sie werden sein primärer limitierender Faktor (Kapitel 5.4).

Die Intensivierung der Steuerungsbemühungen gegenüber der Einzelhandelsfunktion erfordert jedoch ein strategisches Vorgehen, d.h. eine Behandlung der Probleme durch die Aufstellung sachgerechter Pläne, die über eine Einzelfallbetrachtung hinausgehen und einen Zukunftsentwurf beinhalten. In diesem Zusammenhang trifft es sich, daß in den Kommunen aufgrund der Überalterung der Flächennutzungspläne gegenwärtig ein ohnehin großer Bedarf an allgemeiner substantieller, strategischer Planung der lokalen Raumentwicklung aufgelaufen ist. Die Aufstellung querschnittsorientierter und fachlicher Entwicklungspläne sowie die Überarbeitung örtlicher Siedlungsstrukturmodelle erfahren eine Renaissance. Selbstverständlich ist hierbei der Einzelhandel als wichtige zentrenbildende Funktion gebührend zu berücksichtigen (Kapitel 5.5).

Neue - ihrem Inhalt nach eigentlich eher alte, d.h. die etablierten Vorstellungen perpetuierende - Planungsleitbilder auf örtlicher und überörtlicher Ebene geben Anhaltspunkte, welchen Verlauf die räumliche Siedlungsstrukturentwicklung jeweils zu unternehmen hat. Die Verpflichtung auf das Prinzip der Nachhaltigkeit steht hierbei im Mittelpunkt. Dem kann nach

Ansicht der staatlichen Planungsträger vor allem durch eine Raumentwicklung Genüge geleistet werden, die auf Zentrale Orte und auf innerörtliche Siedlungsschwerpunkte bzw. Zentren gelenkt ist. Dies entspricht generell auch der Überzeugung der in den Kommunen tätigen Planungspraktiker. In formaler Hinsicht trifft jedenfalls das gültige gesetzliche Regelwerk dahingehende eindeutige Aussagen (Kapitel 5.6). In den informellen und rechtsförmlichen Ortsplänen bisheriger Provenienz ist die Einzelhandelsfunktion - aus heutiger Sicht - planerisch nicht mit dem notwendigen Maß an Problembewußtsein, strategischer Aussage und Regelungsichte behandelt worden. Vielmehr war der planerische Umgang mit der Einzelhandelsfunktion von einem ungerechtfertigten Glauben an dessen vermeintlich auf Zentrenstandorte orientierte Standortneigung geprägt (Kapitel 5.7). Der indessen tatsächlich eingetretene Struktur- und Standortwandel des Einzelhandels läßt es jedoch notwendig erscheinen, andere Wege der Planung seiner räumlichen Verortung einzuschlagen. Dieser Versuch wird von vielen Kommunen gegenwärtig im Rahmen der Aufstellung und Verfolgung von Einzelhandelszentrenkonzepten und ähnlichen Planungsansätzen unternommen. In den folgenden Kapiteln 6 und 7 werden diese genauer untersucht.

## 6 Einzelhandelszentrenkonzepte als Antwort der Kommunen auf bestehende Planungserfordernisse – die theoretische Sicht

Während in Kapitel 4 dargelegt wurde, daß der real ablaufende Struktur- und Standortwandel des Einzelhandels in Widerspruch zu den Zielen steht, die von den öffentlichen Raumplanungsinstanzen für die Raum- und Siedlungsstrukturentwicklung verfolgt werden, konnte in Kapitel 5 hervorgehoben werden, daß insbesondere in Kommunalpolitik und kommunaler Planungsverwaltung nicht nur eine Problemsensibilisierung eingesetzt, sondern sich mittlerweile auch ein Handlungswille formiert hat, mit planerischen Mitteln ordnend auf die räumliche Einzelhandelsentwicklung einzuwirken. Vor dem Hintergrund der bislang geschilderten Fakten, Einschätzungen und prognostischen Erwartungen ergibt sich die Notwendigkeit, einer weiteren räumlichen Verschiebung der Einzelhandelsstruktur gegenzusteuern. Bei den gegebenen gültigen Zielen der Raum- und Siedlungsentwicklung ist ein weitere Ausdehnung des sekundären Standortnetzes, das vornehmlich von großflächigen Einzelhandelsansiedlungen in nicht-integrierten Lagen bestimmt wird, zum Nachteil der gewachsenen Ortskerne und Stadtzentren des primären Standortnetzes nicht hinzunehmen. Wie in Kapitel 7 näher zu zeigen sein wird, haben viele Städte konkret begonnen, Einzelhandelszentrenkonzepte oder ähnliche Planungsansätze aufzustellen, welche sich in der Qualität des Umgangs mit dem Problemgegenstand von früheren Planungen, wie sie etwa im Rahmen der Aufstellung von Stadtentwicklungsplänen und Stadtentwicklungsprogrammen der 70er und 80er Jahre verfolgt wurden (vgl. Kapitel 5.7), unterscheiden. Die Intention ist, von einer nur einzelfallbezogenen und lediglich reagierenden wieder zu einer agierenden, aktiv-gestaltenden und umfassenden räumlichen Einzelhandelssteuerung zu gelangen.

Entwicklungs- und Anwendungserfahrungen zu Einzelhandelszentrenkonzepten liegen aufgrund der Neuigkeit des Planungsinstruments bislang nur spärlich vor. Entsprechend dürftig stellt sich die Literaturlage dar, zumal es sich bei Einzelhandelszentrenkonzepten um einen Gegenstand handelt, der eher durch praktisches und pragmatisches Tun (im Verfahren von Versuch und Irrtum) in der kommunalen Planungsverwaltung herausgebildet, als durch planungstheoretisch-wissenschaftliche Arbeit in der Planungsforschung entwickelt wurde. Nur ausgesprochen wenige Arbeiten haben sich bislang dem Phänomen der Einzelhandelszentrenkonzepte und der ihnen verwandten Planungsansätze wissenschaftlich gewidmet. Bei den in der Literatur dokumentierten Beiträgen handelt es sich überwiegend um deduktiv-theoretische Überlegungen, wie solche Konzepte beschaffen sein sollten. Eine konkrete Überprüfung und Kritik bestehender Praxisbeispiele erfolgt nur in den seltensten Fällen. Eine der ganz wenigen, wenn nicht sogar die einzige Ausnahme stellt hier das Beispiel der Stadt Freiburg dar (vgl. Acocella/Kemnitz, 1998; Agenda 1999). Zu diesem Mangel an ex-post vorgenommener Kritik des Planungshandelns trägt auch bei, daß einerseits erst ganz wenige kommunale Einzelhandelszentrenkonzepte überhaupt auf eine längere Anwendungsphase zurückblicken können, und andererseits eine systematische Dokumentation und Analyse der Wirkung dieser Planungen seitens der Kommunen so gut wie nie unternommen wird.

Im folgenden werden die Erkenntnisse über Einzelhandelszentrenkonzepte, soweit die Literatur sie gegenwärtig bietet, zur ganzheitlichen Charakterisierung dieses neuen Planungsansatzes zusammengetragen. Wertvolle Hinweise ergeben sich darüber hinaus aus dem

Einzelhandelserlaß des Landes Nordrhein-Westfalen<sup>1</sup>. Dieser kann als der ambitionierteste Ansatz unter allen derartigen Ländererlassen angesehen werden, denn einerseits setzt er sich aus der übergeordneten Warte der Landesregierung ganz konkret mit planerischen Möglichkeiten der strategischen Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung für Kommunen auseinander und andererseits fordert er die Einleitung entsprechender Aktivitäten von diesen ausdrücklich ein. Wenngleich er weniger eine wissenschaftlich-reflektierende Auseinandersetzung darstellt, gibt er doch als formale Setzung einen verbindlichen, in das System der Raumplanung inkorporierten Handlungshintergrund für die Kommunen ab. Im vorliegenden Zusammenhang ist er vor allen Dingen im Hinblick auf die dort unterbreiteten allgemein-abstrakten Planungsvorschläge und Vorgaben beachtenswert, die den einzelnen Planungsfall in den Städten und Gemeinden in seinen Zielen, Instrumenten, Inhalten und Vorgehensweisen eichen sollen.

## 6.1 Übergeordneter Kontext

Es hat sich in den 90er Jahren ein weitreichender Konsens unter den relevanten Akteuren in Politik und Planungspraxis sowie bei Teilen des Einzelhandels ausgebildet, daß die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe einer gezielten landesplanerischen und städtebaulichen Steuerung bedarf (vgl. Janning, 1998:36). Die meisten Bundesländer verfügen mittlerweile über Landesplanungsgesetze bzw. über Raumordnungspläne, die als ein strikt zu beachtendes und nicht der städtebaulichen Abwägung zugängliches landesplanerisches Ziel formulieren, die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten am jeweils bestehenden zentralörtlichen Gliederungssystem auszurichten und entsprechend nur solche Ansiedlungen zuzulassen, die den zentralörtlichen Versorgungsbereich der Ansiedlungsgemeinde nicht wesentlich überschreiten (vgl. Janning, 1998:37). Ferner wird in den meisten Bundesländern die Forderung der städtebaulichen Integration von großflächigen Einzelhandelsvorhaben, also ihre standörtliche Verpflichtung auf das jeweils in der Ansiedlungskommune bestehende innerörtliche Zentrensystem, zum verbindlichen Ziel der Landesplanung erhoben, auch wenn hierzu unterschiedliche Formulierungen gewählt werden (vgl. Janning, 1998:37). Zur näheren Konkretisierung der Ziele und ihrer sachkonformen Verfolgung im praktischen Verwaltungshandeln, insbesondere in der Bauleitplanung, sind in den meisten Bundesländern entsprechende Verwaltungsvorschriften<sup>2</sup> verabschiedet worden (vgl. BAG 1995). Mit der Absicht einer Qualifizierung der von der planenden Verwaltung durchgeführten Planungs- und Genehmigungsverfahren für großflächige Einzelhandelsbetriebe haben diese Verwaltungsverordnungen bzw. Erlasse der Länder die Aufgabe, unter Verweis auf die gesetzlichen Grundlagen und die dazu ergangene Rechtsprechung die Beurteilungskriterien für die planungsrechtliche Zulässigkeit großflächiger Handelsbetriebe zu verdeutlichen und zu konkretisieren sowie die Modalitäten des Genehmigungsverfahrens (Ablauf, Zuständigkeiten, Fristen usw.) zu regeln (vgl. Hatzfeld, 1997:39). In der Regel wird in den Erlassen auch explizit auf die Notwendigkeit der Aufstellung kommunaler Zentrenkonzepte hingewiesen und deren

<sup>1</sup> Vgl. die folgende Fußnote.

<sup>2</sup> So beispielsweise in Nordrhein-Westfalen der sog. „Einzelhandelserlaß“ vom 7.5.1996 als Fortschreibung des „Verbrauchermarkterlasses“ vom 16.7.1986 mit aktualisierten Hinweisen zum städtebaurechtlichen Umgang mit Einzelhandelsgroßbetrieben und ausführlichen Regelungen speziell zu ihrer landesplanerischen Steuerung. Solche Verwaltungsverordnungen beruhen auf der Organisationsgewalt der Regierungen und dienen der Schaffung von „verwaltungsinternen Regelungen, die das Verhalten der Behörden und ihrer Bediensteten bei der Auslegung eines Gesetzes und bei der Ausübung des ihnen eingeräumten Ermessens steuern sollen“ (Avenarius, 1995:8).

Erarbeitung den Kommunen nahegelegt<sup>3</sup>. „Angesichts der raum- und stadtzerstörerischen Auswirkungen nicht integrierter Einzelhandelsgroßprojekte sind die landesplanerischen Vorgaben und ihre Konkretisierung in den Einzelhandelserlassen keineswegs überzogen. Angesichts dieser nachweisbaren Gefahrenlage kann man nicht von einer unnötigen und überflüssigen Reglementierung sprechen“ (Janning, 1998:38). Jenseits einer gegebenen sachlichen Planungserfordernis sind insofern die Kommunen in vielen Bundesländern auch formal explizit aufgefordert, kommunale Einzelhandelszentrenkonzepte zu erarbeiten.

Ohnehin setzt sich aber gegenwärtig bei vielen Kommunen „die Auffassung durch, daß die Attraktivität der integrierten Zentren nur bei einem ausgewogenen Verhältnis zu den peripheren Standorten erhalten und entwickelt werden kann“ (Bleyer, 1999:138). Daher haben unterdessen auch nicht wenige Städte mit der Erarbeitung solcher Konzepte begonnen, aber immer noch „kommt ihnen in der kommunalen Praxis (...) zu geringer Stellenwert zu“ (Kruse/Schneider, 1998:28), wenn man den Planungsbedarf bedenkt, der sich über die Zeit für den Sachbereich Einzelhandel angestaut hat. Schließlich gab es, wie Schoof (1981:188 und 191) bei einer Analyse festgestellt hat, selbst noch zu Beginn der 80er Jahre nur wenige Städte, die Zentrenkonzepte einerseits für das gesamte Stadtgebiet aufgestellt haben, und andererseits dabei gleichzeitig präzise Aussagen zu den Einzelhandelszentren getroffen oder über eine damit entsprechend abgestimmte Fachprogrammatik verfügt haben. Um eine stringente und zukunftsweisende Stadtentwicklung zu bewerkstelligen, bedarf es klarer Vorstellungen über die Ziele und wünschenswerten Zustände. Dahingehende Visionen, Leitbilder oder gar planerisch fixierte, konsensfähige Vorstellungen, wie sich die Stadt, d.h. wie sich ihre Zentren und die örtliche Einzelhandelsstruktur entwickeln kann oder sollte, sind auch heute noch längst nicht allorten vorhanden. Statt dessen „bestimmen das in den 80er Jahren eingeübte ‚Durchwursteln‘ und das Offenhalten von Entscheidungen häufig noch immer den Planungsalltag“ (Junker/Kruse, 1998:138). Im aktuellen europäischen Vergleich schneiden die deutschen Städte jedoch gut ab, denn in den meisten anderen Staaten verfügen die Städte nur in Ausnahmefällen über solche Konzepte, obwohl auch dort die räumliche Einzelhandelsentwicklung problematisiert und kritisch betrachtet wird (vgl. Blatt/Raceck, 1998:202). In den Niederlanden, Großbritannien, Irland und in Dänemark ist die Aufstellung spezieller Einzelhandelspläne für die Städte und Gemeinden jedoch bereits obligatorisch, und auch in fast allen anderen europäischen Staaten herrscht die grundsätzliche Auffassung, daß ihre Aufstellung den Gemeinden zur Pflicht gemacht werden sollte (vgl. Blatt/Raceck, 1998:202).

---

<sup>3</sup> So führt z.B. der Einzelhandelserlaß des Landes Nordrhein-Westfalen (1996:923) zunächst generell aus: „Die folgenden Hinweise, Empfehlungen und Weisungen dienen als Planungs- und Entscheidungshilfen bei der Ansiedlung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßbetrieben sowie von Nutzungsänderungen für entsprechende Zwecke.“ Intention des Erlasses ist es, die als erforderlich angesehene „Integration des Handels in funktionaler, maßstäblicher und räumlicher Hinsicht, und zwar auf Ebene des Wohngebiets, des Stadt(teil)zentrums, der Gesamtstadt und der Region“ (1996:922), herbeizuführen. Wenn dann im Hinblick auf die Behandlung des Einzelhandels durch die gemeindliche Planung den dezidierten Hinweisen und Empfehlungen zur Flächennutzungs- und Bebauungsplanung sowie zur Bauaufsicht vorangestellt wird, daß mit „der Aufstellung von gemeindlichen Einzelhandelskonzepten und der planungsrechtlichen Absicherung dieser Konzepte durch Bauleitpläne (...) die Gemeinden die Entwicklung ihrer Zentren und Nebenzentren unterstützen und für eine ausgewogene Versorgungsstruktur sorgen“ (1996:929) können, so ist damit ein entsprechender Imperativ für die Verwaltung verbunden (vgl. Kapitel 5.3).

## 6.2 Begriff, Einsatzzweck und allgemeine Zielsetzungen von Einzelhandelszentrenkonzepten

Den Gemeinden kommt bei der Steuerung der Einzelhandels- und Zentrenentwicklung eine entscheidende Rolle zu, denn die Gestaltung der lokalen Lebensbedingungen fällt - bei grundsätzlich gegebenem Vorhandensein der geeigneten Planungs- und Gestaltungsmittel (vgl. Kapitel 5.2) - größtenteils in ihren Kompetenz- und Aufgabenbereich. Dazu gehört insbesondere auch die Berechtigung, durch informelle und rechtsförmliche Planung, allem voran durch die Bauleitplanung, die räumliche und funktionale Entwicklung des Gemeindegebietes zu steuern und eine den verfolgten Entwicklungs- und Ordnungszielen dienliche Verteilung der Nutzungsansprüche im Raum anzustrengen. Auch die Einzelhandelsfunktion wird davon erfaßt. In Städten, die sich dazu entschlossen haben, die lokale räumliche Einzelhandelsentwicklung nicht mehr weitgehend sich selber zu überlassen, wird die zielkonforme Anordnung und Entwicklung von Einzelhandelsstandorten im Gemeindegebiet mit Hilfe von Einzelhandelszentrenkonzepten und ähnlichen Planungsansätzen vorgenommen.

### 6.2.1 Begriffsinhalt

Was unter einem Einzelhandelszentrenkonzept zu verstehen ist, hat Janning (1996:311) in Anlehnung an die einschlägigen Ausführungen des Einzelhandelserlasses NW (1996:929), treffend zusammengefaßt:

„In einem solchen Konzept legen die Gemeinden nach einer Analyse der Angebots- und Nachfragestruktur im Einzelhandels- und Dienstleistungsbereich ihre Entwicklungsziele sowie die Zentrenstruktur (d.h. die Standorte für die Grundversorgungszentren, die Neben- und Stadtteilzentren, die Kerngebiete in der Innenstadt für die mittel- und oberzentralen Versorgungsfunktionen und ggf. auch die Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel mit nichtzentrentypischen Hauptsortimenten) fest. Diese Konzepte sind Grundlage und Orientierung für die Bauleitplanung und für die Beurteilung von Ansiedlungsvorhaben. Sie sind von Interesse für Investoren und Grundstückseigentümer und vermitteln den Einzelhandelsbetrieben Planungs- und Investitionssicherheit.“

Ergänzend wird im Einzelhandelserlaß Nordrhein-Westfalen darauf hingewiesen, daß die Gemeinden mit „der Aufstellung von gemeindlichen Einzelhandelskonzepten und der planungsrechtlichen Absicherung dieser Konzepte durch Bauleitpläne (...) die Entwicklung ihrer Zentren und Nebenzentren unterstützen und für eine ausgewogene Versorgungsstruktur sorgen“ können und sollen (Einzelhandelserlaß NW, 1996:929). Die räumlichen und sachlichen Ordnungs- und Entwicklungsziele für die Einzelhandelsfunktion sind dabei insbesondere unter der Maßgabe einer anzustrebenden „Einzelhandelsausstattung für die angemessene Versorgung der Bevölkerung“ festzulegen (Einzelhandelserlaß NW, 1996:929). Neben der positiven Festsetzung von Flächen und Standortlagen, die fortan dem Einzelhandel vorzugsweise zur Nutzung zur Verfügung stehen sollen, wird in einem Einzelhandelszentrenkonzept im Sinne einer Negativ-Planung auch „verdeutlicht, welche räumlichen Bereiche stadtentwicklungspolitisch vom Einzelhandel insgesamt oder von bestimmtem Einzelhandel (auch nach Sortimenten bestimmt) ausgeschlossen werden sollen“ (Birk, 1999:154).

Güttler/Rosenkranz (1998:84) sprechen nur von „Einzelhandelskonzepten“, unterstreichen aber deren enge Beziehung zu umfassenderen Ansätzen der Raumstrukturplanung, indem ihrer Auffassung nach Einzelhandelskonzepte „eine Basis für generelle städtische Zentren-

konzepte bieten.“ Demgegenüber gehen Junker/Kruse (1998:138) eher von einem integrativen Ansatz aus, denn ihrer Meinung nach inkorporieren Einzelhandelskonzepte die umfassendere Aussageebene bereits, indem sie „auf der Basis von Analysen zur Einzelhandelssituation und –entwicklung (...) zum einen die Standorte unterschiedlicher Zentren bestimmen und zum anderen Funktion und Größe von Entwicklungen in diesen innerstädtischen Zentren formulieren“ sollen.

Bei alledem dienen Einzelhandelszentrenkonzepte dem Zweck, im Sinne instrumenteller Erfüllung vom Staat bzw. von seiner lokalen Repräsentanz politisch gesetzte Ziele für die Gestaltung der Raumstruktur zu verwirklichen (vgl. Knop, 1991:215). Einzelhandelszentrenkonzepte sind die verschriftlichten und programmatisch ausgearbeiteten Zeugnisse der festgelegten Strategie, mit der eine Stärkung der Innenstadt sowie der Stadtteilzentren erreicht und gleichzeitig die Entwicklung nicht-integrierter Einzelhandelsstandorte, soweit sie der beabsichtigten zentrenorientierten Siedlungsentwicklung abträglich ist, verhindert werden kann (vgl. Bleyer, 1999:138).

### **6.2.2 Grundproblem**

Das typische Grundproblem im planerischen Umgang mit der Einzelhandelsfunktion besteht für viele Kommunen immer noch darin, daß sie sich einerseits einem nahezu unverminderten Ansiedlungsdruck des Einzelhandels, vor allem großflächiger, primär auf periphere Standortlagen orientierter Betriebsformen, ausgesetzt sehen (vgl. Kapitel 4.1.1), andererseits zumeist aber weder über aktuelle Planungsgrundlagen, noch über systematisch erhobene und aufbereitete Informationen über den bisherigen Ansiedlungsprozeß und damit über die gegebene einzelhandelsspezifische raumstrukturelle Situation der Gemeinde verfügen (vgl. Kapitel 5 und 7.2). Trägt nun ein investitionswilliger Projektentwickler, Handelskonzern oder Einzelhändler einen Ansiedlungswunsch - sei es auf formellem Antragsweg, sei es über informelle Kanäle - an Stadtpolitik oder Stadtverwaltung heran, so fehlt es beiden gleichermaßen an einer geeigneten Beurteilungs- und Entscheidungsgrundlage für dieses Anliegen. Es gibt in der Regel kein allgemeinverbindliches Prüfraster, welches den Akteuren des lokalstaatlichen politisch-administrativen Komplexes als Maßstab dienen könnte, in konkretisierter räumlicher und sachlicher Hinsicht die Kompatibilität des Vorhabens mit der für den Ort angestrebten Stadt- und Siedlungsentwicklung festzustellen. Ohnehin fehlt es vielfach sogar schon an dahingehenden hinreichend operationalisierten fachlichen und querschnittsorientierten räumlichen Zielsetzungen, welche eine unabdingbare Voraussetzung für ein solches Prüfraster oder anderweitige Handlungsleitlinien darstellen. Auch den privaten Investoren, die an einer Ansiedlung interessiert sind, steht dann keine Planungsgrundlage zur Verfügung, an denen sie ihrer Standortwahl ggf. orientieren könnten.

### **6.2.3 Konkrete Zielsetzungen und Existenz abwägungserforderlicher Sachinformation als Voraussetzung für die Sicherheit des Handelns und der Vorhabensbeurteilung**

Mit der zuvor dargestellten Ausgangslage bleibt Stadtpolitik und Planungsverwaltung nur übrig, jedes Einzelhandelsprojekt isoliert als Einzelfall zu überprüfen. Über die mit dem Vorhaben verbundenen Chancen und Risiken, über Effekte der Stärkung oder Schwächung



des vorgesehenen Mikrostandortes und die Rückwirkungen auf alle anderen Standortbereiche bzw. Zentren, muß dann mit jedem neuen Ansiedlungsvorhaben erneut (unter Austragung der immer gleichen oder ähnlichen Konflikte) und zwangsläufig unter der Limitation sehr unvollständiger Information nachgedacht und entschieden werden. Der Umgang der Kommune mit dem Problem ist bei dieser Vorgehensweise tendenziell von Unsicherheiten und von einer geringen Effizienz geprägt. Eine räumlich und sachlich weitreichende multilaterale Wirkungsprognose unterbleibt und Insellösungen - eher kleineren, denn größeren Zuschnitts - drohen, produziert zu werden.

Handlungssicherheit im Bereich der städtischen Einzelhandelsentwicklung können die kommunalen Akteure zum einen nur aus der Existenz von Zielen, die auch mit Verbindlichkeit versehen sind und zum anderen nur aus dem Vorhandensein der relevanten Sachinformationen gewinnen - beides ist für eine sachgerechte Vorhabensbeurteilung unabkömmlich. Dessen ungeachtet bestehen in vielen Kommunen gegenwärtig noch in beiden Bereichen Defizite, so daß dort die Voraussetzungen für eine geordnete und planmäßige räumliche Einzelhandelsentwicklung - mit entsprechenden negativen Wirkungen für die allgemeine Siedlungsentwicklung - nicht gegeben sind (vgl. auch Kapitel 7.2). Gezwungenermaßen bleibt diesen nur die kritikwürdige Herangehensalternative einer jeweils isolierten Fallbearbeitung. Dieser Defizite und der daraus resultierenden Nachteile sind sich die Kommunen teils bewußt geworden. Mit der Entscheidung, Einzelhandelszentrenkonzepte einzuführen, deren zentrales Anliegen es gerade ist, die für eine aktive Steuerung des Einzelhandels-Ansiedlungsprozesses notwendigen Zielvereinbarungen zu treffen und die für eine solide Entscheidungsbasis benötigten Informationen und Prüfroutinen zu bieten, wollen sie diese Defizite nun beheben.

Ein für die dargestellte Ausgangslage und Einsicht symptomatisches Beispiel bietet etwa die Stadt Düsseldorf: Als Beweggrund für den Beschluß des Stadtrats, ein Einzelhandelszentrenkonzept zu erarbeiten, gibt Blume (1999:60) an, daß „angesichts der fehlenden Datengrundlage über den Bestand, über die neuen und teilweise sehr rasanten Entwicklungen von Angebot und Nachfrage und angesichts der neu entstandenen Flächenpotentiale (...) Antworten auf die Frage von städtebaulich sinnvollen Einzelhandelsstandorten und –größenordnungen gesucht wurden.“ Wenngleich bereits grundsätzliche Einigkeit darüber bestand, die Einzelhandelsentwicklung auf die vorhandenen Zentren zu konzentrieren, so bedurfte dies dennoch einer dezidierten Untersuchung und konzeptionellen Fundierung.

#### **6.2.4 Strategisches Vorgehen und allgemein-abstrakte Regelungen statt Einzelfallbehandlung**

Städte und Gemeinden sollten also auf konzeptioneller Ebene über Vorstellungen darüber verfügen, welche Einzelhandelsausstattung mittelfristig für eine angemessene Versorgung der Bevölkerung notwendig ist und welche Betriebstypen und welche Standorte für die weitere Handelsentwicklung bevorzugt herangezogen oder auch verbindlich davon ausgenommen werden sollen. Ohne derartige Zielvorstellungen und deren (innen-)verbindliche Niederlegung in einem Konzept oder in einem Plan ist eine Entwicklungssteuerung nicht möglich. In Absenz einer solchen Planungs- und Beurteilungsgrundlage wird es kaum gelingen, für die in Planungs- und Genehmigungsverfahren zu treffenden Entscheidungen jeweils ein homogenes Prüfspektrum mit einheitlichen Bewertungsmaßstäben sicherzustellen. Dies wäre aber unverzichtbare Voraussetzung dafür, eine planerische Handlungskonsistenz zu erreichen, die für die Vielzahl der räumlich dispersen Fälle sowie über den Zeitablauf Bestand hat. Andern-

falls müssten Prüfkriterien und Bewertungsmaßstäbe für jeden Einzelfall und seine Wirkungsumwelt erneut und ab ovo verhandelt werden, was die Benennung der verfolgten Ziele einschließt. Mit einer solchen Einzelfallbehandlung ist die Gefahr verbunden, daß jedesmal und in Abhängigkeit der Stärke und Richtung der Interventionsversuche (politischer) Akteure auf Basis unterschiedlicher, diffuser und nicht-explizierter Zielsysteme, mithin ohne Transparenz und Reliabilität, über die einzelnen Ansiedlungsvorhaben entschieden wird. Nach außen entsteht der Eindruck der Beliebigkeit, und jedwedes neue Vorhaben wird sich auf entsprechende Präzedenzfälle berufen können. Argumentationen zur Abwehr bzw. Lenkung einzelner Vorhaben werden zusehends schwerer fallen und unglaublich. „Ohne ein (...) Gesamtkonzept ist die Beurteilung einzelner Ansiedlungsvorhaben oft schwierig und umstritten. Häufig ist die Gemeinde dann auch zu hektischen ‚Anpassungsplanungen‘ gezwungen“ (Janning, 1996:311). Aus der Summe der Einzelfälle entsteht dann gerade nicht eine stringente Entwicklung und ein homogenes Ganzes im Sinne einer erfolgreich umgesetzten Strategie bzw. eines erfolgreich umgesetzten, einer einheitlichen Rationalität gehorchenden Konzepts. Statt dessen regiert situative Zufälligkeit und es werden Widersprüchlichkeiten und konterkarierende Effekte produziert – das Gegenteil von dem, was räumliche Planung ihrem Wesen nach erreichen möchte.

Für eine koordinierte, zielkonforme räumliche Einzelhandels- und Zentrenentwicklung in den Kommunen ist also „die Aufstellung eines Einzelhandels- und Zentrenkonzepts unabdingbar“ (Janning, 1996:311). Als Planungskonzept mit der Konkretheit begründeter Handlungsempfehlungen verhindert es eine unregelmäßige und ziellose Ansiedlungspolitik (vgl. Kruse/Schneider, 1998:28) und führt zu einer Ordnung des real platzgreifenden Entwicklungsprozesses: „Das Konzept soll die Zufälligkeit der räumlichen Einzelhandelsentwicklung, die u.a. durch die Zufälligkeit der verfügbaren Flächen entsteht, durch eine zielorientierte räumliche Lenkung ersetzen“ (Acocella/Kemnitz, 1998:155). Dementsprechend schaffen Einzelhandelszentrenkonzepte die „Bewertungsgrundlagen für die Festlegung von Einzelhandelsstandorten und Entscheidungsgrundlagen für die weitere Planung“ (Güttler/Rosenkranz, 1998:84) als Voraussetzungen für eine stringente Behandlung der Vielzahl möglicher Ansiedlungsfälle. „Solche Konzepte ermöglichen eine vorausschauende Gesamtplanung und fördern die politische Konsensbildung. (...) Auf der Basis eines Gesamtkonzepts können Entscheidungen über konkrete Ansiedlungsvorhaben in der Regel überzeugend begründet werden; unnötige Streitereien oder gar Fehlentscheidungen werden vermieden“ (Janning, 1996:311). So ist es z.B. in der Innensicht einer Planerin in der Untersuchungsstadt Würzburg das „große Ziel des Konzepts (...), ein einheitliches Verfahren festzulegen, um den Investoren begegnen zu können und wegzukommen von der Einzelfallgenehmigung; so nimmt man auch den Druck von einzelnen Personen, von den Politikern, auch vom OB, da man auf ein abstraktes Konzept verweisen kann, welches den Planungswillen ‚der Stadt‘ zum Ausdruck bringt“ (EG Würzburg).

In den spezifischen Festsetzungen, die ein Einzelhandelszentrenkonzept treffen muß, spiegelt sich die künftig intendierte räumliche Einzelhandelspolitik einer Kommune wider, und die darauf abstellende Handlungsstrategie wird mit tiefer Maßnahmendetaillierung expliziert.

### **6.2.5 Herstellung von Planungs- und Investitionssicherheit**

Die Formulierung von Entwicklungs- und Ordnungszielen und die darauf bezogene Schaffung allgemeinverbindlicher materiell-inhaltlicher, verfahrenstechnischer und programmatischer Setzungen bzw. Regelungen im Rahmen eines Einzelhandelszentrenkonzepts bewirkt

Öffentlichkeit, Transparenz und Berechenbarkeit für alle Beteiligten. Der zur Planung Anlaß gebende materielle Entwicklungsprozeß sowie das darauf bezogene künftige Verwaltungshandeln wird für alle Akteure kalkulierbar. Jedermann stehen die fortan herrschenden Ansiedlungsbedingungen für weitere Einzelhandelsvorhaben, soweit sie im öffentlich-rechtlichen Einflußbereich liegen, klar vor Augen, und gleichermaßen die Spielregeln, nach denen bei der Ansiedlung verfahren und das Vorhaben beurteilt wird. „Es sollte selbstverständlich sein, daß die Zulässigkeit neuer Großbetriebe an den Nachweis geknüpft wird, daß sich das Vorhaben in ein gesamtstädtisches, alle Branchen und Betriebsformen umfassendes Entwicklungskonzept einfügt“ (Hatzfeld, 1997:43). Ist ein solches Konzept erst verfügbar, so wird der Einzelfall zum (kategorisierten) Allfall. Damit tritt die Verlässlichkeit der unterbundenen „Ausnahmen“ und „Sonderfälle“ ein, d.h. die Gleichbehandlung aller Fälle unter Maßgabe allgemeingültiger, publik gemachter und daher nachprüfbarer Kriterien ist gewährleistet. Die in verschiedenen Rollen beteiligten Akteure können sich jederzeit der angestrebten generellen Einzelhandels- und Raumentwicklung, der örtlichen Strukturgegebenheiten (z.B. der herrschenden Angebots- und Wettbewerbssituation) sowie der Richtlinien des konkreten Verwaltungshandelns versichern und ihre Aktivitäten daran ausrichten. „Solche Strategie- oder Masterpläne schaffen Planungs- und Investitionssicherheit, ohne neue Projekte zu verhindern. Sie sollten eine ‚geordnete Offenheit‘ der Stadtentwicklung sichern und die Rahmenbedingungen der Entwicklung und den Handlungsspielraum von privaten und öffentlichen Investitionen fixieren“ (Junker/Kruse, 1998:138). Ansiedlungswillige Einzelhändler bekommen vermittelt, an welchen Standorten sie Investitionen platzieren können, und bereits ansässige Geschäftsleute, gerade auch in den Innenstädten oder Ortskernen, erhalten die Sicherheit, daß sich Modernisierungen oder andere Investitionen lohnen (vgl. Birk, 1999:160). Gleiches gilt für die Grundstücks- und Immobilienbesitzer. Und nicht zuletzt können sich die politischen und sonstigen kommunalen Entscheider, die als Einzelpersonen von den ansiedlungsinteressierten Unternehmen nicht selten als informelle Sachwalter ihrer Interessen funktionalisiert werden sollen, diesem Ansinnen und daraus entstehendem Druck entziehen: Mit einem vorliegenden Einzelhandelszentrenkonzept entsteht ihnen die Möglichkeit, fortan auf kollektiv getroffene, allgemeinverbindliche Regelungen verweisen zu können, die - objektiv an Dritte vermittelbar - weder darüber hinausgehenden Verhandlungsspielraum, noch Möglichkeiten individueller Ergebnisbeeinflussung bieten. So können den Investoren und ihren Vorhaben, sei es in offiziellen Verhandlungen, sei es in der informellen Atmosphäre vorführender Gespräche, ggf. öffentliche Interessen entgegengesetzt werden, die in der Einzelfallbehandlung ohne eine solche Planungsgrundlage weniger artikulierbar und durchsetzbar sind. Mit einem Gesamtkonzept kommt das strategische Gewicht der Planung eher zum Tragen, als es bei der alternativen Vorgehensweise der ad hoc vorgenommenen Verhandlung und Beurteilung von Vorhaben möglich wäre (vgl. Junker/Kruse, 1998:139).

#### **6.2.6 Agieren statt reagieren**

Indem die Städte und Gemeinden mit einem Einzelhandelszentrenkonzept festlegen, an welchen Standorten welche Einzelhandelsnutzungen unzulässig sind und andererseits Ansiedlungsräume benennen, in denen Einzelhandelsnutzungen erwünscht sind und ggf. sogar aktiv gefördert werden, können sie den bisher geübten reaktiven Umgang mit der Einzelhandelsfunktion in ein Agieren umwandeln. Einzelhandelszentrenkonzepte manifestieren eine vorausschauende, offensive Auseinandersetzung mit Zielen und Wegen der örtlichen

Einzelhandelsentwicklung und -steuerung, „durchaus im Sinne einer spezialisierten Flächennutzungsplanung“ (Birk, 1999:154).

### **6.2.7 Zusammenfassende Darstellung der Intention**

Faßt man dies alles zusammen, so verfolgen Einzelhandelszentrenkonzepte im wesentlichen die Absicht

- zur Erfüllung planerischer Zielsetzungen (Versorgungsziele, räumlich-stadtstrukturelle Ziele, Wachstums- und Profilierungsziele) für den Funktionalbereich Einzelhandel,
  - in Abhängigkeit von dessen Betriebsparametern (Verkaufsflächenumfang, Sortimentsstruktur, Betriebstyp, Bedarfsfristigkeit, Betriebsführungsprinzip, Verkehrsorientierung)
  - und unter Einbeziehung der gegebenen räumlichen Angebotsverteilung sowie der vorhandenen Zentren,
  - vor dem Hintergrund gegebener regionaler Nachfragestrukturen und Verbraucherverhaltensweisen
  - unter Berücksichtigung von vorhandenen bzw. gerade zur Schaffung von neuen querschnittsorientierten Siedlungsstrukturmodellen, in deren Rahmen sich die weitere allgemeine Siedlungsentwicklung der Kommunen vollziehen soll,
- die räumliche Steuerung der Standorte von Einzelhandelsbetrieben zu vollbringen.

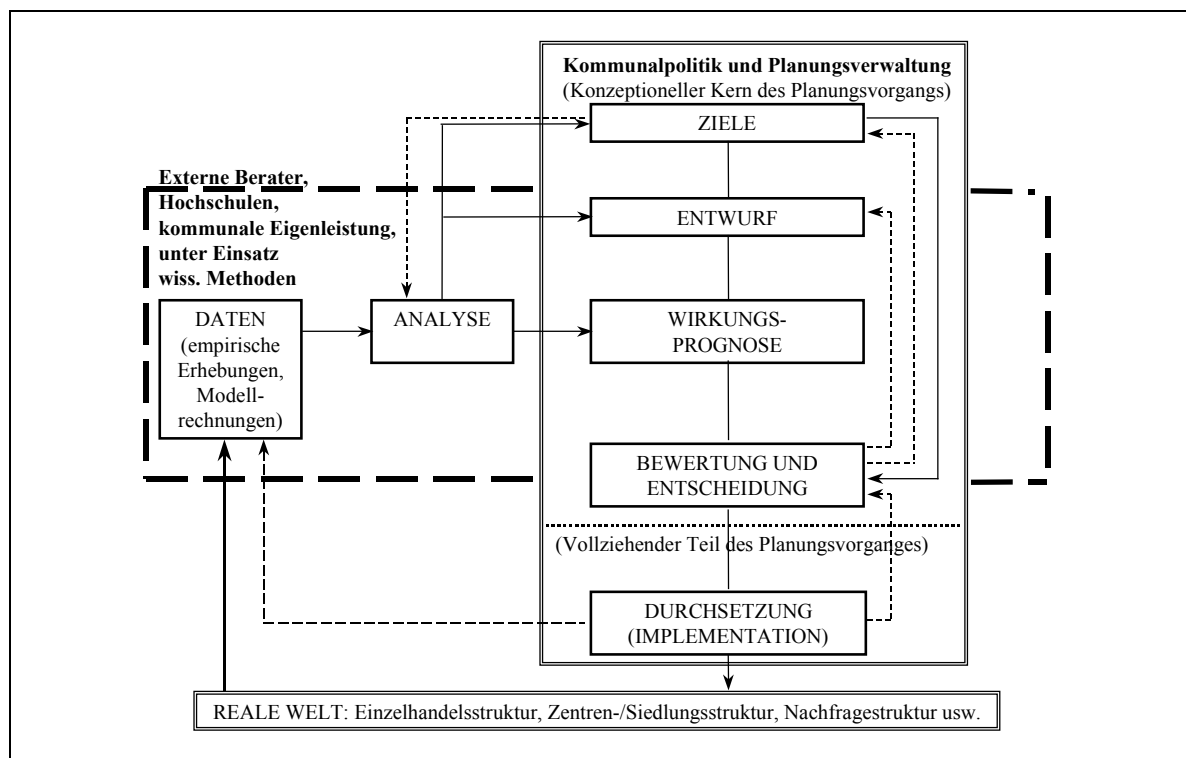
## **6.3 Elementare Bestandteile und Aussageebenen von Einzelhandelszentrenkonzepten**

Wenn der oben dargestellten Intention von Einzelhandelszentrenkonzepten Rechnung getragen werden soll, so müssen sie über zwei generelle Aussageebenen verfügen. Zum einen muß eine deskriptive Bestandsaufnahme und -analyse der örtlichen Einzelhandels- und Zentrumsituation geleistet werden und zum anderen müssen, darauf aufbauend, planerisch-konzeptionelle Aussagen getroffen werden (vgl. etwa Junker/Kruse, 1998:138; Birk, 1999:154). Dies beinhaltet die Bewertung der vorgefundenen Verhältnisse, die Benennung von Zielen und der zu deren Erreichung geeigneten Instrumente sowie die Identifikation geeigneter Verfahrensroutinen und bereits weitreichend konkretisierter Handlungselemente.

Zur Bewältigung des Analyseschrittes beauftragen die Kommunen oft ein Einzelhandelsgutachten, nur wenige erbringen die Analyse und die dafür notwendigen empirischen Erhebungen und/oder Modellierungen in Eigenleistung. In der Regel werden in den Gutachten neben der Darstellung von Fakten auch bereits Situationsbewertungen und erste Handlungsvorschläge unterbreitet. Ob und wie weit sich die Kommunen diese zueigen machen, ist unterschiedlich. Unabhängig davon, in wessen Verantwortung dieser Arbeitsschritt geleistet wird, ist jedenfalls die fachlich fundierte Bestandsaufnahme der gegebenen Einzelhandelssituation als geradezu unverzichtbare „Voraussetzung für ein ordnungsgemäßes, in seiner Umsetzung rechtlich haltbares Einzelhandelskonzept“ (Birk, 1999:154) anzusehen.

Wie sich aus Abbildung 6-1 ersehen läßt, entsprechen die Bestandteile eines Einzelhandelszentrenkonzepts, bzw. die notwendigen Arbeitsschritte zu dessen Aufstellung, denjenigen des allgemeinen Planungsmodells.

Abbildung 6-1: Allgemeines Planungsmodell



Quelle: Veränderte Darstellung nach Harris 1967.

Im konzeptionellen, d.h. im planenden und entwerfenden Arbeitsschritt eines Einzelhandelszentrenkonzepts sind Ordnungs- und Entwicklungsziele zu bestimmen und Bewertungsmaßstäbe zu erarbeiten. Mit ihnen muß anschließend die in der Analyse nach Status Quo und Entwicklungsaussicht beschriebene Situation beurteilt werden. So werden die unter den gegebenen Zielsetzungen als kritisch anzusehenden Sachverhalte identifiziert und benannt. Für diese gilt es dann, Möglichkeiten der Verbesserung bzw. Abhilfe zu finden. Die gesammelten und auf Realisierbarkeit zu prüfenden Verbesserungsvorschläge werden in ein abgestimmtes Handlungs- und Maßnahmenprogramm überführt. Zur Herstellung der Innen- und Außenverbindlichkeit ist dieses in den relevanten kommunalen Gremien zu beschließen und nach Möglichkeit auch Rechtsförmlichkeit herbeizuführen. Soweit die sich als notwendig erweisenden Verfahrens-, Informations- und Organisationsstrukturen in der Regelverwaltung und in der ggf. einzubeziehenden weiteren Akteursumwelt noch nicht bestehen, müssen sie als erste Schritte der Implementation geschaffen werden. Anschließend erfolgt die breite Durchsetzung der materiellen Konzeptinhalte, die Maßnahmen werden sukzessive umgesetzt und die vereinbarten Regelungen angewendet. Der Umsetzungsfortschritt und die in der Anwendung des Konzepts getätigten Erfahrungen sollten kontinuierlich ebenso erfaßt werden, wie die sich einstellenden Erfolge (oder Mißerfolge) auf der Wirkebene. Nach einem bestimmten Zeitraum ist aber auf jeden Fall eine Erfolgskontrolle durchzuführen und das Konzept im Bedarfsfall an neu eingetretene Bedingungen anzupassen. Als Grundlage dafür muß in aller Regel erneut eine umfassende Analyse vorgenommen werden.

Was die konkreten inhaltlichen Aussagen bzw. Arbeitsschritte anbelangt, so sollten Einzelhandelszentrenkonzepte sinnvollerweise folgendes leisten (vgl. etwa Kruse/Schneider 1998; Junker/Kruse 1998; Blatt/v. Raczek 1998; Büchner 1999; Birk 1999; vgl. auch Abbildung 6-2):

- Struktur- und Entwicklungsanalyse des Einzelhandelsbestands in räumlich feingliedrig disaggregierbarer Aussageschärfe mit Rückschau in die Vergangenheit, soweit entsprechende Daten vorliegen, und Prognose für die kommenden 5 bis 10 Jahre. Dabei muß sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite untersucht werden. Ferner sind örtlicher und regionaler Bezugsraum gleichermaßen relevant. Im Abgleich von Angebots- und Nachfragestrukturen ist der örtlich bestehende Bedarf an Einzelhandelsverkaufsflächen in globaler Hinsicht sowie teilräumlich und auch sortimentsspezifisch festzusetzen. Da es über die allgemeinen raumordnungsrechtlichen und landesplanerischen Schranken hinaus hierzu keine objektiven und verbindlichen Maßstäbe (etwa Ausstattungskataloge oder Richtwerte) gibt, ist dieser Arbeitsschritt nur auf der Basis bereits vorhandener Zielsetzungen leistbar (s.u.).
- Gemeindeweite Analyse der spezifischen baurechtlichen Situation und des damit verbundenen baurechtlichen Gefährdungspotentials durch unerwünschte Einzelhandelsansiedlungen. Hier ist insbesondere die „Inventurpflicht“ der Kommunen angesprochen, Bebauungspläne älteren Datums, die auf den Bestimmungen der Baunutzungsverordnungen von 1962 und 1968 basieren, auf die aktuelle Baunutzungsverordnung umzustellen sowie die Überplanung gefährdeter Baugebiete bzw. Standortbereiche im unbeplanten Innenbereich vorzunehmen.
- Analyse der bestehenden Siedlungsstruktur mit der Aufgabe der Identifikation bestehender und möglicher künftiger Zentrenbereiche.
- Festsetzung von Zielen für die Ordnung und Entwicklung der örtlichen Einzelhandels-situation im gesamten Gemeindegebiet und seinen Teilräumen (z.B. Stärkung der Zentren, Ordnung des städtischen Gefüges oder Sicherstellung der Nahversorgung). Ein allgemeines Leitbild der Einzelhandelsentwicklung kann zur bündigen Darstellung formuliert werden.
- Festlegung quantitativer Ziele für Wachstum oder Schrumpfung des Einzelhandelsbesatzes, d.h. für das örtlich in einem bestimmten Zeithorizont zu realisierende Versorgungsniveau. Dies ist sortimentsspezifisch und in räumlicher Hinsicht zu konkretisieren. Ein kommunales Einzelhandelszentrenkonzept trifft gleichermaßen auf gesamtstädtischer, wie auch auf kleinräumig-teilräumlicher Ebene Aussagen.
- Identifikation und Festsetzung von Tabu- und Gefährdungsflächen. Damit wird verdeutlicht, welche räumlichen Bereiche stadtentwicklungspolitisch vom Besatz mit Einzelhandelsfunktionen vollständig ausgeschlossen oder von bestimmten Einzelhandelsangeboten (auch nach Sortimenten abgegrenzt) freigehalten werden sollen.
- Festlegung einer Sortimentsliste, die in Abhängigkeit der örtlichen Steuerungsproblematik eine Zuordnung aller Warensortimente in Kategorien unterschiedlicher Zentrenrelevanz vornimmt.
- Zuordnung der vorhandenen, potentiellen und geplanten Standortbereiche in Kategorien der städtebaulichen Integration, beispielsweise „integrierter“, „teil-integrierter“ und „nicht-integrierter“ Standortlagen.
- Hinreichend genaue, d.h. trennscharfe räumliche Festlegung der Standortbereiche, welche die bisherige und künftige Einzelhandelsentwicklung getragen haben und künftig tragen sollen.
- Dies bedeutet die Formulierung eines Handelsversorgungsnetzes durch Festlegung der Zentren- bzw. Standortbereiche sowie der darauf bezogenen Zentrenhierarchie unter Angabe der jeweiligen Versorgungsfunktionen. Ggf. sind Entwicklungsobergrenzen und Sortimentseinschränkungen zu benennen. Es entsteht korrespondierend zu dem ggf. erar-

beiteten allgemeinen Entwicklungsleitbild für den Einzelhandel ein räumliches Einzelhandelsleitbild, das mit den bestehenden räumlichen Leitbildern für die allgemeine Siedlungsentwicklung zu harmonisieren ist. Die Festlegung eventueller neuer Einzelhandelsstandorte hat mit der Festlegung neuer Zentren zu korrespondieren bzw. umgekehrt.

- In Anwendung dieses Leitbilds auf die identifizierten konkreten Problem- und Handlungskontexte, d.h. auf sämtliche Standortlagen des Einzelhandels, die einer Steuerung und/oder Entwicklung bedürfen, sind einzelne Maßnahmenpakete, welche die zieladäquaten Festsetzungen und Handlungsschritte vornehmen, zu schnüren, so daß ein Katalog der Teilraummaßnahmen entsteht. Für jeden Standort- bzw. Problembereich sind hierin die im Leitbild formulierten Ziele standortspezifisch zu detaillieren und entsprechende angepaßte Festsetzungen z.B. von Verkaufsflächenobergrenzen, Sortimentseinschränkungen und Nutzungsausschlüssen vorzunehmen. Darüber hinaus können in diesem Katalog auch vor Ort zu ergreifende flankierende Maßnahmen und die dahinter stehenden kommunalen (Fach-)Planungen benannt werden, die nicht originär und alleine den Einzelhandel betreffen, seine Funktion aber dennoch stützen können. Dies ist in der Regel bei allen Vorhaben mit der Zielsetzung einer generellen Stärkung der Zentren der Fall.
- Vom Charakter der Maßnahmen her lassen sich grob zwei Handlungsteilkonzepte, die sich beide jeweils analytischer als auch entwerfender Arbeitsschritte bedienen, sachlich voneinander abgrenzen. Während das erste Handlungsteilkonzept sich im weiter gefaßten Sinne auf die Entwicklung und Ordnung des Einzelhandels bezieht, dient das zweite Handlungsteilkonzept zur Herstellung der Steuerungsvoraussetzungen für die Einzelhandelsfunktion im rechtsförmlichen Bereich. In diesem zweiten Handlungsteilkonzept sind die Aufgaben zu benennen und zu erledigen, die in der Bauleitplanung bestehen, um einen tragfähigen rechtlichen Handlungshintergrund für die Umsetzung des gesamten Einzelhandelszentrenkonzepts zu schaffen. Beide Handlungsteilkonzepte sind eng ineinander verwoben, können aber auch für sich alleine erarbeitet werden, wenn das jeweils andere Element bereits vorhanden ist.

## 6.4 Typische Zielsetzungen

Unverzichtbarer Kernbestandteil eines jeden Planungsprozesses, einer jeden Erarbeitung eines Konzepts, Planes oder Programmes ist die Benennung von Zielen. Auch bei der einzelhandelsbezogenen Planung setzt die „Beantwortung der Frage nach dem ‚was tun‘ (...) einigermaßen konsistente Vorstellungen über das ‚was wollen‘ voraus“ (Hatzfeld/Roters, 1998:532). Ohne das Wissen der planenden Akteure darüber, in welche Richtung und wie stark die Wirklichkeit durch ihr Tun verändert werden soll, werden sich die dafür geeigneten Vorgehensweisen und Handlungen nicht bestimmen lassen. Ohne das Vorhandensein von Zielen ist es nicht einmal möglich, gegebene Zustände überhaupt als problematisch zu erkennen. Mangelt es an vor Ort formulierten Zielsetzungen, so bieten immerhin extern gesetzte, verbindliche Maßstäbe eine Orientierung, wenn sie nicht sogar - konditional oder final das Verwaltungshandeln programmierend - strikte Einhaltung verlangen, wie dies z.B. mit bestehenden gesetzlichen Regelungen der Fall sein kann. Gerade für die räumliche Einzelhandelsplanung bieten die Gesetzesaussagen von Baugesetzbuch und Baunutzungsverordnung zahlreiche Anknüpfungspunkte für die gemeindliche Zielbestimmung, die es an imperativem Charakter und Eindeutigkeit nicht fehlen lassen.

Auch wenn - oder gerade weil - „die Formulierung von Zielvorstellungen zu den schwierigsten Problemen im demokratischen Entscheidungsprozeß gehört, insbesondere weil die

Werturteile einer ganzen Stadt sehr schwer ergründbar und zudem einem ständigen Wandel unterworfen sind“ (Nauer, 1970:85) ist es für den Bereich der Einzelhandelsplanung aus pragmatischer kommunaler Sicht als eine günstige Ausgangslage anzusehen, daß hierfür ein enges Korsett gesetzlicher Kodifikationen geschnürt ist. Werden diese Vorschriften beachtet, liegen viele Globalziele für die kommunale Einzelhandelsplanung auf der Hand, wenngleich diese noch einer (räumlichen) Konkretisierung bedürfen, die nur mit dem Wissen um die lokalen Bedingungen vorgenommen werden kann. Mit den teils vorhandenen Ländererlassen zur Einzelhandelsplanung wird den Kommunen noch eine zusätzliche Hilfestellung gegeben, wie die abstrakten gesetzlichen Regelungen mit ihren teils finalen, teils konditionalen Programmierungsansprüchen in konkrete räumlich und sachlich ausdifferenzierte kommunale Planungsansätze transformiert werden können. Eigentlich sollte es den Kommunen vor diesem Hintergrund relativ leicht fallen, konsistente Zielsysteme für die örtliche Einzelhandelsentwicklung und -steuerung aufzustellen. Vom Grundsatz her geht es nach herrschender Meinung um die Globalziele, neue Erscheinungsformen des Einzelhandels standorträumlich in bestehende Zentrenstrukturen zu integrieren, bereits geschehene Fehlentwicklungen nachsorgend zu behandeln, weitere Fehlentwicklungen zu unterbinden und dabei die bisher organisch gewachsenen Einzelhandels- und Zentrenstrukturen nicht zu zerstören.

Die schriftliche bzw. bildliche Explizierung der örtlich verfolgten Ziele der Einzelhandelsentwicklung und -steuerung sowie ihrer Interdependenz zu den Zielen der allgemeinen örtlichen Raumentwicklung und ihre Vermittlung an eine breite Öffentlichkeit, zumindest aber an die prozeßbeteiligten Akteure, ist alleine bereits als eine wichtige Funktion der Einzelhandelszentrenkonzepte anzusehen. Sie eignen sich hervorragend, um die Ziele und Belange für den Funktionalbereich Einzelhandel in seiner kontextuellen Einbindung in die allgemeine örtliche Siedlungsstrukturentwicklung gebündelt festzulegen sowie allgemeinverständlich darzustellen und mit dem dadurch verbundenen Transport in die Öffentlichkeit für eine Berechenbarkeit der künftigen örtlichen Einzelhandelspolitik und Einzelhandelsplanung für alle Beteiligten zu sorgen (vgl. Birk, 1999:160).

Was nun die materiellen Absichten von Einzelhandelszentrenkonzepten in einem etwas detaillierteren Blick anbelangt, so werden in der Literatur immer wieder die im folgenden aufgeführten Steuerungs- und Entwicklungsziele genannt (vgl. auch Kapitel 5.1 und 7.4), welchen die lokale Einzelhandelspolitik sowie deren Umsetzung in einem strategischen Planungsansatz Rechnung tragen muß:

- Unter Berücksichtigung des zentralörtlichen Gliederungsprinzips sollen räumlich ausgeglichene, gleichwertige Versorgungsstrukturen im Sinne einer bedarfsgerechten Warenversorgung der Bevölkerung in allen Landesteilen, aber auch in allen städtischen Teilräumen aufrecht erhalten und fortentwickelt werden (vgl. Janning, 1996:308 und 1998:36; Bleyer, 1999:138). Dabei kommt der Sicherung und Stärkung der Nahversorgung als unterster Versorgungsebene eine besondere Bedeutung zu (Kruse/Schneider, 1998:28). Es geht um die Aufrechterhaltung des Versorgungsprinzips „Nähe“ für die Grundversorgung. In zumutbarer Entfernung zu ihren Wohnstandorten sollen die Haushalte ein ausreichendes Geschäftsangebot vorfinden, in welchen der Bedarf an Gütern des täglichen Bedarfs gedeckt werden kann. Für diese „zumutbare Entfernung“ existiert kein abschließend verbindlicher Maßstab, jedoch wird der Anspruch erhoben, daß die Versorgung noch fußläufig, d.h. auch ohne die Verfügbarkeit eines Autos möglich sein muß. Hierfür gibt es zahlreiche Richt- und Erfahrungswerte, die zwar graduell voneinander



abweichen, bei denen jedoch keiner über das Limit einer maximal für zumutbar gehaltenen Wegstrecke von 1.000 Metern (einfacher Weg) für die Erreichung des nächstliegenden Nahversorgungsangebotes hinausgeht. Die Mehrzahl der Empfehlungen stellen auf eine Entfernung von nicht mehr als ca. 700 Metern für den einfach zurückgelegten Einkaufsweg ab. Der Einzelhandelserlaß NW (1996:925) geht z.B. davon aus, „daß die Nahversorgung für den kurzfristigen Bedarf i.d.R. noch in einer Gehzeit von 10 Minuten möglich sein soll.“ Bei einer Gehgeschwindigkeit von 3,5 km/h entspricht dies einer Distanz von knapp 600 Metern. Idealerweise müßte daher bei einem anzulegenden Umwegfaktor von 1,2 innerhalb eines Radius‘ von 500 Metern um jeden Wohnstandort ein Geschäft oder eine Ladengruppe vorzufinden sein, welche den Nahversorgungsbedarf in vollem Umfang abdeckt. Ein einzelner Lebensmitteldiscount-Betrieb kann dies aufgrund seines eingeschränkten Sortiments von ca. 700 bis 1.000 Artikeln und wegen fehlender Frischwaren nicht leisten. Da die dauerhafte Aufrechterhaltung der tradierten sehr kleinteilig-dezentralen Versorgungsstruktur durch Einzelhandelsgeschäfte in Streulage (einzelne Anbieter oder kleine Ladengruppen), soweit sie noch vorhanden ist, nicht realistisch erscheint, wird die Zielsetzung verfolgt, eine Dezentralität der Versorgungsstruktur auf der nächsthöheren Ebene der Ortsteilzentren (sog. „C-Zentren“ oder „D-Zentren“) zu erreichen: Wenigstens diese soll vor der Erosion bewahrt werden. Die Vorstellung geht dahin, die wohnungsnahe Versorgung durch kompakte Grundversorgungszentren, d.h. durch eine Konzentration mehrerer, nach Möglichkeit branchenungleicher Anbieter, ggf. ergänzt durch haushaltsorientierte Dienstleistungsangebote, zu gewährleisten.

Der zweite Aspekt räumlich ausgeglichener Versorgungsstrukturen betrifft die Verteilung der Angebotsstandorte der höheren Bedarfsstufen. Auch die Deckung des mittel- und langfristigen Bedarfs sollte - relativ gesehen - in jeweils möglichst geringer Entfernung zu den Wohnsiedlungen erfolgen können, wozu die Etablierung eines hierarchischen Raumstrukturmodells von Zentren entsprechender Versorgungsstufen in Analogie zur zentralörtlichen Theorie unternommen wird. Die Einzelhandelsentwicklung ist daher, so der Anspruch, auf ein innergemeindliches Zentralsystem aus städtebaulich integrierten Standortbereichen für die verschiedenen Versorgungsstufen zu konzentrieren und zu verpflichten. Dazu gehört auch - und dies ist der dritte Aspekt der Errichtung einer ausgeglichenen Versorgungsstruktur -, daß dem großflächigen Einzelhandel, soweit er zentren-schädliche Sortimente führt, davon abweichende Ansiedlungsmöglichkeiten genommen werden.

Insgesamt wird damit das Ziel der Realisierung einer funktionalen Arbeitsteilung zwischen Innenstadt und Stadtzentren im Hinblick auf aufwandsminimierende Versorgungsstrukturen des haushaltsorientierten Angebotsbestands verfolgt (vgl. Güttler/Rosenkranz, 1998:84). Um die dazu notwendigen funktionsfähigen Geschäftszentren unterschiedlicher Versorgungsreichweite in zentralen Orten bzw. städtischen Zentren zu erhalten, ist das siedlungsräumliche Konzentrationsgebot auch weiterhin gültige Leitlinie des Planungs-handelns.

- Die Erhaltung, Sicherung und Schaffung attraktiver, lebendiger und leistungsfähiger Innenstädte, Stadtteil- und Ortszentren gilt dementsprechend als unspezifisches Globalziel (vgl. Janning, 1998:36; Kruse/Schneider, 1998:28). Dabei ist insbesondere die Stärkung der innerstädtischen Einkaufsfunktion und der zentralen Versorgungsaufgaben beabsichtigt (vgl. Kruse/Schneider, 1998:28), denn die stadtbildende Kraft des Einzelhandels wird als unverzichtbar für die angesprochenen Aufgabe angesehen (vgl. Janning, 1996:308). Vor allem das private Investitionspotential der Handelsunternehmen muß auch künftig für

die Weiterentwicklung der städtebaulich integrierten Versorgungsbereiche gewonnen werden (vgl. Janning, 1996:308). Die Sicherung und Weiterentwicklung der Einzelhandelsfunktion in den Zentren ist originäres und primäres Ziel von Einzelhandelszentrenkonzepten, gleichwohl aber auch mittelbares Ziel, um dort zu einer Stabilisierung der Nutzungsvielfalt beizutragen und gleichfalls dem Nebenziel der Erhaltung bzw. Verbesserung der Aufenthaltsqualität zu dienen (vgl. Güttler/Rosenkranz, 1998:84).

- Durch eine zentrenorientierte Entwicklung des Einzelhandels soll die Effizienz der dort getätigten öffentlichen Infrastrukturinvestitionen gewährleistet werden, denn die vorhandenen Anlagen erfahren durch die Konzentration von (publikumswirksamen) Angeboten und Nutzungen in ihrem Umfeld eine bessere Auslastung, und neue öffentliche Investitionen können dort multilateral für eine große Anzahl von privaten Angeboten gleichzeitig wirksam werden und nicht nur für einige wenige (vgl. Janning, 1996:309).
- Der in Zentren angesiedelte Einzelhandel soll faire Rahmenbedingungen für seine unternehmerischen Aktivitäten gewährt bekommen (vgl. Janning, 1998:36). Dem noch in den städtischen Zentren verbliebenen traditionellen mittelständisch strukturierten Einzelhandel wird eine wichtige Rolle bei der Profilierung dieser Standortbereiche zugemessen, da er vielfach die Fachhandelskompetenz stellt und maßgeblich für einen individuellen Geschäftsbesatz sowie ein entsprechend unverwechselbares Erscheinungsbild verantwortlich zeichnet, was die konzernangehörigen Filialgeschäfte weniger leisten können. Gerechtfertigt aufgrund der preisverzerrenden Effekte des dort bestehenden Marktversagens, sollen durch die Verhinderung unangepaßter Einzelhandelsentwicklungen an nicht-integrierten Standorten die Wettbewerbsbedingungen für den Einzelhandel in Zentrenlage verbessert werden. Die Herstellung gleicher Bedingungen für alle Anbieter im Wettbewerb wird als wichtiger Beitrag zur Erhaltung und Revitalisierung der Zentren angesehen. Allerdings ist in Erinnerung zu halten, daß dabei nur bodenrechtliche Erwägungen eine Rolle spielen dürfen: Es erfolgt kein Eingriff in den Wettbewerb, sondern es werden lediglich die Standortbereiche festgelegt, an denen dieser Wettbewerb ausgetragen werden darf.
- Mit der Bewahrung fairer Wettbewerbschancen für den traditionellen Einzelhandel der Fachgeschäfte, Kauf- und Warenhäuser sollen auch Arbeitsplätze gesichert werden, da deren Betrieb in der Regel personalintensiver ist, als dies bei den Betriebstypen der Fall ist, die nicht-integrierte Standorte bevorzugen (vgl. Janning, 1996:308).
- Der motorisierte Einkaufsverkehr soll reduziert werden, und nicht zwingender zusätzlicher Pkw-Einkaufsverkehrs gar nicht erst entstehen (vgl. Janning, 1996:309 und 1998:36; Kruse/Schneider, 1998:28): Durch eine zentrenorientierte Einzelhandelsentwicklung und die damit einhergehende Nähe zu den Nachfragestandorten, die Angebotskonzentration und die Funktionsbündelung soll eine Minimierung des Einkaufsverkehrs in Fahrtlänge und Fahrtenanzahl ermöglicht werden. Mit der Aufrechterhaltung dezentraler Angebotsstrukturen sollen vor allem zusätzliche und entfernungsgrößere einkaufsbedingte Autofahrten vermieden, respektive die Möglichkeit der Erledigung bestimmter Einkäufe mit nicht-motorisierten Verkehrsmitteln für die Verbraucher offengehalten werden. Zudem geht es darum, die Auslastung der bestehenden zentrenorientierten ÖPNV-Infrastruktur nicht unnötig herabzumindern.
- Durch die sparsamere Flächeninanspruchnahme einer zentrenorientierten Einzelhandelsentwicklung soll dem Ziel des Freiraumschutzes gedient werden (vgl. Janning, 1996:309 und 1998:36): Wenn die Einzelhandelsfunktion auf Standorte innerhalb der Zentren verpflichtet, d.h. die Inanspruchnahme von immer mehr Außenbereichsflächen durch (die bei

gegebenem Bodenpreisgefälle flächenextensiv mit eingeschossiger Bauweise und großen arklflächen operierenden) Einzelhandelsgroßprojekte vermieden wird, dann soll dies auch dem Schutz des in Stadt und Stadtregion verbliebenen Freiraums dienen. Die bislang noch nicht von der Siedlungsentwicklung beanspruchten Gebiete haben aufgrund ihrer relativen örtlichen Knappheit eine hohe Bedeutung als Naherholungsraum, als ökologischer Rückzugsraum und als Klimapuffer.

- Als handlungspraktisches Ziel ergibt sich vor diesem Hintergrund die Schaffung von Mechanismen und Instrumenten, die zu einer zielkonformen räumliche Steuerung der unterschiedlichen Einzelhandelsbetriebsformen führen. Das besondere Augenmerk liegt dabei auf Fach- und Spezialmarktansiedlungen und insgesamt auf den großflächigen Betrieben.

Nicht zufällig weisen die genannten Zielsetzungen eine weitreichende Überdeckung mit denjenigen möglichen negativen städtebaulichen Auswirkungen auf (vgl. auch Kapitel 5.1 und 6.8.5.1.3), die es bei der Ansiedlung eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs nach Maßgabe der Zulässigkeitsvorschrift des § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO zu prüfen und zu vermeiden gilt.

## **6.5 Weitere Eigenschaften**

In der Literatur wird auf einige weitere Eigenschaften von Einzelhandelszentrenkonzepten hingewiesen, die im folgenden jeweils kurz dargestellt werden sollen.

### **6.5.1 Kein Eingriff in den Wettbewerb**

Nicht oft genug kann darauf hingewiesen werden, daß Einzelhandelszentrenkonzepte keineswegs danach trachten, in den wirtschaftlichen Wettbewerb des Einzelhandels einzugreifen, auch wenn es vordergründig so erscheinen mag, „daß Kommunen bei Standortkonzepten für den Einzelhandel eine Gratwanderung zwischen planerischem Dirigismus und marktwirtschaftlicher Entfaltungsmöglichkeit des Einzelhandels im Interesse der gesamten Stadtentwicklung“ vollführen müßten (Knop, 1991:215). Der planerische Dirigismus geht nur so weit, wie er rein bodenrechtliche Aspekte berührt und wie es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (vgl. § 1 Abs. 3 BauGB): Es werden lediglich die räumlichen Rahmenbedingungen festgesetzt, unter welchen sich der Wettbewerb allgemein zu vollziehen hat. „Die jeweilige Stadt oder Gemeinde bestimmt allein räumlich, wo der Wettbewerb stattfindet, behindert oder lenkt ihn selbst aber nicht. Die räumliche Bestimmung von Baumöglichkeiten ist typisch für die kommunale Bauleitplanung, unzulässige Wettbewerbswirkungen gehen hiervon auch bei anderen Bebauungsplanfestsetzungen (z.B. Wohnbebauung) nicht aus“ (Birk, 1999:155).

### **6.5.2 Differenzierte Aussage- und Handlungsebenen**

Einzelhandelszentrenkonzepte dienen ihrem Selbstverständnis nach dem umfassenden planerischen Umgang mit der Einzelhandelsfunktion. Dies erfordert einen breit angelegten Planungsansatz, seine Detaillierung bis in den Bereich konkreter Maßnahmen- und Handlungsprogramme, sowie seine differenzierte Ausgestaltung zwischen strategischer und

operativer Aussage- und Handlungsebene auf der einen und zwischen planerisch-informeller und rechtsförmlicher Aussage- und Handlungsebene auf der anderen Seite. Des weiteren erfolgt auf der Instrumentenebene eine Kombination aus Mitteln des „Push“ und des „Pull“, d.h. aus Zwangsmitteln, Anreiz- und Abschreckungsmitteln, Gestaltungsmitteln und Mitteln der Information und Kommunikation (vgl. Brösse, 1975:58).

### **6.5.3 Umsetzung als fundamentaler Bestandteil**

Einzelhandelszentrenkonzepte verfolgen auch im planungsprozessualen Sinn einen umfassenden Ansatz. Sie sind darauf angelegt, mit der Koppelung von Zielbestimmung, Planentwurf und Maßnahmenprogramm die Umsetzungsebene weitreichend zu determinieren und teils auch schon zu betreten bzw. zu inkorporieren. Obwohl es sich um konkrete Maßnahmen handelt, müssen einige eher der Planaufstellungsphase als der Umsetzungsphase zugerechnet werden, als deren erfolgsnotwendige Vorbedingung sie sich erweisen. „Pläne sind künftig noch weniger als heute eine sich selbst erfüllende Prophezeiung. Sie setzen sich auch nicht ausschließlich nach dem Prinzip von Befehl und Gehorsam um. Neben die Planungsebene tritt vielmehr gleichberechtigt die Umsetzungsebene“ (Runkel, 1999:257). Dem wollen Einzelhandelszentrenkonzepte durch die vorbereitende Erarbeitung von sachlich und räumlich detaillierten Maßnahmenkatalogen Rechnung tragen. In der Einheit der Bestimmung von Handlungszielen und von Wegen und Mitteln der Zielerreichung, d.h. in der Explikation der für die Umsetzung der festgelegten Ziele geeigneten Handlungen, gewinnen Einzelhandelszentrenkonzepte ihren strategischen Charakter, denn sie zeigen auf diese Weise, wie die zukünftige Realität, die mit den Zielen skizziert wird, herbeigeführt werden kann (vgl. Brake, 2000:258). Ein Vertrauen alleine auf räumliche Entwicklungsleitbilder und die Hoffnung darauf, daß sich diese im inkrementellen Weg vieler und darüber hinaus unverbundener Einzelentscheidungen und -projekte einlösen werden, erscheint nicht als erfolgsversprechend (vgl. Brake, 2000:285).

Lendi (1982:9) formuliert als allgemeine Anforderungen an eine Entwicklungsplanung, welcher ein Umsetzungserfolg beschieden sein soll, daß sie zum einen von einer inneren Folgerichtigkeit und Zieladäquanz der vorgesehenen Maßnahmen gekennzeichnet sein muß, zum anderen diese Maßnahmen aber auch richtig dosiert und über längere Zeit verfolgt werden müssen. Einzelhandelszentrenkonzepte wollen die planerischen Grundlagen dafür schaffen, daß dies für den Einzelhandelsbereich in der Anwendungsphase (Prüfung der Zulässigkeit des Einzelfalls) bzw. Umsetzungsphase (Durchführung von konkretisierenden Detailplanungen sowie von Maßnahmen) geschehen kann.

### **6.5.4 Korrespondierende Elemente von Verhinderungs- und Angebotsplanung**

Häufig gehen Einzelhandelszentrenkonzepte angesichts ihrer ambitionierten und vielschichtigen Steuerungs- und Entwicklungsziele gleichzeitig auf mehreren, miteinander korrespondierenden Handlungsebenen vor. Dabei kommt es darauf an, daß sich die Planung nicht alleine auf eine Position der reinen Abwehr, d.h. der „Verhinderungsplanung“ zurückzieht, sondern daß gleichzeitig auch eine Angebotsplanung betrieben wird. Nur auf die verfeinerte Anwendung restriktiver Planungsinstrumente zu setzen, wird dem Anliegen nicht gerecht (vgl. Brake/Karsten, 1998:170). Hier „zeigt die Erfahrung, daß die Erfolgsaussichten von Planungsstrategien, die allein auf planungsrechtlichen Steuerungsinstrumenten beruhen,

ausgesprochen gering sind“ (Hatzfeld, 1997:41). Neben die Festsetzung von Tabuflächen, die fortan keinesfalls mehr für eine (ggf. bestimmte) Einzelhandelsnutzung zur Verfügung stehen sollen, und ihre planungsrechtliche Abschottung muß eine Positivplanung treten, welche (ggf. auch neu auszuweisende) Flächen erwünschter Einzelhandelsnutzung aufzeigt, also Entwicklungsbereiche benennt (vgl. Brake/Karsten, 1998:170). Wie auch Prieb (1999:253) fordert, müssen Einzelhandelszentrenkonzepte darauf bedacht sein, daß „räumliche Planung aus der Defensive herauskommt. So konsequent sie die Entstehung innenstadtgefährdender Handelsagglomerationen an autoorientierten Standorten verhindern muß, so sehr muß sie auch versuchen, Angebote an verträglichen Standorten zu machen, um Investitionen des Handels zu ermöglichen“ (Prieb, 1999:253). Darüber hinaus muß im Aussagespektrum der Konzepte aber auch der offensive Umgang mit den problematischen, bereits existierenden Einzelhandelsansiedlungen gesucht werden und es müssen diese in ein Gesamtkonzept eingebunden werden.

Wenn Lendi (1982:9) generell befindet, daß es der „Neigung der Planung, die eigeninitiativen Kräfte zu übersehen und nur vom Plan her zu denken, (...) in jeder Phase zu widerstehen“ gilt, so trifft das auch für Einzelhandelszentrenkonzepte zu. Pläne sind nicht Selbstzweck, und wie jeder Stadtentwicklungsplan dies für viele Funktionsbereiche tut, so dient ein Einzelhandelszentrenkonzept spezifisch für die Einzelhandelsfunktion „als Positivplan der Förderung jener Kräfte, die einen substantiellen Beitrag an die Stadtentwicklung leisten, und als Negativplan der Hemmung zerstörerischer Faktoren. Letztlich geht die angestrebte Entwicklung aus den zu fördernden positiven Kräften hervor, die deshalb in erster Linie zu beachten sind. Ohne die abwehrende, restriktive Planung gelingt es aber nicht, einen ‚gedeihlichen‘ Rahmen zu schaffen“ (Lendi, 1982:9). Wenn Einzelhandelszentrenkonzepte also zum einen versuchen, die Entwicklung des Einzelhandels in den Zentren zu unterstützen und zusätzliches Investitionskapital der Handelskonzerne hierher zu lenken, so müssen sie gleichzeitig doch durch restriktive Setzungen flankierend versuchen, eine weitere Ansiedlung von großflächigem zentrenrelevantem Handel an Standorten außerhalb der Zentren zu unterbinden.

Diese Doppelstrategie findet häufig darin ihre Entsprechung, daß Einzelhandelszentrenkonzepten in zwei entsprechende Teilkonzepte untergliedert werden können: Einem eher strukturell-entwerfenden Teil steht ein eher rechtsförmlich-bauleitplanerischer Teil gegenüber. Während das erste Handlungsteilkonzept den konzeptionellen Rahmen für die Entwicklung und Ordnung des Einzelhandels setzt und materielle Handlungsvorschläge aller Art - von der Formulierung allgemein-abstrakter Regelungen bis hin zur Festlegung querschnittsorientierter Programme für einzelne Standortbereiche - ausarbeitet, dient das zweite Handlungsteilkonzept zur Herstellung der Steuerungsvoraussetzungen für die Einzelhandelsfunktion im rechtsförmlichen Bereich. Beide stehen dabei jedoch in enger inhaltlicher Verbindung und bedürfen daher einer genauen Abstimmung aufeinander.

#### **6.5.5 Rechtsförmliche Planung als integrale Handlungsebene**

Kaum eine Gemeinde hat heute schon in ihrer Plankulisse alle baurechtlichen Schlupflöcher beseitigt, die für planerisch unerwünschte Einzelhandelsansiedlungen ausgenutzt werden könnten. Die flächendeckende Suche nach solchen vorhandenen, bisher unbeanspruchten, aber berufungsfähigen Baurechten und deren Zurücknahme oder Einschränkung durch die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen schafft erst die Voraussetzung für eine zielkonforme Steuerung des Ansiedlungsgeschehens von Einzelhandelsbetrieben. Die auf strategischer Planungsebene formulierten Ansprüche finden ihre Erfüllung nur, wenn das

einzelne Bau- bzw. Nutzungsvorhaben in deren Durchgriff steht. Insofern sind flächendeckende Baurechtsanalyse und Durchführung ggf. notwendiger Programme zur Aufstellung oder Anpassung rechtsförmlicher Pläne der Gemeinde ein zentrales Element von Einzelhandelszentrenkonzepten. Ihre Verwirklichungswahrscheinlichkeit wird von der Ernsthaftigkeit ihres Niederschlags gerade auf der operativen Handlungsebene der rechtsförmlichen kommunalen Planung entscheidend vorbestimmt. Dies wird besonders deutlich, wenn man bedenkt, daß die einschlägigen überörtlich tätigen Handelskonzerne in der Regel in ihren Expansions- und Standortplanungsabteilungen Mitarbeiter mit professionellem Qualifikationshintergrund beschäftigen, welche die in ihrem Expansionsgebiet liegenden Kommunen ganz bewußt und systematisch nach Ansiedlungsmöglichkeiten durchforsten, die aufgrund von alten Baurechten (z.B. in Industrie- und Gewerbegebieten nach den Bestimmungen der Baunutzungsverordnungen von 1962 und 1968) oder wegen vorhandener Beplanungslücken (unbeplanter Innenbereich mit bereits vorhandenen, strukturbildenden großflächigen Einzelhandelsbetrieben) in verkehrsgünstiger und zugleich städtebaulich nicht-integrierter Standortlage bestehen. Auch Immobilienmakler, Projektentwickler und handelsexterne Investoren beteiligen sich an dieser Suche.

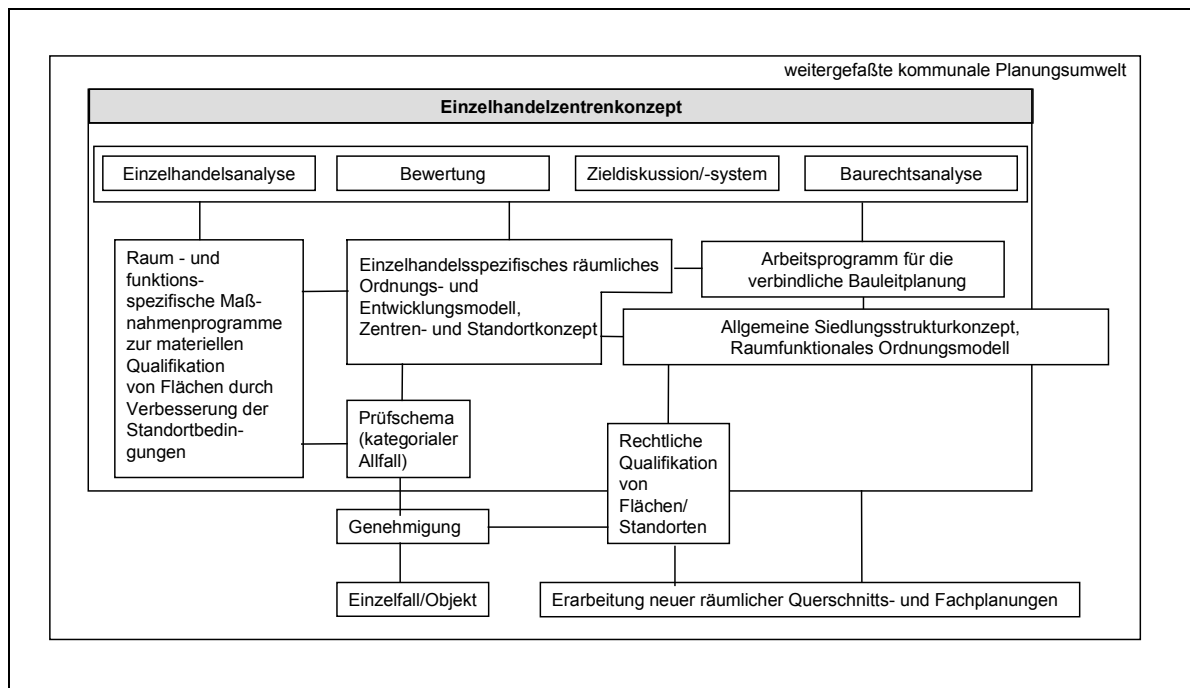
Umgekehrt sind aber auch diejenigen Bestandteile der Einzelhandelszentrenkonzepte, in denen die strategischen Festlegungen getroffen werden, für den operativen Vollzug von entscheidender Bedeutung. Sie stellen nicht nur im Einzelfall der Schaffung neuen Baurechts oder der Erteilung einer Baugenehmigung die notwendige Orientierungshilfe in der Entscheidungsfindung zur Verfügung, sondern sie sind auch der Garant dafür, daß die Planaufstellung oder die Genehmigungserteilung mit großer rechtlicher Robustheit vollführt werden kann. Die in jüngerer Vergangenheit gesammelte „Erfahrung zeigt, daß die Rechtsprechung solchen Gesamtkonzeptionen eine erhebliche Achtung entgegenbringt!“ (Birk, 1999:158). Dort manifestieren sich die städtebaulichen Gründe, die einerseits für die Baugenehmigungsbehörde notwendig sind, um bestimmte Einzelhandelsvorhaben ablehnen zu können, und andererseits für die Planungsverwaltung Voraussetzung dafür sind, (einzelhandelsrestriktive) Bebauungspläne aufzustellen oder dahingehend zu ändern bzw. zu ergänzen. Auch für den Einsatz der Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung sind städtebauliche Gründe ausschlaggebend.

Einzelhandelszentrenkonzepte indizieren Standortlagen positiv wie negativ und bilden damit, insbesondere im Hinblick auf § 11 Abs. 3 und § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO, die Grundlage für eine konsequente Anwendung des städtebaurechtlichen Steuerungsinstrumentariums. Dies nicht nur im Hinblick auf abwehrende, vorhabenverhindernde Planinhalte, sondern auch auf den Einsatz der Bauleitplanung im gestaltenden, angebotskonstituierenden Sinne, etwa bei der Schaffung neuer Baurechte in der Innenstadt oder in den Stadtteilzentren (vgl. Janning, 1996:305; Güttler/Rosenkranz, 1998:85). In jedem Fall erfordert die gewünschte „rechtssichere Anwendung des planungsrechtlichen Instrumentariums (...), daß sich die jeweilige Stadt oder Gemeinde konsequent verhält. Sie muß definieren, welchen räumlichen Bereich - Innenstadt, Ortsmitte, Stadtteilzentren - sie mit dieser Bauleitplanung schützen und entwickeln will. Für diese Bestimmung ist kein gesonderter Bauleitplan notwendig; es reicht ein qualifizierter Gemeinderatsbeschluß auf eindeutiger kartenmäßiger oder vergleichbarer Grundlage“ (Birk, 1999:157).

Als erfolgversprechend für die Wirkung von Einzelhandelszentrenkonzepten wird also die Kombination von materiell-inhaltlichen und planerisch-rechtsförmlichen Maßnahmen angesehen. Erst auf der Basis eines verräumlichten einzelhandelsspezifischen Ordnungs- und

Entwicklungsrahmens kann das zur Verfügung stehende städtebauliche Steuerungsinstrumentarium eingesetzt werden und als ganz wesentlicher Teil der Konzeptverwirklichung greifen. Einzelhandelszentrenkonzepte können daher regelrechte Arbeitsprogramme für die Bauleitplanung sowie bestimmte Verfahrensregelungen („Zentrenverträglichkeitsprüfung“ von Großvorhaben) beinhalten, so daß von ihnen durchaus auch als von einer spezialisierten Flächennutzungsplanung gesprochen werden kann (vgl. Birk, 1999:154).

**Abbildung 6-2: Grobelemente von Einzelhandelszentrenkonzepten**



Quelle: Eigene Darstellung.

Grundsätzliche Planungsgedanken zunächst in nicht-rechtsförmlichen Plänen festzuhalten und diese auch im Gemeinderat zu beschließen, hat sich angesichts der immer schwierigeren und schwerfälligeren direkten Überführung städtebaulicher und sonstiger planerischer Entwürfe in einen rechtsförmlichen Plan in der Stadtplanungspraxis als probates Vorgehen etabliert (vgl. Albers, 1993:406). Der Rechtscharakter bzw. die Verbindlichkeit von Einzelhandelszentrenkonzepten ist aber differenziert zu beurteilen. Diejenigen Anteile, die in einem „abgetrennten“ Bauleitplanungsverfahren, das genauen gesetzlichen Regelungen unterworfen ist, zu erbringen sind, gewinnen ohnehin die damit verbundene rechtsförmliche Qualität einer Satzung. Der Rechtscharakter bzw. die Verbindlichkeit des Einzelhandelszentrenkonzepts im Ganzen kann unterschiedlich sein und hängt von der Intention ab, die mit seiner Aufstellung und Implementation verfolgt wird (vgl. auch Kapitel 7.5.2). Erfolgt nicht einmal ein Gemeinderatsbeschluß, wird lediglich der Charakter einer verwaltungsinternen Arbeitsunterlage mit einer gewissen Binnenverbindlichkeit für den Arbeitsprozeß innerhalb der Stadtverwaltung erreicht. Soll ein wirklich ernsthafter Versuch einer aktiven und vorausschauenden Einzelhandelsplanung unternommen werden, so muß das Einzelhandelszentrenkonzept aber mit einem möglichst hohen Grad an Verbindlichkeit nach außen und nach innen bewehrt werden. Im Spektrum der verfügbaren Handlungsoptionen kommunaler Politik und Verwaltung bedeutet dies die Herbeiführung entsprechender Gemeinderatsbeschlüsse. Zunächst sollte im Stadtrat eine Willensbekundung über die Aufstellung eines Einzelhandelszentrenkonzepts durch einen Ratsbeschluß erfolgen, später sollten auch das ausgearbeitete Einzelhandelszen-

trenkonzept selbst bzw. seine wichtigsten Bestandteile formell vom Stadtrat beschlossen werden. Wenn es sich hierbei um Bauleitplanverfahren handelt, werden diese ohnehin durch Satzungsbeschluß als Ortsrecht fixiert: Soweit sich dies aus der durchzuführenden Baurechtsanalyse bzw. dem im Einzelhandelszentrenkonzept formulierten Arbeitsprogramm für die verbindliche Bauleitplanung ergibt, müssen in der Erarbeitungsphase des Gesamtkonzepts - oder je nach Prozeßorganisation im Anschluß daran - Aufstellungsbeschlüsse über die Aufstellung, Ergänzung oder Änderung von Bebauungsplänen gefaßt und nach Abschluß der Planausarbeitung jeweils ein Satzungsbeschluß herbeigeführt werden. Für den hiervon erfaßten Planungsinhalt bzw. Regelungsgegenstand wird dann ein Höchstmaß an Verbindlichkeit erlangt.

Während also für Bebauungspläne und bestimmte andere Materien, für welche eine entsprechende gesetzliche Grundlage besteht, im Wege eines Satzungsbeschlusses durch den Gemeinderat verbindliches Ortsrecht geschaffen werden kann, verbleibt für jene Bereiche, für die keine solche Grundlage besteht, nur die Möglichkeit, darüber einen sogenannten schlichten Ratsbeschluß zu fassen. Nur in den gesetzlich vorgesehenen Fällen ergehen Beschlüsse des Rats als Satzung, ansonsten ergehen sie als einfache, sog. „schlichte“ Ratsbeschlüsse (vgl. Erichsen, 1997:115). Letzteres trifft auf Einzelhandelszentrenkonzepte bzw. für deren einzelne Bestandteile zu (mit Ausnahme derjenigen, die in einem Bauleitplanungsverfahren zu bearbeiten sind). Nach Birk (1999:157) reicht es aus, einen Gemeinderatsbeschluß über ein Einzelhandelszentrenkonzept in toto herbeizuführen, um einerseits damit wirksame städtebauliche Zielsetzungen zu konstituieren, an denen sich Bauleitplanung und Baugenehmigungspraxis zu orientieren haben, und andererseits damit gleichzeitig eine rechtssichere Anwendung des planungsrechtlichen Instrumentariums zu ermöglichen: Da eine rechtssichere Anwendungspraxis eine Konsequenz im Handeln erfordert, sollte der Ratsbeschluß die eindeutige kartenmäßige oder eine anderweitig geeignete detaillierte Erfassung derjenigen räumlichen Bereiche und (Sub-)Zentren enthalten, welche die Kommune mit einer bestimmten Bauleitplanung schützen und entwickeln will (vgl. Birk, 1999:157). Ein gesonderter Bauleitplan ist dafür nicht notwendig.

Mit dem Beschluß eines Einzelhandelszentrenkonzepts im Gemeinderat ist deshalb insoweit keine direkte Setzung von Ortsrecht verbunden. Allerdings löst ein Ratsbeschluß eine Selbstbindung des Gemeinderates dahingehend aus, daß er zum einen weitere Beschlüsse, die Rückwirkungen hierauf entfalten könnten, handlungskonsistent trifft, und daß er zum anderen die Verwaltung veranlaßt, für die gebührende Umsetzung bzw. Beachtung des Beschlusses Sorge zu tragen und ggf. noch notwendige weitere Schritte zu unternehmen sowie eventuell ergänzende Beschlüsse vorzubereiten. Die Planungsinhalte des Einzelhandelszentrenkonzepts sind also keineswegs der Beliebigkeit des Umgangs oder größeren Interpretationsspielräumen anheimgestellt: Vielmehr ist ein Ratsbeschluß Ausdruck der Willensbildung der kommunalen Vertretungskörperschaft und in deren Folge verbindliche handlungsleitende Vorgabe für die Verwaltung. So ist es deren Aufgabe, den Ratsbeschluß umzusetzen, wie es Aufgabe des Rates ist, dies zu kontrollieren. Darüber hinaus hat sich der Stadtrat in der kontinuierlichen Auseinandersetzung mit dem zuvor Beschlossenen zu vergewissern, daß die fortfolgenden weiteren Beschlüsse sachkonsistent dazu getroffen werden - es sei denn, der betreffende Beschluß wird aufgehoben. Dieses gilt gerade auch für die Bauleitplanung, explizit durch § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 10 BauGB unterstrichen, der besagt, daß insbesondere auch „die Ergebnisse einer von der Gemeinde beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung“ bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen sind. Dem Bürgermeister kommt hierbei eine



zentrale Stellung zu, denn als kommunalem Wahlbeamten obliegt ihm nicht nur generell die Leitung der Verwaltung, sondern, neben anderem, insbesondere die Vorbereitung und Durchführung der Beschlüsse des Rates sowie die Erledigung der Geschäfte der laufenden Verwaltung (vgl. Erlenkämper, 1996:176; z.B. § 40 GO NW). Die Umsetzung der Ratsbeschlüsse ist grundsätzlich Aufgabe des Bürgermeisters und sie muß - solange diese nicht von ihm beanstandet wurden - unverzüglich erfolgen (vgl. z.B. § 62 GO NW). Der Bürgermeister hat allerdings das Recht, Beschlüssen des Rates, durch die er das Wohl der Gemeinde als gefährdet erachtet, zu widersprechen (vgl. Erlenkämper, 1996:196). Insofern kann ihm hier im Hinblick auf die Sicherstellung von Handlungskonsistenz im Wirken des Rates eine große Bedeutung zugesprochen werden, er ist in diesem Sinne auch erster Sachwalter eines Einzelhandelszentrenkonzepts. Ferner obliegt es dem Bürgermeister jedoch auch, den Rat über alle wichtigen Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung, und selbstverständlich dabei auch über Planungsangelegenheiten, zu unterrichten (vgl. z.B. § 55 GO NW). Neben der „Bringschuld“ des Bürgermeisters existiert aber auch die „Holschuld“ des Rates, denn dieser überwacht grundsätzlich die Durchführung der eigenen Beschlüsse und kontrolliert die Verwaltung (vgl. z.B. § 55 GO NW).

Daß getroffene Ratsentscheidungen in ihrer (inhaltlichen) Gültigkeit von einem gewissen zeitlichen Fortbestand sein sollten, läßt sich auch daraus ersehen, welche formelle Bedeutung ihnen zugemessen wird: Die vorschriftsmäßig gefertigte und unterzeichnete Niederschrift eines Ratsbeschlusses ist eine öffentliche Urkunde im Sinne der Zivilprozeßordnung mit der Bedeutung eines Beweismittels für den beurkundeten Vorgang ihres Inhaltes und der bezeugten Tatsache (vgl. Lübking, 1996:233). Der geringstmögliche formelle zeitliche Fortbestand eines Ratsbeschlusses ergibt sich indessen aus der Regelung, daß in der gleichen Ratssitzung über einen Gegenstand nicht noch einmal eine Beschlußfassung erfolgen kann, also eine Neuabstimmung bzw. Aufhebung des Beschlusses frühestens in der folgenden Gemeinderatssitzung möglich ist.

Beschließt der Gemeinderat ein Einzelhandelszentrenkonzept im Sinne einer informellen Planung, so erwächst daraus also eine gewisse Verbindlichkeit und zeitlich fortdauernde Verpflichtung des Handelns. Das rechtliche Gewicht einer mit einem positiven Gemeinderatsbeschuß versehenen Planungskonzeption resultiert aber nicht nur aus der damit verbundenen Selbstbindungswirkung für den Gemeinderat, sondern ferner auch aus einer im Baugesetzbuch nach § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 10 vorgesehenen Beachtlichkeit vorhandener - auch informeller - städtebaulicher Pläne und Programme für die rechtsförmliche Planung. Beschließt der Gemeinderat etwa ein bestimmtes räumliches Ordnungsmodell für die Einzelhandelsfunktion als Leitlinie der weiteren Planungen, dann ist dies als Abwägungsbezug in die Entscheidung über das „ob“ und „wie“ der anstehenden rechtsförmlichen Planungen, z.B. in die Entscheidung über die Ausweisung eines Sondergebietes für den großflächigen Einzelhandel abseits bestehender Zentren, einzubeziehen.

Auch aus Sicht der Erfahrungen, die im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Zentren“ gewonnen werden konnten, ist zur Realisierung der Ziele eines Einzelhandelszentrenkonzepts seine Beschlußfassung durch den Stadtrat unabweislich notwendig - darüber hinaus wird aber auch „die Verankerung in den Vereinssatzungen privater Organisationen und die Personalisierung der Umsetzungsverantwortung“ in den Akteurskreisen, die außerhalb von Rat und Verwaltung beteiligt sind, als sehr wünschenswert angesehen (ExWoSt-Informationen 20.5-6, 1999:33).

### **6.5.6 Beteiligte Akteure**

In der Literatur besteht Einigkeit darüber, daß die Aufstellung eines Einzelhandelszentrenkonzepts nicht alleine verwaltungsintern geschehen kann, sondern daß verschiedenen Akteure, die entweder über ein fachspezifisches Know-How verfügen, oder aber als potentielle Protagonisten des Umsetzungsprozesses für die Sache gewonnen werden müssen, von Anfang an in die Arbeiten einbezogen werden müssen. „Bei der Aufstellung kommunaler Einzelhandelskonzepte ist insbesondere eine Beteiligung der Bezirksplanungsbehörden, der Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Organisationen des Einzelhandels sowie eine Abstimmung mit den betroffenen Nachbargemeinden im Sinne einer freiwilligen interkommunalen/regionalen Abstimmung zu empfehlen“ (Einzelhandelserlaß NW, 1996:929). Selbstverständlich ist auch die weitere Öffentlichkeit, insbesondere die planungsbetroffene Bevölkerung, an geeigneter Stelle des Planungsprozesses in problemadäquater Intensität, d.h. in Abhängigkeit des Konfliktpotentials, das zu erwarten ist, zu beteiligen (vgl. Kapitel 7.6.14).

### **6.5.7 Regionale Abstimmung lokaler Konzepte**

Da im Bereich der Einzelhandelsversorgung einerseits eine besondere Mobilität der Nachfrage besteht und von den Konsumenten nicht selten die gesamte Region als Angebotsraum wahrgenommen wird, und da sich andererseits bestimmte räumliche Angebotsstrukturen regional bereits verfestigt haben, muß aus Sicht der Kommune eine besondere Aufmerksamkeit darauf gerichtet sein, mit den eigenen Planungen keine Insellösungen zu produzieren. Entscheidungen über die für den lokalen Bezugsraum vorgesehenen Ziele und Maßnahmen sollten nicht ohne Kenntnis darüber getroffen werden, welche Planungen die näher und weiter entfernten Nachbarkommunen für den Einzelhandel betreiben, denn es kommt auch darauf an, die lokalen Einzelhandelspolitiken und Planungskonzepte im Sinne einer entstehenden regionalen Gesamtrationalität untereinander abzustimmen. Es gilt, einen Flächenwettlauf als Ergebnis eines überzogenen interkommunalen Konkurrenzdenkens zu vermeiden, der hohe volkswirtschaftliche Kosten verursacht. „Wenn Einzelhandelskonzepte nachhaltig Sinn machen sollen, dann bedarf es mehr gemeindlich nachbarlicher Abstimmungen. Vielfach wird schon der Ruf nach regionalen Kooperationen laut“ (Bleyer, 1999:138), für welche etwa mit dem „Interkommunalen Einzelhandelskonzept für den Kreis Mettmann“ (vgl. Lademann 1999), oder dem „Regionalen Einzelhandelskonzept östliches Ruhrgebiet“ (vgl. Lehnerdt/Prinz/Schmidt-Illguth, 2000) die ersten Praxisbeispiele bestehen.

## **6.6 Politischer Wille als unabdingbare Erfolgsvoraussetzung**

Als eine unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg von Einzelhandelszentrenkonzepten wird in der Literatur angesehen, daß ihre Ziele und Inhalte von der Kommunalpolitik getragen werden. „Am Anfang eines jeden Zentrenkonzepts steht der politische Wille der zuständigen kommunalen Gremien, die Innenstadt als Einzelhandelsstandort zu erhalten oder aber erst zu entwickeln“ (Büchner, 1997:83) und/oder dies auch für die Nebenzentren sowie die ggf. als notwendig erachteten städtebaulich nicht-integrierten Einzelhandels-Ansiedlungsbereiche zu tun. Der Rat der Stadt muß sich die Aufgabe der Einzelhandels- und Zentrenplanung zum eigenen Anliegen machen und entsprechende Aktivitäten von der Verwaltung einfordern. Unterstreichen kann er dies mit einem Ratsbeschluß über die Aufstellung eines solchen

Konzepts. Gleichwohl geht die Initiative zur Thematisierung des Problembereichs in der Regel eher von der Stadtverwaltung aus. Diese ist aber - auch im Sinne einer möglichst frühzeitigen Beteiligung der relevanten Akteure - daran interessiert, den Stadtrat, die Ausschüsse und den Bürgermeister über die Sache und eine dahingehende Planungsnotwendigkeit zu informieren und als Garanten einer erhöhten Umsetzungswahrscheinlichkeit zu gewinnen.

Es genügt jedoch nicht, den politische Willen des Stadtrats einmal in einem Ratsbeschluß zu fixieren, sondern es kommt darauf an, ihn verstätigt über die Zeit aufrecht zu erhalten und als Handlungsmaßstab wirken zu lassen. „Das beste städtebaurechtliche Instrumentarium nützt nichts, wenn die städtebaupolitische Zielsetzung den Versuchungen erliegt, denen sie ausgesetzt ist“ (Büchner, 1997:83). Die kommunalen Gremien müssen den (im nachhinein oft nur vordergründig bestehenden) wirtschaftlichen Anreizen widerstehen, die von einem ansiedlungswilligen Einzelhandelsprojekt ausgehen, das aber - unter Hinweis auf optionale Ansiedlungsmöglichkeiten in Nachbargemeinden - außerhalb der festgesetzten Zentrenbereiche entstehen soll. Die Erfahrung lehrt, „daß selbst hochentwickelte Steuerungsinstrumentarien wenig nützen, wenn sie nicht konsequent angewendet werden“ (vgl. Blatt/v. Raceck, 1998:200). Nur wenn keine Präzedenzfälle geschaffen werden, läßt sich das Zentrenkonzept durchhalten und rechtlich absichern. „Gibt die Gemeinde den Lockungen und Drohungen nach, gibt sie den Schutz der Innenstadt auf und verliert damit den Rechtfertigungsgrund für das gesamte Zentrenkonzept. Das Zentrenkonzept und die städtebaurechtlichen Instrumentarien sind also nur so effektiv und gut, wie die politischen Gremien standhaft sind“ (Büchner, 1997:83).

## **6.7 Vorteile von Einzelhandelszentrenkonzepten für die Stadtplanung**

Folgende Vorteile von Einzelhandelszentrenkonzepten für die Stadtplanung werden in der Literatur genannt (vgl. dazu auch Kruse/Schneider, 1998:28-29; Güttler/Rosenkranz, 1998:85; Büchner, 1999:60):

- Für die raumordnerische Beurteilung großflächiger Einzelhandelsvorhaben bilden sie eine hinreichende Basis. Sie erleichtern den Bezirksregierungen die landesplanerische Überprüfung von Bauleitplänen.
- Sie können als Grundlage für mögliche Standortvorgaben der Regional- und Landesplanung verwendet werden; die im Gegenstromprinzip einbringbaren Belange der Gemeinde liegen hier für den Einzelhandelsbereich abrufbereit in konzentrierter Form vor.
- Sie stellen eine Entscheidungsgrundlage einerseits im Baugenehmigungsverfahren und andererseits in der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung dar.
- Im Sinne eines „Fachbeitrags“ stellen sie Informationen für die Aufstellung querschnittsorientierter teilräumlicher Pläne bereit.
- Bedenken, die von der Nachbarkommune im Rahmen der nachbargemeindlichen Beteiligung an der Bauleitplanung gegen geplante Einzelhandelsstandorte geäußert werden, können von der Ansiedlungsgemeinde anhand eines vorliegenden Einzelhandelszentrenkonzepts überprüft und durch die städtebauliche Begründbarkeit der fraglichen Standorte ggf. entkräftet werden. Umgekehrt können gerade mit dem Verweis auf eigene Einzelhandelsplanungen, wie sie sich mit einem Einzelhandelszentrenkonzept vorweisen lassen, Bedenken gegen Vorhaben in der Nachbargemeinde mit großer Argumentationskraft geäußert werden.

- Sie können geplante Standorte im Rahmen des bauleitplanerischen Abwägungsprozesses begründen helfen.
- Für Investitionsvorhaben kann bereits in einem frühen Planungsstadium eine Abschätzung abgegeben werden, inwieweit diese im Einklang mit den verfolgten funktionalen und städtebaulichen Ordnungs- und Entwicklungszielen für den Einzelhandel in gesamtstädtischer oder teilräumlicher Hinsicht stehen, oder diesen widersprechen. In der Regel kann dann das spätere Genehmigungsverfahren zügiger durchgeführt werden.
- Auf der Grundlage von Einzelhandelszentrenkonzepten lassen sich Auswirkungen von einzelnen Vorhaben und der angestrebten zukünftigen Struktur- und Standortentwicklung des Einzelhandels der betreffenden Kommune auf Umwelt, Verkehr und Infrastruktur abschätzen. Sie liefern die Informationen für die Beurteilung konkreter Ansiedlungsvorhaben.
- Die Kommune bekommt mit dem Einzelhandelszentrenkonzept eine starke Argumentationsgrundlage gegenüber ansiedlungswilligen Investoren in die Hand. Es kann fortan auf den dort manifestierten politischen Willen verwiesen werden, gegen den sich einzelne Personen als Vertreter von Politik oder Verwaltung nicht instrumentalisieren lassen können.
- Die Angebotsprofilierung der Zentren kann gezielt verfolgt werden, indem der jeweils zugedachte Entwicklungsspielraum zielgerichtet und sortimentspezifisch durch aktive Investorenansprache ausgefüllt wird.
- Einzelhandelszentrenkonzepte können die Klammer bieten, verschiedene öffentliche und private Maßnahmenprogramme (verschiedener Planungsträger und kommunaler Fachplanungen) zu koordinieren, die auf die (Re-)Vitalisierung von Zentrenbereichen gerichtet sind.
- Flächen bzw. Baurechte, die für weniger mietzahlungsfähige Nutzungen wertvoll sind, können gesichert werden; so etwa Gewerbeflächen für kleine Handwerksbetriebe.
- Einzelhandelszentrenkonzepte bieten Investoren, Grundstücksbesitzern, Projektentwicklern, Handelskonzernen, Anbietern einzelhandelskorrespondierender Nutzungen, gemeinhin allen privaten, aber auch den öffentlichen Akteuren Rechts-, Planungs- und Investitionssicherheit.

Für die Realisierung dieser Vorteile von Einzelhandelszentrenkonzepten in der städtischen Planungsarbeit und im Prozeß der örtlichen Siedlungsentwicklung ist aber die intensive, souveräne und zielgerichtete Handhabung des vom Gesetzgeber gewährten rechtsförmlichen Instrumentariums durch die Gemeinde unabdingbar. Daher wird im anschließenden Kapitel auf die bauplanungsrechtlichen Steuerungsmöglichkeiten der räumlichen Einzelhandelsentwicklung, auf deren Einsatz Einzelhandelszentrenkonzepte kaum verzichten können, vertieft eingegangen.

## **6.8 Möglichkeiten und Probleme der rechtsförmlichen Feinsteuerung von Einzelhandelsansiedlungen**

Bevor auf die bestehenden Möglichkeiten der Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung durch rechtsförmliche Planung detailliert eingegangen wird und die dabei zu bedenkenden Probleme dargelegt werden, erscheint es sinnvoll, zunächst einen Überblick zu geben und die unterschiedlichen Genehmigungstatbestände für bauliche Anlagen in Erinnerung zu rufen.

### 6.8.1 Übersicht und Genehmigungstatbestände

Auf die raumordnerische Beurteilung großflächiger Einzelhandelsvorhaben und die damit verbundenen planerischen Implikationen braucht an dieser Stelle nicht näher eingegangen zu werden; ohnehin besteht hierzu eine breite Literatur (etwa Müller 1995; Einzelhandelserlaß NW 1996; DIHT 1998; Kopf 2001).

Wegen der grundgesetzlich zugesicherten Selbstverwaltungsgarantie verfügen die Gemeinden über die Planungshoheit in ihrem Gebiet. Sie entscheiden in eigener Verantwortung - im Rahmen der Gesetze und der dort formulierten Planungsgrundsätze - über das Erfordernis der Aufstellung von Bauleitplänen. Da Bebauungsplänen die Eigenschaft einer Rechtsnorm innehaben, legen sie die zulässigen Bodennutzungen für jedermann verbindlich fest. Sie bestimmen für und gegen die Grundeigentümer, ob und wie sie ihre Grundstücke bebauen und nutzen dürfen (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:142). Die Beachtung der gesetzlichen Anforderungen an die Aufstellung von Bauleitplänen und Vorhabens- und Erschließungspläne durch die Gemeinden wird von den höheren Verwaltungsbehörden im Wege der vorgesehenen Genehmigungsverfahren überprüft. Im Falle eines Rechtsverstoßes wird die Plangenehmigung versagt.

Auf die bei der Schaffung von kommunalem Planungsrecht auftretenden Schwierigkeiten im Hinblick auf die Erfüllung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung, also im Hinblick auf die Erfüllung der überörtlichen Vorgaben der betreffenden Raumordnungspläne, kann hier nicht näher eingegangen werden, als mit folgender kurzer Feststellung: Die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Bauleitplänen der Gemeinden erweist sich gerade im Bereich des Einzelhandels als ein wachsendes Betätigungsfeld für die Verwaltungsgerichte. Insbesondere kommt es zu Streitigkeiten über die Erfüllung der Anpassungspflicht von Bauleitplänen an die Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB), über die gemeindenachbarliche Abstimmungspflicht (§ 2 Abs. 2 BauGB) und über die sachgerechte Abwägung (§ 1 Abs. 6 BauGB), wobei insbesondere die gebührende Berücksichtigung bestimmter Abwägungsbelange (Berücksichtigung von Belangen der Wirtschaft, aber auch ihrer mittelständischen Struktur im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung nach § 1 Abs. 5 Satz 1 Nr. 8 BauGB; materieller Aspekt der Berücksichtigung der Belange der Nachbargemeinde) im Vordergrund steht. Literatur und Kommentierung geben hierüber umfassend Auskunft (vgl. etwa Müller 1995; DIHT 1998; Kopf 2001; Battis/Krautzberger/Löhr 1994; Ernst/Zinkahn/Bielenberg 1999).

Der Fokus der folgenden Ausführungen liegt indessen auf der Frage, welche Möglichkeiten das baurechtliche Instrumentarium den Gemeinden zur (Fein-)Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung bietet. Die Kenntnis über die vorhandenen instrumentellen Möglichkeiten ist eine wichtige Voraussetzung für die Städte und Gemeinden, daß sie künftig einen aktiv-gestaltenden planerischen Umgang mit der Problemmaterie des großflächigen Einzelhandels suchen und ausüben.

Es kann vorweggenommen werden, daß das vorhandene Bauplanungsrecht den Kommunen Festsetzungsmöglichkeiten für ihre Bauleitplanung zur Verfügung stellt, die eine sehr differenzierte räumliche Einzelhandelspolitik zugunsten der Zentren bzw. städtebaulich integrierter Standortlagen zulassen (vgl. etwa Birk, 1999:154). Zwischenzeitlich sind auch die sich in dieser Materie stellenden „entscheidenden Fragen durch die Rechtsprechung der Obergerichte und des Bundesverwaltungsgerichts hinreichend geklärt“ (Birk, 1997:154).

### 6.8.1.1 *Die unterschiedlichen Genehmigungstatbestände*

Grundsätzlich bedarf jedes im Sinne der Landesbauordnungen genehmigungspflichtige bauliche Vorhaben einer rechtsförmlichen planerischen Grundlage, auf welcher eine Baugenehmigung erteilt werden kann. Die bauplanungsrechtliche Beurteilung der Zulässigkeit der Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung baulicher Anlage entscheidet sich auch für Einzelhandelsvorhaben danach, ob es sich bei den vorgesehenen Standortbereichen um Gebiete mit Bebauungsplänen (§ 30 BauGB) bzw. Vorhabens- und Erschließungsplänen (§ 12 BauGB), um sogenannte unbeplante Innenbereiche (im Zusammenhang bebaute Ortsteile, § 34 BauGB), oder um den Außenbereich (§ 35 BauGB) handelt. Nach dem im Baugesetzbuch niedergelegten Willen des Gesetzgebers ist das Gemeindegebiet zur Sicherstellung einer geordneten und durch planerische Voraussicht geleiteten städtebaulichen Entwicklung nach den verschiedenen vorstellbaren Nutzungsarten zu gliedern. Zu diesem Zwecke sollen die dahingehenden generalisierenden Darstellungen des für das gesamte Gemeindegebiet aufzustellenden Flächennutzungsplans durch - möglichst qualifizierte - Bebauungspläne in gleicher Flächendeckung konkretisiert werden. Gleichwohl sich die kommunale Planungspraxis auch heute noch weit davon entfernt zeigt, ist es nach der Vorstellung des Gesetzgebers der Regelfall, daß Vorhaben nach § 30 BauGB, d.h. auf der Grundlage existierender Bebauungspläne, genehmigt werden und sich die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde damit planmäßig vollzieht. In konkretisierender Ausfüllung dieses Grundgedankens beschreibt die Baunutzungsverordnung die einzelnen Baugebietstypen, die für diese Gliederungsaufgabe vom Plangeber herangezogen werden können, sowie die in den einzelnen Baugebieten jeweils zulässigen baulichen Nutzungen. In Bebauungsplänen zeigt sich letztlich eine Angebotsplanung, „die den von den Festsetzungen Betroffenen Freiräume bei der Ausnutzung des Spektrums der zulässigen Nutzungen beläßt und dies im Regelfall auch tun sollte“ (Kuschnerus, 1997:124). Werden die bestehenden Freiräume allerdings in einer Art und Weise beansprucht, welche aus Sicht der Gemeinden zu (ungewollten und zum ursprünglichen Planungszeitpunkt unvorhergesehenen) städtebaulichen Problemen führt, so kann und soll sie diese Freiräume durch planerische Eingriffe beschneiden bzw. neu justieren.

In der Übersicht der Genehmigungstatbestände ergibt sich für die Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben folgendes (vgl. auch Koch/Hosch 1988; Schmidt-Eichstaedt 1993; Kuschnerus 1997; Battis 1999; Kopf 2001):

- Im Außenbereich sind jedwede Einzelhandelsvorhaben grundsätzlich unzulässig. Weder großflächige, noch kleinteilige Einzelhandelseinrichtungen gehören zu den sog. „privilegierten Vorhaben“, für die nach § 35 BauGB überhaupt ausnahmsweise eine Baugenehmigung erteilt werden kann. Der Außenbereich ist generell einer Bebauung weitgehend unzugänglich.
- Im unbeplanten Innenbereich, also dort, wo innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile keine Bebauungspläne existieren, kann ein Einzelhandelsvorhaben - auch großflächig - zulässig sein, wenn es sich in seinen wesentlichen Parametern, nämlich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, nach der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt (§ 34 Abs. 1 BauGB). Entspricht diese nähere Umgebung allerdings einem der in der BauNVO bezeichneten Baugebiete, so beurteilt sich die Zulässigkeit des Vorhabens im Hinblick auf seine Art alleine danach, ob es in dem betreffende Baugebiet allgemein zulässig wäre (§ 34 Abs. 2 BauGB). Für die in den §§ 2 bis 9 BauNVO ausdrücklich als ausnahmsweise

zulässig angegebenen Vorhaben gilt, daß diese in den unter § 34 BauGB fallenden Gebieten gleichfalls ausnahmsweise zugelassen werden können. Auch in diesem Fall gilt die Zulässigkeitsvoraussetzung einer gesicherten Erschließung.

- In Gebieten, für die nach § 30 Abs. 1 BauGB ein qualifizierter Bebauungsplan besteht, der daher mindestens Angaben über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die überbaubaren Grundstücksflächen und die örtlichen Verkehrsflächen enthält, ist ein Einzelhandelsvorhaben zulässig, wenn es dessen Festsetzungen nicht widerspricht, die Erschließung gesichert ist und es mit den sonstigen baurechtlichen Vorschriften in Einklang steht. Die Festsetzungen ergeben sich im einzelnen aus dem oder den Baugebietstypen, die im Geltungsbereich des Bebauungsplans ausgewiesen sind. Die Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben entscheidet sich an den durch die Baunutzungsverordnung für die jeweiligen Baugebietstypen vorgegebenen Bestimmungen, die im konkreten Anwendungsfall allerdings vom Plangeber in einer nicht geringen Variationsbreite individualisiert werden können.
- In Gebieten, in denen nach § 30 Abs. 3 nur ein einfacher Bebauungsplan besteht, richtet sich die Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben nach dessen Planfestsetzungen, „im übrigen“ ergänzt durch die bereits beschriebenen Bestimmungen der § 34 oder 35 BauGB (vgl. Kuschnerus, 1997:39). Allerdings sind aufgrund der negativen Wirkung der Festsetzungen eines einfachen Bebauungsplans Vorhaben nicht zulässig, die bereits schon mit diesen nicht übereinstimmen (vgl. Battis, 1999:147).
- Im Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans ist ein Einzelhandelsvorhaben zulässig, wenn es dem Bebauungsplan (einschließlich des dazugehörigen Vorhaben- und Erschließungsplans) nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist (§ 30 Abs. 2 BauGB). In diesem Fall ist nach § 12 Abs. 3 BauGB die Gemeinde bei der Bestimmung der Zulässigkeit von Vorhaben weder an die Festsetzungen nach § 9 BauGB (Inhalte des Bebauungsplans) gebunden, noch muß sie sich der in der BauNVO vorgegebenen Baugebietskategorien bedienen oder diese berücksichtigen. Daraus ergibt sich eine große Festsetzungsflexibilität für die Ausgestaltung des einzelnen vorhabenbezogenen Bebauungsplans. Es sind maßgeschneiderte Lösungen möglich - was gerade dem originären Sinn eines „vorhabenbezogenen Bebauungsplans“ entspricht: Dieser soll ganz gezielt die planungsrechtlichen Voraussetzungen zur zügigen Verwirklichung eines bestimmten Vorhabens schaffen, mithin eine objektbezogene Vorhabenplanung erreichen. Allerdings ist der vorhabenbezogene Bebauungsplan ansonsten den gleichen verfahrensrechtlichen und materiellen Planungsschranken - städtebauliche Erforderlichkeit der Planung, Bindung an die Ziele der Raumordnung, Erfüllung des Abwägungsgebots - unterworfen, wie jeder andere Bebauungsplan auch (vgl. Kuschnerus, 1997, 28-31).
- Mit den so beschriebenen allgemeinen Zulässigkeitstatbeständen ist noch nichts über die konkrete Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben in Bebauungsplangebieten und in Plannersatzgebieten ausgesagt. Diese richtet sich vielmehr nach den tatsächlichen Festsetzungen des betreffenden Bebauungsplans bzw. nach den faktischen Bebauungs- und Nutzungsgegebenheiten im fraglichen unbeplanten Innenbereich. Nach § 2 Abs. 5 BauGB wird der Katalog der Darstellungen und Festsetzungen, der sich der Plangeber bei der Aufstellung von Bebauungsplänen bedienen darf, in der Baunutzungsverordnung geregelt. Dort werden im einzelnen 11 verschiedene Baugebietstypen und die in ihnen zulässigen Vorhaben bzw. Nutzungen beschrieben. Die möglichen Inhalte eines Bebauungsplans sind mit § 9 BauGB i.V.m. mit den Vorschriften der BauNVO abschließend vorgegeben. Mit der Festsetzung eines bestimmten Baugebietstyps nach BauNVO inkorporiert der Bebau-

ungsplan die dafür geltenden Bestimmungen, d.h. die betreffenden Vorschriften werden Bestandteil des Bebauungsplanes (§ 1 Abs. 2 BauNVO). Nach den Vorgaben der BauNVO sind bestimmte Einzelhandelsvorhaben von vornherein nur unter bestimmten (Standort-) Bedingungen und nur in bestimmten Baugebietstypen zulässig: Wenn anzunehmen ist, daß von Einzelhandelsbetrieben mit mehr als 700 qm Verkaufsfläche negative städtebauliche Auswirkungen ausgehen - dies wird in der Regel unterstellt -, dürfen sie nach § 11 Abs. 3 BauNVO nur in Kerngebieten oder Sondergebieten zugelassen werden. Wenn das Eintreten städtebaulich negativer Auswirkungen ausgeschlossen werden kann, dann können solche Betriebe im Einzelfall auch in anderen Baugebietstypen zugelassen werden. Umgekehrt kann die Kommune solche Ansiedlungen dort aber mit den Möglichkeiten gleicher individueller Festsetzungsgestaltung ausschließen, mit denen nicht-großflächiger Einzelhandel aus Baugebieten eines bestimmten Typs nach den Vorgaben der BauNVO ausgeschlossen werden kann (vgl. Birk, 1999:155). Auch Einzelhandelsbetriebe mit einer Verkaufsfläche von weniger als 700 qm sind jedoch nur in bestimmten Baugebietskategorien zulassungsfähig. Dies wird noch zu vertiefen sein.

- Insgesamt spielt im Hinblick auf die Zulassungsfähigkeit von Einzelhandelsbetrieben in den einzelnen Baugebietstypen auch das Alter der Baunutzungsverordnung eine Rolle, auf deren Grundlage die betreffenden Bebauungspläne erlassen wurden. „Jeder Bebauungsplan inkorporiert die Baunutzungsverordnung, die zum Zeitpunkt seines Satzungsbeschlusses und seiner Genehmigung bzw. öffentlichen Bekanntmachung galt“ (Birk, 1999:156). Da geänderte Verordnungen nur in die Zukunft wirken können, respektive das im Rahmen der erlassenen Bebauungspläne satzungsmäßig geschaffene Ortsrecht nicht nachträglich verändert werden kann, sind zur Zeit fünf Fassungen der Baunutzungsverordnung für die Bebauungspläne je nach dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens maßgebend, sowie auch möglicherweise noch bestehende, vor 1962 datierende Durchführungs- und Aufbaupläne (vgl. Müller, 1995:145).
- Selbst wenn ein Vorhaben in den beschriebenen Genehmigungstatbeständen nach den drei Prüfdimensionen „Art der baulichen Nutzung“, „Maß der Nutzung“ sowie „Bauweise und überbaubare Grundstücksfläche“ den bestehenden Anforderungen der BauNVO entspricht, folgt daraus noch nicht zwangsläufig seine Genehmigungsfähigkeit. Unabhängig von den genannten Regelungen kann nämlich ein Vorhaben nach § 15 Abs. 1 BauNVO in den Baugebietstypen im Einzelfall auch grundsätzlich unzulässig sein, wenn es ihm an allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen mangelt, d.h. wenn es nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widerspricht oder von ihm Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die nach der Eigenart des betreffenden Baugebiets selbst oder in dessen Umgebung unzumutbar sind (wobei nach § 15 Abs. 2 BauNVO die städtebaulichen Ziele und Grundsätze nach § 1 Abs. 5 BauGB maßgeblich sind). Dabei spielt es keine Rolle, ob das Vorhaben nach seiner Art in dem betreffenden Gebiet durch den Regelkatalog der BauNVO vorgesehen ist.

Mit dieser Möglichkeit stellt die BauNVO sicher, daß bei aller generalisierenden Beschreibung die Verhältnisse des Einzelfalls gebührend im Sinne der die Planung auslösenden Ziele berücksichtigt werden können; insofern kann von einem Korrekturfaktor für die planerische Einteilung von Standardbaugebieten gesprochen werden, der im bauordnungsrechtlichen Genehmigungsverfahren greift (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:152). Schon früh weisen Koch/Hosch (1988:236) auf die wachsende Steuerungsbedeutung dieser Norm angesichts einer in der Praxis zu beobachtenden Entwicklung hin, daß von den Antragstellern „das, was nach einem Bebauungsplan in Verbindung mit der BauNVO



zulässig ist, in rücksichtsloser Weise ausgenutzt wird bzw. werden soll.“ Das mag für Einzelhandelsvorhaben in besonderer Weise zutreffen, da diese vor dem Hintergrund einer teils prekären betriebswirtschaftlichen Gewinnsituation einer besonders scharfen Kostenkalkulation bzw. einem allgemeinen Rationalisierungs- bzw. Optimierungszwang unterworfen sind, der in allererster Linie auf die Maximierung der (wirtschaftlich alleine produktiven) Verkaufsfläche bis zum Höchstmaß des Zulässigen bedacht ist bzw. diese nicht selten sogar ganz gezielt zu überschreiten trachtet. Ist festzustellen, daß es ein solches Vorhaben trotz Übereinstimmung mit den Prüfmaßstäben des betreffenden Bebauungsplans in der Gesamtschau der von dem Vorhaben ausgehenden Beeinträchtigungen an der notwendigen Rücksichtnahme auf die benachbarte Bebauung fehlen läßt, so kann die „Notbremse“ des § 15 BauGB (Koch/Hosch, 1988:237) greifen und dem Vorhaben die Baugenehmigung versagt werden. In diesem Zusammenhang ist regelmäßig die verkehrserzeugende Wirkung von Einzelhandelsgroßprojekten bedenkenswert. Eine unzumutbare Belästigung wird erreicht, „wenn der aus der Ansiedlung resultierende Kundenverkehr eine für das Gebiet ungewöhnliche Belastung der öffentlichen Wege darstellt und dadurch die Nutzbarkeit anderer Grundstücke erheblich behindert oder Wohngrundstücke durch Immissionen stark beeinträchtigt werden“ (Kopf, 2001:183 mit Fundstellen). Gleichfalls kann eine in der Folge einer Ansiedlung zu erwartende Überlastung einer Erschließungsstraße zur Unzulässigkeit eines Einzelhandelsgroßvorhabens nach § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO führen (vgl. Kopf, 2001:183). Städtebauliche und raumordnerische negative Fernwirkungen eines Einzelhandelsvorhabens, wie etwa nachteilige Effekte für die wohnungsnahe Versorgung der Bevölkerung oder die Schädigung von Zentren in Gemeinden innerhalb des Einzugsbereichs werden von § 15 Abs. 1 BauNVO jedoch nicht erfaßt (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 87).

Aus dem bisher Gesagten wird deutlich, daß die Gemeinden die Aufstellung bzw. Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen betreiben muß, um die räumliche Einzelhandelsentwicklung im Sinne ihres städtebaulichen Zielsystems zu lenken. Aber welche Möglichkeiten stehen dem Plangeber hierbei im einzelnen offen?

#### **6.8.1.2     *Baugebietstypen der BauNVO als amtliche Zulässigkeitslegende***

Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen ist der Plangeber nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauNVO auf die Festsetzung von Baugebieten nach den Vorgaben des § 1 Abs. 2 BauNVO eingeschränkt; er kann also die Festlegung der Art der baulichen Nutzung nicht frei wählen, sondern ist dabei an den Typenzwang der BauNVO gebunden, welcher lediglich die Festsetzung von Baugebieten der in den §§ 2 bis 11 BauNVO beschriebenen Typen (s.u.) zulässt (vgl. Kuschnerus, 1997:150). Mit der Festsetzung eines der in den §§ 2 bis 11 BauNVO bestimmten Baugebiete werden dessen Zulässigkeitsbestimmungen über die jeweils erlaubten Nutzungsarten Bestandteil des Bebauungsplans bzw. Gegenstand seiner Festsetzungen (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauNVO). Einzelhandel ist - in unterschiedlichen Formen - in einer ganzen Reihe von Baugebieten grundsätzlich oder doch zumindest ausnahmsweise als Nutzung zulässig. Um dem Bedürfnis der Gemeinden nach einer Steuerung der räumlichen Siedlungsentwicklung in der Bebauungsplanung (nicht nur im Hinblick auf die Einzelhandelsfunktion) entgegenzukommen, die kleinteiliger ist, als dies alleine mit einer auf „Zulässigkeit“ und „Nicht-Zulässigkeit“ der betreffenden Nutzung polarisierten, allgemein-abstrakten Baugebietskulisse möglich wäre, bietet die BauNVO zahlreiche weitere Möglichkeiten, das

Spektrum der Festsetzungen innerhalb der einzelnen Baugebietskategorien zu variieren und individuell an die örtlich gegebene Situation anzupassen.

Allerdings, und dies ist gerade für die planerische Lenkung des Einzelhandels von größter Bedeutung, besteht ein Unterschied in dem Freiheitsgrad, mit dem in den Fällen der Baugebiete nach den inhaltlich bereits vorbestimmten Typen der §§ 2 bis 10 BauNVO Festsetzungen getroffen und individuelle Regelungszuschnitte gefunden werden können, zu dem Freiheitsgrad, der bei der Ausweisung eines Sondergebiets nach § 11 Abs. 1 BauNVO herrscht. Während der Plangeber im Falle der Baugebietstypen nach den §§ 2 bis 10 BauNVO an die Möglichkeiten der Feinsteuerung gebunden ist (§ 1 Abs. 3 BauNVO), die in § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO beschrieben werden (s.u.), besteht diese Bindung bei der Ausweisung eines Sonstigen Sondergebiets nicht, sondern die Festsetzungen können vom Plangeber frei gewählt werden, solange sie dem Bestimmtheitsgrundsatz genügen. In diesem Rahmen besteht bei der Ausweisung von Sondergebieten sogar die Möglichkeit, zu einer möglichst kleinteiligen Steuerung der Einzelhandelsnutzung im Plangebiet detaillierte Sortimentsfestsetzungen und Festsetzungen von Verkaufsflächenobergrenzen sowie zum erlaubten quantitativen Verhältnis von Kern- und Randsortiment vorzunehmen. Dies ist im Fall der Ausweisung von Baugebieten nach §§ 2 bis 10 BauNVO innerhalb der dort fixierten Festsetzungsoptionen nicht möglich. Hier stehen deshalb die wichtigsten, auch quantitativ genau faßbaren Parameter zur Beschreibung von Einzelhandelsbetriebstypen als Bezugspunkte der Nutzungssteuerung durch darauf abhebende Festsetzungen nicht zur Verfügung. Gleichwohl kann auch in diesen Fällen durch die Ausnutzung des von der BauNVO gebotenen Möglichkeitsspektrums an Festsetzungen ein gute Feinsteuerungswirkung erzielt werden, beispielsweise können Festsetzungen über die zulässigen Branchen erfolgen, solange damit in noch hinreichender Abstraktion Anlagentypen - nicht einzelne Vorhaben - beschrieben werden.

#### **6.8.1.3     *Festsetzungsflexibilität der durch die BauNVO inhaltlich vorbestimmten Baugebietstypen im Überblick***

So werden zwar innerhalb der einzelnen Baugebietstypen nach BauNVO (mit Ausnahme der Sonstigen Sondergebiete nach § 11 BauNVO) die im Regelfall zulässigen baulichen und sonstigen Anlagen jeweils bestimmt, aber es ist der Gemeinde auch die Flexibilität gewährt, davon in einem gewissen Grad abzuweichen. Der Plangeber kann die zulässige Nutzungstypik durch Einschränkung und Modifikation der als zulässig bestimmten Nutzungsarten fein ausdifferenzieren und planungsrechtlich sogar eine Nutzungsmischung innerhalb der einzelnen Baugebiete bestimmter Kategorie bewirken (vgl. Kuschnerus, 1997:150), so daß der oben beschriebene Typenzwang der BauNVO relativiert werden kann. Die einzelnen, vielfältigen Regelungen sind in § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO niedergelegt (vgl. dazu auch König/Roeser/Stock 1999, BauNVO § 1, und Kopf 2001:142-175). Danach ist es möglich, daß in Bebauungsplänen der in der BauNVO inhaltlich vorbestimmten Typen (mit Ausnahme des Reinen Wohngebiets) Festsetzungen getroffen werden, die bestimmte Arten von Nutzungen entgegen der statuierten allgemeinen Zulässigkeit als nicht zulässig oder als nur ausnahmsweise zulässig bestimmen (§ 1 Abs. 5 BauNVO), sofern die allgemeine Zweckbestimmung des betreffenden Baugebiets gewahrt bleibt. Umgekehrt können auch die in den Baugebietstypen jeweils allgemein vorgesehenen Ausnahmen einzeln oder in der Gesamtheit von der Zulässigkeit ausgenommen werden oder - unter dem Vorbehalt der Wahrung der allgemeinen Zweckbestimmung des Baugebiets - als allgemein zulässig bestimmt werden (§1 Abs. 6 BauNVO). So können sogar Nutzungen, die nach der Gebietstypik an sich

unzulässig sind, planungsrechtlich dauerhaft in dem betreffenden Gebiet abgesichert werden (vgl. Kuschnerus, 1997:150). Darüber hinaus sieht § 1 Abs. 4 BauNVO vor, daß das Baugebiet durch Zulässigkeitsbestimmungen nach Nutzungsarten sowie nach der Art der Betriebe und Anlagen und nach deren besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften räumlich gegliedert werden kann („horizontale Gliederung“). Eine solche räumliche Aufteilung der zulässigen Nutzungsarten ist in allen Baugebietstypen mit Ausnahme des Reinen Wohngebiets und des Besonderen Wohngebiets möglich. Des weiteren kann beim Vorliegen besonderer städtebaulicher Gründe nach § 1 Abs. 7 BauNVO i.V.m. § 9 Abs. 3 BauGB in allen Typen von Bebauungsplänen (mit Ausnahme derjenigen, die ein Kleinsiedlungsgebiet, ein Reines Wohngebiet oder ein Allgemeines Wohngebiet bestimmen) festgesetzt werden, daß einzelne oder mehrere der Nutzungen, die allgemein oder als Ausnahmefall zulässig sind, nur in bestimmten Geschossen, Ebenen oder sonstigen Teilen der baulichen Anlagen zulässig sind oder dort explizit nicht zulässig sind („vertikale Gliederung“). Solche und sonstige Festsetzungen können auch nur für einen bestimmten Teil eines Baugebiets erlassen werden (§ 1 Abs. 8 BauNVO). Unter der Voraussetzung gegebener besonderer städtebaulicher Gründe kann ferner der nach § 1 Abs. 5 BauNVO nur grob vorzunehmende Ausschluß bzw. die Einschränkung der allgemein zulässigen Nutzungsart in den Bebauungsplänen noch näher eingegrenzt werden (§ 1 Abs. 9 BauNVO), indem auch nur bestimmte Anlagenarten, die unter die betreffende Nutzungsart fallen, von der Ansiedlung ausgeschlossen oder als allgemein zulässig bestimmt werden. „Dabei muß es sich um abstrakte Beschreibungen für objektiv bestimmbare Typen von Anlagen handeln, nicht um konkrete einzelne Vorhaben“ (Kuschnerus, 1997:162). Insofern ist es also auch gestattet, bestimmte Einzelhandelsbetriebstypen, etwa Lebensmittel-Discounter, in Bebauungsplänen von der allgemeinen Zulässigkeit auszunehmen. Zusammenfassend ermöglichen es die Vorschriften des § 1 Abs. 5 bis 9 BauNVO den Gemeinden, sehr differenziert in den einzelnen Bebauungsplangebieteten Einzelhandelsnutzungen allgemein oder mit dem Bezugspunkt bestimmter Branchen auszuschließen. „Diese Festsetzungen sind rechtssicher umsetzbar und erlauben eine ins Einzelne gehende Feinsteuerung“ (Birk, 1999:157). Nach den Bestimmungen des § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO können die Gemeinden durch entsprechende Festsetzungen in den Bebauungsplänen Einzelhandelsbetriebe - auch unterhalb der Großflächigkeitsschwelle - generell oder bestimmte Arten von Einzelhandelsbetrieben im gesamten Baugebiet oder auch nur in Teilen davon als unzulässig oder als nur ausnahmsweise zulassungsfähig bestimmen, sofern dafür städtebauliche Gründe ins Feld geführt werden können. Beispielsweise kann in einem Gewerbegebiet, welches in verkehrsgünstiger Lage ausgewiesen werden soll, zur Vermeidung einer ungewollten Einzelhandelsagglomeration von Betrieben unterhalb der Großflächigkeitsschwelle, der Einzelhandel ganz unterbunden oder beispielsweise auf ausgewählte Branchen (etwa Tierfuttermarkt, Sanitärmarkt, Zweiradgeschäft) beschränkt werden, von denen keine negativen städtebaulichen Auswirkungen zu erwarten sind.

Auch wenn dem Plangeber insofern bereits ein vielfältig auszugestaltendes Festsetzungsinstrumentarium zur Verfügung steht, liegen die Anwendungsschranken der Zulässigkeitsdifferenzierungen für die durch die BauNVO inhaltlich vorbestimmten Baugebietstypen darin, daß die Planindividualisierung einerseits immer einer städtebaulichen Begründung bedarf und andererseits die allgemeine Zweckbestimmung des jeweiligen Baugebietstyps stets gewahrt bleiben muß (vgl. Kuschnerus 1997:161).

Auf die prinzipiell bestehenden Möglichkeiten wird im einzelnen bei der anschließenden Behandlung der Feinsteuerungskapazität und der Zulässigkeit von Vorhaben in den verschie-

denen Baugebietskategorien eingegangen. Zunächst gilt die Aufmerksamkeit allerdings dem abweichenden Fall der Sonstigen Sondergebiete.

#### **6.8.1.4     *Festsetzungsflexibilität bei der Ausweisung von Sonstigen Sondergebieten im Überblick***

Eine noch weitreichendere Festsetzungsflexibilität steht dem Plangeber bei der Ausweisung von Sonstigen Sondergebieten nach § 11 Abs. 1 BauNVO, z.B. von solchen für den großflächigen Einzelhandel, offen. Einzig und allein in diesem Fall sind Festsetzungen möglich, die detailliert die zulässigen Warensortimente und/oder Verkaufsflächenobergrenzen regeln. Die Festsetzungsflexibilität für die Gemeinde bei der Ausweisung Sonstiger Sondergebiete ist gewollt und konstitutiv für diesen Baugebietstypus, welcher entsprechend außerhalb der für die §§ 2 bis 10 BauNVO greifenden Systematik steht. Insofern wird an dieser Stelle der Typenzwang der BauNVO bewußt durchbrochen. Sonstige Sondergebiete sind per se eine Residualkategorie für Vorhaben, die sich aufgrund ihrer Natur einer allgemein-abstrakten, kategorialen Behandlung versperren, also einer individuellen Festsetzungsbehandlung bedürfen. Nach § 11 Abs. 1 BauNVO sind als Sonstige Sondergebiete gerade solche Gebiete darzustellen und festzusetzen, die sich von den in den §§ 2 bis 10 BauNVO beschriebenen Baugebieten wesentlich unterscheiden. So werden - neben anderen - in § 11 Abs. 2 BauNVO „Ladengebiete“ sowie „Gebiete für Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe“ ausdrücklich benannt, die insbesondere für die Festsetzung Sonstiger Sondergebiete in Betracht kommen. Für die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben außerhalb von Kerngebieten ist nach § 11 Abs. 3 BauNVO die Existenz eines entsprechenden Sondergebietes sogar unabdingbare Zulässigkeitsvoraussetzung, soweit von dem Vorhaben raumordnerische oder städtebaulich negative Wirkungen ausgehen können. Dies nimmt der Verordnungsgeber jedoch für den Regelfall großflächiger Einzelhandelsbetriebe, d.h. solcher Einzelhandelsbetriebe, deren Geschoßfläche 1.200 qm überschreitet, unumwunden an (§ 11 Abs. 3 Satz 3); er geht davon aus, „daß durch die besondere Nutzungsart (...) regelmäßig besondere planungsrelevante Einflüsse auf erhebliche Bereiche des Planungsgebietes ausgehen“ (Müller, 1995:142). Mit der bei der Ausweisung eines sonstigen Sondergebiets bestehenden Festsetzungsflexibilität kann diesen Einflüssen von der Gemeinde aber a priori entsprechend bestehender Zielvorstellungen für die lokale räumliche Einzelhandelsentwicklung vorgegriffen werden. Ihren dahingehenden Steuerungswillen kann die Gemeinde bei der Ausweisung von Sondergebieten für den großflächigen Einzelhandel sehr situationsindividuell in rechtsförmliche Pläne umsetzen – und weitergehender, als dies bei der Ausweisung der übrigen in der BauNVO beschriebenen Baugebietstypen möglich wäre.

Festzuhalten ist bis hierhin, daß großflächige Einzelhandelsbetriebe in der Regel nur in Kern- und Sondergebieten gestattungsfähig sind, während der nicht-großflächige Einzelhandel zwar in verschiedenen anderen Baugebietstypen zulässig ist, dort nach den dafür jeweils geltenden Bestimmungen aber nicht ähnlich dezidiert gesteuert werden kann, wie dies bei der Ausweisung von Einzelhandels-Sondergebieten der Fall ist. Dennoch stehen auch hier hinreichende Möglichkeiten zur Verfügung, auf die im folgenden zuerst und im einzelnen eingegangen werden soll.

## 6.8.2 Grundsätzliche Überlegungen im Hinblick auf die Zulässigkeit von Vorhaben und die Festsetzungsmöglichkeiten des Plangebers

Die Baunutzungsverordnung - die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die derzeit gültige Fassung von 1990 - beschreibt die verschiedenen Baugebietstypen, auf die bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zur Bestimmung der Art der baulichen Nutzung zurückgegriffen werden muß und statuiert zugleich die Zulässigkeit von Vorhaben in diesen Gebietstypen. Sie kann als „amtliche Legende“ (Schmidt-Eichstaedt, 1993:150) für die von den Kommunen aufzustellenden Bauleitpläne angesehen werden. Einzelhandelsnutzungen bzw. Einzelhandelsvorhaben sind, wie im folgenden gezeigt wird, in den verschiedenen Baugebietstypen in ganz unterschiedlicher Art bzw. Intensität zulässig, teils auch gänzlich ausgeschlossen.

Bevor auf die Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben in den einzelnen Baugebietstypen und in Planersatzgebieten eingegangen werden kann, ist aber zunächst auf die Begriffsvielfalt hinzuweisen, unter welcher der Einzelhandel in der BauNVO firmiert.

### 6.8.2.1 Vielfalt des Einzelhandelsbegriffs in der BauNVO

Der Begriffsapparat der BauNVO kennt neben „Läden“, „Läden, die der Versorgung des Gebiets dienen“ und „Läden, die der Deckung des täglichen Bedarfs dienen“, auch „Einzelhandelsbetriebe“, „großflächige Einzelhandelsbetriebe“ und „Einkaufszentren“. Diese begriffliche Unterscheidung ist tatsächlich jedoch einzig im Hinblick auf das Merkmal der Großflächigkeit von Einzelhandelsbetrieben und der daraus resultierenden Überörtlichkeit ihres Versorgungscharakters relevant:

- Das zulässigkeitsentscheidende Merkmal von Einzelhandelsbetrieben ist, ob sie der wohnungsnahen Versorgung dienen oder ob sie einen (weit) darüber hinausgehenden Einzugsbereich ansprechen. Der insoweit bestehende Charakter von Einzelhandelsbetrieben ist im Hinblick darauf herauszustellen, daß die in der BauNVO ausdrücklich ausgesprochenen Regelzulässigkeiten - beziehen sie sich nun auf „Läden“ oder auf „Einzelhandelsbetriebe“ - gerade Gebiete betreffen, „die ausschließlich, vorwiegend oder zumindest auch dem Wohnen dienen, oder die, wie Kerngebiete, Wohnstandorten räumlich oder verkehrlich zugeordnet sind“ (Kopf, 2001:60). Der Ordnungsgeber hat ganz gezielt den Grundgedanken verfolgt, die Funktionen des Wohnens und der Versorgung, soweit sie die untere Bedarfsstufe betrifft, räumlich eng miteinander zu verzahnen und gerade nicht dem Planungsleitbild der „Funktionstrennung“ zu unterwerfen. Es soll verhindert werden, daß sich großflächige Einzelhandelsbetriebe an Standorten ansiedeln, „die innerhalb des städtischen Gesamtgefüges nicht auf das Einkaufen für die Allgemeinheit ausgerichtet sind, die für die Wohnbevölkerung verkehrlich schlecht oder nur mit dem Kraftfahrzeug zu erreichen sind und die vorhandene oder geplante, städtebaulich eingebundene Einzelhandelsstandorte gefährden“ (Kopf, 2001:79). Nicht auf die Allgemeinheit ausgerichtet ist eine Einzelhandelsbetrieb, wenn er aufgrund seiner Standortlage mit vertretbarem Aufwand nur mit dem MIV erreichbar ist.

In diesem Sinne fasst die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die

- in § 2 Abs. 2 Satz 2 (Kleinsiedlungsgebiet) und § 4 Abs. 2 Satz 2 BauNVO (Allgemeines Wohngebiet) bezeichneten „Läden, die der Versorgung des Gebiets dienen“,
- die gemäß § 3 Abs. 3 BauNVO (Reines Wohngebiet) bezeichneten „Läden, die zur Deckung des täglichen Bedarfs dienen“,

- „Läden“ gemäß § 4 BauNVO sowie
  - „Einzelhandelsbetriebe“ gemäß §§ 5 Abs. 2 Satz 5 (Dorfgebiet), 6 Abs. 2 Satz 3 (Mischgebiet) und 7 Abs. 2 Satz 2 BauNVO (Kerngebiet)
- zu „Einzelhandelsbetrieben, die der wohnungsnahen Versorgung dienen“, zusammen (vgl. Kopf, 2001:60) und begreift sie - begriffsinhaltlich deckungsgleich - auch als „Nachbarschaftsläden“ (vgl. Kopf, 2001:60).
- Gegenüber dieser Art des Einzelhandels versteht die BauNVO „großflächigen Einzelhandel“ als eine eigene, aufgrund des Großflächigkeitsmerkmals besondere Art des Einzelhandels, die von den übrigen dort begrifflich berücksichtigten Einzelhandelsformen zu unterscheiden ist. Der Verordnungsgeber wollte damit in seiner typisierenden Betrachtungsweise „Großformen des Einzelhandels, die auf einen gebietsüberschreitenden Warenabsatz ausgerichtet sind, von den in der BauNVO bezeichneten ‚Läden‘ und ‚Einzelhandelsbetrieben‘ deutlich trennen“ (Kopf, 2001:46); aufgrund des mit ihrem Betriebskonzept angestrebten ausgreifenden Einzugsbereichs will die BauNVO großflächige Einzelhandelsbetriebe ausschließlich in Kern- und Sondergebiete verweisen (vgl. Kopf, 2001:60). „Nachbarschaftsläden haben einen begrenzten Einzugsbereich und zählen ungeachtet der Tendenz zu einer Vergrößerung der Verkaufsfläche zu den Kleinformen des Einzelhandels, die der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung dienen“ (König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 54). Mit der Regelung nach § 11 Abs. 3 BauNVO wird großflächiger Einzelhandel als besondere Nutzungsart aus dem Kreis des sonstigen Einzelhandels ausgeschieden, er verkörpert eine eigenständige Nutzungsart (vgl. Kopf, 2001:147). Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat in diesem Zusammenhang befunden, daß die Großflächigkeit dort beginnt, wo die Größe von Nachbarschaftsläden im oben beschriebenen Sinne ihre Obergrenze findet (vgl. Kopf, 2001:53). „Das Merkmal der Großflächigkeit markiert (...) die unterste Schwelle, ab der die BauNVO bei typisierender Betrachtungsweise die Möglichkeit unerwünschter städtebaulicher oder raumordnerischer Auswirkungen der Großformen des Handels sieht“ (König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 54). Zwar ist der Maßstab der Großflächigkeit in § 11 Abs. 3 BauNVO nicht ausdrücklich geregelt, aber nach herrschender Meinung ist weniger auf die Geschoßfläche, sondern primär auf die dem Kunden zugängliche Verkaufsfläche eines Einzelhandelsbetriebs abzustellen, da diese die Attraktivität eines Geschäfts maßgeblich bestimmt (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 54, mit Fundstellen). Nach einer Grundsatzentscheidung des BVerwG liegt die Grenze zwischen beiden Erscheinungsformen des Einzelhandels „nicht wesentlich unter 700 qm Verkaufsfläche, aber auch nicht wesentlich darüber“ (Kopf, 2001:53). Einzelhandelsbetriebe mit einer Verkaufsfläche von mehr als 700 qm fallen regelmäßig unter die Anwendung des § 11 Abs. 3 BauNVO. Abgesehen von der Möglichkeit einer atypischen Fallgestaltung heißt das umgekehrt, daß diese Verkaufsflächengröße eines Betriebs mindestens erreicht sein muß, wenn die Vorschrift angewendet werden soll (vgl. Kopf, 2001:59). Großflächige Einzelhandelsbetriebe im Sinne der BauNVO sind damit sämtliche Einzelhandelsbetriebe im Spektrum denkbarer Betriebstypen vom Supermarkt über das Möbelhaus bis hin zum Fachmarkt, wenn sie diese Verkaufsflächengrenze überschreiten.
  - „Einkaufszentren“ als spezielle, unter einheitlichem Management stehende Agglomerationsform des Einzelhandels sind im Verständnis der BauNVO per se großflächige Einzelhandelsbetriebe und unterliegen daher den für jene geltenden Bestimmungen (vgl. Kopf, 2001:107).

Einzelhandelsbetriebe können darüber hinaus auch als Gewerbebetriebe firmieren. Wenn in Bebauungsplänen die in der BauNVO in den §§ 2 bis 9 bezeichneten Baugebiete festgesetzt werden, so sind dort Einzelhandelsbetriebe - nicht Einzelhandelsgroßbetriebe -, teils unter der allgemeineren Klammer von „Gewerbebetrieben“ gefaßt, zulässig, allerdings in unterschiedlich weitreichenden Schranken. Die Baunutzungsverordnung unterscheidet die Gewerbebetriebe hinsichtlich ihrer Zulässigkeit in den verschiedenen Baugebietstypen nach ihrem Störgrad (vgl. §§ 2 bis 10 BauNVO; Kuschnerus, 1997:153):

- Nicht-störende Gewerbebetriebe sind ausnahmsweise in Kleinsiedlungsgebieten (§ 2 Abs. 3 Nr. 4 BauNVO) und Allgemeinen Wohngebieten (§ 4 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO) zulässig.
- Nach der besonderen Eigenart des Gebiets mit der Wohnnutzung vereinbare Gewerbebetriebe sind in Besonderen Wohngebieten (§ 4a Abs. 1 BauNVO) allgemein zulässig.
- Nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe sind in Dorf-, Misch- und Kerngebieten allgemein zulässig (§§ 5 Abs. 2 Nr. 6, 6 Abs. 2 Nr. 4, 7 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO).
- Nicht erheblich belästigende Gewerbebetriebe sind allgemein zulässig in Gewerbegebieten, die vorwiegend solche Betriebe aufnehmen sollen (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO).
- Gewerbebetriebe, die in anderen Baugebieten unzulässig sind, sind allgemein zulässig in Industriegebieten, die vorwiegend solche Betriebe aufnehmen sollen (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO).

Kann für einen Einzelhandelsbetrieb (der allerdings von vornherein nicht großflächig sein darf) als Gewerbebetrieb jeweils die oben aufgeführte Eigenschaft bejaht werden, so gilt die entsprechende Zulässigkeitsaussage der BauNVO. Einzelhandelsbetriebe sind unter diesem Begriff im Dorfgebiet, im Mischgebiet und im Kerngebiet (§§ 5 bis 7 BauNVO) sowie in den Gewerbe- und Industriegebieten als Gewerbebetriebe zulässig (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 53). Allerdings wird auf das bei Einzelhandelsbetrieben üblicherweise besonders ausgeprägte Störpotential durch motorisierten Publikumsverkehr eine erhöhte Aufmerksamkeit zu richten sein.

#### **6.8.2.2      *Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben im Überblick***

Bei aller Vielfalt der Begrifflichkeit, welcher sich die BauNVO 1990 für Einzelhandelsvorhaben bedient, ist § 11 Abs. 3 der Verordnung die entscheidende Zulässigkeitsnorm; dieser Paragraph scheidet Einzelhandelsvorhaben nach dem Markstein ihrer quantitativen Größe in großflächige Einzelhandelsbetriebe und nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe, welchen a priori jeweils eine unterschiedliche Wirkungsqualität im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung sowie auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung zugemessen wird. Die Grenze zwischen beiden wird bei einer Geschoßfläche des Einzelhandelsvorhabens von 1.200 qm angelegt, was nach herrschender Auffassung einer Verkaufsfläche von etwa 700 qm entspricht (vgl. etwa Kopf, 2001:53) und von der Rechtsprechung eng ausgelegt wird. Aus dem zulässigkeitsdeterminierenden Vorhabensmerkmal des Verkaufsflächen- bzw. Geschoßflächenumfangs ergibt sich für danach großflächige oder nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe ein unterschiedlich weit gefaßtes Spektrum an Ansiedlungsmöglichkeiten:

- Großflächige Einzelhandelsbetriebe sowie Einkaufszentren sind nach § 11 Abs. 3 BauNVO außer in Kerngebieten nur in speziell dafür festgesetzten Sondergebieten zulässig. Sie sind in allen anderen Baugebietstypen unzulässig, es sei denn, es liegt eine atypische Fallgestaltung nach § 11 Abs. 3 Satz 6 BauNVO vor: Kann im Einzelfall nachgewie-

sen werden, daß von einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb keine der in § 11 Abs. 3 BauNVO benannten negativen städtebaulichen Auswirkungen ausgeht, so kann er auch in Wohn-, Misch-, Gewerbe- und Industriegebieten (als „Gewerbebetrieb“) zulässig sein; in diesen Fällen ist auf betrieblicher und städtebaulicher Seite detailliert zu prüfen, ob sich das Vorhaben nicht nur unwesentlich negativ auswirken kann (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:26). Zwar hat die Baugenehmigungsbehörde von Amts wegen Anhaltspunkte für eine atypische Fallgestaltung zu ermitteln, die Darlegungslast liegt dennoch primär beim Antragssteller – jedenfalls für solche Anhaltspunkte, welche die Genehmigungsbehörde von sich aus nicht erkennen kann (vgl. Kopf, 2001:80). Stellt der Antragsteller auf eine atypische Fallgestaltung ab, so spielen bei der Beurteilung des Einzelfalls die Zentrenrelevanz des geplanten Warenangebots (als Aggregat aus der Größe bzw. Sperrigkeit sowie Bedarfsfristigkeit der angebotenen Güter) sowie der verkaufsflächenmäßige Anteil der zentrenrelevanten Sortimente am Gesamtangebot die entscheidende Rolle (vgl. Kopf, 2001:94).

- Demgegenüber gelten Einzelhandelsbetriebe, die weniger als 700 qm Verkaufsfläche aufweisen und im Verständnis der BauNVO daher per se den Charakter von „Nachbarschaftsläden“ tragen bzw. die Funktion der wohnungsnahen Versorgung erfüllen (vgl. Kopf, 2001:60; s.o.), als nicht-großflächig. Solche nicht-großflächigen Einzelhandelsbetriebe sind in Gewerbe-, Kern-, Misch- und Dorfgebieten sowie in Besonderen Wohngebieten allgemein zulässig, ebenso in Allgemeinen Wohngebieten und Kleinsiedlungsgebieten, soweit sie der Versorgung des Gebiets dienen (vgl. §§ 2 bis 10 BauNVO; vgl. auch Vogels/Holl/Birk, 1998:288). In Reinen Wohngebieten sind nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe nur ausnahmsweise zulässig und müssen zudem der Deckung des täglichen Bedarfs der Bewohner des Gebiets dienen (§ 3 Abs. 3 BauNVO). Auch Sondergebiete können für nicht-großflächigen Einzelhandel festgesetzt werden, etwa „Ladengebiete“ (§ 11 Abs. 2 Satz 2 BauNVO). In Industriegebieten sind Einzelhandelsbetriebe nicht zulässig, es sei denn, sie können unter „Gewerbebetriebe aller Art“ subsumiert werden, die zudem vorwiegend in anderen Baugebieten unzulässig sind (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO).

Allerdings kann auch bei den nicht-großflächigen Einzelhandelsbetrieben eine atypische Fallgestaltung nach § 11 Abs. 3 Satz 6 BauNVO, nun in umgekehrter Sinnrichtung, vorliegen: Wenn von Einzelhandelsvorhaben mit einer geringeren Geschoßfläche als 1.200 qm, also mit einer geringeren Verkaufsfläche als 700 qm, bereits negative städtebauliche Wirkungen ausgehen, so sind diese ebenfalls nur in Kerngebieten und in dafür speziell ausgewiesenen Sondergebieten zulässig. Auch diese Möglichkeit der Atypik ist im Baugenehmigungsverfahren von der Bauordnungsbehörde sorgfältig zu prüfen.

- Im Hinblick auf die bauplanungsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben im Bebauungsplangebiet besteht für den Plangeber nach § 1 Abs. 5 und Abs. 9 BauNVO immer aber auch die Möglichkeit, in den einzelnen Baugebietstypen (mit Ausnahme der Sondergebiete) Einzelhandelsbetriebe generell oder bestimmte Anlagentypen von Einzelhandelsbetrieben auszuschließen, wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen (vgl. auch Vogels/Holl/Birk, 1998:23).

Eine Übersicht der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von unterschiedlichen Einzelhandelsvorhaben in den Baugebietstypen der BauNVO 1990, soweit dort als allgemein oder als ausnahmsweise zulässig normiert, gibt die Abbildung 6-1.



Es ist an dieser Stelle daran zu erinnern, daß sich die Zulässigkeit von Einzelhandelsgroßprojekten maßgeblich danach richtet, welche Fassung der BauNVO anzuwenden ist: Nach § 1 Abs. 3 Satz 2 BauNVO werden die Vorschriften der §§ 2 bis 14 BauNVO Bestandteil des Bebauungsplans, wobei diejenige Fassung der BauNVO ausschlaggebend ist, die zum Zeitpunkt des Bürgerbeteiligungsverfahrens gültig ist. Die sich daraus heute ergebenden unterschiedlichen Zulässigkeiten in Bebauungsplänen unterschiedlichen Alters, in denen vermeintlich gleiche Baugebietstypen festgesetzt wurden, werden in Kapitel 6.8.7.1.3 dargestellt.

Nachfolgend sollen nun die Möglichkeiten, die dem Plangeber zur Feinsteuerung der Einzelhandelsnutzung mit den Instrumenten der BauNVO 1990 gegeben sind, im Einzelfall eines jeden Baugebietstyps näher betrachtet werden. Zunächst ist allerdings eine allgemeine Reflektion der Feinsteuerungsmechanismen notwendig.

#### **6.8.2.3    *Zur Frage des Ausschlusses der Einzelhandelsnutzung nach § 1 Abs. 5 BauNVO***

Für Baugebiete nach § 2 und 4 bis 9 BauNVO kann festgesetzt werden, daß großflächiger Einzelhandel - mit der Argumentation, er verkörpere eine eigenständige Nutzungsart - unzulässig ist. „Qualifiziert man den großflächigen Einzelhandel als eigenständige Nutzungsart, so kann dieser Gegenstand einer Festsetzung nach § 1 Abs. 5 BauNVO sein“ (Kopf, 2001:147).

Die Anwendung des Feinsteuerungsinstrumentariums darf jedoch nicht willkürlich erfolgen. „Jede auf § 1 Abs. 5 bis 9 BauNVO gestützte Planung muss mit Argumenten begründet werden, die sich aus der jeweiligen konkreten Planungssituation ergeben und die geeignet sind, die jeweiligen Abweichungen von den vorgegebenen Gebietstypen der BauNVO zu tragen“ (Kopf, 2001:165, mit Fundstellen). Gleichwohl negative städtebauliche Gründe im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO die Anwendung dieser Instrumente rechtfertigen, kann dies auch aus anderem Anlaß geschehen. Beispielsweise stellt die Existenz eines gemeindlichen Einzelhandelszentrenkonzepts bzw. stellen die darin formulierten planerisch-konzeptionellen Entwicklungsvorstellungen der Gemeinde ebenfalls einen besonderen städtebaulichen Grund (vgl. § 1 Abs. 5 Nr. 10 BauGB) dar – solange das Konzept auf einer ausreichenden und zutreffenden Tatsachenermittlung fußt (vgl. Kopf, 2001:165).

Auf diese besondere Festsetzungsmöglichkeit wird im einzelnen bei der Diskussion der unterschiedlichen Baugebietstypen zurückzukommen sein.

**Abbildung 6-3: Orientierungsschema zur baurechtlichen Zulässigkeit von unterschiedlichen Einzelhandelsbetrieben in den Baugebietstypen der BauNVO 1990 soweit dort als allgemein oder ausnahmsweise zulässig normiert**

Zulässigkeit von Einzelhandels- betrieben nach Begrifflichkeit der BauNVO	Bauflächentypen (FNP)								
	Wohnbauflächen (W)			Gemischte Baufläche (M)		Gewerbliche Baufläche (G)		Sonderbaufläche (S)	
	Baugebietstypen (B-Plan)								
	Reines Wohngebiet (WR)	Allg. Wohngebiet (WA)	Gebiet zur Erhaltung und Entwicklung der Wohnnutzung (Besonderes Wohngebiet WB)	Dorfge- biet (MD)	Mischgebiet (MI)	Kerngebiet (MK)	Gewerbegebiet (GE) <sup>1)</sup>	Industriegebiet (GI) <sup>2)</sup>	Sondergebiet für den großflächigen Einzelhan- del (SO)
„Läden“	---	---	X	X	X	X	X	(---)	X (SO „Ladengebiet“)
„Der Versorgung des Gebietes dienende Läden“	O-1	X	X	X	X	X	X	(---)	Trifft nicht zu
„Einzelhan- delsbetriebe“	O-1	X	X	X	X	X	X	(---)	X
„Einkaufszen- tren“	---	---	---	---	---	X	---	---	X
„Großflächige Einzelhan- delsbetriebe“ (größer 1.200 qm GF)	---	---	---	---	---	X	---	---	X

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben von König/Roeser/Stock 1999. Anmerkungen: X = allgemein zulässig / O = ausnahmsweise zulässig / --- = unzulässig / 1 = soweit der Deckung des täglichen Bedarfs der Bewohner des Gebiets dienend. 1) und 2): Im Gewerbegebiet sind „Gewerbebetriebe aller Art“ allgemein zulässig, worunter grundsätzlich auch die verschiedenen, der BauNVO bekannten Formen von Einzelhandelsbetrieben fallen können. Im Industriegebiet sind zwar ebenfalls „Gewerbebetriebe aller Art“ allgemein zulässig, jedoch soll es sich nach der allgemeinen Zweckbestimmung des Gebiets vorwiegend um solche Betriebe handeln, die in anderen Baugebieten unzulässig sind; dies trifft auf keine der Einzelhandelsformen der BauNVO zu, und Einkaufszentren sowie großflächige Einzelhandelsbetriebe mit Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO sind explizit und ausschließlich in Kern- und Sondergebieten für den großflächigen Einzelhandel verwiesen. In den genannten Baugebietstypen mit Ausnahme der Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel kann nach § 1 Abs. 5 und Abs. 9 BauNVO ein Ausschluß von Einzelhandelsbetrieben vorgenommen werden, wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen (vgl. auch Vogels/Holl/Birk, 1998:23). Es handelt sich bei der gewählten Darstellung um ein Orientierungsschema, zu dem im konkreten Einzelfall zahlreiche Abweichungen (Ausnahmeregelungen, atypischer Einzelfall, Begriffsunschärfe usw.) möglich sind. D.h., daß jedes Einzelhandelsvorhaben im konkreten Einzelfall seiner betrieblichen und baulichen Parameter sowie seines materiellen und planungsrechtlichen Standortkontextes genauestens auf seine Zulässigkeit hin zu untersuchen ist. Gegebenenfalls ist ein Baurechtsgutachten einzuholen, um bestehende Unsicherheiten, beispielsweise bezüglich der Möglichkeit des Eintretens städtebaulich negativer Wirkungen, einzuholen. Möchte der Antragsteller eine Baugenehmigung für ein Vorhaben erhalten, für das er den atypischen Sonderfall reklamiert, so liegt es an ihm, die dafür notwendigen Argumente und Belege beizubringen.

#### **6.8.2.4     *Zur Frage des Ausschlusses von spezifischen Einzelhandelsnutzungen bzw. von Unterarten des Einzelhandels nach § 1 Abs. 9 BauNVO***

Wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen, können die Gemeinden in Baugebieten nach § 2 und 4 bis 9 BauNVO festsetzen, daß bestimmte Unterarten der in den Baugebieten allgemein oder ausnahmsweise zugelassenen Nutzungen unzulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können (§ 1 Abs. 9 BauNVO). So können auch nur bestimmte Unterarten von Einzelhandelsbetrieben, beispielsweise typisiert als isolierte Einzelhandelsbetriebe oder typisiert nach ihrer Branchenzugehörigkeit als zulässig oder unzulässig im betreffenden Baugebiet bestimmt werden (vgl. König/Roeser/Stock, § 1 BauNVO, Rdnr. 97). Die rechtfertigenden besonderen städtebaulichen Gründe liegen z.B. dann vor, „wenn Festsetzungen (...) zur Verhinderung der Ansiedlung solcher Betriebe erfolgen, die eine Strukturveränderung in dem fraglichen Bereich bewirken würden; auch die nachweisliche Gefährdung einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung mit Gütern des täglichen Bedarfs kann entsprechende Festsetzungen rechtfertigen“ (König/Roeser/Stock, § 1 BauNVO, Rdnr. 99).

Allerdings müssen die auszuschließenden Nutzungsunterarten „einen durch Rechtsvorschrift oder Verkehrsauffassung anerkannten Anlagentyp darstellen“ (Kopf, 2001:153), den es in der sozialen und ökonomischen Realität bereits gibt. Die Gemeinde muß die Art der von den Festsetzungen betroffenen baulichen oder sonstigen Anlagen bei der Anwendung der Ausschlussmöglichkeit nach § 1 Abs. 9 BauNVO „durch einen Gattungsbegriff, eine ähnliche typisierende Beschreibung oder durch die Beschreibung von Ausstattungsmerkmalen kennzeichnen“ (König/Roeser/Stock, § 1 BauNVO, Rdnr. 98). Das Bemühen der Gemeinde um die Feindifferenzierung des Bebauungsplangebiets darf daher nicht auf die Planung einzelner konkreter Projekte hinauslaufen (vgl. Kopf, 2001:153). Wird im Bebauungsplan ein Anlagentyp ausgeschlossen, so muß seine Begrifflichkeit bzw. seine Umschreibung dem Bestimmtheitsgrundsatz genügen. Ergibt sich der gemeinte Anlagentyp nicht allein aus nach allgemeinem Verständnis deutungshomogenen Gattungsbezeichnungen, so muß eine typisierende Beschreibung unter Angabe der wesentlichen Ausstattungsmerkmale erfolgen. Die bloße Angabe der reinen Betriebsform des Einzelhandels, der von der Ansiedlung ausgeschlossen werden soll, reicht nach Kopf (2001:153, mit Fundstellen) nicht aus, da Betriebsformen keine Gattungsbegriffe darstellten und damit keine Umschreibung eines Anlagentyps beinhalteten. Wenn er hier allerdings gleichermaßen „Fachmarkt“ und „SB-Markt“ als Betriebsformen ins Feld führt, stellt er im letzteren Fall nicht auf die Betriebsform, sondern auf eine spezifische Bedienungsform eines Handelsunternehmens ab. Eine solche bestimmte Bedienungsform kann selbstverständlich ein Merkmal einer bestimmten Art von Einzelhandelsbetrieben sein, jedoch konstituiert sich die Betriebsform eines Handelsbetriebs gerade erst aus der spezifischen Ausprägung mehrerer Parameter (vgl. Kapitel 4-2). Der vom Bundeswirtschaftsministerium herausgegebene „Katalog E - Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft“ befindet dazu: „Als Betriebsformen (Betriebstyp) bezeichnet man eine Kategorie von Handelsbetrieben (...) mit gleichen oder ähnlichen Kombinationen von Merkmalen, die über einen längeren Zeitraum beibehalten werden. Durch die Wahl der Betriebsform legt der Handelsbetrieb seine Struktur, sein Leistungsspektrum und seinen Marktauftritt fest“ (IfH, 1995:29). Die „Betriebsformen des Einzelhandels (...) werden insbesondere durch Branche, Sortiment, Preisniveau, Bedienungsform, Fläche, Standort und Filialisierung beschrieben“ (IfH, 1995:29). Insoweit ist entgegen der Einschätzung von Kopf (2001:153) einer bestimmten Einzelhandelsbetriebsform sehr wohl ein gewisser Anlagentyp

inhärent, während dies für das isolierte Merkmal der Bedienungsform nicht zutrifft. Daher ist zuzustimmen, daß der Ausschluß von „SB-Märkten“ dem Bestimmtheitsgrundsatz keinesfalls genügen kann, weil die Selbstbedienung als spezifische Bedienungsform in vielen verschiedenen Einzelhandelsbetriebsformen praktiziert wird; gleichwohl wird man eingedenk eines in Handelsforschung und Einzelhandelspraxis (nicht zuletzt dank des „Katalogs E“) weitgehend geklärten Begriffsapparates dem Zweifel von Kopf an der begrifflichen Bestimmtheit der Einzelhandelsbetriebsformen ein gutes Stück entgegenreten können. Danach ist etwa ein Fachmarkt ein „meist großflächiger und im allgemeinen ebenerdiger Einzelhandelsbetrieb, der ein breites und oft auch tiefes Sortiment aus einem Warenbereich, einem Bedarfsbereich oder einem Zielgruppenbereich in übersichtlicher Warenpräsentation bei tendenziell niedrigem bis mittlerem Preisniveau anbietet. (...) Die Verkaufsverfahren sind Selbstbedienung und Vorwahl (...)“ (IfH, 1995:43).

Selbstverständlich ist dennoch jeder Gemeinde, die bestimmte Unterarten von Einzelhandelsnutzungen aus Bebauungsplangebieten ausschließen möchte, aber immer zuzuraten, diese Unterarten sehr genau zu beschreiben, um jeden Zweifel auszuräumen und bestmögliche Rechtssicherheit zu erzielen. Dazu bietet es sich geradezu an, nicht nur auf die Betriebsform abzustellen, sondern auch konkretisierend Bezug auf die o.g. einzelnen Parameter der Betriebsformen zu nehmen, d.h. vor allem die Branche, aber auch z.B. die Bedienungsform und das Betriebsführungsprinzip (Filialbetrieb oder inhabergeführter Betrieb) zu benennen. Die Branchenzugehörigkeit und ihre Detaillierung sowie der Verkaufsflächenumfang als Merkmale eines Typs von Einzelhandelsbetrieben stehen für eine nähere Bestimmung allerdings nur in den Schranken zur Verfügung, die das Verbot einer Beschreibung eines einzelnen konkret-individuellen Projekts beläßt (s.u.).

In der Rechtsprechung wurden bislang z.B. „isolierter Einzelhandel“ (Vorhaben, die ausschließlich Einzelhandelsnutzungen zum Gegenstand haben), „Einzelhandelsnutzungen, von denen keine negativen städtebaulichen Auswirkungen zu erwarten sein dürfen“ (hinreichend bestimmt durch den Maßstab des § 11 Abs. 3 BauNVO) sowie „Einzelhandelsbetriebe mit innenstadtrelevantem Hauptsortiment“ als Nutzungsunterarten des Einzelhandels akzeptiert, die in den Fällen nach §§ 2 und 4 bis 9 BauNVO aus Bebauungsplänen ausgeschlossen bzw. Ausnahmeregelungen unterworfen werden können (vgl. Kopf, 2001:153-154).

#### *6.8.2.4.1 Festsetzung einer höchstzulässigen Verkaufsfläche*

Im Rahmen der Anwendung des § 1 Abs. 9 BauNVO ist die Bezugnahme auf den Verkaufsflächenumfang als Merkmal von auszuschließenden Einzelhandelsvorhaben ambivalent zu beurteilen. Grundsätzlich ist es dem Plangeber in den Fällen nach §§ 2 und 4 bis 9 BauNVO nicht erlaubt, Einzelhandelsbetriebe mit der frei gewählten Festsetzung eines Verkaufsflächenmaximums von der Ansiedlung auszuschließen, denn die „Begrenzung der höchstzulässigen Verkaufsfläche trägt die Umschreibung eines Typs von baulicher Anlage nicht gleichsam in sich selbst. Es bedarf hierzu einer Darlegung, warum Betriebe unter bzw. über einer bestimmten Größe generell oder doch jedenfalls unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse eine bestimmte Art von baulichen Anlagen darstellen“ (Kopf, 2001:156, mit Fundstellen). So ist beispielsweise die Festsetzung einer höchstzulässigen Geschossfläche von 500 qm für Einzelhandelsbetriebe unzulässig, wenn die Planbegründung nicht gleichzeitig schlüssige Darlegungen enthält, daß im Gemeindegebiet bereits ein eigenständiger Anlagentyp des „Nachbarschaftsladens“ etabliert ist, der diesem Kriterium entspricht (vgl. Kopf 2001:157, mit Fundstellen). Sind solche Anlagentypen im Gemeindegebiet bereits vorhanden,

kann sich die Gemeinde in ihren Festsetzungen - dies hat ausdrücklich zu geschehen - darauf beziehen und sie zulässigerweise ausschließen (vgl. Kopf, 2001:159).

Eine einzige weitere Ausnahme besteht allerdings: Die Festsetzung einer höchstzulässigen Verkaufsfläche von 700 qm ist grundsätzlich zulässig, weil hiermit die allgemein als eigenständig anerkannte Nutzungsart des großflächigen Einzelhandels indiziert wird, dessen Grenze nach dem Maßstab des §11 Abs. 3 BauNVO bei genau dieser Größe liegt (vgl. Kopf, 2001:159, mit Fundstellen). Eine Festsetzung, die großflächige Einzelhandelsbetriebe prinzipiell ausschließt, ist daher ohne weiteres möglich.

Hingegen ist die Festsetzung einer Gesamtverkaufsflächenobergrenze, die innerhalb eines Bebauungsplangebiets nicht überschritten werden darf, oder die Kontingentierung von Einzelhandelsbetrieben durch (anzahlmäßige) Festsetzungen („Es dürfen x Einzelhandelsbetriebe von jeweils y qm Verkaufsfläche im Geltungsbereich des Bebauungsplangebiets errichtet werden“) unzulässig, weil dadurch kein Anlagentyp beschrieben wird (vgl. Kopf, 2001:158, 159).

#### 6.8.2.4.2 *Festsetzung unzulässiger Branchen und Sortimente*

Im Rahmen der Feingliederung von Bebauungsplangebieten können bestimmte Einzelhandelsbranchen als Nutzungsunterarten des Einzelhandels durch entsprechende Festsetzungen von der Ansiedlung ausgeschlossen werden. Nach einer Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts wird davon ausgegangen, daß mit der Benennung einer Branche (etwa „Haushaltswaren“, „Lebensmittel“, „Parfümerie- und Drogeriewaren“, „Schuh- und Lederwaren“, „Sportartikel - außer Sportgroßgeräte“ oder „Textilien“) gleichzeitig das Hauptsortiment der fraglichen Einzelhandelsbetriebe so hinreichend genau fixiert wird, daß einerseits damit einem in der Realität vorkommenden Anlagentyp entsprochen wird und andererseits eindeutig festgelegt ist, welche Waren im einzelnen unter die jeweilige Branche zu subsumieren sind (vgl. Kopf, 2001:160-161). Eine Differenzierung zulässiger oder unzulässiger Betriebe nach Hauptsortimenten, die sich auf Branchen beziehen, ist daher eine statthafte Festsetzungsmöglichkeit.

So wünschenswert es ist, Zulässigkeitsfestsetzungen auch auf der Ebene einzelner Sortimente bzw. Warengruppen vornehmen zu können, so besteht die Limitation jedoch darin, daß als unabdingbare Voraussetzung dafür mit diesem Vorgehen zugleich ein besonderer Anlagentypus bestimmt werden muß (vgl. Kopf, 2001:160). Angesichts der Flut unterschiedlicher Waren, die im Einzelhandel angeboten werden, kann dies nur schwerlich gelingen bzw. von ansiedlungswilligen Einzelhandelsbetrieben durch graduelle Sortimentsverschiebungen leicht umgangen werden. Gleiches gilt für Festsetzungen, welche die gestattungsfähigen Randsortimente der im Plangebiet anzusiedelnden Einzelhandelsbetriebe regulieren sollen.

Grundsätzlich möglich ist es, eine Festsetzung zu formulieren, welche eine Verkaufsflächenobergrenze (s.u.) mit einer Branchendifferenzierung kombiniert. Einmal mehr besteht aber auch in diesem Fall die zwangsnotwendige Erfordernis, dabei einen Anlagentypus zu adressieren, der als real existierende Erscheinung begriffsinhaltlich bestimmt ist. Es steht dem Plangeber in den Fällen der §§ 2 und 4 bis 9 BauNVO nicht frei „Festsetzungen ohne Bindung an einen Anlagentyp zu treffen und damit neue Anlagentypen festzulegen“ (Kopf, 2001:161) – die Differenzierungsmöglichkeiten des § 1 Abs. 9 BauNVO sind auch gewolltermaßen nicht so weitreichend, wie diejenigen des § 11 Abs. 2 BauNVO, für den das

Festsetzungsfindungsrecht der plangebenden Gemeinde nachgrade konstitutiv ist, wie an späterer Stelle gezeigt wird.

Immerhin erlaubt § 1 Abs. 9 BauNVO „aber - von der Rechtsprechung bestätigt -, daß einzelne Einzelhandelssortimente insgesamt zugelassen oder ausgeschlossen werden“ (Vogels/Holl/Birk, 1998:290). Daher kann unter Anwendung von § 1 Abs. 9 BauNVO jedenfalls derjenige Kreis auch kleinflächiger Einzelhandelsbetriebe im Geltungsbereich von Bebauungsplänen nach § 4 bis 9 BauNVO restriktiv gesteuert werden, der sich im Sinne eines Anlagentyps durch die Benennung seiner Branche bzw. seines Kernsortiments als eine real existierende Unterart des Einzelhandels beschreiben läßt. Ebenso, wie zu diesem Zweck eine positive Festsetzung (bestimmte Branchen und die einschlägig darunter zu fassenden Sortimente werden ausdrücklich als zulässig benannt, alle anderen sind unzulässig) erlaubt ist, kann auch eine negative Festsetzung gewählt werden (ausdrückliche Benennung der unzulässigen Branchen und der einschlägig zugehörigen Sortimente bei Zulassungsfähigkeit des Residuums). So könnte durch entsprechende besondere Festsetzungen in einem Mischgebiet zur Verbesserung der örtlichen Nahversorgungssituation beispielsweise die Ansiedlung eines Supermarktes unterhalb der Großflächigkeitsschwelle ermöglicht werden, während ein Textil-Discounter im gedachten Fall ebenso unzulässig sein soll, wie sämtliche weiteren Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten.

Auf diese Weise stehen dem Plangeber Differenzierungsmöglichkeiten der Festsetzungen in Bebauungsplänen offen, mit denen auch ein Teil der kleinflächigen Einzelhandelsbetriebe der gewünschten Steuerungswirkung unterworfen werden kann. Zur Verwirklichung des Ziels einer Stärkung der zentralen Versorgungsbereiche darf nicht nur die Standortentwicklung des großflächigen Einzelhandels kritisch in den Blick genommen werden, sondern es geht nicht selten auch um die Aufgabe, die Ansiedlung von kleinflächigen Geschäften mit zentrenrelevanten Sortimenten in städtebaulicher Randlage zu verhindern (vgl. auch Vogels/Holl/Birk, 1998:290). Eine Agglomeration mehrerer kleinflächiger Einzelhandelsbetriebe kann schließlich die gleichen negativen städtebaulichen Wirkungen entfalten, wie großflächige Einzelhandelsbetriebe.

Angesichts ihrer Erfahrung in der planungspraktischen Anwendung sind Vogels/Holl/Birk (1998:291, vgl. auch 289) jedoch überzeugt davon, daß „dieses Instrumentarium (...) - wenn auch konkret mit manchmal hohem Aufwand - funktioniert. Voraussetzung ist allerdings, daß die jeweilige Stadt oder Gemeinde letztlich flächendeckend die Bauleitplanung auf dieses Steuerungsmodell einstellt.“ Wenn die Gemeinde aber diese Arbeit auf sich nimmt, so zeigt sich anhand der bisherigen Praxiserfahrung, „daß der Ausschluß von Einzelhandelsbetrieben unterhalb der Grenze der Großflächigkeit über § 1 Abs. 4 und 9 BauNVO rechtssicher zu realisieren ist, wenn über Marktgutachten der Nachweis der konkreten Erforderlichkeit erbracht wird und der Schutz der Orts- bzw. Stadtkerne systematisch durch den bebauungsplanmäßigen Ausschluß von orts- oder stadtkernrelevanten Einzelhandelsbetrieben in den Randbereichen betrieben wird“ (Vogels/Holl/Birk, 1998:291). Daß dies auf der Grundlage eines existierenden Einzelhandelszentrenkonzepts besonders leicht fallen dürfte, liegt auf der Hand.

Auch auf diese Möglichkeit, besondere Festsetzungen in Bebauungsplänen vorzunehmen, wird bei der Darstellung der einzelnen Baugebietstypen zurückzukommen sein.

### 6.8.3 Zulässigkeit und Festsetzungsmöglichkeiten in den typisierten Baugebieten

Nachfolgend gilt nun die Aufmerksamkeit dem Steuerungspotential der Instrumente zur Feinsteuerung der Einzelhandelsnutzung nach BauNVO 1990 im Einzelfall der Baugebietstypen, soweit sie im Kontext der großstädtischen Baugebietskulisse relevant erscheinen.

#### 6.8.3.1 *Reines Wohngebiet*

Das Reine Wohngebiet (§ 3 BauNVO) dient ausschließlich dem Wohnen, es gewährt der Grunddaseinsfunktion des Wohnens den höchsten Schutz vor Störungen. Insofern ist ihm auch „die für andere Wohngebiete jeweils unterschiedlich akzentuierte Mischung verschiedener Nutzungen in einem vom Wohnen geprägten Umfeld weitgehend fremd; gewerbliche Nutzungen haben in diesem Baugebietstyp keine Bedeutung“ (König/Roeser/Stock, § 3 BauNVO, Rdnr. 8). Nach dem gewollten Gebietscharakter können selbst Versorgungseinrichtungen für den alltäglichen Bedarf der Bevölkerung in Baugebieten dieses Typs nur ausnahmsweise zugelassen werden (vgl. König/Roeser/Stock, § 3 BauNVO, Rdnr. 3). Um dennoch dem vom Gesetz unterstellten Bedürfnis der Bewohner nach wohnungsnahen, fußläufig erreichbaren Versorgungseinrichtungen, d.h. nach bestimmten Einrichtungen der öffentlichen und privaten Infrastruktur nachzukommen, sind bestimmte Betriebe und Anlagen nach § 3 Abs. 3 BauNVO auch in Reinen Wohngebieten zulässig. Sie müssen sich der Wohnfunktion jedoch in ihrem städtebaulichen Gewicht und ihren Auswirkungen deutlich unterordnen (vgl. König/Roeser/Stock, § 3 BauNVO, Rdnr. 9). Ausnahmsweise können Läden und nicht störende Handwerksbetriebe, die zur Deckung des täglichen Bedarfs für die Bewohner des Gebiets dienen, zugelassen werden. Diese Anforderung schränkt den Kreis der zulassungsfähigen Einzelhandelsbetriebe von vornherein weit und auf solche ein, die Lebensmittel, Genußmittel (Tabak, Spirituosen), Zeitschriften und Zeitungen, auch Gemischtwaren und Drogerieartikel anbieten, d.h. einen regelmäßig und in hoher Periodizität auftretenden Grundbedarf befriedigen - und dies in einer als wünschenswert empfundenen Wohnortnähe (vgl. König/Roeser/Stock, § 3 BauNVO, Rdnr. 37). Wie bereits in der Begriffswahl des „Ladens“ zum Ausdruck kommt, kann es sich demnach nur um kleine Lebensmittelgeschäfte oder kleine Verkaufsstellen für Obst und Gemüse, Backwaren, Wurstwaren oder um kleine Gemischtwarenläden (Zeitungen, Zeitschriften, Schreibwaren, Lottoannahme) oder traditionelle Drogerien handeln (vgl. König/Roeser/Stock, § 3 BauNVO, Rdnr. 38). Was den zulässigen Verkaufsflächenumfang angeht, so richtet sich dieser prinzipiell nach dem Bevölkerungsmantel des zu versorgenden Wohngebiets im Einzelfall; tendenziell wird er klein ausfallen. Die Mitversorgung von Bewohnern benachbarter Baugebiete bzw. Siedlungsbereiche und damit der Import von Kaufkraft ist nicht zulässig. Wenn es auch keine starre Betriebs- bzw. Verkaufsflächenobergrenze gibt, so wird selbst in einem Reinen Wohngebiet mit verdichtetem Geschoßwohnungsbau der Verkaufsflächenumfang eines anzusiedelnden Einzelhandelsbetriebs kaum an die Großflächigkeitsgrenze von ca. 700 qm heranreichen können (vgl. König/Roeser/Stock, § 3 BauNVO, Rdnr. 40).

Die Möglichkeit des Ausschlusses oder der Einschränkung von Nutzungen nach § 1 Abs. 5 BauNVO gilt nicht für Reine Wohngebiete (§ 3 BauNVO), da dort von vornherein als alleinige Nutzung lediglich Wohngebäude allgemein zulässig sind; schlösse man diese aus oder stufte sie zu einer ausnahmsweisen Zulässigkeit herab, wäre die Zweckbestimmung des Gebiets nicht mehr gewahrt (vgl. König/Roeser/Stock, § 1 BauNVO, Rdnr. 65). Angesichts

der per se gegebenen rigiden Zulässigkeitsschranken dieses Baugebietstyps gegenüber Einzelhandelsnutzungen besteht für den Plangeber kaum eine Notwendigkeit, durch besondere Festsetzungen eine darauf abzielende Feinsteuerung zu erwirken.

### **6.8.3.2     *Allgemeines Wohngebiet***

Das Allgemeine Wohngebiet (§ 4 BauNVO) dient vorwiegend dem Wohnen. Durch die Wohnnutzung geprägt, ist das Allgemeine Wohngebiet ein „mit Einrichtungen der öffentlichen und privaten Nahversorgung der Bevölkerung durchsetztes Baugebiet“ (König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 1), in dem eine breitere Palette von Nutzungen zulässig ist und entsprechend ein geminderter Schutz der Wohnruhe besteht, als dies im Reinen Wohngebiet jeweils der Fall ist. Das Allgemeine Wohngebiet zeichnet sich durch ein bestimmtes Maß an eigener Versorgungsinfrastruktur aus. Dementsprechend sind nach § 4 Abs. 2 BauNVO explizit auch der Versorgung des Gebiets dienende Läden, Schank- und Speisewirtschaften sowie nicht störende Handwerksbetriebe in diesem Baugebietstyp allgemein zulässig. Angesichts der dennoch aufrechterhaltenen grundsätzlichen Störungssensibilität der Wohnfunktion sind die genannten Nutzungen als untergeordnete Nebennutzungsarten zu interpretieren, die den Schutz der Wohnruhe nur bis zu einem gewissen Grad beeinträchtigen dürfen (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 12). Die sog. Versorgungsklausel, d.h. die Zulässigkeitsbeschränkungen auf solche nicht störenden Versorgungseinrichtungen, die der Versorgung des Gebiets dienen, gewährleistet gerade den Schutz der Wohnruhe. Dieser Schutz ist aber seinerseits, sollte sich der Plangeber mit dem Gedanken eines Ausschlusses dieser Nutzungen tragen, mit dem Belang der Wahrung einer mittelständischen Struktur der Wirtschaft im Interesse des Erhalts einer verbrauchernahen Versorgung (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 8 BauGB) sorgfältig abzuwägen (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 12). Grundsätzlich läßt die Versorgungsklausel ohnehin nur die Ansiedlung solcher Läden zu, welche „die speziell im Gebiet wurzelnden Versorgungsbedürfnisse vor allem der Wohnbevölkerung befriedigen“ (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 12). Wenngleich nicht ausgeschlossen ist, daß die funktionale Zuordnung der Versorgung bisweilen nicht strikt auf die Grenzen des betreffenden Allgemeinen Wohngebiets fixiert werden kann, so übernehmen diese Gebiete jedoch „prinzipiell keine übergebietslichen oder gar zentralen Versorgungsaufgaben für andere Baugebiete“ (König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 12, vgl. auch Rdnr. 14). Aus Überlegungen, welche die wirtschaftliche und städtebauliche Sinnhaftigkeit sowie die planungspraktische Durchsetzbarkeit einer Begrenzung des Einzugsbereichs genau auf den räumlichen Umgriff des Baugebiets betreffen, wird man bei der Zulässigkeitsentscheidung über Einzelhandels- und sonstige Versorgungsbetriebe zugestehen, daß sich der Kundenkreis dennoch auch bis zu einem gewissen Grad aus der Bevölkerung benachbarter Baugebiete speisen kann (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 15). Trotzdem muß „ein nennenswerter Bezug zur Wohnnutzung im Plangebiet bleiben“, respektive das Vorhaben nach Lage, Ausstattung und Angebot objektiv geeignet sein „in nicht unerheblichem Umfang zur Versorgung der Menschen im Gebiet beizutragen“ (König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 12, mit Fundstellen). Die Rechtsprechung hat hierzu bislang noch keinen allgemeingültigen Grenzwert bestimmt, jedoch einen aus dem Baugebiet resultierenden Umsatzanteil von 60 % ausreichen lassen, während ein gebietsinterner Umsatzanteil von einem Drittel als kritisch und ein solcher in Höhe von 5 % am Gesamtumsatz eines Betriebs als nicht mehr ausreichend beurteilt wurde (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 15, mit Fundstellen).



Die „objektive Eignung“ einer Einzelhandelsnutzung zur Versorgung des Gebiets in diesem Sinne ergibt sich mithin aus solchen Kriterien wie Lage, Größe, Warenangebot, Ausstattung, Raumaufteilung und Umsatzerwartung des Betriebs auf der einen Seite und aus der Größe, Lage, Eigenart, Einwohnerzahl und Kaufkraft des Baugebiets auf der anderen Seite (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 16, mit Fundstellen). Die Zulässigkeit eines Ladens in einem Allgemeinen Wohngebiet ist daher nach den durch die Versorgungsklausel bestimmten Kriterien im jeweiligen Einzelfall zu prüfen. Er muß die von der Versorgungsklausel gesetzten Grenzen einhalten, diese sind jedoch von Gebiet zu Gebiet unterschiedlich weit gezogen (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 26, mit Fundstellen). Insbesondere gilt es deshalb, bei der Beurteilung der Versorgungsorientierung eines Ladens - sei es im Baugenehmigungsverfahren, sei es bei der Entscheidung über die besonderen Festsetzungen im Bebauungsplanaufstellungsverfahren - seinen Verkaufsflächenumfang sowie das vorgehaltene Warenangebot zu bedenken.

Was das Warenangebot anbelangt, so reicht der Versorgungsbegriff im Allgemeinen Wohngebiet weiter als beim Reinen Wohngebiet. Neben den Gütern und Dienstleistungen des alltäglich wiederkehrenden Bedarfs dürfen die Läden hier auch Waren des mittel- und längerfristigen Bedarfs anbieten, jedoch nicht so weitreichend, daß damit schon langlebige Wirtschaftsgüter verkauft oder ein besonderer, hochwertiger Spitzen- oder Spezialbedarf befriedigt werden dürfte, denn damit bestünde in aller Regel das wirtschaftliche Erfordernis einer Umsatzrekrutierung überwiegend bei gebietsfremden Kunden aus einem weiterreichenden Einzugsbereich (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 17, mit Fundstellen). Deshalb dienen etwa Kraftfahrzeughandlungen, Möbel-, Teppich-, Einrichtungs-, Lederwaren-, Schmuck-, Briefmarken- oder Antiquitätengeschäfte nicht mehr der Versorgung des Gebiets (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 17, mit Fundstellen). Liegt ein ausreichend großer innergebietlicher Abnehmerkreis vor, so spricht jedoch nichts dagegen, auch ein qualitativ gehobenes oder besonderes Angebot anzubieten (Rdnr. 27).

Was die im Allgemeinen Wohngebiet zulässige Verkaufsflächengröße anbelangt, so verbindet sich mit dem Ladenbegriff im Sinne der Baunutzungsverordnung „die traditionelle Vorstellung von Verkaufsstätten des Einzelhandels in Gestalt der sog. Nachbarschaftsläden“ (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 19, mit Fundstellen). Wie bereits oben gezeigt wurde, sind diese nach der polarisierenden Logik der BauNVO gerade nicht großflächig, d.h. die obere Grenze ihrer Verkaufsfläche liegt keinesfalls wesentlich über 700 qm. Grundsätzlich sind in allen Wohngebieten Einzelhandelsbetriebe nur in der Ladenform zulässig (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 21), d.h. nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe, die hier angesiedelt werden sollen, müssen die Kriterien der Versorgungsklausel erfüllen. Auch wenn es sich bei Läden nach dem in der BauNVO herrschenden traditionellen Verständnis eher um kleinere Einheiten auf begrenzter Fläche handelt, ist planungsrechtlich keineswegs festgeschrieben, daß sie hinter jener von Einzelhandelsbetrieben zurückbleiben müßte, sondern vielmehr ist es in der Rechtsprechung sogar anerkannt, daß ein solcher Laden im Allgemeinen Wohngebiet - wenigstens dann, wenn er randständig und in einem durch starken Verkehr lärmvorbelasteten Bereich platziert werden soll - eine Verkaufsfläche von annähernd 700 qm haben kann (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 25, 26, mit Fundstellen). Dies kann indessen nur als Orientierungswert angesehen werden, der bei kleinen und/oder weniger dicht besiedelten Wohngebieten geringer ausfallen wird, um der Maßgabe des Verbots „einer im wesentlichen übergebiethlichen Versorgung mit ihren nicht mehr

gebietsadäquaten Auswirkungen“ (König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 26) gerecht zu werden. Insofern sind Einzelhandelsgeschäfte in Ladenform, die nach ihrem Marketingkonzept auch mit einer wesentlich unter 700 qm liegenden Verkaufsfläche auskommen, gleichwohl aber aufgrund ihres besonderen Betriebscharakteristik - etwa hinsichtlich der Preisgestaltung oder der Intensität des Warenumsatzes - objektiv eine Anziehungskraft entfalten, die weit über das gewählte Baugebiet hinausgeht, im allgemeinen Wohngebiet nicht zulässig (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 27, mit Fundstellen).

Das entscheidende Zulässigkeitskriterium für eine Einzelhandelsansiedlung im Allgemeinen Wohngebiet ist daher immer der örtlich im Gebiet bestehende Versorgungsbedarf, der die gestattungsfähige Größe - unter Berücksichtigung der anzubietenden Sortimente - determiniert.

Bei der Ausweisung eines Allgemeinen Wohngebiets stehen dem Plangeber die Möglichkeiten der Feinsteuerung durch besondere Festsetzungen nach § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO (horizontale und vertikale Gliederung des Baugebiets, abweichende Festsetzungen über die zulässige Art der Nutzung im gesamten oder in Teilen des Baugebiets) offen, solange dabei die allgemeine Zweckbestimmung gewahrt bleibt (König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 9, 10). So kann einerseits nicht die Zulässigkeit von Wohngebäuden ausgeschlossen werden, wie andererseits auch beim Ausschluß von Läden, Schank- und Speisewirtschaften sowie Handwerksbetrieben eher Zurückhaltung geübt werden sollte, da diese ebenfalls, wenngleich der Wohnnutzung untergeordnet, zum charakteristischen Nutzungsspektrum des Allgemeinen Wohngebiets gehören. In der städtebaulichen Praxis können nach den Erfahrungen von König/Roeser/Stock (§ 4 BauNVO, Rdnr. 9, 10) durch differenzierende Vorgaben im Bebauungsplan „recht unterschiedlich geprägte allgemeine Wohngebiete entstehen“. Aufgrund der prinzipiellen Zulässigkeitsbeschränkung auf „Läden“, wegen der durch die Versorgungsklausel erforderlichen Ausrichtung des Angebots am innergebietslichen Bedarf und wegen der grundsätzlich hohen Störungssensibilität der Wohnfunktion besteht auch im Fall des Allgemeinen Wohngebiets für den Plangeber kein besonderes Erfordernis, von den Feinsteuerungsmöglichkeiten Gebrauch zu machen, um der ungewollten Ansiedlung unverträglicher Einzelhandelsbetriebe vorzubeugen.

### **6.8.3.3      *Besonderes Wohngebiet***

Das Besondere Wohngebiet (§ 4a BauNVO) eröffnet die Möglichkeit, ein Baugebiet festzusetzen, um vorhandene bebaute Gebiete, in denen sich eine spezifische Mischung aus Wohnnutzungen mit anderen Nutzungen zu einer besonderen Eigenart herausgebildet hat, zu erhalten und fortzuentwickeln. In der gebauten Realität handelt es sich hierbei häufig um innenstadtnahe blockrandbebaute Gründerzeitviertel mit einer Mischung aus Wohnen und wohnverträglichen, häufig kleinteiligen gewerblichen und anderen Nutzungen, deren Bewahrung wünschenswert erscheint (vgl. König/Roeser/Stock, § 4a BauNVO, Rdnr. 1). Einer Verschiebung der Nutzungsmischung zum Nachteil der Wohnfunktion in solchen Altbauquartieren, die häufig der Gentrification und/oder der Zweckentfremdung von Wohnungen durch kapitalstarke tertiäre oder quartäre Nutzungen ausgesetzt sind, kann mit der Festsetzung eines Besonderen Wohngebiets vorgebeugt werden. Nach dessen allgemeiner Zweckbestimmung stehen die nach § 4a Abs. 2 BauNVO allgemein zulässigen Nutzungen unter einem Wohnverträglichkeitsvorbehalt. Gleichzeitig ist die Absenz möglicherweise

störender Anlagen und Nutzungen im Gebiet aber keine Voraussetzung für seine Festsetzung, sondern es kommt darauf an, daß die Gemeinde künftig aktiv das Ziel verfolgen will, dort die Wohnnutzung zu erhalten und fortzuentwickeln (vgl. König/Roeser/Stock, § 4a BauNVO, Rdnr. 11).

Vor diesem Hintergrund bemißt sich der im Besonderen Wohngebiet von Betrieben und Anlagen ausgehende tolerierbare Störgrad auch nicht an den abstrakten Anforderungen an die Wohnfunktion an sich, sondern er ergibt sich eben gerade aus der besonderen Eigenart des Gebietes, d.h. aus den dort konkret vorliegenden Verhältnissen. Eine allgemeinverbindliche Obergrenze zulässiger Störungen kann dementsprechend nicht angegeben werden, so daß z.B. Läden oder Gewerbebetriebe von Fall zu Fall auf unterschiedliche Anforderungen treffen werden (vgl. König/Roeser/Stock, § 4a BauNVO, Rdnr. 14, 16). Sicherlich werfen aber Betriebe und Anlagen, die nach ihrem Störungspotential in Allgemeinen Wohngebieten oder in Reinen Wohngebieten allgemein zulässig wären, keine Genehmigungsprobleme auf.

Einzelhandelsbetriebe sind nach § 4a Abs. 2 BauNVO in Form von Läden im Besonderen Wohngebiet allgemein zulässig, müssen jedoch - im Gegensatz zu den Zulässigkeitsbestimmungen in den anderen Wohngebietstypen - nicht unbedingt der Versorgung des Gebiets dienen. Soweit ein Laden der konkreten Eigenart eines Besonderen Wohngebiets nach Art und Umfang nicht widerspricht und in seinem Störpotential mit der Wohnnutzung vereinbar ist, ist er genehmigungsfähig (vgl. König/Roeser/Stock, § 4a BauNVO, Rdnr. 22). Sein Einzugsbereich ist hierbei unerheblich, die Einzelhandelsnutzung ist nicht durch eine Versorgungsklausel beschränkt. Das Besondere Wohngebiet kann durchaus in größerem Ausmaß Versorgungsaufgaben für seine Umgebung übernehmen, so daß dort gegenüber dem Allgemeinen Wohngebiet auch größere Einzelhandelseinrichtungen ohne Einschränkung der Branche oder des Warenangebots angesiedelt werden können, soweit es sich dabei nicht um einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb mit Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO handelt (vgl. König/Roeser/Stock, § 4a BauNVO, Rdnr. 22). Insofern von ihm diese Auswirkungen nicht ausgehen, kann ein Laden im Besonderen Wohngebiet im Einzelfall sogar über eine Verkaufsfläche von 700 qm und mehr verfügen und damit in den Bereich der Großflächigkeit gelangen, zumal dort aufgrund der hoch angesetzten Obergrenze für das erlaubte Maß der Nutzung und wegen der damit zumeist korrespondierenden hohen Bevölkerungsdichte in der Regel selbst schon ein Bedürfnis nach größeren Läden mit breiterer Angebotspalette besteht (vgl. König/Roeser/Stock, § 4a BauNVO, Rdnr. 22, mit Fundstellen). So ist etwa die Ansiedlung eines auch größeren Supermarktes in einem citynahen gründerzeitlichen Wohnquartier genauso vorstellbar, wie die Existenz von kleinen Fach- und Spezialgeschäften, welche die Mietbelastung in den besten Innenstadtlagen nicht mehr tragen können.

Besondere Festsetzungen nach § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO können im Besonderen Wohngebiet unter der Beachtung der allgemeinen Zweckbestimmung und des Planungsziels der Erhaltung und Fortentwicklung der Wohnfunktion nicht nur sämtlich vorgenommen werden, sondern sie drängen sich zum Zweck der Feinsteuerung geradezu auf, insbesondere im Hinblick auf den Ausschluß einzelner gewerblicher Anlagen und Nutzungen (vgl. König/Roeser/Stock, § 4a BauNVO, Rdnr. 19). Sollte dies von der Gemeinde im Zusammenhang mit ihren Steuerungsbemühungen um die räumliche Einzelhandelsentwicklung als sinnvoll erkannt werden, kann, soweit die geforderte Eigenart des Gebiets tatsächlich gegeben und eine aktive Entwicklung der Wohnnutzung beabsichtigt ist, auch ein zuvor als Mischgebiet festgesetztes Quartier als Besonderes Wohngebiet festgesetzt werden; umgekehrt kann es

durch entsprechende Festsetzungsänderungen allerdings auch in ein Allgemeines Wohngebiet überführt werden (vgl. König/Roeser/Stock, § 4a BauNVO, Rdnr. 7).

#### **6.8.3.4 Mischgebiet**

Nach seiner allgemeinen Zweckbestimmung und nach seinem beabsichtigten Gebietscharakter dient das Mischgebiet dem Wohnen und der Unterbringung von Gewerbebetrieben, die das Wohnen nicht wesentlich stören (§ 6 BauNVO). Schon in der Namensgebung dieses Baugebietstyps wird deutlich, „daß dort verschiedene, in ihren Schutzinteressen durchaus gegenläufige Nutzungsarten untergebracht sind, ohne daß eine von ihnen vorherrscht“ (König/Roeser/Stock, § 6 BauNVO, Rdnr. 1). Ein relativ enger räumlicher Zusammenhang zwischen den Standorten der Wohnnutzung und der Gewerbenutzungen ist hier sogar intendiert, um die wesentlichen Grunddaseinsbedürfnisse des Menschen (Wohnen, Arbeiten, Bildung, Versorgung, in Gemeinschaft leben/Freizeit) innerhalb kurzer Entfernungen befriedigen zu können. Aufgrund unterschiedlicher Störanfälligkeit und Störpotentiale der Nutzungen sind vom Plangeber bei der Ausweisung von Mischgebieten entsprechende städtebauliche Konflikte bei der Planung zu lösen. Wenngleich die Wohnnutzung in ihrem Ruhebedürfnis auch im Mischgebiet nicht völlig schutzlos ist und das Prinzip der Rücksichtnahme - dies besteht allerdings wechselseitig - greift, so hat sie doch die von den gebietstypischen Gewerbenutzungen ausgehenden Störungen in der Regel hinzunehmen; eine dem Allgemeinen Wohngebiet oder gar dem Reinen Wohngebiet vergleichbare Ruhe kann nicht erwartet werden (vgl. König/Roeser/Stock, § 6 BauNVO, Rdnr. 6). Auch die gebietstypischen gewerblichen Nutzungen können ihrerseits eine Rücksichtnahme der Wohnnutzung auf ihre Belange erwarten, so daß im Hinblick auf den Störgrad die Ansiedlung auch größerer, sogar großflächige Einzelhandelsbetriebe im Mischgebiet zunächst prinzipiell denkbar ist, soweit sie wegen ihrer besonderen städtebaulich negativen Auswirkungen nicht ausschließlich auf Kern- und Sondergebiete verwiesen sind.

Im Hinblick auf das quantitative Verhältnis der Nutzungen zueinander ist eine Vielzahl nach ihrer Realnutzung unterschiedlich strukturierter Mischgebiete denkbar: Zwar ist es notwendig, eine gewisse Bandbreite der Variabilität des Verhältnisses zwischen beiden Nutzungsarten nicht zu verlassen - dies würde nicht erst der Fall sein, wenn eine der beiden Hauptnutzungsarten aus dem Gebiet als eigenständige Nutzung völlig verdrängt würde, sondern bereits dann, wenn sie nach Anzahl der Einrichtungen und/oder nach Flächenumfang beherrschend würde -, jedoch ist nach § 6 Abs. 1 BauNVO auch keine der Nutzungsarten a priori herausgehoben, so daß sie die andere regieren würde (vgl. König/Roeser/Stock, § 6 BauNVO, Rdnr. 3, 4, mit Fundstellen). Eine Beurteilung, ob diese Bandbreite noch gewahrt ist, kann vor diesem Hintergrund auch nur im konkreten Einzelfall erfolgen, ohne daß dafür ein allgemein-abstrakter Maßstab existieren könnte.

Unter den in § 6 Abs. 2 BauNVO im Mischgebiet als allgemein zulässig aufgeführten Nutzungsarten werden auch Einzelhandelsbetriebe genannt. Im Hinblick darauf, daß das Mischgebiet dem nicht wesentlich störenden allgemeinen Gewerbe offen steht, sind dort auch Einzelhandelsbetriebe, die nicht wesentlich stören, allgemein zulässig (§ 6 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO). Dabei kann es sich durchaus auch um großflächige Einzelhandelsbetriebe (mit mehr als 1.200 qm Geschoßfläche) ohne Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO handeln (vgl. Kopf, 2001:140), was nach Auffassung von König/Roeser/Stock (§ 6 BauNVO, Rdnr. 10) sogar bis hin zu Warenhäusern - insbesondere im Fall von Gemein-

den ohne Kerngebiet - reichen kann. Weitergehende besondere Beschränkungen des Verkaufsflächenumfangs oder Beschränkungen des Warenangebots der Einzelhandelsbetriebe im Sinne einer Versorgungsklausel bestehen im Mischgebiet nicht. Gleichwohl sind auch nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe atypischer Fallgestaltung, d.h. Einzelhandelsbetriebe von denen auch trotz eines Verkaufsflächenumfangs von unter 700 qm die in § 11 Abs. 3 BauNVO beschriebenen städtebaulich negativen Effekte ausgehen können, im Mischgebiet unzulässig.

Bei der Ausweisung von Mischgebieten kann der Plangeber auf sämtliche Instrumente der planerischen Feinsteuerung nach § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO zurückgreifen und von allen Festsetzungsmöglichkeiten Gebrauch machen, wobei angesichts der begründenden Idee dieses Baugebietstyps der Möglichkeit, mit § 1 Abs. 7 BauNVO auch eine vertikale Gliederung der Nutzungsarten vorschreiben zu können, sicherlich eine besondere Bedeutung zukommt (vgl. König/Roeser/Stock, § 6 BauNVO, Rdnr. 5). Der völlige Ausschluß oder die Festsetzung einer nur ausnahmsweisen Zulässigkeit einer der beiden Hauptnutzungsarten „Wohnen“ oder „Gewerbebetriebe“ nach § 1 Abs. 5 BauNVO ist nicht gestattet (König/Roeser/Stock, § 6 BauNVO, Rdnr. 5, mit Fundstellen). Jedoch können Einzelhandelsbetriebe gemäß § 1 Abs. 5 BauNVO aus Mischgebieten vollständig ausgeschlossen werden, weil dadurch die Bandbreite der in Mischgebieten als zulässig angeführten gewerblichen Nutzungen (§ 6 Abs. 2 BauNVO) nur unwesentlich beeinträchtigt, also die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets erhalten wird (vgl. Kopf, 2001:149). Einzelne Branchen des Einzelhandels können nach § 1 Abs. 9 BauNVO aus Mischgebieten ebenfalls ausgeschlossen werden – da es sich hierbei dann nur um bestimmte Unterarten einer Nutzung handelt, bleibt die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets erst recht gewahrt (vgl. Kopf, 2001:162). Gleiches gilt im Fall von Gewerbe- und Industriegebieten.

#### **6.8.3.5      *Kerngebiet***

Nach seiner allgemeinen Zweckbestimmung sollen im Kerngebiet vorwiegend Einrichtungen des Handels sowie zentrale Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur einen Ansiedlungsraum finden (§ 7 BauNVO). Insoweit eher dem Mischgebiet näher, als dem Gewerbe- oder Industriegebiet, dient das Kerngebiet nicht nur gewerblichen Ansiedlungen, sondern bildet zugleich einen multifunktionalen „Lebensraum“, der in der Regel - aber nicht zwingend - in der jeweiligen Stadtmitte, dem Ortskern oder dem historischen Zentrum einer Gemeinde gelegen ist und die planerischen Möglichkeiten bietet, neben anderen Funktionen auch innerstädtisches Wohnen zuzulassen (vgl. König/Roeser/Stock, § 7 BauNVO, Rdnr. 1). Primär sind Kerngebiete jedoch Zentren des wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Lebens, und entsprechend sind hier auch sämtliche Formen des kleinflächigen und großflächigen Einzelhandels ohne jede Sortiments- oder Verkaufsflächenbeschränkung grundsätzlich zulässig. Das Kerngebiet dient (neben den anderen in der allgemeinen Zweckbestimmung genannten Einrichtungsarten) sogar explizit und vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben. Daher besteht auch keine Gleichgewichtigkeit und Gleichwertigkeit zwischen der in § 7 Abs. 2 Nr. 7 BauNVO als allgemein zulässig gesetzten Wohnfunktion und den Hauptnutzungsarten, die bereits in der allgemeinen Zweckbestimmung priorisiert werden (§ 7 Abs. 1 BauNVO) – vielmehr prägen diese das Baugebiet (vgl. König/Roeser/Stock, § 7 BauNVO, Rdnr. 5). Der damit verbundene Gebietscharakter bestimmt entsprechend auch den im Kerngebiet zulässigen Störgrad, welcher „vornehmlich durch den

Handels- und Geschäftsbetrieb sowie durch den Straßenverkehr, aber auch durch kerngebietstypische Vergnügungsstätten bestimmt“ wird (König/Roeser/Stock, § 7 BauNVO, Rdnr. 6). Wird die Wohnnutzung im Kerngebiet allgemein zugelassen, so hat sie diese Störungen hinzunehmen, soweit die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse, wie sie als Abwägungsbelang der Bauleitplanung in § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 BauGB genannt werden, noch erfüllt sind (vgl. König/Roeser/Stock, § 7 BauNVO, Rdnr. 6). Wenngleich die Wohnruhe im Kerngebiet keinesfalls das mindere Niveau der Wohngebietstypen und auch nicht dasjenige in Mischgebieten erreichen wird, muß sie trotz kerngebietstypischer Belastung dennoch in einem hinreichenden Ausmaß vorhanden sein.

Innerhalb des siedlungsstrukturellen Ordnungsgefüges einer Gemeinde kommt dem Kerngebiet insgesamt die Aufgabe und die Bedeutung zu, Unterbringungsort für Zentralörtlichkeit und Urbanität stiftende Einrichtungen und Funktionen zu sein und dort ein Angebot an Gütern, Dienstleistungen sowie Nutzungsmöglichkeiten vorzuhalten, das - in Abhängigkeit der landesplanerisch zugewiesenen zentralörtlichen Funktion der Standortgemeinde - auch für einen mehr oder weniger weit in das Umland hinausgreifenden Einzugsbereich die Versorgungsbedarfe der dort ansässigen Wohnbevölkerung abdeckt (vgl. auch König/Roeser/Stock, § 7 BauNVO, Rdnr. 5, mit Fundstellen). Das Kerngebiet ist damit der „natürliche“ Baugebietstyp gerade für großflächige Einzelhandelsbetriebe wie Warenhäuser, Kaufhäuser, Fachmärkte sowie für Fach- und Spezialgeschäfte bzw. Boutiquen, die in vielen Fällen durch ihr spezifisches Angebot eine überörtlich wirksame Attraktionskraft entfalten. So sind sowohl nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO) als auch Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO im Kerngebiet allgemein in jeder Art und unbeschränkt zulässig (vgl. Kopf, 2001:140), unter dem Vorbehalt, daß sie nicht nach § 15 BauNVO im Einzelfall unzulässig sind.

Was die Möglichkeiten der planerischen Feinsteuerung betrifft, so steht der Gemeinde die gesamte Palette der Festsetzungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO offen, zusätzlich ergänzt um das spezifische Instrumentarium des § 7 Abs. 4 BauNVO (vgl. König/Roeser/Stock, § 7 BauNVO, Rdnr. 7). Mit diesem kann bei Rechtfertigung durch besondere städtebauliche Gründe für Teile eines Kerngebiets festgelegt werden, daß entweder oberhalb eines im Bebauungsplan zu bestimmenden Geschosses nur Wohnungen zulässig sind, oder daß in Gebäuden ein im Bebauungsplan anzugebender bestimmter Anteil der zulässigen Geschoßfläche bzw. ein absolut festgelegter bestimmter Geschoßflächenumfang für Wohnungen zu verwenden ist. Auf diese Weise läßt sich z.B. die nächtliche Unbelebtheit monofunktional genutzter tertiärer Quartiere verhindern.

Unter Anwendung von § 1 Abs. 4 BauNVO (horizontale Gliederung) können mit planerischer Unterstützung z.B. in der City einer größeren Stadt einzelne Viertel spezifischer funktionaler Prägung geschaffen werden, etwa eine Haupteinkaufszone, Verwaltungsviertel, Vergnügungsviertel oder ein Quartier vorwiegend quartärer Nutzungen. Auf Grundlage dieser Möglichkeit zu einer horizontalen Nutzungsgliederung kann der Plangeber beispielsweise auch ‚großflächigen Einzelhandel‘ als Art der zulässigen Nutzung für einen Teilbereich eines Kerngebiets festsetzen, ohne daß der Gebietscharakter des Kerngebiets hierdurch Schaden nimmt (vgl. Kopf, 2001:142, mit Fundstellen). Ein vollständiger Ausschluß von Einzelhandelsbetrieben aus Kerngebieten ist hingegen nicht möglich, weil dies bedeuten würde, eine Hauptnutzungsart auszuschließen und die allgemeine Zweckbestimmung des Kerngebiets in Frage zu stellen (vgl. Kopf, 2001:150-151; auch 162). Im Rahmen der Anwendung des

§ 1 Abs. 5 BauNVO zulässig ist demgegenüber der Ausschluß des großflächigen Einzelhandels im Sinne einer eigenständigen Nutzungsart (Kopf, 2001:150-151; auch 162), gleichwohl dem in der realen Planungspraxis kaum eine größere Bedeutung wiederfahren wird, es sei denn, dies sollte der Sicherung von Altstadtbereichen mit einem spezifischen, kleinstrukturierten Geschäftsbesatz dienen. Möglich und mit der Aufrechterhaltung der allgemeinen Zweckbestimmung des Kerngebiets vereinbar wäre gleichfalls der Ausschluß einzelner Branchen im Kerngebiet (vgl. Kopf, 2001:162).

Mit Hilfe der Feinsteuerungsmöglichkeiten kann auch auf die Förderung von Urbanität im zentralen Stadtbereich planerisch eingewirkt werden: Die Festsetzung einer vertikalen Gliederungsnotwendigkeit der im Kerngebiet zulässigen Nutzungen nach § 7 Abs. 4 BauNVO trägt dazu bei, publikumsintensive Nutzungen im Erdgeschoß zu konzentrieren und gleichzeitig eine lageschädliche Durchbrechung der Schaufensterfronten durch andere Nutzungen zu vermeiden (vgl. König/Roeser/Stock, § 7 BauNVO, Rdnr. 8). Insoweit steht im Fall des Kerngebiets den Gemeinden auch eine Möglichkeit offen, im Sinne einer Angebotsplanung für die Einzelhandelsfunktion nicht nur quantitative Ansiedlungsspielräume sondern auch qualitativ förderliche Standortbedingungen zu schaffen.

#### **6.8.3.6 Gewerbegebiet**

Das Gewerbegebiet dient vorwiegend der Unterbringung von nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieben (§ 8 BauNVO). Nach der allgemeinen Zweckbestimmung handelt es sich beim Gewerbegebiet also um einen von einer einseitigen Nutzungsstruktur gekennzeichneten Baugebietstyp, in dem Gewerbebetriebe die vorrangige und gebietsprägende Nutzung darstellen, worin gleichzeitig der wesentliche Unterschied zu den gemischten Baugebieten nach den §§ 5 bis 7 BauNVO besteht (vgl. König/Roeser/Stock, § 8 BauNVO, Rdnr. 1). Andererseits - und im Gegensatz zum Industriegebiet - läßt die allgemeine Zweckbestimmung des Gewerbegebiets auch noch Raum für die zusätzliche Unterbringung anderer Nutzungsarten, wenngleich auch nicht des Wohnens. Dazu ist die zulässige Immissionsbelastung im Gewerbegebiet zu hoch. Gegenüber dem Mischgebiet ist ein deutlich höherer Störungsgrad zulässig, während allerdings der im Industriegebiet zulässige Störungsgrad noch nicht erreicht wird, besteht doch eine Zulässigkeitsbeschränkung auf nicht erheblich belästigende Gewerbebetriebe, womit die obere Grenze des hinnehmbaren Störgrads festgelegt ist (vgl. König/Roeser/Stock, § 8 BauNVO, Rdnr. 9). Im Industriegebiet sollen jedoch nach § 9 BauNVO gerade und vorwiegend besonders störende Betriebe und Anlagen, die in den anderen Baugebieten unzulässig sind, untergebracht werden. „Die Zweckbestimmung des Gewerbegebiets liegt gerade darin, solchen Betrieben einen Standort zu bieten, die im Hinblick auf ihre spezifischen Standortanforderungen und ihre Auswirkungen zu Unzuträglichkeiten in Gebieten führen würden, in denen auch oder gar vorwiegend gewohnt werden soll“ (König/Roeser/Stock, § 8 BauNVO, Rdnr. 1, mit Fundstellen). Durch die Beschränkung des höchstzulässigen Störgrads sollen im Gewerbegebiet immissionsempfindliche Gewerbenutzungen in Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäuden geschützt werden, die in den üblichen Bürostunden noch unter zumutbaren Bedingungen auszuüben sein müssen (vgl. König/Roeser/Stock, § 8 BauNVO, Rdnr. 10, mit Fundstellen). An diesem Maßstab wird die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben in Gewerbegebieten daher kaum scheitern – zumal sie (als Läden, Einzelhandelsbetriebe oder großflächige Einzelhandelsbetriebe) auch in verschiedenen anderen, aber sämtlich weniger störungsbelasteten Baugebietstypen zulässig sind (vgl. König/Roeser/Stock, § 8 BauNVO, Rdnr. 20).

Durch die Hauptnutzungsart nicht erheblich belästigender Gewerbebetriebe, die vorwiegend unterzubringen sind, wird im Gewerbegebiet eine breite Palette verschiedenartiger betrieblicher Betätigungen erfaßt, unter die generell auch Einzelhandelsbetriebe gerechnet werden können. Im Sinne eines nicht erheblich störenden Gewerbebetriebs sind sie im Gewerbegebiet nach § 8 Abs. 2 BauNVO auch allgemein zulässig, soweit von ihnen nicht die in § 11 Abs. 3 BauNVO beschriebenen negativen städtebaulichen Auswirkungen ausgehen können. Angesichts der Tatsache, daß Gewerbegebiete häufig in siedlungsstrukturell peripherer Lage situiert sind bzw. ausgewiesen werden, ist aber bei der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit auch von nicht-großflächigen Einzelhandelsbetrieben besonders darauf zu achten, ob aufgrund des ggf. beabsichtigten Angebots zentrenrelevanter Sortimente eine atypische Fallgestaltung vorliegt und trotz der Einhaltung des Verkaufsflächenkriteriums negative städtebaulichen Auswirkungen zu befürchten sind.

Nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO sind Gewerbebetriebe aller Art in Gewerbegebieten allgemein zulässig. Damit sind in Gewerbegebieten sämtliche der BauNVO bekannten Formen von Betrieben des Einzelhandels, d.h. neben Läden und (nicht-großflächigen) Einzelhandelsbetrieben auch großflächige, nach atypischer Fallgestaltung auswirkungslose Einzelhandelsbetriebe grundsätzlich zulässig, „weil sie im Einklang mit der von der BauNVO vorausgesetzten typischen Funktion dieser Gebiete stehen und nicht anderen Baugebieten ausdrücklich oder nach ihrer allgemeinen Zweckbestimmung zugewiesen sind“ (Kopf, 2001:140). Auch wenn „Einzelhandelsbetriebe“ in bestimmten Baugebieten als zulässige, spezielle gewerbliche Nutzungsarten explizit benannt werden, ist damit eine Ausschlusswirkung ihrer Zulässigkeit weder in Gewerbegebieten, noch in Industriegebieten verbunden (vgl. Kopf, 2001:140). Allerdings können im Gewerbegebiet solche Einzelhandelsbetriebe, die nach ihrer Betriebs- bzw. Angebotsstruktur auf die allgemeine Versorgung der Bevölkerung abzielen, nicht angesiedelt werden, da es sich um ein nicht dem Wohnen zugeordnetes Baugebiet handelt (vgl. König/Roeser/Stock, § 8 BauNVO, Rdnr. 23, mit Fundstellen).

Im Gewerbegebiet können die Instrumente der planerischen Feinsteuerung nach § 1 Abs. 5 bis 10 eingesetzt werden, z.B. um Gewerbegebiete besonderer Prägung entstehen zu lassen, in denen etwa Betriebe des produzierenden Gewerbes oder verarbeitende Betriebe vorherrschen; auch einem Vorherrschen von Betrieben des tertiären Sektors steht grundsätzlich nichts entgegen (vgl. König/Roeser/Stock, § 8 BauNVO, Rdnr. 8). Vielmehr erscheint der Einsatz besonderer planerischer Festsetzungen geradezu angezeigt, um den besonders vielfältigen Erscheinungsformen der Gewerbebetriebe und der Anforderung einer verträglichen Einfügung der besonders immissionsträchtigen Betriebe gerecht zu werden, bis hin zu der Möglichkeit einer gebietsübergreifenden horizontalen Gliederung (vgl. König/Roeser/Stock, § 8 BauNVO, Rdnr. 12). Eine räumliche Separierung jeweils ähnlicher Gewerbebetriebe in eigene Gewerbegebiete ist möglich.

Differenzierende Festsetzungen nach § 1 Abs. 5 BauNVO zum Ausschluß einzelner Nutzungsarten, sind im Gewerbegebiet grundsätzlich zulässig, wenngleich wegen der damit verbundenen Verletzung der Zweckbestimmung nicht aber „Gewerbebetriebe“ an sich ausgeschlossen werden dürfen. So können auch Einzelhandelsbetriebe problemlos nach § 1 Abs. 5 BauNVO aus dem Gewerbegebiet ausgeschlossen werden, nach § 1 Abs. 9 BauNVO auch bestimmte Einzelhandelsbranchen, wie Betriebe des Lebensmittel Einzelhandels, des Textilhandels oder des Schuh- und Lederwarenhandels (vgl. Kö-



nig/Roeser/Stock, § 8 BauNVO, Rdnr. 23, mit Fundstellen). Auch der Ausschluß großflächiger Einzelhandelsbetriebe als eine eigene Nutzungsart des Einzelhandels aus Gewerbegebieten ist möglich und verfassungsrechtlich unbedenklich (vgl. König/Roeser/Stock, § 8 BauNVO, Rdnr. 23, mit Fundstellen). Unter Umständen kann es bei Anwendung von § 1 Abs. 9 BauNVO aber nicht ausreichend sein, beim Ausschluß von Einzelhandelsnutzungen allein auf „großflächige Einzelhandelsbetriebe“ (atypische Fallgestaltung) abzustellen, da auch von nicht-großflächigen Einzelhandelsbetrieben städtebaulich negative Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO ausgehen können. Besser ist es, zusätzlich die auszuschließenden Unterarten von Einzelhandelsnutzungen qualitativ genauer zu spezifizieren, vor allem durch den Rückgriff auf Branchenbezeichnungen.

Die Rechtsprechung hat z.B. befunden, daß der Ausschluß von Einzelhandelsbetrieben, die Güter des täglichen Bedarfs anbieten (also der Ausschluß von Unterarten des Einzelhandels nach § 1 Abs. 9 BauNVO), aus einem Gewerbegebiet gerechtfertigt ist,

- um die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung, insbesondere des nichtmotorisierten Bevölkerungsteils, mit täglichem Bedarf zu schützen,
- um eine durchgeführte Ortskernsanierung nicht zu gefährden oder
- um einem unnötigen Kaufkraftabzug aus den Stadtteilzentren vorzubeugen (vgl. Kopf, 2001:166-167, 170, mit Fundstellen).

Städtebauliche Gründe, Einzelhandelsbetriebe aus Gewerbegebieten (sinngleich gilt dies für Industriegebiete) nach § 1 Abs. 5 BauNVO vollständig auszuschließen, können vor allem in zweierlei Hinsicht bestehen und ins Feld geführt werden (vgl. Kopf, 2001:168-171):

- Zum einen kann das Ziel verfolgt werden, das produzierende sowie verarbeitende Gewerbe und Handwerk durch das Vorhalten von Erweiterungs- bzw. Um- und Ansiedlungsflächen zu schützen, d.h. die Flächenpotentiale in Gewerbe- und Industriegebieten diesen Nutzungen vorzubehalten und der Okkupation durch in der Regel mietzahlungsstärkere Einzelhandelsbetriebe vorbeugend zu entziehen.
- Zum anderen kann darauf abgehoben werden, die vorhandene oder künftig angestrebte innerstädtische, zentrenorientierte Einzelhandelsstruktur bzw. die zentralen Versorgungsbereiche oder die Ortskernsanierung zu schützen. Die bisherige Rechtsprechung ist in diesem Punkt jedoch noch nicht abschließend einig (vgl. hier und im folgenden Kopf, 2001:169). Die kritische Position sieht bei einem vollständigen Ausschluß des Einzelhandels den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht ausreichend beachtet, weil nicht grundsätzlich jedweder Einzelhandelsbetrieb der städtebaulichen Zielsetzung einer zentrenorientierten Stadt- und Versorgungsstruktur zuwiderläuft, sollte er auch außerhalb der Zentren angesiedelt werden; bestimmte Einzelhandelsbetriebe sind aufgrund der besonderen Natur ihres Warenangebotes (etwa Bau- und Gartenmärkte oder Möbelhäuser) geradezu auf zentrenferne Standorte angewiesen und sind zugleich nicht zwangsläufig mit einer Verödungswirkung auf die Zentren behaftet. Insofern sei hier im Sinne des Übermaßverbotes auf das mildere Mittel des Ausschlusses bestimmter Anlagentypen bzw. Einzelhandelsunterarten nach § 1 Abs. 9 BauNVO zurückzugreifen oder Einzelhandelsbetriebe seien als nur ausnahmsweise zulassungsfähige Nutzungen festzusetzen. Ohne in dieser Frage zu einer verbindlichen Beurteilung gelangen zu können, erscheint es jedenfalls aus Sicht der plangebenden Gemeinde ohnehin immer notwendig, sich detailliert mit den jeweiligen Planungserfordernissen auseinanderzusetzen, so daß eine Beurteilung, welche Einzelhandelsunterarten aus dem Plangebiet auszuschließen sind, um dem Ziel des Zentrumschutzes Rechnung zu tragen, ohne weiteres möglich sein müßte. Die Gemeinde müßte also ohne-

hin jederzeit ohne größere Probleme differenziert nach § 1 Abs. 9 BauNVO vorgehen können. In diesem Zusammenhang ist an die Unzulässigkeit einer reinen Verhinderungs- oder Negativplanung (§ 1 Abs. 3 BauGB) und an die Notwendigkeit der Festlegung konkreter positiver Planungsziele für die Bauleitpläne zu erinnern, an denen es sogenannten „Textbebauungsplänen, die lediglich die undifferenzierte textliche Festsetzung beinhalten, daß Einzelhandelsbetriebe vollständig bzw. branchen- oder verkaufsflächenbezogen im gesamten Gemeindegebiet ausgeschlossen sind“ (Kopf, 2001:174), mangelt.

Verfügt die Gemeinde in ihrem Gebiet über mindestens zwei Gewerbe- oder Industriegebiete, so kann das Instrument der planerischen Feinsteuerung nach § 1 Abs. 4 i.V.m. § 1 Abs. 5 bzw. 9 BauNVO auch dafür eingesetzt werden, diese im Verhältnis untereinander nach der Art der zulässigen Nutzung bzw. der zulässigen Betriebe und Anlagen zu gliedern. Die Gemeinde kann die in diesen Baugebietstypen zulässigen Nutzungen, Betriebe und Anlagen nach einem spezifischen Kalkül auf die Gewerbe- oder Industriegebiete verteilen, wobei auch eine Zulässigkeit in mehreren oder allen Gebieten nicht ausgeschlossen ist (vgl. König/Roeser/Stock, § 1 BauNVO, Rdnr. 61, 63, 71). Abstellen muß sie dabei auf die im jeweiligen Baugebietstyp allgemein zulässigen Nutzungen, die sie jeweils gänzlich oder auf der Ebene einzelner Nutzungsunterarten teilweise ausschließen muß. So ist es der Gemeinde auf der Grundlage von § 1 Abs. 4 BauNVO „möglich, beispielsweise Einzelhandelsbetriebe, die in einem Gewerbegebiet grundsätzlich zulässig sind, gänzlich auszuschließen, sofern diese in einem anderen Gewerbegebiet der Gemeinde zulässig sind“ (Kopf, 2001:143).

#### **6.8.3.7     *Industriegebiet***

Im Industriegebiet (§ 9 BauNVO) können ausschließlich Gewerbebetriebe angesiedelt werden, und zwar vorwiegend solche Betriebe, die in anderen Baugebieten unzulässig sind. Damit wird dem Bedürfnis der Wirtschaft Rechnung getragen, auch für (schwer-)industrielle und gewerbliche Anlagen, Betriebe und Produktionsstätten, von denen eine erhebliche Belästigung ausgeht und die wegen ihrer hohen Störwirkung selbst in Gewerbegebieten unzulässig sind, einen Standort finden zu können. Dementsprechend ist auch der im Industriegebiet zulässige Störgrad nach oben ansatzweise unbegrenzt, jedenfalls liegt er aber auf deutlich höherem Niveau als im Gewerbegebiet (vgl. König/Roeser/Stock, § 9 BauNVO, Rdnr. 1). So ist das Industriegebiet das Baugebiet mit der höchsten Immissionsbelastung aller inhaltlich vorbestimmten Baugebietstypen; es läßt ein hohes Maß an Lärmbelästigung, Luftverunreinigung, Bodenerschütterung usw. zu. Für eine Wohnnutzung ist daher - abgesehen von ausnahmsweise zulässigen Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie Betriebsinhaber und Betriebsleiter - im Industriegebiet ebenso wenig Platz, wie für andere störungssensible Nutzungen (§ 9 Abs. 3 BauNVO), etwa selbständige Büro-, Geschäfts- und Verwaltungsgebäude. Seiner Zweckbestimmung nach ist das Industriegebiet kein Standort für Betriebe des tertiären Sektors (vgl. König/Roeser/Stock, § 9 BauNVO, Rdnr.6). Daß speziell Einzelhandelsbetriebe im Industriegebiet unerwünscht sind (wenngleich sie wie im Fall des Gewerbegebiets unter „Gewerbebetriebe aller Art“ gefaßt werden können und daher der - in diesem Fall industrielle - Charakter des Baugebiets nicht von vornherein bestimmte Arten gewerblicher Betätigung aussperrt), wird daran deutlich, daß der Verordnungsgeber zumindest bestimmte Einzelhandelsformen mit den Novellen der Baunutzungsverordnung 1968 (Einkaufszentren und Verbrauchermärkte) und 1977 (Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe) ausdrücklich

aus dem Kreis der vormals zulässigen Gewerbebetriebe herausgelöst und den speziellen Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO unterworfen hat (vgl. König/Roeser/Stock, § 9 BauNVO, Rdnr. 4, mit Fundstellen; auch Rdnr. 6). Der Ansiedlung von „Läden“ bzw. „Einzelhandelsbetrieben“ im Sinne der BauNVO in Industriegebieten steht entgegen, daß aufgrund des Trennungsgrundsatzes Industriegebiete nicht in Nachbarschaft zu Wohngebieten ausgewiesen werden sollten, so daß diese Betriebe des Einzelhandels nicht nur im Baugebiet selbst keine Versorgungsfunktion wahrnehmen können, sondern dies auch nicht einmal für ein benachbartes Wohngebiet tun können. So müssten sie zwangsläufig allgemeine Versorgungsaufgaben wahrnehmen, was aber im Industriegebiet genauso unzulässig ist, wie im Gewerbegebiet (s.o.).

Trotz all der geschilderten Vorbehalte sind im Industriegebiet Einzelhandelsbetriebe aufgrund ihrer Subsumptionsfähigkeit unter die dort allgemein zulässigen Gewerbebetriebe nicht von vornherein unzulässig, gleichwohl die „anderswo unzulässigen“ Gewerbebetriebe die bauliche Nutzung des Industriegebiets prägen müssen (vgl. König/Roeser/Stock, § 9 BauNVO, Rdnr. 7). „Nicht erheblich belastigende oder gar nur das Wohnen wesentlich störende Betriebe dürfen im Industriegebiet nur untergebracht werden, soweit sie nach Umfang und Gewicht nicht überwiegen“ (König/Roeser/Stock, § 9 BauNVO, Rdnr. 10).

Faßt man die zuvor aufgeworfen Limitationen zusammen, so können im Ergebnis im Industriegebiet allerdings nur nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe, die keine Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO verursachen und zugleich nicht allgemeine Versorgungsaufgaben wahrnehmen, sowie großflächige, aber atypisch-auswirkungslose Einzelhandelsbetriebe als „Gewerbebetriebe aller Art“ nach § 9 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO angesiedelt werden. Realiter wird es sich dabei nur um bestimmte Betriebs- bzw. Angebotsformen handeln, die sich durch die Nicht-Zentrenrelevanz ihres - schmalen - Sortiments und durch ihren gleichzeitig hohen Flächenbedarf auszeichnen. Als solche flächenextensiven, nicht-zentrenrelevanten Einzelhandelsbetriebe sind beispielsweise Fachmärkte für Großsportgeräte, Fliesen und Baustoffe oder Sanitäreinrichtungen anzusehen. Auch Autohäuser, als Nutzung, die nicht mehr dem Einzelhandel im engeren Sinne zuzurechnen ist, sind im Industriegebiet zulässig.

Für die planerische Feinsteuerung stehen im Fall des Industriegebiets alle Instrumente des § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO offen, so daß eine differenzierte Binnenstruktur des Baugebiets geschaffen werden kann, z.B. um dessen verträgliche Einordnung in das Stadtgefüge zu erreichen (vgl. König/Roeser/Stock, § 9 BauNVO, Rdnr. 13). In gleicher Weise, wie dies beim Gewerbegebiet möglich ist, gestattet § 1 Abs. 4 Satz 2 BauNVO eine gemeindeweite, baugebietsübergreifende Gliederung aller Industriegebiete. Nicht gestattet ist aber eine Festsetzungskonstellation, die zu als Industriegebieten verklausulierten Baugebieten für nicht erheblich belastigenden Gewerbebetrieben, d.h. zu „eingeschränkten Industriegebieten“ führen würde, etwa zu einer Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben gerade unter der Schwelle zur Großflächigkeit (vgl. König/Roeser/Stock, § 9 BauNVO, Rdnr. 14, mit Fundstellen). Dessen ungeachtet können aber einzelne Arten von Gewerbebetrieben von der Ansiedlung im Industriegebiet ausgeschlossen werden, denn damit wird seine allgemeine Zweckbestimmung noch nicht berührt; ohne dahingehende Konsequenzen können auch Einzelhandelsbetriebe generell ausgeschlossen werden, wenn ihr dortiger Standort der von der Gemeinde verfolgten städtebaulichen Konzeption zuwiderlaufen würden (vgl. König/Roeser/Stock, § 9 BauNVO, Rdnr. 15; Kopf, 2001:148). Gerade für die ihrer Natur nach siedlungsräumlich eher peripher von den Wohnsiedlungsbereichen und Zentren situierten

Industriegebieten kommt es darauf an, etwaigen Ansiedlungsmöglichkeiten für zentrenrelevante Einzelhandelsbetriebe entgegenzutreten, was jedoch, wie aufgezeigt wurde, mit dem verfügbaren Instrumentarium problemlos getan werden kann.

#### **6.8.4 Zulässigkeit und Festsetzungsmöglichkeiten im Unbeplanten Innenbereich**

Existiert kein qualifizierter Bebauungsplan, so kann sich die Zulässigkeit eines Einzelhandelsvorhabens, welches einen Standort innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile, also im sogenannten unbeplanten Innenbereich einnehmen soll, nicht nach planfixierten Bestimmungen entscheiden, sondern es greifen die Regelungen des § 34 BauGB.

Leider hat sich der Wunsch des Gesetzgebers, die Genehmigung nach § 30 BauGB solle in der Planungspraxis der Standardfall sein, bislang nur unzureichend erfüllt, um nicht zu sagen, dies hat sich in „der Praxis in weiten Bereichen noch nicht verwirklicht“ (Müller, 1995:134). So steht die Genehmigungsvorschrift des § 34 BauGB in der planungspraktischen Bedeutung annähernd gleichberechtigt neben der Genehmigung in Gebieten, für die ein Bebauungsplan existiert (§ 30 BauGB). Anfang der 80er Jahre waren es immerhin 30 % der durch die Bautätigkeitsstatistik erfaßten baulichen Vorhaben, die eine Baugenehmigung auf der Rechtsgrundlage des § 34 BauGB erhielten (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:178). Battis (1999:151) weist darauf hin, daß dies bei gewerblichen Anlagen ein noch deutlich höherer Anteil ist. Zugleich hat aber die bisherige Planungspraxis gezeigt, „daß die Steuerungsmöglichkeiten im unbeplanten Innenbereich, die Entwicklung der baulichen Nutzungen in eine städtebaulich erwünschte Richtung zu lenken, außerordentlich gering sind“ (Kuschnerus, 1997:44). Vielmehr besetzen neue Nutzungen die noch bestehenden oder sich neu auftuende Nischen „im Rahmen des rechtlich Zulässigen, ohne daß das im unbeplanten Innenbereich geltende Bundesrecht danach fragt, ob diese neuen Nutzungen gerade an diesem Standort aus der übergeordneten Sicht einer funktionierenden Gemeinde städtebaulich erwünscht sind oder nicht“ (Kuschnerus, 1997:44-45). Für die räumliche Steuerung der Einzelhandelsfunktion in Großstädten ist der unbeplante Innenbereich sehr bedeutsam, weil einerseits längst nicht für alle von der Besiedlung erfaßten Gebiete, teils auch nicht für Bereiche in zentraler städtischer Lage, Bebauungspläne existieren und andererseits die Betreiber von Filialsystemen großflächiger Einzelhandelsbetriebe ganz gezielt entsprechend vorgeprägte Standorträume in verkehrsgünstiger Lage außerhalb der Zentren suchen, um hier unter Verweis auf die durch großflächigen Einzelhandelsbestand gekennzeichnete Nachbarschaft eine Baugenehmigung für ihr Vorhaben zu beantragen. Nicht selten entstehen auf diese Weise gerade auch solche Einzelhandelsansiedlungen, die aus planerischer Sicht kritisch zu beurteilen sind. „Hier hat die Realität ‚geplant‘ und die Maßstäbe dafür gesetzt, für welche Bauvorhaben der Bauherr einen Rechtsanspruch auf Zulassung hat“ (Kuschnerus, 1997:41):

- Treffen für ein Vorhaben die in § 34 Abs. 1 BauGB dargelegten Voraussetzungen seines Einfügens (nach Art und Maß der baulichen Nutzung, nach der Bauweise sowie nach der zu überbauenden Grundstücksfläche) in die Eigenart der näheren Umgebung zu, so ist es, sofern die Erschließung gesichert ist, zulässig. Es besteht ein Anspruch auf die Erteilung der Baugenehmigung. Ein Vorhaben fügt sich dann in die nähere Umgebung ein, wenn es ihrer Eigenart und damit dem Rahmen entspricht, welcher durch die in der Nachbarschaft vorhandenen baulichen Anlagen in Art und Maß der Nutzung gezogen wird. Für die Prüfung der Zulässigkeit eines Einzelhandelsbetriebs im unbeplanten Innenbereich ist entsprechend zu ermitteln, ob und wie bereits Gebäude in der näheren Umgebung für Einzelhandelszwecke genutzt werden (Nutzungsart) und in welchem quantitativen Umfang dies

geschieht (Nutzungsmaß). Ist in einem nicht-einheitlich bebauten Innenbereich oder in seiner näheren Umgebung bereits ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb vorhanden und daher für die Nachbarschaft prägend, kann grundsätzlich auch ein weiterer Einzelhandels-großbetrieb zulässig sein. Ist hingegen kein großflächiger Einzelhandelsbetrieb ansässig, so werden aller Erfahrung nach von einem dort geplanten Einzelhandelsgroßbetrieb bodenrechtlich beachtliche Spannungen - etwa durch zusätzliche Verkehrsbelastungen, durch Immissionswirkungen auf benachbarte Wohnbebauung oder durch Auswirkungen auf das Stadtbild - in einem nicht mehr zu bewältigenden Maße ausgelöst, so daß keine Genehmigung erfolgen kann (vgl. Kopf, 2001:311, mit Fundstellen). Auch für die Ansiedlung kleinflächiger Einzelhandelsbetriebe ist die Vorprägung der Nachbarschaft entscheidend. Keine Bedenken etwa bestehen unter den Bedingungen des § 34 Abs. 1 BauGB gegenüber der Ansiedlung nicht-großflächiger Einzelhandelsbetriebe, wenn deren vorgesehener Standort innerhalb eines diffus bebauten Innenbereichs insgesamt als geeignet erscheint, etwa deshalb, weil dieser durch Wohngebäude und kleinere Gewerbebetriebe geprägt ist und dort ein Nahversorgungsdefizit vorliegt, zu dessen Abhilfe der fragliche Betrieb einen Beitrag leisten kann.

- Gleichfalls ist eine Baugenehmigung zu erteilen, wenn nach § 34 Abs. 2 BauGB die Eigenart der näheren Umgebung des für einen Einzelhandelsbetrieb ins Auge gefaßten Standorts in einem unbeplanten Innenbereich einem der in der Baunutzungsverordnung beschriebenen Baugebiete entspricht und der fragliche Betrieb in diesem zulässig wäre: Die Zulässigkeit des Vorhabens nach seiner Art beurteilt sich dann nämlich nach den für den erkannten Baugebietstyp zutreffenden Bestimmungen. Dabei kann beim Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen (Prägung der Eigenart der näheren Umgebung durch entsprechende Bauwerke) auch ein faktisches Kerngebiet oder ein faktisches Sondergebiet für den großflächigen Einzelhandel angenommen werden, so daß auch in diesem Fall eine Zulässigkeit für großflächige Einzelhandelsbetriebe bestehen kann (vgl. Kopf, 2001:299-302). Auf ein „Einfügen“ des Vorhabens kommt es dann nicht mehr an.

Wird auf die Existenz eines faktischen Sondergebiets für den großflächigen Einzelhandel erkannt, so ist besonders erwähnenswert, daß dann im Hinblick auf die Feststellung der Zulässigkeit keine besonderen Festsetzungen abgeleitet werden können, die aus einer eventuellen besonderen Zusammensetzung des vorhandenen Einzelhandelsbestandes resultieren, etwa aus einer Agglomeration mehrerer großflächiger Möbelhäuser, welche dann nur das Hinzutreten weiterer Möbelhäuser, nicht aber anders gearteter Einzelhandelsbetriebe zulassen würde. Vielmehr kann nur auf den allgemeinen Fall eines Sondergebiets für großflächige Einzelhandelsbetriebe verwiesen werden, „in dem alle Betriebe zulässig sind, die sich in der Variationsbreite des § 11 Abs. 3 BauNVO bewegen“ (Kopf, 2001:301); im angeführten Beispiel träfe das etwa auch auf einen großflächigen Baumarkt oder auf einen Fachmarkt für Unterhaltungselektronik zu. Weil also Zulässigkeitsdifferenzierungen im Hinblick auf Branche, Sortiment und Verkaufsflächenumfang „Ausfluß einer besonderen planerischen Absicht darstellen würden“ (Kopf, 2001:302), kann der Genehmigung kein faktisches Einzelhandelssondergebiet mit einem spezifischen Festsetzungskanon zugrunde gelegt werden. Im undifferenzierten Sondergebiet für den großflächigen Einzelhandel aber ist jedwede Art des großflächigen Einzelhandels zulässig. Steht dies im Widerspruch zu städtebaulichen Zielsetzungen, welche die Gemeinde verfolgt, so bleibt ihr keine andere Möglichkeit, als einen (Sondergebiets-)Bebauungsplan aufzustellen und mit entsprechenden (besonderen)Festsetzungen solche Ansiedlungen zu verhindern.

Nicht nur aus der ersten, sondern gerade auch aus der zuletzt beschriebenen Konstellation wird deutlich, von welcher Brisanz die (Fort-)Existenz von § 34-Gebieten für eine von der Gemeinde ggf. verfolgte zentrenorientierte Einzelhandelspolitik und deren planerische Umsetzung ist. Wenn also in der Gemeinde unbeplante Innenbereiche bestehen, die entweder einem Kern- oder Sondergebiet entsprechen, oder die bei diffuser Umgebung durch einen vorhandenen Bestand maßstabsetzender Einzelhandelsbetriebe ein Einfügen von weiteren Einzelhandels(groß)betrieben zulassen, kann einzig die Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens Schutz gegen unerwünschte Ansiedlungen und damit gegen städtebaulich unerwünschte Entwicklungen gewähren. Um sich Sicherheit über die Existenz von unbeplanten Innenbereichen im Gemeindegebiet und vor allem über deren Gefährdungsgrad für unerwünschte Ansiedlungen zu verschaffen, verbleibt der Gemeinde einzig der Ausweg, diese Gebiete flächendeckend primäranalytisch zu untersuchen. Unterläßt sie dies, so wäre Kuschnerus (1997:45) darin beizupflichten, daß sich die Gemeinde, die auch heute noch „ihre städtebauliche Entwicklung im unbeplanten Innenbereich der (...) ‚Macht des Faktischen‘ überläßt, (...) weitgehend ihrer Verantwortung für eine geordnete städtebauliche Entwicklung“ entzieht.

#### **6.8.5 Zulässigkeit, Festsetzungsmöglichkeiten und Feinsteuerungskapazität im Sondergebiet nach § 11 BauNVO**

Auf das Sondergebiet nach § 11 BauNVO ist im fortfolgenden besonders intensiv einzugehen, da es, wie zu zeigen sein wird, für den kommunalen Plangeber das wichtigste rechtsförmliche Instrument für die Steuerung des Ansiedlungsgeschehens von Einzelhandelsbetrieben darstellt.

##### **6.8.5.1 Allgemeine Überlegungen**

Mit der dem Plangeber offerierten Möglichkeit, „Sondergebiete“ festsetzen zu können, verläßt die BauNVO die Systematik der in den §§ 2 bis 10 gefassten Baugebietsvorschriften. Bevor auf die mit dem Sondergebiet gegebenen konkreten Steuerungsoptionen für Einzelhandelsnutzungen eingegangen wird, sollen zunächst einige Vorüberlegungen unternommen werden.

##### *6.8.5.1.1 Konkretisierungsbedürftigkeit jenseits des Typenzwangs geht mit weitreichenden Festsetzungsfreiheiten einher*

Im Fall des Sonstigen Sondergebiets nach § 11 BauNVO bleibt es im Grundsatz der Gemeinde überlassen, „in besonders weiter Gestaltungsfreiheit die Eigenschaften des festzusetzenden Sondergebiets selbst zu bestimmen“ (König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 1). Im Unterschied zu den typisierten Baugebieten, bei denen der vorfestgelegten allgemeinen Zweckbestimmung eine charakteristische Prägung durch die gleichfalls (grob) fixierte Mischung allgemein und ausnahmsweise zulässiger Nutzungen und Anlagen entspricht, ist das Sonstige Sondergebiet nach § 11 BauNVO sowohl hinsichtlich seiner allgemeinen Zweckbestimmung als auch in Bezug auf die Art der baulichen Nutzung, d.h. nach den allgemein und ausnahmsweise zulässigen Anlagen, konkretisierungsbedürftig (vgl. König/Roeser/Stock, § 10 BauNVO, Rdnr. 1). Insofern ist das Sonstige Sondergebiet gerade kein

für die Praxis inhaltlich vorgefertigter „Planungsbaustein“, sonder es soll als Auffangtatbestand vielmehr „die Gemeinden in die Lage versetzen, Baugebiete auch zur Umsetzung von planerischen Konzeptionen festzusetzen, die sich wesentlich von jenen der ausformulierten Baugebiete abheben und die der Verordnungsgeber deshalb in den §§ 2 bis 10 nicht erfaßt hat“ (König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 1). Es stellt damit für den Plangeber die Ausnahme vom Typenzwang dar, erfordert aber voraussetzend einen Planungssachverhalt, der sich so wesentlich von anderen unterscheidet, daß seiner Regelung die normierten Baugebietstypen nicht gerecht werden können. „Ein wesentlicher Unterschied liegt vor, wenn ein Festsetzungsgehalt gewollt ist, der sich keinem der in den §§ 2 ff. geregelten Gebietstypen zuordnen und deshalb sachgerecht mit einer auf sie gestützten Festsetzung nicht erreichen läßt“ (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 4, mit Fundstellen). Für die Ansiedlung von Einkaufszentren und großflächigen Einzelhandelsbetrieben hat der Verordnungsgeber den wesentlichen Unterschied und das Erfordernis der Ausweisung eines entsprechenden Sondergebiets mit § 11 Abs. 2 und 3 BauNVO bereits selbst explizit festgestellt und mit „Ladengebiet“ und „Gebieten für Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe“ beispielgebend einige Sonstige Sondergebiete nach ihrer allgemeinen Zweckbestimmung namentlich aufgeführt.

#### *6.8.5.1.2 § 11 Abs 3 BauNVO als wichtigste Zulässigkeitsvorschrift für Einzelhandelsvorhaben*

Vor diesem Hintergrund ist § 11 Abs. 3 BauNVO als die wichtigste Zulässigkeitsvorschrift - es handelt sich nicht um eine Baugebietsnorm - für großflächige Einzelhandelsvorhaben, genau genommen für die drei Anlagenarten „Einkaufszentren“, „großflächige Einzelhandelsbetriebe“ und „großflächige Handelsbetriebe mit vergleichbaren Auswirkungen“, anzusehen (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 31). Einkaufszentren und Einzelhandelsgroßbetriebe mit Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO erfordern zwingend ein eigens für sie festgesetztes Sondergebiet „Großflächiger Einzelhandel“ o.ä., wenn sie außerhalb von Kerngebieten angesiedelt werden sollen. In allen anderen Baugebietstypen sind sie wegen der im allgemeinen von ihnen ausgehenden nachteiligen städtebaulichen Auswirkungen unzulässig. Ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb ist allerdings erst dann nach § 11 Abs. 3 BauNVO in der Zulässigkeit seiner Ansiedlung zu beurteilen, wenn diese Auswirkungen nicht nur unwesentlich sind, d.h. das konkrete Vorhaben objektiv geeignet ist, eine Planungserfordernis im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB zu begründen oder auch lediglich die erfolgreiche Durchführung städtebaulicher Maßnahmen in Frage zu stellen (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 60, mit Fundstellen). Es bedarf dabei keines Nachweises des tatsächlichen Eintritts der Auswirkungen, sondern es genügt bereits die Feststellung einer Eintrittsmöglichkeit auf einem gewissen Plausibilitätsniveau (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 61, mit Fundstellen).

#### *6.8.5.1.3 Städtebaulich negative Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsvorhaben nach dem Beispielkatalog von § 11 Abs 3 BauNVO*

Nachfolgend soll auf diese nachteiligen städtebaulichen Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe inhaltlich kurz eingegangen werden (vgl. zu den materiellen Hintergründen auch Kapitel 4.3, 5.1 und 6.4), weil damit instruktive Überlegungen im Hinblick auf die städtebauliche Begründung der Ausweisung eines Sondergebiets für großflächige

Einzelhandelsbetriebe, zumal in restriktiven Festsetzungsvarianten, einhergehen und Hinweise für die Gestaltung der besonderen Festsetzungen gewonnen werden können. Außerdem werden damit wichtige Zielsetzungen thematisiert, die in Einzelhandelszentrenkonzepten inhaltlich aufgegriffen und auch zu deren Begründung angeführt werden können:

In § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO werden die wichtigsten nachteiligen Auswirkungen von Einzelhandelsgroßbetrieben in einem Beispielkatalog aufgeführt, wobei zu unterstreichen ist, daß bereits nachteilige Auswirkungen auf nur einen dieser Belange zur Unzulässigkeit des Vorhabens außerhalb von Kern- und Sondergebieten führt (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 57). Im Rahmen der Zulässigkeitsuntersuchung ist insbesondere darauf einzugehen, ob und wie weit sich die Ansiedlung eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs unter den dort genannten Aspekten auf die Bodennutzung auswirken kann, aber es sind darüber hinaus auch sonstige Belange im Sinne des § 1 Abs. 5 BauGB zu berücksichtigen sowie „bestehende Pläne und ihre Verwirklichung, oder (...) die Vereinbarkeit mit planerisch noch nicht verfestigten städtebaulichen Entwicklungsabsichten der Gemeinde“ (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 66).

Als typische Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe werden in § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO die folgenden explizit angesprochen (vgl. dazu König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 67-73):

- Mit „schädlichen Umwelteinwirkungen“ sind in der praktischen Bedeutung im wesentlichen die Belastungen der Nachbarschaft eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs durch Lärm und Abgase gemeint, die von dem darauf gerichteten Autoverkehr und von der Anlage selbst ausgehen. Die Auswirkungen sind bereits dann als nicht unwesentlich anzusehen, wenn eine auch nur geringe Erhöhung des Verkehrslärms vorliegt.
- Mit der „infrastrukturellen Ausstattung“ sind die möglicherweise berührten öffentlichen Anlagen und Einrichtungen der Ansiedlungsgemeinde angesprochen, worunter weniger die - an anderer Stelle noch eigens angesprochene (s.u.) - Verkehrsinfrastruktur fällt, als Einrichtungen zur Ver- und Entsorgung (vor allem Zu- und Abwasser, Energie, Wärme, Abfall), die schadlos zu gewährleisten ist.
- Auswirkungen auf den „Verkehr“ ergeben sich in vielfältiger Hinsicht durch den in der Regel mengenmäßig erheblichen zielgerichteten Kunden- und Lieferverkehr, sowohl objekt- als auch funktionsorientiert. Bei den objektorientierten Auswirkungen steht die Verkehrsinfrastruktur an sich im Mittelpunkt des Interesses (z.B. Bau- und Ausbau von Straßen, Einrichtung eines ÖPNV-Anschlusses), während bei der funktionalen Betrachtungsweise die (systemischen) Auswirkungen auf den Verkehrsfluß bzw. das Verkehrsaufkommen (z.B. Verkehrsbehinderungen durch Überlastung von Straßen, Gefahr von Schleichwegverkehr durch störungssensible Wohngebiete) relevant sind. In beiden Fällen ist nicht nur das Nahumfeld des fraglichen Einzelhandelsstandorts zu betrachten, sondern auch der größere Netzzusammenhang. Neben dem fließenden Verkehr ist auch der ruhende Verkehr beachtlich, denn er löst einen massiven Parkflächenbedarf aus.
- Die „Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich des Einzelhandelsbetriebs“ kann insofern im städtebaulichen Sinne negativ berührt werden, „als die wirtschaftliche Existenz kleiner Einzelhandelsbetriebe, die für die Bevölkerung leicht zu Fuß zu erreichen sind, infolge der Ansiedlung des Großbetriebs an städtebaulich nicht integrierten Standorten bedroht wird und deshalb eine bedarfsgerechte wohnungsnah Versorgung nicht mehr gewährleistet ist. Es wäre mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung nicht vereinbar, wenn die Nahversorgung der Bevölkerung durch städtebaulich nicht integrierte, nur mit dem Auto erreichbare neue Einzelhandelsstandorte gefährdet würde“ (Kö-



nig/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 70). Eine Operationalisierung der Versorgungsgefährdung kann durch die (prognostische) Feststellung des drohenden Kaufkraftabflusses erfolgen, seine Höhe ein Indiz für den Gefährdungsgrad der bestehenden Versorgungsstruktur und daher für die Stärke dieser städtebaulich negativen Auswirkung sein. Für die Ermittlung ist in der Regel eine eigenständige fachlich fundierte Untersuchung notwendig. Nicht zuletzt gab das planerische Ziel der Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung den maßgeblichen Anlaß für den Verordnungsgeber, mit dem damals neuen § 11 Abs. 3 BauNVO im Rahmen der Novelle von 1977 eine eigene, restriktive Zulässigkeitsvorschrift für großflächige Einzelhandelsbetriebe einzuführen. Dies war die Reaktion auf die Erkenntnis, daß sich - gerade auch großflächige - Einzelhandelsbetriebe offensichtlich bevorzugt in Gewerbe- und Industriegebieten angesiedelt haben, welche ihrer Natur nach überwiegend fernab der Wohngebiete situiert sind; gerade solche peripheren Einzelhandels-Agglomerationen werden aufgrund ihrer Entzugseffekte gegenüber der etablierten kleinteiligen und wohnungsnahen Versorgungsstruktur aber als „städtebaulich besonders problematisch“ (König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 32) eingeschätzt.

- Damit in engem Zusammenhang steht auch die Gefährdung der „Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche“, denn hier wird die Zentrenstruktur in der Ansiedlungsgemeinde, aber auch diejenige in anderen Gemeinden im Einzugsbereich des fraglichen Einzelhandelsbetriebs angesprochen. Und zwar gleichermaßen soweit sie bereits besteht, als auch soweit sie erst verbindlich - z.B. in einem Siedlungsstrukturmodell, das der vorbereitenden Bauleitplanung zugrunde gelegt wird - geplant ist. „Ist im Einzelfall die Annahme begründet, daß die Zulassung peripher gelegener Einzelhandelsbetriebe zunehmende Leerstände in den innerstädtischen Einkaufsbereichen hervorruft, würde dies das Zentrenkonzept gefährden“ (König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 71). Die konkrete städtebaulich negative Auswirkung besteht darin, daß dadurch die Attraktivität der Orts- und Stadtteilzentren, denen bis hinab zur untersten Hierarchiestufe Versorgungsfunktionen zugewiesen sind, geschwächt wird; zu deren Stärkung wenden die Gemeinden aber in erheblichem Umfang öffentliche Mittel auf und fokussieren ferner städtebauliche Maßnahmen auf diese Räume.
- Das „Orts- und Landschaftsbild“ kann durch die Lage, Größe und bauliche Gestalt großflächiger Einzelhandelsbetriebe, die in vielen Fällen durch großformatige und ungegliederte Baukörper, Schlichtbauweise und großen Parkflächen gekennzeichnet sind, negativ berührt werden.
- Der angesprochene „Naturhaushalt“ rückt die Belange des Naturschutzes in das Bewusstsein. Es ist leicht ersichtlich, daß durch die Ansiedlung eines großflächigen Einzelhandelsbetriebe, z.B. durch Bodenversiegelung und Störung der Frischluftzirkulation, die einzelnen Naturfaktoren Boden, Wasser, Luft und Klima im einzelnen, aber auch in ihrem Wirkungsgefüge negativ beeinflusst werden können.

Mit den Prüfkriterien des § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO ist gleichsam ein Anforderungskatalog skizziert, der die Gemeinden bei der Ausweisung und Festsetzungsfindung eines Sondergebiets für den großflächigen Einzelhandel leiten kann, wie er auch geeignet ist, mögliche Regelungsinhalte eines Einzelhandelszentrenkonzepts vorzustrukturieren.

#### 6.8.5.1.4 *Keine Restriktion des Planungsanlasses für den Plangeber, aber auch keine Pflicht zur Ausweisung eines Sonstigen Sondergebietes*

Im übrigen ist es für die Aufstellung eines Sondergebiets-Bebauungsplans im Hinblick auf das Gebot der planerischen Erforderlichkeit nach § 1 Abs. 3 BauGB unerheblich, ob erst die konkrete Ansiedlungsabsicht eines Einzelhandelsgroßbetriebs der Gemeinde den Anlaß zur Aufstellung des Bebauungsplans gibt; lediglich kommt es darauf an, daß das betreffende Ansiedlungsvorhaben der planerischen Konzeption der Gemeinde entspricht (vgl. Kopf, 2001:191-192). Andererseits ist aber die Gemeinde über § 1 Abs. 3 BauGB hinaus auch keineswegs verpflichtet, ein entsprechendes Sondergebiet auszuweisen, wenn dies ihrer planerischen Konzeption entgegenstehen würde. Sie muß dies selbst dann nicht tun, wenn sie, wie z.B. viele kleinere Gemeinden im ländlichen Raum, gemeindeweit auch über kein Kerngebiet oder ein anderes Einzelhandelssondergebiet verfügt, so daß faktisch keine Einkaufszentren oder großflächigen Einzelhandelsbetriebe unter den Voraussetzungen des § 11 Abs. 3 BauNVO angesiedelt werden können (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 24). Es sind ohnehin bei der Ausweisung von Sondergebieten im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO auch die Ziele der Raumordnung - hier allem voran die Adäquanz des Vorhabens zur Stellung der Gemeinde innerhalb der zentralörtlichen Versorgungshierarchie - zu beachten.

Mit den Regelungen des § 11 Abs. 2 BauNVO wird den Gemeinden also die Möglichkeit gegeben, „planerische Konzeptionen umzusetzen, die von der Baugebietstypik der §§ 2 bis 10 BauNVO nicht erfaßt werden“ (Kopf, 2001:278). Vor diesem Hintergrund schafft § 11 Abs. 3 BauNVO mit dem Gebiet für großflächigen Einzelhandel ein Baugebiet besonderer Art, wobei sich dessen allgemeine Zweckbestimmung aus den möglichen Auswirkungen ergibt, die der Verordnungsgeber in § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 BauNVO beschreibt (während Satz 3 i.V.m. Satz 1 Nr. 2 BauNVO die Prüfungsgrundlage für die allgemeine Zulässigkeit darstellt; vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 24). Unter Anwendung dieser Vorschrift können die Gemeinden sehr individuell zugeschnittene Zulässigkeitsvorschriften für die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben oder die planerische Steuerung im Bestand statuieren, es eröffnet sich ihnen damit „die Möglichkeit, Baugebiete wesentlich freier zu modellieren“ (König/Roeser/Stock, § 10 BauNVO, Rdnr. 1).

#### 6.8.5.1.5 *Freiheitsgrade bei der allgemeinen Zweckbestimmung des Sondergebiets*

Zwar benennt § 11 Abs. 2 Satz 2 ausdrücklich einige Beispiele möglicher Sondergebiete; an diesen nicht abschließenden Katalog ist die Gemeinde jedoch nicht gebunden, und selbst, wenn „sie einen Begriff aus diesem Katalog verwendet, ist sie nicht gehindert, ihn anhand der besonderen Zweckbestimmung des Sondergebiets abzuwandeln“ (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:286, mit Fundstellen). Vielmehr steht ihr ganz grundsätzlich ein noch weit darüber hinausgehender Spielraum an Möglichkeiten der Zweckbestimmungs-Normierung offen: Für die Zulässigkeit der Festsetzung eines Sondergebiets kommt es einzig darauf an, daß seine Zweckbestimmung einen wesentlichen Unterschied zu den Zweckbestimmungen der in der BauNVO geregelten Baugebietstypen aufweist (vgl. Kuschnerus, 1997:158). „Ein wesentlicher Unterschied liegt dann vor, wenn ein Festsetzungsgehalt gewollt ist, der sich keinem der in den §§ 2 bis 10 BauNVO geregelten Gebietstypen zuordnen und der sich deshalb sachgerecht auch mit einer auf sie gestützten Festsetzung nicht erreichen läßt“ (Kopf, 2001:279, mit

Fundstellen). So können neben den im Katalog des § 11 Abs. 2 BauNVO u.a. angegebenen Sondergebieten für „Einkaufszentren“ oder „großflächige Handelsbetriebe“ von den Gemeinden (unter Berücksichtigung des in diesen Fällen positiv erfüllten Bestimmtheitsgebots) z.B. auch Sondergebiete mit der allgemeinen Zweckbestimmung „Baumarkt“, „Möbeleinzelhandel“, „Verbrauchermarkt“ oder „Freizeitpark mit Einkaufszentrum“ festgesetzt werden (vgl. etwa Kopf, 2001:280, mit Fundstellen). Immer muß jedoch die allgemeine Zweckbestimmung des Gebiets so eindeutig sein, daß der Bebauungsplan eine geordnete städtebauliche Entwicklung gewährleisten kann – ohne eindeutige und ausdrückliche Festsetzung der Zweckbestimmung ist ein Bebauungsplan über ein Sondergebiet nichtig (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 13, mit Fundstellen). Bei der näheren Spezifizierung der Zweckbestimmung des Sondergebiets muß die planende Gemeinde allerdings bedenken, daß damit gleichzeitig eine Ausschlusswirkung einhergeht, die den Kreis potentiell zulässiger „sonstiger“ Nutzungen bzw. Vorhaben eingrenzt, weil diese dann der Verwirklichung des - sehr spezifisch angelegten - Bebauungsplans im Wege stehen oder dem angestrebten Gebietscharakter widersprechen würden (vgl. Kopf, 2001:281, mit Fundstellen). Beispielsweise resultiert aus einer Sondergebietsfestsetzung „Möbeleinzelhandel“ eine Ausschlusswirkung für jedweden sonstigen Einzelhandel.

#### 6.8.5.1.6 *Freiheitsgrade bei der Bestimmung der Art der Nutzung*

Bei der Ausweisung eines Sonstigen Sondergebietes ist kumulativ zur Festsetzung der Zweckbestimmung auch die Art der Nutzung festzulegen, d.h. die allgemein zulässigen Anlagen sind zu benennen, ggf. auch die Ausnahmen und mögliche weitere Zulässigkeitsmerkmale (vgl. § 11 Abs. 2 BauNVO; König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 16). So ist es nach § 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO auch bei der Ausweisung eines Sondergebiets für Einzelhandelsnutzungen zwingend erforderlich, darin die Art der Nutzung ausdrücklich darzustellen. Dies ist bei der Ausweisung von Sonstigen Sondergebieten insbesondere deshalb notwendig, weil hierbei nicht automatisch die Bestimmungen der BauNVO in den Bebauungsplan inkorporiert werden, wie dies bei den übrigen Baugebietstypen der Fall ist, für welche die BauNVO jeweils die allgemein zulässigen bzw. auch ausnahmsweise zulässigen Nutzungen katalogartig beschreibt. Bei der Festsetzung der Art der baulichen Nutzung von Sonstigen Sondergebieten genießt der Plangeber weitreichende Freiheit und ist gerade nicht an die in der BauNVO in den §§ 2 bis 10 beschriebenen gebietstypenspezifisch zulassungsfähigen Nutzungsarten gebunden. Allein maßgeblich ist § 11 Abs. 2 BauNVO; auf dessen Grundlage können beim Vorliegen städtebaulicher Gründe „welche die Differenzierung zu tragen vermögen, Nutzungsbegriffe der BauNVO abgewandelt oder ‚maßgeschneiderte‘ Arten von Nutzungen geschaffen werden, die in den anderen Baugebieten nicht zulässig wären“ (König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 16, mit Fundstellen). Die Darstellung der Art der Nutzung(en), für welche das Sondergebiet ausgewiesen werden soll, muß aber so genau sein, daß sich die allgemein zulässigen Anlagen bzw. Nutzungen, dahingehende Ausnahmen sowie die zur Beurteilung eines Vorhabens notwendigen Zulässigkeitsmerkmale eindeutig daraus ergeben. Der Plan selbst muß es ermöglichen, die konkret zulässigen Vorhaben mit hinreichender Bestimmbarkeit erkennen zu können (vgl. Kopf, 2001:284, mit Fundstellen). Es können nicht nur positive Zulässigkeitsregelungen getroffen werden, sondern auch die Festsetzung unzulässiger Anlagen durch negative Umschreibungen ist gestattet (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 16, mit Fundstellen; Kopf, 2001:284, mit Fundstellen). Die Festsetzungen zur Art der Nutzung dürfen allerdings nicht einen Individualfall

beschreiben, sondern bedürfen ein gewisses Maß an Generalisierung und Variationsbreite der zulässigen Anlagen (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 16, mit Fundstellen).

#### *6.8.5.1.7 Weitreichende Möglichkeiten der Feinsteuerung durch unlimitierte besondere Festsetzungen*

Über die Freiheitsgrade bei der nominellen Bestimmung der allgemein zulässigen Nutzungen bzw. Anlagen hinaus besitzt der Plangeber im Fall der Ausweisung eines Sonstigen Sondergebiets für den Einzelhandels auch große Freiheiten bei der Gestaltung im Sinne besonderer Festsetzungen. Die Gemeinde ist hier nicht apriorisch auf die Möglichkeiten und Bestimmungen der Feinsteuerung festgelegt und eingeschränkt, die sich für die Differenzierung der typisierten Baugebiete nach § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO ergeben. Nach § 1 Abs. 3 BauNVO unterliegen Sondergebiete nicht den Restriktionen dieses Differenzierungsinstrumentariums für die typisierten Baugebiet, gleichwohl seine Anwendung aber auch nicht unzulässig ist. Entscheidend ist, daß nach § 1 Abs. 3 BauNVO bei der Ausweisung von Sonstigen Sondergebieten auch weitere besondere Festsetzungen über die Art der zulässigen Nutzungen frei getroffen werden können, so daß eine sehr ausdifferenzierte Gliederung des Baugebiets nach der Art der Nutzung vorgenommen werden kann (vgl. auch Kuschnerus, 1997:161).

So ist der den Gemeinden gesetzte Rahmen ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit bei der Festsetzung der Art der in einem Sonstigen Sondergebiet zulässigen Nutzungen wesentlich weiter gespannt, als es bei der Ausweisung eines Baugebiets nach den §§ 2 bis 9 BauNVO der Fall wäre. Erfolgt dort die Feinsteuerung, d.h. die besonderen Festsetzungen durch die Anwendung der Möglichkeiten der §§ 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO, so geschieht dies beim Einzelhandelssondergebiet nach den Bestimmungen des § 11 BauNVO mit einem wesentlich größeren Freiheitsgrad der Festsetzungsfindung. Solange ein gewisses Maß an Generalisierung erhalten bleibt, d.h. solange nicht ein individuell-konkretes Projekt beschrieben wird und darüber hinaus die Planung auf einer städtebaulichen Begründung fußt, ist die Gemeinde in der Wahl und Begriffswahl ihrer Festsetzungen über die zulässige Art der baulichen Nutzung in Sonstigen Sondergebieten völlig frei (vgl. Kopf, 2001: 285). Sie muß sich dabei auch nicht auf eine bestimmte Art einer baulichen Anlage im Sinne des § 1 Abs. 9 BauNVO (Ausschluß von Nutzungsunterarten in den Baugebieten nach §§ 4 bis 9 BauNVO) beziehen.

Es hat sich gezeigt, daß auch die Rechtsprechung bei der Ausweisung von Sondergebieten für den großflächigen Einzelhandel „sehr differenzierte Festsetzungen hinsichtlich der Größe der Verkaufsfläche, der zulässigen Sortimente usw.“ (Birk, 1999:157) akzeptiert. Jedoch kommt es immer darauf an, die Ausweisung von Sondergebieten und deren ggf. sehr detaillierte Festsetzungen über die Art der zulässigen baulichen Nutzung mit einer entsprechenden städtebaulichen Begründung zu unterlegen, die aus der dem Bebauungsplan beizufügenden Planbegründung hervorgehen sollte (vgl. Kuschnerus, 1997:159).

Zusammenfassend statuiert der Plangeber bei der Ausweisung eines Einzelhandelssondergebiets die allgemein und ggf. auch die ausnahmsweise zulässigen Anlagen bzw. Nutzungen nach der konkreten Erfordernis der vorliegenden Planungssituation mit einem großen Freiheitsgrad, so daß eine bessere Planungsflexibilität und Feinsteuerungsfähigkeit erzielt werden kann, als im Fall der typisierten Baugebiete.

Insofern kann auch zur Schutzwürdigkeit und Störanfälligkeit von Sonstigen Sondergebieten keine pauschale Aussage getroffen werden, denn diese ergibt sich erst aus dem konkreten

Gebietscharakter des tatsächlich festgesetzten Sondergebiets (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 14).

Aus der Perspektive der Gemeinde, welche die rechtlichen Ansiedlungsverhältnisse für den Einzelhandel neu (und restriktiv) gestalten will, ist es als großer Vorteil anzusehen, daß im Fall der Ausweisung von Sonstigen Sondergebieten mit den besonderen Festsetzungen detailliert auf den Verkaufsflächenumfang und das Sortiment von Einzelhandelsvorhaben eingegangen werden kann, weil so die mit Abstand wichtigsten Betriebsparameter von Einzelhandelsgeschäften erfaßt werden können. Auf diese Weise kann der Plangeber bei der Ausweisung eines Sondergebiets für den großflächigen Einzelhandel Festsetzungen vornehmen, die nach Art und Umfang jeweils das zulässige Kernsortiment und Randsortiment der Geschäfte bestimmen oder auch eine maximal zulässige Anzahl von Betrieben im Baugebiet vorschreiben (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:286). Von welcher herausragenden Bedeutung entsprechende Festsetzungen für die räumliche Steuerung der örtlichen Einzelhandelsentwicklung sein können, soll anhand des folgenden Exkurses deutlich werden.

#### **6.8.5.2      *Exkurs zur Frage der Sortimente und Randsortimente***

Die entscheidende Determinante für die negativen städtebaulichen Auswirkungen eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs ist neben der Verkaufsflächengröße sein Warenangebot (vgl. auch Kapitel 7.5.5). Dessen qualitative Zusammensetzung beeinflusst maßgeblich seine Zentrenrelevanz. Dieses betriebliche Merkmal ist von hoher Praxisbedeutung, weil viele Betreiber von Einzelhandelsgroßbetrieben, insbesondere von Fachmärkten, versuchen, neben ihrem Kernsortiment ganz gezielt auch weitere, vor allem zentrenrelevante Sortimente anzubieten; nicht selten werden solche Sortimente bei der Beantragung der Baugenehmigung auch als Randsortiment verklausuliert, die angeblich in einem branchenüblichen Verbund zum Hauptsortiment stünden und selbst nicht zentrenrelevant seien, um eine atypische Fallgestaltung und damit die Zulässigkeit des Betriebs auch außerhalb von Kern- und Sondergebieten erwirken zu können (vgl. Kopf, 2001:87).

Am empirischen Beispiel einer 1997 durchgeführten Erhebung (vgl. Sachs 1997) der in Freiburger Bau- und Heimwerkermärkten sowie Gartencentern angebotenen Sortimente wird mit Tabelle 6-1 deutlich, in welcher Vielfalt in der Handelspraxis Randsortimente - teils auch völlig branchenfremd und untypisch - neben dem Hauptsortiment entwickelt und vertrieben werden. Aber nicht nur Bau- und Heimwerkermärkte oder Gartencenter neigen dazu, neben ihrem Kernsortiment zunehmend auch weitere Randsortimente anzubieten, sondern dies ist ein Phänomen, was allgemein bei Einzelhandelsbetrieben, großflächigen wie kleinflächigen, immer stärker festzustellen ist. Dies reicht unter Umständen bis hin zur weitgehenden Transformation des ursprünglichen Betriebstyps, etwa in Richtung von Verbrauchermärkten oder sortimentsgemischten Fachmärkten. Die besondere Problematik besteht darin, daß gerade die Randsortimente häufig als zentrenrelevant anzusehen sind und zugleich in siedlungsräumlich peripherer Standortlage angeboten werden: Im Hinblick auf das Ziel einer wohnungsnahen Versorgungsstruktur kann dann der damit verbundene Kaufkraftabzug in eine städtebaulich relevante Negativwirkung umschlagen. „Bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben können Randsortimente innerhalb der Verkaufsflächen leicht Größen von (nicht großflächigen) Fachmärkten erreichen“ (Vogels/Holl/Birk, 1998:299). Im Bereich des großflächigen Einzelhandels realisieren die Anbieter nach ihren Betriebskonzepten üblicherweise Randsortimente auf ca. 20 bis 30 % der Verkaufsfläche (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:300). Die

Randsortimente begründen aus Nachfragersicht häufig zu einem wesentlichen Anteil die Attraktivität eines Einkaufsangebots und tragen, gemessen an ihrem Flächenanteil, normalerweise überproportional zum Betriebsumsatz bei. Häufig ist das Randsortiment sogar das tragende „Standbein des Unternehmens, weil (...) sich das Geschäft nur durch den Verkauf des Kernsortiments gar nicht tragen würde“ (Kopf, 2001:87, mit Fundstellen). Insofern hat der „(nicht nur großflächige) Einzelhandel (...) ein besonderes Interesse an den die Hauptsortimente ergänzenden Randsortimenten“ (Vogels/Holl/Birk, 1998:299).

**Tabelle 6-1: Durch Begehung festgestellte Randsortimente in Freiburger Bau- und Heimwerkmärkten sowie Gartencentern 1997**

Name	Hauptsortiment	Randsortiment
Bauhaus	Bau- u. Heimwerkerzubeh.	Geschenkartikel, Blumen, Fahrräder, Beleuchtungskörper
Praktiker	Bau- u. Heimwerkerzubeh.	Süßwaren, Unterhaltungselektronik, Schreibwaren, Möbel, Geschenkartikel, Blumen, Bel.-körper, Teppiche
Obi	Bau- u. Heimwerkerzubeh.	Geschenkartikel, Blumen, Fahrräder, Bel.-körper, Teppiche, Möbel
Stinnes	Bau- u. Heimwerkerzubeh.	Süßwaren, Möbel, Blumen, Teppiche, Bel.-körper
Veaser	Bau- u. Heimwerkerbedarf	Keine
Raiffeisen 1	Gartenbedarf	Zooartikel, Tiere u. Tiernahrung, Arbeitsbekleidung, Reformwaren
Raiffeisen 2	Gartenbedarf	w.o.
Gartencenter Kromer	Gartenbedarf	Geschenkartikel
Raab Karcher	Fliesen	allg. Heimwerkerbedarf
Götz & Moritz	Fliesen	Badeeinrichtung
Rempp Autoteile und Camping	KFZ und Campingzubehör	Keine

Quelle: Sachs, 1997:29.

In Tabelle 6-2 wird für die in der Regel sehr großflächigen Möbel-, Bau- und Gartenmärkte einerseits aufgezeigt, welche unter den heute in der Regel von diesen Betrieben geführten Randsortimenten typisch bzw. untypisch für das jeweilige Kernsortiment sind und andererseits wird herausgestrichen, welche Randsortimente unter normalen Umständen als zentrenrelevant oder nicht-zentrenrelevant anzusehen sind.

**Tabelle 6-2: Randsortimente ausgewählter großflächiger Einzelhandelsbetriebe**

Angebote	Kriterien	Zentrenrelevant	Nicht-zentrenrelevant
Möbelmarkt	Möbeltypisches Randsortiment	Glas/Porzellan/Keramik, Geschenkartikel, Bettwaren;	Teppiche, Bodenbeläge, Wohnleuchten, Weiße Ware;
	Nicht-möbeltypisches Randsortiment	Braune Ware, Lebensmittel;	Farben, Lacke, Tapeten, Fliesen, Sanitär, Keramik, Pflanzen;
Baumarkt	Baumarkttypisches Randsortiment	Geschenkartikel, Haushaltswaren, Glas/Porzellan/Keramik	Teppiche, Bodenbeläge;
	Nicht-baumarkttypisches Randsortiment	Braune Ware, Fahrräder, Kfz-Zubehör;	Wohnleuchten, Weiße Ware, Möbel;
Gartencenter	Gartencentertypische Randsortimente	Glas/Porzellan/Keramik, Geschenkartikel;	--
	Nicht-gartencenter-typische Randsortimente	Zoologischer Bedarf, lebende Tiere;	--

Quelle: Vogels/Holl/Birk, 1998:300.

So sind beispielsweise die nicht selten in Möbelmärkten anzutreffenden Sortimente „Braune Ware“ und „Lebensmittel“ nicht nur untypisch für deren Hauptsortiment, sondern zugleich auch zentrenrelevant. Für die planende Gemeinde kommt es deshalb darauf an, bei der Festsetzungsfindung für den aufzustellenden Sondergebiets-Bebauungsplan mit großer Aufmerksamkeit gerade auf die Begrenzung solcher zentrenrelevanten Randsortimente abzustellen.

Nach der sich mittlerweile herauskristallisierenden Planungsmeinung ist bei den Randsortimenten im Falle von Einzelhandelsansiedlungen außerhalb der Zentren, bezogen auf deren Gesamtverkaufsfläche, lediglich „ein Anteil von maximal 5-10 % bei Neuansiedlungen noch tolerierbar“ (Vogels/Holl/Birk, 1998:300), wenn dabei zugleich die Grenze der Großflächigkeit nicht überschritten wird. Schließlich können Randsortimente ihrer Definition nach grundsätzlich nur solche Warenangebote sein, die zwar „zusammen mit anderen Hauptsortimenten verkauft werden, dabei aber von untergeordneter Bedeutung“ (Vogels/Holl/Birk, 1998:299) sind, d.h. im Hinblick auf die in Anspruch genommene Verkaufsfläche und insbesondere bezüglich ihres Beitrags zum Umsatz „keine ins Gewicht fallende Bedeutung“ (Kopf, 2001:89) haben dürfen. Obwohl dafür keine allgemeingültigen Grenzwerte existieren, sieht die Planungsmeinung bei den für das Kernsortiment typischen und zugleich zentrenrelevanten Randsortimenten einen noch engeren Rahmen der Verträglichkeit gezogen (vgl. Tabelle 6-3), der bei maximal 400 qm Verkaufsfläche je Sortiment bzw. in der Gesamtheit der zentrenrelevanten Randsortimente bei maximal 5 % der Gesamtverkaufsfläche des Vorhabens seine Grenze findet.

**Tabelle 6-3: GMA-Vorschlag Verkaufsflächenabgrenzung für Randsortimente**

Angebote	Kriterien	Zentrenrelevanz	
		Zentrenrelevant	nicht-zentrenrelevant
Großflächiger Einzelhandelsbetrieb	Typisches Randsortiment	Maximal 400 qm je Sortiment und maximal in der Gesamtheit bis zu 5 % der Gesamtverkaufsfläche	Maximal 700 qm je Sortiment und maximal in der Gesamtheit bis zu 10 % der Gesamtverkaufsfläche
	Nicht-typisches Randsortiment	Kein Randsortiment gestattet	Wie oben

Quelle: Eigene Darstellung nach Vogels/Holl/Birk, 1998:301.

Dies steht im Einklang mit der bisherigen Rechtsprechung, wonach zwar durch die Verbundwirkungen und Warenverwandtschaft von Kern- und Randsortiment eine Wechselbeziehung zwischen beiden besteht, zugleich aber das Randsortiment lediglich ergänzend, d.h. quantitativ deutlich untergeordnet zu einem spezifischen Kernsortiment hinzutritt (vgl. Kopf, 2001:88, mit Fundstellen). Insofern kann es auch kein zentrenrelevantes Randsortiment geben, welches untypisch für das Kernsortiment ist (vgl. Tabelle 6-3). Beispielsweise wurde in einer jüngeren Entscheidung des OVG NW im Fall eines insgesamt 450 qm Verkaufsfläche umfassenden „Bettenfachmarktes“ mit dem Hauptsortiment „Schlafmöbel, Betten, Matratzen und Rahmen“ der Umfang eines 80 qm der Geschäftsfläche (18 %) einnehmenden Randsortiments „Bettwäsche und Frottierwaren“ als zu groß und daher als unzulässig angesehen, mit dem Argument, im Umfang und in der Wichtigkeit können von einer deutlichen Unterordnung unter das Hauptsortiment keine Rede mehr sein (vgl. OVG NW, Urteil vom 22.06.1998).

### 6.8.5.3 *Festsetzungen bezüglich des Verkaufsflächenumfangs*

Im Fall der Ausweisung eines Einzelhandelssondergebiets kann bei gegebener städtebaulicher Begründung zur Feinsteuerung der nach der Art der baulichen Nutzung zulässigen Anlagen eine höchstzulässige Verkaufsfläche festgesetzt werden, die sich entweder auf das gesamte Sondergebiet bezieht, oder aber auf die einzelnen Betriebe (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 25, mit Fundstellen). Es ist zum einen in Literatur und Rechtsprechung unbestritten, daß das quantitative Merkmal des Verkaufsflächenumfangs eines Einzelhandelsbetriebs (gepaart mit dem spezifischen Warenangebot) die wichtigste Determinante seiner potentiellen städtebaulich relevanten Auswirkungen ist; zum anderen ist ebenso unbestritten, daß aus diesem Grund auch in der baurechtlichen Zulässigkeitsbetrachtung auf das Kriterium der Verkaufsfläche und nicht etwa auf die Geschoßfläche oder Grundfläche von Vorhaben einzugehen ist (vgl. Kopf, 2001:48, mit Fundstellen). Weil in der Vielfalt der möglichen baulichen Anlagenentwürfe sowie der Einzelhandelsbetriebstypen kein bestimmtes, fixiertes Verhältnis zwischen Grund- bzw. Geschoßfläche und Verkaufsfläche besteht, sagen die beiden erstgenannten über die tatsächliche Verkaufsfläche und damit über die möglichen städtebaulich negativen Auswirkungen eines Einzelhandelsvorhabens nichts aus (vgl. Kopf, 2001:48). Festsetzungen in Bebauungsplänen, die der Größenlimitation der zulässigen Einzelhandelsvorhaben dienen sollen, müssen sich daher explizit auf die Verkaufsfläche beziehen. Angesichts der Absenz einer Legaldefinition des Verkaufsflächenbegriffs in der BauNVO oblag es Rechtsprechung und Literatur, eine Begriffsbestimmung herauszubilden. Danach ist unter Verkaufsfläche der Teil der Geschäftsfläche zu verstehen, „auf dem üblicherweise Verkäufe abgewickelt werden. Hierzu zählen die Kassenzone, Gänge, Schaufenster, Stellflächen für Einrichtungsgegenstände, die sich innerhalb der Verkaufsräume befindenden Treppen und Aufzüge, jedoch nicht die Verkehrsflächen außerhalb des absperrbaren Bereichs“ (Kopf, 2001:49, mit Fundstellen). Auch Flächen der integrierten Lagerhaltung, die neben der Lagerhaltung auch dem Verkauf dienen und daher dem Kunden zugänglich sind, sind der Verkaufsfläche zuzurechnen (vgl. Kopf, 2001:49, mit Fundstellen).

Was die Zulässigkeitsbeurteilung von Einzelhandelsvorhaben angeht, so wurde lange Zeit bei der Prüfung des Großflächigkeitskriteriums davon ausgegangen, daß die Verkaufsfläche in der Regel zwei Drittel der Geschoßfläche eines Einzelhandelsvorhabens einnimmt, während die Verwaltungsgerichtssprechung nach Kopf (2001:50, mit Fundstellen) in jüngster Vergangenheit nunmehr immer stärker dazu übergeht, dieses Verhältnis bei drei Vierteln anzusetzen, weil die Belieferung des Einzelhandels immer stärker nach dem Just-In-Time-Prinzip erfolgt und der Lagerflächenbedarf daher sinkt.

Vor diesem Hintergrund wird in Rechtsprechung und Literatur übereinstimmend die Auffassung vertreten, daß bei der Festsetzung der Art der baulichen Nutzung in Sondergebieten nach § 11 Abs. 2 BauNVO auch eine höchstzulässige Verkaufsfläche bestimmt werden kann, selbst ohne Bindung an einen vorgegebenen Anlagentyp (vgl. Kopf, 2001:286 und 287, mit Fundstellen). Innerhalb der sich aus § 1 Abs. 3 und Abs. 6 BauGB ergebenden Grenzen darf die Gemeinde den im Sondergebiet anzusiedelnden Betrieben nach Quadratmetern die jeweils maximal zulässige Verkaufsfläche frei vorgeben (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:286, mit Fundstellen). Die Rechtsprechung faßt den Verkaufsflächenumfang als eine Determinante der Art der Nutzung, nicht des Maßes der Nutzung auf. Das Merkmal der (maximal erlaubten) Verkaufsfläche als Grundlage differenzierter Festsetzung in einem Bebauungsplan ist auch geeignet, weil sie die Anforderungen an die begriffliche Bestimmtheit der damit zu qualifizie-



renden zulässigen oder nicht-zulässigen Bauvorhaben erfüllt (vgl. Müller, 1995:159, mit Fundstellen). So kann der Plangeber beispielsweise bestimmen, daß in einem Sondergebiet für den großflächigen Einzelhandel nur Einzelhandelsbetriebe mit einer maximalen Verkaufsfläche von bis zu 1.500 qm errichtet werden dürfen, um an geeigneter Stelle ein Versorgungszentrum aus größeren Discountern und Supermärkten sowie aus kleineren Fachmärkten entstehen zu lassen.

Hinausgehend über die Festsetzung von Verkaufsflächenobergrenzen für die einzelnen Vorhaben, die im Plangebiet zulässig sein sollen, kann nach herrschender Rechtsprechung bei Sondergebieten auch eine Gesamtverkaufsfläche für das Baugebiet festgesetzt werden, die nicht überschritten werden darf, wenn das städtebauliche Erfordernis dafür besteht (vgl. Kopf, 2001:288, mit Fundstellen). Daran entzündet sich allerdings fachliche Kritik in Bezug auf das Bestimmtheitsgebot, weil sich die Beurteilung der Zulässigkeit eines um Baugenehmigung nachsuchenden Vorhabens dann nicht mehr unmittelbar nach den Festsetzungen des betreffenden Bebauungsplanes richtet, sondern primär danach, wie weit das gestattete Gesamtverkaufsflächenvolumen von bereits ansässigen Betrieben ausgeschöpft ist (vgl. Kopf, 2001:289). Zusätzlich wird auf diese Weise der Aufsiedlungsprozeß des Baugebiets unnötigerweise einem „Windhundprinzip“ und daher einem Investorenwettrennen unterworfen, dessen Ergebnis kaum vorhersehbar ist und aus diesem Grund auch nur schwer der gemeindlichen Planungsabsicht entsprechen bzw. von dieser antizipativ bedacht werden kann. Diesen Schwierigkeiten kann der Plangeber aber von vornherein aus dem Weg gehen, wenn er Festsetzungen über Verkaufsflächenobergrenzen immer auf die einzelnen Vorhaben bezieht, die im Baugebiet zulässig sein sollen. Ergibt sich ein Verkaufsflächenmaximum nicht alleine schon aus der Größe des Baugebiets und dem Maß der zulässigen Nutzung, so kann zusätzlich immer noch eine Festsetzung der zulässigen Gesamtverkaufsfläche im Baugebiet erfolgen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß auch die Festsetzung einer Mindestverkaufsfläche für die einzelnen Betriebe möglich ist (vgl. Kopf, 2001:289, mit Fundstellen).

Soll ein Einkaufszentrum angesiedelt und ein entsprechendes Sondergebiet ausgewiesen werden, so sollte die Gemeinde wegen der Offenheit des Einkaufszentrenbegriffs grundsätzlich nähere Bestimmungen über die zulässigen Haupt- (Einzelhandelsbetriebe) und Nebennutzungsarten (andere Nutzungsarten, die in einem funktionalen Zusammenhang mit dem Einzelhandelsangebot, dem Einkaufsvorgang oder der Betriebsorganisation stehen, etwa Gastronomie-, Handwerks- und Dienstleistungsbetriebe oder Büroräume) formulieren, was Aussagen zur maximal zulässigen Verkaufsfläche einzelner Betriebe einschließen sollte (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 50).

#### **6.8.5.4     *Festsetzungen bezüglich des Sortiments und Differenzierung von Kern- und Randsortimenten***

Immer klarer zeigt sich in der Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte, daß „die Art des Warenangebots im Handel fraglos von großer städtebaulicher Bedeutung“ (König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 25, mit Fundstellen) und die Beschränkung des zulässigen Warensortiments im Sondergebiet nicht nur sinnvoll, sondern auch möglich und rechtlich zulässig ist (König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 25, mit Fundstellen). Erst aus der Branche und dem Warensortiment ergibt sich die spezielle Art eines Einzelhandelsbetriebs, die kausal für sein Auswirkungspotential ist (vgl. König/Roeser/Stock,

§ 11 BauNVO, Rdnr. 62). Rechtsprechung und Literatur sind sich nach Kopf (2001:290, mit Fundstellen) einig, daß der Plangeber die Spezifizierung der in Sondergebieten zulässigen Nutzungsarten nicht nur über die Festsetzung von Branchen, sondern auch von einzelnen Sortimenten vornehmen darf. In mehreren Entscheidungen hat das Bundesverwaltungsgericht klargestellt, daß in Sondergebieten Beschränkungen auf bestimmte Einzelhandelsbranchen festgesetzt werden dürfen und auch eine über die Branchenfestsetzungen noch hinausgehende Festsetzungsflexibilität rechtlich gedeckt ist (vgl. Müller, 1995:157, mit Fundstellen). Mittlerweile wird eine Branchenbindung bei der Ausweisung von Sondergebieten für den großflächigen Einzelhandel von der Rechtsprechung sogar nicht nur als dringend notwendige Planungspraxis empfunden und empfohlen, sondern es kann „von einer gefestigten Rechtsprechung dahingehend gesprochen werden (...), daß aus städtebaulichen Gründen im Textteil eines Bebauungsplanes zur Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 8 BauGB) und der Innenstadtentwicklung (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 4 BauGB) bestimmte Sortimente (positiv) festzulegen oder (negativ) auszuschließen sind“ (Müller, 1995:158). So kann die Gemeinde beispielsweise Einzelhandelsbetriebe mit bestimmten, angesichts einer ggf. peripheren räumlichen Lage des auszuweisenden Sondergebiets als zentrenrelevant anzusehenden Sortimenten dezidiert von einer dortigen Ansiedlung ausschließen. Zu diesem Zwecke können umfangreiche Listen über gestattungsfähige (positive Festsetzung) und/oder unzulässige (negative Festsetzung) Sortimente eingesetzt werden. Es existieren verschiedene beispielhafte Vorschläge von Sortimentslisten (z.B. sog. „Kölner Liste“ für die sortimentsmäßige Limitation des Warenangebots von Bau- und Heimwerkermärkten, oder „Ulmer Liste“, „Bielefelder Liste“, „Freiburger Liste“ sowie Sortimentsliste des Einzelhandelserlasses NW für den Allgemeinfall der Qualifizierung von Sortimenten nach ihrer Zentrenrelevanz), an denen sich der Plangeber bei der Aufstellung seiner Bebauungspläne orientieren kann. Die in solchen Katalogen vorgenommene Kategorisierung der einzelnen Warengruppen nach dem Grad ihrer Zentrenrelevanz kann aber nicht blindlings auf den konkreten Einzelfall übertragen werden, sondern die jeweilige tatsächliche städtebauliche Situation in ihrer spezifischen Sensibilität gegenüber neuen Einzelhandelsansiedlungen muß den Ausschlag für die Wahl der Sortimentsfestsetzungen geben. Keineswegs muß z.B. die zunächst als wirtschaftliche Folge anzusehende Umorientierung von Kaufkraftströmen zugunsten des neuen Angebots zwangsläufig immer in einen auch städtebaulich relevanten Kaufkraftabzug, d.h. in eine negative städtebauliche oder raumordnerische Auswirkung im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO umschlagen. Dies ist aber unzweifelhaft dann der Fall, wenn Einzelhandelsbetriebe in der Nachbargemeinde (raumordenrisches Kriterium) oder in den zentralen Versorgungsbereichen der eigenen Gemeinde (städtebauliches Kriterium) „in beträchtlichem Umfang ihr Angebot einschränken oder gar schließen müssen und damit eine Verödung“ (Kopf, 2001:207, mit Fundstellen) der Zentren einhergeht.

Grundsätzlich sind diejenigen Sortimente als zentrenrelevant anzusehen, welche geeignet sind, die verbrauchernahe Versorgung zu gefährden. Mit dem Blick auf das Argument der Bedarfsfristigkeit ist die Zentrenrelevanz bei Sortimenten „des kurzfristigen und wohl auch des mittelfristigen Bedarfs (...) weitaus höher, als bei Waren des längerfristigen Bedarfs, weil diese in besonderer Weise der verbrauchernahen Versorgung dienen“ (Kopf, 2001:92, mit Fundstellen). Für die Deckung des kurzfristigen Bedarfs bzw. für das Angebot an Lebensmittelgeschäften wird nach wie vor die Forderung erhoben, daß die Bevölkerung eine entsprechende Versorgungsmöglichkeit innerhalb von 10 Gehminuten erreichen kann (vgl. Kopf, 2001:76; vgl. auch Kapitel 4.3.3, 5.1 und 7.5.3). Diese Grundgedanken beherrschen auch die Kategorisierung der einzelnen Sortimente in den oben angesprochenen, von der Planungspra-

xis entwickelten Sortimentslisten, die jedoch graduell voneinander abweichen. Im Einzelfall des konkreten Planvorhabens bzw. des konkreten Baugenehmigungsverfahrens ist aber für den potentiell mit negativen städtebaulichen Auswirkungen einhergehenden Aspekt des Kaufkraftabflusses zu prüfen, ob er ein Ausmaß erreicht, in dem tatsächlich ein Umschlagen in negative städtebauliche Wirkungen zu befürchten ist. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (vgl. Urteil vom 05.09.1997:13) ging im Fall der Ansiedlung eines SB-Schuhmarktes mit städtebaulich nicht-integriertem Standort davon aus, daß dies bei einem Abfluß in einer Größenordnung von 10 % des Umsatzes aus dem betroffenen zentralen Versorgungsbereich der Fall ist. Dennoch kann eine Beurteilung, wann unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art vorliegen, nur im konkreten Einzelfall stattfinden; dazu wird im Regelfall eine fachgutachterliche Stellungnahme notwendig sein. Dessen ungeachtet ist allerdings von einer hohen indiziellen (Schwellenwert-)Bedeutung eines Umsatzabflusses von mehr als 10 % des bisherigen Umsatzes aus dem jeweils betroffenen Zentrum dafür auszugehen, daß ein Umschlagen wirtschaftlicher Auswirkungen eines Einzelhandelsvorhabens in negative städtebauliche Auswirkungen gewichtiger Art zu befürchten steht (vgl. auch Kopf, 2001:208, mit Fundstellen). Dies gilt gleichermaßen für einen branchenspezifischen Kaufkraftabflusses (aus einzelnen innerstädtischen Leitsortimenten) in dieser Höhe, wie auch für einen globalen Kaufkraftabfluß, der sich auf den Umsatz des gesamten innenstadtrelevanten Einzelhandels bezieht (vgl. Kopf, 2001:209). Eine genauere Prüfung der Möglichkeit, daß negative Auswirkungen auf die Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche sowie auf die mittelständische Struktur der Wirtschaft im Sinne des § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 8 BauGB eintreten können und damit eine Gefährdung der verbrauchernahen Versorgung besteht, wird für die Gemeinde dann obligatorisch. Diese Prüfung ist aber, wie dargestellt, ergebnisoffen. Die gewonnenen Erkenntnisse begründen dann die Sortimentsfestsetzungen des Einzelhandels-Sondergebiets.

Unbedenklich ist auch die größenmäßige Festsetzung einzelner Branchen oder Sortimente (vgl. auch Kapitel 7.5.7.5), also die Kombination von Festsetzungen bezüglich der branchen- bzw. sortimentsmäßigen Qualifizierung der Verkaufsflächen einerseits und von quantitativen Festsetzungen des maximal gestattungsfähigen Verkaufsflächenumfangs andererseits.

Darüber hinaus können durch entsprechende Festsetzungen auch einzelne Sortimente als Haupt- oder Randsortimente qualifiziert und in ein bestimmtes, maximal zulässiges Größenverhältnis zueinander gesetzt werden, welches von den ansiedlungswilligen Betrieben nicht überschritten werden darf (vgl. auch Kapitel 7.5.5). Eine solche Festsetzung könnte etwa lauten, daß auf maximal 15 % der Verkaufsfläche eines Einzelhandelsbetriebs Randsortimente angeboten werden dürfen, während die verbleibenden 85 % dem Hauptsortiment vorbehalten bleiben müssen. Genauso können die zulässigen Kern- und Randsortimente auch flächenmäßig mit absoluten Quadratmeterangaben festgesetzt werden. „Eine Differenzierung in einzelne Randsortimente mit genauer qm-Angabe ist rechtlich zulässig“ (Vogels/Holl/Birk, 1998:301). Dann könnte die Festsetzung beispielsweise für ein Möbelhaus folgendermaßen vorgenommen werden: ‚Zulässig im Sondergebiet ‚Möbelhaus‘ ist ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb für Möbel mit einer Gesamtverkaufsfläche von 20.000 qm. Zentrenrelevante Randsortimente nach Vorgabe der anliegenden Sortimentsliste sind innerhalb der höchstzulässigen Verkaufsfläche bis zu einer Größe von 1.000 qm zulässig‘ (vgl. dazu auch Vogels/Holl/Birk, 1998:302).

#### **6.8.5.5     *Problem der begrifflichen Eindeutigkeit von Branchen- und Sortimentsfestsetzungen – Bestimmtheit textlicher Festsetzungen***

Wie jeder andere Bebauungsplan auch, ist ein Sondergebiets-Bebauungsplan eine Planurkunde, welche grundsätzlich in ihren zeichnerischen und textlichen Darstellungen über eine hinreichende Lesbarkeit sowie Bestimmtheit des Regelungsinhalts verfügen muß (vgl. Kuschnerus, 1997:215). Festsetzungen in Bebauungsplänen müssen dem Gebot der Normenklarheit, d.h. dem aus Artikel 20 des Grundgesetzes hervorgehenden Bestimmtheitsgrundsatz von Rechtsnormen gerecht werden; ihre Anwendbarkeit muß hinreichend vorhersehbar sein (vgl. Kopf, 2001:141, mit Fundstellen).

Grundsätzlich liefert die Verwendung von Planzeichen nach Vorgabe der Planzeichenverordnung für die zeichnerischen Festsetzungen die nötige Bestimmtheit. Gleichwohl kann die Gemeinde in ihrer Planungsarbeit aber auch von den Vorgaben der PlanV abweichen. Im vorliegenden Zusammenhang kommt es aber noch stärker auf die textlichen Festsetzungen an. Gerade bei Bebauungsplänen, welche eine räumliche Feinsteuerung der Einzelhandelsnutzung zum Ziel haben, ist aufgrund der gewünschten branchen- und/oder sortimentsabhängigen Zulässigkeitsaussagen die Bestimmtheit der notwendigen textlichen Festsetzungen von besonderer Bedeutung. Wegen des besonders großen Spielraums bei der Festsetzungsfindung ist das bei Sondergebiets-Bebauungsplänen für den großflächigen Einzelhandel um so mehr der Fall. Auch wenn es anerkannt ist, daß die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe der Bestimmtheit der textlichen Festsetzungen eines Bebauungsplans keinen Abbruch tut, besteht dennoch das Erfordernis, daß deren eindeutige Erkennbarkeit sicherzustellen ist (vgl. Kuschnerus, 1997:215). Der nähere Inhalt der Festsetzungen, die sich unbestimmter Rechtsbegriffe bedienen, muß sich insbesondere unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und des erkennbaren Willens des Normgebers erschließen lassen (vgl. Kopf, 2001:142, mit Fundstellen).

Um der Anforderung des Bestimmtheitsgrundsatzes zu genügen, müssen also die Gemeinden, die bei den Festsetzungen für ein Einzelhandelssondergebiet auf das Zulässigkeitskriterium der Zentrenrelevanz von Warensortimenten abstellen wollen, für eine dahingehende eindeutige Qualifizierung Sorge tragen. Sofern eine solche bereits erarbeitet wurde, gibt entweder eine gemeindeeigene allgemeine Sortimentsliste, auf die im Bebauungsplan Bezug genommen wird, Anhaltspunkte für die Sortimentsbestimmung und eindeutige Benennung, oder es kann jeweils für das betreffende Bauleitplanverfahren eigens eine individuelle Sortimentsliste ausgearbeitet werden (vgl. auch Kapitel 7.5.4). In beiden Fällen sollte im Bebauungsplan aber unbedingt der Umfang der gestatteten Sortimente genau und mit jeweils einzelnen Verkaufsflächenobergrenzen (in qm) festgesetzt werden (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:301).

Vernünftigerweise sollte sich der Plangeber bei der Benennung der zulässigen bzw. unzulässigen Branchen und/oder Sortimente des etablierten Begriffsapparates bedienen, wie er aus amtlichen Veröffentlichungen hervorgeht. Dafür sind insbesondere die Statistiken des Statistischen Bundesamtes geeignet. Während dessen „Klassifikation der Wirtschaftszweige 1993“ eine Definition der Einzelhandelsbranchen (relevant ist der Abschnitt „G“, Abteilung „52 – Einzelhandel, ohne Handel mit Kraftfahrzeugen und ohne Tankstellen“) vornimmt, bestimmt sein „Warenverzeichnis für die Binnenhandelsstatistik 1978“ die vom Einzelhandel angebotenen Sortimente näher (vgl. auch Kopf, 2001:290). Die Übergänge zwischen beiden Systematiken sind aufgrund ihrer jeweils tiefen Gliederung jedoch fließend. „Werden die Festsetzungen nach diesen amtlichen Veröffentlichungen vorgenommen, so ist sichergestellt,

daß der verfassungsmäßige Bestimmtheitsgrundsatz gewahrt wird“ (Kopf, 2001:290, mit Fundstellen).

Grundsätzlich trägt zur Eindeutigkeit und damit Rechtssicherheit der einzelnen Festsetzungen des Bebauungsplans bei, die Rechtsgrundlagen anzugeben, auf denen sie beruhen (vgl. Kuschnerus, 1997:216). In Bebauungsplänen für Einzelhandelssondergebiete sollte bei Sortimentsfestsetzungen entsprechend nicht nur auf § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO i.V.m. § 1 Abs. 5 Nr. 8 BauGB verwiesen werden, sondern im Hinblick auf deren begriffsinhaltliche Eindeutigkeit auch auf die genannten amtlichen Statistiken des statistischen Bundesamtes, welche als Rechtsgrundlage im erweiterten Sinne angesehen werden können. Empfehlenswert erscheint darüber hinaus, die textlichen Festsetzungen eines Bebauungsplans der Planzeichnung direkt aufzudrucken, um die aus einer in der Planungspraxis häufig zu beklagenden „Loseblattsammlung“ erwachsenden Interpretationsschwierigkeiten zu vermeiden (vgl. Kuschnerus, 1997:216).

Bei alledem stellt sich aber die Frage, bis zu welchem Grad der Detaillierung die Festsetzung der in einem Sondergebiet zulässigen Branchen und Sortimente erfolgen und das Bestimmtheitsgebot erfüllt werden kann. Das Bundesverwaltungsgericht sieht ein bestimmtes Maß an Generalisierung für die Festsetzungen als notwendig an, so daß die Bestimmung der Art der Nutzung nicht so konkret werden darf, daß eine individuelle, einmalige Nutzung bzw. ein einzelnes, individuell-konkretes Vorhaben festgeschrieben wird (vgl. Müller, 1995:159).

Aus rechtlicher Sicht wird davon ausgegangen, daß es eine ganze Reihe klar abgrenzbarer und daher festsetzungsfähiger Branchen gibt, denen ohne weiteres die ihrer Natur nach zugehörigen Warensortimente eindeutig zugeordnet werden können (etwa „Lebensmittel“, „Textilien“, „Pflanzen- und Gartenbedarf“, „Spielzeug“, „Bekleidung“, „Elektronik“, „Baubedarf“ oder „Möbel“) – ganz unabhängig davon, inwieweit in der Praxis der Handelswirtschaft tatsächlich verschiedene weitere Sortimente der betreffenden Branche zugerechnet werden, welche jedoch kritischerweise als Randsortimente oder sogar als Sortimente ohne jeden Bezug zum Kernsortiment angesehen werden müssen (vgl. Müller, 1995:159).

Aber auch auf der gegenüber den Branchen noch differenzierteren Ebene einzelner Warensortimente können im Fall der Ausweisung von Einzelhandels-Sondergebieten detaillierte Festsetzungen getroffen und damit dennoch allgemein-abstrakt typologische Gruppen von Einzelhandelsbetrieben adressiert werden. Die zulassungsfähigen bzw. nicht-zulassungsfähigen Betriebe können somit in ihrem Warenangebot qualitativ ganz genau beschrieben werden. Die Festsetzung beispielsweise eines „Sondergebiets für einen Elektrofachmarkt“ als allgemeine Art der baulichen Nutzung könnte - im Sinne besonderer Festsetzungen über die Art der baulichen Nutzung - durch die genaue Auflistung der zugehörigen Sortimente in tiefer Gliederung nach Maßgabe der Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 93) ergänzt werden. Gemäß der Gliederungssystematik dieser Bundesstatistik in Abschnitte, Unterabschnitte, Abteilungen, Gruppen, Klassen und Unterklassen kann der Plangeber Aussagen auf unterschiedlichem Aggregationsniveau treffen und Festsetzungen in nahezu beliebiger Detailschärfe vornehmen, solange noch eine Generalisierung vom einzelnen, individuell-konkreten Projekt besteht. Im schon eingeführten Beispiel eines „Elektrofachmarkts“ könnte sich in positiver Festsetzung der gestattungsfähigen Sortimente die Limitation auf die Unterklassen „52.45.1 – Einzelhandel mit elektrischen Haushaltsgeräten und elektrotechnischen Erzeugnissen“ (mit näherer Spezifikation in z.B. „52.45.12 – Einzelhandel mit Öfen, Herden, Kühlschränken, Waschmaschinen“) und „52.45.2 – Einzelhandel mit Rundfunk-, Fernseh- und phonotechnischen Geräten und Zubehör“ beziehen.

Um dem Eintreten möglicher begrifflicher Unklarheiten und unerwünschter Auslegungsspielräume entgegenzutreten, ist es für die planende Gemeinde in jedem Fall geboten, bei der Aufstellung von Sondergebietsbebauungsplänen für den großflächigen Einzelhandel zur Realisierung einer möglichst detaillierten Steuerung der zulässigen Nutzungen ein zweigleisiges Vorgehen zu verfolgen (vgl. im folgenden Müller, 1995:159):

- Auf der einen Seite sollten in einem Positivkatalog die ausdrücklich erwünschten und zulassungsfähigen Nutzungsarten nach einzelnen Branchen- und/oder Sortimenten aufgeführt werden – unter der Randbedingung, daß dies in einem Generalisierungsgrad geschieht, der abstrakt auf real existierende Betriebstypen abstellt und nicht darauf, einzelne Geschäfte eines bestimmten Anbieters festzuschreiben.
- Auf der anderen Seite sollte dazu korrespondierend ein Negativkatalog abgefaßt werden, der die Branchen und/oder Sortimente bestimmt, die auf keinen Fall angesiedelt bzw. geführt werden dürfen. Diese Kataloge sind als Festsetzung in die textliche Begründung des Bebauungsplans (§ 9 Abs. 8 BauGB) aufzunehmen.

Wird bei der Bebauungsplanaufstellung mit solchen Katalogen operiert, so kann auch das in der Praxis bestehende Problem der Abgrenzung von Kern- und Randsortimente besser gehandhabt werden, denn die Sortimentsfestsetzungen können explizit darauf Bezug nehmen. Es können genaue quantitative, auf den Umfang der Verkaufsfläche abstellende Angaben solcher Sortimente, die nur als Randsortiment zulässig sein sollen, in den Begründungstext des Bebauungsplans aufgenommen werden. Genauso können auch Randsortimente bestimmt werden, die keinesfalls zulässig sind (siehe oben). Je nach Ausgangslage kann der quantitative Umfang der als Randsortimente zulässigerweise zu führenden Sortimente global festgesetzt werden (die Summe aller Randsortimente darf einen bestimmten Anteil der Gesamtverkaufsfläche oder der Verkaufsfläche des Kernsortiments oder aber eine absolut gesetzte Obergrenze nicht überschreiten) oder aber spezifisch für die einzelnen Sortimente erfolgen (das betreffende Sortiment darf einen bestimmten Anteil der Gesamtverkaufsfläche oder des Kernsortiments oder aber eine absolut gesetzte Obergrenze nicht überschreiten).

Immer ist aber im Bebauungsplan auf die Begründung der Sortimentsfestsetzungen zu verweisen, daß diese zur planerischen Bewältigung drohender negativer städtebaulicher Auswirkungen notwendig sind. Daraus ergibt sich, daß jeder einzelne Planungsfall im Hinblick auf die vorzunehmenden Festsetzungen und die Limitation von Branchen und Sortimenten genau und nach den spezifischen Anforderungen des konkreten Standorts vom Plangeber zu durchdenken ist, was die Übernahme pauschalierender Sortimentslisten ausschließt. Denn schließlich geht es darum, über die Zentrenrelevanz eines bestimmten Vorhabens in einem bestimmten Standortkontext und über eben dessen mögliche negative städtebaulichen Auswirkungen zu entscheiden. Aufgrund gänzlich unterschiedlicher lokaler „Einzelhandelslandschaften“ und Sensibilitätsmomente kann keine Abstraktion vom konkreten Planungsfall erfolgen, d.h. keine Sortimentsliste kann einen überörtlichen Allgemeingültigkeitsanspruch entfalten. Für jede Branche bzw. jedes Sortiment ist daher im einzelnen zu prüfen, ob es als nicht-zentrenrelevant und somit als zulässig angesehen werden kann, ob von ihm also keine negativen städtebaulichen Auswirkungen, insbesondere im Hinblick auf eine Gefährdung der in Innenstadt und (Stadtteil-)Zentren bestehenden Einzelhandels- und Versorgungsstrukturen, zu erwarten sind.

Nicht zuletzt bietet die eindeutige Beschreibung von zulässigen und unzulässigen Sortimenten in entsprechenden Katalogen innerhalb der Bebauungsplanbegründung den Vorteil, daß die Einhaltung der Nutzungsbeschränkungen von der Bauordnungsbehörde leichter überwacht werden kann, weil die Abgrenzungsfrage zwischen Kern- und Randsortiment nicht erst vor Ort bei jeder Kontrolle neu entschieden werden muß, sondern anhand der Sortimentsliste im Sinne eines detaillierten und eindeutigen Prüfkatalogs schnell geklärt werden kann. Die Überprüfung der Einhaltung des zum Verkauf gestatteten Warenangebots in Art und Umfang ist durch das Vorhandensein einer ggf. bis hin in einzelne Warengruppen quantitativ exakt aufgeschlüsselten Sortimentsliste für die Bauordnungsverwaltung jedenfalls aus dieser Perspektive kein Hindernis mehr.

Außerdem erwächst der Gemeinde durch die auf Sortimentsebene detaillierte Festsetzung der im betreffenden Einzelhandelssondergebiet zulässigen Nutzungsart auch über die Zeitachse eine erhöhte Steuerungskapazität. Im Fall eines Besitzer- bzw. Mieterwechsels einer im betreffenden Sondergebiet situierten Immobilie wird der Gemeinde, soweit die Vorschriften eingehalten werden, eine mögliche Ablösung eines vorhandenen Geschäfts durch einen strukturell ganz anders gearteten Einzelhandelsbetrieb als Nutzungsänderung bekannt und sie kann nötigenfalls abwehrende planerische Schritte einleiten.

Eine weitere Feinsteuerung der zulässigen Nutzungsarten auf Sortimentsebene kann im Baugenehmigungsverfahren (vgl. Kapitel 6.8.8) erfolgen.

#### **6.8.5.6      *Festsetzungen bezüglich des Maßes der baulichen Nutzung***

In Sondergebieten können, wie bei allen anderen Baugebietstypen auch, in freier Wahl Festsetzungen über das zulässige Maß der baulichen Nutzung (§ 16 BauNVO), also über die Grundflächenzahl, die Geschossflächenzahl, die Zahl der Vollgeschosse und die Höhe der baulichen Anlage vorgenommen werden, solange sie sich innerhalb der von § 17 BauNVO angegebenen Obergrenzen bewegen. Auch hieraus eröffnen sich mannigfaltige Möglichkeiten zur Feinsteuerung von Einzelhandelsbetrieben, bedenkt man beispielsweise die aus betrieblichen bzw. kostenwirtschaftlichen Gründen fast zwangsnotwendige eingeschossige Bauweise sowie Ebenerdigkeit der Geschäftsräume von verschiedenen großflächigen Einzelhandelsbetriebstypen (etwa Lebensmitteldiscounter, SB-Warenhäuser, Fachmärkte).

#### **6.8.5.7      *„Bestands-Sondergebiete“***

In vielen Städten existieren mehr oder weniger umfangreiche Agglomerationen von großflächigen Einzelhandelsbetrieben, die in Bebauungsplangebieten nach älterem Planungsrecht der Baunutzungsverordnungen 1962 oder 1968, in unspezifisch festgesetzten Sondergebieten für den großflächigen Einzelhandel oder in einem Planersatzgebiet entsprechender Prägung zu genehmigen waren, auch außerhalb der Zentren bzw. der zentralen Versorgungsbereiche. Vielfach müssen diese Standortbereiche bzw. Plangebiete als prekär für das aktuelle Planungsziel einer zentrenorientierten Siedlungs- und Einzelhandelsentwicklung angesehen werden, weil sie wohlmöglich außerhalb der Einkaufsinnenstadt, der Stadtteil- oder Nahversorgungszentren in konterkarierender Weise noch weitere Ansiedlungspotentiale für zentrenrelevanten großflächigen Einzelhandel begründen. Zur Realisierung einer effektiven zielkon-

formen Steuerung künftiger Einzelhandelsansiedlungen muß die Gemeinde für solche Standortbereiche unbedingt eine Überplanung anstrengen. Dabei geht es zum einen darum, die vorhandenen Geschäftsnutzungen in den Planfestsetzungen aufzunehmen und ihnen mindestens die vom gesetzlich eingeräumten Bestandsschutz gesicherten - engen - Entwicklungsspielräume zu garantieren, oder auch darüber hinausgehende individuelle quantitative und/oder qualitative Erweiterungsmöglichkeiten festzuschreiben, soweit sie im Sinne der Planung vertretbar sind. Zum anderen geht es aber gleichzeitig darum, (bestimmte) weitere Einzelhandelsansiedlungen auszuschließen. Aufgrund der oben dargestellten besonderen Flexibilität bei der Festsetzungsfindung eignet sich zur Bewältigung dieser Aufgabe in besonderer Weise die Festsetzung eines Sondergebiets für den großflächigen Einzelhandel, von welchem angesichts der durch Einzelhandel geprägten nutzungsstrukturellen Ausgangslage im Plangebiet als „Bestands-Sondergebiet“ gesprochen werden kann. Vor allem lassen sich mit dem Bestands-Sondergebiet Art und Maß der zulässigen baulichen Nutzung detailliert bestimmen, wodurch ungewollte Veränderungen im Plangebiet unterbunden werden (vgl. auch Birk, 1999:160). „Mit diesem Planungsinstrumentarium kann (...) in aller Regel die bisher planungsrechtlich zulässige, aber tatsächlich nicht ausgeübte Einzelhandelsnutzung aufgehoben und nur die derzeit durchgeführte Einzelhandelsnutzung zugelassen werden“ (Vogels/Holl/Birk, 1998:302). Normalerweise sind mit einer derartigen Überplanung auch keine Probleme des Planungsschadens, d.h. keine Entschädigungspflichten verbunden (vgl. Kapitel 6.8.7.4), weil die 7-Jahres-Frist des § 42 BauGB vielfach schon abgelaufen ist (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:302).

Nach Auffassung von Birk (vgl. 1999:160) ist eine Ablösung der BauNVO 1962 oder 1968 durch die BauNVO 1990 in Plangebieten, in denen großflächige Einzelhandelsbetriebe faktisch existieren, die heute ein Sondergebiet erfordern würden, anders als durch ein solches Bestands-Sondergebiet nicht rechtssicher erreichbar (vgl. Birk, 1999:160). Auch für einen einzelnen ggf. siedlungsräumlich peripher situierten und unter den Bedingungen der BauNVO von 1962 oder 1968 genehmigten Betrieb, der heute die Ausweisung eines Sondergebiets erforderlich machen würde, kann eine auf den gegenwärtigen Zustand einschränkende eindeutige bauplanerische Regelung nur darin bestehen, ein in seinen Festsetzungen auf den Betrieb konkret zugeschnittenes „Bestands-Sondergebiet“ auszuweisen (vgl. Birk, 1999:160).

Da § 11 Abs. 3 Nr. 2 tatbestandlich nicht anwendbar ist, kann eine Ansammlung von kleinflächigen Einzelhandelsbetrieben in Misch-, Gewerbe- und Industriegebieten planungsrechtlich nicht vermieden werden, wenn in den betreffenden Bebauungsplänen keine entsprechenden besonderen Festsetzungen bestehen. „Hieran ändert auch der Umstand nichts, daß eine Agglomeration kleiner Geschäfte im Einzelfall die gleichen städtebaulichen Auswirkungen wie ein großflächiger Betrieb entfaltet“ (König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 85). Die Ansiedlung weiterer kleinflächiger Einzelhandelsbetriebe kann einzig dann verhindert werden, wenn sich aufgrund der großen Anzahl bereits vorhandener Betriebe das Hinzutreten eines weiteren Geschäfts nicht mit der Eigenart des Baugebiets vertragen würde (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 85, mit Fundstellen). Nach § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO sind Vorhaben im Einzelfall auch dann unzulässig, wenn sie der Eigenart des Baugebiets widersprechen. Wenn durch das Hinzutreten eines solchen Einzelhandelsbetriebs zum vorhandenen Unternehmensbesatz eines Gewerbe- oder Industriegebiets ein herausgegliedertes Einzelhandelsgebiet gebildet würde (horizontale Gliederung des Baugebiets im Sinne des § 1 Abs. 4 BauGB), obwohl die planende Gemeinde eine solche Gliederung nicht



beabsichtigt, widerspricht der beantragte Einzelhandelsbetrieb nach seiner Lage der Eigenart des Baugebiets und ist insofern unzulässig (vgl. Kopf, 2001:182, mit Fundstellen). Gleichfalls nicht zulassungsfähig ist ein Einzelhandelsbetrieb nach § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO dann, „wenn durch die geplante Ansiedlung eine Entwicklung hin zu einer anderen Gebietsart verstärkt würde“ (Kopf, 2001:182, mit Fundstellen). So kann ein Einzelhandelsbetrieb etwa in einem Mischgebiet unzulässig sein, wenn durch sein Hinzutreten die gewerbliche Nutzung gegenüber der Wohnnutzung ein in Bezug auf die genutzte Grundstücksfläche erhebliches quantitativer Übergewicht erreichen würde, wie es die Rechtsprechung in einem konkreten Fall bei einem Verhältnis von 85 % gewerblicher Nutzung zu 15 % Wohnnutzung als gegeben ansah (vgl. Kopf, 2001:182, mit Fundstellen).

Will es die Gemeinde aber nicht auf die argumentative Tragfähigkeit dieses Konstruktes ankommen lassen, so besteht der einzig sichere Weg, weitere Ansiedlungen (kleinflächiger) Einzelhandelsbetriebe in diesen Baugebieten zu vermeiden darin, daß die entsprechenden Bebauungspläne durch einzelhandelsrestriktive Festsetzungen ergänzt bzw. geändert werden. Liegt aufgrund eines über die Jahre gewachsenen starken Besatzes mit - rechtswidrig auch großflächigen - Einzelhandelsbetrieben faktisch ein Einzelhandels-Sondergebiet vor, so sollte dies auch rechtsförmlich planerisch nachvollzogen werden, zumal wegen der Festsetzungsflexibilität des Sondergebiets (über die Sortimentsregulierung) eine für die einzelnen Betriebe sehr individuell gestaltbare Bestandsabsicherung erreichbar ist.

Für den Umsetzungserfolg eines Einzelhandelszentrenkonzepts ist es von großer Bedeutung, auf die kritische Durchleuchtung und ggf. Überplanung des bereits bestehenden Planungsrechts für großflächige Einzelhandelsbetriebe nicht zu verzichten; für den konstruktiven planerischen Umgang mit großflächigem Einzelhandelsbestand im Sinne der Zielsetzungen einer zentrenorientierten städtebaulichen Konzeption bietet das Bestands-Sondergebiet mit seinen differenzierten Festsetzungsmöglichkeiten - vor allem auch von Verkaufsflächenumfang und Sortimenten - alle Möglichkeiten (vgl. auch Birk, 1999.157).

### **6.8.6 Steuerungskapazität des Vorhaben- und Erschließungsplans**

Die planerische Aufgabe der Verwirklichung einer zentrenorientierten Siedlungs-, Einzelhandels- und Versorgungsstruktur im Gemeindegebiet erfordert neben der Abwehr zielgefährdender Ansiedlungsvorhaben gleichermaßen auch die Förderung von erwünschten Ansiedlungsvorhaben im Sinne einer planungsrechtlichen Angebotsplanung. Unter den der Gemeinde zur Verfügung stehenden rechtsförmlichen Planungsinstrumenten erweist sich insbesondere der Vorhaben- und Erschließungsplan bzw. der zugehörige vorhabenbezogene Bebauungsplan als geeignet, in aktiver und positiv-gestattender sowie gestaltender Art und Weise Baurechte für Einzelhandelsvorhaben herzustellen. Als restriktiv einzusetzendes Instrument eignet sich der vorhabenbezogene Bebauungsplan hingegen per se und schon allein deshalb nicht, weil die Übereinstimmung von Gemeinde und Investor in der Sache eine unabdingbare Voraussetzung für seine Anwendung ist. Insofern wird dieses Konstrukt im Rahmen der gemeindlichen Einzelhandelsplanungen sinnvollerweise nur dort zum Einsatz kommen können, wo Einzelhandelsvorhaben gerade solche Standorte nachfragen, die in den von der Gemeinde festgelegten Potentialräumen bzw. Zentren liegen. Kommt es aber zu dieser Interessenallianz zwischen Investor und Gemeinde, dann ist insbesondere der vorhabenbezogene Bebauungsplan wegen seines hohen Steuerungspotentials geeignet, das notwendige Baurecht zu schaffen.

Seiner Grundidee nach ist der Vorhaben- und Erschließungsplan „als eine auf zügige Realisierung angelegte - konkrete - Objektplanung konzipiert“ (Kuschnerus, 1997:32). Seine Objektorientierung kommt gerade in der Sonderregelung nach § 12 Abs. 3 Satz 2 BauGB zum Ausdruck, wonach die „Gemeinde beim VEP nicht an den ‚numerus clausus‘ der planerischen Festsetzungsmöglichkeiten gebunden ist. Sie kann sich vielmehr bei der näheren Umschreibung der Zulässigkeit des vom Plan erfaßten Vorhabens auch solcher Regelungen bedienen, die ihr bei Bebauungsplänen sonst nicht zur Verfügung stehen“ (Kuschnerus, 1997:31). Insofern kann sich die Gemeinde einer noch weiterreichenden Flexibilität in der Festsetzungsfindung bedienen, als dies bei der Ausweisung eines Einzelhandels-Sondergebiets der Fall wäre. Hier ist eine genaue Beschreibung des zulässigen Angebots nach Verkaufsflächenumfang und Warenart in ganz individualisiertem Zuschnitt möglich. Darüber hinaus kommen aber auch weitere Festsetzungen in Betracht, „etwa besondere Nutzungs-, Immissionsschutz- und sonstige Regelungen, wie sie beispielsweise auch im Baugenehmigungsverfahren möglich und zulässig sind, um die konkret objektbezogene Nutzung des Vorhabens näher zu regeln“ (Kuschnerus, 1997:32). Mit Hilfe solcher maßgeschneiderten Lösungen können auch schwierige Fälle einer Regelung zugeführt werden, etwa „wenn es darum geht, bestimmte Nutzungen sehr konkret festzuschreiben oder Erweiterungen bestehender Betriebe innerstadtunschädlich oder konzeptgetreu in Bezug auf die Einzelhandelskonzeption zu definieren“ (Birk, 1999, 159).

Die drei konstitutiven Elemente des Vorhaben- und Erschließungsplans sind der Plan des Investors, der städtebauliche Vertrag zwischen Investor und Gemeinde sowie der schließlich das Baurecht schaffende vorhabenbezogene Bebauungsplan (Battis, 1999:85, mit Fundstellen). Daher ist nach § 30 Abs. 2 BauGB ein Vorhaben im Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans dann zulässig, wenn es diesem nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist – im Zweifelsfall also nur jenes eine Projekt in seiner spezifischen quantitativen und qualitativen Nutzungskonstellation, für welches der Plan einst aufgestellt wurde. Was bislang über die Bedeutung der Genauigkeit und Individualität von Festsetzungen in Bebauungsplänen sowie über die Wichtigkeit insbesondere von Festsetzungen zu Verkaufsflächenumfang sowie Branche und/oder Sortiment im Hinblick auf die gegenüber der Einzelhandelsnutzung entfaltete Steuerungswirkung gesagt wurde, gilt sinngemäß auch für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan. Sein überragender Vorteil ist, daß er eine unbeschränkte Flexibilität der Feinsteuerung besitzt, die jedwedes Einzelhandelsvorhaben genau zu erfassen in der Lage ist. Allerdings ist auch der vorhabenbezogene Bebauungsplan ansonsten denselben verfahrensrechtlichen und materiellen Planungsschranken - städtebauliche Erforderlichkeit der Planung, Bindung an die Ziele der Raumordnung, Erfüllung des Abwägungsgebots - unterworfen, wie jeder andere Bebauungsplan auch (vgl. Kuschnerus, 1997, 28-31).

Eine noch weiterreichende Steuerung, die jenseits des Bereichs der rechtsförmlichen Planung ansetzt, kann dadurch erreicht werden, daß die Gemeinde in dem städtebaulichen Vertrag (als weiteres Element des Vorhaben- und Erschließungsplans) mit dem Investor Regelungen durchsetzt, die bestimmte Aspekte der Einzelhandelsnutzung des Projekts berühren. So ist es durchaus vorstellbar, über städtebauliche Verträge im Interesse der Gemeinde einen bestimmten Besitz der Einzelhandelsflächen, die Anzahl der Ladenlokale, eine (differenzierte) Festlegung der Miethöhen, (Mindest-)Öffnungszeiten oder ein Belegungsrecht bestimmter Flächen für die Gemeinde vorzusehen (vgl. Birk, 1999:159).

### 6.8.7 Aspekte der Planänderung / Überplanung bereits beplanter Gebiete

Da die Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung als Aufgabe nicht nur auftritt, wenn Grundstücke planerisch erstmalig für eine Bebauung qualifiziert werden, sondern auch die Notwendigkeit besteht, ggf. Änderungen in der bestehenden Plankulisse vorzunehmen, gilt im folgenden die Aufmerksamkeit der Überplanung bereits mit Baurechten ausgestatteter Gebiete und verschiedenen Aspekten, die dabei besonders zu beachten sind.

#### 6.8.7.1 Grundsätzliche Überlegungen

Grundsätzlich ist eine Gemeinde in der Entscheidung, ob und wie sie dem bestehenden örtlichen Planungsrecht durch die Änderung von Bebauungsplänen neuen Inhalt geben will, eigenverantwortlich und frei (vgl. Kuschnerus, 1997:47). Sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung - und dies gilt auch für Fehlentwicklungen in der räumlichen Standortstruktur des Einzelhandels - erforderlich ist, haben die Gemeinden nach § 1 Abs. 3 BauGB Bauleitpläne aufzustellen. Die Planungsbefugnis der Gemeinde ist allerdings kein Selbstzweck, denn der zugesprochenen Planungshoheit korrespondiert, wie aus § 1 Abs. 3 BauGB hervorgeht, auch eine Planungspflicht (vgl. Battis, 1999:59). Die Erforderlichkeit, rechtsförmliche städtebauliche Planungen aufzunehmen, ergibt sich für die Gemeinde auch aus den Ergebnissen ggf. von ihr beschlossener sonstiger städtebaulicher Planungsprozesse (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 10 BauGB). Zwar ist die Gemeinde nicht verpflichtet, informelle städtebauliche Planungen zu betreiben. Hat sie aber städtebauliche Entwicklungspläne, Rahmenpläne, Stadtteilentwicklungspläne, einzelfachliche Konzepte oder ähnliche Planwerke beschlossen, deren Existenz das BauGB ohnehin stillschweigend voraussetzt, so hat sie deren Ergebnisse bei der Abwägung über die Aufnahme oder die inhaltliche Ausgestaltung der Bauleitplanung als Belang zu berücksichtigen (vgl. Battis, 1999:63-64). Eine solche sonstige städtebauliche Planung kann beispielsweise auch ein allgemeines Einzelhandelszentrenkonzept für das Gemeindegebiet sein, welches dann die Notwendigkeit auslöst, bestimmte Bebauungsplangebiete oder unbeplante Innenbereiche durch Planänderungen oder Planaufstellungen gegen unerwünschte, d.h. der planerischen Konzeption der Gemeinde zuwiderlaufende Einzelhandelsansiedlungen zu immunisieren.

##### 6.8.7.1.1 Städtebauliche Erforderlichkeit als leicht zu erfüllender Rechtfertigungsmaßstab

Die Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen gehört nach § 2 Abs. 4 BauGB neben deren Aufstellung ausdrücklich zum Spektrum des gemeindlichen Planungshandelns. Schmidt-Eichstaedt (1993:142) sieht in der planerischen Absicherung der städtebaulichen Umstrukturierung von bereits bebauten Bereichen, in welchen aus Sicht der Gemeinde konkrete Probleme zu lösen sind und Planungssicherheit herzustellen ist, sogar das Haupteinsatzfeld (neben „Stadterweiterungsplänen“) von Bebauungsplanverfahren. Geänderte gemeindliche Zielvorstellungen, die sich auf städtebauliche Erfordernisse gründen, können jederzeit in die Setzung neuen Ortsrechts überführt werden, solange der Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung Genüge geleistet wird (vgl. Kuschnerus, 1997:47). Dabei ist die städtebauliche Erforderlichkeit als Rechtfertigungsmaßstab der Überplanung „keine sonderlich hohe Schranke für das Planungsermessen“ (Kuschnerus, 1997:60), denn die Gemeinde kann sich des Spektrums der im BauGB - nicht abschließend - vorgegebenen zulässigen Planungsziele frei bedienen und sie durch ihre spezielle Auswahl zum Rechtfertigungsmaß-

stab erheben. Letztlich stellt die Ausübung der gemeindlichen Planungshoheit gerade einen politischen Planungsakt dar, dessen auf die örtlichen städtebaulichen Erfordernisse ausgerichteter Gestaltungswille im Ergebnis nicht etwa rechtlich determiniert ist, sondern von einem dazu demokratisch legitimierten gemeindlichen Vertretungsorgan politisch bestimmt wird (vgl. Kuschnerus, 1997:60). Ein solches städtebaulich gerechtfertigtes und möglicherweise erst frisch in das stadtpolitische Bewußtsein vorgedrungenes Ziel kann auch sein, das örtliche Einzelhandelsangebot (wieder) räumlich stärker auf die städtischen Zentren bzw. die zentralen Versorgungsbereiche zu konzentrieren und eine wohnungsnahen Versorgungsstruktur herzustellen. Ohnehin besteht dazu ein raumordnerischer Imperativ. Grundsätzlich kann die Gemeinde mit der Formulierung positiver planerischer Zielaussagen und mit ihrer bauleitplanerischen Praxis auch die Verhinderung unerwünschter Entwicklungen, im konkreten Planfall also die Unterbindung der Ansiedlung unerwünschter Nutzungen, verfolgen (vgl. Kuschnerus, 1997:62). Die Gemeinde ist bereits dann befugt, eine rechtsförmliche städtebauliche Planung aufzunehmen, „wenn hierfür hinreichend gewichtige städtebauliche Allgemeinbelange angeführt werden können“ (Kopf, 2001:174), wenn sie also sich abzeichnenden Fehlentwicklungen präventiv entgegentreten will, die ihrer planerischen Konzeption widersprechen. Unbestritten kann daher die Gemeinde bestehende Nutzungen überplanen, um die räumliche Verteilung der Einzelhandelsnutzungen zur Sicherstellung einer verbrauchnahen Versorgungsstruktur zu steuern, denn die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung ist als ein besonders zu bedenkender Abwägungsbelang explizit in § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 8 BauGB aufgeführt. Letztlich ist es für jede städtebauliche Planung charakteristisch, daß mit der konkreten Festlegung der verfolgten Ziele bestimmte Nutzungsinteressen (hier die zentrenorientierten Einzelhandelsbetriebstypen), begünstigt und andere (hier die auf zentrenferne Standorte fixierten Einzelhandelsbetriebstypen, sofern sie zentrenrelevante Sortimente anbieten) abgelehnt werden. Es ist legitim und anerkannt, daß die Gemeinde mit ihrer Bauleitplanung, welche ja ihrem Charakter nach eine Angebotsplanung ist und vorwiegend positiv-gestattend formuliert, auch die Verhinderung unerwünschter Nutzungen verfolgen kann (vgl. Kuschnerus, 1997:63). Insofern bestehen keine Bedenken, auch ggf. eine größere Anzahl vorhandener Bebauungspläne älteren Datums, die in nicht-integrierter Standortlage Ansiedlungsmöglichkeiten für großflächige Einzelhandels-einrichtungen eröffnen, so zu überplanen, daß fortan solche Ansiedlungen dort nicht mehr zulässig, andere Nutzungen aber weiterhin bzw. erstmalig ansiedlungsfähig sind.

Einem Bebauungsplan bzw. der Änderung oder Aufhebung eines Bebauungsplans fehlt es nur dann an der notwendigen städtebaulichen Rechtfertigung, „wenn dem Planinhalt von vornherein und unabhängig von aller Abwägung keine städtebaulich beachtlichen Allgemeinbelange zugrunde liegen“ (Kuschnerus, 1997:65). Dies ist bereits dann nicht mehr der Fall, wenn der Planinhalt des einzelnen Bebauungsplanes von einer übergeordneten erkennbaren planerischen Konzeption motiviert ist (vgl. Kuschnerus, 1997:65). Deshalb kommt es auch und gerade bei der Überplanung bestehender Bebauungsplangebiete mit dem Ziel des Ausschlusses von Einzelhandelsnutzungen darauf an, die städtebauliche Begründung auf dem Fundament einer bereits vorliegenden abstrakt-generellen Problemlösungsstrategie, d.h. auf der Basis einer städtebaulichen Konzeption im Sinne des Baugesetzbuchs geben zu können. Das fällt besonders dann leicht, wenn die Gemeinde über eine planerische Gesamtkonzeption zum Umgang mit der räumlichen Einzelhandelsentwicklung, mithin über ein Einzelhandelszentrenkonzept o.ä. verfügt. Ergibt sich die städtebauliche Begründung aus dem Verweis auf ein solches Konzept oder wird sie auch jeweils eigenständig in jedem einzelnen Planverfahren

formuliert und sachlich hinreichend abgestützt, so haben Angriffe auf die Planrechtfertigung nach § 1 Abs. 3 BauGB bei der gerichtlichen Kontrolle in der Regel keine Aussicht auf Erfolg (vgl. Kuschnerus, 1997:67). Ohnehin legt die Rechtsprechung an die städtebauliche Rechtfertigung von Bebauungsplänen einen lediglich groben Beurteilungsmaßstab an, weil das den Gemeinden zugestandene planerische Ermessen gerade schon bei der Zielbestimmung der Planung zum Ausdruck kommt (vgl. Kuschnerus, 1997:65). Von dieser Seite besteht daher kein Anlaß für die Gemeinden, aufgrund von Bedenken über eine hinreichende städtebauliche Begründbarkeit auf die Aufnahme von Planungsaktivitäten zur forcierten zentrenorientierten Einzelhandelssteuerung zu verzichten. Im Regelfall ist die städtebauliche Begründung der Planungsmaßnahmen aufgrund gegebener, prekärer realräumlicher Einzelhandelsstrukturen leicht herstellbar (vgl. auch Kapitel 4.1.1, 7.4.3 und 7.5.6.3). Die mittlerweile breite Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtshöfe bzw. Oberverwaltungsgerichte sowie des Bundesverwaltungsgerichtes zeigt, daß die von einer Kommune verfolgten Planungsziele des Schutzes und der Entwicklung der Innenstadt sowie der weiteren Zentren einen hinreichenden Grund für die Einleitung solcher Bebauungsplan-Änderungsverfahren darstellt (vgl. Birk, 1999:156, mit Fundstellen).

#### *6.8.7.1.2 Bedeutung der dem Bebauungsplan beizufügenden Begründung*

Vor den dargelegten Hintergründen wird klar, daß der nach § 9 Abs. 8 BauGB vorgeschriebenen Begründung, die dem Bebauungsplan beizufügen ist, eine wichtige Bedeutung zukommt. In ihr müssen die Inhalte des Bebauungsplans begründet und ihre Abwägung sowie Umsetzung in einer Art und Weise verdeutlicht werden, die eine effektive Rechtskontrolle des Plans ermöglicht (vgl. Kuschnerus, 1997:227). Obwohl die Begründung kein Bestandteil des Bebauungsplans ist, ist ihre Abfassung eine zwingende Verfahrensvorschrift für den Planaufstellungsprozeß (vgl. Battis, 1999:81). Verinnerlicht der Plangeber die zuvor formulierten Ansprüche von vornherein in seiner Planungsarbeit, so erhöht sich damit die Rechtssicherheit des Plans. Die Rechtssicherheit des Plans ist im Bereich der räumlichen Einzelhandelsplanung von großer Bedeutung, da die Zahl der Klagen gegen einzelhandelsrestriktive Bebauungspläne im Zunehmen begriffen ist und die Weiterentwicklung der Betriebstypen durch die Handelswirtschaft allgemein eher auf zentrenferne Standorte abzielt, so daß mit anhaltenden Konflikten zu rechnen ist. Dennoch sollte man „deshalb die Hoffnung nicht aufgeben, daß wenigstens die eine oder andere Planungsentscheidung noch von den öffentlichen Planungsträgern getroffen wird und nicht von den Gerichten“ (Berg, 1990:225).

Die Begründung des Bebauungsplans wird zwar nicht wie der Plan selbst als Satzung beschlossen, sie liegt aber beim Satzungsbeschluß vor und der Beschlussfassung des Rates zugrunde. Die enge Verwebung der Begründung mit dem satzungsmäßig beschlossenen Plan kommt auch darin zum Ausdruck, daß ihr vollständiges Fehlen nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 einen auf Rüge beachtlichen Mangel des Bebauungsplans darstellt, der grundsätzlich zu seiner Nichtigkeit führt, soweit der Mangel binnen eines Jahres nach Bekanntmachung des Bebauungsplans beanstandet wird (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:160; Kuschnerus 1997:230). In diesem Zusammenhang ist wissenswert, daß nach der Rechtsprechung eine Begründung bereits dann im Rechtssinne „fehlt“, wenn sie sich in einer rein beschreibenden Wiedergabe des Planinhalts erschöpft, aber die eigentliche planerische Motivation nicht hervortritt, so daß die Entscheidungsgründe für das im Plan manifestierte Abwägungsergebnis im Dunklen bleiben (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:160). Auf die besondere Darstellung des planerischen

Anliegens beispielsweise der Aufrechterhaltung wohnungsnaher Versorgungsstrukturen oder auch des Schutzes von Ansiedlungsreserven für andere (gewerbliche) Nutzungen ist in der Begründung einzelhandelsrestriktiver Bebauungspläne also Wert zu legen, und zwar unter Bezugnahme auf die individuell gegebene Situation. Eine allgemein-abstrakt gehaltene „Textbaustein-Begründung“ ist nicht hinreichend. Ohnehin sind in der Begründung zum Bebauungsplan nach § 9 Abs. 8 BauGB vom Plangeber die Ziele, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen des Bebauungsplans darzulegen. Insofern dient die Bebauungsplanbegründung in verfahrensrechtlicher Hinsicht dazu, eine Explikation der städtebaulichen Rechtfertigung und Erforderlichkeit der Planung sowie des bei der Planaufstellung durchzuführenden Abwägungsprozesses herzustellen, zumindest in den zentralen Punkten (vgl. auch Kuschnerus, 1997:228). Die Begründung des Bebauungsplans hat aber auch eine inhaltlich-informatorische Funktion, denn sie ist in der Bürgerbeteiligung, in der ggf. notwendigen aufsichtsbehördlichen Genehmigung und ggf. in der gerichtlichen Überprüfung „als Interpretationshilfe das entscheidende Instrument, den Willen des Plangebers zu ermitteln“ (Kuschnerus, 1997:228; vgl. auch Battis, 1999:81).

#### *6.8.7.1.3 Überplanungsnotwendigkeit von Bebauungsplänen nach Maßgabe früherer Versionen der Baunutzungsverordnung*

Nachdem bislang aus der Perspektive der Planungshoheit der Gemeinde argumentiert wurde, aus eigener Motivation Planungen zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung aufzunehmen, ist daran zu erinnern, daß den Gemeinden im Rahmen des Planungssystems andererseits auch eine Planungs- und Anpassungspflicht obliegt: Die Bauleitpläne der Gemeinden sind nach § 1 Abs. 4 BauGB den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen. Dahingehend tauchen in der planerischen Praxis der Kommunen - zum Teil in erheblichem Umfang - Probleme „dort auf, wo noch Bebauungspläne existieren, die sich auf frühere Baunutzungsverordnungen stützen“ (Birk, 1999:156), denn diese gewähren in vielen Fällen Baurechte für großflächige Einzelhandelsbetriebe auch in Standortlagen, die aus heutiger Sicht der Gemeinde, jedenfalls aber aus der Sicht von Raumordnung und Landesplanung, als ungeeignet gelten. Ein Bauleitplan, der dieser Anpassungspflicht nicht entspricht, ist nichtig (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, Rdnr. 41, 42, mit Fundstellen). Dessen ungeachtet ist die Gemeinde aber schon dann gehalten, Bebauungspläne auf die aktuell gültige Fassung der BauNVO umzustellen, wenn die planungsrechtliche Lage, die mit dem fraglichen älter datierenden Bebauungsplan besteht, keine geordnete städtebauliche Entwicklung im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB gewährleistet (vgl. König/Roeser/Stock, Einleitung BauNVO, Rdnr. 22). Für großflächige Einzelhandelsansiedlungen ergeben sich vor allem die folgenden abweichenden Bestimmungen von Bebauungsplänen in Abhängigkeit des Alters bzw. der Version der Baunutzungsverordnung, die zum Zeitpunkt der Planaufstellung gültig war (vgl. Müller, 1995:145-147; Birk, 1999:156; Kopf, 2001:140):

- Da die Ursprungsfassung der BauNVO 1962 den Begriff der Großflächigkeit von Einzelhandelsbetrieben noch nicht kannte, bestanden für solche Vorhaben keine Sonderregelungen. Großflächige Einzelhandelsbetriebe müssen im Geltungsbereich von Bebauungsplänen, die auf dieser Basis ausgewiesen wurden, genehmigt werden, wenn danach in dem beplanten Bereich der Betrieb von Einzelhandelseinrichtungen zulässig ist. Das trifft auf Kerngebiete, Gewerbegebiete, Mischgebiete und Industriegebiete grundsätzlich zu.
- Die BauNVO von 1968 führte als - qualitativen - Zulässigkeitsmaßstab die Frage der übergemeindlichen Versorgungsbedeutung nach Art, Umfang und Zweckbestimmung

eines Einzelhandelsvorhabens ein. Danach sind Verbrauchermärkte und Einkaufszentren, die vorwiegend der übergemeindlichen Versorgung dienen sollen, außer in Kerngebieten nur in für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig. So sind in Misch-, Gewerbe- und Industriegebieten nach BauNVO 1968 nur noch solche Einzelhandelsbetriebe zulässig, die nicht der überörtlichen Versorgung dienen. Einzelhandelsbetriebe, die nicht unter diese neue durch § 11 Abs. 3 in die Baunutzungsverordnung 1968 aufgenommene Zulässigkeitsregel fallen, sind dagegen grundsätzlich in Misch-, Gewerbe- und Industriegebieten zulässig. Freilich ist die für die Zulässigkeit entscheidungsleitende Bestimmung der „übergemeindlichen Versorgungsbedeutung“ eines Einzelhandelsvorhabens aufgrund fehlender Operationalisierung des Indikators und insbesondere in hochverdichteten Räumen nicht einfach zu bewältigen. Liegt ein Vorhaben in einem entsprechenden Bebauungsplangebiet, in dem die Nutzungsart Einzelhandel allgemein zulässig ist (etwa im Gewerbegebiet), so kommt es zur Begründung seiner Ablehnung also maßgeblich darauf an, im Einzelfall seine „vorwiegend übergemeindliche Versorgungsbedeutung“ nachzuweisen. Gelingt dies nicht, so muß die Baugenehmigung - auch heute noch - erteilt werden. Eine präventive Überplanung des betreffenden Gebiets erscheint gegenüber dieser Beweisführung als der einfachere und sicherere Weg für die Gemeinde, die unerwünschte Einzelhandelsansiedlungen von diesen Gebieten abwenden will.

- In der BauNVO 1977 ist dann erstmalig ein quantitativer Zulässigkeitsmaßstab für Einzelhandelsbetriebe eingeführt worden, der zudem nicht mehr auf eine mögliche übergemeindliche Versorgungsbedeutung des Vorhabens abstellte, sondern auf die von dem Vorhaben möglicherweise ausgehenden, nicht nur unwesentlichen negativen städtebaulichen Auswirkungen. Von derartigen Auswirkungen ist nach § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 regelmäßig auszugehen, wenn eine Einzelhandelsvorhaben über mehr als 1.500 qm Geschosßfläche (bzw. ca. 1.200 qm Verkaufsfläche) verfügt. Flächengrößere Vorhaben sind nach dieser Version der BauNVO fortan im Regelfall nur noch in Kern- und Sondergebieten ansiedlungsfähig. Solange nicht von einer im Einzelfall genau zu prüfenden atypischen Fallgestaltung auszugehen ist, kann in Bebauungsplangebieten, die andere Baugebietstypen ausweisen, für großflächige Einzelhandelsbetriebe keine Baugenehmigung erteilt werden.
- Als Reaktion des Verordnungsgebers auf die in den Jahren zuvor getätigten Praxiserfahrungen senkte dann die BauNVO 1986 die Vermutungsgrenze, überhalb derer regelmäßig von negativen städtebaulichen Auswirkungen eines Einzelhandelsvorhabens auszugehen ist, auf 1.200 qm Geschosßfläche ab, wobei allerdings Ausnahmen bei atypischer Fallgestaltung weiterhin möglich sind. Nach diesem Schwellenwert großflächige Einzelhandelsvorhaben sind weiterhin ausschließlich in Kerngebieten und speziell für sie ausgewiesenen Sondergebieten zulässig. Der neu aufgenommene Satz 4 des § 11 Abs. 3 weist aber speziell darauf hin, daß eine atypische Fallgestaltung nicht nur vorliegen kann, wenn die Eintrittsmöglichkeit nicht unwesentlicher städtebaulicher Auswirkungen bei einem die Vermutungsregel übersteigenden Verkaufsflächenumfang verneint werden kann, sondern auch dann, wenn bereits bei darunter liegendem Verkaufsflächenumfang solche Auswirkungen zu befürchten sind. Im gleichen Satz nennt die BauNVO 1986 dann explizit Anhaltspunkte (Gliederung und Größe der Gemeinde und ihrer Ortsteile, Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung, Warenangebot des Betriebs), auf welche hin die Eintrittsmöglichkeit negativer Auswirkungen des Vorhabens insbesondere zu überprüfen ist. Im Regelfall sind nach der BauNVO 1986 großflächige Einzelhandelsbetriebe

weiterhin ausschließlich in Kerngebieten und speziell dafür ausgewiesenen Sondergebieten zulässig.

- In der aktuellen Fassung der BauNVO 1990 traten im Hinblick auf die Regelungen, die den Einzelhandel betreffen, keine Änderung gegenüber der BauNVO 1986 ein. Die Zulässigkeit von Einzelhandelsansiedlungen bestimmt sich so, wie dies bereits oben für die einzelnen Baugebietstypen und Genehmigungstatbestände ausführlich dargestellt wurde.

Faßt man im Ergebnis zusammen, so sind besonders bestehende Bebauungsplangebiete der Typen Misch-, Gewerbe- und Industriegebiet, die den Baunutzungsverordnungen 1962 und 1968 unterliegen, von einer ungewollten Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe gefährdet (vgl. auch Birk, 1999:156). Aufgrund der Erfordernis der Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung nach § 1 Abs. 4 BauGB sind die Städte und Gemeinden nicht nur befugt, „sondern auch (...) gezwungen, solche ‚alten‘ Bebauungspläne zu ändern. Dieser Pflicht ist bisher kaum gehorcht worden; sie wurde von den Raumordnungsbehörden auch nicht eingefordert“ (Birk, 1999:156). Insofern bestehen auch heute noch in vielen Großstädten berufungsfähige Baurechte für großflächige Einzelhandelsbetriebe in dafür ungeeigneten, städtebaulich nicht-integrierten Standortlagen. Eine flächendeckende Umstellung solcher alten Bebauungspläne auf den Vorschriftenstand der BauNVO 1990 ist nicht nur ein formal bestehendes Rechtserfordernis, sondern auch notwendige Voraussetzung dafür, daß die Gemeinden nach den heutigen Erfordernissen der räumlichen Einzelhandelsentwicklung „ihre Planungsaufgabe überhaupt ordnungsgemäß erfüllen können“ (Müller, 1995:143). An entsprechenden Empfehlungen der Bundesländer an die Städte und Gemeinden hat es jedenfalls nicht gemangelt (vgl. Müller, 1995:143). Das Ansinnen einer auf die bestehenden (oder geplanten) Zentren bzw. zentralen Versorgungsbereiche einer Stadt gerichteten Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung kann eben nur dann fruchten, wenn nicht gleichzeitig optionale Ansiedlungsmöglichkeiten in peripherer Lage zur Verfügung stehen, die aufgrund ihrer relativen Standortvorteile von den gegenwärtig dominanten zentrenrelevanten Betriebstypen des Einzelhandels vorzugsweise beansprucht werden.

#### 6.8.7.1.4 Flächendeckende Baurechtsanalyse: „Planinventur“

Im planerischen Umgang mit diesem Problem empfiehlt es sich für die Gemeinde, die notwendigen Planänderungen in einem Zuge und auf Basis eines für das gesamte Gemeindegebiet erarbeiteten planerischen Entwicklungskonzepts, namentlich eines Einzelhandelszentrenkonzepts o.ä. vorzunehmen (vgl. auch Kapitel 7.5.7.1). Dessen vorbereitende Aufgabe ist es dann unter anderem, die ansiedlungsgefährdeten Bebauungsplangebiete durch eine flächendeckende Baurechtsanalyse zu identifizieren:

- Dabei ist die Aufmerksamkeit nicht nur auf die Anpassungsnotwendigkeit von Bebauungsplänen nach Maßgabe der Baunutzungsverordnungen von 1962 und 1968 zu achten, sondern auch auf Planaufstellungs- oder Planänderungsnotwendigkeiten, die sich ggf. aus kritischen Einzelhandelsentwicklungen in Planersatzgebieten ergeben.
- Gleiches gilt für Gewerbe- und Industriegebiete, in denen sich Agglomerationen kleinflächiger Einzelhandelsbetriebe herausgebildet haben, so daß ein Umkippen der betreffenden Baugebiete zugunsten der Einzelhandelsnutzung und damit die Obsoleszenz ihrer allgemeinen Zweckbestimmung zu befürchten ist. Immer kann ein Ausschluß jedweder Einzelhandelsbetriebe gemäß § 1 Abs. 5 BauNVO, ein Ausschluß von bestimmten Einzelhandels-



unterarten gemäß § 1 Abs. 9 BauNVO im Rahmen einer Änderung des Bebauungsplanes auch nachträglich erfolgen (vgl. Kopf, 2001:151, mit Fundstellen).

- Schließlich sind auch ältere Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel auf die Notwendigkeit einer Plananpassung zu überprüfen, soweit ihre Festsetzung nur unspezifisch, d.h. ohne Beschränkungen für den gestatteten Verkaufsflächenumfang sowie über die zulässigen Branchen und/oder Sortimente erfolgt ist: Obwohl sich bereits mit der Einführung der BauNVO 1977 für den Plangeber sehr fein ausdifferenzierte Festsetzungsmöglichkeiten für Sondergebiets-Bebauungspläne für den großflächigen Einzelhandel ergaben, schreckten die Städte und Gemeinden „nicht selten vor einer ausdrücklichen Festsetzung der zulässigerweise zu führenden Branchen zurück, weil sie die Unwirksamkeit solcher Festsetzungen fürchteten. Die Folge waren Ausweisungen von undifferenzierten Sondergebieten nach § 11 Abs. 3 BauNVO, in denen jeglicher Einzelhandel zulässig ist“ (Müller, 1995:157). Mit dem Weiterbestehen solcher undifferenzierten Ansiedlungsmöglichkeiten wird die Steuerungsabsicht des § 11 Abs. 3 BauNVO heutigen Inhalts in ihren landesplanerischen und städtebaulichen Zielen unterlaufen (vgl. Müller, 1995:158), und entsprechend würden auch die von Städten erarbeiteten Einzelhandelszentrenkonzepte oder ähnliche Bemühungen in ihrer Steuerungskapazität behindert.

All diese Schwachstellen in der Plankulisse einer Gemeinde können durch eine Planinventur und Baurechtsanalyse für das gesamte Gemeindegebiet aufgedeckt werden und Anhaltspunkte für die notwendigen Planaufstellungs-, Planergänzungs- oder Planänderungsverfahren liefern. Diese könnten als Baustein einer umfassenden Planungskonzeption für den Einzelhandel in einem Zuge veranlaßt und durchgeführt werden (vgl. Kapitel 6.5.5 und 7.5.7). Auf diese Weise würde man im Sinne eines aktiv-gestaltenden Planungsansatzes zu einer präventiven Handlungsprogrammatik für die rechtsförmliche Planung gelangen, die konterkarierenden Einzelhandelsansiedlungen alle verbliebenen Schlupflöcher verschließt.

Alternativ dazu verbleibt nur die planerische Reaktion im Einzelfall, die versucht, Einzelhandelsvorhaben, für welche ein Baugesuch gestellt wurde, durch spontane rechtsförmliche Planungsmaßnahmen, d.h. durch den Erlass einer Veränderungssperre und/oder durch die Beantragung der Zurückstellung von Baugesuchen zu unterbinden (vgl. Kapitel 6.8.7.3). Aber auch für den Einsatz dieser Planungsinstrumente bedarf es einer städtebaulichen Begründung, denn es muß ein Beschluß über die Aufstellung eines Bebauungsplans gefaßt werden (Veränderungssperre, § 14 Abs. 1 BauGB), oder es müssen die Voraussetzungen dafür gegeben sein (Zurückstellung von Baugesuchen, § 15 Abs. 1 BauGB). Damit wird wiederum die Vorteilhaftigkeit des Vorhandenseins einer aktuellen gesamtgemeindlichen Planungskonzeption für die räumliche Einzelhandelsentwicklung offenbar.

Den entschädigungsrechtlichen Folgen, die bei der Überplanung bereits beplanter Gebiete eintreten können, ist eine erhebliche planungspraktische Bedeutung beizumessen, wenngleich sie nicht selten überschätzt werden (vgl. Kapitel 6.8.7.4).

#### **6.8.7.2     *Verfahrensaspekte***

Zum rechtsförmlichen planerischen Handlungsspektrum der Gemeinde gehört nicht nur die Aufstellung von Bauleitplänen, sondern nach § 2 Abs. 4 BauGB auch die Änderung und Ergänzung von Bauleitplänen. Für die durchzuführenden Verfahren gelten die gleichen Vorschriften, wie für die Aufstellung von Bauleitplänen (§ 2 Abs. 4 BauGB). Im Zuge der

Erarbeitung und spätestens in der Umsetzung eines Einzelhandelszentrenkonzepts wird die Gemeinde in der Regel auf die Notwendigkeit stoßen, auch bereits bestehende Bebauungspläne in ihren Festsetzungen so anzupassen, daß sie mit den (neu gefassten) Planungszielen für die zentrenorientierte Steuerung der Einzelhandelsentwicklung konform gehen. Je nach Reichweite der notwendigen Festsetzungsänderungen kann dies als Ergänzung oder als Änderung der betreffenden Bebauungspläne geschehen. Handelt es sich um Festsetzungsänderungen von eher marginaler Wirkung, so eröffnet sich die Möglichkeit, die notwendigen Bebauungsplanverfahren zu vereinfachen und zu verkürzen.

#### *6.8.7.2.1 Verzichtbarkeit der vorgezogenen Bürgerbeteiligung und vereinfachtes Verfahren*

Wirkt sich die Ergänzung oder Änderung eines Bebauungsplan nicht oder nur unwesentlich auf das Plangebiet und die Nachbargebiete aus, so kann nach § 3 Abs. 1 BauGB auf das Verfahrenselement der frühzeitigen Bürgerbeteiligung verzichtet werden. Im übrigen müssen aber alle weiteren Verfahrensschritte durchlaufen werden, die auch bei der Aufstellung von Bebauungsplänen unabdingbar sind. Voraussetzung für den Verzicht auf die vorgezogene Bürgerbeteiligung ist, daß der Bebauungsplan „nicht zu einer Änderung der gegebenen städtebaulichen Grundstruktur führt und in seiner Funktion auf das Plangebiet beschränkt ist (...) sowie seine Ausweisungen sich nach Nutzungsart und Höhenentwicklung nicht wesentlich von dem bisherigen planungsrechtlich Zulässigen unterscheiden, weiterhin das vorhandene Stadtbild erhalten bleibt und bei Verwirklichung des Bebauungsplans keine nennenswerten nachteiligen Auswirkungen auf die planungsrelevanten Belange der im Gebiet wohnenden oder arbeitenden Menschen zu erwarten sind“ (Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 3 Rdnr. 19). Diese Anforderungen zusammengefaßt, kann unter Berufung auf § 3 Abs. 1 BauGB wohl nur in Bagatellfällen auf die frühzeitige Bürgerbeteiligung verzichtet werden (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 3 Rdnr. 10) und daher diese Verfahrensvereinfachung bei Änderungen oder Ergänzungen von Bebauungsplänen mit dem Motiv eines völligen Ausschlusses oder eines Ausschlusses nur bestimmter Einzelhandelsnutzungen kaum in Frage kommen.

Werden durch eine Änderung oder Ergänzung eines Bebauungsplans die Grundzüge der Planung, d.h. wird der bestehende Bebauungsplan in den Grundzügen seiner Aussage nicht berührt, dann ist nach § 13 BauGB ein vereinfachtes Verfahren möglich, in dem neben der vorgezogenen Bürgerbeteiligung (nach § 3 Abs. 1 BauGB) auch auf das förmliche Auslegungs- bzw. Beteiligungsverfahren (nach § 3 Abs. 2 BauGB) sowie auf die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (nach § 4 BauGB) verzichtet werden kann – obschon an die Stelle dieser Verfahrensschritte dann eine individuelle Beteiligung der von den Änderungen oder Ergänzungen betroffenen Bürger sowie der berührten Träger öffentlicher Belange tritt (Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 13 Rdnr. 2 und 6). Die Grund- bzw. Plankonzeption wird dann nicht berührt, wenn die Planänderung oder Planergänzung sich nur auf Einzelheiten der Planung bezieht. Während dies z.B. für die punktuelle Veränderung von Baulinien, Baugrenzen oder der Bebauungstiefe genauso zutrifft, wie für eine geringfügige Änderung des zulässigen Maßes der baulichen Nutzung, ist „bei Änderungen der Art der Nutzung (...) indessen Zurückhaltung geboten, insbesondere wenn sich die frühere und die neue Art der Nutzung nicht unwesentlich unterscheiden“ (Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 13 Rdnr. 4). Genau dies dürfte aber sowohl beim vollständigen Ausschluß von Einzelhandelsnutzungen, als auch beim Ausschluß bestimmter Unterarten des Einzelhandels aus dem Plangebiet durch Größen-, Branchen- und Sortimentssteuerung der Fall sein. Jedenfalls gehört

die Zulässigkeitsentscheidung über die Art der Nutzung, insofern diese in Gänze zur Disposition gestellt wird, unstrittig zu den Grundzügen der Planung (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 13 Rdnr. 4). Inwieweit dies für eine Feinsteuerung der Zulässigkeit von Vorhaben zutrifft, welche allesamt unter die gleiche Nutzungsart gerechnet werden können, wie dies bei der Branchen- und Sortimentssteuerung von Einzelhandelsbetrieben der Fall ist, kann hier nicht abschließend entschieden werden. Jedenfalls liegt eine Berührung der Grundzüge der Planung um so näher, „je tiefer eine Änderung oder Ergänzung in das Interessengeflecht des Bebauungsplans eingreift. (...) Letzten Endes kommt es aber immer auf die konkreten Verhältnisse des Einzelfalls, insbesondere auf das der bisherigen Planung zugrunde liegende ‚Leitbild‘ an“ (Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 13 Rdnr. 4). Insofern läßt sich davon ausgehen, daß etwa die Ergänzung eines ohnehin schon mit Sortimentsfestsetzungen operierenden Sondergebiets-Bebauungsplans für den großflächigen Einzelhandel um einige wenige zusätzliche Warengruppen, die fortan ebenfalls unzulässig oder zulässig sein sollen, im vereinfachten Verfahren durchgeführt werden kann. Soll hingegen ein für ein Gewerbegebiet bestehender Bebauungsplan unter Anwendung von § 1 Abs. 9 BauNVO dahingehend abgeändert werden, daß Einzelhandelsbetriebe bestimmter, zentrenrelevanter Branchen nicht mehr angesiedelt werden dürfen - beispielsweise ist an den Ausschluß von Lebensmittel-Discountern zu denken -, so dürfte dies eher nicht mehr von § 13 BauGB gedeckt werden.

Um die eigene Planung nicht den Unsicherheiten anheimzustellen, die mit dieser bis dato noch ungeklärte Rechtsfrage zwangsläufig einhergehen, empfiehlt es sich für die Gemeinde, im Zweifelsfall doch das vollständige Planungsverfahren zu bemühen.

#### 6.8.7.2.2 *Planänderungs- bzw. Ergänzungsverfahren*

Grundsätzlich ist zwischen einer Planergänzung und einer Planänderung zu unterscheiden. Bei einer Planergänzung treten neue Regelungen zu den bisherigen - weiter fortgeltenden - Inhalten ergänzend hinzu (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 2 Rdnr. 86). Dabei geschieht die Ergänzung dergestalt, daß einem bereits vorhandenen gültigen Bebauungsplan ein weiterer Bebauungsplan, der auch nur eine Festsetzungsart enthalten kann, hinzugefügt wird, so daß ein einziger Plan daraus entsteht (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 2 Rdnr. 9). Für die Erhöhung der Steuerungskapazität der räumlichen Einzelhandelsplanung wird sich dieser Weg vor allem anbieten, wenn eine größere Anzahl von Bebauungsplänen einer übergeordnet einheitlich-gleichlautenden Festsetzungsfindung unterworfen werden soll; dies kann insbesondere der Fall sein, wenn sämtliche siedlungsräumlich peripher zu den Zentren der Gemeinde gelegene Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel über Sortimentsfestsetzungen gegen bestimmte Einzelhandelsansiedlungen immunisiert werden sollen und somit eine spezifische Auflistung unzulässiger zentrenrelevanter Sortimente Teil der Bebauungspläne werden muß. Besondere Bedeutung kommt dem für den Fall zu, daß sich die planerische Einschätzung der Zentrenrelevanz einzelner Waren oder Warengruppen ändert, und daher die Notwendigkeit entsteht, alle Bebauungspläne, die in ihren Festsetzungen auf eine entsprechend formulierte Sortimentsliste abheben, nun (erneut) anpassen zu müssen. Der nachgerade „klassische Fall“ in diesem Zusammenhang ist derjenige, wo Getränkegroßgebäude wegen ihrer Eigenschaft als Nahrungs- und Genußmittel zunächst als zentrenrelevant eingestuft wurden, im nachhinein wegen ihrer Sperrigkeit und unstrittigen Autotransportaffinität aber als nicht-zentrenrelevant klassifiziert werden sollen.

Im Gegensatz zur Planergänzung geht mit der Planänderung eine inhaltliche Veränderung der Vorschriften des vormaligen Plans einher (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 2 Rdnr. 86). Bei der Planänderung ergeben sich wiederum zwei unterschiedliche Vorgehensweisen nach dem Umfang der Änderungen: Zum einen können nur einige bestehende Festsetzungen des Bebauungsplans verändert werden (Planänderung), und zum anderen kann der gesamte bisher geltende Plan durch einen neuen Bebauungsplan (Änderungsplan) abgelöst werden. Auch die vollständige Ersetzung durch einen neuen Plan ist eine Planänderung (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 2 Rdnr. 86). Wird der bestehende Bebauungsplan vollständig durch einen neuen Bebauungsplan ersetzt, „so löst dieser Plan als neues Ortsrecht den bisher bestehenden ab, ohne daß jener ausdrücklich aufgehoben werden müsste“ (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 2 Rdnr. 9). Um möglichen Zweifeln vorzubeugen, ist es dennoch empfehlenswert, im Aufstellungsverfahren des neuen Bebauungsplans auf die Aufhebung des alten Plans hinzuweisen, denn dadurch wird deutlich, daß allein der neue Änderungsplan die künftige planungsrechtliche Ordnung im betreffenden Gebiet bestimmt (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 3 Rdnr. 9; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 2 Rdnr. 87). Dazu kann im selben Zuge mit dem Neuaufstellungsverfahren ein formaler Aufhebungsbeschluß über den alten Plan gefaßt werden. Ohnehin ist in der Begründung zum Bebauungsplan (§ 9 Abs. 8 BauGB), ausgehend von den Inhalten des aufzuhebenden Plans, die Erfordernis der erneuten Planung darzulegen und zu rechtfertigen (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 2 Rdnr. 85 und 87).

Im Hinblick auf die Erhöhung der Steuerungskapazität der räumlichen Einzelhandelsentwicklung, z.B. im Zuge der Realisierung eines Einzelhandelszentrenkonzepts, ist eine Planänderung in all jenen Fällen notwendig, in denen die Planungsziele nicht mit einer bloßen Ergänzung der bestehenden Bebauungspläne erreicht werden können, weil deren - weiterhin gültigen - Festsetzungen von vornherein des notwendigen Spielraums entbehren, allein mit Hilfe einer hinzutretenden Planergänzung eine einschränkende Konkretisierung vornehmen zu können. Da es gerade um die Ersetzung oder Modifikation bestehender Zulässigkeitsbestimmungen für Einzelhandelsbetriebe in restriktiver Absicht geht, wird die Gemeinde in der Mehrzahl der Fälle eine Änderung der betreffenden Bebauungspläne vornehmen müssen, in welcher vor allem die Festsetzungen über die Art der allgemein oder als Ausnahme zulässigen Nutzungen Änderungsgegenstand sind.

Entschließt sich die Gemeinde dazu, einen alten Bebauungsplan durch einen Änderungsplan abzulösen, so kann sie dies, soweit damit ihre Planungsziele realisiert werden können, grundsätzlich auch in Form eines einfachen Bebauungsplans (§ 30 Abs. 3 BauGB) tun. Neben dem allgemeinen Gebot der planerischen Zurückhaltung spricht in bestimmten Fällen für die Wahl dieser Vorgehensweise, daß wegen einer bewußt gering gehaltenen Regelungsdichte der Planungsaufwand im Vergleich zu einem qualifizierten Bebauungsplan klein gehalten, das Planungsziel aber dennoch genauso gut erreicht werden kann. Hier ist etwa an die Situation zu denken, daß bestehende Gewerbegebiete, in denen neben sonstigen Gewerbebetrieben auch Einzelhandelsbetriebe ansässig sind, gegen weitere Einzelhandelsansiedlungen geschützt werden sollen und deren Verhinderung allein dadurch erreicht werden kann, den Einzelhandel in einem einfachen Bebauungsplan durch entsprechende Festsetzungen zur Nutzungsart aus dem Kreis der zulässigen Nutzungen auszuschneiden, während sich die Zulässigkeit anderer Vorhaben dann wegen § 30 Abs. 3 BauGB nach den Bestimmungen des § 34 BauGB in Abhängigkeit der Umgebungsbebauung entscheidet. Weil die Eigenart der näheren Umge-

bung aber gerade von Gewerbebetrieben geprägt ist, und zugleich Einzelhandelsansiedlungen wegen der zu beachtenden Festsetzung des einfachen Bebauungsplans unzulässig sind, verbleiben einzig sonstige Gewerbebetriebe als zulässige Vorhaben, so daß das beabsichtigte Planungsziel erreicht ist.

Im Fazit des Gesagten sollte sich die Gemeinde bei ihrer Entscheidung darüber, ob die Änderung des bestehenden Planungsrechts durch eine bloße Planänderung oder durch einen Änderungsplan erfolgt, aber auch darüber bewußt sein, daß sie von erheblicher Konsequenz für „das rechtliche Schicksal der geänderten Planfestsetzungen“ (Kuschnerus, 1997:48) sein kann. Nur im zweiten Fall handelt es sich nämlich um einen rechtlich selbständigen Plan. Das ist im Hinblick auf die Wirksamkeit der geänderten Festsetzungen bedeutsam, weil diese sich dann ausschließlich nach seiner Rechtsfehlerfreiheit im eigenen materiellen Inhalt und im eigenen Aufstellungsverfahren bestimmt, während die Wirksamkeit einer Planänderung voraussetzt, daß auch der Ursprungsplan wirksam, d.h. frei von Mängeln ist (vgl. Kuschnerus, 1997:48).

Abschließend ist im Hinblick auf das Baugenehmigungsverfahren und den Anspruch der Gemeinde auf die Sicherung ihrer Bauleitplanung (vgl. Kapitel 6.8.7.3) darauf hinzuweisen, daß notwendigenfalls Bebauungspläne auch dann noch ergänzt oder geändert bzw. in das dazu notwendige Verfahren eingegeben werden können, wenn bereits konkrete Baugesuche oder Bauvoranfragen bei der Baugenehmigungsbehörde vorliegen (vgl. Birk, 1999:156). Die Einreichung eines konkreten, aus gemeindlicher Sicht für die Verwirklichung ihrer Planungen prekären Baugesuchs kann vielmehr sogar gerade erst den Anlaß geben, die Ergänzung, Änderung oder Aufstellung eines Bauleitplans durchzuführen (vgl. Müller, 1995:143).

#### *6.8.7.2.3 Bündelung der notwendigen Einzelverfahren im „Konvoi-Verfahren“*

Kann die Gemeinde, wie oben dargestellt, in ihrer Bemühung um eine Erhöhung der Steuerungskapazität der räumlichen Einzelhandelsentwicklung auch auf unterschiedliche Möglichkeiten der Plananpassung zurückgreifen, so ist diesen nach § 2 Abs. 4 BauGB allesamt doch gemein, daß sie unabdingbar eines rechtsförmlichen Ergänzungs-, Änderungs- oder Aufstellungsverfahrens bedürfen, wie es in den §§ 2 bis 4 und 10 BauGB sowie im § 13 BauGB geregelt ist. Danach ist es zwingend notwendig, für jede einzelne als notwendig angesehene Planergänzung, Planänderung oder Planaufstellung eines Bebauungsplans ein separates, formal selbständiges Verfahren durchzuführen. Keinesfalls kann etwa eine Anpassung bestehender Pläne an neu vorgesehene Zulässigkeitsregelungen für Einzelhandelsbetriebe „pauschal durch eine Satzung für das gesamte Gemeindegebiet ausgesprochen werden. Notwendig ist ein entsprechendes Bebauungsplanänderungsverfahren für jeden einzelnen Bebauungsplan“ (Müller, 1995:143).

Die einzige Arbeiterleichterung, die sich die Gemeinde verschaffen kann, wenn im Rahmen der Umsetzung einer neuen Einzelhandelspolitik zahlreiche Bebauungspläne angepaßt oder erstmalig neu aufgestellt werden müssen, besteht darin, die Vielzahl der Verfahren im Planungs- bzw. Verwaltungsprozeß möglichst effizient abzuwickeln. Hierzu bietet sich ein Konvoi-Verfahren an, d.h. es wird eine zeitliche und organisatorische Parallellisierung der einzelnen zu durchlaufenden Verfahrensschritte für alle in das Planverfahren eingegebenen Pläne hergestellt: Der gleiche Verfahrensschritt wird jeweils gleichzeitig für alle betroffenen

Pläne durchgeführt, aber dennoch erfolgen die Verfahren isoliert und formal korrekt. Auf diese Art und Weise können in der verwaltungspraktischen Prozeßkette Synergieeffekte vereinnahmt werden, sei es, daß die Planungsverwaltung nur eine „Mutterpause“ einer Planbegründung (die freilich auf den Einzelfall anzupassen ist) anfertigen muß, sei es, daß die Bürgerschaft in nur einer Veranstaltung frühzeitig über die Planungen informiert wird, oder sei es, daß der Stadtrat in nur wenigen oder gar nur in einer einzigen Sitzung mit der Sache befaßt wird bzw. die Satzungen beschließen muß. Trotzdem darf auch und gerade hier nicht übersehen werden, daß der Satzungsbeschluß einzeln für jedes einzelne Bebauungsplanverfahren herbeizuführen ist.

Der zweite Vorteil eines solchen Kolonnen-Verfahrens liegt darin, daß die gewünschte neue Planlage für das gesamte Gemeindegebiet auf einen festen, absehbaren Zeitpunkt hin terminiert eintreten kann und damit für Planungsverwaltung, Bauordnungsbehörde und private Investoren eine homogene, verlässliche Planungsgrundlage zur Verfügung steht.

Wie unschwer zu erkennen ist, wird die Durchführung eines solchen Kolonnenverfahrens - sowohl, was die materielle planerische Ausgestaltung der Bebauungspläne und ihre Begründung anbelangt, als auch, was die verfahrenstechnische Abwicklung des formellen Planungsprozesses angeht - dadurch entscheidend vereinfacht, daß auf eine konzeptionelle Planungsgrundlage zurückgegriffen werden kann. Existiert z.B. ein Einzelhandelszentrenkonzept für das Gemeindegebiet, so wird es angesichts der dort formulierten siedlungsstrukturellen Entwicklungsziele, die insbesondere auch eine auf die Zentren orientierte Einzelhandels- und Versorgungsstruktur vorsehen, leicht fallen, die notwendigen Begründungen für die Anpassung der einzelnen Bebauungspläne zu erarbeiten und zu rationalisieren. In den Bebauungsplänen selbst kann dann auch Bezug auf das Einzelhandelszentrenkonzept und seine planerischen Zielsetzungen, beispielsweise auch visualisiert in einem räumlichen Zentren-Modell für das Gemeindegebiet, genommen werden. Dies kann zumal mit dem Gewicht geschehen, daß nach § 1 Abs. 5 Nr. 10 BauGB die Ergebnisse einer von der Gemeinde beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung bei der Aufstellung von Bauleitplänen als besonderer Abwägungsbelang zu berücksichtigen sind.

### **6.8.7.3     *Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung***

Die §§ 14 und 15 BauGB stellen mit der Veränderungssperre und der Zurückstellung von Baugesuchen zwei Instrumente zur Verfügung, die zur Sicherung der städtebaulichen Planung eingesetzt werden können. Sie ermöglichen es den Gemeinden, ihre - sich im Zeitablauf auch ändernden - städtebaulichen Planungsvorstellungen entgegen der langen Verfahrensdauer der Aufstellung von Bauleitplänen oder den Verwirklichungsbestrebungen konterkarierender Bauvorhaben plangemäß zu realisieren. Es gilt zu verhindern, daß in einem Gebiet noch Veränderungen (Errichtung von Neu- und Anbauten, Umnutzungen) vorgenommen werden, die mit den beabsichtigten künftigen Nutzungen bzw. künftigen Festsetzungen des Bebauungsplans nicht im Einklang stehen. Es ist daran zu erinnern, daß der Aufstellungsbeschluß zur Änderung oder Neuaufstellung eines Bebauungsplanes zunächst für das geltende Planungsrecht keine Konsequenzen hat, sondern eine Änderung erst durch das Inkrafttreten des neuen Plans vollzogen wird. Tritt also die Gemeinde vorausschauend und gewollt in den formalen Prozeß der Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans ein, muß sie alleine schon wegen dessen in der Regel erheblicher Zeitdauer von den planungsrechtlich eingeräumten Instrumentarien der Veränderungssperre nach § 14 BauGB und/oder der Zurückstel-

lung eines Baugesuchs nach § 15 BauGB Gebrauch machen, um ihre Planung zu sichern (vgl. Müller, 1995:143). Umgekehrt kann es aber auch der Fall sein, daß mit der Einreichung eines Baugesuchs spontan eine Notwendigkeit eintritt, eine grundsätzlich bestehende Planungsabsicht der Gemeinde, welche sich noch nicht in einem rechtsförmlichen Planungsverfahren manifestiert (die sehr wohl aber in einem informellen Vorbereitungsstadium befindlich sein kann), abzusichern. Das kann beispielsweise der Fall sein, wenn ein Bauantrag zur Errichtung eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs mit zentrenrelevantem Sortiment auf einem Grundstück mit entsprechend (noch) vorhandenem Baurecht in städtebaulich nicht-integrierter Lage gestellt wird, die Stadtverwaltung aber gerade ein Einzelhandelszentrenkonzept erarbeitet, welches genau solche Ansiedlungen aus städtebaulichen Gründen zukünftig unterbinden möchte. Die Konzeption im Einzelfall vorwegnehmend, muß die Stadt ihren Planungswillen dann sofort in den rechtsförmlichen Bereich heben, damit sie die im folgenden näher dargestellten Sicherungsinstrumente zum Einsatz bringen kann. Es wird zwar immer wieder behauptet, Zurückstellungen und Veränderungssperren seien nach Einreichung von Bauvoranfragen oder Baugesuchen nicht mehr zulässig – dies ist aber unrichtig (vgl. Birk, 1999:158). Vielmehr geschieht ein Großteil der Zurückstellungen von Baugesuchen und der Satzungsbeschlüsse über Veränderungssperren gerade erst aus Anlaß von Bauvoranfragen und Baugesuchen (vgl. Birk, 1999:158; Schmidt-Eichstaedt, 1993:229). In diesem wie auch im erstgenannten Fall löst die Zurückstellung von Baugesuchen und der Erlass einer Veränderungssperre keine Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüche aus, wenn sie formell und materiell rechtmäßig sind (vgl. Birk, 1999:158).

#### 6.8.7.3.1 *Veränderungssperre*

Mit Hilfe der Veränderungssperre können nach § 14 BauGB alle baulichen Vorhaben im betreffenden Gebiet untersagt werden. Als Voraussetzung des Beschlusses einer Veränderungssperre (durch den Gemeinderat in Form einer Satzung; § 16 BauGB) muß die Gemeinde zunächst einen Beschluß über die Aufstellung eines Bebauungsplans fassen. „Die Sicherung der Planung wird nicht schon im Stadium unverbindlicher und unkontrollierbarer planerischer Erwägungen und Wünsche gestattet. (...) Die ‚Absicht‘, einen Bebauungsplan zu erlassen, reicht nicht aus“ (Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 14 Rdnr. 10), selbst wenn für diesen bereits ein Planentwurf vorliegt. Einzig und allein kommt es darauf an, daß das zuständige Gemeindeorgan förmlich einen Planaufstellungsbeschluß für einen Bebauungsplan - ein einfacher Bebauungsplan ist ausreichend - im betreffenden Gebiet gefaßt hat, gleichwohl mit der praktischen Planbearbeitung selbst noch nicht begonnen worden sein muß (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 14 Rdnr. 10). Dessen ungeachtet muß jedoch zum Zeitpunkt des Erlasses (Verkündung) der Veränderungssperre die inhaltliche Orientierung der Planung - die Veränderungssperre soll ja gerade zu ihrer „Sicherung“ erlassen werden - hinreichend konkretisiert und begründbar sein (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 14 Rdnr. 11). Grundsätzlich zulässig sind auch „gezielte Veränderungssperren“, mit deren Hilfe die Gemeinde ganz gezielt für ein bestimmtes Grundstück ein Sicherheitsbedürfnis festhält und Vorhaben verhindern will, welche die künftige Planung beeinträchtigen (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 14 Rdnr. 20b).

Eine Veränderungssperre kann auch dann erlassen werden, wenn vorher bereits eine Zurückstellung von Baugesuchen erfolgt ist. Weil eine Veränderungssperre erst in Kraft getreten sein muß, bevor sie ihre Sicherungswirkung entfaltet, besteht dazu tatsächlich häufig ein Anlaß.

Auch kann die Gemeinde zunächst den Versuch unternommen haben, die Sicherung der Planung allein durch die Zurückstellung von Baugesuchen vorzunehmen (wozu sie, soweit Sicherungszweck und voraussichtliche Dauer der Planung dies erlauben, nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ohnehin angehalten ist), um dann feststellen zu müssen, daß der Bebauungsplan doch nicht innerhalb der Frist von 12 Monaten in Kraft treten kann, oder daß die Planungsarbeit ein Sicherheitsbedürfnis hervorbringt, welchem nicht mehr durch Einzelfallmaßnahmen (Zurückstellung als Verwaltungsakt) entsprochen werden kann (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 14 Rdnr. 7, 9). Dann ist von einer abstrakten Gefährdung auszugehen, so daß die als Satzung erlassene Veränderungssperre der Vielzahl möglicher Gefährdungsfälle vorgreifen muß.

Der Satzungsbeschluß über die Veränderungssperre kann gleichzeitig mit dem Aufstellungsbeschluß über den betreffenden Bebauungsplan gefaßt werden (vgl. Müller, 1995:144). Die Geltungsdauer der erstmalig beschlossenen Veränderungssperre beträgt laut § 17 BauGB maximal zwei Jahre, kann aber von der Gemeinde zunächst um ein Jahr, und daraufhin noch einmal um ein weiteres Jahr verlängert werden, wobei die zweite Verlängerung der Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde bedarf. Darüber noch hinausgehend kann eine dann abgelaufene Veränderungssperre von der Gemeinde ganz oder teilweise neu beschlossen werden, wozu ebenfalls die Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde erforderlich ist. Allerdings muß die Gemeinde die Betroffenen dann für die Vermögensnachteile entschädigen, welche ab dem Zeitpunkt vier Jahre nach Beschluß der Veränderungssperre eintreten (§ 18 BauGB), während jedoch die vorhergehende Zeit wegen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums vom Betroffenen entschädigungslos hinzunehmen ist (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:228).

#### 6.8.7.3.2 *Zurückstellung von Baugesuchen*

In § 15 BauGB wird als optional oder ergänzend einsetzbares Instrument die Zurückstellung von Baugesuchen „als letzte Nothilfe“ (Schmidt-Eichstaedt, 1993:229) gegen ungewollte Vorhaben begründet. Danach hat die Baugenehmigungsbehörde auf Antrag der Gemeinde die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben im Einzelfall für einen Zeitraum bis zu 12 Monaten in dem betreffenden Plangebiet auszusetzen, wenn die Voraussetzungen für eine Veränderungssperre vorliegen, die Veränderungssperre aber noch nicht beschlossen oder noch nicht in Kraft getreten ist. Die Zurückstellung von Baugesuchen erfordert eine konkrete Gefährdung, d.h. es muß im Einzelfall eines Vorhabens, für welches ein Antragsteller um einen Bauvorbescheid oder um eine Baugenehmigung nachsucht, zu befürchten sein, daß die Durchführung der Planung dadurch unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert würde (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 14 Rdnr. 7).

Voraussetzung für die Anwendung dieses Instruments ist, daß ein wirksamer Aufstellungsbeschluß für einen - auch nur einfachen - Bebauungsplan bereits vorliegt. Ferner müssen zwar die Voraussetzungen für eine Veränderungssperre vorliegen, diese selbst darf aber von der Gemeinde nicht bereits erlassen worden sein; die Zurückstellung von Baugesuchen kann nur solange erfolgen, bis ggf. eine Veränderungssperre verkündet und damit wirksam geworden ist (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 14 Rdnr. 4). Nach der Beschlußfassung über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans kann die Gemeinde die Zurückstellung von Baugesuchen sofort bei der Bauaufsichtsbehörde beantragen. Die Zurückstellung kann auch für die Genehmigung eines Vorhabens beantragt werden, welches



eine Nutzungsänderung i.S.v. § 29 BauGB zum Inhalt hat (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 8b).

Die Zurückstellung eines Baugesuchs bewirkt noch kein endgültiges Verbot des Vorhabens, sondern sie „enthält die Erklärung der Genehmigungsbehörde, daß sie aufgrund der ihr obliegenden präventiven Kontrolle die Entscheidung über die Genehmigung des Vorhabens befristet aussetzt“ (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 2). Für die Zurückstellung des Baugesuchs durch die Baugenehmigungsbehörde ist die vorherige formelle Beantragung des Einsatzes dieses Instruments durch die Gemeinde unerläßliche Vorbedingung. Ohne vorherige Beantragung ist die Baugenehmigungsbehörde selbst dann nicht berechtigt, die Entscheidung über einen Antrag von Amts wegen zurückzustellen, wenn sie ein Bedürfnis für die Sicherung der gemeindlichen Planungsabsichten erkennt (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 5). Das unterstreicht die Bedeutung des Informationsaustausches und des Zusammenwirkens von Gemeinde und Baugenehmigungsbehörde bzw. von den betreffenden Dienststellen innerhalb der Stadtverwaltung in Fall größerer Städte, wo die Baugenehmigungsbehörde Teil der Stadtverwaltung ist.

Grundsätzlich ist die als Verwaltungsakt ergehende Zurückstellung von Baugesuchen weniger aufwändig, als die als Satzung zu erlassende Veränderungssperre (vgl. Battis, 1999:116).

#### *6.8.7.3.3 Aspekte des Verfahrensablaufs und des Zusammenwirkens der beteiligten Dienststellen*

Da der Einsatz einer Veränderungssperre an die besondere Voraussetzung geknüpft ist, daß bereits ein Aufstellungsbeschluß über einen Bebauungsplan gefaßt wurde, tritt in der Planungspraxis das Problem auf, daß in vielen Fällen diese Voraussetzungen erst erfüllt werden können, nachdem ein Baugenehmigungsantrag gestellt wurde. Auch die Zurückstellung von Baugesuchen, die an die gleiche Voraussetzung gebunden ist, kann als - insoweit reaktives - Sicherungsinstrument erst dann praktisch werden, wenn bereits ein Antrag auf Baugenehmigung vorliegt.

Vor diesem Hintergrund ist es nach dem gewollten Sinn der gesetzlichen Regelung aber unstrittig, daß die Baugenehmigungsbehörde ein konkretes Baugesuch nach Maßgabe einer von der Gemeinde erlassenen Veränderungssperre oder einer von der Gemeinde beantragten Zurückstellung von Baugesuchen behandeln muß, wenn diese bis zum Zeitpunkt der endgültigen Entscheidung der Baugenehmigungsbehörde über das eingereichte Baugesuch mit der Fassung eines Planaufstellungsbeschlusses und seiner ortsüblichen Bekanntmachung die dazu notwendige Voraussetzung geschaffen hat (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 8, 8a). Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen können „ihren Zweck nur erfüllen, wenn sichergestellt ist, daß die Gemeinde rechtzeitig vor Ausführung der Vorhaben über Maßnahmen zur Sicherung der Bauleitplanung entscheiden und diese auch wirksam werden lassen kann“ (Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, §§ 14-18 Vorb. Rdnr. 13). Dies wiederum hängt von der Vorbedingung ab, „daß die Gemeinde von der bevorstehenden Ausführung der Vorhaben (...) Kenntnis erhält“ (Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, §§ 14-18 Vorb. Rdnr. 13).

Der Gemeinde verbleibt als Reaktionszeit lediglich die kurze Zeitspanne, die zwischen dem Eingang des Baugesuchs bei der Baugenehmigungsbehörde und deren endgültiger Entscheidung über dieses Baugesuch liegt, wenn sie nicht den Extremfall bemühen will, der ihr sogar bis zum Abschluß eines ggf. anhängigen (oder heraufbeschworenen) Widerspruchsverfahrens Zeit gibt (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:229). Innerhalb dieser Zeitspanne muß die Gemeinde

dafür Sorge tragen, daß die Voraussetzungen zur Anwendung der Sicherungsinstrumente geschaffen werden. Mit anderen Worten muß sie zwangsnotwendig innerhalb weniger Wochen einen entsprechenden Planaufstellungsbeschluß fassen sowie darüber hinaus den Satzungsbeschluß über die Veränderungssperre herbeiführen und/oder die Zurückstellung von Baugesuchen bei der Baugenehmigungsbehörde beantragen.

Es ist durchaus legitim, daß die Gemeinde sich erst durch den Antrag auf Genehmigung von Vorhaben zur Planung veranlaßt sieht; dann kommt es lediglich darauf an, durch einen ggf. kurzfristig herbeizuführenden Planaufstellungsbeschluß die Ernsthaftigkeit der Planung zu dokumentieren sowie argumentativ zu untermauern, daß das fragliche Vorhaben der inhaltlichen Planungsabsicht - sie muß lediglich in ihren Grundvorstellungen geäußert werden - widerspricht oder widersprechen kann (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 9). Ein rein negative Zielsetzung, wie etwa die Verhinderung einer Verbrauchermarktsiedlung, reicht allerdings weder zur Begründung einer Veränderungssperre noch für die Zurückstellung eines Baugesuchs aus; vielmehr müssen sich die angeführten Ziele und Zwecke der Planung auf positive Inhalte, beispielsweise auf die Sicherstellung einer verbrauchernahen Versorgungsstruktur, beziehen – womit ohnehin immer auch negative Wirkungen für unvereinbare Nutzungen einhergehen (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 9). Dem gegenüber sieht es Müller (1995:144) als möglich an, eine Veränderungssperre allein mit der Begründung zu erlassen, aus städtebaulicher Notwendigkeit den Einzelhandel oder bestimmte Branchen aus einem bestimmten Plangebiet auszuschließen. Ebenso ausreichend ist nach Müller (1995:144) die Begründung, alte Bebauungspläne auf die Anwendung der BauNVO 1990 umstellen zu wollen.

Aus den oben vorgebrachten Überlegungen wird deutlich, daß die Gemeinde, respektive Planungsverwaltung und Gemeinderat, zur Ausschöpfung ihres Handlungsspielraums kritisch darauf angewiesen sind, rechtzeitig und überhaupt Kenntnis über Vorhaben zu erlangen, die ihren Planungsabsichten zuwiderlaufen könnten. Es ist daher mit Ernst/Zinkahn/Bielenberg (BauGB, § 15 Rdnr. 5) geboten, das Zusammenwirken von Gemeinde und Baugenehmigungsbehörde verwaltungstechnisch sicherzustellen. Zwar muß die Baugenehmigungsbehörde nach § 36 Abs. 1 Satz 1 BauGB in den Fällen nach §§ 31, 33 bis 35 BauGB für die Erteilung einer Baugenehmigung das Einvernehmen der Gemeinde einholen, Baugenehmigungen für Vorhaben im Bereich eines qualifizierten Bebauungsplans erteilt sie aber ohne die Beteiligung der Gemeinde.

Zum einen erfordert das sicherzustellende verwaltungstechnische Zusammenwirken, daß die Gemeinde der Baugenehmigungsbehörde von jedem Beschluß, mit dem ein förmliches Bebauungsplanverfahren eingeleitet wird, Kenntnis gibt. Die ist im Fall der Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines vorhandenen Bebauungsplans im Sinne des § 30 Abs. 1 BauGB aus dem oben genannten Grund besonders wichtig.

Umgekehrt wird die Gemeinde die Baugenehmigungsbehörde ersuchen, ihr alle oder doch zumindest diejenigen Anträge auf Erteilung von Baugenehmigungen zuzuleiten, welche Gebiete betreffen, die aus Sicht der Gemeinde gegenüber bestimmten Vorhaben besonders sensibel sind. Dem wird in der Regel aber bereits in den Landesbauordnungen mit der Bestimmung Rechnung getragen, daß der Antragsteller von vornherein sein Baugesuch bei der Gemeinde einzureichen hat und dieses erst von dort, mit einer gemeindlichen Stellungnahme versehen, an die Baugenehmigungsbehörde weitergereicht wird (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 5). Es ist grundsätzlich auf das allgemeine Prinzip zu verweisen, „daß alle Träger der öffentlichen Verwaltung, die bei der Wahrnehmung ihnen

anvertrauter öffentlicher Interessen zusammenwirken, entsprechend dem Wesen dieser Aufgabe zur gegenseitigen Unterstützung verpflichtet sind“ (Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 5). Daraus läßt sich nach Ernst/Zinkahn/Bielenberg (BauGB, § 15 Rdnr. 5) sogar „herleiten, daß die Baugenehmigungsbehörde die Gemeinde auf das ihr zustehende Antragsrecht aufmerksam machen sollte, wenn nach ihrer Ansicht die materiellen und formellen Voraussetzungen für eine Zurückstellung vorliegen.“ Wenn der Baugenehmigungsbehörde gemeindliche Planungsabsichten bekannt sind, die von der Genehmigung beantragter Vorhaben konterkariert werden könnten, sollte sie die Gemeinde auffordern, die Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens zu beschließen (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 5). Es ist der Gemeinde auch möglich, zeitlich vorwegnehmend bei der Baugenehmigungsbehörde einen Antrag auf Zurückstellung eines Baugesuchs zu stellen, wenn faktisch noch kein Planaufstellungsbeschluß gefaßt wurde. „Die Baugenehmigungsbehörde wird in solchen Fällen der Gemeinde eine angemessene Nachfrist setzen mit dem Hinweis, daß nach Fristablauf der Antrag abgelehnt wird, wenn der Einleitungsbeschluß nicht vorliegt“ (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 8) – mit der Folge der Genehmigung des in Frage stehenden Vorhabens.

Bei größeren Städten, in denen die Gemeinde selbst Baugenehmigungsbehörde ist, ist kein besonderer formeller Antrag der Gemeinde auf Zurückstellung eines Baugesuchs erforderlich, wenn „die mit dem Antragsrecht gewollte Sicherung der Planungshoheit (...) durch sinnfällige gemeindeinterne Regelungen gewahrt werden“ kann (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 7). Eine solche Regelung könnte etwa vorsehen, daß das Stadtplanungsamt der Gemeinde ein Quasi-Antragsrecht wahrnimmt und ggf. vorher auch einen Ausschuß mit der Sache befaßt (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 7). An einen derartigen Antrag ist die Baugenehmigungsbehörde nicht anders gebunden, als sie es wäre, wenn sie keine Behörde der Gemeinde wäre (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 7). Sinnvoll erscheint in diesem Zusammenhang auch die Einführung einer ämterübergreifenden und kurzzyklisch tagenden „Bauordnungsrunde“, an der neben dem Bauordnungs- und dem Stadtplanungsamt auch weitere sachbefaßte Ämter, wie etwa das Amt für Wirtschaftsförderung, das Amt für Stadtentwicklung, die Stabsstelle für Stadtmarketing u.ä.m., teilnehmen sollten.

Die Güte der Binnenorganisation innerhalb des Dezernatsbereichs „Planen und Bauen“ (o.ä.) in größeren Städten ist daher in der Lage, den Einsatz der beiden beschriebenen Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung in hohem Maße zu beeinflussen und die Planmäßigkeit der Planung, sei diese in informellen Planwerken oder in rechtsförmlichen Plänen formuliert, zu determinieren. Die Anforderung besteht darin, Informationsflüsse und Verwaltungsprozesse zwischen den sach- bzw. verfahrensbeteiligten Stellen und Organen der Gemeinde zu vereinbaren und zu implementieren, die das geforderte Zusammenwirken von Bauplanung und Bauordnung nach dem Prinzip gegenseitiger Unterstützung verwirklichen (vgl. auch Kapitel 6.8.8.3). Daß in der Realität der gemeindlichen Planungspraxis in dieser Hinsicht allerdings nicht unerhebliche Defizite - bis hin zu einem regelrechten Handlungs dualismus zwischen Planungsamt und Bauordnungsbehörde - bestehen, wurde in den durchgeführten Experteninterviews deutlich (vgl. Kapitel 7.6.15).

#### 6.8.7.3.4 *Strategische Vorbereitung des Einsatzes der Sicherungsinstrumente oder fallweise nachsorgende Anwendung?*

Wie bereit angeklungen, lassen sich zwei Fälle des Einsatzes von Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen zur Sicherung der städtebaulichen Planung unterscheiden:

- Im ersten Fall bereitet die Gemeinde die Möglichkeit des kurzfristigen Einsatzes dieser Instrumente strategisch nach Maßgabe einer Gesamtkonzeption und ohne Zugzwang vor. Auf der Grundlage bestimmter, in einem Entwicklungskonzept - hier für die künftig angestrebte räumliche Einzelhandels- und Zentrenstruktur - gefaßter Planungsziele wird eine Analyse der planungsrechtlichen Situation des gesamten Gemeindegebiets im Hinblick auf bestehende Baurechte für unerwünschte Vorhaben durchgeführt. Für die im Ergebnis dieser Analyse identifizierten „ansiedlungsgefährdeten“ Gebiete werden daraufhin Beschlüsse über die Aufstellung von Bebauungsplänen gefaßt (wobei die detaillierte inhaltliche Ausgestaltung sowie die weiteren Schritte des rechtsförmlichen Planungsverfahrens zeitlich nicht unmittelbar anschließen müssen). Weil damit die notwendigen Voraussetzungen geschaffen sind, können die Sicherungsinstrumente im Bedarfsfall sofort eingesetzt werden, d.h. der Satzungsbeschluß über eine Veränderungssperre herbeigeführt und/oder der Antrag auf Zurückstellung eines Baugesuchs an die Baugenehmigungsbehörde gestellt werden.
- Im zweiten Fall handelt es sich um ein Vorgehen der fallweise-reaktiven Planänderung als Antwort auf eingehende prekäre Baugesuche. Immer dann, wenn ein Vorhaben bekannt wird, das bei seiner Genehmigung in der Lage ist, die gemeindliche Planung zu erschweren oder unmöglich zu machen, werden Veränderungssperre und/oder Zurückstellung von Baugesuchen zwar auch angewendet, es müssen allerdings dann in jedem einzelnen Fall spontan und unkoordiniert, ggf. verbunden mit entsprechenden Begründungsschwierigkeiten, die notwendigen Anwendungsvoraussetzungen geschaffen werden. Zudem ist diese Art der Vorhabenabwehr ex post für die Gemeinde mit den oben besprochen Zeitwängen verbunden.

Aus den genannten Gründen wäre aus Sicht einer Planungsverwaltung bzw. Gemeinde, welche die Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung intensivieren will, eindeutig der erstgenannten Vorgehensweise der Vorzug zu geben. Vor allem auch deshalb, weil die Bauplanungsverwaltung auf diese Weise wesentlich weniger auf das informatorische Wohlwollen der Baugenehmigungsbehörde angewiesen ist.

Unabhängig von der gewählten Vorgehensweise ist es, wie gezeigt werden konnte, jedenfalls ein ganz grundsätzliches und unbedingtes Erfordernis für die Gemeinde, daß sie bei der Verwirklichung einer zentrenorientierten Einzelhandelssteuerung „durch Zurückstellung von Bauanträgen oder Bauvoranfragen und durch Veränderungssperren Fehlentwicklungen bewußt verhindert“ (Vogels/Holl/Birk, 1998:291).

#### 6.8.7.4 *Entschädigung*

Bei der Planänderung von Bebauungsplänen - genau so wie bei deren Aufstellung, Ergänzung oder Aufhebung - können gegenüber dem betroffenen Grundstückseigentümer aufgrund damit verbundener Einschränkungen der bislang bestehenden Nutzungsrechte Entschädigungsansprüche ausgelöst werden (vgl. Kuschnerus, 1997:49). Bei Plananpassungen mit der Motiva-

tion einer Restriktion der Einzelhandelsnutzungen tauchen nach der Erfahrung von Birk (1999:156) jedoch „Fragen von Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüchen (...) in aller Regel - entgegen oft anders lautender Behauptungen - nicht auf“ (Birk, 1999:156).

In der Praxis lehnen Kommunalpolitiker häufig Vorlagen der Verwaltung, welche eine Entschädigungspflicht für die Gemeinde auslösen könnten, kategorisch ab, weil sie diese Entschädigungspflicht fälschlicherweise als Ausdruck rechtswidrigen Handelns interpretieren (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:267). Es ist aber zu betonen, daß dies eine Fehleinschätzung ist: Auch rechtmäßiges, am Wohl der Allgemeinheit orientiertes Planungshandeln einer Gemeinde kann mit der unvermeidlichen Konsequenz verbunden sein, beim einzelnen Betroffenen einen Vermögensschaden auszulösen (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:267). Hingegen können Schadensersatzansprüche aus Amtspflichtverletzung nur dann entstehen, wenn sich die Stadt oder Gemeinde rechtswidrig verhält; ein ordnungsgemäß zustande gekommener Bebauungsplan kann nicht rechtswidrig sein, und kann deshalb auch keine solchen Schadensersatzansprüche begründen (vgl. Birk, 1999:158).

Nichts desto trotz werden auch und gerade Bebauungsplanänderungen, die den Ausschluß von Einzelhandelsbetrieben zum Inhalt haben, im Stadtrat regelmäßig mögliche Planungsschadensersatzansprüche entgegengehalten (vgl. Birk, 1999:158). Immer dann, wenn es um die (vermeintlich) hochprofitablen Einzelhandelsnutzungsrechte geht, die durch die Überplanung zurückgesetzt werden sollen, werden in vielen Fällen von interessierter Seite gewichtige Entschädigungssummen in den kommunalpolitischen Diskussionsraum eingeworfen, ohne daß dabei die Voraussetzungen einer Entschädigungspflicht der Gemeinde überhaupt ausreichend gewürdigt und im fraglichen Einzelfall geprüft werden. Führt man eine solche Prüfung gewissenhaft durch, so relativiert sich, wie unten gezeigt wird, die von der Gemeinde ggf. zu leistende Entschädigungshöhe dann oftmals gravierend.

Die Voraussetzungen einer Entschädigung der Betroffenen werden im Planungsschadensrecht nach §§ 39 bis 44 BauGB geregelt. Dem Eigentümer eines Grundstücks steht nach § 42 Abs. 1 BauGB grundsätzlich eine angemessene geldliche Entschädigung zu, wenn die zulässige Nutzung seines Grundstückes aufgehoben oder geändert wird und dadurch eine nicht unwesentliche Wertminderung des Grundstücks eintritt. Kuschnerus (1997:51) weist in diesem Zusammenhang auf die Voraussetzung eines Entschädigungsanspruchs hin, daß die betreffende frühere Nutzung bauplanungsrechtlich ohne weiteres zulässig gewesen sein muß, was insbesondere auch eine gesicherte Erschließung erfordert. Wird in einer Fallgestaltung nach § 42 Abs. 2 BauGB vom Grundstückseigentümer auf eine durch die neue Planung unmöglich gewordene und daher zu entschädigende zulässige Einzelhandelsnutzung abgestellt, so ist (auch und gerade wenn diese Einzelhandelsnutzung bislang nicht realisiert wurde) die Prüfung der Erschließungsfrage zur Abminderung der Entschädigungshöhe für die Gemeinde von großer Relevanz. Da großflächige Einzelhandelsbetriebe häufig auf eine hohe motorisierte Besuchsfrequenz orientiert sind, benötigen sie eine in der Kapazität adäquate Verkehrserschließung – die keineswegs immer bereits schon vorhanden ist. Sie muß bei der Feststellung des Entschädigungsanspruchs ganz gezielt in Frage gestellt werden, denn solange „die Erschließung noch nicht gesichert ist, kann der Bebauungsplan unter dem Aspekt des Plangewährleistungsanspruchs entschädigungslos aufgehoben werden; nur Ansprüche auf Ersatz von Vertrauensschäden nach § 39 müssen bedacht werden“ (Schmidt-Eichstaedt, 1993:273).

Für den Umfang des Entschädigungsanspruchs ist von besonderer Bedeutung, ob die Abänderung oder Aufhebung der früheren Nutzung innerhalb einer Zeitspanne von sieben Jahren nach ihrer Zulässigkeit erfolgt. Ist dies der Fall, so bemißt sich nach § 42 Abs. 2 BauGB die zu leistende Entschädigung nach dem Unterschied des auf Basis der zulässigen Nutzung zu ermittelnden Grundstückswerts zu dem Grundstückswert, der sich nach Maßgabe der fortan zulässigen Nutzung ergibt. Im Kontext des Entzugs von (bestimmten) Nutzungsrechten für den Einzelhandel ist darauf hinzuweisen, daß bei geschickter Festsetzungswahl durchaus andere Nutzungen, sei es im Einzelhandelsbereich selbst, sei es im Bereich anderer Nutzungsarten, auch weiterhin zulässig sind, so daß der darauf zu beziehende Unterschied im Grundstückswert keineswegs immer so groß ist, daß er das Entscheidungskalkül der Gemeinde über diese Maßnahme von vornherein primär regieren müsste. Der Planungsschadenausgleich bezieht sich explizit ausschließlich auf die Bodenwertdifferenz im Vergleich des Grundstückes mit und ohne die dann entzogene Nutzung. Nach der Erfahrung von Birk (1999:158) ist die „Bodenwertdifferenz (...) gerade beim Entzug von Nutzungsmöglichkeiten für den Einzelhandel bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung sämtlicher anderer gewerblicher Nutzungen äußerst gering. (...) Wenn immer wieder behauptet wird, der Planungsschadenanspruch betreffe den entgangenen Gewinn, so ist dies durch das Gesetz nicht gedeckt“ (Birk, 1999:158). Für die Gemeinde sollte also die Überlegung durchaus nicht fern liegen, ob im Einzelfall von Bebauungsplananpassungen zur Erhöhung der Steuerskapazität der räumlichen Einzelhandelsentwicklung Planungsschadenansprüche ausgeglichen werden sollten, wenn dadurch Schaden für die Innenstadt oder den Ortskern abgewendet werden kann (vgl. Birk, 1999:158).

Wird die zulässige Nutzung eines Grundstücks erst nach der Siebenjahresfrist aufgehoben oder geändert, so bemißt sich die zu leistende Entschädigung dagegen nur noch nach der zu diesem Zeitpunkt auf dem Grundstück tatsächlich ausgeübten Nutzung (§ 42 Abs. 3 BauGB). In dieser Siebenjahresfrist kommt die grundgesetzlich gewollte Sozialbindung des Eigentums zum Ausdruck; ganz konkret zeigt sie sich darin, daß der Gesetzgeber einem Eigentümer, der sieben Jahre lang von den ihm durch das Baurecht eingeräumten Nutzungsmöglichkeiten keinen Gebrauch gemacht hat, grundsätzlich keinen vermögensrechtlichen Vertrauensschutz mehr einräumt (vgl. Kuschnerus, 1997:51). Das bedeutet, daß nach Ablauf dieser 7 Jahre eine nicht ausgeübte Nutzungsmöglichkeit für Einzelhandelsvorhaben entschädigungslos entzogen werden kann, wenn dies ordnungsgemäß in einem Bebauungsplan-Änderungsverfahren behandelt und abgewogen wurde (vgl. Birk, 1999:158). Insofern ist es vor allem auch völlig unproblematisch, Bebauungspläne zu ändern, die auf den Baunutzungsverordnungen von 1962 oder 1968 beruhen und daher in vielen Fällen undifferenzierte Ansiedlungsmöglichkeiten für (großflächige) Einzelhandelsbetriebe eröffnen, denn hier ist die 7-Jahres-Frist längst abgelaufen.

Für die Planungspraxis geht daher insbesondere die Aufhebung oder Abänderung „junger“ Bebauungspläne, deren Inkrafttreten noch keine sieben Jahre zurückliegt, mit einem Entschädigungsrisiko einher, wenn dadurch noch nicht ausgenutzte Baurechte reduziert werden. Gerade im Hinblick auf die räumliche Orientierung von Einzelhandelsnutzungen sind es aber auf Grundlage der Baunutzungsverordnungen 1962 und 1968 erlassene Bebauungspläne, die einer Überplanung bedürfen – für diese ist die Siebenjahresfrist längst abgelaufen, so daß ggf. lediglich limitierende Eingriffe in die tatsächlich ausgeübte Grundstücksnutzung entschädigt

werden müssten. Auch für den „unbeplanten Innenbereich kann im Normalfall davon ausgegangen werden, daß die 7-Jahres-Frist verstrichen ist“ (Kuschnerus, 1997:52).

Als weiterer, eine Entschädigungspflicht auslösender Aspekt der Überplanung bestehender Bebauungspläne ist die Eintrittsmöglichkeit eines Vertrauensschadens zu bedenken. Diese müssen aber von der Gemeinde auch, wenn „es aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist, (...) riskiert“ (Schmidt-Eichstaedt, 1993:267) und die Konsequenzen dieses rechtmäßigen Handelns getragen werden. Der § 39 BauGB begründet einen von der Siebenjahresfrist unabhängigen Anspruch auf den Ersatz von Aufwendungen - etwa Planungskosten oder Kosten für die Baugrunduntersuchung -, die im berechtigten Vertrauen auf den Bestand eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans zur Vorbereitung der Verwirklichung von Nutzungsmöglichkeiten erbracht worden sind, die sich dann aber wegen der Bebauungsplanänderung als vergeblich und unbrauchbar herausstellen. Im vorliegenden Zusammenhang erscheint die Feststellung von planungspraktischer Relevanz, daß ein solches berechtigtes Vertrauen bereits dann nicht mehr bestehen kann, wenn (noch) nicht mit einer Erschließung gerechnet werden konnte (vgl. Kuschnerus, 1997:56). Die verkehrstechnische Erschließung, soweit sie bereits bestand, kann sich gerade bei Ansiedlungen des großflächigen Einzelhandels als Engpaßfaktor erweisen.

Im Ergebnis kann die generelle Empfehlung an die planende Gemeinde festgehalten werden, zur Vermeidung von Vertrauensschäden und daraus rührenden Entschädigungspflichten möglichst frühzeitig Bebauungsplan-Aufstellungsbeschlüsse für die prekären Bebauungsplangebiete bzw. Standortbereiche zu fassen und diese öffentlich bekannt zu machen. Denn mit „der öffentlichen Bekanntmachung wird das Vertrauen in die Fortgeltung des Bebauungsplans ‚zerstört‘; damit entfallen solche Vertrauensschadensansprüche“ (Birk, 1999:159).

#### **6.8.7.5 Bestandsschutz**

Mit einer erteilten Baugenehmigung wird nicht nur festgestellt, daß zum Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis dem Bauvorhaben keine Hindernisse nach öffentlichem Recht entgegengestanden haben (deklaratorische Wirkung), sondern sie verleiht dem Antragsteller auch die Befugnis, mit dem Bau zu beginnen und gewährt darüber hinaus dem genehmigten Bau Bestandsschutz (konstitutive Wirkung) (vgl. Battis, 1999:224). Werden Bebauungspläne aufgehoben, ergänzt oder geändert, so genießen die im Bebauungsplangebiet bereits vorhandenen Gebäude, Anlagen und Nutzungen einen Bestandsschutz, soweit sie rechtmäßig errichtet bzw. ausgeübt wurden. Auch wenn seine Existenz im Widerspruch zu der neu geschaffenen baurechtlichen Situation steht, ist das durch Eigentumsausübung Geschaffene im Fortbestand rechtmäßig gesichert, allerdings in der Weiterentwicklungsmöglichkeit eng begrenzt (vgl. Kuschnerus, 1997:56). So weist der unmittelbar aus Art. 14 GG entwickelte Bestandsschutzgedanke für bestehende bauliche Anlagen zwei Aspekte auf (vgl. Koch/Hosch, 1988:259): Während der passive Bestandsschutz die Abwehr nachträglicher staatlicher Anforderungen an ein Bauwerk stützt, gewährt der aktive Bestandsschutz Ansprüche auf die Genehmigung von solchen Instandsetzungs- und Erweiterungsmaßnahmen, die gegen das neu gesetzte Recht nunmehr verstoßen würden. Ein in Übereinstimmung mit dem (später geänderten) Baurecht errichtetes Bauwerk darf in seiner bestehenden Ausführung weiter genutzt werden (vgl. Battis, 1999:225). Der Bestandsschutz „umschließt auch innere und unerhebliche äußere Veränderungen - Erhaltungs- und Verbesserungsmaßnahmen -, die sich aus veränderten Lebensgewohnheiten ergeben und Funktion, Umfang und Nutzung der

baulichen Anlage nicht wesentlich ändern“ (Battis, 1999:225). Der Veränderung von Gebäuden, die Bestandsschutz genießen, sind also enge Grenzen gesetzt. Bestands- und Funktionsänderungen, die vom gewährten Bestandsschutz nicht mehr gedeckt werden, liegen nach Kuschnerus (1997:56-57) dann vor, wenn

- ein Eingriff in die Bausubstanz in einer Art und in einem Umfang erfolgt, der das Objekt gegenüber dem früheren Zustand als etwas anderes erscheinen läßt,
- eine dem objektiven Betrachter augenfällige Nutzungsänderung vorgenommen wird, oder
- die genehmigte Nutzung nicht mehr ausgeübt wird.

Aus dem eigentumsrechtlich verbrieften Bestandsschutz von Nutzungen und Anlagen kann grundsätzlich kein Anspruch mehr auf Erweiterung oder Erneuerung derselben abgeleitet werden, welche über das Maß hinausgeht, welches zur Beibehaltung und funktionsgerechten Nutzung des Vorhandenen notwendig ist (vgl. Koch/Hosch, 1988:260).

Schließt der Plangeber durch eine Bebauungsplanänderung Einzelhandelbetriebe nachträglich aus, so ist er allerdings „verpflichtet, sich differenziert mit dem Verbleib von bereits vorhandenen Einzelhandelsbetrieben zu befassen“ (Kopf, 2001:152). Dabei mag er Gründe erkennen, den im Plangebiet bereits existenten Einzelhandelsbetrieben einen gegenüber dem herkömmlichen Bestandsschutz weiterreichenden Bestandsschutz zu gewähren, so daß auch Erweiterungen, Änderungen, Nutzungsänderungen und Erneuerungen der betroffenen Anlagen allgemein oder ausnahmsweise zugelassen werden können (vgl. Kopf, 2001:152). Tatsächlich eröffnet die BauNVO mit dem § 1 Abs. 10 den Gemeinden die Möglichkeit, den Bestandsschutz aktiv mit einem frei wählbaren Gestattungsspielraum und daher auch über den rein eigentumsrechtlich begründeten Bestandsschutz hinaus zu betreiben. Ein solcher Bestandsschutz wirkt wie eine objektbezogene Befreiungsregelung (vgl. Kopf, 2001:152). Obwohl dieses Instrument von der Planungspraxis nach Einschätzung von Kuschnerus (1997:166) bislang nur wenig angewendet worden ist, gesteht er ihm eine erhebliche praktische Bedeutung zu, denn mit seiner Hilfe kann in einem überplanten Gebiet eine „über den bloßen Bestandsschutz hinausgehende planungsrechtliche Absicherung vorhandener, an sich im Baugebiet unzulässiger Anlagen“ erreicht werden. Auf dieser Grundlage ist es möglich, in einem Bebauungsplan vorzuzeichnen, welche Erweiterungen, Änderungen, Nutzungsänderungen oder Erneuerungen für eine in seinem Plangebiet bestehende bauliche Anlage zukünftig auch entgegen der dann geltenden Bestimmungen zulässig sein sollen – ohne dabei den engen Grenzen des „normalen“ Bestandsschutzes unterworfen zu sein. Allerdings ist dennoch auf die städtebauliche Vertretbarkeit dieser eingeräumten Zulässigkeiten im Hinblick auf die mit dem Plan eigentlich intendierten Ziele zu achten, d.h. die allgemeinen Zweckbestimmung des Baugebiets darf nicht durchbrochen werden. Auf diese Weise „kann der Plangeber für jede nicht mehr vom Bestandsschutz erfaßte Modifizierung der Anlage bereits konkrete objektbezogene bindende Vorgaben für die Baugenehmigungsbehörde festlegen“ (Kuschnerus, 1997:167) und gleichzeitig dem betroffenen Besitzer eines Betriebs oder einer anderen baulichen Anlage graduell maßgeschneidert Zukunftsoptionen eröffnen bzw. - restriktiv - abstecken. Allerdings setzt dies a priori eine Befassung mit der konkreten Situation und dem zukünftigen Entwicklungsbedarf des betreffenden Betriebs voraus, die über das normale planerische Maß hinausgeht (vgl. Kuschnerus, 1997:167).

Für die Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung erscheint diese Planungsoption von besonderem Interesse. Häufig tritt die Problemkonstellation auf, daß durch Bebauungspläne älteren Datums (auf der Grundlage der BauNVO 1962 oder 1968) festgesetzte Indu-



strie- und Gewerbegebiete in siedlungsräumlich nicht-integrierter Lage von großflächigen Einzelhandelsbetrieben okkupiert wurden und eine Überplanungsnotwendigkeit besteht, die (weitere) Herausbildung eines faktischen Sondergebiets für den großflächigen Einzelhandel zu verhindern. Gleichzeitig sollen aber für den vorhandenen Bestand möglicherweise eintretende Härten verhindert oder (politisch leicht zu instrumentalisierenden) Konflikten mit den Betreibern ausgewichen werden. Es sind zahlreiche Motive der Gemeinde denkbar, die im individuellen Fall ein Interesse an einer großzügig ausgelegten Bestandssicherung begründen können.

Ein weitere Vorteil besteht darin, daß mit der Möglichkeit des § 1 Abs. 10 BauNVO gleichzeitig (zumindest im Fall von Bebauungsplänen, die älter als sieben Jahre sind), eine Entschädigungspflicht umgangen werden kann, die bei der Ergänzung, Änderung oder Aufhebung von Bebauungsplänen eintreten kann, wenn die bisherige tatsächliche Nutzung unzulässig wird.

#### **6.8.8 Steuerungskapazität und –defekte im Baugenehmigungsverfahren**

Strengt die großstädtische Gemeinde die Verwirklichung eines Einzelhandelszentrenkonzepts bzw. eine gezielt zentrenorientierte Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung an, so kommt es in besonderem Maße darauf an, daß die Baugenehmigungspolitik mit der Planungspolitik korrespondiert, also die baubehördlichen Zulässigkeitsentscheidungen (die zum Teil Entscheidungen mit Planungscharakter sind) in der gleichen Planungsrationallität getroffen werden, mit denen die Gemeinde ihre informellen Planungskonzepte sowie ihre rechtsförmlichen Bauleitpläne aufstellt und verfolgt. Durch inhaltliche, zeitliche und organisatorische Abstimmungen zwischen den verschiedenen Planungsämtern der Gemeinde und der Bauordnungsbehörde müssen Steuerungsdefekte im Baugenehmigungsverfahren ausgeschlossen werden. Es ist unbedingt zu verhindern, daß die Umsetzung einer (ggf. erst in Aufstellung befindlichen) planerischen Einzelhandelskonzeption dadurch erschwert oder verhindert wird, daß die Bauordnungsbehörde ein Einzelhandels(groß)vorhaben an einem dafür prekären Standort zuläßt.

Umgekehrt entfaltet das Baugenehmigungsverfahren aber auch zusätzliche Steuerungskapazität, indem die bauplanungsrechtlichen Vorgaben nun für den Einzelfall eines Vorhabens weiter konkretisiert und detailliert werden können. Darüber hinaus ist ein Augenmerk auf die bauordnungsrechtliche Relevanz von Nutzungsänderungen zu richten, denn hier stellt sich für die Planungspraxis aufgrund der schon sprichwörtlichen Dynamik des Einzelhandels mit rasch wechselnden Vertriebs- und Angebotskonzepten sowie Standortpräferenzen eine große Aufgabe. In diesem Zusammenhang erweist sich genauso die Notwendigkeit einer laufenden Überprüfung der genehmigten Einzelhandelsvorhaben auf Einhaltung der Bestimmungen durch die Bauaufsichtsbehörde, wie auch die Berechtigung des darauf zielenden Eingriffsinstrumentariums.

Auf all diese Punkte ist im folgenden einzugehen.

### **6.8.8.1     *Regelungshintergrund***

Während die Aufgabe der Bauleitplanung unter die Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG fällt, gilt dies nicht für die den Bundesländern zur Regelung übertragenen Angelegenheiten des bauspezifischen Sicherheits- und Ordnungsrechts: Die Gemeinden sind nicht Baugenehmigungsbehörde kraft Selbstverwaltungsrecht, sondern sie sind dies - und nur unter bestimmten Voraussetzungen - im übertragenen Wirkungskreis, in welchem sie staatliche Aufgaben im Auftrag erfüllen und insofern als untere staatliche Verwaltungsbehörde tätig werden (vgl. Koch/Hosch, 1988:266). Dies trifft zum einen für die kreisfreien Städte zu, und zum anderen für diejenigen kreisangehörigen Gemeinden, die durch die Bestimmungen der Landesbauordnungen die Befugnisse der Bauaufsichtsbehörde als Auftragsangelegenheit übertragen bekommen haben (vgl. Koch/Hosch, 1988:266). Für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden sind die Landkreise untere staatliche Verwaltungsbehörde und damit zuständige Baugenehmigungsbehörde. Zur Wahrung der gemeindlichen Planungshoheit sind die Gemeinden nach den Vorgaben des § 36 BauGB am bauaufsichtlichen Verfahren zu beteiligen. Ist über die Zulässigkeit von Vorhaben nach den § 31 (Ausnahmen und Befreiungen), § 33 (Vorhaben während der Planaufstellung), § 34 (unbeplanter Innenbereich) und § 35 BauGB (Außenbereich), also über Fälle zu entscheiden, „in denen die Baugenehmigungsbehörde eine eigene planerische Entscheidung zu treffen hat“ (Battis, 1999:143), so muß das Einvernehmen mit der Gemeinde hergestellt werden; für die Erteilung der Baugenehmigung ist dann die Zustimmung der Gemeinde strikt erforderlich (vgl. Koch/Hosch, 1988:266). Im Fall der kreisfreien Städte hat also die Gemeinde bei der Erfüllung der Auftragsangelegenheit des bauaufsichtlichen Verfahrens als staatliche Behörde mit sich selbst als Trägerin der kommunalen Planungshoheit das Einvernehmen herzustellen. Darauf wird noch näher einzugehen sein. Als Regulativ unterliegen Städte, die untere Bauaufsichtsbehörde sind, in dieser Funktion als staatliche Ordnungsbehörde der Aufsicht und den Weisungen der oberen Bauaufsichtsbehörde, die in der Regel bei den Bezirksregierungen angesiedelt ist (vgl. Battis, 1999:143). Diese Aufsicht wird allerdings nur im Einzelfall und nach auslösendem Ereignis (Widerspruch des Bauantragstellers oder der Gemeinde gegen Baugenehmigungsentscheidung der Bauordnungsbehörde) ausgeübt.

### **6.8.8.2     *Baugenehmigung als gebundene Kontrollerlaubnis und Verwaltungsakt***

Obwohl die bauliche Nutzung eines Grundstücks zum Inhalt des Eigentums an Grund und Boden gehört, kann die materielle Baufreiheit nur eine rechtlich geordnete Freiheit sein, in welcher grundsätzlich alle baulichen Maßnahmen einer Genehmigungspflicht unterliegen – anders wäre die Verwirklichung der gesetzlich aufgetragenen Ordnung des Baugeschehens und der räumlichen Entwicklung nicht herzustellen (vgl. Battis, 1999:211). Eine vorstaatliche, gleichsam „natürliche“ Baufreiheit des Eigentums an Grund und Boden existiert nicht, sondern vielmehr unterliegt die bauliche Nutzung von Grundstücken a priori einem staatlichen Erlaubnisvorbehalt: Danach beinhaltet die grundsätzliche Genehmigungspflicht baulicher Anlagen einerseits das Verbot, ohne Erlaubnis zu bauen, andererseits muß aber eine Baugenehmigung erteilt werden, wenn das Vorhaben in jeder Hinsicht den rechtlichen Anforderungen entspricht (vgl. Battis, 1999:211). Insofern können sich auch Einzelhandelsinvestoren bei der Nutzung ihrer (spekulativ erworbenen) Grundstücke nur in dem Rahmen bewegen, der durch das von den Kommunen gesetzte Ortsrecht zur städtebaulichen Entwick-

lung und Ordnung aufgespannt wird. Ein Anspruch Privater auf die Aufstellung oder Änderung von Bauleitplänen zur Verbreiterung der Kulisse von Ansiedlungsmöglichkeiten besteht im übrigen nicht. Planungsmaßnahmen zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung tangieren daher auch nicht den Wettbewerb im Einzelhandel, sondern sie bestimmen die Standorträume, in denen dieser Wettbewerb ausgetragen werden darf.

Die Überprüfung der Zulässigkeit eines Bauvorhabens, d.h. die Feststellung seiner Übereinstimmung mit den rechtlichen, insbesondere den bauplanungsrechtlichen und bauordnungsrechtlichen Anforderungen erfolgt im Baugenehmigungsverfahren als administrativer Ausdruck der gebundenen staatlichen Kontrolleraubnis des Baugeschehens (vgl. auch Battis, 1999:211). In diesem Verfahren ist die Baugenehmigung der konkret-individuelle Verwaltungsakt im Verhältnis der Gemeinde gegenüber dem privaten Antragsteller, welcher die bauliche Nutzung seines Grundstücks abschließend und verbindlich regelt; die Baugenehmigung konkretisiert dabei die im Bebauungsplan allgemein normierten Festsetzungen gegenüber dem Bauherren (vgl. Müller, 1995:160). Für den Antragsteller sichert daher die Baugenehmigung „die Errichtung, den Bestand und die bestimmungsmäßige Nutzung des Vorhabens, ohne den Bauherren zur Ausführung zu verpflichten“ (Battis, 1999:225). Der Eigentümer eines Grundstücks hat ein subjektives öffentliches Recht, d.h. einen Anspruch auf Erteilung einer Baugenehmigung, wenn die Voraussetzungen der §§ 30, 34 oder 35 BauGB erfüllt sind und gleichzeitig die bauordnungsrechtlichen Voraussetzungen gegeben sind. Welche Vorhaben tatsächlich einer Baugenehmigung bedürfen, geht aus dem Bundesrecht allein noch nicht hervor, denn § 29 BauGB unterwirft lediglich - und begrifflich unbestimmt - Vorhaben, welche die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen zum Inhalt haben, den Zulässigkeitsbestimmungen der §§ 30, 34 und 35 BauGB. Erst die Landesbauordnungen legen abschließend fest, für welche Vorhaben eine Baugenehmigung notwendig ist.

#### **6.8.8.3     *Problem der Handlungskonkordanz von Planungsämtern und Baugenehmigungsbehörde***

Es ist unwahrscheinlich, daß es einem noch so sorgfältig ausgearbeiteten Bebauungsplan gelingt, jedwedes konkrete Vorhaben antizipierend in der planerischen Zielsetzung zu bedenken und in den festgesetzten Zulässigkeitsbestimmungen vorwegzunehmen. Alleine aufgrund seiner Flächenbezogenheit sind typisierende und pauschalierende Festsetzungen im Bebauungsplan unvermeidlich (vgl. Battis, 1999:147). So wird es immer wieder vorkommen, daß die Bauordnungsbehörde im konkreten Einzelfall mit Baugesuchen für Vorhaben konfrontiert wird, die nach gegebener Planlage entweder nur ausnahmsweise zulassungsfähig oder sogar überhaupt nicht zulassungsfähig sind, obwohl die zugrunde liegende ursprüngliche planerische Absicht daran keinen Schaden nehmen würde. Nach § 31 Abs. 1 BauGB ist es aber möglich, ein von den Festsetzungen des Bebauungsplans abweichendes Vorhaben dennoch zu genehmigen, soweit es im Bebauungsplan als Ausnahme nach Art und Umfang ausdrücklich vorgesehen ist und soweit dafür das gemeindliche Einvernehmen hergestellt werden kann (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 31 Rdnr. 16). Darüber hinaus sorgt § 31 Abs. 2 BauGB für die Möglichkeit, Vorhaben von den Festsetzungen des Bebauungsplans, soweit die Grundzüge der Planung nicht berührt werden, zu befreien, um offenbar nicht beabsichtigte Härten bei der Durchführung von Bebauungsplänen zu vermeiden oder Abweichungen zuzulassen, die städtebaulich vertretbar sind. Auch dies erfordert das gemeindliche Einvernehmen. „Nach der Rechtsprechung sind Befreiungen ganz generell nur

im ‚atypischen Sonderfall‘ zulässig, um ‚punktuelle Einzelfallkorrekturen‘ vorzunehmen“ (Schmidt-Eichstaedt, 1993:175) – jedoch können sie bei der Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben mit einiger Wahrscheinlichkeit auftreten. Der Grund liegt darin, daß „Einzelhandelsbetriebe“ eine außerordentliche Heterogenität aufweisen, die im konkreten Standortkontext und bei gegebener Festsetzungslage des betreffenden Bebauungsplans eine ganz unterschiedliche Zulassungsrelevanz begründen kann – etwa im Hinblick auf die Frage der Entfaltung negativer städtebaulicher Auswirkungen bei gegebener Branche bzw. bei gegebenem Sortiment sowie gegebener Verkaufsfläche des fraglichen Einzelhandelsbetriebs.

In der Baugenehmigungspraxis wird das Instrument der Erteilung von Befreiungen nach der Erfahrung von Schmidt-Eichstaedt (1993:175) recht großzügig eingesetzt, da es schneller und unbürokratischer zu handhaben ist, als die andernfalls notwendige Durchführung von Planänderungsverfahren (soweit die Realisierung des Vorhabens auch aus Sicht der Gemeinde gewünscht wird). Bedenkt man die gegenwärtigen Diskussionen um die Anhebung der Erheblichkeitsschwelle für Einzelhandelsbetriebe, so wird deutlich, daß dieses Instrument für die kommunale Einzelhandelsplanung im Hinblick auf eine gewollte subzentrenorientierte, verbrauchernahe Verortung moderner Vollsortiment-Lebensmittelanbieter - z.B. in Wohn- und Mischgebieten - von großer Bedeutung sein kann.

Gleichwohl darf die Erteilung von Befreiungen nicht dazu führen, daß der betreffende Bebauungsplan und die ihn begründende Plankonzeption ad absurdum geführt wird. Dem steht allerdings entgegen, daß nach § 36 Abs. 1 BauGB einerseits zur Durchführung des Baugenehmigungsverfahrens eine Befreiung von der Baugenehmigungsbehörde nur erteilt werden kann, wenn die Gemeinde (als selbstverwaltete Gebietskörperschaft) ihr Einvernehmen ausspricht und daß andererseits eine Rechtsaufsicht durch die höhere Verwaltungsbehörde besteht. Angesichts der garantierten Planungshoheit der Gemeinden kann die Baugenehmigungsbehörde die planerische Entscheidung der Gemeinde im Baugenehmigungsverfahren nicht ersetzen, so daß die Gemeinde zur Erteilung der Baugenehmigung unabdingbar ihre Zustimmung äußern muß (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 36 Rdnr. 5). Wird nach § 36 Abs. 2 BauGB das gemeindliche Einvernehmen nicht innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Ersuchs der Baugenehmigungsbehörde von der Gemeinde verweigert, gilt es im übrigen als erteilt.

Das Konstrukt der Herstellungsnotwendigkeit des gemeindlichen Einvernehmens trägt der Tatsache Rechnung, daß der baurechtliche Prozeß einer Gemeinde zu einem Teil in den eigenen Wirkungskreis (Gemeinde als Trägerin der Planungshoheit) und zum anderen Teil in den übertragenen Wirkungskreis (Gemeinde erfüllt staatliche Aufgaben als Behörde) fällt. Allerdings ist die Einvernehmensregelung „auf den Fall zugeschnitten, daß es sich bei der Baugenehmigungsbehörde nicht um eine Behörde der Gemeinde handelt. Ist die Gemeinde daher selbst zugleich Baugenehmigungsbehörde, so ist die Erteilung eines (förmlichen) Einvernehmens entbehrlich“ (Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 36 Rdnr. 11). Dies ist bei kreisfreien Städten der Fall. Das Kontrollmoment der Einvernehmensregelung ist deshalb hier wieder zu relativieren, weil die Baugenehmigungsbehörde gleichzeitig Bestandteil der Stadtverwaltung ist, worunter die Einhaltung der formal korrekten Verwaltungsdienstwege leiden und Mißstände eintreten könnten (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:175). Zur Sicherung von Flexibilität und Einzelfallgerechtigkeit ist der Bauordnungsbehörde bei der Erteilung von Ausnahmen und Befreiungen für den Bereich bauplanungsrechtlicher (nicht bauordnungs-

rechtlicher) Festsetzungen des Bebauungsplans ein Ermessensspielraum eingeräumt (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 31 Rdnr. 4, 5). Da wegen des Abweichungsvorbehalts die letztendliche planerische Entscheidung über die Zulässigkeit nicht schon dem Bebauungsplan abschließend immanent ist, trägt die Entscheidung der Bauordnungsbehörde über die Erteilung einer Baugenehmigung in diesen Fällen einen Planungscharakter, denn sie muß Abwägungsüberlegungen durchführen und widerstreitende Interessen saldieren, wenn sie in der Genehmigungsprüfung die planerischen Festsetzungen des Bebauungsplans konkretisiert und individualisiert bzw. in individualisierter Weise außer Kraft setzt (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 31 Rdnr. 11, 18, 39).

Bei der räumlichen Einzelhandelsplanung in großen Städten kommt es also darauf an, zwischen dem bauplanungsrechtlich damit befaßten Amt (Stadtplanungsamt, Amt für Stadtentwicklung usw. - Bauleitplanung als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe im eigenen Wirkungskreis) und dem bauordnungsrechtlich damit befaßtem Amt (das Bauordnungsamt fungiert als staatliche Behörde im übertragenen Wirkungskreis) einen fundierten Informationsaustausch über Planungsvorhaben sowie die eingehenden Baugesuche, auch über die gesetzlich geregelten Einvernehmlichkeits- und Abstimmungserfordernisse (s.u.) hinaus, zu institutionalisieren (vgl. auch Kapitel 7.6.15). Dies kann z.B. durch die regelmäßige Einberufung einer ämterübergreifenden „Bauordnungsrunde“ geschehen, in welcher die aktuellen Planvorhaben der Gemeinde und vor allem die eingegangenen Antragsfälle für (größere) Bauprojekte kritisch diskutiert werden und das Vorgehen gemeinsam abgestimmt wird. Müller (1995:146) kritisiert z.B., daß von der Möglichkeit einer Genehmigungsversagung im Einzelfall nach § 15 BauNVO (wegen einer dem Vorhaben entgegenstehenden Eigenart des Baugebiets oder wegen vom Vorhaben ausgehenden unzumutbaren Belästigungen oder Störungen) in der Planungspraxis generell „noch viel zu wenig Gebrauch gemacht“ wird.

In jedem Fall muß gewährleistet sein, daß die Verfahrensbestandteile des Baugenehmigungsprozesses, die das zwischen Bauordnungsamt und den Planungsämtern (Bauleitplanung, Stadtplanung, Stadtentwicklung) bestehende Spannungsfeld berühren, rechtmäßig abgewickelt werden. Die Praxis der Baugenehmigungserteilung darf nicht beginnen, sich zu verselbständigen und ein planerisches Eigenleben zu führen. Weil es sich bei der Erteilung oder Versagung des Einvernehmens durch die Gemeinde an die Bauordnungsbehörde nicht um einen - formal strikt geregelten, schriftlich fixierten und dokumentierten - Verwaltungsakt handelt, sondern lediglich um eine Vorstufe im Sinne einer internen Abstimmung zwischen unterschiedlichen Dienststellen (vgl. Battis, 1999:144 und 218), könnte dem in der täglichen Praxis immerhin nicht die notwendige Ernsthaftigkeit zugemessen werden. Grundsätzlich obliegt der Baugenehmigungsbehörde im Baugenehmigungsverfahren zwar die Aufgabe, eine Abstimmung mit den anderen in Frage kommenden Dienststellen und Behörden vorzunehmen – schließlich ist die Zulassungsfähigkeit des Bauvorhabens in alle erdenklichen Richtungen und nicht nur allein im Hinblick auf die baurechtlichen Erfordernisse zu prüfen (vgl. Battis, 1999:218 und 219). Daß sich über die Jahre in einem großstädtischen Bauordnungsamt gleichwohl eine „eigene“ Baugenehmigungspolitik und Zulässigkeitsrationalität einstellen kann (oder diese auch richtiggehend als eigenständiges bauplanungspolitisches Instrument seitens der Stadtpolitik funktionalisiert wird), erscheint daher aber nicht völlig undenkbar. Zudem unterliegt die Bauordnung im hier gedachten Fall nur bei einem verlaublichen Widerspruch der Rechtsaufsicht der höheren Verwaltungsbehörde (vgl. Naßmacher/Naßmacher, 1999:149), d.h. diese wird von vornherein nur bei strittiger Baugenehmi-

gungspraxis der in die Obhut der stadtkommunalen Verwaltung übertragenen Baugenehmigungsbehörde befaßt.

Zur planmäßigen Umsetzung eines insbesondere auch auf bauplanungsrechtlichen Maßnahmen beruhenden räumlichen Einzelhandelsentwicklungs- bzw. Zentrenkonzepts ist es daher von eminenter Bedeutung, daß dessen Planungsziele auch von der Bauordnungsbehörde zumindest soweit verinnerlicht werden, daß diese die für die Realisierung der gemeindlichen Planungen problematischen Bauanträge erkennt und die Bauplanungsverwaltung auch in den Fällen, in denen keine gesetzliche Verpflichtung dazu besteht, darüber in Kenntnis setzt. Dies ggf. aktiv einzufordern, ist Sache der mit der rechtsförmlichen und informellen Stadtplanung befaßten Ämter und/oder des Oberbürgermeisters in seiner Eigenschaft als Leiter der Stadtverwaltung, der als stärkster Promotor einer solchen mit weitreichenden Konsequenzen verbundenen gemeindlichen Planungsstrategie auftreten muß.

Die Bedeutung der Rückbindung der Information über eingehende Einzelhandelsbaugesuche zum Stadtplanungsamt zeigt sich z.B. besonders deutlich, wenn es für die Gemeinde darum geht, einen aufgrund bestehenden Baurechts zulässigen Einzelhandelsbetrieb (z.B. einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb in einem bestehenden unbeschränkten Einzelhandels-Sondergebiet) angesichts einer zwischenzeitlich eingetretenen Neubewertung der städtebaulichen Situation mit Hilfe der Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung zu verhindern. Die Bauplanungsverwaltung bzw. der satzungsbeschließende Stadtrat kann diese Instrumente nur dann einsetzen, wenn er von dem betreffenden Vorhaben überhaupt bzw. rechtzeitig Kenntnis erlangt. Um ein ggf. verfolgtes Einzelhandelszentrenkonzept nicht in einer mit den bereits oben geschilderten Risiken verbundenen reaktiven Strategie (unerwünschtes Ansiedlungsbegehren löst ad hoc die Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans und den Einsatz von Veränderungssperre sowie die Zurückstellung von Baugesuchen aus) umsetzen zu müssen, erscheint es aus Sicht der Bauplanungsverwaltung sinnvoll, statt dessen aktiv-gestaltend vorzugehen und von vornherein eine umfassende Baurechtsanalyse durchzuführen, die in einem bauleitplanerischem Arbeitsprogramm mündet (Aufstellung und Änderung von Bauleitplänen adäquat zu den verfolgten städtebaulichen Zielen).

Ausgangspunkt der bisherigen und anhand der Erteilung einer Baugenehmigung mit Befreiungen von Festsetzungen des Bebauungsplans vollführten Überlegungen war, daß die Baugenehmigungsbehörde in bestimmten Fällen eine eigene planerische Entscheidung zu treffen hat, dies aber nicht zur Aushöhlung der gemeindlichen Planungshoheit führen darf (vgl. Battis, 1999:143). Dies ist aufgrund der Möglichkeit gewollt oder ungewollt unzureichender Verwaltungspraxis aber keineswegs auszuschließen. Im Hinblick auf die Eventualität von Planungsdefekten ist der Fall der Erteilung einer von Festsetzungen des Bebauungsplans befreienden Baugenehmigung nicht der einzige, bei dem die Bauordnungsbehörde eine eigene planerische Entscheidung zu fällen hat. Vielmehr trifft dies auch auf weitere, durch das BauGB in § 36 Abs. 1 geregelte Fälle zu. In diesen besteht ebenfalls die Möglichkeit, daß aufgrund mangelhafter Praxis nicht die gesetzlich gewünschte Planmäßigkeit der räumlichen Entwicklung hergestellt wird, sei es, weil die Baugenehmigungsbehörde eine vom gemeindlichen Einvernehmen verselbständigte Genehmigungs politik betreibt oder sei es, weil der Gemeinde keine ausreichende Reaktionszeit verbleibt, unerwünschte Vorhaben durch den Einsatz der Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung abzuwehren. Eine eigene Pla-

nungsentscheidung, für die das gemeindliche Einvernehmen herzustellen ist, fällt die Baugenehmigungsbehörde nach § 36 Abs.1 BauGB, wenn

- zwar ein Bebauungsplan vorliegt, gegenüber seinen Festsetzungen jedoch Ausnahmen und Befreiungen greifen sollen (§ 31 BauGB);
- über die Zulässigkeit von Vorhaben entschieden werden soll, die in einem Gebiet lokalisiert sind, für welches bereits der Beschluß über die Aufstellung eines Bebauungsplans gefaßt wurde (§ 33 BauGB);
- ein Vorhaben im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) oder im Außenbereich (§ 35 BauGB) errichtet werden soll.

Hat die Gemeinde ihr in diesen Fällen notwendiges Einvernehmen erteilt, so kann die Baugenehmigungsbehörde die beantragte Baugenehmigung dennoch versagen; sie entscheidet in eigener Verantwortung (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 36 Rdnr. 9). Umgekehrt kann die Baugenehmigungsbehörde jedoch keine Baugenehmigung für ein Vorhaben nach §§ 31 und 33 bis 35 BauGB erteilen, wenn die Gemeinde ihr Einvernehmen versagt hat, selbst wenn dies in rechtswidriger Weise geschehen sein sollte (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 36 Rdnr. 10). Allerdings kann sich die Bauordnungsbehörde dann an die Kommunalaufsicht wenden, wo die zuständige Behörde die Kompetenz besitzt, das rechtswidrig versagte Einvernehmen der Gemeinde zu ersetzen (vgl. Battis, 1999:144).

Wenn eine Baugenehmigung oder eine Bebauungsgenehmigung (Vorbescheid) für ein Vorhaben erteilt werden soll, dessen Standort sich im Gebiet eines qualifizierten Bebauungsplans nach § 30 Abs. 1 BauGB befindet, ist die Herstellung des Einvernehmens der Gemeinde nicht notwendig. In diesem Fall manifestiert sich ihr Planungswille bereits durch die im Bebauungsplan qualifiziert getroffenen Festsetzungen eindeutig und der Zulässigkeitsmaßstab wird daher durch den Bebauungsplan selbst bereits vorgegeben, so daß die Baugenehmigungsbehörde in diesem Fall ohne Beteiligung der Gemeinde über die Zulässigkeit des Vorhabens entscheiden kann (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:212). Spricht die Baugenehmigungsbehörde eine nicht vom Bebauungsplan gedeckte Baugenehmigung aus, verletzt sie die Planungshoheit der Gemeinde, die ihren Planbefolgungsanspruch dann vor dem Verwaltungsgericht einklagen kann (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:212).

Auch in den Fällen der Erteilung einer Baugenehmigung auf der Grundlage eines bestehenden qualifizierten Bebauungsplanes ist es für die zielorientierte Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung von großer Bedeutung, daß die Standortgemeinde so rechtzeitig von der Baugenehmigungsbehörde über die eingehenden Baugesuche für Einzelhandelsprojekte in Kenntnis gesetzt wird, daß sie ggf. vor Ausführung des Vorhabens über die Anwendung von Maßnahmen zur Sicherung der Bauleitplanung nach den §§ 14 und 15 BauGB befinden kann (vgl. auch Battis, 1999:144). Hierdurch soll erreicht werden, daß Planungen der Gemeinde nicht konterkariert werden, die sich zum Eingangszeitpunkt des Baugesuchs noch im Vorstadium der rechtsförmlichen Planung oder in deren Planaufstellungsverfahren befinden. Aus diesem Grund regelt § 36 Abs.1 Satz 3 BauGB, daß entsprechende Vorschriften in den Landesbauordnungen ergehen, die den Gemeinden einen ausreichenden bauplanungsrechtlichen Reaktionszeitraum gewähren.

#### **6.8.8.4      *Größen- sowie Branchen- und Sortimentssteuerung***

Trotz des Gebots zu möglichst konkret individuellen Festsetzungen in Bebauungsplänen kann die „für ein konkretes Bauvorhaben maßgebliche Rechtslage häufig nicht in die letzte Einzelheit und Besonderheit des jeweiligen Falles hinein“ (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 31 Rdnr. 1) determiniert werden. Erst die Baugenehmigung übernimmt es, die bauliche Nutzung eines Grundstücks abschließend zu regeln. Sie nimmt eine Konkretisierung der allgemein normierten Festsetzungen des Bebauungsplans vor, die sich an der spezifischen Planungssituation orientiert, wie sie sich im Verhältnis des beantragten Bauprojekts zum räumlichen Kontext des betreffenden Grundstücks darstellt. Von daher entfaltet das Baugenehmigungsverfahren eine - verfeinernde - Steuerungskapazität, welche auch und gerade gegenüber Einzelhandelsvorhaben zur Anwendung zu bringen ist. Insbesondere können in der Baugenehmigung Branchen- und Größenbindungen sowie die Feinsteuerung der zulässigerweise von einem Einzelhandelsbetrieb zu führenden Sortimente vorgenommen werden. Die im Rahmen einer Baugenehmigung festgelegten Auflagen und Bindungen können allerdings nur so weit gehen, wie es das dahinter liegende Bauordnungs- und Bauplanungsrecht zuläßt. Für Branchen- oder Sortimentsfestlegungen in der Baugenehmigung ist also eine entsprechende planungsrechtliche Grundlage notwendig (vgl. Müller, 1995:160). Insofern besteht grundsätzlich die Möglichkeit, in der Baugenehmigung die im Bebauungsplan mehr oder weniger allgemein gehaltenen Branchen- und Sortimentsbindungen zu konkretisieren; einzelne Sortimente können von der Ansiedlung ausgeschlossen oder explizit dafür zugelassen werden (vgl. Müller, 1995:160). Werden solche Bestimmungen allerdings isoliert, d.h. alleine in der Baugenehmigung vorgenommen, so dürften sie rechtswidrig sein und einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung nicht standhalten (vgl. Müller, 1995:160).

Insgesamt nimmt das Baugenehmigungsverfahren trotz aller Beschleunigungsbemühungen und Vereinfachungsvorschriften einen unverändert zentralen Stellenwert als Instrument der präventiven Kontrolle des Baugeschehens ein (vgl. Battis, 1999:218). Bestehen bauplanungsrechtlich entsprechende Festsetzungen, so kann im Baugenehmigungsverfahren im Rahmen der zulässigen Konkretisierung dieser Festsetzungen gegenüber dem einzelnen Bauvorhaben gerade bei Einzelhandelsprojekten eine dezidierte Steuerungswirkung, etwa durch die Festsetzung von Art und Umfang der zulässigen Sortimente, erzielt werden.

#### **6.8.8.5      *Genehmigungsrechtliche Relevanz von Nutzungsänderungen***

Nach § 29 BauGB richtet sich neben der Zulässigkeit der Errichtung und Änderung auch die Zulässigkeit der Nutzungsänderung baulicher Anlagen nach den Bestimmungen der §§ 30 bis 37 BauGB. Großflächige Einzelhandelsbetriebe sind deshalb nicht nur bei ihrer erstmaligen Errichtung genehmigungsbedürftig, sondern auch dann, wenn innerhalb des unveränderten baulichen Bestands eine Nutzungsänderung oder Nutzungsumwandlung erfolgt. Bereits eine Abwandlung der Sortimentsstruktur des Angebots kann eine Nutzungsänderung mit gravierenden planungsrechtlichen Auswirkungen darstellen, welche die Erteilung einer gesonderten Baugenehmigung notwendig macht. Als Nutzungsänderung einer baulichen Anlage ist jede Änderung der Nutzung anzusehen, die Auswirkungen auf die baurechtliche Beurteilung hat, welche einerseits auf die bauplanungsrechtlichen und andererseits auf die bauordnungsrechtlichen Anforderungen zu beziehen ist.



„Bauplanungsrechtlich ist von einer Nutzungsänderung immer dann auszugehen, wenn die - jeder Art von Nutzung eigene - Variationsbreite der bestehenden Nutzung überschritten wird und wenn ferner durch die Aufnahme dieser veränderten Nutzung bodenrechtliche Belange neu berührt werden können, so daß sich die Genehmigungsfrage unter bodenrechtlichen Aspekten neu stellt“ (Müller, 1995:162):

- Eine Abwandlung bestehender Nutzungen in eine großflächige Einzelhandelsnutzung ist ohne Änderung des Bebauungsplans daher nur dann möglich, wenn der bislang zugrunde liegende Bebauungsplan ein Kerngebiet oder ein für großflächigen Einzelhandel festgesetztes Sondergebiet ausweist.
- Auch die Veränderung der Sortimentsstruktur über die Zeit innerhalb des einzelnen, fortdauernden Einzelhandelsbetriebs (Angebotssukzession) oder innerhalb einer Einzelhandelsimmobilie durch Mieterwechsel kann eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung sein, wenn davon nicht unwesentliche negative Auswirkungen für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO zu erwarten sind (vgl. Müller, 1995:163). Jedenfalls nach der überwiegenden Auffassung in Literatur und Rechtsprechung stellt die Änderung oder Ergänzung des Sortiments eines Einzelhandelsbetriebs im Regelfall eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung dar (vgl. Kopf, 2001:187, mit Fundstellen) – ein Bestandsschutz kann selbst dann nicht reklamiert werden, wenn es unverändert der gleiche Betrieb ist, der sein Sortiment abgewandelt hat, da die Nutzung in der Baugenehmigung nur in der ursprünglichen Weise genehmigt worden war. Eine Veränderung des Sortiments, die von der Baugenehmigung abweicht, ist zwangsweise eine Nutzungsänderung, die damit erneut genehmigungspflichtig ist und im Wege einer Untersagungsverfügung verboten werden kann (vgl. Müller, 1995:161). Mit Müller (1995:163, mit Fundstellen) ist in diesem Zusammenhang auf die dahin tendierende jüngere Rechtsprechung hinzuweisen, die u.a. die Umwandlung eines großflächigen Heimwerker- und Baustoffmarktes in einen Lebensmittel- und Genußmittelmarkt, die Umwandlung eines Kfz-Zubehörmarktes in einen Schuhmarkt sowie diejenige eines SB-Möbel-Kaufhauses in einen Medienfachmarkt als genehmigungspflichtige Nutzungsänderung angesehen hat. Eine Grenze findet die Genehmigungspflicht von Nutzungsänderungen allerdings in ihrer bauplanungsrechtlichen Relevanz; diese „fehlt z.B. bei einer Nutzungsänderung vom Lebensmitteleinzelhandel zur Drogerie in einem Mischgebiet – in einem Gebiet also, in dem jeglicher Einzelhandel auf kleinerer Verkaufsfläche zulässig ist“ (Schmidt-Eichstaedt, 1993:171).

Bei der Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit der Sortimentsänderung ist ein besonderes Augenmerk auf die Bedarfsfristigkeit und - damit eng verkoppelt - auf die Zentrenrelevanz des neuen Angebots zu richten, „weil hiervon im Einzelfall die Intensität der städtebaulichen Auswirkungen auf den innerstädtischen Einzelhandel abhängt“ (Kopf, 2001:187).

Im Zusammenhang mit Nutzungsänderungen im Einzelhandel stellt die gegenwärtig unter den Bau- und Heimwerkermärkten anlaufende Marktbereinigung mit der Aufgabe vieler nunmehr in der Fläche zu klein gewordenen Standorte der ersten Generation dieser Sparten-Fachmärkte ein besonderes Problem dar (vgl. z.B. Dortmund, BaMa-Bericht 1996). Häufig sind sie in verkehrsgünstiger, städtebaulich nicht-integrierter Standortlage situiert, verfügen aber über Baurechte unspezifizierter Einzelhandels-Sondergebiete bzw. über undifferenzierte Baugenehmigungen bei gleichzeitig erheblichen Flächenpotentialen von in der Regel mehreren tausend Quadratmetern Verkaufsfläche. Aufgegebene oder zur Disposition stehende Baumarktstandorte der beschriebenen Art sind daher potentiell in der

Lage, eine auf die Entwicklung der Zentren gerichtete planerische Einzelhandelskonzeption zu unterlaufen. Eine Gemeinde, die dies verhindern will, muß ggf. die Überplanung solcher mit brachfallenden Betrieben bestückten Sondergebiete zu „Bestandssondergebieten“ mit einer engen Beschreibung der zulässigen Art der Nutzung (Sortimentssteuerung) anstrengen und dadurch einen unerwünschten Angebotswechsel durch nachrückende Geschäfte mit abweichendem Warenangebot vermeiden. Grundsätzlich sollten alle bestehenden Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel und alle Planersatzgebiete vorsorglich auf diese Notwendigkeit hin überprüft werden. Solange sich die Nutzungsänderung im Rahmen einer Neuvermietung der betreffenden (Einzelhandels-)Immobilie zuträgt, erhält die Gemeinde davon jedenfalls keine Kenntnis, weil damit kein behördlich-administrativer Vorgang verbunden ist. Beim Verkauf der Immobilie verhält sich dies wegen der notwendigen Grundbucheintragung allerdings anders, zumindest dann, wenn zwischen den zuständigen Verwaltungsstellen ein entsprechender Informationsfluß vereinbart ist.

Aber nicht nur in der Bau- und Heimwerkerbranche, sondern ganz allgemein wird die Frage der Nutzungsänderung baulicher Anlagen zugunsten von rendite- bzw. mietzahlungspotenten Einzelhandelsnutzungen vor dem Hintergrund einer zusehends restriktiver gehandhabten Ausweisung neuen Baulands - bei gleichzeitiger Zunahme der von Industrie und produzierendem Gewerbe freigezogenen (Brach-)Flächen bzw. Immobilien - zukünftig stärker in den Vordergrund der baurechtlichen Praxis treten (vgl. Müller, 1995:161).

- Auch die Erweiterung der Verkaufsfläche eines bestehenden Einzelhandelsbetriebs stellt nach allgemeiner Auffassung eine genehmigungsbedürftige Nutzungsänderung dar (vgl. Kopf, 2001:186, mit Fundstellen). Das betrifft zum einen den Fall, in dem eine Verkaufsflächenvergrößerung im ursprünglichen Gebäudebestand (z.B. durch Umwandlung von Lagerflächen, Sozialräumen, Eingangszonen usw. zu Verkaufsflächen) erfolgt. Zum anderen stellt selbstredend auch die Verkaufsflächenausdehnung eines Einzelhandelsbetriebs durch einen Erweiterungsbau eine genehmigungsbedürftige Nutzungsänderung dar. Gerade die Veränderung der Verkaufsfläche berührt dasjenige Merkmal eines Einzelhandelsbetriebs, das in besonderer Weise geeignet ist, „städtebauliche Belange neu zu berühren und die Genehmigungsfrage unter bodenrechtlichen Aspekten neu aufzuwerfen“ (Kopf, 2001:186). Kopf (2001:187) weist in diesem Zusammenhang auf die Ansicht des BVerwG hin, daß gerade der Umfang der Verkaufsfläche „für die Kapazität, Wettbewerbskraft und Attraktivität eines Handelsbetriebs entscheidend ist“ und insofern die (ausweitende) Variation insbesondere dieses Betriebsparameters mit Konsequenzen für die bestehende Einzelhandels- und Versorgungsstruktur im betreffenden Standortumfeld behaftet ist. Die besondere städtebauliche Erheblichkeit des Verkaufsflächenumfangs als Merkmal eines Einzelhandelsbetriebs geht bereits aus der BauNVO selbst hervor, denn § 11 Abs. 3 BauNVO bestimmt die eingeschränkte Zulässigkeit von Einzelhandelsgroßbetrieben nach dem Merkmal ihres Geschoßflächen- bzw. ihres daraus ableitbaren Verkaufsflächenumfangs von 700 qm.

Wird in der Baugenehmigung konkret eine Verkaufsflächenobergrenze festgesetzt, so bedeutet deren Überschreitung eine rechtswidrige Ausnutzung der Baugenehmigung, welche eine bauordnungsrechtliche Nutzungsuntersagung zur Folge haben muß, wenn der Verstoß durch die Behörde aufgedeckt wird; bei deren Nichtbeachtung ist eine Schließung der Flächen anzuordnen (vgl. Müller, 1995:163). Für die Verkaufsflächenausweitung wie auch für die zuvor diskutierte Sortimentsveränderung als in der Realität vielfach geübte Praxis des Handels trifft noch viel zu häufig zu, was Müller bemerkt (1995:163): „Leider

schrecken die Bauordnungsbehörden von diesen, ihnen legal gebotenen Möglichkeiten oftmals zurück und beugen sich den vom Investor rechtswidrig geschaffenen Fakten.“

Auch bauordnungsrechtliche Vorschriften können durch Nutzungsänderungen von Einzelhandelsvorhaben so negativ berührt werden, daß dies nicht mehr von der ursprünglichen Baugenehmigung gedeckt wird. Eine bauordnungsrechtlich relevante und daher bauaufsichtlich genehmigungsbedürftige Nutzungsänderung liegt vor allem dann vor, wenn sie einen veränderten Stellplatzbedarf bedingt. Traditionell dürfen bauliche Anlagen, bei denen Zu- oder Abgangsverkehr zu erwarten ist, nach den Vorschriften der Landesbauordnungen nur genehmigt werden, wenn in ausreichender Zahl und Größe Stellplätze errichtet werden (vgl. Battis, 1999:200). Gerade bei Einzelhandelsimmobilien kann ein Mieterwechsel zu einer Attraktivierung des Angebots führen, welches in aller Regel eine höhere Besucherfrequentierung hervorruft (vgl. Müller, 1995:162). Diese findet heute zum wesentlichen Anteil mit motorisierten Individualverkehrsmitteln statt, so daß mit einer Veränderung des Geschäftsbesatzes und nach Maßgabe der betreffenden gemeindlichen Stellplatzsatzungen die Stellplatzfrage neu aufgeworfen werden kann.

Zusätzlich zu den allgemeinen Regelungen der Länderbauordnungen sind ggf. vorhandene Vorschriften von Geschäftshausverordnungen u.ä. bei der Beurteilung der bauordnungsrechtlichen Erheblichkeit einer Nutzungsänderung zu berücksichtigen, in denen z.B. für Gebäude mit mehr als 2.000 qm Verkaufsfläche besondere Anforderungen an die bauliche Ausführung (Treppen, Ausgänge, Beleuchtung, Lüftung u.a.m.) und die vorbeugende Betriebssicherheit (Rettungs- und Verkehrswege, Brandverhütung, Hausfeuerwehr u.a.m.) gestellt werden (vgl. Müller, 1995:162).

All dies legt nahe, daß die Städte in ihren Einzelhandelszentrenkonzepten auch die laufende bauordnungsrechtliche Überwachung des örtlichen Einzelhandelsbestands in seiner Veränderungsdynamik als wichtiges Element berücksichtigen und durch geeignete Maßnahmen den bauordnungsrechtlichen Verwaltungsvollzug auf operativer Ebene durchsetzen müssen. Dies betrifft gleichermaßen Veränderungen, die sich in der Betriebsphase des einzelnen Geschäfts zutragen, als auch Veränderungen, die sich durch Geschäftswechsel innerhalb derselben Immobilie ergeben. In der Maßnahmenplanung sind also systematische Überwachungsbegehungen und ein entsprechendes Zusammenwirken der unterschiedlichen Dienststellen durch Verwaltungsanweisung vorzusehen.

#### **6.8.8.6      *Überprüfungsnotwendigkeit und Eingriffsinstrumentarium der Bauaufsichtsbehörde***

Die Bauaufsichtsbehörden wachen auch darüber, daß bei Errichtung, Änderung, Abbruch, Nutzung, Nutzungsänderung und Instandhaltung baulicher Anlagen die öffentlich-rechtlichen Vorschriften sowie die aufgrund dieser Vorschriften erlassenen Anordnungen eingehalten werden (Battis, 1999:198). Die Vorschriften der Landesbauordnungen sichern den Bauaufsichtsbehörden ein auch repressiv verwendbares Eingriffsinstrumentarium zu, mit dem die Einhaltung der erteilten Baugenehmigungen durchgesetzt werden kann. Gegen genehmigungspflichtige, aber nicht genehmigte Bauarbeiten und Bauwerke bzw. deren Nutzung kann die Bauaufsichtsbehörde mit dem Erlaß einer Stillegungsverfügung, einer Abbruchverfügung oder eines Nutzungsverbotes vorgehen (vgl. Battis, 1999:230). Um rechtswidrig vorgenom-

mene bauliche Veränderungen oder Ausübungen von Nutzungen überhaupt aufdecken und ahnden zu können, dürfen die Vollzugsbeamten der Bauaufsicht fremde Grundstücke und bauliche Anlagen einschließlich der Wohnungen betreten (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:218).

Die Bauüberwachung durch die Behörde beschränkt sich keineswegs nur auf die Bauausführungsphase von genehmigten Vorhaben, sondern erstreckt sich im Sinne einer allgemeinen Bauüberwachung auf das Baugeschehen schlechthin, also auch auf die laufende Überwachung des Zustands und der Nutzung von baulichen Anlagen in deren Betriebsphase (vgl. Battis, 1999:229). Eine in diesem Sinne praktizierte Bauüberwachung erscheint insbesondere für den Einzelhandelsbereich absolut notwendig, da aus den schon erläuterten Gründen eine allgemeine Neigung besteht, die Flächenproduktivität der vorhandenen Verkaufsfläche zu maximieren und deshalb das durch die Baugenehmigung gestattete Sortiment sukzessive in Richtung auf höherwertige, dann häufig zentrenrelevante Angebote zu verschieben. Nicht allein in Freiburg gab es in den vergangenen Jahren Konflikte durch „die immer wiederkehrenden Bestrebungen bestimmter Einzelhandelsbetriebe, die bestehenden Randsortimentsbestimmungen zu unterlaufen oder aber besondere Regelungen für den geplanten, eigenen Betrieb zu fordern“ (Freiburg, Beschlußvorlage 1997:12). Auch die Umwandlung von Lagerflächen und sonstigen Flächen in Verkaufsflächen und damit die Überschreitung der in der Baugenehmigung maximal gestatteten Verkaufsfläche ist häufige Praxis der Einzelhandelsbetriebe. Diese Veränderungen des baulichen Zustands gegenüber dem Zustand der Schlussabnahme ist vor allem prekär im Hinblick auf die bei 700 qm Verkaufsfläche greifende Vermutungsregel negativer städtebaulicher Auswirkungen und die mit der Vermutungsregel verbundene Steuerungsabsicht. Sowohl bei der Sortimentsverschiebung als auch bei der Ausdehnung der Verkaufsfläche wird von der Baugenehmigung abgewichen, und es liegt ein Verstoß gegen Vorschriften der Landesbauordnungen, d.h. gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung vor - das Bauwerk ist formell illegal (vgl. Battis, 1999:231). Vielfach bleiben solche Verstöße jedoch unentdeckt und damit ungeahndet, denn es fehlt den Bauaufsichtsbehörden in der Regel an dem notwendigen Personal, um die allgemeine Bauüberwachung in hinreichender Intensität durchführen zu können (vgl. dazu auch Kapitel 7.6.15). Für die Durchsetzung der Steuerung einer räumlichen Einzelhandelsentwicklung, die an städtebaulichen Zielen zum Schutz der (Sub-)Zentren orientiert ist, erscheint eine mit hoher Intensität durchgeführte Bauüberwachung gerade auch der Geschäfte, die in der Betriebsphase stehen, allerdings als absolut notwendig. Vor allem im Hinblick auf die Wirksamkeit von Sortimentsfestschreibungen in Bebauungsplan und Baugenehmigung „müssen Städte und Gemeinden eindringlich darauf hingewiesen werden, daß (...) den Baubehörden auch die Verpflichtung obliegt, die im einzelnen festgesetzten Sortimente zu überprüfen“ (Müller, 1995:161). Insbesondere im Hinblick auf die Neigung großflächiger Einzelhandelsbetriebe, allen voran von Fachmärkten sowie von Bau- und Möbelmärkten, mit der Zeit das Sortimentsgefüge zu einem stärkeren Anteil zentrenrelevanter Waren zu verschieben, sieht Müller (1995:161) „hier höchste Wachsamkeit geboten.“

Zu einer regelmäßigen Überprüfung der Einzelhandelsbetriebe auf die Einhaltung des in der Baugenehmigung gestatteten Warenangebots könnten ggf. auch die Industrie- und Handelskammern und/oder die Einzelhandelsverbände einen Beitrag leisten, zumindest im Sinne einer Vorprüfung in der Fläche, welche die Ordnungsbehörde entlastet, einschließlich gezielter Hinweise auf (mögliche) Verstöße.

### 6.8.9 **Fazit der Diskussion der rechtsförmlichen Instrumente, die dem Plangeber zur Feinsteuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung offenstehen**

Grundsätzlich können die Gemeinden mit den Möglichkeiten der verbindlichen Bauleitplanung die Standortwahl ansiedlungswilliger Einzelhandelsvorhaben wirkungsvoll und mit hoher Flexibilität steuern. Ansiedlungen, die als nicht verträglich anzusehen und daher unerwünscht sind, können erfolgreich abgewehrt werden durch die

- Anpassung von ‚alten‘ Bebauungsplänen, die auf Grundlage der Baunutzungsverordnungen von 1962 oder 1968 erlassen wurden und daher weitreichende Ansiedlungsmöglichkeiten enthalten,
- Überplanung von städtebaulich nicht-integrierten Einzelhandelsbestands- und Planersatzgebieten zum grundsätzlichen Ausschluß von Einzelhandelsbetrieben oder zum Ausschluß zumindest bestimmter Einzelhandelsnutzungen,
- Ausweisung neuer Sondergebieten nur noch unter feinteiliger Konkretisierung der zulässigen Nutzungsart (Zweckbestimmung, zulässige Verkaufsfläche, Sortimente).
- Möchte sich die Gemeinde grundsätzlich gegen die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe außerhalb von Kerngebieten verwahren, was bei kleinen Städten und Ortschaften durchaus vernünftig sein kann, so ist dies „besonders ‚einfach‘ dadurch zu erreichen, daß die jeweilige Stadt oder Gemeinde ein solches Sondergebiet nicht beschließt“ (Birk, 1999:155).
- In den Fällen, wo das bestehende Ortsrecht noch nicht mit den Planungszielen konform geht, können die Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung nach §§ 14 und 15 BauGB wirkungsvoll zur Abwehr unerwünschter Einzelhandelsansiedlungen eingesetzt werden.

Mit den Regelungen des § 1 Abs. 5 und 9 sowie des § 11 BauNVO verfügen die Gemeinden jedenfalls grundsätzlich über ein Instrumentarium, das zu einer zentrenorientierten Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung erfolgreich angewendet werden kann, weil damit vor allem auch rechtssicher „die innenstadtrelevanten Sortimente in den (nicht integrierten) Randgewerbegebieten völlig ausgeschlossen werden“ (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:308) können. Es ist eben nicht jede von der Einzelhandelswirtschaft erdachte „moderne Handelsform per se mit europäischen Siedlungsstrukturen kompatibel. Vielmehr müssen Lösungen gefunden werden, welche dem europäischen Siedlungssystem angepaßt sind – und nicht umgekehrt“ (Brückner, 1998:260). Um die Realität in dieser Sinnrichtung zu beeinflussen, müssen die Gemeinden allerdings bereit dazu sein, erhebliche Planungsarbeit zu leisten, wenn die weite Spanne der zur Verfügung stehenden Instrumente in problemadäquater Weise angewendet werden soll. Bei alledem ist jedoch immer wieder daran zu erinnern, daß die Neuaufstellung, Änderung und Ergänzung von Bebauungsplänen mit detaillierten Festsetzungen zur Verwirklichung einer Planlage mit räumlich ausdifferenzierter Zulässigkeit von Einzelhandelsnutzungen nur auf der Grundlage einer städtebaulichen Begründung erfolgen kann. Diese kann aber bei der Verfolgung des Planungsziels einer zentrenorientierten Siedlungs- und Einzelhandelsentwicklung, wie sie mit der Existenz eines Einzelhandelszentrenkonzepts nachgewiesen wird, leicht gegeben werden. Schlußendlich kann auch im Baugenehmigungsverfahren noch auf das einzelne Vorhaben im Sinne der Standortfeinsteuerung eingewirkt werden.

Die Beurteilung der den Gemeinden an die Hand gegebenen Planungsmittel, wie sie Vogels/Holl/Birk (1998:309) auf Grundlage zahlreicher praktischer Erfahrungen äußern, kann

nach all dem oben Gesagten nur geteilt und nachvollzogen werden: „Diese Steuerungsmöglichkeiten zur Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben sind praktikabel und wirksam. Städte, die das zur Verfügung stehende Instrumentarium angewandt haben - Voraussetzung ist eine auf einer schlüssigen gesamtstädtischen Einzelhandelskonzeption basierende kommunalpolitisches Zielvorstellung -, haben nachgewiesenermaßen bei konsequentem Handeln die definierten und verfolgten Zielstellungen erreicht. (...) Investoren haben diesen politischen Willen akzeptiert und realisieren Einzelhandelsvorhaben auf ihnen angebotenen Grundstücksflächen in zentralen Geschäftsbereichen“ (Vogels/Holl/Birk, 1998:309).

Der kritische Faktor bei der räumlichen Einzelhandelsplanung der Gemeinden besteht daher nicht im Möglichkeitsspektrum des Handelns, sondern in ihrem Willen, davon Gebrauch zu machen. Der Problemerkennntnis muß ein Wollen und diesem eine Übersetzung in tatsächliches, konkretes Planungshandeln folgen. In einer Gesamteinschätzung der Aufgaben und Möglichkeiten von Einzelhandelszentrenkonzepten, insbesondere im Hinblick auf den Einsatz der Möglichkeiten des Bauplanungsrechts, formuliert Birk (1999:160) diese Erfordernis eindringlich und prägnant: „Gefragt ist der Wille und die Durchsetzungskraft der Städte und Gemeinden samt der interkommunalen Zusammenarbeit. (...) Die aufgezeigten Probleme sind mit etwas Phantasie, Fairneß und (nicht allzu großem) juristischen Mut lösbar“ (Birk, 1999:160).

Wie ausgeprägt sich dieser Mut in der großstädtischen Planungspraxis im Ergebnis der eigenen Untersuchung darstellt, zeigt das folgende Kapitel.

## 7 Einzelhandelszentrenkonzepte im Ergebnis der Analyse

Im folgenden werden die Ergebnisse der vergleichenden Plananalyse der Einzelhandelszentrenkonzepte und ähnlicher Planungsansätze zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung, wie sie in den ausgewählten 25 Fallbeispiel-Kommunen verfolgt werden, dargestellt. Unterkapitelweise wird zu den einzelnen Analyseaspekten Stellung genommen.

### 7.1 Nomineller Ansatz der Planungsaktivität

Wie dies bereits in der begriffsinhaltlichen Auseinandersetzung des Kapitels 6.2.1 verdeutlicht wurde, firmieren Planungsansätze, die hier zusammenfassend als „Einzelhandelszentrenkonzepte und ähnliche Planungsansätze zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung“ titulierte wurden, unter einer ganzen Bandbreite von Namensgebungen. Der nominelle Unterschied, wie er in der alphabetischen Auflistung der Tabelle 7–1 zum Ausdruck kommt, verschleiert, daß die Gemeinsamkeiten der untersuchten Planungsansätze - wie im folgenden deutlich werden wird - weitaus größer sind, als die Unterschiede, so daß von einer „Klasse“ verwandter Planungsansätze zur Behandlung strukturell ähnlicher Planungsprobleme gesprochen werden kann. Teilweise wurden in ein und derselben Stadt auch mehrere Bezeichnungen für das betreffende Planwerk verwendet.

**Tabelle 7–1: Nominelle Varianz der untersuchten Planungsansätze**

„Einzelhandelskonzept Stadt Mülheim an der Ruhr“ (1998) / „Einzelhandelskonzept für die Landeshauptstadt Kiel“ (2000) / „Einzelhandelskonzeption“ (Ludwigshafen, 1996) / „Einzelhandelszentrenkonzept für die Stadt Hagen“ (1998) / „Entwicklungsplan Einzelhandel“ (Erfurt 1990, 1995, 1996) / „Fachmarktkonzept“ (Köln, 1997) / „Fachplan Zentren“ (Hamburg) / „Geschäftszentrenkonzept“ (Köln, 1992) / „Gesamtstädtisches Einzelhandelskonzept Dortmund“ (1999) / „Gesamtstädtisches Struktur- und Entwicklungsgutachten Einkaufsstadt Witten“ (1997) / „Handelsnetzkonzeption“ (Erfurt, 1996) / „Konzept für die Entwicklung des Augsburger Einzelhandels bis 2005“ (1997) / „Leitlinien für den Einzelhandel im Rahmen der Hamburger Stadtentwicklungspolitik“ (1996) / „Märktekonzept der Stadt Hildesheim“ (1996) / „Märktekonzept der Stadt Magdeburg“ (1995) / „Märkte- und Zentrenkonzept Freiburg“ (1994) / „Rahmenkonzept Einzelhandel und Zentrenstruktur für die Stadt Frankfurt a.M und den Umlandverband Frankfurt“ (1997) / „Rahmenkonzept für die weitere Entwicklung des Einzelhandels“ (Würzburg, 1999 – Entwurf) / „Rahmenplan Räumliches Ordnungskonzept – ROK – Bochum-Planung 2010“ (1995) / „Raumfunktionales Konzept Funktionsmodell Zentralsystem und Einzelhandelsstandorte“ (Münster, 1997) / „Räumliches Modell des Einzelhandels – Zentrenmodell Einzelhandel“ (Cottbus, 1996) / „Sektorales Entwicklungskonzept Zentren- und Einzelhandelsentwicklung“ (Berlin, 1993) / „Stadtentwicklungsplan Zentren“ (Leipzig 1999) / „Stadtentwicklungsplan Zentren und Einzelhandel“ (Berlin, 1999) / „Zentrenkonzept Mannheim – Teilkonzept Baumärkte“ (1998) / „Zentrenkonzept Einzelhandel“ (Braunschweig, 1992) / „Zentrenkonzept Rostock“ (1997 – Entwurf) / „Zentren- und Einzelhandelskonzept“ / „Baustein Zentrenkonzept mit Schwerpunkt Einzelhandel“ (Bremen, 1998) / „Zielkonzept Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen“ (Karlsruhe, 2000)
---

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Zwar wurden die untersuchten Planungsansätze unter ganz unterschiedlichen Namensgebungen erarbeitet, jedoch verfolgen sie im wesentlichen die gleiche Absicht (vgl. Kapitel 7.4). Ihr im Ganzen oder zumindest in Teilen gemeinsames Anliegen ist es, die räumliche Steuerung der Standorte von Einzelhandelsbetrieben zu vollbringen, und zwar in Erfüllung planerischer Zielsetzungen für den Funktionalbereich Einzelhandel (Versorgungsziele, Positionierungsziele) in Abhängigkeit von dessen Betriebsparametern (Größe, Sortimentsstruktur, Betriebstyp usw.) sowie unter Berücksichtigung von vorhandenen bzw. gerade neu zu schaffenden querschnittsorientierten Siedlungsstrukturmodellen, in deren Rahmen sich jeweils die weitere allgemeine Siedlungsentwicklung der Kommune vollziehen soll.

Aus der Namensgebung geht entsprechend auch hervor, aus welchem Planungskontext im Spektrum zwischen informeller Stadtentwicklungsplanung, entwurfsbezogener Rahmenplanung und rechtsförmlicher Bauleitplanung der jeweilige Einzelhandels-Planungsansatz in den Fallbeispielstädten hervorgegangen ist. Tabelle 7–2 verdeutlicht dies und gibt darüber hinaus eine Übersicht der Planungsansätze, die im Kern der vorliegenden Untersuchung analysiert wurden.

**Tabelle 7–2: Im Kern untersuchte Planungsansätze der Städte**

	<b>Stadt</b>	<b>Planungsansatz</b>
1	Augsburg	„Konzept für die Entwicklung des Augsburger Einzelhandels bis 2005“ (1997; Fortschreibung des gleichnamigen Ansatzes von 1991 mit Planungshorizont 2000)
2	Berlin	„Sektorales Entwicklungskonzept Zentren- und Einzelhandelsentwicklung“ (Berlin, 1993)
3	Bochum	„Rahmenplan Räumliches Ordnungskonzept – ROK – Bochum-Planung 2010“ (Bochum, 1995)
4	Braunschweig	„Zentrenkonzept Einzelhandel“ (Braunschweig, 1992)
5	Bremen	„Baustein Zentrenkonzept mit Schwerpunkt Einzelhandel“ (Bremen, 1998 – Entwurf; innerhalb des „Stadtentwicklungskonzepts Bremen 2010“)
6	Cottbus	„Räumliches Modell des Einzelhandels – Zentrenmodell“ (Cottbus, 1996; im Rahmen des „Stadtentwicklungskonzepts Cottbus 2010“)
7	Dortmund	„Gesamtstädtisches Einzelhandelskonzept Dortmund“ (1999)
8	Erfurt	„Entwicklungsplan Einzelhandel“ (Erfurt 1990, 1995, 1996)
9	Frankfurt a.M.	„Rahmenkonzept Einzelhandel und Zentrenstruktur für die Stadt Frankfurt a.M und den Umlandverband Frankfurt“ (1997)
10	Freiburg	„Märkte- und Zentrenkonzept Freiburg“ (1994)
11	Hagen	„Einzelhandelszentrenkonzept für die Stadt Hagen“ (1998; als konzeptioneller Bestandteil der gutachterlich erbrachten „Einzelhandelsstrukturuntersuchung Hagen“)
12	Hamburg	„Fachplan Zentren“ (Hamburg; im Rahmen der Überarbeitung des FNP, 1997)
13	Hildesheim	„Märktekonzept der Stadt Hildesheim“ (1996)
14	Karlsruhe	„Zielkonzept Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen“ (Karlsruhe, 2000, überarbeiteter Entwurf zum FNP 2010)
15	Kiel	„Einzelhandelskonzept für die Landeshauptstadt Kiel“ (2000) / Umsetzungskonzept Einzelhandel 2000
16	Köln	„Fachmarktkonzept“ (Köln, 1997)
17	Leipzig	„Stadtentwicklungsplan Zentren“ (Leipzig, 1999)
18	Ludwigshafen	„Einzelhandelskonzeption“ (Ludwigshafen, 1996)
19	Magdeburg	„Märktekonzept der Stadt Magdeburg“ (Magdeburg, 1995)
20	Mannheim	„Zentrenkonzept Mannheim – Teilkonzept Baumärkte“ (1998)
21	Mülheim/Ruhr	„Einzelhandelskonzept Stadt Mülheim an der Ruhr“ (1998)
22	Münster	„Raumfunktionales Konzept Funktionsmodell Zentralsystem und Einzelhandelsstandorte“ (Münster, 1997, im Rahmen des „Raumfunktionalen Konzepts Münster 2010“)
23	Rostock	„Zentrenkonzept Rostock“ (1997 – Entwurf)
24	Witten	„Gesamtstädtisches Struktur- und Entwicklungsgutachten Einkaufsstadt Witten“ (1997; dieses Gutachten dient, da es gleichzeitig auch konzeptionelle Aussagen trifft, als Leitlinie des kommunalen Planungshandelns für den Einzelhandelsbereich in Witten)
25	Würzburg	„Rahmenkonzept für die weitere Entwicklung des Einzelhandels“ (Würzburg, 1999 – Entwurf)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

## 7.2 Planungsorganisatorische Hintergründe

Mit diesem Kapitel sollen zunächst Ergebnisse einiger abgefragter planungsorganisatorischer Merkmale präsentiert werden, die Hintergrundinformationen für die Analyse der materiellen Planinhalte liefern. Im einzelnen sollte geklärt werden, welche Dienststellen innerhalb der



Stadtverwaltung mit der Erarbeitung und Umsetzung des jeweiligen Einzelhandelsplanungsansatzes betraut waren, auf welche Vorerfahrungen dabei ggf. zurückgegriffen werden konnte, welcher Arbeitsstand zum Untersuchungszeitpunkt erreicht war und welche Sachverhalte als Auslöser bzw. als primärer Kontext zur Aufnahme der Planungsarbeit anzusehen sind. Abschließend war der Frage nachzugehen, welche - jedenfalls nominellen - Verknüpfungen mit anderen Planungsaktivitäten nach den eigenen Ansprüchen der Untersuchungsstädte vorgesehen waren.

### **7.2.1 Verantwortliche Dienststellen**

Resümiert man, welche Dienststellen für die untersuchten Planungsansätze federführend verantwortlich zeichnen, so zeigt sich, daß dies - in unterschiedlichen, teils zusammengefaßten Ressortzuschnitten - im wesentlichen Ämter aus den Sachbereichen „Stadtplanung“, „Stadtentwicklung“ und „Wirtschaftsförderung“ sind (vgl. Tabelle 7-3). Angesichts der in der Literatur allgemein vertretenen Auffassung, daß die Stadtentwicklungsplanung bereits seit Mitte der 70er Jahre einen kontinuierlichen Bedeutungsrückgang erfahren und sich das auch in der Auflösung bzw. inhaltlichen Marginalisierung einst zu diesem Zwecke gegründeter Ämter und Stabsstellen niedergeschlagen habe (vgl. etwa Heil, 2000:26-27), ist es auffällig, daß in knapp der Hälfte (12 Fälle) der untersuchten Fallbeispielstädte „Stadtentwicklungsämter“ o.ä. federführend an der Erarbeitung der verfolgten Einzelhandels-Planungsansätze beteiligt waren. Dies ist für die Auswahlgesamtheit eine höhere Quote, als angesichts der Zahl von Großstädten, die überhaupt noch „Stadtentwicklung“ betreiben, hätte vermutet werden dürfen, denn dies trifft nur auf ca. ein Drittel aller deutschen Großstädte zu (vgl. Kapitel 5.5). Man kann dies zum einen als Beleg dafür deuten, daß dem Themenkreis der Einzelhandelsentwicklung von Stadtpolitik und Stadtverwaltung die Bedeutung eines eher strategisch zu behandelnden Problems zugemessen wird, welches einer grundsätzlichen Lösung und einer umfassenderen Behandlung bedarf, als lediglich einer bauleitplanerischen Einzelfall-Reaktion ad hoc. Zum anderen kann es als Indiz für die These angesehen werden, daß Städte, welche über spezielle Ämter oder Abteilungen für Stadtentwicklungsplanung verfügen, dem Einzelhandelsproblem eine höhere Aufmerksamkeit zukommen lassen, als solche, die lediglich rechtsförmliche Bauleitplanung betreiben und nur noch auf operativer Planungsebene tätig sind. Dies ist aber im Rahmen anderer Untersuchungen zu vertiefen.

Demgegenüber lag bei den Untersuchungsstädten die Erarbeitung bzw. die Koordination des Erstellungsprozesses in nur sechs Fällen in den Händen klassischer Stadtplanungsämter. In zwei Fällen waren alleine Wirtschaftsförderungsämter verantwortlich. Für die übrigen Fälle lagen keine Angaben vor oder es handelte sich um eine gemeinsame Verantwortung zweier gleichberechtigt kooperierender Dienststellen, etwa zwischen Stadtplanungsamt und Amt für Wirtschaftsförderung. Es spricht also einiges dafür, daß es gerade die Funktion des Einzelhandels, welche in den 90er Jahren die städtische Raumentwicklung so virulent und sichtbar beeinflußt hat, war und ist, die einen maßgeblichen Beitrag zu der im gleichen Zeitraum feststellbaren Renaissance der Stadtentwicklungsplanung (vgl. Spiekermann, 2000:291) geleistet haben könnte.

### 7.2.2 Vorerfahrungen

Nur in vier Fällen konnten die Verwaltungen der Fallbeispielstädte bei der Erarbeitung von Einzelhandelszentrenkonzepten auf Vorerfahrungen durch bereits schon einmal erarbeitete explizite Einzelhandelsplanungen zurückgreifen (vgl. Tabelle 7-3). Desweiteren verfügte eine Stadt (Braunschweig) teilweise über Vorerfahrungen, da sie ihr Einzelhandelszentrenkonzept sukzessive aus der zweimaligen Fortschreibung ihres inhaltlich weiter gefaßten „Zielkonzepts Wirtschaftsförderung“ entwickelt hat. In 16 Städten lagen keinerlei bisherige Erfahrungen vor, und für die fehlenden vier Städte ließ sich dies nicht feststellen. Allerdings zeigte es sich auch, daß eine ganze Reihe der Untersuchungsstädte bereits über Erfahrungen im Hinblick auf die querschnittsorientierte Erarbeitung von Zentrensystemen bzw. Raumstrukturmodellen verfügte (vgl. Kapitel 7.6.5), welche ein wichtiges Element von Einzelhandelszentrenkonzepten darstellen.

Dennoch unterstreicht diese Ergebnis die Einschätzung, daß auch bei einem erheblichen Anteil anderer deutscher Städte, die beabsichtigen, in der Zukunft ebenfalls Einzelhandelszentrenkonzepte zu erarbeiten, kaum Erfahrungen mit der Planungsmaterie vorliegen dürften und entsprechend ein Interesse an einschlägigen Informationen und vergleichenden Erfahrungen bestehen müßte.

### 7.2.3 Arbeitsstand

In Bezug auf den Arbeitsstand der untersuchten Einzelhandelsplanungsansätze zeigte sich ein dergestalt geteiltes Bild (vgl. Tabelle 7-3), daß in mehr als der Hälfte (15) der Fallbeispiele bereits die Phase ihrer Gültigkeit, Anwendung und Umsetzung erreicht war, während sich in acht Fällen der verfolgte Planungsansatz noch in einem früheren oder späteren Abschnitt der Entstehungsphase (Analyse, Zielformulierung, Strategieentwicklung, Detail- und Maßnahmenplanung) befand. Bei zwei untersuchten Städten (Frankfurt a.M. und Witten) ließ sich keine genaue Einordnung vornehmen, da hier einerseits zwar jeweils ein Einzelhandelsgutachten einschließlich gutachterlicher konzeptioneller Empfehlungen vorlag, andererseits diese aber weder durch einen Stadtratsbeschluß in der Aussage formalisiert wurden, noch Aktivitäten der Verwaltung zu erkennen waren, einen weiterführenden Planungsprozeß daran anzuknüpfen; gleichwohl wurden die Gutachten in beiden Fällen verwaltungsintern als Handlungsleitlinie herangezogen.

Bei denjenigen Fallbeispielen, die eindeutig der Entstehungsphase oder der Phase der Gültigkeit, Anwendung und Umsetzung zuzuordnen waren, sind dessen ungeachtet unterschiedliche planerische Entstehungskontexte als Hintergründe zu erkennen, wie sie im Anschluß aufgezeigt werden.

### 7.2.4 Auslösender planerischer Entstehungskontext

Im einzelnen zeigten sich vier Gruppen unterschiedlicher planungsauslösender Entstehungskontexte der untersuchten Einzelhandelsplanungsansätze (vgl. Tabelle 7-3):

- Zunächst läßt sich eine Gruppe von 11 Untersuchungskommunen (Augsburg, Braunschweig, Dortmund, Erfurt, Frankfurt a.M., Freiburg, Hagen, Hildesheim, Mannheim, Witten, Würzburg) ausgrenzen, bei denen es von vornherein Absicht war oder noch ist, eine explizite Einzelhandelsplanung aufzunehmen. Dabei spielten verschiedene Motive eine Rolle (vgl. Kapitel 7.3). Teils gaben dazu vor Ort beabsichtigte Großvorhaben mit

einem entsprechenden Bedarf seitens der Planung an einer Einschätzung der Auswirkungen und der Steuerungsnotwendigkeiten (einen zusätzlichen) Anlaß, teils ergab sich dies aus einer nachsorgend betriebenen Sanktionierung ungeplant entstandener Einzelhandels-einrichtungen in siedlungsräumlich peripherer Lage und/oder in der Verfolgung einer Strategie des nachholenden, aktiv betriebenen Einzelhandelswachstums, und teils war das Unterfangen einer breit angelegten City-Revitalisierung der Ausgangspunkt. In einem Fall (Augsburg) ergab sich der Anlaß, eine Einzelhandelsplanung vorzunehmen, - neben anderem - aus einem Fortschreibungsmechanismus eines bereits vorhergehenden Konzepts.

Mit Hildesheim kann ein Beispiel einer expliziten Einzelhandelsplanung benannt werden, die eine sofortige rechtsförmlich Umsetzung erfuhr, indem sie direkt unter der Klammer der 49. Änderung des Flächennutzungsplans betrieben wurde. „In diesem Sinne ist diese Änderung des Flächennutzungsplanes Teil einer räumlichen Stadtentwicklungskonzeption für die Einzelhandelsentwicklung“ (Hildesheim, FNP 49, S. 6).

- Eine zweite Gruppe von ebenfalls 11 Fallbeispielstädten war dadurch gekennzeichnet, daß sich die Erarbeitung eines Einzelhandelszentrenkonzepts oder eines ähnlichen Planungsansatzes aus der Neuaufstellung bzw. Gesamtfortschreibung des Flächennutzungsplans ergab. Die Tatsache, daß ein doch ganz erheblicher Anteil der untersuchten Kommunen in den neunziger Jahren damit begonnen hat, neue Flächennutzungspläne aufzustellen oder die vorhandenen fundamental zu überarbeiten, untermauert die in Kapitel 5.6 und 6.2.4 getroffene Einschätzung eines vielerorts bestehenden Bedarfs an strategischer, substantieller Planung, welcher die einzelnen fachsektoralen Bereiche genauso betrifft, wie ihre geordnete Zusammenführung zu einem rechtsförmlichen Leitplan der baulichen und sonstigen Grundstücksnutzung der Gemeinde.

Zwei Unterfälle ließen sich in dieser Gruppe voneinander abgrenzen. Im ersten Unterfall, dem die Mehrzahl der Beispiele (Berlin, Cottbus, Hamburg, Leipzig, Ludwigshafen, Mülheim / Ruhr, Münster, Rostock) angehörte, war festzustellen, daß zur Vorbereitung der Erarbeitung des Flächennutzungsplanes bzw. als deren integraler Bestandteil Stadtentwicklungskonzepte erstellt wurden, die zumeist über eine größere Anzahl thematischer Fachpläne verfügten. Sämtlich befanden sich darunter auch jeweils spezifische Einzelhandelsplanungen. Im zweiten Unterfall, dem nur drei Städte (Karlsruhe, Kiel, Magdeburg) zuzuordnen waren, stellten die Untersuchungskommunen ihren neuen Flächennutzungsplan ohne umfassendere Ausarbeitungen von Stadtentwicklungskonzepten auf. Aber auch dabei wird der Einzelhandelsfunktion zumindest insoweit Rechnung getragen, als sie entweder explizit als eigener Teilaspekt im Erläuterungsbericht behandelt wird, oder aber im Erläuterungsbericht eher indirekt als Teil der Begründung eines Siedlungsstrukturkonzepts bzw. eines allgemeinen Zentrenmodells (als wichtigste zentrenbildende Funktion) Berücksichtigung findet.

- Als einziges Beispiel der dritten und letzten Gruppe trat mit Bremen ein Fall in Erscheinung, bei dem alleine ein Stadtentwicklungskonzept aufgestellt wurde, ohne daß dies im Kontext der Neubearbeitung oder Überarbeitung eines Flächennutzungsplans erfolgte. Dieses Stadtentwicklungskonzept, in welchem auch das „Zentrenkonzept mit Schwerpunkt Einzelhandel“ als eines unter 10 „fachsektoralen Teilkonzepten“ enthalten ist, muß als planerische Umsetzung einer für Bremen vorgesehenen forcierten Wachstumspolitik angesehen werden, die dazu dienen soll, die Stadt wieder an die gesamtdeutsche Entwicklung anzukoppeln („Sanierungsziel Bremen“ als Umsetzung des Sonderinvestitionsprogrammes des Bundes für Bremen). Im Vordergrund dieses Stadtentwicklungskonzepts steht, über alle Teilkonzepte hinweg, daher weniger die Absicht einer auf räumliche Ord-

nung bedachten restriktiven Lenkung der städtischen Entwicklung, als vielmehr die Bemühung, die für eine nachholende Entwicklung und entsprechende wirtschafts- und investitionspolitischen Maßnahmen notwendigen räumlichen Voraussetzungen zu schaffen.

### **7.2.5 Nominelle Verknüpfung mit anderen Planungsaktivitäten**

Nach dem eigenen nominellen Anspruch der untersuchten Planungsansätze bestand in 15 Fällen eine Verknüpfung der Planungsaktivitäten, die auf den Einzelhandel gerichtet waren, mit anderen Planungsaktivitäten (vgl. Tabelle 7-3). Häufig wurde auf die Aufstellung oder Überarbeitung von Flächennutzungsplänen oder auf diesen zugrunde liegende Stadtentwicklungskonzepte verwiesen. Letztgenannte waren dann die Fallkonstellationen, wo der Einzelhandelsplanungsansatz als Teil eines umfassenden Stadtentwicklungskonzepts verfolgt wurde, wie dies etwa in Cottbus, Hamburg oder Ludwigshafen der Fall war. Dort ist die einzelhandelsbezogene Planung in einen ganzen Kanon ineinandergreifender Planungen zur Vorbereitung der Aufstellung eines neuen Flächennutzungsplans integriert. Mit dem beabsichtigten Ineinandergreifen von Einzelhandelsplanung, Stadtentwicklungskonzept, verbindlicher Bauleitplanung, Stadtmarketing- und LA-21-Prozeß wird ein sowohl im Hinblick auf die Inhalte als auch auf den planungsprozessualen Ablauf ganzheitlicher Ansatz angestrebt, der dem Leitbild einer kompakten und auf ein Zentren-Achsen-Modell angelegten Siedlungsstruktur als Ordnungsschema der künftigen räumlichen Entwicklung Rechnung trägt.

Bei den originären Einzelhandelsplanungsansätzen wurden sämtliche einschlägigen räumlichen Planungsbereiche einer Kommune als Bezugsgrößen der Verknüpfung benannt, ohne daß hier ein klares Bild gezeichnet werden könnte: Die Bandbreite reichte von Stadtmarketingaktivitäten über Stadtteilrahmenpläne bis hin zur Kulturentwicklungsplanung. So leisten etwa in Freiburg „der Stadtteilentwicklungsplan, der Bebauungsplan, der Grünordnungsplan sowie der Gestaltungsplan für die öffentlichen Räume“ (Freiburg, MZK 94:14) operative Beiträge zur Umsetzung der Einzelhandels- und Zentrenplanung. Diese haben alle relevanten Anforderungen, wie etwa die feinkörnige Mischung unterschiedlicher Nutzungen, die bauliche Gestaltung, die verkehrliche Erreichbarkeit oder die marktorientierte Positionierung bzw. Profilierung des Zentrums durch geeigneten Betriebsbesatz, kleinräumlich-querschnittsorientiert zu verinnerlichen (vgl. Freiburg, MZK 94:14).

In wie weit das materielle Ineinandergreifen der unterschiedlichen Pläne und Konzepte in der konkreten Planungspraxis tatsächlich funktioniert und dem nominellen Anspruch Rechnung getragen wird, kann an dieser Stelle jedoch nicht beurteilt werden und muß vertiefenden Einzelfallstudien als Aufgabe überlassen bleiben.

**Tabelle 7-3: Ausgangsinformationen**

Stadt	Federführende Verantwortung	Einzelhandelszentren-konzept o.ä. bereits schon einmal erarbeitet?	Arbeitsstand EHZZK o.ä. zum Zeitpunkt der Untersuchung	Auslösender planerischer Entstehungskontext	Nominelle Verknüpfung mit anderen aktuellen Planungsaktivitäten
Aug	Amt für Stadtentwicklung und Statistik (Projektgruppe EH-Entwicklung)	Ja, „Konzept für die Entwicklung des Augsburger Einzelhandels bis zum Jahr 2000“ von 1991	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	Explizit Einzelhandelsplanung; Fortschreibungsmechanismus des vorhergehenden Konzepts, zeitnah durch Großprojekte angestoßen (Beurteilung und Steuerung)	Nein
Ber	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz, Referat Sektorales Landesentwicklungskonzepte – Entwicklungsstrategien	Nein	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	Aufstellung FNP 1994 mit begleitender Erarbeitung verschiedener fachsektoraler Entwicklungskonzepte, darunter auch „Sektorales Entwicklungskonzept Zentren- und Einzelhandelsentwicklung“	Überführung in FNP 1994
Bo	Stadtplanungsamt, Abt. Stadtentwicklung	Nein	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	k.A.	Nein
Brgs	Referat für Stadtentwicklung	Teils, da Evolution aus dreimaliger Fortschreibung des „Zielkonzepts Wirtschaftsförderung“	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	Explizit Einzelhandelsplanung, zeitnah durch Großprojekte angestoßen (Beurteilung und Steuerung)	Nein
Bre	Senatsverwaltung für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung	Nein	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	„Stadtentwicklungskonzept 2010“ mit 10 fachsektoralen Teilkonzepten („Bausteinen der Stadtentwicklung“), Teilkonzept „Zentrenkonzept mit Schwerpunkt Einzelhandel“ ist daher integraler Bestandteil; nachholende Einzelhandelsentwicklung	Multilaterale Verknüpfung zwischen den Teilkonzepten des Stadtentwicklungskonzepts 2010
Cotbs	Stadtplanungsamt	Nein	Als Teil des Stadtentwicklungskonzepts in Gültigkeit, Anwendung und Umsetzung	Aufstellung FNP, korrespondierend „Stadtentwicklungskonzept 2010“ mit 10 thematischen Fachplänen	„Räumliches Konzept des Einzelhandels / Zentrenmodell“ integraler Bestandteil des Stadtentwicklungskonzepts
Do	Amt für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung	Nein	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	Explizit Einzelhandelsplanung, durch Großprojekte angestoßen (Beurteilung, Wirkung)	City-Konzept 1999, Stadtbezirksmarketing, Regionales Einzelhandelskonzept
Erf	Amt für Wirtschaftsförderung (AG Handel: Planungsamt, Verkehrsamt, Tiefbauamt, Amt für Handels- und Marktwesen)	Nein	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	Explizit Einzelhandelsplanung; Forcierte Erosion des Einzelhandels in den Zentren	Nein
FaM	Amt für kommunale Gesamtentwicklung und Stadtplanung	Nein	Gutachten ohne Formalisierung wird dennoch bereits als Handlungsleitlinie der Planungsverwaltung verwendet	Explizite Einzelhandelsplanung ist intendiert	Nein
Frbg	Stadtplanungsamt	Nein	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	Explizit Einzelhandelsplanung; Teilnahme ExWoSt-Forschungsfeld „Zentren“	Vorgabe für Stadtteilentwicklungspläne, Bebauungspläne, Grünordnungsplan, Gestaltungsplan für die öffentlichen Räume und ggf. für ein künftiges Stadtteil-Marketing
Hag	k.A.	Nein	Entstehungsphase	Explizite Einzelhandelsplanung ist intendiert	Nein

Stadt	Federführende Verantwortung	Einzelhandelszentren-konzept o.ä. bereits schon einmal erarbeitet?	Arbeitsstand EHJK o.ä. zum Zeitpunkt der Untersuchung	Auslösender planerischer Entstehungskontext	Nominelle Verknüpfung mit anderen aktuellen Planungsaktivitäten
Hbg	k.A.	Nein	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	Gesamtüberarbeitung FNP 1997, korrespondierend „Stadtentwicklungskonzept 1996“ mit mehreren thematischen Entwicklungsplänen („Deckblättern“) als Fachpläne für den FNP	Multilaterale Verknüpfung zwischen den einzelnen Plänen und Konzepten, die in einem komplexen Planungsprozeß zum FNP 1997 erarbeitet werden;
Hil	k.A.	k.A.	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	Explizit Einzelhandelsplanung mit direkter rechtsförmlicher Umsetzung; Nachsorgende Sanktionierung ungeplanter Einzelhandelsansiedlungen an der Peripherie	„Märktekonzept“ ist identisch mit der 49. Änderung des Flächennutzungsplans
Karls.	Stadtplanungsamt	Ja	Entstehungsphase, integraler Bestandteil des FNP, welcher sich im Aufstellungsverfahren befindet	Aufstellung FNP 2010	Nein
Kiel	Amt für Wirtschaft, Verkehr, Stadt- und Regionalentwicklung	k.A.	Entstehungsphase, Verwaltungsentwurf	Aufstellung FNP Neu	Nein
Köln	Amt für Stadtentwicklungsplanung, Stadtplanungsamt	Ja, „Geschäftszentrenkonzept 1992“	Entstehungsphase, fertiggestellte Ratsvorlage	k.A.	Geschäftszentrenkonzept 1992
Lpzg	Stadtplanungsamt, Sachgebiet Stadtentwicklungsplanung	Ja, dezidierte Fortführung des „Stadtteilzentrenkonzepts“ von 1993 und dessen Vorgängers von 1991	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	Aufstellung FNP; Allgemeine Erosion des Einzelhandels in den Zentren	Gestaltungskonzept für den öffentlichen Raum der Innenstadt; Querschnittsorientierung ist dem Ansatz immanent. Schnittstellen zur Altenhilfeplanung, Schulnetz- und Kindertagesstättenbedarfsplanung, zum Sportprogramm 2005, zum Kulturentwicklungsplan, zum Verkehrskonzept und zum Nahverkehrsplan werden betont
Lud	Amt für Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung sowie Stadtplanungsamt	Nein	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	Aufstellung FNP 1999 und korrespondierend „Stadtentwicklungskonzept 2010“; Nachholende Einzelhandelsentwicklung	FNP, Stadtentwicklungskonzept 2010, Bebauungspläne, Planungen zum Stadtmarketing-Prozeß
Mag	Stadtplanungsamt	Nein	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	Aufstellung FNP; Allgemeine Erosion des Einzelhandels in den Zentren	Zentrensystem des Märktekonzepts als eines von 20 „Beiblättern“ im Entstehungsprozeß des neuen FNP
Man	Stadtplanungsamt und Amt für Wirtschaftsförderung	k.A.	Entstehungsphase	Explizit Einzelhandelsplanung	Planungen zum Stadtmarketing-sowie zum LA-21-Prozeß
Mülh./Ruhr	Stadtplanungsamt AG „Nutzungseinschränkungen für den großflächigen Einzelhandel“ (Amt für Stadtentwicklung, Stadtforschung und Statistik, Stadtplanungsamt, Bauordnungsamt, Amt für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung)	Nein	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	Aufstellung FNP Neu	Räumlich-funktionales Entwicklungskonzept, FNP

Stadt	Federführende Verantwortung	Einzelhandelszentrenkonzept o.ä. bereits schon einmal erarbeitet?	Arbeitsstand EHZZK o.ä. zum Zeitpunkt der Untersuchung	Auslösender planerischer Entstehungskontext	Nominelle Verknüpfung mit anderen aktuellen Planungsaktivitäten
Mün	Stadtplanungsamt, Amt für Stadtentwicklung und Statistik	Nein	Entstehungsphase, integraler Bestandteil des FNP, welcher sich im Aufstellungsverfahren befindet	Aufstellung FNP 2010, korrespondierend „Raumfunktionales Konzept Münster 2010“ mit 11 thematischen raumfunktionalen Teilkonzepten	Multilaterale Verknüpfung zwischen den einzelnen Plänen und Konzepten, die in einem komplexen Planungsprozeß zum FNP 2010 führen
Rost	Stadtplanungsamt	Nein	Trifft nicht zu bzw. Planungsverwaltung operiert in der täglichen Praxis per se zentrenorientiert.	Trifft nicht zu bzw. Kontext des Zentrenkonzepts ist Fortschreibung des FNP	Zentrenkonzept geht in FNP ein
Wit	Stadtplanungsamt Externer Gutachter, IHK, AG Wittener Wirtschaft	Nein; jedoch langjährige, zentrenorientierte Genehmigungspraxis und bauleitplanerische Vorsorge eingeübt und bewährt	Gutachten ohne Formalisierung wird dennoch bereits als Handlungsleitlinie der Planungsverwaltung verwendet	Explizit Einzelhandelsplanung mit dem Ausgangspunkt der City-Revitalisierung	Nein
Wür	Fachamt „Grundlagen der Stadtplanung und Stadtentwicklung“ im Baureferat	k.A.	Entstehungsphase, Entwurf im Stufenverfahren bei EHV, IHK und Bezirksregierung	Explizit Einzelhandelsplanung, auch durch Großprojekte angestoßen (Beurteilung, Wirkung)	Planungen zum Citymanagement und zur Citylogistik

Quelle: Eigene Erhebung.

### 7.3 Handlungsanlaß und Planungsselbstverständnis

Im Sinne weiterer Kontextinformationen und als erster Schritt zu einer Typologisierung soll im folgenden eine überblicksartige Charakterisierung der in den Untersuchungskommunen gegebenen Ausgangslage erfolgen. Zunächst geht es darum, den materiellen Handlungsanlaß zur Aufnahme der Planungsaktivitäten festzustellen. Darüber hinaus soll die allgemeine Planungsintention der Einzelhandelsplanungsansätze dargestellt werden, welche die Beispielstädte mit ihren Aktivitäten verfolgen. Damit in Verbindung steht die Frage, in welchem Selbstverständnis dies geschieht. So wurden mit der verlautbarten Anspruchsposition der Kommunen, mit der allgemeinen Grundintention sowie der nominellen Verwendungsabsicht der Planungsansätze drei Kriterienbereiche untersucht, welche die weiteren Abschnitte dieses Kapitels begründen.

#### 7.3.1 Materieller Handlungsanlaß

Bei der Auseinandersetzung mit den verschiedenen von den Kommunen beschrittenen Wegen zur räumlichen Einzelhandelssteuerung drängt sich die Frage auf, welcher materielle Sachverhalt den ausschlaggebenden Handlungsanlaß gegeben hat. Die Antwort auf diese Frage gibt einen ersten wichtigen Hinweis darauf, zu welchem Zweck der Einzelhandelsplanungsansatz tatsächlich erarbeitet und eingesetzt werden soll. Dieser Zweck könnte durchaus ein anderer sein, als es die Namensgebung der Planungsansätze vermuten läßt bzw. Glauben machen soll. Es tritt damit die primäre Absicht des Handelns und die Grundintention des Planungsansatzes hervor, welche konkret im übernächsten Abschnitt behandelt wird. Aus dem tatsächlich verfolgten Zweck ergeben sich Konsequenzen für die innere Struktur des Einzelhandelszentrenkonzepts sowie für Art und Umfang seiner instrumentellen Bewehrung.

Der Überblick über die in den Untersuchungsstädten ausgemachten Handlungsanlässe erzeugt außerdem in Ergänzung zu dem Bild, das in Kapitel 4 hochaggregiert vermittelt wurde, eine Mental-Map der Einzelhandelslandschaft in ihrer subjektiven lokalen Problematisierung durch die Akteure des politisch-administrativen Komplexes bzw. der öffentlichen Verwaltung deutscher Großstädte in den 90er Jahren.

Zunächst soll ein Blick auf den faktischen Verkaufsflächenbesatz der Untersuchungsgemeinden geworfen werden, soweit dieser durch empirische Erhebungen dort (in der Regel durch beauftragte Gutachter) für einen Betrachtungszeitpunkt oder einen Entwicklungszeitraum festgestellt wurde. In Tabelle 7-4 wird deutlich, daß mit Ausnahme von Rostock und Berlin bereits alle untersuchten Gemeinden über eine Einzelhandelsverkaufsfläche von mehr als einen Quadratmeter pro Kopf der ortsansässigen Bevölkerung verfügen und Spitzenwerte bis hin zu 2,5 qm / EW erreicht werden (Bremen, Würzburg). Die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten zwischen 1,36 % (Augsburg) und 4,75 % (Mülheim / Ruhr) in westdeutschen und zwischen 33,12 % (Cottbus) und 91,7 % (Magdeburg) in ostdeutschen Städten, die in den gegebenen Fällen im betrachteten Entwicklungszeitraum bestanden, belegen die hohe Dynamik des Wachstumsprozesses. Bedenkt man den deutschen Durchschnittswert von 1,2 qm pro Kopf im Jahr 1999 (vgl. HDE 1999), so zeigt sich, daß nach diesem quantitativen Kriterium schon zum Betrachtungszeitpunkt eine jeweils überdurchschnittlich gute Ausstattung mit Einzelhandelsflächen in fast allen Fallbeispielstädten bestand.



Tabelle 7-4: Verkaufsflächenbesatz und –entwicklung in den Untersuchungsstädten

	Verkaufsflächenbestand des Einzelhandels im Beobachtungszeitraum bzw. zum Erhebungszeitpunkt				
	Zeitraum bzw. Zeitpunkt	Anfangsbestand In qm Vkf	Endbestand in qm Vkf (bzw. qm je EW 97)	Wachstum in %	Jährl. Wachstumsrate in %
Aug	1988-97	402.000	451.000 (1,74)	12,2	1,36
Ber	k.A. / 1991	k.A.	2.600.000 (0,75)	k.A.	k.A.
Bre	1985-98	1.000.000 <sup>1)</sup>	1.408.700 <sup>1)</sup> (2,57)	40,9	3,15
Cotb	1990-97	49.300	197.150 (1,63)	299,9	49,98
Do	k.A. / 1998	k.A.	763.907 (1,28)	k.A.	k.A.
Erf	1989-99	63.000 („Handelsfläche“)	592.402 (2,85) („Handelsfläche“; davon jedoch nur 532.416 genutzt)	940,3 („Handelsfläche“ einschl. ungenutzter Fläche)	94,03
Fbg	1984-90	250.215	285.015 (1,42)	13,9	2,32
FaM	1985-93	1.100.000 („Geschäftsfläche“)	1.054.000 (1,63) („Geschäftsfläche“)	-4,18	-0,52
Hag	k.A. / 1998	k.A.	311.000 (1,47)	k.A.	k.A.
Hbg	k.A. / 1997	k.A.	Über 2.000.000 (1,17)	k.A.	k.A.
Hil	k.A. / 1993	k.A.	194.252 (1,83)	k.A.	k.A.
Kiel	k.A. / 1999	k.A.	385.000 (1,58)	k.A.	k.A.
Köln	k.A. / 1996	k.A.	1.465.000 (1,52)	k.A.	k.A.
Lpzg	1989-97	159.000	580.000 (1,27)	265,0	33,12
Lud	1978-93	181.900 („Geschäftsfläche“)	288.900 (1,73) („Geschäftsfläche“) (Vkf 1993: 175.719 qm; je EW 97: 1,05 qm)	58,8 („Geschäftsfläche“; für Vkf keine Angabe)	3,92
Mag	1990-94	90.000	330.000 (1,3)	366,7	91,7
Man	k.A. / 1997	k.A.	453.700 (1,45)	k.A.	k.A.
Mül	1994-98	250.197	298.615 (1,70)	19,0	4,75
Mün	k.A. / 1999	k.A.	521.320 (1,96)	k.A.	k.A.
Rost	k.A. / 1996	k.A.	205.000 (0,93)	k.A.	k.A.
Wit	1979-96	100.946	106.445 <sup>2)</sup> (1,02)	5,5 <sup>3)</sup>	0,32
Wür	1994-98	268.491	305.630 (2,41)	13,8	3,45

**Quelle:** Eigene Zusammenstellung und Berechnungen auf Basis folgender Quellen: Augsburg Konzept 1997:6; Berlin FNP-Erläuterung 1993:131; Bremen SEK-Beschluß 1999:37; Cottbus Hr. Kramer 2000; Dortmund GfK 1998:25; Erfurt Gewerbebericht 1999:o.S.; Frankfurt Rahmenkonzept 1997:VI; Freiburg Acocella/Kemnitz 1998:153; Hagen Gutachten 1998:96; Hamburg, EB 1997:57; Hildesheim GfK 1994:8; Kiel Konzept 2000b:7; Köln ZKE 1997:6; Leipzig Bericht 1998:49 (das Gutachten GMA 1998 stellt für Dezember 1998 einen Verkaufsflächenbestand von 632.660 qm fest); Ludwigshafen EH-Ausstattung 1996:69; Magdeburg MM 1995:20; Mannheim ZKM 1999-1:33; Mülheim / Ruhr EHK 1998:9; Münster GMA 2000:3; Rostock Rahmenplan 1998:40; Witten GMA 1997:31; Würzburg GfK 1998; keine Angaben für Bochum, Braunschweig und Karlsruhe. Anmerkungen: 1) ohne Bezugsgröße; 2) mit Großmöbelhaus Ostermann: 156.445; 3) mit Großmöbelhaus Ostermann: 54,9.

Diese Aussage kann auch in der Relativierung an den Besatzwerten aufrecht erhalten werden, die für Oberzentren und große Mittelzentren festzustellen sind: Im Spiegel der HGZ 1993 läßt sich ein durchschnittlicher Verkaufsflächenbesatz pro Kopf von 1,27 qm in Städten der Größenklasse 100.00 bis unter 250.000 Einwohner und ein solcher von 1,26 qm in Städten der Größenklasse 250.000 bis unter 500.000 Einwohner feststellen; in den fünf nordrhein-westfälischen Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern beträgt er hingegen im Durchschnitt nur 1,11 qm (vgl. Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NW 1993). Ungeachtet ihres gegenüber diesen Vergleichswerten weder als besonders unbefriedigend noch als gar prekär anzusehenden Einzelhandels-Verkaufsflächenbesatzes, verfolgen die Fallbeispielgemeinden in der Mehrzahl dennoch die Absicht einer weiteren Verkaufsflächenausdehnung in teils beträchtlichem Maße (vgl. Tabelle 7-25). Auf deren quantitativen Umfang wird in Kapitel 7.5.6.3 näher eingegangen.

Im folgenden steht erst einmal der von den Untersuchungskommunen angeführte nominelle materielle Handlungsanlass, die Arbeit an einem Einzelhandelsplanungsansatz aufzunehmen, im Vordergrund. In Verbindung mit der Darstellung der faktischen Bestandssituation läßt sich daraus das Selbstimage verdeutlichen, welches in der jeweiligen Stadt bezüglich ihrer Einzelhandelsausstattung besteht. Außerdem läßt sich ein Eindruck des herrschenden Selbstverständnisses und des damit verbundenen Anspruchsdenkens gewinnen, das im Hinblick auf den offensichtlich als gebühlich empfundenen Zentralitätsüberschuß herrscht.

Bei der Analyse der Planwerke konnten vier Kategorien von unterschiedlichen materiellen Hintergründen identifiziert werden, die nach der angegebenen nominellen Aussage den wesentlichen Anlaß gaben, in der jeweiligen Kommune ein Einzelhandelszentrenkonzept oder einen ähnlichen Planungsansatz aufzustellen und zu verfolgen (vgl. Tabelle 7-5).

**Tabelle 7-5: Primärer materieller Handlungsanlaß**

Primärer materieller Handlungsanlaß	Aktuelles Großprojekt / Ansiedlungsvorhaben. Lokaler Bezug.	Entwicklungsprobleme der Innenstadt. Lokaler Bezug.	Expansion des Einzelhandels außerhalb der gewachsenen innerstädtischen Zentren mit der Folge räumlicher Angebotsverlagerung. Lokaler Bezug.	Flächenwachstum in benachbarten Ober-, Mittel- und Grundzentren, insbesondere in deren nicht-integrierten EH-Agglomerationen mit Kaufkraftabfluß als Folge. Regionaler Bezug.
Aktuelles Großprojekt / Ansiedlungsvorhaben. Lokaler Bezug.	Augsburg (EKZ NAK), Dortmund (Ufo);	--	--	Hildesheim (Metro-Fachmarktzentrum), Münster (Preussen-Park);
Entwicklungsprobleme der Innenstadt. Lokaler Bezug.		Witten;	Mülheim / Ruhr;	Cottbus, Hagen, Ludwigshafen, Magdeburg;
Expansion des Einzelhandels außerhalb der gewachsenen innerstädtischen Zentren mit der Folge räumlicher Angebotsverlagerung. Lokaler Bezug.			Braunschweig, Freiburg, Köln, Mannheim, Würzburg;	Berlin, Bremen, Erfurt, Leipzig;
Flächenwachstum in benachbarten Ober-, Mittel- und Grundzentren, insbesondere in deren nicht-integrierten EH-Agglomerationen mit Kaufkraftabfluß als Folge. Regionaler Bezug.				Frankfurt a.M., Kiel;

Quelle: Eigene Erhebung.

Während für 10 Kommunen nach deren eigener Angabe ein singulärer problematisierter Sachverhalt ausschlaggebend für die Aufnahme der Planungsaktivität war, lag im Fall der übrigen 11 Beispielstädte (für die vier Städte Bochum, Hamburg, Karlsruhe und Rostock lagen keine Angaben vor) eine Kombination von zwei dafür maßgeblichen Gründen vor. Insgesamt ergeben sich so acht Motivkombinationen (zwei kombinatorisch mögliche Konstellationen kamen in keiner Beispielstadt vor) in unterschiedlich starker Fallbesetzung:

- Für zwei Fallbeispielstädte (Augsburg und Dortmund) kann davon ausgegangen werden, daß sich das zentrale Auslösemoment dafür, ein Einzelhandelszentrenkonzept oder einen ähnlichen Planungsansatz zu erarbeiten, allein aus aktuell für die betreffende Stadt vorgesehenen Großvorhaben und dem daraus erwachsenden Bedürfnis der Beurteilung ihrer Folgewirkungen ergab. Während in Augsburg die Ansiedlung eines neuen Einkaufszentrums der Hamburger ECE-Projektentwicklung auf dem brachgefallenen, innenstadtnahen Industriegelände der ehemaligen ‚Neuen Augsburger Kattunfabrik‘ vorgesehen war, ging es in Dortmund um die Neubebauung des ebenfalls innenstadtnahen Hauptbahnhofgelän-

des mit einem großformatigen Einkaufs- und Unterhaltungszentrum („Ufo“ bzw. „3-Do“). Angesichts der Größenordnung beider Projekte war mit nicht unerheblichen Auswirkungen auf die lokal und regional bestehenden Einzelhandelsstrukturen zu rechnen. Aufgrund der Standortlage beider Projekte an der Peripherie der bestehenden Haupteinkaufslage waren insbesondere massive Auswirkungen auf den Innenstadteinzelhandel zu befürchten. Mit den daraufhin vergebenen Gutachten und den darauf gründenden Einzelhandelszentrenkonzepten sollte die Verträglichkeit der Vorhaben mit dem bestehenden Innenstadteinzelhandel, mit dem in den Subzentren ansässigen Einzelhandel sowie mit dem in den Nachbarkommunen bestehenden Einzelhandel nachgewiesen und die Ansiedlungen vorbereitet werden. In Augsburg gab zusätzlich die Tatsache Anlaß, daß ein bereits früher aufgelegtes Einzelhandelskonzept ohnehin eine Fortschreibung explizit vorsah und dieser Zeitpunkt just gekommen war.

- Auch in Hildesheim (Metro-Fachmarktzentrum) und Münster (Preußen-Park) sind örtlich avisierte Großvorhaben ausschlaggebend gewesen; darüber hinaus berufen sich die Städte in der Begründung ihrer Planungsaktivität aber zusätzlich auf das Einzelhandels-Verkaufsflächenwachstum, welches in benachbarten Ober-, Mittel- und Grundzentren, insbesondere in der Form von nicht-integrierten Einzelhandelsagglomerationen, stattgefunden und in der Folge zu erheblichen Kaufkraftabflüssen vor Ort geführt habe.
- Frankfurt a.M. und Kiel berufen sich im Gegensatz dazu bei der Begründung ihrer Planungsaktivitäten alleine auf das regionale Verkaufsflächenwachstum und gehen dabei von einer Notwendigkeit und Legitimation eines örtlichen „nachholenden Wachstums“ aus, welche sich in der Eigenwahrnehmung aus der zuvor geübten eigenen Restriktionspolitik und dem damit verbundenen jahrelangen Ansiedlungsverzicht begründen.
- Vier weitere Städte (Berlin, Bremen, Erfurt und Leipzig) sehen zwar im regionalen Flächenwachstum ebenfalls einen materiellen Handlungsanlaß, darüber hinaus stellen sie aber auf den Hintergrund der räumlichen Umorientierung des Einzelhandels ab, die sich innerhalb der eigenen Stadtgrenzen in problematischer Weise vollzogen hat. In den Fällen von Erfurt und Leipzig wird im übrigen nicht die Notwendigkeit einer eigenen sprunghaften Ausdehnung des Verkaufsflächenangebotes postuliert (s.u.).
- Mit Braunschweig, Freiburg, Köln, Mannheim und Würzburg gibt es eine Gruppe von fünf Städten, welche im lokalen Bezug die Expansion des Einzelhandels außerhalb der gewachsenen innerstädtischen Zentren und die damit verbundene Folge der räumlichen Angebotsverlagerung innerhalb der eigenen Stadtgrenzen als zentralen materiellen Anlaß ansehen, einen dahingehenden Planungsprozeß aufzunehmen. Auf weitere materielle Handlungsanlässe berufen sich diese Städte nicht.
- Mit Mülheim / Ruhr ist die einzige Stadt unter den untersuchten Fallbeispielen benannt, welche ebenfalls im lokalen Bezug planerisch gegen die festzustellende örtliche räumliche Angebotsverlagerung vorgehen möchte, dabei aber zusätzlich ein bestehendes Entwicklungsproblem der Innenstadt als materiellen Handlungshintergrund ins Feld führt. Ausschlaggebend ist hier die verfestigte Struktur eines unmittelbar an der Stadtgrenze zu Essen gelegenen sehr großflächigen Einkaufszentrums („Rhein-Ruhr-Zentrums“) mit regionaler Kaufkraftrekrutierung, welches auch den gesamten örtlichen Mülheimer Einzelhandel dominiert und hier in Teilen als Entwicklungshemmnis wirkt.
- Auf Entwicklungsprobleme der Innenstadt beruft sich auch eine weitere Gruppe von vier Städten (Cottbus, Hagen, Ludwigshafen und Magdeburg), sieht hier aber zugleich weniger lokale als regionale Ursachen. Entsprechend wird als Handlungsanlaß, eigene Planungsaktivitäten aufzunehmen, auf das Verkaufsflächenwachstum in benachbarten Ober-, Mit-

tel- und Grundzentren verwiesen, welches zu Kaufkraftabflüssen führe und damit eine Schwächung der eigenen Innenstadt bedinge.

- Die Stadt Witten sieht als einzige ihre planerischen Anstrengungen alleine in vorhandenen Entwicklungsproblemen der Innenstadt begründet, in welcher Trading-Down-Erscheinungen bestehen, auch ohne daß - angesichts einer traditionell geübten restriktiven, d.h. konsequent zentrenorientierten Ansiedlungspolitik - eine örtliche Angebotsverlagerung des Einzelhandels in periphere Lagen stattgefunden hätte. Die bestehenden Probleme ergeben sich eher aus qualitativen Mängeln des Angebots sowie aus städtebaulichen Defiziten.

Zusammenfassend und im Ausblick auf die Ergebnisse, die im folgenden präsentiert werden, läßt sich festhalten, daß für die konkrete Ausgestaltung des materiellen Inhalts der Einzelhandelsplanungsansätze eine Determination durch diejenigen Handlungshintergründe besteht, welche die Kommunen primär als Problem erkannt haben. Die Namensgebung allein, unter welcher die Planungsansätze firmieren (vgl. Tabelle 7-1), läßt dabei keinen Schluß auf tatsächliche Absichten und Inhalte im denkbaren Spektrum zwischen restriktiver Ordnungsabsicht und offensiver Entwicklungsabsicht (im Sinne eines wettbewerbsorientierten marketingstrategischen Positionierungsansatzes) zu.

### 7.3.2 Selbstverständnis, Anspruchsposition und allgemeine Grundintention

Als interessant im vorliegenden Zusammenhang erscheint daher, in welchem Selbstverständnis und mit welcher subjektiven Anspruchsposition die Untersuchungsstädte ihre Einzelhandelsplanungen ausüben. Zwischen dem Grad, in welchem die Städte die Legitimität ihrer Ansprüche bzw. Aktivitäten mit ihrem Status als Oberzentrum begründen sowie den oben diskutierten, subjektiv von den Städten als handlungsauslösendes Problem erkannten Sachverhalten einerseits, und der Grundintention der von ihnen verfolgten Aktivitäten andererseits, besteht eine hohe Koinzidenz. Es konnten vier unterschiedliche Ausprägungsformen der Äußerung eines bestimmten Selbstverständnisses und einer daraus hervortretenden zentralörtlichen Anspruchsposition in der Analyse unterschieden werden (vgl. Tabelle 7-6).

**Tabelle 7-6: Selbstverständnis / Anspruchsposition**

Ausprägung des Selbstverständnisses / Anspruchsposition	Stadt
Keine Hervorhebung der oberzentralen bzw. mittelzentralen Funktion.	Bochum, Erfurt, Hagen, Köln, Magdeburg, Mülheim/Ruhr (mittelzentrale Funktion);
Oberzentrale Funktion wird als ein Grund unter mehreren und/oder nur beiläufig angeführt.	Augsburg, Berlin, Braunschweig, Freiburg, Hamburg, Mannheim;
Deutliches Herausstreichen der oberzentralen Funktion der Stadt und der Notwendigkeit ihrer Stärkung zur Realisierung einer adäquaten Kaufkraftbindung.	Cottbus, Dortmund, Hildesheim, Kiel, Leipzig (qualitativ), Rostock, Würzburg;
Deutliches Herausstreichen der oberzentralen Funktion der Stadt und der Notwendigkeit ihrer Stärkung zur Realisierung einer adäquaten Kaufkraftbindung. Bisherige Restriktionspolitik und in deren Konsequenz geübter Ansiedlungsverzicht rechtfertigt nach der Eigenwahrnehmung ein „nachholendes Wachstum“.	Bremen, Frankfurt a.M., Ludwigshafen, Münster;

Quelle: Eigene Erhebung. Anmerkung: Keine Angaben zu Karlsruhe und Witten. Im Fall von Berlin rechtfertigt nach der Eigenwahrnehmung eine geschichtsbedingte Sondersituation unterdurchschnittlichen Verkaufsflächenbesatzes eine „nachholende Entwicklung“.

Gleichfalls waren vier unterschiedliche allgemeine Grundintentionen der Planungsansätze, die von den Kommunen verfolgt wurden, voneinander abgrenzbar (vgl. Tabelle 7-7).

**Tabelle 7-7: Allgemeine Grundintention**

Primäre Intention / Orientierung / Charakterisierung	Stadt
(Nachholendes) Quantitatives Wachstum höher bewertet als Ziel der (sub-)zentrenorientierten Steuerung der räumlichen EH-Entwicklung / Steuerungsanspruch deutlich sekundär. Typus „Sprunghaftes Wachstum um jeden Preis“	Bremen, Frankfurt a.M., Ludwigshafen;
(Nachholendes) Quantitatives Wachstum in den Schranken einer (sub-)zentrenorientierten Steuerung der Einzelhandelsentwicklung / neben Wachstumsanspruch auch Steuerungsanspruch vorhanden. Typus „Sprunghaftes, aber räumlich kanalisiertes Wachstum“	Forciert: Hildesheim, Kiel, Münster Gemäßigt: Augsburg, Berlin, Braunschweig, Dortmund, Hagen;
Räumlich-qualitatives Wachstum durch räumliche (sub-)zentrenorientierte Umorientierung des Einzelhandelsangebotes unter - saldierender - Beibehaltung des Bestands bzw. mit lediglich durchschnittlicher Veränderungsrate im Sinne organischen Wachstums / Entwicklung durch Steuerung. Typus „Erhöhung der Raumstrukturqualität / zentrenorientierte räumliche Konsolidierung“	Bochum, Cottbus, Erfurt, Freiburg, Hamburg, Karlsruhe, Köln, Leipzig, Magdeburg, Mannheim, Mülheim/Ruhr, Rostock, Würzburg;
Qualitative Verbesserung des Einzelhandelsbestandes in gegebener Raum- bzw. (Sub-)Zentrenstruktur / Entwicklung durch Attraktivitätserhöhung. Typus „Zentrenprofilierung durch qualitative Angebotsattraktivierung“	Witten;

Quelle: Eigene Erhebung.

Bringt man beide Merkmale miteinander in Verbindung (vgl. Tabelle 7-8), so zeigt sich folgendes Bild:

- Während es eine größere Gruppe von sechs Städten nicht für notwendig hält, ihre oberzentrale bzw. mittelzentrale Funktion überhaupt zu thematisieren, tut dies eine gleichgroße Städtegruppe in einer gemäßigten Weise, indem sie ihre oberzentrale bzw. mittelzentrale Funktion als lediglich einen Grund unter mehreren und/oder nur beiläufig anführt. Nimmt man beide Gruppen zusammen, so handelt es sich in auffälliger Häufung um solche Städte, die in ihrer allgemeinen Grundintention mit erheblichem Übergewicht einen Steuerungsanspruch verfolgen (9 von 13 Städten). Ihnen geht es um ein eher räumlich-qualitatives Wachstum durch eine (sub-)zentrenorientierte Umorientierung des Einzelhandelsangebotes unter - saldierender - Beibehaltung des Bestandes bzw. mit lediglich durchschnittlicher Veränderungsrate im Sinne organischen Wachstums. Davon abweichend ist für die vier Fälle von Hagen, Augsburg, Braunschweig und Berlin eine Grundintention zu konstatieren, die ein (nachholendes) quantitatives Wachstum in den Schranken einer (sub-)zentrenorientierten Steuerung der Einzelhandelsentwicklung vorsieht, auch ohne sich in besonderer Weise auf den raumordnerischen Zentrenstatus zu berufen. Hier herrscht neben dem Steuerungsanspruch auch ein Wachstumsanspruch, so daß man von einer Orientierung des verfolgten Planungsansatzes auf ein „sprunghaftes aber räumlich kanalisiertes Wachstum“ sprechen kann.
- Umgekehrt zeigt sich eine hohe Übereinstimmung unter denjenigen Städten, welche einerseits ihre oberzentrale Funktion und die Notwendigkeit einer Erhöhung ihrer (regionalen) Kaufkraftbindung deutlich herausstreichen (Bremen, Frankfurt a.M., Ludwigshafen und Münster) und andererseits hinsichtlich des Merkmals der Grundintention ihres Handelns eine Orientierung verfolgen, welche eine quantitative Entwicklung weitaus höher bewertet, als eine (sub-)zentrenorientierte Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung. Ein sprunghaftes, nachholendes Wachstum der örtlichen Einzelhandelsfläche ist aus ihrer spezifischen Sicht aufgrund einer bisher geübten Restriktionspolitik und eines damit verbundenen Ansiedlungsverzichts gerechtfertigt. Einzig für Münster kann hierbei ein Steuerungsanspruch der räumlichen Kanalisierung des Einzelhandelswachstums festgestellt werden.
- Weiterhin gibt es mit Hildesheim, Kiel und Dortmund eine Gruppe von drei Städten, die zwar ihre Bedeutung als Oberzentrum deutlich herausstreicht - ohne allerdings dabei auf bisherige Restriktionspolitik zu verweisen und auf ein „nachholendes Wachstum“ zu beharren -, welche aber dennoch eine mehr oder weniger deutliche quantitative Ausdeh-

nung ihres Einzelhandelsflächenangebots anstrebt. Dies soll allerdings in den Schranken einer (sub-)zentrenorientierten räumlichen Steuerung geschehen.

- Davon unterscheiden sich die Städte Cottbus, Leipzig, Rostock und Würzburg, die ihre oberzentrale Funktion ebenfalls stark betonen, denen aber weniger an einem quantitativen Einzelhandelswachstum gelegen ist, als an der Erhöhung der Raumstrukturqualität und an einer räumlichen Konsolidierung der örtlichen Einzelhandelslandschaft. Daher heben sie den Steuerungsanspruch wesentlich stärker hervor und verfolgen ein Modell, von dem man als „Entwicklung durch Steuerung“ sprechen kann.

**Tabelle 7-8: Typenbildung nach den Merkmalen „Selbstverständnis“ und „Grundintention“**

Ausprägung des Selbstverständnisses / Anspruchsposition	Charakterisierung der allg. Grundintention / Primäre Intention und Orientierung			
	Nachholendes Quantitatives Wachstum höher bewertet, als das Ziel der (sub-) zentrenorientier- ten Steuerung der räumlichen EH- Entwicklung / Steuerungsan- spruch deutlich sekundär. „Sprunghaftes Wachstum um jeden Preis“	(Nachholendes) Quantitatives Wachstum in den Schranken einer (sub-)zentrenorien- tierten Steuerung der Einzelhandels- entwicklung / neben Wachstums- anspruch auch Steuerungsan- spruch vorhanden. „Sprunghaftes, aber räumlich kanali- siertes Wachstum“	Räumlich-qualitatives Wachstum durch räumliche (sub-)zentrenorientierte Um- orientierung des Einzel- handelsangebotes unter (saldierender) Beibehaltung des Bestandes bzw. mit lediglich durchschnittlicher Veränderungsrate im Sinne organischen Wachstums / Entwicklung durch Steuer- ung. „Erhöhung der Raum- strukturqualität / räumliche Konsolidierung“	Qualitative Verbesserung des Einzelhandelsbe- standes in gege- bener Raum- bzw. (Sub-)Zen- trenstruktur / Entwicklung durch Attraktiv- itätserhöhung. „Zentrenprofi- lierung durch qualitative Angebotsattrak- tivierung“
Keine Hervorhebung der oberzentralen bzw. mittelzentralen Funktion.	--	Hagen;	Bochum, Erfurt, Köln, Magdeburg, Mülheim / Ruhr (mittelzentrale Funktion);	Witten (mittelzentrale Funktion)
Oberzentrale Funktion wird als ein Grund unter mehreren und/oder nur beiläufig angeführt	--	Gemäßigtes Wachstum: Augsburg, Berlin, Braunschweig;	Freiburg, Hamburg, Mannheim;	--
Deutliches Herausstreichen der oberzentralen Funktion der Stadt und der Notwendigkeit ihrer Stärkung zur Realisierung einer adäquaten Kaufkraftbindung.	--	Forciertes Wachstum: Hildesheim, Kiel; Gemäßigtes Wachstum: Dortmund;	Cottbus, Leipzig, Rostock, Würzburg;	--
Deutliches Herausstreichen der oberzentralen Funktion der Stadt und der Notwendigkeit ihrer Stärkung zur Realisierung einer adäquaten Kaufkraftbindung. Bisherige Restriktionspolitik und in deren Konsequenz geübter Ansiedlungsverzicht rechtfertigt nach der Eigenwahrnehmung „nachholendes Wachstum“.	Bremen, Frankfurt a.M., Ludwigshafen;	Forciertes Wachstum: Münster;	--	--

Quelle: Eigene Erhebung. Anmerkung: Karlsruhe konnte nicht eingeordnet werden, da zum Kriterium „Selbstverständnis“ keine Angaben vorlagen.

### 7.3.3 Nominelle Verwendungsabsicht

Aus der nominellen Verwendungsabsicht, soweit sie in den betreffenden Planwerken der Beispielstädte artikuliert wurde, läßt sich ersehen, welche Problemlösungsbedarfe in den Kommunen nach deren eigener Ansicht existieren und welche Erwartungen sie an den anvisierten Planungsvorgang knüpfen. Stellvertretend für die Vielzahl der Untersuchungsfälle zeigen die folgenden Zitate aus Freiburg, Augsburg und Braunschweig in exemplarischer Weise das Spektrum möglicher Beweggründe und der mittelbar-instrumentellen Verwen-

dungsabsicht des Planungsansatzes auf. Andererseits läßt sich daraus ersehen, daß die Herangehensweise in den Städten von ganz unterschiedlichem Impetus getragen wird:

„Wir wollen mit bauleitplanerischen Mitteln den zügellosen Wildwuchs von Einkaufs- und Erlebnisstätten, von ‚sterilen Plastikwelten‘ vor den Toren der gewachsenen Städte und Ortschaften auf der grünen Wiese verhindern. (...) Deshalb gibt das Märkte- und Zentrenkonzept den Kommunen ein griffiges, justitiables Schwert in die Hand“ (Freiburg, Vorwort MZK 94:2).

„Die ordnungspolitische Frage lautet, ob die kommunale Daseinsvorsorge und damit die wirtschaftliche Gestaltungsmacht der örtlichen Gemeinschaft den Marktkräften geopfert werden darf“ (Augsburg, Forum 2000:35).

„Die Aufstellung eines abgestimmten Standortkonzeptes (...) schafft Klarheit für alle Beteiligten. Es bietet investitionswilligen Ansässigen wie externen Einzelhändlern einen überschaubaren Orientierungsrahmen, garantiert eine insgesamt weitgehend kontrollierbare Entwicklung und schont die knappen Gewerbeflächen. Das Standortkonzept ermöglicht den zuständigen Stellen, eine aktive Planung und Beratung zu betreiben. Auf dieser Basis läßt sich auch die Zentrenverträglichkeit neuer Projekte leicht erreichen“ (Braunschweig ZKE, S. 25).

Die Stadt Leipzig formuliert ganz unprätentiös vier Fragestellungen, welche sie erhofft, mit der Erarbeitung des Stadtentwicklungsplanes „Zentren“ explizit klären und anschließend dahingehende verbindliche Handlungsgrundlagen schaffen zu können:

- „Welche Einzelhandelskapazitäten sind für eine angemessene Versorgung der Bevölkerung in den Teilräumen des Stadtgebietes sinnvoll und notwendig?
- Welche Standorte sollen für eine weitergehende Handelsentwicklung ausgewiesen werden, um die Versorgungszentralität und -qualität zu steigern, ohne negative Folgewirkungen auf die Entwicklung der Innenstadt und Nahversorgungslagen auszulösen, und mit welchen Instrumentarien kann die Steuerung der Standortentwicklung durchgesetzt werden?
- Wie sollen Stadtteilzentren intern (Nutzungsmischung und Branchen- und Betriebs-typenmix im Einzelhandel) strukturiert sein, um zukünftigen Anforderungen zu entsprechen?
- Welche Maßnahmen sind geeignet, um die Entwicklung der Leipziger Zentren positiv zu beeinflussen?“ (vgl. Leipzig, STEP Zentren, S. 10)

Die Beantwortung der Fragen im Stadtentwicklungsplan „Zentren“ soll der „Unterstützung einer praxisorientierten Planungs- und Ansiedlungspolitik“ dienen, was sich im einzelnen in den Ansprüchen niederschlägt, damit „gesamtstädtische Abstimmungen zu Einzelhandelsansiedlungen“ erreichen zu können, eine „Vermeidung von Fehlentwicklungen, die zu Lasten der integrierten, urbanen Zentren gehen“ ebenso zu bewirken, wie eine „sinnvolle Funktions- und Aufgabenteilung zwischen den unterschiedlichen Zentren“ und schließlich der „Vermeidung von verödeten Zentrenbereichen“ zu dienen; außerdem soll das „Betreiben einer gezielten Ansiedlungspolitik durch Darstellung der konkreten Situation in den Zentren durch die detaillierten Zentrenpässe“ ermöglicht werden (vgl. Leipzig, BzS 2000:5)

Ohne im einzelnen auf jede der programmatischen, abstrakt-mittelbaren Verwendungsabsichten (vgl. Tabelle 7-8a) eingehen zu können, die in den untersuchten Planungsansätzen nominell geäußert werden, sind die in der folgenden Zusammenschau aufgeführten Intentionen einschlägig (obschon im einzelnen Beispiel der untersuchten Planungsansätze nur selten das vollständige Spektrum angesprochen wird, das in der Zusammenschau über alle Planungsansätze entsteht): In zunächst ganz allgemeiner Hinsicht wird das Einzelhandelszentrenkonzept als ein „räumliches Ordnungskonzept für eine koordinierte Stadtentwicklung“ (Münster, KG 1997:23) angesehen, d.h. es bildet als „räumlich-funktionales Bezugssystem den Entwicklungsrahmen für alle im weiteren Sinne zentrenrelevanten Planungen der Stadt“

(Köln, GFZ 1992:7) und ist daher „Orientierungsrahmen für die entsprechenden Standort- und Infrastrukturplanungen“ (Bremen SEK, S. 59). Es ist gleichermaßen Grundlage für andere Fachplanungen (vgl. Münster, PP 2000:39), als es auch „Rahmenkonzept der künftigen Siedlungsentwicklung und der Bauleitplanung“ (Hildesheim, Sitzungsvorlage Märktekonzept, S. 2) ist - schließlich muß der Einsatz von „Baurecht (...) zur Steuerung der Standortentwicklung des Einzelhandels durch eine fachgerechte Planung abgesichert“ werden (Leipzig, BzS 2000:15). Voraussetzung einer „aktiven Gestaltung über Bebauungspläne“ ist die Existenz einer rahmensetzenden Planung, die durch ihre Vorgaben Garant dafür ist, daß „das Vorgehen (...) und das Ermessen der Kommune weder sachfremd noch willkürlich gehandhabt wird“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 9). Die Erarbeitung von planerischen „Leitlinien für die Entwicklung der Standortstruktur des Einzelhandels“ (Berlin, SEZE, Vorwort) soll „den Planungsträgern eine generelle Orientierungshilfe“ (Hamburg, Leitlinien, S. 2) verschaffen und sie von dem prekären Zwang zur Einzelfallbeurteilung befreien. Es geht darum, eine „Grundlage für die Steuerung der Einzelhandelsentwicklung“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 15) herzustellen und dem dahingehenden Verwaltungshandeln ein tragfähiges Fundament zu geben (vgl. Köln, FKE 1997:3). Dazu bedarf es der Bestimmung branchenspezifischer Entwicklungspotentiale des Einzelhandels sowie der Reflexion der Positionierung der Kommune im regionalen Einzelhandelswettbewerb (vgl. Dortmund, Ratsvorlage, Aug. 99, S. 24), und es müssen „konsistente und plausible Vorstellung über den künftigen Bedarf an Einzelhandelsflächen und ihre Verteilung über die Stadt“ (Erfurt, EEE 90:1) entwickelt werden. In der Regel werden dabei „Zielvorgaben einer zentrenorientierten Einzelhandelsentwicklung“ (Dortmund, Ratsvorlage, Aug. 99, S. 24) formuliert und verfolgt. Dies mündet in der Konstruktion eines Zentrensystems für den Einzelhandel (vgl. Münster, PP 2000:39) womit für die „städtebaulich verträgliche Entwicklung der Standorte (...) ein perspektivisches Ordnungsraster vorgegeben“ (Hamburg, Leitlinien, S. 2) wird, welches dann „eine mittel- bis langfristige Grundlage für zukünftige Planungsentscheidungen“ (Mannheim, ZKM 1999-1:1) bietet. Bei der Spezifizierung des räumlichen Standortsystems für den Einzelhandel geht es in der Regel nicht nur darum „die langfristigen Ziele zur zukünftigen Gestaltung der Innenstadt“ (Freiburg, Vorwort MZK 94:3) zu berücksichtigen bzw. hier maßgeblich mitzuformulieren, sondern es ist auch „der Ausbau von funktionsfähigen Stadtteilzentren“ (Freiburg, Vorwort MZK 94:3), also die „Stärkung der integrierten Geschäftszentren (...) zur fußläufigen Versorgung der Bevölkerung“ (Augsburg, Konzept 1997:13) als Aufgabe zu bewältigen. Es wird als Aufgabe von Stadtplanung und Wirtschaftsförderung verstanden, „auf räumliche und rechtliche Rahmenbedingungen hinzuwirken, die hinsichtlich der Versorgung und Zentrenverträglichkeit eine optimale Einzelhandelsstruktur sichern“ (Mannheim, ZKM-Beschluß 1998a). Die „Zentrenkonzeption definiert zentrale Versorgungsbereiche unterschiedlicher Hierarchiestufen“ (Mülheim / Ruhr, EHK, S. 100) und wird so zum „Funktionsmodell (...) für die Entwicklung von Einzelhandelsstandorten“ (Münster, KG 97:23). Mit Bedacht regelt dabei die „rahmensetzende Planung (...) die Frage, wo Wettbewerb stattfindet, greift jedoch nicht in ihn ein“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 9).

Neben der Bewältigung von planerischen Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben soll mit Einzelhandelszentrenkonzepten aber auch eine „Orientierungshilfe für die Standortplanung und Investitionsentscheidungen der privaten Wirtschaft“ (Köln, GFZ 1992:90) bewirkt werden, welche an der Herstellung von Planungs- und Investitionssicherheit ein ebensolches Interesse hat, wie Immobilien- und Grundstückseigentümer, Investoren und die Standortkommune selbst (vgl. Würzburg, RK 99:2). Mit einem Einzelhandelszentrenkonzept verfügt eine Stadt über Beurteilungs- und Beratungsgrundlage für Einzelhandelsvorhaben, die bereits



in der Phase der allgemeinen Auskunftserteilung greift und daher antizipierend und aktiv für die Verfolgung der planerischen Zielsetzungen eingesetzt werden kann (vgl. Köln, FKE 1997:18). Umgekehrt entsteht damit aber auch für die restriktive Behandlung von zielabträglichen Vorhaben ein gefestigter Handlungshintergrund. So verfügt die Kommune mit einem Einzelhandelszentrenkonzept über einen „Gesamtrahmen für die Beurteilung von Einzelhandelsvorhaben“ (Mannheim, ZKM 1999-1: Vorwort). Dieser findet einerseits Verwendung als „Grundlage für die entwicklungsplanerische Bewertung und Beurteilung von Bauvorhaben groß- und kleinflächiger Einzelhandelsprojekte“ (Mannheim, ZKM-Beschluß 1998b), und andererseits dient er auch auf der Seite der Bauordnung als Beurteilungsgrundlage für entsprechende Bauanträge (vgl. Köln, GFZ 1992:7). Auch für die Wirtschaftsförderung als weiterem kommunalen Handlungsbereich von hoher Relevanz für den Einzelhandel kann und soll das Einzelhandelszentrenkonzept als Entscheidungsgrundlage über die zu treffenden Maßnahmen herangezogen werden (vgl. Mannheim, ZKM 1999-1:3). Darüber hinaus kann das Einzelhandelszentrenkonzept gegenüber der (Fach-)Öffentlichkeit als passives Koordinierungsinstrument eingesetzt werden, indem durch entsprechende Bekanntmachung der planerischen Entwicklungsabsichten die Aufmerksamkeit wichtiger Akteure auf die betreffenden Standorträume gelenkt wird (vgl. Münster, EB FNP A 1999:167).

In räumlich-instrumenteller Hinsicht müssen mit dem Einzelhandelszentrenkonzept Tabu-Flächen für den großflächigen Einzelhandel mit zentrenrelevanten Sortimenten identifiziert und geschützt werden (vgl. Mülheim / Ruhr, NES, S.2), es muß eine eindeutige Ausweisung der als städtebaulich integriert anzusehenden Standortbereiche vorgenommen werden (vgl. Dortmund, Ratsvorlage, Aug. 99, S. 24), und es müssen die ggf. vorgesehenen nicht-integrierten Entwicklungsbereiche trennscharf benannt werden.

Im Hinblick auf die Zulässigkeitsbeurteilung von Einzelhandelsansiedlungen sowie bezüglich der Auswirkungsprognose für den Plangeber, welche Konsequenzen mit der Schaffung neuer Baurechte verbunden sein können, müssen Beurteilungskriterien entwickelt und fixiert werden, anhand derer die standortlagenspezifische Verträglichkeit von Bauvorhaben und Nutzungen im Sinne der Realisierung stadtverträglicher Einzelhandelsinvestitionen geprüft werden kann (vgl. Köln, FKE 1997:3-4). Dazu gehört insbesondere auch, „Grundsätze für die Ansiedlung zentrenrelevanter und nicht-zentrenrelevanter Sortimente“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 15) zu erlassen und Vereinbarungen über das erlaubte Maß an jeweils zulässigen Randsortimenten zu treffen.

Nicht zuletzt kann die Erstellung eines Einzelhandelszentrenkonzepts ganz pragmatisch als Vollzug entsprechender Anordnungen durch übergeordnete Planungsinstanzen angesehen werden.

Tabelle 7-8a: Nominelle Verwendungsabsicht

<b>Programmatische, abstrakt-mittelbare Verwendungsabsicht (sachlich, institutionell, akteursspezifisch) – Einzelhandelszentrenkonzept „als Mittel, um ...“</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientierungsrahmen für die Siedlungsstrukturplanung und Siedlungsentwicklung (vgl. Bochum, Konzept S.2). „räumliches Ordnungskonzept planerische Grundlage (...) und (...) Bestandteil der Stadtentwicklungsplanung“ (vgl. Bochum, Konzept S.2). „Rahmensetzung und Steuerungsinstrument zukünftiger Fachplanungen, mit dem das Handeln von Politik und Verwaltung so effizient und transparent wie möglich gestaltet werden soll“ (Bremen, SEK, S.8). „Grundsätze für die Stadtentwicklungspolitik“ (Hamburg, Leitlinien, S. 2). Zentrenkonzeption bildet als „räumlich-funktionales Bezugssystem den Entwicklungsrahmen für alle im weiteren Sinne zentrenrelevanten Planungen der Stadt“ (Köln, GFZ 1992:7). „räumliches Ordnungskonzept für eine koordinierte Stadtentwicklung“ (Münster, KG 97:23). Grundlage für andere Fachplanungen (vgl. Münster, PP 2000:39).</li> <li>• „Zentrenkonzept (...) Orientierungsrahmen für die entsprechenden Standort- und Infrastrukturplanungen“ (Bremen SEK, S. 60-61). Ausgangspunkt für konkretisierende Rahmenpläne ausgewählter Standortbereiche (vgl. Dortmund, Ratsvorlage, Aug. 99, S. 24).</li> <li>• „Rahmenkonzept der künftigen Siedlungsentwicklung und der Bauleitplanung“ (Hildesheim, Sitzungsvorlage Märktekonzept / Einleitung, S. 2). „Grundlage und Orientierung für die Bauleitplanung“ (Mannheim, ZKM 1999-1: Vorwort). Einsatz von „Baurecht (...) zur Steuerung der Standortentwicklung des Einzelhandels (muß) durch eine fachgerechte Planung abgesichert“ werden (Leipzig, BzS 2000:15).</li> <li>• Konzept gibt „den Planungsträgern eine generelle Orientierungshilfe“ (Hamburg, Leitlinien, S. 2). Grundlage des Verwaltungshandelns (vgl. Köln, FKE 1997:3). „Grundmuster für einen räumlichen Entwicklungsrahmen der Stadt“ (Cottbus, STEK, Vorwort). „qualitative Leitlinie der städtebaulichen Entwicklung für alle weiteren Planungen“ (Cottbus, STEK, Vorwort). „Schaffung eines gesamtstädtisch orientierten Handlungskonzeptes“ (Hagen, Gutachten, S. 15). „Für ein allgemeines Zentrenkonzept der Stadt Hagen kann das entworfene Einzelhandelszentrenkonzept als ein wesentlicher Bestandteil hinzugezogen werden“ (Hagen, Gutachten, S. 36).</li> <li>• „zusammenhängendes System für die Ansiedlung weiterer Einzelhandelsbetriebe zu entwickeln“ (Augsburg, GMA-Gutachten, S.2). „Leitlinien für die Entwicklung der Standortstruktur des Einzelhandels“ (Berlin, SEZE, Vorwort). „Grundlage für die Steuerung der Einzelhandelsentwicklung“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 15)</li> <li>• Bestimmung branchenspezifischer Entwicklungspotentiale und Positionierung im regionalen Wettbewerb. (vgl. Dortmund, Ratsvorlage, Aug. 99, S. 24).</li> <li>• „konsistente und plausible Vorstellung über den künftigen Bedarf an Einzelhandelsflächen und ihre Verteilung über die Stadt“ (Erfurt, EEE 90:1) „Für die städtebaulich verträgliche Entwicklung der Standorte soll damit ein perspektivisches Ordnungsraster vorgegeben werden“ (Hamburg, Leitlinien, S. 2). „Funktionsmodell auch als konzeptionelle Basis für die Entwicklung von Einzelhandelsstandorten“ (Münster, KG 97:23) „räumliche Entwicklungspotentiale für den Einzelhandel aufzeigen“ (Mannheim, ZKM 1999-1: Vorwort). „die langfristigen Ziele zur zukünftigen Gestaltung der Innenstadt formulieren. Zu diesen Zielen gehört auch der Ausbau von funktionsfähigen Stadtteilzentren“ (Freiburg, Vorwort MZK 94:3). „Stärkung der integrierten Geschäftszentren (...) zur fußläufigen Versorgung der Bevölkerung“ (Augsburg, Konzept 1997:13) „Zielvorgaben einer zentrenorientierten Einzelhandelsentwicklung“ (Dortmund, Ratsvorlage, Aug. 99, S. 24). „Stärkung und Ausbau des polyzentralen Gefüges sicherzustellen“ (Berlin, FNP-Erläuterungsbericht, Entwurf 1993, S. 132).</li> <li>• Realisierung eines „multizentrischen Stadtmodells“ als Grundsatz der „räumlichen Entwicklungsplanung“ (Augsburg, Forum, 2000:39). Konstruktion eines Zentrumsystems für den Einzelhandel (vgl. Münster, PP 2000:39). „räumliches Zentrenkonzept (...) eine mittel- bis langfristige Grundlage für zukünftige Planungsentscheidungen“ (Mannheim, ZKM 1999-1:1). „Ableitung eines Zentrenkonzeptes (...) der verschiedenen Einzelhandelsstandorte der Stadt“ (Dortmund, Ratsvorlage v. Aug. 99, S.7). „Zentrenkonzeption definiert zentrale Versorgungsbereiche unterschiedlicher Hierarchiestufen“ (Mülheim / Ruhr, EHK, S. 100).</li> <li>• „Orientierungshilfe für die Standortplanung und Investitionsentscheidungen der privaten Wirtschaft“ (Köln, GFZ 1992:90). Beurteilungs- und Beratungsgrundlage für Einzelhandelsvorhaben, die bereits in der Phase der allgemeinen Auskunftserteilung greifen soll (vgl. Köln, FKE 1997:18). Herstellung von Planungs- und Investitionssicherheit für Investoren, Grundstückseigentümer, Einzelhändler (Würzburg, RK 99:2). „Planungs- und Investitionssicherheit für den Einzelhandel schaffen“ (Mannheim, ZKM 1999-1: Vorwort). Schaffung verlässlicher Rahmenbedingungen für interessierte Betreiber und Investoren. (Münster, PP 2000:39).</li> <li>• „Gesamtrahmen für die Beurteilung von Einzelhandelsvorhaben“ (Mannheim, ZKM 1999-1: Vorwort). „Grundlage für die entwicklungsplanerische Bewertung und Beurteilung von Bauvorhaben groß- und kleinflächiger Einzelhandelsprojekte“ (Mannheim, ZKM-Beschluß 1998b). Einzelhandelszentrenkonzept als „Beurteilungsgrundlage (für) zukünftige Ansiedlungsbegehren“ (Hagen, Gutachten, S. 36). Beurteilungsgrundlage für die Verwaltung (vgl. Dortmund, Ratsvorlage, Aug. 99, S. 24). Gewinn von Orientierungshilfe zur Beurteilung privater Investitionsvorhaben (vgl. Münster, PP 2000:39).</li> <li>• Zentrenkonzeption ist Beurteilungsgrundlage für Bauanträge für Einzelhandelsvorhaben (vgl. Köln, GFZ 1992:7). „Genehmigungen nicht von der Zufälligkeit der an den Markt kommenden Grundstücke abhängig zu machen“ (Augsburg, GMA-Gutachten, S.2).</li> <li>• „Entscheidungsgrundlage für Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung“ (Mannheim, ZKM 1999-1:3).</li> <li>• Tabu-Flächen für den großflächigen Einzelhandel mit zentrenrelevanten Sortimenten identifizieren und schützen (Mülheim / Ruhr, NES, S.2).</li> <li>• Eindeutige Ausweisung integrierter Standorte (vgl. Dortmund, Ratsvorlage, Aug. 99, S. 24).</li> <li>• Schaffung von Beurteilungskriterien und Standortvorschlägen zur Realisierung stadtverträglicher Einzelhandelsinvestitionen (vgl. Köln, FKE 1997:3-4).</li> <li>• „Grundsätze für die Ansiedlung zentrenrelevanter und nicht-zentrenrelevanter Sortimente“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S.15).</li> <li>• passives Koordinierungsinstrument, indem die Aufmerksamkeit wichtiger Akteure auf die betreffenden Standorträume gelenkt wird (Münster, EB FNP A:167).</li> <li>• „eng an die Zielvorgaben des Einzelhandelserlasses NRW angelegten Entwicklungsrahmen“ (Dortmund, Ratsvorlage, Aug. 99, S. 24). Entsprechung der Aufforderung des Einzelhandelserlasses Nordrhein-Westfalen (vgl. Köln, FKE 1997:4).</li> </ul>

Quelle: Eigene Erhebung.

Faßt man dies zusammen, so liegt - bei durchaus unterschiedlichen Konstellationen im einzelnen Fallbeispiel (vgl. Tabelle 7-8a) - die nominelle Verwendungsabsicht und der Anspruch der untersuchten Planungsansätze darin,

- für den Sachbereich „Einzelhandel und Versorgung“ eine Arbeits-, Beurteilungs- und Entscheidungsgrundlage für die Verwaltung zu schaffen,
- ein Koordinierungsinstrument zu erhalten, das gegenüber bestehenden Fach- und Querschnittsplanungen eine Integrationsleistung vollbringt und in seinen Zielen und Inhalten diesen gegenüber selbst Berücksichtigung verlangt,
- eine Entwicklungskontrolle und räumliche Steuerung der örtlichen Einzelhandelsentwicklung vorzunehmen,
- über ein Entwicklungsleitbild für den örtlichen Einzelhandel zu verfügen, das räumliche und sachlich-quantitative wie auch sachlich-qualitative Aspekte berücksichtigt, somit
- eine Grundlage zur Entwicklung der städtischen Zentren sowie des örtlichen Einzelhandelsstandortsystems zu schaffen, wobei eine gegenseitige sachliche Verschränkung besteht. Beides wird in einem räumlichen Zentralsystem integriert.
- dieses Entwicklungsleitbild in einem Zentralsystem zu konkretisieren, das sowohl eher einzelhandelsspezifisch ausfallen, als auch eher querschnittsorientiert-integrierend im Sinne eines allgemeinen Siedlungsstrukturmodells angelegt sein kann,
- eine stringente stadtentwicklungspolitische, bauplanungsrechtliche und bauordnungsrechtliche Beurteilung von Ansiedlungsvorhaben des Einzelhandels zu ermöglichen,
- die Voraussetzungen für die Erarbeitung und Anwendung eines allgemeingültigen Bewertungsrasters zu schaffen, welche Bereiche der Gemeinde für die Bereitstellung weiterer Baurechte für den Einzelhandel geeignet sind und in welchen Bereichen eventuell bestehende Baurechte zurückgenommen werden müssen,
- in den Besitz einer rahmensetzenden Planung als Voraussetzung der planvoll-systematischen Ergreifung und Koordination notwendiger rechtsförmlicher Steuerungsmaßnahmen zu gelangen,
- eine Erhöhung der von den privaten Akteuren und Investoren wahrgenommenen Planungs- und Investitionssicherheit in der betreffenden Kommune zu erreichen und so das örtliche Investitionsklima zu verbessern,
- eine aktive Planung und Beratung von ansiedlungsinteressierten Einzelhandelsunternehmen vornehmen zu können, und
- ggf. nicht zuletzt die Umsetzung und Erfüllung von Vorgaben übergeordneter Planungsinstanzen (Landesplanung, Regionalplanung) zu bewerkstelligen.

## 7.4 Zielsetzungen

Nachdem mit dem vorangegangenen Abschnitt viele Gründe der Kommunen wiedergegeben wurden, warum sie über ein Einzelhandelszentrenkonzept verfügen wollen, geht es im folgenden darum, festzustellen welche Zielsetzungen im einzelnen mit den Planungsansätzen verfolgt werden. Dabei ist jedoch nicht von der Vorstellung auszugehen, daß die Städte in den untersuchten Planwerken zusammengefaßte detaillierte und strukturierte Zielsysteme aufgestellt hätten. Dies ist in keinem Beispiel der Fall gewesen. Vielmehr mußten die Zielsetzungen jeweils aus Einzelaussagen filtrierte werden, die dispers in den Planwerken getroffen werden. In die nachfolgende Analyse sind dabei ausschließlich die explizit formulierten Zielsetzungen eingegangen, auf möglicherweise von den Städten intendierte Ziele, die tatsächlich jedoch unausgesprochen blieben, wurde nicht geschlossen.

### 7.4.1 Nominell verlaubte Oberziele

Zunächst wurde untersucht, welche Oberziele nach den Aussagen, die in den Einzelhandelszentrenkonzepten der Kommunen getroffen wurden, verfolgt werden. Auch wenn die Spannbreite der angegebenen Oberziele unterschiedlich ausfällt und die Zielprofile nicht deckungsgleich sind, so besteht jedoch im Kern der raumbezogenen Aussagen eine weitgehende Übereinstimmung, ohne daß hier die einzelnen aus Tabelle 7-9 ersichtlichen Profile erörtert werden sollen<sup>1</sup>. In der Gesamtschau fällt ins Auge, daß die Untersuchungsgemeinden fast ausnahmslos die „Erhaltung bzw. Schaffung einer multizentrischen Struktur bzw. der städtebaulich funktionalen Gliederung“ (23 Städte) als Oberziel formulieren und eine „Räumliche Bindung der Einzelhandelsfunktion an die Zentren“ (20 Städte) anstrengen. So will auch die weit überwiegende Anzahl von Kommunen (22 Städte) ausdrücklich eine „Flächendeckende Sicherstellung der Nahversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs bzw. der wohnungsnahen Grundversorgung“ erreichen. Andererseits wird auch das Oberziel der „Erhaltung bzw. Schaffung der Bedeutung, Attraktivität und Angebotsvielfalt der City / Wahrung von Besatzintensität, Nutzungsvielfalt, Identität, Urbanität“ von fast genauso vielen Städten (21) expressis verbis genannt. Als Instrumentalziele mit räumlichem Bezug wurde von einer ganzen Reihe Städte (9) angegeben, eine „(Begrenzte) Etablierung von (Sondergebiets-)Standorten für Betriebe mit nicht-zentrenrelevanten Warensortimenten (auch in nicht-integrierter Lage)“ zuzulassen bzw. aktiv zu betreiben. Ähnliches gilt für das Oberziel „Sicherung von Gewerbe- und Industrieflächen zu angemessenen Preisen / Vorrang für Handwerk und produzierendes Gewerbe bzw. emittierende Betriebe“ (8 Städte). Daneben stellen in fast gleicher Größenordnung Städte (9) auf eine „Verkehrsvermeidung / Verkehrsminimierung“ ab; teils wollen sie darüber hinaus explizit die „Implementierung einer ‚Stadt der kurzen Wege‘ als Ziel einer sozialen und ökologischen Stadtentwicklung“ verfolgen (5 Städte).

Weitere Oberziele, die von den Städten in ihren Planwerken zur räumlichen Einzelhandelssteuerung ausdrücklich angesprochen wurden, waren die „Optimale Nutzung öffentlicher (Verkehrs-)Infrastruktur“ (6 Städte) sowie die „Erhaltung / Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen“, die „Förderung des mittelständischen Einzelhandels“, die „Förderung der Ansiedlung moderner Betriebstypen“, die „Förderung des preiswerten Einkaufs“ und schließlich die „Dämpfung der Einzelhandelsmieten“ (jeweils von weniger als 5 Städten genannt).

---

<sup>1</sup> Generell gilt, daß die Nichtbenennung eines bestimmten Oberziels nicht zwangsläufig bedeutet, daß dieses nicht implizit von dem betreffenden Planungsansatz mitberücksichtigt würde oder innerhalb dessen nicht als Einzelziel benannt und verfolgt wird. Keiner der untersuchten Planungsansätze verfügt über ein expliziertes, stringentes Zielsystem, welches methodischen Anforderungen standhalten könnte. Vielmehr beinhalten die Planungsansätze eher gesammelt dargestellte, sich unmittelbar aus planungspraktischen Zusammenhängen ergebende Zielsetzungen, ohne daß deren Kompatibilität oder logische Interaktionsstruktur näher thematisiert und ein hierarchisches Zielsystem gebildet wird.

**Tabelle 7-9: Nominell verlaubliche Oberziele**

Oberziele	Aug	Ber	Bo	Brau	Bre	Cot	Do	Eft	FaM	Fbg	Hag	Hbg	Hil	Kar	Kiel	Köln	Lpzg	Lud	Mag	Man	Mül	Mün	Rost	Wit	Wür
Erhalt / Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Förderung des mittelständischen Einzelhandels	--	X	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Förderung der Ansiedlung moderner Betriebstypen	--	--	--	--	X	--	X	--	--	X	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Förderung des preiswerten Einkaufs	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Dämpfung der Einzelhandelsmieten	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Optimale Nutzung öffentlicher (Verkehrs-)Infrastruktur	--	X	X	--	--	X	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	X	--	--	X	--
Erhaltung bzw. Schaffung einer multizentrischen Struktur / der städtebaulich funktionalen Gliederung / von leistungsfähigen Nebenzentren / städtebauliche strukturelle Fehlentwicklungen vermeiden	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	--	X	X	X	X	--	X	X	X	X	X	X	X
Flächendeckende Sicherstellung der Nahversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs bzw. der wohnungsnahen Grundversorgung	--	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	--	X	X	--	X	X	X	X	X	X	X
Stärkung der Funktion als Ober- bzw. Mittelzentrum der Region / Konsolidierung oder Stärkung der Einzelhandelszentralität	X	X	--	X	X	--	X	--	X	X	--	X	X	X	X	X	X	X	--	--	--	X	--	--	X
Erhaltung bzw. Schaffung der Bedeutung, Attraktivität und Angebotsvielfalt der City / Wahrung von Besatzintensität, Nutzungsvielfalt, Identität, Urbanität	X	X	--	X	--	X	X	X	X	X	X	X	X	--	X	X	X	X	X	X	X	--	X	X	X
Räumliche Bindung der Einzelhandelsfunktion an die Zentren	X	X	X	--	X	X	X	X	--	X	X	X	--	X	X	X	X	--	X	X	X	X	--	X	X
(Begrenzte) Etablierung von (Sondergebiets-)Standorten für Betriebe mit nicht-zentrenrelevanten Warensortimenten (auch in nicht-integrierter Lage)	X	--	--	--	X	--	X	--	X	--	--	--	X	--	X	X	--	X	--	X	--	--	--	--	--
Sicherung von Gewerbe- und Industrie- und Gewerbeflächen zu angemessenen Preisen / Vorrang für Handwerk und produzierendes Gewerbe bzw. emittierende Betriebe	--	X	--	X	--	--	--	--	--	X	--	X	--	--	--	X	--	--	--	X	--	--	--	X	X
Verkehrsvermeidung / -minimierung	--	--	--	--	--	--	--	X	--	X	--	X	--	X	--	X	X	--	--	--	X	X	--	X	--
Implementierung einer „Stadt der kurzen Wege“ als Ziel einer sozialen und ökologischen Stadtentwicklung	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	X	--	X	--

Quelle: Eigene Erhebung. Anmerkungen: Angaben Rostock nach mündl. Auskunft.

Im wesentlichen entsprechen damit die Oberziele der Fallbeispielstädte, die in der Plananalyse vorgefunden wurden, den in der Literatur angeführten Zielsetzungen (vgl. Kapitel 6.4) von Einzelhandelszentrenkonzepten. In sehr klar strukturierter Art und Weise wurden die Oberziele im Fallbeispiel Berlins geäußert, indem sie in Form von acht „Leitsätzen für die Zentren- und Einzelhandelsentwicklung“ übersichtlich zusammengefaßt in dem betreffenden Planwerk benannt werden. Im einzelnen lauten sie: 1. Polyzentrale Struktur und Stärkung der Zentren; 2. zentrenbildende Funktion des Einzelhandels gezielt zur Revitalisierung und Neuschaffung von zentralen Lagen einsetzen; 3. Cityzentren aufwerten; 4. Sicherung der wohnungsnahen Versorgung; 5. neue Zentren in Siedlungskörper und ÖPNV-Netze integrieren; 6. Ausbau der Zentren zeitlich ausgewogen betreiben; 7. keine Kaufkraft aus Brandenburg abziehen; 8. zukünftig anstehende Ansiedlungen von großflächigem Einzelhandel dürfen die vorgesehene Versorgungs- und Zentrenstruktur nicht gefährden (vgl. Berlin, FNP-Erläuterung 1993:132 bzw. Berlin, FNP 1994:20).

In den Einzelhandelszentrenkonzepten und artverwandten Planungsansätzen der Untersuchungsgemeinden konnten eine ganze Reihe weiterer Einzelziele vorgefunden werden, die entweder als Teilzeile zur Konkretisierung der formulierten Oberziele zu werten waren oder aber, ganz außerhalb der Systematik eines stringenten Zielsystems stehend, neben den Oberzielen geäußert wurden, ohne daß ihnen dabei allerdings die gleiche Bedeutung zugemessen wurde. In den folgenden Abschnitten werden diese Teil- und Nebenziele dargestellt.

#### **7.4.2 Zielsetzung des Nicht-Eingriffs in den Wettbewerb der Unternehmen**

Um sich von vornherein des Verdachtes eines unzulässigen Eingriffs in den sozialmarktwirtschaftlichen Wettbewerb des Einzelhandels zu entziehen, hielten es einige Städte (Dortmund, Freiburg, Leipzig, Mannheim, Witten) für angebracht, im Sinne einer Zielsetzung darauf hinzuweisen, daß sie Konkurrenzschutz bestimmter Betriebe oder Betriebstypen kategorisch ablehnen und mit den intendierten Planungsmaßnahmen keinen Eingriff in den Wettbewerb verfolgen. Vielmehr werde lediglich eine Festlegung der Standortbereiche vorgenommen, an denen der Wettbewerb ausgetragen werden kann. Da es zu diesem Punkt immer wieder zu Mißverständnissen und zu Vorwürfen vor allem seitens der privaten Wirtschaftsakteure kommt, erscheint es sehr sinnvoll, dieses Thema in einem Einzelhandelskonzept offensiv aufzugreifen und argumentativ zu behandeln. Nicht zuletzt sollen Einzelhandelszentrenkonzepte auch die Aufgabe der Information und der Akzeptanzbildung in den Kreisen der investitionsmaßgeblichen Einzelhandelsakteure erfüllen. In den vorgefundenen Beispielen geschieht dies jedoch nicht in einem ausreichenden Maße, denn die Ausführungen bleiben überwiegend deklamatorisch, wie etwa in den Beispielen von Mannheim und Dortmund:

„Aufgabe von Stadtplanung und Wirtschaftsförderung ist es dabei nicht, den Prozeß des Strukturwandels zu steuern oder gar in den Wettbewerb einzugreifen, sondern auf angemessene räumliche und rechtliche Rahmenbedingungen hinzuwirken, innerhalb welcher der Strukturwandel stattfinden kann.“ (Mannheim, ZKM-Beschluß 1998b).

„Das gesamtstädtische Einzelhandelskonzept will bestehende Betriebe nicht vor Wettbewerb und Konkurrenz schützen. Beschränkungen von Angebotssegmenten an bestimmten Standorten haben allein städtebauliche Zielsetzungen“ (Dortmund, Ratsvorlage, Aug. 99, S. 10).

Ausführungen, die vertieft auf die materiellen und rechtlichen Hintergründe eingehen, erscheinen angebracht. Daß der Verdacht des Eingriffs in den Wettbewerb und der Bevorzugung bestimmter Einzelhandelsangebotsformen - in der Regel wird von den Kritikern ein unzulässiger Schutz der traditionellen, mittelständischen Einzelhandelsbetriebe unterstellt - vollständig ausgeräumt werden kann und die planerische Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung in den Schranken der Gesetze legitim ist, wurde bereits in Kapitel 2.2.2 gezeigt. Zusätzlich wird eine Kommune einen derartig gegen sie geäußerten Verdacht um so leichter entkräften können, wie sie neben ihren restriktiven Maßnahmen auch eine Angebotsplanung betreibt, in welcher sie Ansiedlungsmöglichkeiten für alle zulässigen Einzelhandelsbetriebsformen aufzeigt, so wie dies exemplarisch im Beispiel des Freiburger Zentren- und Märktekonzepts verwirklicht wird: Das Märkte- und Zentrenkonzept „ist aber nicht protektionistische Interessenpolitik zugunsten des bereits etablierten Handels und darf Konkurrenz vor Ort nicht unterbinden. Deshalb ist wichtig, daß nach der erste Stufe im Sinne eines ‚Negativkataloges‘ nunmehr die zweite Stufe im Sinne eines ‚Positivkataloges‘ greifen muß, um ausreichend Spielraum für Investitionen des Handels an den hierfür strukturell geeigneten Orten zu ermöglichen“ (Freiburg, Vorwort MZK 1994:2).

### 7.4.3 Einzelziel Angebotsquantität

In immerhin gut der Hälfte (13) der untersuchten Planwerke wird von den Kommunen eine quantitative Einzelhandels-Ausstattungsgröße als Einzelziel genannt, welche innerhalb des Planungshorizonts verwirklicht werden soll (vgl. Tabelle 7-10 und auch Tabelle 7-25; im Gegensatz zur Darstellung der Tabelle 7-25 wurden in Tabelle 7-10 nur Aussagen berücksichtigt, die nachweislich die ureigene kommunale Planungsabsicht betreffen und nicht etwaige vorgelagerte gutachterliche Empfehlungen, von denen nicht gesichert feststellbar war, inwieweit die Städte sich diese tatsächlich zueigen machen). Teils handelt es sich bei den angegebenen Ausstattungs-Zielgrößen um den Erhalt des Status Quo, teils handelt es sich um Expansionsziele. Es werden unterschiedliche Bezugsgrößen herangezogen, indem entweder reaktive Besatzzahlen (Zielgröße in qm Verkaufsfläche pro Einwohner) angewandt werden (Cottbus, Erfurt), oder absolute Besatzzahlen (Zielgröße totale Verkaufsfläche in qm) genannt werden (Rostock). Teils wird auch lediglich ein angestrebter Expansionspielraum (zusätzliche Verkaufsfläche im Zielhorizont) angegeben (Augsburg, Berlin, Bremen, Dortmund, Freiburg, Hagen, Magdeburg, Würzburg) oder ohne jede Zahlenangabe lediglich unspezifisch auf einen angestrebten Bestandserhalt hingewiesen (Bochum, Leipzig).

Freilich liegen den Planungsansätzen weit häufiger Einzelhandelsgutachten zugrunde, in welchen in der Regel dezidierte (sortimentsspezifische) Untersuchungen zu noch bestehenden Flächenzusatzbedarfen unternommen werden (vgl. Tabelle 7-25); im vorliegenden Zusammenhang kam es jedoch darauf an, nicht die Gutachterempfehlung, sondern den tatsächlich schriftlich manifestierten politischen bzw. planerischen Willen zu erfassen, weswegen nur die Aussagen in den Einzelhandelszentrenkonzepten selbst berücksichtigt wurden.

Eine tiefergehende materiell-inhaltliche Bewertung (Berechtigung, mögliche Folgen, regionale Sinnhaftigkeit usw.) der bestehenden (vgl. Tabelle 7-4) und der angestrebten Verkaufsflächenausstattung der für die Untersuchung ausgewählten Städte muß an dieser Stelle unterbleiben (vgl. auch Kapitel 7.5.6.3; Tabelle 7-25). Hier soll die Feststellung genügen, daß in den Kommunen offensichtlich ganz unterschiedliche Maßstäbe für die Festlegung der Verkaufsflächenausstattungs-Zielgröße Anwendung finden. In dem quantitativen Umfang des angestrebten Flächenzusatzbedarfs kommt das herrschende Selbstverständnis

zum Ausdruck, das sich teilweise in einer forcierten Angebotsplanung konkretisiert (vgl. auch Tabelle 7-8). In Bremen werden z.B. nicht weniger als 226.000 qm zusätzliche (!) Verkaufsfläche bis zum Jahr 2008 angestrebt.

Interessant erscheint jedoch, daß einige wenige Städte sehr genaue Vorstellungen über die räumliche und sortimentsspezifische Verkaufsflächenaufteilung im Planungshorizont entwickeln oder diese entsprechend aus den Gutachten übernehmen. Cottbus gibt dafür ein Beispiel: Nach Aussagen des Stadtentwicklungskonzepts 2010 soll Cottbus in jenem Jahr über 192.000 qm Einzelhandelsverkaufsfläche bzw. einen Verkaufsflächenbesatz von 1,4 qm/EW verfügen, was als „verträgliche Zielgröße“ angesehen wird (Cottbus STEK, S. 49-50). Diese Zielgröße wird dann unter Hinweis auf die „Sicherung einer ausgewogenen Branchenstruktur“ sortimentsspezifisch dergestalt umgebrochen: Es ist der „Flächenbedarf nach Branchengruppen folgendermaßen zu entwickeln: periodischer Bedarf 54.000 qm; aperiodischer Bedarf 138.000 qm, davon ‚Textil, Bekleidung‘ u.ä. 45.000 qm, ‚Einrichtungsgegenstände‘ 43.000 qm, ‚Bau- und Gartenmarkt‘ 23.000 qm, ‚Sonstige Waren‘ 27.000 qm“ (Cottbus STEK, S. 49).

Mit Bremen liegt ein Beispiel vor, bei dem im betreffenden Planwerk ein Umsatzziel formuliert wird: Dort wird festgehalten, daß „der Umsatzzuwachs im Einzelhandel um 2,5 % p.a., d.h. um 45 % in 15 Jahren steigen“ muß, um „die Entwicklung Bremens gemäß dem Sanierungsziel wieder an die Entwicklung der Bundesrepublik anzukoppeln und Bremen wieder in die Rolle eines regional ausstrahlenden Oberzentrums zu bringen“ (Bremen, SEK, S. 62). Dies erfordert aus Bremer Sicht ein Verkaufsflächenzusatzpotential von 225.000 qm bis zum Jahr 2008/10. Im Zentrenkonzept wird bereits dessen grobe räumliche Aufteilung vorgenommen: Danach sollen 60.000 qm Verkaufsfläche in der Innenstadt entstehen, 100.000 qm im Mittelzentrum Vegesack sowie in den Nebenzentren, und 65.000 qm werden für die Einzelhandelsentwicklung für „verkehrsgünstige und gleichzeitig integrierte Lagen“ vorgesehen (vgl. Bremen, SEK-Beschluß, S. 82). Gleichfalls weiß man bereits heute, daß 153.000 qm des ausgemachten Verkaufsflächenzusatzpotentials von 225.000 qm auf Betriebe des großflächigen Einzelhandels entfallen sollen, und dieses von Einzelhandelsgroßbetrieben getragene Verkaufsflächenvolumen wiederum zu 93.000 qm in Zentren verortet werden soll, während die verbleibenden 70.000 qm in Standorten außerhalb der Zentren angesiedelt werden (vgl. Bremen, SEK-Beschluß, S. 82). Insofern werden im Bremer Einzelhandelsplanungsansatz konkrete quantitative Ziele bezüglich der zukünftigen räumlichen Verteilung des Einzelhandels auf die Zentren und damit für die Zentrenstruktur getroffen.

Solche normativen Aussagen der anteilmäßigen Zuordnung des Einzelhandelsbesatzes auf einzelne Zentren- oder Standortkategorien innerhalb eines existierenden planerischen Zentrensystems werden auch in den Planwerken von Cottbus und Erfurt vorgenommen. Während in Cottbus eine Aussage zur Verteilung des bis 2010 möglichen Flächenzuwachses getroffen wird, wird im Erfurter Beispiel auf den Gesamtbestand abgestellt. Das „Räumliche Konzept des Einzelhandels / Zentrenmodell“ innerhalb des Stadtentwicklungskonzepts „Cottbus 2010“ sieht vor - orientiert an einer „polyzentralen Struktur“ - 40 % der zusätzlichen Verkaufsfläche auf die Innenstadt, 30 % auf die „Stadtbezirke Ost, Süd, West und Nord“ sowie 30 % auf „periphere Einkaufszentren und Fachmärkte“ zu verteilen (vgl. Cottbus, STEK, S. 49-50).



**Tabelle 7-10: Einzelziel Angebotsquantität**

Einzelziele Angebotsquantität	Aug	Ber	Bo	Brau	Bre	Cot	Do	Eft	FaM	Fbg	Hag	Hbg	Hil	Kar	Kiel	Köln	Lpzg	Lud	Mag	Man	Mül	Mün	Rost	Wit	Wür
Relative Besatzzahl angegeben (Zielgröße in qm Vkf/EW)	--	--	--	--	--	1,4	--	1,7	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Absolute Besatzzahl angegeben (Zielgröße Vkf in 1.000 qm)	--	--	--	--	--	192	--	250	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	360	--	--
Expansionsspielraum angegeben (Vkf in 1.000 qm; oder unspezifisch)	94	1.400	--	--	226	--	50 (i.d. City)	--	--	54	--	--	--	--	--	--	--	--	50-60 (City)	--	--	--	--	--	55-63
Bestandserhalt (Angabe unspezifisch)	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--

Quelle: Eigene Erhebung.

**Tabelle 7-11: Räumliche Einzelziele – Aussagen für spezifische Raum- und Standorttypen**

Räumliche Einzelziele – Aussagen für Raum- bzw. Standorttypen	Aug	Ber	Bo	Brau	Bre	Cot	Do	Eft	FaM	Fbg	Hag	Hbg	Hil	Kar	Kiel	Köln	Lpzg	Lud	Mag	Man	Mül	Mün	Rost	Wit	Wür
Einzelhandelseinrichtungen auf City konzentrieren, Stärkung des dortigen Angebots, ggf. City-Erweiterung	X	X	X	--	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Einzelhandelsentwicklung auf städtebaulich integrierte Subzentren lenken (Stadtbezirkszentren, Stadtteilzentren, Ortsteilzentren usw.) / Neu- und Weiterentwicklung der Nebenzentren im Sinne eines multizentrischen räumlich-funktionalen Siedlungsstrukturmodells	X	X	X	--	X	X	--	--	X	X	X	X	--	X	X	X	X	--	X	X	X	X	X	X	X
Gezielte Erweiterung der integrierten Zentren, um Flächenengpässe für zentrenrelevante Angebote zu beseitigen	X	--	--	--	X	--	--	--	X	X	--	X	--	X	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Weiterentwicklung bzw. Neuausweisung von Entwicklungsbereichen für großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nicht-zentrenrelevantem Warensortiment	X	--	--	X	X	--	X	--	X	--	--	--	X	--	X	--	--	X	--	--	--	X	--	--	--
Einzelhandelseinrichtungen auf Wohngebiete konzentrieren	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Ziel- und Maßnahmenkataloge für einzelne Stadtbereiche (Stadtteile, Standortbereiche) aufgestellt	X	--	X	--	X	--	X	--	X	--	--	--	--	X	--	--	X	X	--	--	--	X	--	--	--

Quelle: Eigene Erhebung.

Nach dem in Erfurt für die zukünftige räumliche Einzelhandelsstruktur angestrebten Zielzustand „verteilt sich die Verkaufsfläche in der Gesamtstadt zu etwa 50 bis 60 % auf die Innenstadt, zu etwa 15 % auf die nicht integrierten Standorte und zu etwa 25 bis 35 % auf die übrige Stadt“ (Erfurt, EEE 1990, S. 14). Hier geht es weniger um die Verteilung erwarteten zusätzlichen quantitativen Wachstums, als um räumliche Umorientierungen des Angebots im Saldo des An- und Absiedlungsprozesses der Einzelhandelsbetriebe.

Insgesamt spricht aus den vorgestellten Fallbeispielen ein hohes Maß an Zuversicht der verantwortlichen Planer und Stadtpolitiker, die für den Einzelhandel intendierte raum- und zentrenstrukturelle Standortzuordnung herbeiführen zu können, respektive auf den konkreten Prozeß der Einzelhandelsentwicklung im Sinne der räumlichen Zielsetzungen in erheblichem Maße steuernd einwirken zu können. Welche Instrumente dazu zur Verfügung stehen und ob und wie diese von den Kommunen eingesetzt werden, wird an späterer Stelle diskutiert.

Zunächst soll im folgenden Abschnitt ein Überblick gegeben werden, welche weiteren räumlichen Einzelziele in anderen Untersuchungsstädten existieren.

#### **7.4.4 Nominelle räumliche Einzelziele**

Um das von fast allen Fallbeispielstädten angegebene Oberziel der „Erhaltung bzw. Schaffung einer multizentrischen Struktur“ sowie dasjenige der „Räumlichen Bindung der Einzelhandelsfunktion an die Zentren“ näher zu spezifizieren, beschreiben die Untersuchungsstädte in ihren Einzelhandelszentrenkonzepten bzw. artverwandten Planwerken in der Regel weitere räumliche Einzelziele. Sie treffen Zielaussagen für spezifische Raum- und Standorttypen, wie dies Tabelle 7-11 zum Ausdruck bringt. Darin, daß Einzelhandelseinrichtungen in der City konzentriert werden sollen und das dortige Angebot zu stärken ist, wozu ggf. auch eine City-Erweiterung in Frage kommt, sind sich die Untersuchungsstädte (24) fast ausnahmslos einig. Gleiches gilt für das Ziel, die sonstige Einzelhandelsentwicklung auf städtebaulich integrierte Subzentren (etwa „Stadtbezirkszentren“, „Stadtteilzentren“, „Ortsteilzentren“ o.ä.) zu lenken und damit der Neu- und Weiterentwicklung von Nebenzentren als Tragwerk eines angestrebten allgemeinen multizentrischen räumlich-funktionalen Siedlungsstrukturmodells zu dienen (20 Städte). In einigen Fällen (7 Städte) wird als ergänzendes Ziel explizit eine gezielte räumliche Erweiterung der integrierten Zentren angestrebt, um Flächenengpässe für zentrenrelevante Einzelhandelsangebote zu beseitigen. Zu diesen Flächenengpässen kommt es, da solchen Betrieben die Ansiedlung an nicht-integrierten Standorten versagt werden soll, gleichzeitig aber innerhalb der Zentren nach existierendem Zuschnitt im Normalfall aufgrund des gegebenen dichten Geschäftsbesatzes, wegen der vorhandenen eher kleinteiligen Baustruktur historisch gewachsener Stadt- und Vorortkerne sowie aufgrund des hohen Miet- und Bodenpreisniveaus kaum Ansiedlungsmöglichkeiten für (bestimmte) großflächige Einzelhandelsbetriebstypen bestehen. Beispielsweise in Freiburg mußte „festgestellt werden, daß in diesen Zentren zur Zeit nur sehr wenige Baulücken oder Nachverdichtungsmöglichkeiten bestehen. Allerdings gibt es mehrere Baulücken am Rand dieser Zentren“, so daß vorgeschlagen wird, in diese Richtung „die zentralen Bereiche gezielt zu erweitern“ (Freiburg MZK 94:12).

Jedoch wird auf der Einzelzielebene auch die Erkenntnis der Städte (9 Fälle) formuliert, daß nicht jedweder großflächige Einzelhandel zwangsweise innerhalb der Zentren oder in Zentrenenerweiterungsgebieten verortet werden muß. Diese Städte sehen für großflächige

Einzelhandelsbetriebe, welche im wesentlichen nicht-zentrenrelevante Warensortimente führen, auch die Neuausweisung oder Vergrößerung von städtebaulich nicht-integriert liegenden Entwicklungsbereichen<sup>2</sup> (hoher Verkehrsgunst) vor.

Die Begründung für die auf Zentren bzw. integrierte Standortlagen ausgerichtete räumliche Einzelhandelsentwicklung erfolgt in allen untersuchten Planungsansätzen in einer ähnlichen Argumentation. Als exemplarisch dafür können die Beispiele Münsters oder Hamburgs wiedergegeben werden:

„Die in Münster vorhandenen und weiter zu entwickelnden Zentren sollen vor allem eine dauerhafte Versorgungsstruktur in der Stadt gewährleisten, in der die Kunden und Verbraucher ein vielfältiges und attraktives Versorgungs- und Dienstleistungsangebot bei geringem Zeit- und Wegeaufwand wahrnehmen können sollen. Da die Funktionsfähigkeit der Zentren wesentlich vom privaten Einzelhandel abhängt, sind die Zentren vor allem auch Standorte für die Erweiterung oder Neuansiedlung von Einzelhandelsbetrieben“ (Münster, EB FNP A 1999:51).

„Die historisch gewachsene sowie planmäßig ausgebaute polyzentrale Struktur der Stadt für die Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft mit Gütern und Dienstleistungen erfüllt die ihr zugewiesenen Funktionen. Das System der Zentralen Orte soll deshalb erhalten und ausgebaut werden. Zentren bilden für die Wohnbevölkerung wichtige Orientierungs- und Identifikationsmerkmale, die besonderer Pflege bedürfen. Von den zentrenbildenden Funktionen kommt (...) dem Einzelhandel besondere Bedeutung zu. Ihm sind die erforderlichen Entfaltungsmöglichkeiten einzuräumen“ (Hamburg, EB 1997:8). „Das System der zentralen Standorte hat sich für die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit Gütern und Dienstleistungen (...) bewährt. Es soll erhalten und weiterentwickelt werden. Vorhandene Zentren sind im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten zu stärken und - wo erforderlich - zu erweitern“ (Hamburg, EB 1997:62).

Die Äußerung von hoch abstrahierenden räumlichen Einzelzielen, wie sie in den untersuchten Beispielfällen vorgefunden wurde, ist alleine noch kein Garant dafür, daß in und mit dem Einzelhandelszentrenkonzept keine anderen, dem zuwiderlaufende Ziele oder Maßnahmen verfolgt würden. Teilweise erscheinen die Einzelhandelszentrenkonzepte in ihren Zielsetzungen durchaus nicht widerspruchsfrei, insbesondere nicht im Hinblick auf einen gewissen grundsätzlichen Dualismus zwischen Ordnungs- und Wachstumszielen (vgl. Tabelle 7-11 und 7-25). Es wird jedoch in keinem einzigen Fall eine systematische Überprüfung auf Konkurrenz, Komplementaritäten, Inkompatibilitäten oder Synergien, die zwischen den einzelnen Zielen bestehen könnten, durchgeführt. Vielmehr entsteht der Eindruck, daß die Ziele von den planenden Akteuren ad hoc und ganz unbefangen von Zweifeln über mögliche Unverträglichkeiten formuliert wurden. Dennoch haben die angegebenen Einzelziele, selbst wenn es sich um leerformelhafte Zielfloskeln handelt, eine wichtige Funktion, denn sie weisen die generell intendierte Handlungsrichtung aus und dienen damit als Integrationsfigur bzw. Vorziel aller konkretisierenden Zielstellungen und Maßnahmen. Darüber hinaus sind sie notwendiges Artikulationskonstrukt zur Kommunikation der komplexen Planungsinhalte gegenüber den Akteuren, die am Verfahren zu beteiligen bzw. in der Umsetzung zu involvieren sind. Freilich entkräftigt dies nicht den Vorwurf, die Eintrittsmöglichkeit von Handlungsinkonsistenzen nicht kritisch überprüft zu haben.

<sup>2</sup> Diese Ausweisung von Entwicklungsräumen wird im vorliegenden Zusammenhang trotz ihrer Unkonkretheit im Ortsbezug ebenfalls als eine räumliche Zielkategorie angesehen, da sie im Sinne einer Residualkategorie den städtischen Raum außerhalb der als Zentren apostrophieren Standortbereiche adressiert.

Im Dortmunder Planungsansatz ist die mit Blick auf die Vorschriften der Baunutzungsverordnung interessante Zielaussage zu finden, daß mit dem Einzelhandelszentrenkonzept keine pauschale Begrenzung der Verkaufsflächen von Einzelhandelsbetrieben, welche in Wohnsiedlungsbereichen ansiedeln wollen, auf ein Höchstmaß von 700 qm Verkaufsfläche stattfinden soll, während eine Agglomerationsbildung mehrerer Betriebe zu kleinen Einkaufszentren jedoch zu unterbinden sei (vgl. Dortmund, Ratsvorlage Aug. 99, S. 16). Offensichtlich soll dadurch, daß „im Einzelfall die Verkaufsflächen bis zu 1.500 qm betragen dürfen“ (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 99, S. 16), der Erkenntnis Rechnung getragen werden, daß ein als Nahversorgungsbetrieb zu apostrophierender und daher wohnstandortnah erreichbarer moderner Supermarkt heutzutage betreiberseitig unter dieser Verkaufsflächengrenze als unrentabel gilt und dementsprechend nicht errichtet wird. So gesehen ist die Aufrechterhaltung der dezentralen Nahversorgung in einem Dispersionsgrad, wie er von den Zentren unterster Hierarchiestufe der betreffenden örtlichen Zentrenhierarchie oder von Einzelhandelsstandorten in Streulage inmitten umgebender Wohnsiedlungsgebiete repräsentiert wird, nur um den Preis zu erreichen, diesen Supermärkten - in Konfrontation mit der Regelvermutung der BauNVO und im Falle Nordrhein-Westfalens auch mit den Bestimmungen des Einzelhandelserlasses - abzusprechen, daß ihr Sortiment zentrenrelevant ist, oder ihre „Raumverträglichkeit“, d.h. ihre städtebauliche Auswirkungslosigkeit, im Einzelfall nachzuweisen. Werden hierzu entsprechende Gutachten angefertigt, kann sich durchaus eine Verträglichkeit der Ansiedlung abzeichnen und auf diese Weise ein Beitrag zur Aufrechterhaltung der Nahversorgung in den Wohnsiedlungsbereichen selbst geleistet werden.

Auf einer konkretisierenden Ebene haben einige Untersuchungsstädte (9) im Sinne angewandter Handlungsprogramme für einzelne örtlich-konkret benannte Bereiche der Stadt (Stadtteile, Ortsteile, Standortbereiche) feinteilige Ziel- und Maßnahmenkataloge aufgestellt. Diesen kommt Instrumentalcharakter in Bezug auf die Erreichung der globalen Zielsetzung einer zentrenorientierten Einzelhandels- und Siedlungsstrukturentwicklung zu, weswegen erst bei der Instrumenten- und Maßnahmendiskussion (vgl. Kapitel 7.6.8) näher auf sie eingegangen wird.

#### **7.4.5 Betriebstypenspezifische Einzelziele und Exkurs „Lex Ikea“**

Die Analyse der Einzelhandelszentrenkonzepte auf betriebstypenspezifische Einzelziele sollte zeigen, inwieweit in den Kommunen über die rein räumlichen Attribute hinaus bereits normative Vorstellungen über die zukünftige örtliche Einzelhandelslandschaft bestehen bzw. einer besonderen Betonung für Wert befunden werden. Die Notwendigkeit, über solche Zielvorstellungen zu verfügen, ergibt sich für die Gemeinde spätestens dann, wenn durch rechtsförmliche Planungsmaßnahmen bestimmte Arten oder Unterarten des Einzelhandels aus ausgewählten Bebauungsplangebieten oder unbeplanten Innbereichen ausgeschlossen werden sollen, um dort eine Ansiedlungsimmunisierung zu erreichen (vgl. Kapitel 6.8.2.3, 6.8.2.4 und 6.8.3). Insgesamt zeigte es sich aber, daß dies nur in sehr wenigen Beispielen der Fall war (vgl. Tabelle 7-11a). Noch am häufigsten (8 Städte) wurde allgemein die räumliche Steuerung der Fachmarktentwicklung explizit als Aufgabe und Zielsetzung angeführt, teils wurden dabei auch konkrete Standortbereiche benannt. So besteht etwa im Beispiel von Mülheim / Ruhr eine „Aufgabe der Stadtentwicklung (...) darin, die Entwicklung der Fachmarktgebiete in geregelte Bahnen zu lenken (...), um eine weitgehende Verdrängung der traditionellen Zentren durch die Fachmarktgebiete zu verhindern“ (Mülheim, NES, S. 18). In Bremen wird „in

Zukunft verstärkt darauf zu achten sein, daß großflächige Vollsortimenter, Fachmärkte mit zentrenrelevanten Sortimenten und Einkaufszentren in vorhandene Zentrenstrukturen integriert werden“ (Bremen, SEK-Beschluß, S. 82).

Darüber hinaus gab es jedoch nur Einzelnennungen (vgl. Tabelle 7-11a): So wurde etwa im Fall von Dortmund das Ziel aufgestellt, daß ggf. ansiedlungswillige Factory-Outlet-Center nur einen Standort innerhalb der City einnehmen dürften. Gleichfalls in Dortmund wurde auch bestimmt, daß eine Nachfolgenutzung von nicht-integrierten Baumarktstandorten der ersten Generation durch anderen Einzelhandel nur nach Einzelfallprüfung erfolgen soll, wobei zentrenrelevante Sortimente jedoch grundsätzlich auszuschließen sind. In Würzburg hingegen wird das Ziel verfolgt, grundsätzlich keine weiteren großflächigen Lebensmittelanbieter und SB-Warenhäuser in den Stadtteilen zuzulassen. Demgegenüber lautet in Braunschweig das Ziel, keine „SB- und Verbrauchermärkte“ mehr in den Entwicklungsschwerpunkten für den großflächigen nicht-zentrenrelevanten Einzelhandel zuzulassen.

**Tabelle 7-11a: Betriebstypenspezifische Einzelziele**

Betriebstypenspezifische Einzelziele	Ja	Nein
Spezielle Beachtung von Baumärkten / Festlegung von Entwicklungsbereichen für Baumärkte / Folgenutzung von nicht-integrierten Baumärkten der 1. Generation durch Einzelhandel nur nach Einzelfallprüfung, zentrenrelevante Sortimente jedoch grundsätzlich ausgeschlossen	Do	Aug, Ber, Bo, Brau, Bre, Cot, Eft, FaM, Fbg, Hag, Hbg, Hil, Kar, Kiel, Köln, Lpzg, Lud, Mag, Man, Mül, Mün, Rost, Wit, Wür
Potentielle FOC-Ansiedlung nur in der City und nur nach Verträglichkeitsnachweis	Do	Aug, Ber, Bo, Brau, Bre, Cot, Eft, FaM, Fbg, Hag, Hbg, Hil, Kar, Kiel, Köln, Lpzg, Lud, Mag, Man, Mül, Mün, Rost, Wit, Wür
Allg. Steuerungsaufgabe Fachmarktentwicklung	Brau, Bre, Cot, Hbg, Hil, Köln, Man, Mül,	Aug, Ber, Bo, Do, Eft, FaM, Fbg, Hag, Kar, Kiel, Lpzg, Lud, Mag, Mün, Rost, Wit, Wür
SB-Lebensmittel- und Verbrauchermärkte in Entwicklungsschwerpunkten für den großflächigen nicht-zentrenrelevanten Einzelhandel nicht zulässig	Brau	Aug, Ber, Bo, Bre, Cot, Do, Eft, FaM, Fbg, Hag, Hbg, Hil, Kar, Kiel, Köln, Lpzg, Lud, Mag, Man, Mül, Mün, Rost, Wit, Wür
Keine großflächigen Lebensmittelanbieter und keine SB-Warenhäuser mehr in den Stadtteilen	Wür	Aug, Ber, Bo, Brau, Bre, Cot, Do, Eft, FaM, Fbg, Hag, Hbg, Hil, Kar, Kiel, Köln, Lpzg, Lud, Mag, Man, Mül, Mün, Rost, Wit

Quelle: Eigene Erhebung.

Es ist zu vermuten, daß betriebstypenspezifische Einzelziele in den Planwerken nur dann formuliert wurden, wenn in der betreffenden Standortkommune eine besondere betriebstypenspezifische Problemlage besteht. Diese erweist sich in Abhängigkeit der bisherigen Entwicklungsgeschichte der jeweiligen örtlichen Einzelhandelslandschaft als höchst individuell.

Entsprechend stellt die genaue empirischen Kenntnis der örtlichen Einzelhandelsstruktur sowie deren Bewertung im Sinne einer Defizitanalyse die Voraussetzung für die vorgefundenen weiteren Fälle betriebstypenspezifischer Aussagen dar. Meist in enger Übernahme vorliegender gutachterlicher Empfehlungen entwickeln die Kommunen normative gesamt- und/oder teilräumliche Vorstellungen über die Profilierung des Einzelhandelsangebotes. Weil das eine mit dem anderen in enger Beziehung steht, betrifft dies Aussagen über die Sortimentsstruktur genauso (vgl. Kapitel 7.4.6), wie Aussagen über die Betriebstypenstruktur. So wird etwa in Würzburg bestimmt: „Weitere großflächige Einzelhandelsgeschäfte außerhalb des Zentrums werden nur für nicht-innenstadtrelevante Sortimente zugelassen. Darüber hinaus besteht Bedarf für einen Fachmarkt für Babyausstattung und einen Fachmarkt für Bürobedarf“ (Würzburg, RK 99:3; vgl. auch S. 17). Am Rande ist hierzu kritisch anzumerken, daß damit allerdings bereits ex ante die ersten Präzedenzfälle zum Schaden der beabsichtigten Steuerungsstringenz angelegt werden, denn es handelt sich in beiden Fällen tatsächlich um Betriebe, deren Sortimente zu weiten Teilen als zentrenrelevant anzusehen sind.

Einige Städte verfügen über noch genauere Zielaussagen, indem sie einen bestimmten Betriebstyp bereits für einen ganz konkreten Standort im Sinn haben, d.h. die Errichtung eines schon detailliert beschreibbaren, meist großmaßstäblichen Projektes unter den Einzelzielen ansprechen können. In der Regel handelt es sich dabei um innenstadtnahe Einkaufszentren, City-Projekte (Waren- und Kaufhäuser, Passagen, Galerien) oder städtebaulich nicht-integrierte Fachmarkt- und Einrichtungswarenhausvorhaben.

### ***Exkurs „Lex-Ikea“***

Unter letzteren - so zeigten die Expertengespräche im Ergebnis - genießt die Fima Ikea eine besondere Bedeutung, denn in einer ganzen Reihe von Untersuchungsstädten wurde die Ansiedlung eines Ikea-Einrichtungswarenhauses entweder substantiell verfolgt oder war schon geschehen. Dabei war eine gewisse Sonderbehandlung im Hinblick auf die verlaubarbaren sonstigen Zielsetzungen und räumlichen Steuerungsansprüche festzustellen, die es fast rechtfertigen würde, von einer „Lex Ikea“ zu sprechen. So war etwa in Freiburg die bestehende Randsortimentsregelung mit einer „Beschränkung auf 400 qm (...) bei der Ansiedlung von Ikea nicht durchsetzbar“ (EG Freiburg) - ohne daß dies jedoch einen Einfluß auf die Errichtung genommen hätte -, und in Braunschweig werden die dort ausgesprochenen Sortimentslimitationen offensichtlich nicht befolgt: „Wenn Ikea einmal eine ordnungsrechtliche Verfügung bekommen hat, dann wissen die auch, daß erst einmal für 2 Jahre nichts zu befürchten ist“ (EG Braunschweig). Anhand des Raumordnungsverfahrens zur Ansiedlung des Ikea-Einrichtungshauses in Ulm läßt sich die Größenordnung erkennen, um die es bei solchen Projekten geht (und die von Ikea anscheinend regelmäßig weitestgehend durchgesetzt werden): Sollte das geplante Einrichtungshaus ursprünglich insgesamt 18.000 qm Verkaufsfläche umfassen und davon alleine die zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimente mindestens 3.460 qm Verkaufsfläche (19 %) einnehmen, so hat es die Raumordnungsbehörde für sachgemäß gehalten, den zentrenrelevanten Teil des Randsortiments auf maximal 2.950 qm Verkaufsfläche (16,4 %) zu begrenzen (vgl. Regierungspräsidium Tübingen, 2000:17-18). Nach Erkenntnissen des Regierungspräsidiums Tübingen (2000:18) liegt der zentrenrelevante Anteil, der Ikea bei anderen Ansiedlungen in Deutschland in entsprechenden Raumordnungsverfahren als gestattungsfähiges Randsortiment festgesetzt wurde, bei ähnlichen Größen, etwa in Walldorf bei 2.800 qm Verkaufsfläche (20 %), in Hannover bei 2.700 qm Verkaufsfläche (18 %), in Freiburg bei 2.640 qm Verkaufsfläche (17 %) und (ohne ROV) in Sindelfingen bei 2.440 qm Verkaufsfläche (16 %). Daß damit insgesamt der Schwellenwert der Großflächigkeit um das drei- bis vierfache überschritten wird, liegt auf der Hand. Die Dimension der mit den Ikea-Häusern erfolgenden Ansiedlung zentrenrelevanter Sortimente in nicht-integrierter Standortlage und die davon ausgehenden städtebaulich negativen Wirkungen werden plastischer, wenn man sich besieht, wie im Beispiel Ulms die konkrete Zusammensetzung der Randsortimente aussieht (vgl. Regierungspräsidium Tübingen, 2000:3): Mit „Kunstgewerbe“ auf 280 qm, „Bilder-/Kunstgegenstände“ auf 350 qm, „Glas, Porzellan, Keramik“ auf 390 qm, „Haushaltswaren, Küchenbedarf“ auf 350 qm, „Elektrokleingeräte“ auf 50 qm, „Spielwaren“ auf 220 qm, „Bettwaren“ auf 400 qm, „Haus- und Heimtextilien, Tischwäsche“ auf 410 qm, „Gardinen u. Zubehör“ auf 350 qm sowie „schwedische Spezialitäten (Lebensmittel)“ auf 150 qm (jeweils Verkaufsfläche) entspricht dies einer bereits größeren Agglomeration von Fachgeschäften.

Im Fall von Erfurt, mit seiner aufwändig sanierten Innenstadt, gibt es sogar Bestrebungen, den „Regionalen Raumordnungsplan Mittelthüringen“ abzuändern, nur um die Ansiedlung eines Ikea-Hauses, welches mit dem kategorisch aus Sicht des Unternehmens einzig in Frage

kommenden Standort weder dem Erfurter „Entwicklungsplan Einzelhandel“ noch den im Regionalplan von 1998 formulierten Zielen entspricht, zu ermöglichen. Dazu soll von dem Ziel 4.3.3.8 des Regionalplans, welches die siedlungsräumliche Integration großflächiger Einzelhandelsbetriebe vorsieht, ausdrücklich die Ansiedlung „eines großflächigen Möbelhauses im Westen der Landeshauptstadt Erfurt“ ausgenommen werden (RROP Mittelthüringen - Planänderungsentwurf, 2003:3). Der Änderungsvorschlag wird damit begründet, daß sich die „Firma Ikea (...) nach Angaben der Stadt Erfurt trotz anderer unproblematischerer Angebote seitens der Stadt auf einen städtebaulich nicht integrierten Standort festgelegt [hat], von dem sie sich erhofft, von zwei Autobahnen aus gesehen werden zu können. Weil die Stadt Erfurt Ikea als so bedeutsam für das Image der Stadt ansieht, erstrebt sie mit dem Planänderungsverfahren im Falle von Ikea vom städtebaulichen Integrationsgebot abzusehen“ (RROP Mittelthüringen - Planänderungsentwurf, 2003:3). Weil offensichtlich ein Primat der Politik über die Planung herrscht, soll über den - nach eigener expliziter Feststellung des Änderungsentwurfs - „weder städtebaulich noch stadtfunktional integrierten Standort hinweggesehen“ werden (RROP Mittelthüringen - Planänderungsentwurf, 2003:7). Zwar sieht man den für das Ikea-Projekt vorgesehenen „Mikrostandort auf der ‚Grünen Wiese‘ (...) in Konflikt“ mit bestehenden Raumordnungsvorschriften (RROP Mittelthüringen - Planänderungsentwurf, 2003:3), aber die Lösung ist einfach: „Soll Ikea am vorgesehenen Standort zugelassen werden, so muß diese Festsetzung geändert werden“ (RROP Mittelthüringen - Planänderungsentwurf, 2003:3) - und nicht etwa der Standort für das Vorhaben. Eine derartige sich anbahnende Kapitulation der Raumordnung vor Investoreninteressen in einer Zeit zu sehen, in der gerade - nicht zuletzt mit dem noch jungen „Regionalen Raumordnungsplan Mittelthüringen“ aus dem Jahr 1998 selbst - die ersten Regelungen zur räumlichen Einzelhandelsentwicklung ihren beispielgebenden Eingang in die Regionalpläne zu finden beginnen, muß den Beobachter nicht nur in erhebliches Erstaunen versetzen, sondern berechtigt auch, tatsächlich von einer „Lex Ikea“ zu sprechen.

Eine andere Aussagenvariante bleibt etwas unkonkreter, indem von den Städten lediglich darauf gedrungen wird, daß auch Ansiedlungsmöglichkeiten für „neue“ bzw. „moderne“ Betriebstypen geschaffen werden müßten, womit dann in der Regel - in unterschiedlicher Zusammensetzung und Terminologie - die großflächigen Betriebstypen SB-Warenhaus, Verbrauchermarkt, Fachmarkt und Einkaufszentrum gemeint sind. So ist etwa nach der in Mülheim / Ruhr herrschenden Auffassung „nicht zu leugnen (...), daß (...) auch ein SB-Warenhaus und Fachmarktkonzentrationen (...) Teil einer ‚kompletten‘ Stadt“ (Mülheim Hauptstudie; S. 17) seien, und in Hamburg wird betont, daß auch „Neuen Betriebsformen im Einzelhandel, wie Verbraucher- und Fachmärkten, die von einem großen Teil der Bevölkerung für den Einkauf präferiert werden, (...) Entfaltungsmöglichkeiten einzuräumen“ sind (Hamburg, EB 1997:62).

Cottbus gibt ein Beispiel für quantitative Aussagen, die in Bezug auf einzelne Betriebstypen getroffen werden: Hier wird als Ziel geäußert, daß sich der beabsichtigte Verkaufsflächenzuwachs u.a. alleine aus einem „vorgesehenen Anteil von 30 % für periphere Einkaufszentren und Fachmärkte“ (Cottbus, STEK, S. 50) speisen solle.

Auch hinsichtlich der zu sichernden Nahversorgung werden betriebstypenspezifische Zielaussagen getroffen. So wird in Bremen explizit angesprochen, daß es „an Einzelstandorten im Wohnquartier ‚Nachbarschaftsgeschäfte‘, teilweise auch Supermärkte“ gibt, welche

„städtebaulich erwünscht und deshalb auch planungsrechtlich zu ermöglichen sind, um die weniger mobilen Bevölkerungsgruppen ausreichend und quartiersnah versorgen zu können“ (Bremen, SEK, S. 69). Deshalb soll auch und gerade bei „Neuplanungen (...) Raum für entsprechende Ansiedlungen ermöglicht werden, um Funktionsmischung - auch im Geschößwohnungsbau - in der Zukunft zu eröffnen“ (Bremen, SEK-Beschluß, S. 82). Über dieses Beispiel hinaus ist auf Hildesheim zu verweisen, wo ebenfalls - allerdings mit einer anderen Aussagerichtung als im bereits oben dargestellten Dortmunder Fallbeispiel - auf den zu gestattenden Verkaufsflächenumfang von Einzelhandelsbetrieben, die für die Abdeckung des Nahversorgungsbedarfs vorgesehen sind, eingegangen wird. Dort heißt es zur wohnstandort-nahen Grundversorgung:

„Der tägliche Bedarf, insbesondere Lebensmittel, soll durch ‚Nahversorger‘ in den Stadtteilen sichergestellt werden. Dafür sind Läden mit einer Verkaufsfläche von ca. 700 qm (= bei Lebensmitteln wirtschaftlich optimale Betriebsgröße) dort zu sichern oder zuzulassen, wo überwiegend gewohnt wird. Der Zusammenschluß unterschiedlicher Branchen zu Ladenzentren soll gefördert werden, wenn damit die Versorgung des umliegenden Siedlungsgebietes gesichert wird“ (Hildesheim, Sitzungsvorlage Märktekonzept, S. 3).

Über die Verkaufsflächenobergrenze von Betriebstypen, die als Knoten zur Aufrechterhaltung eines dicht geknüpften Nahversorgungsnetzes eingesetzt werden sollen, gibt es offensichtlich unterschiedliche Ansichten. Während einige Fallbeispielstädte erwarten, daß diese Aufgabe von Betrieben mit einer maximalen Verkaufsfläche von 700 qm ausgefüllt werden sollte, wollen andere auch wesentlich größeren Geschäften des Lebensmitteleinzelhandels global erlauben, sich außerhalb der Zentren anzusiedeln – wohlweislich planungs- und genehmigungsrechtliche Schwierigkeiten einkalkulierend.

#### 7.4.6 Sortimentsspezifische Einzelziele

In enger Verknüpfung mit den betriebstypenspezifischen Einzelzielen stehen die sortiments-spezifischen Einzelziele, von denen bei der Plananalyse jedoch ebenfalls nur eine geringe Anzahl festgestellt werden konnte (vgl. Tabelle 7-11b), sieht man von einer Ausnahme ab: Neun Untersuchungsstädte formulierten explizit das Ziel, daß die Zulässigkeit von Einzelhandelsansiedlungen in bestimmten Standortlagen fortan unter einem allgemeinen Sortimentsvorbehalt steht. Entscheidend soll es darauf ankommen, in nicht-integrierten Standortlagen keinen Einzelhandelsbetriebe mehr zuzulassen, die zentrenrelevante Sortimente führen.

**Tabelle 7-11b: Sortimentsspezifische Einzelziele**

Sortimentsspezifische Einzelziele	Ja	Nein
Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben steht allg. in Abhängigkeit von der Standortlage sowie der Zentrenrelevanz des Sortiments	Aug, Brau, Cot, Fbg, Hbg, Kar, Köln, Mag, Wür	Ber, Bo, Bre, Do, Eft, FaM, Hag, Hil, Kiel, Lpzg, Lud, Man, Mül, Mün, Rost, Wit
Ansiedlung von spezialisierten und hochwertigen Sortimenten und innovativen Betriebstypen / Angebotsformen in der City	Do	Aug, Ber, Bo, Brau, Bre, Cot, Eft, FaM, Fbg, Hag, Hbg, Hil, Kar, Kiel, Köln, Lpzg, Lud, Mag, Man, Mül, Mün, Rost, Wit, Wür
Normative Aussage über die Angebotsstruktur des Einzelhandels in Bezug auf die Fristigkeitsgruppen	Do	Aug, Ber, Bo, Brau, Bre, Cot, Eft, FaM, Fbg, Hag, Hbg, Hil, Kar, Kiel, Köln, Lpzg, Lud, Mag, Man, Mül, Mün, Rost, Wit, Wür

Quelle: Eigene Erhebung.

Welche Sortimente dabei als zentrenrelevant oder nicht-zentrenrelevant anzusehen sind, ergibt sich dabei aus entsprechenden Sortimentslisten, welche die Städte ausarbeiten (vgl. Kapitel 7.5.4). Dies können sie ggf. auch in Übernahme von oder in Anlehnung an Sorti-



mentslisten tun, die von übergeordneten Planungsinstanzen (vgl. etwa Einzelhandelserlaß NW) erarbeitet wurden.

Über diesen allgemeinen Sortimentsvorbehalt hinaus aber wurden nur sehr wenige weitere sortimentsspezifische Einzelziele formuliert. In Hildesheim will man in nicht-integrierten Lagen generell Ansiedlungsmöglichkeiten für großflächige Betriebe schaffen, denkt dabei insbesondere aber an Betriebe der Fachmarktsegmente Fahrzeugzubehör, Möbel, Baubedarf, Gartenbedarf, Getränke (vgl. Hildesheim, Sitzungsvorlage Märktekonzept, S. 7 und 10). Mit klarer quantitativer Aussage traten lediglich noch die Beispiele von Erfurt und Cottbus in Erscheinung, die normative Zielsetzungen über die sortimentsbezogene Angebotsstruktur des Einzelhandels beinhalteten: Die Einzelhandelsentwicklungsplanung Erfurt 1990 sah vor, daß 30 % der für den Zielhorizont vorgesehenen Verkaufsfläche durch Angebote des periodischen Bedarfs und 70 % durch Angebote des aperiodischen Bedarfs (45 % mit zentrenrelevanten und 25 % mit nicht-zentrenrelevanten Angeboten), vereinnahmt werden sollte (vgl. Erfurt, EEE 1990:10). In Cottbus wurde ebenfalls die Aufteilung zwischen periodischem und aperiodischem Bedarf vorgenommen, darüber hinaus wurden aber Zielgrößen im Sinne absoluter Verkaufsflächenangaben für einzelne Sortimentsbereiche, z.B. „Textil- und Bekleidung“ (45.000 qm), „Einrichtungsgegenstände“ (43.000 qm) und „Bau- und Gartenmarkt“ (23.000 qm), zur „Sicherung einer ausgewogenen Branchenstruktur“ bestimmt (Cottbus, STEK, S. 49)

Die Ausformulierung substantieller sortimentsspezifischer Zielsetzungen im entwicklungsplanerischen Sinne setzt zwingend voraus, daß eine umfassende Markt- und Standortanalyse des ortsansässigen Einzelhandels sowohl auf der Angebotsseite als auch auf der Nachfrageseite durchgeführt und dabei zusätzlich auch die regionale Angebots- bzw. Wettbewerbssituation berücksichtigt wird (vgl. Kapitel 8.2.1 zu den Anforderungen, die an Einzelhandelsgutachten als Teil der Erarbeitung gesamtstädtischer Einzelhandelszentrenkonzepte zu stellen sind). Nur auf diese Weise lassen sich möglicherweise bestehende Defizite des lokalen Einzelhandelsangebotsprofils aufdecken und - unter kritischer Beachtung der regionalen Angebotstrukturen - durch marktgerechte Angebotsvervollständigungen beseitigen. Dies steht jedoch im wesentlichen nur mittelbar im Einflußbereich der Städte, da sie lediglich das erforderliche Baurecht schaffen können. Über dies hinaus steht ihnen kaum mehr als das Instrumentarium der Wirtschaftsförderung offen, um die gewünschten Ansiedlungen von Geschäften ganz bestimmter Branchen bzw. Sortimente zur Erhöhung der Gesamtattraktivität des betreffenden Einzelhandels-Standortbereichs zu realisieren.

#### **7.4.7 Verbrauchergruppenspezifische Einzelziele / Nahversorgung**

Angesichts der in einigen wenigen Fällen sehr detaillierten Zielvorstellungen, welche die Kommunen über die künftige Einzelhandelsstruktur hinsichtlich Betriebstyp, Sortiment und Betriebsstandort geäußert haben, liegt es nahe anzunehmen, daß von den Gemeinden auch verbrauchergruppenspezifische Ziele gefaßt werden (vgl. Tabelle 7-12). Dies war jedoch bei den untersuchten Fallbeispielen nicht festzustellen. Keine einzige Stadt hatte neben den angebotsseitigen Einzelzielen auch solche formuliert, die sich auf etwaige Bedürfnisse bestimmter Gruppen der ansässigen Bevölkerung - als solche kämen beispielsweise alte Menschen, Alleinerziehende, Arme, Singles, Großfamilien, aber auch Reiche, Touristen oder Ausländer in Betracht - beziehen. Allerdings besteht eine Ausnahme. Man könnte argumentie-

ren, daß dies implizit und jedenfalls für einige Gruppen im Wege der Zielformulierung für die flächendeckende Aufrechterhaltung des wohnstandortnahen Grundversorgungsangebotes geschieht. In der Tat verfolgen - jedenfalls nominell - fast alle Untersuchungskommunen (23) dieses Ziel, welches sich ihnen ihrer Aussage nach insbesondere aus Gründen des Minderheitenschutzes bzw. der sozialen Verantwortung gegenüber weniger mobiler Verbrauchergruppen aufdrängt. Diese weniger mobile Minderheit der Stadtbewohner kann als eine spezifische - intern allerdings inhomogene - Verbrauchergruppe verstanden werden. In der dahingehenden Zielkonkretisierung der Untersuchungsgemeinden geht es dabei weniger (3 Städte) um eine Stärkung der Stadtbezirkzentren (auch dies firmiert in einzelnen Fällen unter „Nahversorgung“), sondern im wesentlichen wird die Aufgabe gesehen, eine Stärkung der Nahversorgungsangebote in den Stadtteilzentren (12 Städte) und/oder in den Wohnquartieren (9 Städte) vorzunehmen. In Karlsruhe etwa verlangt dieses Ziel sogar „Ausbau und Schaffung von Nahversorgungsgruppen mit einem Mindestangebot für den täglichen Bedarf, falls die Tragfähigkeit für ein D-Zentrum nicht gegeben ist“ (Karlsruhe, VEZM, S. 64), also die Aufrechterhaltung eines Versorgungsangebotes in der Fläche noch unterhalb der vierten Hierarchieebene des Zentrensystems.

Drei Städte (Erfurt, Hamburg, Münster) explizieren die Zielsetzung, daß Nahversorgungsangebote als integraler Bestandteil neuer Wohnquartiere bzw. Stadterweiterungsvorhaben zu planen und zu errichten sind, und vier Städte verfolgen den Aufbau neuer Nahversorgungszentren unterer Ordnungsstufe, die dann zu den bislang vorhandenen Zentren hinzutreten sollen. Auch die Aufwertung existierender Nahversorgungszentren zu Stadtteilzentren wird als eine Facette des Nahversorgungsziels ausdrücklich (Leipzig) bedacht. Ähnlich soll in drei Fallbeispielen (Karlsruhe, Magdeburg, Münster) versucht werden, existierende nicht-integrierte Einkaufszentren, Fachmarktzentren oder einzelne großflächige Einzelhandelsbetriebe zu poly-funktional komplettierten Stadtteil- oder Nahversorgungszentren weiterzuentwickeln. So sollen etwa in Karlsruhe einige großflächige Einzelhandelseinrichtungen an nicht-integrierten Standorten, „die aufgrund ihrer Größe und Auswirkungen auf die Versorgungsstruktur in das Zentrennetz eingebunden werden müssen, (...) Ansatzpunkte einer gezielten städtebaulichen Weiterentwicklung zu einem D-Zentrum sein“ (Karlsruhe, VEZM, S. 64) und Nahversorgungsfunktionen für angrenzende, unterversorgte Stadt- und Ortsteile übernehmen.

In Hamburg hingegen, wo man sich auch um die Erosion der untersten Ebene der Zentrenhierarchie sorgt, soll nach der bestehenden Zielsetzung der umgekehrte Weg gegangen werden, indem ggf. die D-Zentren um neue Angebote erweitert werden. So verfolgt der Senat

„weiterhin das Ziel, auch in den dünn besiedelten Stadtteilen und neu entstehenden Wohnquartieren den Bewohnerinnen und Bewohnern in angemessener Entfernung die Möglichkeit zu bieten, ihre Grundbedarfe zu decken. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, daß die Funktion der Stadtteilzentren (= C-Zentren) und in besonderem Maß die der lokalen Zentren (= D-Zentren) von Veränderungen des Verbraucherverhaltens und von der sich ändernden Angebotspolitik der Einzelhandelsunternehmen betroffen sind. (...) Soweit private Investitionen eine nachhaltige Modernisierung bestehender D-Zentren erwarten lassen, sollen - soweit mit dem System der zentralen Standorte vereinbar - auch die planungsrechtlichen Voraussetzungen für Flächenerweiterungen in begrenztem Maße geschaffen werden“ (Hamburg, Leitlinien, S. 4).

**Tabelle 7-12: Verbrauchergruppenspezifische Einzelziele / Nahversorgung**

Verbrauchergruppenspezifische Einzelziele	Aug	Ber	Bo	Brau	Bre	Cot	Do	Eft	FaM	Fbg	Hag	Hbg	Hil	Kar	Kiel	Köln	Lpzg	Lud	Mag	Man	Mül	Mün	Rost	Wit	Wür
Zielgruppenspezifische Aussagen	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Flächendeckende Sicherstellung der Nahversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs / Erhaltung der wohnungsnahen Grundversorgung	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	--	X	X	--	X	X	X	X	X	X	X
Stärkung der Stadtbezirkszentren – auch mit Angeboten aus dem mittel- und langfristigen Bedarfsbereich	--	--		--	--	--	X	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--
Stärkung der Nahversorgungsangebote in den Stadtteilzentren	--	--	X	X	--	--	X	--	--	X	--	X	X	X	--	--	--	X	X	--	--	X	--	X	X
Stärkung der Nahversorgungsangebote in den Wohnquartieren	--	--	X	X	--	--	X	--	--	--	--	X	--	X	--	--	--	X	--	--	X	X	--	--	X
Nahversorgungsangebote als integraler Bestandteil neuer Wohnquartiere	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--
Etablierung neuer Nahversorgungszentren unterer Ordnungsstufe	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	X	--	--	X		--	--	--	X	--	--	--
Aufwertung existierender Nahversorgungszentren zu Stadtteilzentren	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X		--	--	--	--	--	--	--
Entwicklung existierender nicht-integrierter Einkaufszentren, Fachmarktzentren oder einzelner großflächiger Einzelhandelsbetriebe zu Stadtteil- oder Nahversorgungszentren	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--		X	--	--	X	--	--	--

Quelle: Eigene Erhebung.

#### 7.4.8 Bauflächenspezifische Einzelziele

Als ein Komplex weiterer räumlicher Zielsetzungen ließ sich in den untersuchten Planwerken die Adressierung von bauflächenspezifischen Einzelzielen identifizieren. Hier ist der Raumbezug etwas anders gelagert als bei den oben vorgestellten Zielsetzungen: Während der Raum dort direktes Bezugsobjekt ist, wird er hier nun als Artefakt seiner planungsrechtlichen Abstraktion in den verschiedenen Kategorien, die das Baugesetzbuch vorsieht, angesprochen. Insofern handelt es sich bei den bauflächenspezifischen Einzelzielen auch eher um Instrumentalziele, als um Ziele, die den Raum direkt und in seinen materiellen Attributen zum Gegenstand haben. So wird in der an späterer Stelle zu führenden Instrumenten- und Maßnahmendiskussion darauf noch genauer einzugehen sein, denn in vielen Beispielstädten ist der Einsatz „harter“ baurechtlicher Regelungsmöglichkeiten integraler Bestandteil der Maßnahmenplanung (vgl. Kapitel 7.5.7).

Nicht wenige Untersuchungsstädte formulieren bauflächenspezifische bzw. baugebietsspezifische Ziele als Anspruch ihres Handelns aber auch schon ausdrücklich und unmittelbar auf der Ebene der Einzelziele. Dabei zeigt sich eine weite Spanne unterschiedlicher Möglichkeiten und tatsächlicher Ausprägungen (vgl. Tabelle 7-13). Da die Schaffung planungsrechtlicher Grundlagen sowohl für die Verfolgung eines Wachstumspfad, als auch für die Umsetzung einer restriktiven, aktiv standortsteuernden Einzelhandelspolitik eine unverzichtbare Voraussetzung darstellt, stehen die bauflächen- bzw. baugebietsspezifischen Zielsetzungen in Zusammenhang mit der oben dargestellten Grundintention des Planungsansatzes (vgl. Kapitel 7.3.2). Entsprechend werden beispielsweise die Zielsetzung „Restriktive Überplanung bestehender Industrie- und Gewerbegebiete / Ausschluß des Einzelhandels oder Sortimentsbeschränkung“ und die Zielsetzung „Ausweisung neuer Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel mit der Beschränkung auf nicht-zentrenrelevante Sortimente“ vorgebracht. Es ist eine ganze Vielfalt von Zielsetzungen zu beobachten, die sich aus der Individualität der örtlichen Einzelhandelslandschaft und ihrer räumlichen Entwicklungsgeschichte - dies auch als Abbild bisheriger Problemwahrnehmung und Planungspolitik - erklärt.

Ohne hier im einzelnen auf die Vielfalt der Spielarten eingehen zu können (vgl. dazu Tabelle 7-13), geht es den Untersuchungsstädten zusammenfassend darum, einerseits Ansiedlungsmöglichkeiten in bestimmten Raumkompartimenten zu verhindern, andererseits Ansiedlungsmöglichkeiten in anderen Raumkompartimenten zu ermöglichen. Das löst im wesentlichen rechtsförmliche Planungsaufgaben mit den Zielsetzungen aus

- Ansiedlungsmöglichkeiten im unbeplanten Innenbereich zu verhindern und bestehenden Einzelhandelsagglomerationen bzw. Einzelhandelsnutzungen einen - ggf. restriktiven - planungsrechtlichen Rahmen zu verschaffen;
- Ansiedlungsmöglichkeiten in bestehenden Industrie- und Gewerbegebieten zu verhindern (Anpassung der Bebauungspläne an die aktuelle Baunutzungsverordnung, Ausschöpfung von Festsetzungsmöglichkeiten);
- bestehende (unbeschränkte) Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel - unter zielorientierter Ausnutzung der (limitierenden) Festsetzungsmöglichkeiten - zu überplanen, um einerseits einen Bestandsschutz für ansässige Betriebe zu erwirken, andererseits aber ggf. neu hinzutretende Betriebe adäquaten Sortiments- und Verkaufsflächenbeschränkungen zu unterwerfen sowie darüber hinaus auch qualitative strukturelle und städtebauliche Verbesserungen zu erlangen;
- neue Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel - unter zielorientierter Ausnutzung der (limitierenden) Festsetzungsmöglichkeiten - auszuweisen.

**Tabelle 7-13: Nominell geäußerte bauflächenspezifische Einzelziele**

Bauflächenspezifische Einzelziele	Aug	Ber	Bo	Brau	Bre	Cot	Do	Eft	FaM	Fbg	Hag	Hbg	Hil	Kar	Kiel	Köln	Lpzg	Lud	Mag	Man	Mül	Mün	Rost	Wit	Wür
Planerische Absicherung des unbeplanten Innenbereichs	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	?	--	--	?	--	--	--	--	--	X	--	--	--	X
(Restriktive) Überplanung faktisch bestehender Agglomerationen des großflächigen Einzelhandels als EH-Sondergebiete – nachsorgende Sanktionierung	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	?	--	--	?	--	--	--	?	--	X	--	--	--	--
Qualitative Weiterentwicklung bestehender EH-Sondergebiete / Branchenprofilierung, städtebauliche Aufwertung, verbesserte Verkehrsanbindung	--	--	--	X	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	?	--	--	--	?	--	--	--	--	--	--
Quantitative Weiterentwicklung bestehender EH-Sondergebiete mit der Beschränkung auf nicht-zentrenrelevante Sortimente	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	X	--	--	?	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Restriktive Überplanung bestehender Sondergebiete	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	?	--	--	?	--	--	?	?	--	X	--	--	--	--
Quantitative Weiterentwicklung bestehender EH-Sondergebiete ohne Sortimentsvorbehalt	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	(X)	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Keine Ausweisung neuer EH-Sondergebiete	--	--	--	--	--	--	X	X	--	--	--	--	--	--	?	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Ausweisung neuer EH-Sondergebiete für nicht-zentrenrelevanten Einzelhandel	--	--	--	X	--	?	--	--	--	--	--	?	X	--	?	X	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Restriktive Überplanung bestehender Industrie- und Gewerbegebiete – Ausschluß des Einzelhandels oder von bestimmten Unterarten	--	--	--	X	--	?	X	X	--	X	--	X	X	--	?	--	--	?	?	?	X	--	--	--	X
Transformation aller oder einiger Gewerblicher Bauflächen in EH-Sondergebiete	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	?	--	--	--	--
Grundsätzlicher Ausschluß der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb der Zentren- und Sondergebietsstandorte	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	X	?	X	--	--	?	--	--	--	--	--	--
Erlaß einer Veränderungssperre für GE-Bereiche mit hohem Ansiedlungsdruck	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	?	--	--	?	--	--	?	?	--	?	--	--	--	--

Quelle: Eigene Erhebung.; ? = Angabe fehlt bzw. war nicht eindeutig.

So ist es etwa in Mülheim / Ruhr ein

„wesentliches Ziel des neuen FNP-Konzepts (...), eine weitere Streuung und Ausdehnung der großflächigen Einzelhandelsstandorte zu verhindern und lediglich die wenigen etablierten Standorte als entsprechende Sondergebiete ‚für Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe‘ planerisch zu sichern. (...) Mit dieser zurückhaltenden Darstellung von Sondergebieten für großflächigen Einzelhandel soll erreicht werden, daß künftige Neuansiedlungen wieder mehr auf Standorte innerhalb der dargestellten Zentrenbereiche bzw. die dargestellten Sondergebiete gelenkt werden können“ (Mülheim, Hauptstudie, S. 17).

Zusammenfassend können die genannten Zielsetzungen der Aufgabe der Herstellung einer rechtsförmlichen Handlungsgrundlage innerhalb und für das Einzelhandelskonzept - in Form eines Arbeitsprogrammes für die verbindliche Bauleitplanung - zugeordnet werden. Ein derartiges, auf einer vollständigen Baurechtsinventur fußendes Arbeitsprogramm stellt einen der drei zentralen Bestandteilen eines Einzelhandelszentrenkonzepts dar (vgl. Kapitel 6.5 und Abbildung 6-2). In diesem Sinne ist zum Beispiel in Mülheim / Ruhr die Erstellung eines solchen Arbeitsprogrammes als eigenständige Aufgabe begriffen worden: Dort wurde die Stadtverwaltung „beauftragt, bis Ende 1999 dem Rat der Stadt einen Maßnahmenkatalog zu erstellen, der die Möglichkeit der Nutzung von Grundstücken durch großflächigen Einzelhandel (im Sinne des Einzelhandelserlasses vom 07. Mai 1996 des Landes NRW) an hierfür nicht geeigneten Standorten ausschließt. In diesem Zusammenhang sind die Stadtbereiche zu definieren, in denen bestehende Bebauungspläne entsprechend geändert oder neue Bebauungspläne aufgestellt werden“ müssen (Mülheim, NES, Anhang).

#### **7.4.9 Sonstige besondere Einzelziele**

Neben den bislang aufgeführten Einzelzielen, die sich thematischen Kategorien zuordnen lassen, wurden in den untersuchten Einzelhandelszentrenkonzepten einige weitere Einzelziele genannt. Vier Städte (Braunschweig, Bremen, Cottbus, Dortmund) unterstrichen die Zielsetzung der „Förderung der Erlebensqualität, Stärkung der funktionalen Vielfalt und Nutzungsmischung in der City“. Gleiches möchten Cottbus und Freiburg auch für die Ebene der Stadtteilzentren erreichen. Beidem liegt die Absicht zugrunde, die Zentren durch die Profilierung als Einkaufsbereiche, die einen hohen Erlebnis- und Unterhaltungswert aufweisen, von den - dann eher auf den Versorgungseinkauf orientierten - Angeboten in siedlungsräumlich peripherer Standortlage abzusetzen. Dies ist ein Indiz dafür, daß in einigen Städten die Rolle der Innenstadt zukünftig neu verstanden werden soll: Es steht nicht mehr alleine ihre bisherige Hauptfunktion als Haupteinkaufsstandort im Vordergrund der Entwicklungsüberlegungen, sondern es wird daran gedacht, das Nutzungsspektrum um ausgewählte Funktionen und Angebote zu erweitern. So geht es im Beispiel Dortmunds um die „Förderung der Erlebnisqualität der Dortmunder City: (...) Die attraktive Verknüpfung von Einkaufen, Unterhaltung und Vergnügen in den neuen Themencentern und Erlebniskaufhäusern braucht ihre städtebauliche Ergänzung in funktionaler Vielfalt und besonderem urbanen Ambiente. Die Dortmunder City wird sich zum ‚Einkaufs- und Erlebniszentrum City Dortmund‘ verändern“ (Dortmund, Ratsvorlage, S. 12). In Bremen ist es das „Ziel einer langfristig angelegten Stadtentwicklung (...), die Innenstadt in ihrer Lebendigkeit zu stärken und neben dem Einzelhandel auch alle anderen Innenstadtfunktionen weiterzuentwickeln, denn die Fülle der Gelegenheiten ist der komparative Vorteil der City gegenüber künstlichen Erlebniswelten an der Peripherie. Deshalb sind einseitige Ausrichtungen und funktionale Entmischungen zu vermeiden“ (Bremen, SEK-Beschluß, S. 75). Eine ähnliche Zielsetzung wird in Cottbus verfolgt, wo der „Schwerpunkt bei der Aufwertung und Entwicklung der Zentren (...) die

Herstellung einer Multifunktionalität, d.h. die räumliche Konzentration von Einzelhandels-, Gastronomie- und Dienstleistungsbetrieben unterschiedlicher Größe“ ist (Cottbus, STEK, S. 50). Während hierbei ausdrücklich auch die forcierte Ansiedlung von (kommerziellen) Freizeit- und Unterhaltungsangeboten in der Innenstadt erwünscht ist, versucht man gleiches im Fallbeispiel Würzburg - nur in umgekehrter Argumentationsrichtung: Dort lehnt man eine Funktionsanreicherung für nicht-integrierte Standorte großflächigen Einzelhandels kategorisch ab und es wird ausdrücklich als Zielsetzung betont: „Städtebaulich nicht erwünscht sind Tendenzen, Standorte für Fachmärkte mit Freizeiteinrichtungen zu kombinieren; der typische Erlebniseinkauf bleibt der Innenstadt vorbehalten“ (Würzburg, RK 99:17).

In Hamburg gilt ein besonderes Einzelziel der Erhaltung der (historischen) städtebaulichen Qualität in den Zentren, um sie als wichtige stadtprägende, identifikationsstiftende Orientierungsbereiche zu bewahren:

„In diesem Zusammenhang ist die Förderung von Standorten mit einem kleinteiligen, differenzierten Einzelhandel in historisch gewachsenen Zentren bedeutend für die Wahrung gewachsener Strukturen und Milieus und damit auch entscheidend für den Erhalt und die sinnvolle Nutzung der historischen Bausubstanz. Da die Hansestadt in ihrer heutigen Ausdehnung aus einem Zusammenschluß zahlreicher Dörfer und Kleinstädte entstanden ist, sind diese historischen Zentren in besonderem Maße identitätsstiftend für die gesamte Stadt“ (Hamburg, Leitlinien, S. 6).

In anderen Fallbeispielstädten wird das Ziel formuliert, in der Konkurrenz mit dem Einzelhandel um knappe Flächen insbesondere für das produzierende Gewerbe Ansiedlungsmöglichkeiten zu sichern (Erfurt, vgl. EEE S. 7), oder durch eine geschickte räumliche Anordnung der Einzelhandelsstandorte zu einer effizienten Auslastung der Verkehrsinfrastruktur beizutragen (Witten, GMA 97:173).

#### **7.4.10 Verzichtseleistungen als Einzelziele**

Vor dem Hintergrund der von vielen Untersuchungsstädten auf der Zielebene betonten Absicht, eine zentrenorientierte räumliche Steuerung des Einzelhandels künftig verstärkt und restriktiv herbeiführen zu wollen, erscheint die Frage berechtigt, in wie weit sich dies auch in konkreten Verzichtseleistungen niederschlägt. Die Analyse zeigt allerdings, daß dies in kaum einem Fallbeispiel geschieht: Nur drei (Augsburg, Bochum, Cottbus) der 25 Untersuchungsstädte formulieren ausdrücklich ein solches Verzichtziel und wollen von der Realisierung bestimmter Einzelhandelsprojekte Abstand nehmen oder bestehende, mit Baurecht unterlegte Flächenpotentiale beschneiden. Eine der wenigen Ausnahmen stellt Würzburg dar, einerseits mit dem „Verzicht auf den Standort Aumühle als zusätzlicher Standort für großflächige Einzelhandelsbetriebe“ (Würzburg, RK 99:16) und andererseits mit dem Ortsbezug auf den Stadtteil Heidingsfeld, denn dort wird auf „ein zusätzliches SB-Warenhaus (...) verzichtet, um vorhandene und auszubauende Nahversorgungsstrukturen nicht zu gefährden“ (Würzburg, RK 2000:23).

Cottbus ist das einzige Beispiel einer Stadt, die auf der Zielebene eigene Planungen der Vergangenheit in Frage stellt: Für ein 5,7 ha großes Sondergebiet, für das 1993 ein Bebauungsplan aufgestellt wurde („Dissenchen-Ost“, mit der städtebaulichen Zielsetzung „Ansiedlung kleinteiliger Einrichtungen“ und der Nutzungs-Festsetzung „Einrichtungen für die Fremdenbeherbergung, Einkaufszentrum, Restaurants, Gaststätten, den Einrichtungen zugeordnete Wohnungen, Freizeitanlagen“), in welchem aber bislang keine Bebauung realisiert worden ist, wird ein Planänderungsverfahren beabsichtigt, das eine „Reduzierung

der Gesamtfläche und eine Änderung der Festsetzungen“ beinhaltet (Cottbus, STEK, S. 87; vgl. auch S. 53).

Ferner muß das Beispiel Augsburg in diesem Zusammenhang erwähnt werden, auch wenn der Verzicht hier nicht auf der Ebene allgemein abstrakter Zielsetzungen ausgedrückt wurde. Tatsächlich hat sich die Stadt aber im Ergebnis einer Überprüfung aller Standortbereiche, die bereits mit potenziell vom Einzelhandel zu beanspruchenden Baurechten ausgestattet sind oder sich aktuell im Planungsstand befanden, (im Sinne eines Handlungskatalogs für ausgewählte Stadträume) dazu entschieden, auf mögliche Einzelhandelsstandorte mit einem Verkaufsflächenumfang von insgesamt 65.200 qm zu verzichten (vgl. Augsburg, Konzept 1997:22).

#### **7.4.11 Zeitziele bzw. Planungshorizont**

Ein konstitutives Merkmal jedweder Planung ist - neben der räumlichen - ihre auch zeitliche Fixiertheit. In planungstheoretischer Hinsicht ist ein Planungsprozeß erst mit der Kontrolle seiner Zielerreichung, die ggf. in einem Fortschreibungszyklus endet, abgeschlossen (vgl. Abbildung 6.1). Das impliziert, daß die mit der Planung beabsichtigte Veränderung realer Verhältnisse auf einen bestimmten zukünftigen, fixierbaren Zeitpunkt terminiert ist. Ein solches feststehendes Zeitziel ist eine notwendige Voraussetzung eines koordinierten Instrumenteneinsatzes sowie einer zieladäquaten Maßnahmenbestimmung und -abfolge innerhalb des Planungsprozesses. Außerdem ist ein solcher feststehender Zukunftszeitpunkt Vorbedingung dafür, das bis dahin geschehene Planungshandeln einer kritischen Revision zu unterziehen, d.h. den materiellen Planungsgegenstand auf den Eintritt der erwünschten Wirkungen hin zu untersuchen und ggf. entsprechende Konsequenzen im Hinblick auf die Ziele, Instrumente und Maßnahmen der Planung zu ziehen. Um so mehr erstaunt es, daß nur die deutlich geringere Zahl der Städte (9) in den untersuchten Einzelhandelszentrenkonzepten bzw. in ihren artverwandten Planungsansätzen konkrete Zeitziele oder einen zeitlichen Planungshorizont genannt haben. Unter denjenigen Städten, die dies überhaupt getan haben, bewegt sich in drei Fällen (Augsburg, Kiel, Witten) das angegebene Zeitziel der Planung, ausgehend vom Eintritt der Plangültigkeit, in einer fünf- bis zehnjährigen Zeitdistanz in der Zukunft. Bei Leipzig und Erfurt wurde jeweils ein Zeitraum von fünf Jahren angegeben. Die bei einigen Fällen vorgesehene lange Gültigkeitsdauer von 10 bis hin zu 15 Jahren erklärt sich daraus, daß hier die Einzelhandelsplanung als integraler Bestandteil eines umfassenden Stadtentwicklungsplanes mitbehandelt wurde (Münster mit dem Horizont des Jahres 2009, Bremen und Ludwigshafen mit dem Horizont 2010 sowie Hamburg mit erwarteter Planrobustheit bis ca. 2013) und diese ihrem Zweck nach einen längerfristig gültigen Rahmen der räumlichen Siedlungsentwicklung vorgeben sollen. Aber nur in einem Beispiel (Augsburg) war mit dem Gewicht einer ausdrücklichen Zielformulierung ein Überprüfungs- und Fortschreibungsautomatismus nach einer bestimmten Zeitspanne (fünf Jahre) und damit eine auf einen bestimmten Zeitpunkt terminierte Gültigkeitsdauer vorgesehen. In Freiburg wurde zwar kein konkretes Zeitziel der Planung angegeben, aber es wurde immerhin mit der Beschlußfassung über das Konzept explizit von der Planungsverwaltung verlangt, daß sie nach drei Jahren über die getätigten Erfahrungen an den Stadtrat berichtet (vgl. Freiburg, Beschlußvorlage 1997).



## **7.5 Zur Anwendung kommende Instrumente und ihre Ausgestaltung bzw. vorbereitende Arbeitsschritte für einen zielkonformen Instrumenteneinsatz**

Zur Erreichung der in den Einzelhandelszentrenkonzepten formulierten Ziele ist es notwendig, über bestimmte Instrumente zu verfügen, die Voraussetzungen ihres Einsatzes zu schaffen und sie zur Anwendung zu bringen. Im folgenden wird dargestellt, auf welche Instrumente die Untersuchungskommunen zurückgreifen, um die selbst gestellte Aufgabe der räumlichen Einzelhandelssteuerung zielkonform zu bewältigen. Einerseits geht es dabei um Instrumente, die direkt auf der materiellen Wirkebene, die ins Auge gefaßt wird, ansetzen und daher in ihrer Anwendung gegenüber dem Planungsgegenstand unmittelbar sind. Andererseits sind auch mittelbar wirksame Instrumente zu bedenken, welche erst die notwendigen Voraussetzungen einer erfolgversprechenden Anwendung der anwendungsunmittelbaren Instrumente schaffen. In Einzelhandelszentrenkonzepten sind in der Regel mehrere Konstrukte der Verräumlichung von Sachverhalten und der qualifizierten Kategorienbildung unumgänglich, die einen derartigen „Vor-Instrumenten-Charakter“ aufweisen. Auf die technische Ausgestaltung beider Instrumentenarten, wie sie in den Fallbeispielstädten vorgefunden wurden, soll nachfolgend eingegangen werden. Vorweg geht es jedoch um die allgemeine Charakterisierung der in den Untersuchungsstädten beabsichtigten instrumentellen Strategie.

### **7.5.1 Gesamteinschätzung der instrumentellen Strategie**

In einer subjektiven Gesamtcharakterisierung der untersuchten Planungsansätze anhand der Ordnungspole von

- Anreizmitteln gegenüber Abschreckungsmitteln,
- formeller Festlegung gegenüber informeller Übereinkunft,
- Bindungswirkung gegenüber Unverbindlichkeit sowie
- Eininstrumentenansatz gegenüber Instrumentenmix

zeigt sich ein erstes zusammenfassendes Bild (vgl. Tabelle 7-14), mit welcher instrumentellen Strategie die Kommunen versuchen, die angegebenen Planungsziele zu verwirklichen. Es wird deutlich, daß die Untersuchungsstädte mit nur wenigen Ausnahmen einer Kombination aus Anreiz- und Abschreckungsmitteln den Vorzug geben. Nur wenige vertrauen ausschließlich auf Push- oder ausschließlich auf Pull-Kräfte. In der Regel wird der restriktiven Anwendung rechtsförmlicher Mittel der Bauleitplanung die Ausweisung von Expansionsräumen für den Einzelhandel gegenübergestellt. Ferner läßt sich erkennen, daß die räumliche Steuerung der Einzelhandelsfunktion bzw. der Instrumenteneinsatz ausnahmslos innerhalb eines formell gesetzten Rahmens erfolgt. Dies bedeutet nicht zwangsnotwendig eine Rechtsförmlichkeit der Planung im Sinne bauleitplanerischer Umsetzung, indes ist aber für alle Planungsansätze ein Stadtratsbeschluß erfolgt bzw. vorgesehen. Insofern ist auch ein gewisses Verbindlichkeitsniveau erreicht (vgl. Kapitel 6.2.5). Einige Planungsansätze weisen ein noch weiterreichendes Verbindlichkeitsniveau auf, indem das Ansinnen der räumlichen Einzelhandelsplanung in den Flächennutzungsplanungsprozeß inkorporiert und zum Gegenstand seiner Festsetzungen wird, sei es durch zeichnerische Darstellung im Hauptplan, sei es durch zeichnerische Darstellungen in Beiplänen oder sei es durch textliche Beiträge im Erläuterungsbericht.

**Tabelle 7-14: Typenbildung nach der instrumentellen Strategie**

Beispielstadt	Ordnungspole			
	Abschreckung (Push) vs. Anreiz (Pull)	Adaption in Konzept rechtsförmlicher Planung mit entsprechender Bindungs- wirkung vs. Keine Adaption in rechtsförmliche Planung, daher nur (geringe) Bindungswirkung einer informellen Planungsleitlinie	Selbstbindung durch Stadtratsbeschluß, formelle Beschlußfassung vs. Kein Stadtratsbeschluß erfolgt, nur informeller Charakter	Ein Instrument vs. Instrumentenmix
Augsburg	Kombination Push + Pull	Nicht rechtsförmlich umgesetzt	Selbstbindung vorgesehen durch StaRaB	Instrumentenmix
Berlin	Kombination Push + Pull	Integration in STEK- und FNP-Prozeß – rechtsförmliche Umsetzung vorgesehen	Selbstbindend durch Senatsbeschluß	Instrumentenmix
Bochum	Kombination Push + Pull	Nicht rechtsförmlich umgesetzt	Selbstbindend durch StaRaB	Instrumentenmix
Braunschweig	Kombination Push + Pull	Nicht rechtsförmlich umgesetzt	Selbstbindend durch StaRaB	Instrumentenmix
Bremen	Dominant Pull	Integration in STEK- und FNP-Prozeß, aber keine rechtsförmliche Umsetzung in verbindliche Bauleitplanung	Selbstbindend durch Senatsbeschluß	Instrumentenmix
Cottbus	Kombination Push + Pull	Integration in STEK- und FNP-Prozeß, aber keine rechtsförmliche Umsetzung in verbindliche Bauleitplanung	Selbstbindend durch StaRaB	Instrumentenmix
Dortmund	Kombination Push + Pull	Nicht rechtsförmlich umgesetzt	Selbstbindend durch StaRaB	Instrumentenmix
Erfurt	Domiant Push	Nicht rechtsförmlich umgesetzt	Selbstbindend durch StaRaB	Instrumentenmix
Frankfurt a.M.	k.A. möglich	Nicht rechtsförmlich umgesetzt	Selbstbindend durch StaRaB	k.A. möglich
Freiburg	Kombination Push + Pull	Rechtsförmliche Umsetzung in verbindlicher Bauleitplanung	Selbstbindend durch StaRaB; bindend soweit in Bauleitplanung umgesetzt	Instrumentenmix
Hagen	k.A. möglich	k.A. möglich	k.A. möglich	k.A. möglich
Hamburg	Kombination Push + Pull	Als integraler Bestandteil zunächst des STEK, dann des FNP behördeninterne Verbindlichkeit, aber keine rechtsförmli- chen Umsetzung in verbindliche Bauleitplanung	Selbstbindung durch Bürgerschafts-Beschluß	Instrumentenmix
Hildesheim	Push	Rechtsförmliche Umsetzung in verbindlicher Bauleitplanung; B-Pläne selbst konstituieren das Konzept;	Bindend, soweit in Bauleitplanung umgesetzt	Bauleitplanung
Karlsruhe	Kombination Push + Pull	Als integraler Bestandteil des FNP behördeninterne Verbindlichkeit	Selbstbindung vorgesehen durch StaRaB	Instrumentenmix
Kiel	Kombination Push + Pull	Nicht rechtsförmlich umgesetzt	Selbstbindung vorgesehen durch StaRaB	Instrumentenmix
Köln	Kombination Push + Pull	Nicht rechtsförmlich umgesetzt	Selbstbindung vorgesehen durch StaRaB	Instrumentenmix
Leipzig	Kombination Push + Pull	Nicht rechtsförmlich umgesetzt	Selbstbindend durch StaRaB	Instrumentenmix
Ludwigshafen	Kombination Push + Pull	Integration in STEK- und FNP-Prozeß, aber keine rechtsförmliche Umsetzung in verbindliche Bauleitplanung	Selbstbindend durch StaRaB	Instrumentenmix
Magdeburg	Push	Rechtsförmliche Umsetzung durch verbindliche Bauleitplanung	Selbstbindend durch StaRaB; bindend soweit in Bauleitplanung umgesetzt	Instrumentenmix
Mannheim	Kombination Push + Pull	Rechtsförmliche Umsetzung durch verbindliche Bauleitplanung	Selbstbindung durch StaRaB; bindend soweit in Bauleitplanung umgesetzt	Instrumentenmix
Mülheim / Ruhr	Push	Rechtsförmliche Umsetzung durch verbindliche Bauleitplanung vorgesehen	Selbstbindend durch StaRaB	Instrumentenmix
Münster	Kombination Push + Pull	Integration in STEK und FNP-Prozeß, aber keine rechtsförmliche Umsetzung in verbindliche Bauleitplanung	Selbstbindend durch StaRaB	Instrumentenmix
Rostock	k.A. möglich	k.A. möglich	k.A. möglich	k.A. möglich
Witten	k.A. möglich	k.A. möglich	k.A. möglich	k.A. möglich
Würzburg	Kombination Push + Pull	Rechtsförmliche Umsetzung durch verbindliche Bauleitplanung vorgesehen	Selbstbindung vorgesehen durch StaRaB	Instrumentenmix

Quelle: Eigene Erhebung.

Ein auch darüber noch hinausgehendes Verbindlichkeitsniveau wird in denjenigen Fällen erreicht, in denen die Ziele des Einzelhandels-Planungsansatzes ihren Niederschlag in einer - ggf. programmatisch angelegten - verbindlichen Bauleitplanung gefunden haben: Insofern bereits ein Satzungsbeschluß der Bebauungspläne, die zur Lenkung der Einzelhandelsentwicklung entsprechend aufgestellt, ergänzt oder geändert werden sollen, im Stadtrat erfolgt ist, wird hiermit die beabsichtigte behördenexterne und verbindliche Steuerungswirkung

gegenüber den von Privaten angestrebten Bauvorhaben erreicht (vgl. Kapitel 6.8). Was das Ordnungskriterium des Instrumenteneinsatzes betrifft, so werden in den Planungsansätzen in der Regel mehrere und verschiedene Instrumente angewendet, so daß ein Instrumentenmix vorliegt.

In der individuellen Ausprägung des Einzelfalls besteht jedoch eine Varianz, welche letztlich die Grundintention, die von den Beispielstädten mit der jeweiligen Planung verfolgt wird (vgl. Kapitel 7.3.2), nachzeichnet. Plastisch gesprochen steht einem Vorgehen „konstruktiver Abschreckung“ einem solchen gegenüber, das sich eher als eine „von sanftem Druck unterstützter Lockung“ begreift und ein dementsprechend geringeres Restriktionsniveau beinhaltet. So ließe sich etwa der in Leipzig verfolgte Ansatz im Sinne der „konstruktiven Abschreckung“ als eine Planungsstrategie beschreiben, die offensiv, kooperativ, kommunikativ, integrativ sowie ortskonkret vorgeht und dabei formalisiert und verbindlich ist; sie vertraut nicht allein auf Push-Kräfte, sondern der Einsatz von Pull-Kräften ist in besonderem Maße ausgeprägt, gleichwohl bei alledem lediglich ein qualitatives Wachstum des örtlichen Einzelhandels und seiner raumstrukturellen Bindung angestrebt wird. Dem gegenüber könnte das Beispiel Ludwigshafens als wachstumsorientierte, wirtschaftsliberale, eher auf Anreiz bzw. auf gewährte Freiräume denn auf Abschreckung setzende formelle und bindende Planung gelten, die sich eines Instrumentenmixes bedient und als aktive Entwicklungsplanung zur Profilierung Ludwigshafens als Einzelhandelsstandort an sich verstanden werden kann. In Bremen wiederum wird eine - relativ unverbindliche - wachstumsorientierte Pull-Strategie verfolgt, der keine echten Push-Impulse gegenüberstehen, weil sie sich keiner konkreten bauleitplanerischen Maßnahmen zur Zentrensteuerung bedient. Im Falle Bochums handelt es sich dagegen mehr um eine prozeßinstitutionalisierte, allgemein-abstrakt gefaßte Beachtungspflicht des allgemeinen Siedlungsstrukturmodells, welches auch Einzelhandelsaspekten Rechnung trägt, in den Verfahren der Bauleitplanung und der Baugenehmigung, die ständig im Einzelfall und ggf. mit planerischer Reaktion ad hoc behandelt werden.

### **7.5.2 Bindungswirkung bzw. Verbindlichkeit**

Entscheidend für den Umsetzungserfolg von Einzelhandelszentrenkonzepten ist, inwieweit sie als Gesamtwerk innerhalb des kommunalen Planungssystems bzw. des politisch-administrativen Komplexes eine Verbindlichkeit ihrer Aussagen entfalten und damit selbst zu einem verlässlichen Instrument kommunalen Planungshandelns werden können. Erst wenn sie als verbindliches Instrument beschlossen werden, können sich die verschiedenen Akteure mit Gewicht auf sie berufen. Des weiteren ist von Bedeutung, mit welchem Grad von Verbindlichkeit die Anwendung der einzelnen Instrumente bewehrt wird, welche die Einzelhandelszentrenkonzepte selbst statuieren. Unterschiede in der Verbindlichkeit, im Rechtscharakter und im zugrunde liegenden Bindungsakt ergeben sich aus der Grundanlage des Einzelhandelszentrenkonzepts entweder als eigenständiges Planwerk oder als integraler Bestandteil eines anderen Planwerks, etwa eines rechtsförmlichen Flächennutzungsplans oder eines informellen Stadtentwicklungsplans (vgl. Kapitel 2.2.3 und 6.5.5; Abbildung 2-3). Darüber hinaus ergibt sich der Grad der Verbindlichkeit auch daraus, inwieweit eine Umsetzung der Planungsziele auf Ebene der verbindlichen Bauleitplanung vorgenommen wird und ggf. im Sinne einer eigenen Programmatik ein wichtiges Element des Planungsansatzes bildet (vgl. Kapitel 6.5.5 und Abbildung 6-2). Eine Übersicht der denkbaren Fallunterscheidungen und

der potentiellen Verbindlichkeit der einzelnen Lösungen gibt - dies allerdings nur im Sinne von Plausibilitätsüberlegungen zur tendenziellen Charakterisierung - die Tabelle 7-15.

**Tabelle 7-15: Konstrukte unterschiedlicher Verbindlichkeitsentfaltung**

Merkmalsdimension			
Eigenständigkeit	Beschlußformalität / Rechtsförmlichkeit in toto	Rechtsförmlichkeit auf Ebene der verbindlichen Bauleitplanung	Potentieller Verbindlichkeitsgrad <sup>1</sup> / Typus
Eigenständiger Planungsansatz	Stadtratsbeschluß in toto erfolgt	Partielle rechtsförmliche Umsetzung durch inkorporierte Programmatik der Aufnahme verbindlicher Bauleitplanungen	3 / Typ 1
		Keine verbindliche Bauleitplanung betrieben	2 / Typ 2
	Stadtratsbeschluß in toto nicht erfolgt	Keine verbindliche Bauleitplanung betrieben	0 / Typ 3
		Partielle rechtsförmliche Umsetzung durch inkorporierte Programmatik der Aufnahme verbindlicher Bauleitplanungen	2 / Typ 4
Planungsansatz integraler Bestandteil eines Stadtentwicklungsplans	Inklusion in Stadtratsbeschluß über Stadtentwicklungsplan	Partielle rechtsförmliche Umsetzung durch inkorporierte Programmatik der Aufnahme verbindlicher Bauleitplanungen	3 / Typ 5
		Keine verbindliche Bauleitplanung betrieben	2 / Typ 6
	Stadtratsbeschluß über Stadtentwicklungsplan nicht erfolgt	Keine verbindliche Bauleitplanung betrieben	0 / Typ 7
		Partielle rechtsförmliche Umsetzung durch inkorporierte Programmatik der Aufnahme verbindlicher Bauleitplanungen	2 / Typ 8
Planungsansatz integraler Bestandteil eines Flächennutzungsplans	Inklusion in Stadtratsbeschluß über Flächennutzungsplan	Partielle rechtsförmliche Umsetzung durch inkorporierte Programmatik der Aufnahme verbindlicher Bauleitplanungen	4 / Typ 9
		Keine verbindliche Bauleitplanung betrieben	3 / Typ 10

Quelle: Eigene Erhebung. Anmerkungen: 1) Nach folgender Abstufung: 0 = völlig unverbindlich; 1 = eher unverbindlich; 2 = eher verbindlich; 3 = verbindlich; 4 = stark verbindlich).

Wenngleich nur wenige der untersuchten Fallbeispielstädte in ihrem Planungsansatz zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung den Weg beschritten haben, eine hohe Verbindlichkeitswirkung alleine schon dadurch zu erzeugen, daß sie ein Arbeitsprogramm für die verbindliche Bauleitplanung inkorporieren und so bereits für eine partielle rechtsförmliche Umsetzung von Planungsinhalten sorgen, war doch ein generelles Bewußtsein feststellbar, daß ein Mindestmaß an Formalisierung und Verbindlichkeit für die Planungsabsicht notwendig ist. So gab es auch kein Beispiel, in dem nicht irgendeine Art der Selbstbindung vorgesehen war. In jedem Fallbeispiel lag - je nach Grundanlage - zumindest entweder ein Stadtratsbeschluß über das Einzelhandelszentrenkonzept als eigenständiger Planungsansatz vor oder aber über den Flächennutzungsplan, als dessen Bestandteil das Konzept erarbeitet wurde. Eine kurze Zusammenschau typischer Konstellationen soll dies belegen:

In Leipzig wurde durch die Ratsversammlung der Stadt (am 18.11.1999) der „Plan Stadtteilzentrenstruktur 2005 (...) als Grundlage der Zentrenentwicklung beschlossen“ (Leipzig, Beschlußtext); dieser kann exemplarisch für den Typ 2 der Tabelle 7-15 genannt werden. Als Voraussetzung für eine erfolgreiche Realisierung hielt man es auch in Karlsruhe für unabdingbar, daß als „erster Schritt (...) das städtische Zentrenkonzept sowie ein räumliches Konzept für Fachmärkte vom Planungsausschuß bzw. Gemeinderat beschlossen werden“ muß (Karlsruhe, Leitlinien). Auch in Köln wurde die „grundlegende Zentrenkonzeption (...) zuletzt durch Beschlüsse in den Ausschüssen für Stadtentwicklung (21.01.93) sowie Wirtschaft (01.02.93) bestätigt und zur Grundlage für das weitere Verwaltungshandeln bestimmt“ (Köln, FKE 1997:3). Darüber hinaus hat der Rat „in Ergänzung der Zentrenkonzeption Köln“ die

Verwaltung beauftragt „das Fachmarktkonzept dem Rat zum Beschluß vorzulegen“ (Köln, Beschlußvorlage FKE 1997:1).

In Berlin, einem Beispiel für den Typus 6, wurde die Einzelhandels- und Zentrenplanung im Sinne eines sektoralen Teilplans einer umfassenden Stadtentwicklungsplanung durchgeführt. Zum betreffenden Zeitpunkt machten „aktuelle Planungserfordernisse (...) Teilpläne zum Dienstleistungssektor und zur Zentrenentwicklung erforderlich“ (Berlin, FNP-Erläuterung 1993:55). Diese haben „Empfehlungscharakter für die Verwaltung und die politischen Entscheidungsträger. Durch Senatsbeschluß werden sie als Entwicklungsziele für das gesamte Stadtgebiet Grundlage für weitere Planungen“ (Berlin, FNP-Erläuterung 1993:55). Diesem Typus 6 entspricht auch das Fallbeispiel von Ludwigshafen. Auch dort handelt es sich bei dem betreffenden „Stadtentwicklungskonzept (...) um eine informelle Planung, die als selbstbindendes, übergreifendes Planungsinstrument zu sehen ist und die einen inhaltlichen Rahmen für die langfristige Entwicklung von Ludwigshafen darstellt“ (Ludwigshafen, FNP, S. 139).

In Hamburg wurden im „Rahmen der Überarbeitung des Flächennutzungsplans (...) grundlegende Aussagen des Stadtentwicklungskonzeptes (...) berücksichtigt“ (Hamburg, EB 1997:26), darunter auch diejenigen, welche die Einzelhandelszentrenplanung betrafen und bereits im Januar 1997 mit dem Stadtentwicklungskonzept vom Senat beschlossen worden waren (vgl. Hamburg, EB 1997:2). Insofern ist das „Stadtentwicklungskonzept (...) ein den Flächennutzungsplan ergänzendes Planwerk mit informellem Charakter“ (Hamburg, EB 1997:2) und das Fallbeispiel Hamburgs angesichts der Tatsache, daß auch keine spezifische Programmatik zur Durchführung einer verbindlichen Bauleitplanung vorlag, dem Typus 10 zuzuordnen.

Nachdem in Mülheim / Ruhr die Einzelhandelszentrenplanung zunächst im Rahmen der Erarbeitung eines umfassenden Stadtentwicklungsplans betrieben wurde, sollte anschließend „von der Stadtentwicklungsplanung eine entsprechende Empfehlung zur Bauleitplanung abgegeben werden. Dabei ist dem Rat der Stadt bis Ende 1999 ein entsprechender Maßnahmenkatalog sowie eine Umsetzungsstrategie zur Empfehlung vorzulegen“ (Mülheim NES, Anlage). Insofern entspricht das Mülheimer Fallbeispiel dem Typus 3.

Einen Unterfall des Typus 4 stellt das Beispiel der Stadt Hildesheim dar, denn dort hat am (10.06.1996) „der Rat der Stadt das ‚Märktekonzept für die Stadt Hildesheim‘ beschlossen“ (Hildesheim FNP 49, S. 2), und zwar als 49. Änderung des Flächennutzungsplans, welche im Parallelverfahren die Umwandlung von drei bestehenden Gewerbegebieten in städtebaulich nicht-integrierter Standortlage zu Sondergebieten mit der Zweckbestimmung „Einkaufszentrum“ zum Gegenstand hatte. Das „Märktekonzept“ ist in diesem Fall die Anleitung zu einem kleinen Bündel von Planänderungen unter dem Dach eines gemeinsamen Steuerungsziels, seine Erfüllung erfährt es in den Maßnahmen der verbindlichen Bauleitplanung. „Da das Märktekonzept (...) nicht unmittelbar planungsrechtlich rechtswirksam ist, werden die im Märktekonzept als ‚innenstadtrelevant definierten Einzelhandelssortimente‘ als Festsetzung in den Bebauungsplan übernommen“ (Hildesheim, B-Plan, 1998:13).

Die programmäßige Änderung von Bebauungsplänen ist auch in Freiburg ein wesentliches Element des Einzelhandelszentrenkonzepts, aber darüber hinaus werden dort auch weitere Maßnahmenfelder betreten und Instrumente angewendet. Es handelt sich um einen eigenständigen Planungsansatz mit breiter Aussagenkulisse, der in toto vom Stadtrat beschlossen wurde, der aber des weiteren durch die inkorporierte Programmatik der Aufstellung oder Änderung zahlreicher Bebauungspläne auch eine partielle rechtsförmliche Umsetzung erfährt. Nicht nur stimmt der „Gemeinderat (...) den Zielsetzungen zur Stärkung und Attraktivitäts-

steigerung der Stadtteilzentren zu und befürwortet das in der Vorlage dargestellte Standort- und Sortimentskonzept“, sondern er „beauftragt die Verwaltung, die in der Vorlage dargestellten Standortvorschläge weiter zu entwickeln und als (Teil-)Grundlage in die FNP-Fortschreibung zu integrieren“ und „die Sortimentszuordnung in den 37 Bebauungsplänen im Zuge eines ‚Sammel-Verfahrens‘ zu ändern“ (Freiburg, Beschlußvorlagen 1994 und 1997).

Das Freiburger „Märkte- und Zentrenkonzept“ erreicht so einen denkbar hohen Grad an Verbindlichkeit, weil es zum einen mit allen seinen dezidierten und räumlich-konkreten Aussagen vom Stadtrat beschlossen wurde und zum anderen eine enge Verkoppelung mit der Bauleitplanung dahingehend besteht, daß nicht nur durch einen „Negativkatalog“ solche Flächen („Tabu-Flächen“) identifiziert wurden, in denen die Ansiedlung zentrenrelevanter Sortimente künftig ausgeschlossen wird, sondern auch eine direkte Umsetzung erfolgte, indem zahlreiche Bebauungspläne mit entsprechenden Bestimmungen geändert oder neu aufgestellt wurden. Umgekehrt wurden auch die Stadtteilzentren als Ansiedlungsräume räumlich abgegrenzt, in denen Einzelhandel mit allen Sortimenten ausdrücklich erwünscht ist. Zudem wurden zusätzlich auch noch Standortbereiche identifiziert, in welchen nicht-zentrenrelevanter Einzelhandel eine Ansiedlungsmöglichkeit finden soll. Da die Gemeinde-ratsbeschlüsse, die im Freiburger Beispiel gefaßt wurden, von einer vorbildlichen Klarheit in der Behandlung aller einzelnen Teilelemente sind und weil aus ihnen die umfassende Breite des Planungsansatzes ersichtlich wird, werden sie in Auszügen, soweit oben noch nicht genannt, hier wiedergegeben (vgl. Freiburg, Beschlußvorlagen 1994 und 1997):

- „Der Gemeinderat stimmt der Funktionszuordnung zu den integrierten, teilintegrierten und nichtintegrierten Standorten zu.“
- „Der Gemeinderat stimmt den Steuerungszielen (...) in Bezug auf die drei Standorttypen (integrierte Standorte, teilintegrierte Standorte und nicht-integrierte Standorte) und in bezug auf die drei Stadtbereiche (Innenstadt, Stadtteilzentren und Ortschaftszentren, Peripherie / Stadtrand) (...) zu.“
- „Der Gemeinderat stimmt grundsätzlich (...) den 28 Standorten für die künftige Einzelhandelsentwicklung (...) zu. Der Gemeinderat beauftragt die Verwaltung, die hierzu notwendigen bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen herbeizuführen.“
- „Der Gemeinderat stimmt der vorgeschlagenen Änderung der Sortimentszuordnung zu.“  
„Der Gemeinderat beschließt (...) das (Teil-)Sortiment Getränkelisten und das Sortiment ‚Weiße Ware‘ aus dem Katalog der zentrenrelevanten Sortimente zu entlassen und als nicht zentrenrelevant zu definieren.“
- „Der Gemeinderat beauftragt die Verwaltung, die Sortimentszuordnung in den 37 Bebauungsplänen im Zuge eines ‚Sammel-Verfahrens‘ zu ändern.“
- „Der Gemeinderat nimmt zur Kenntnis, daß die Bebauungspläne in den Festsetzungen der Sondergebietsstandorte (...) geändert werden.“
- „Der Gemeinderat beauftragt die Verwaltung, nach 3 Jahren über die Erfahrungen (...) zu berichten.“

In den dezidierten Aussagen, die der Freiburger Stadtrat beschlossen hat, kommt der hohe Grad an Bindungswirkung und Verbindlichkeit dieses Planungsansatzes zum Ausdruck.

Bei der Untersuchung der Fallbeispiele unter diesen Gesichtspunkten konnte zwei interessante Nebenaspekt festgestellt werden: Zum einen, daß im Fall von Würzburg das vom Stadtrat (am 20. Juli 1999) zunächst zur Kenntnis genommene Einzelhandelszentrenkonzept vor der endgültigen Beschlußfassung „dem Einzelhandelsverband, der Industrie- und Handelskammer, der Regierung von Unterfranken sowie den Arbeitnehmervertretungen zur Stellungnahme“

vorgelegt wurde und insofern eine freiwillige Beteiligung sachkundiger Träger öffentlicher Belange und der Aufsichtsbehörde durchgeführt wurde (vgl. auch Kapitel 7.6.14). Zum anderen fiel das Beispiel Bochum auf, denn hier wurde das betreffende Konzept gleich zweimal innerhalb kurzer Zeit, zunächst 1993, dann noch einmal 1995, vom Stadtrat beschlossen, ohne daß zwischenzeitlich Änderungen vorgenommen worden wären. Dies habe lediglich einer Bekräftigung des Sachverhalts und einer Unterstreichung der Ernsthaftigkeit des Planungs- und Steuerungswillens gedient (vgl. Bochum, Hr. Boele). Insofern kann dies als eine besondere Facette eines nach innen und außen gerichteten Planungsmarketings verstanden werden.

Nach dieser generellen Charakterisierung wird nachfolgend mit der Operationalisierung der Nahversorgung, der Sortimentsqualifizierung und der Festlegung von Kern- und Randsortimenten zunächst auf einige Instrumente eingegangen, die zwar unmittelbar auf der Zielebene wirksam sind, aber von konkreten Raumbezügen abstrahieren.

Im Anschluß daran geht es um die Abgrenzung bestimmter planungsräumlicher Kategorien, die als mittelbare Instrumente, in diesem Fall mit flächigem Raumbezug, unverzichtbare Bestandteile von Einzelhandelszentrenkonzepten sind. Ähnlich unverzichtbar und ebenfalls vom Charakter eines mittelbaren Instruments, sind in diesem Kontext auch die allgemeinen Siedlungsstrukturmodelle bzw. (Einzelhandels-)Zentrensyste sowie deren Hierarchiestufen und räumlichen Bezugsbereiche zu thematisieren, die darin festgelegt werden.

Abschließend wird auf die vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung eingegangen, denn die rechtsförmliche Planung bietet für die Aufgabe der räumlichen Einzelhandelssteuerung Steuerungsinstrumente, die unmittelbar auf der beabsichtigten materiellen Zieldimension ansetzen und sehr wirksam sind.

### **7.5.3 Operationalisierung der Nahversorgung**

Die „Aufrechterhaltung der Nahversorgung“ ist in der Regel eine zentrale Zielsetzung, die von den Untersuchungsgemeinden mit ihren Einzelhandelszentrenkonzepten verfolgt wird (vgl. Kapitel 6.4 und 7.4.3). Damit zunächst überhaupt eine Analyse der bestehenden Nahversorgungssituation betrieben und an späterer Stelle des Planungsprozesses Maßnahmen entwickelt sowie Instrumente eingesetzt werden können, um das Nahversorgungs-Ziel zu realisieren, ist es erforderlich, den gewünschten Zielzustand operational beschreiben zu können. Ohne eine operationale Bestimmung bzw. Festsetzung der für zumutbar gehaltenen Nahversorgungsentfernung und anderer Nahversorgungsmaßstäbe als Analyse- und Zielkategorien kann keine Planung vorgenommen werden, die dem vielfach postulierten Anspruch ernsthaft gerecht wird. Es zeigt sich in der Analyse der Fallbeispiele jedoch gerade, daß längst nicht alle Untersuchungsstädte über eine quantitative Operationalisierung des gewünschten Zielzustands einer „gesicherten Nahversorgung“ verfügen.

Grundsätzlich erscheinen für diese Operationalisierung zwei Wege gangbar: Zum einen kann abstrakt und subjektorientiert festgelegt werden, innerhalb welcher Entfernung ausgehend vom Wohnstandort ein bestimmtes Einzelhandelsangebot - auch dieses ist genauer, d.h. operational, festzulegen - für jeden Bewohner erreichbar sein soll. Zum anderen können objektorientiert und unter direktem Raumbezug Nahversorgungsbereiche mit der normativen Forderung festgelegt werden, daß hierin jeweils ein bestimmtes Einzelhandelsmindestangebot bestehen müsse. Die Festlegung solcher Versorgungsbereiche kann nach Maßgabe empirischer Erhebungsergebnisse (Bevölkerungsstruktur, Verbraucherverhalten) erfolgen, sie kann

mit der „planerischen Intuition“ des sachbefaßten Planers vorgenommen werden oder sie kann durch die Anwendung von Methoden des Operation Researchs zur Lösung von Optimierungsproblemen der räumlichen Lokalisation von Einrichtungen (vgl. z.B. Bach 1978) vorgenommen werden. Auch eine Kombination der Vorgehensweisen ist denkbar. Während in den ersten beiden Vorgehensweisen eine rein normative Festsetzung der räumlichen Bereiche „nach Augenschein“ vorgenommen werden kann, erfordert letztere eine genaue Zuordnungsregel, die quantitativ operationalisierbar sein muß. Dessen ungeachtet ist der erwünschte Ausstattungsgrad und die gesetzte Einzugsreichweite hier ebenfalls normativ festzulegen. In der Planungspraxis wird dazu nicht selten auf Faustzahlen und Richtwerte zurückgegriffen, die schwerpunktmäßig in einem Wertkorridor zwischen 600 und 900 Metern als zumutbare Nahversorgungsdistanz für den einfachen Einkaufsweg zur Deckung des „Grundbedarfs“ (o.ä.) liegen, während der damit verbundene Angebotsstandard üblicherweise nicht viel näher spezifiziert wird, als daß ein „Laden des täglichen Bedarfs“, ein „Supermarkt“ oder ein „Nahversorger“ vorhanden sein solle (vgl. Kapitel 6.4 und 7.4.3; vgl. auch Kapitel 7.6.5.2.5).

**Tabelle 7-16: Operationalisierung der Nahversorgung**

Operationalisierung der Nahversorgung	Ja	Nein	k.A. / nicht zuzuordnen
Quantitative Operationalisierung vorgenommen?	Brau, Bre, Cot, Eft, FaM, Hag, Lud, Man, Mül, Mün, (Wür)	Aug; Ber, Bo, Do, Fbg, Hbg, Hil, Kar, Kiel, Köln, Lpzg, Mag, Rost, Wit	
Nahversorgungsbereiche räumlich abgegrenzt?	Lud	Ber, Bo, FaM, Hbg, Mag, Rost	Aug, Brau, Bre, Cot, Do, Eft, Fbg, Hag, Hil, Kar, Kiel, Köln, Lpzg, Man, Mül, Mün, Wit, Wür
Normative Festsetzung nach Augenschein im Sinne einer begründeten Vermutung unter Berücksichtigung empirischer Erhebungen, jedoch ohne explizierbaren Zuordnungsmodus / „Planerische Intuition“	Brau, Cot, FaM, Lpzg, Lud, Mül, Mün, Wür	Aug; Ber, Bo, Bre, Do, Eft, Fbg, Hag, Hbg, Hil, Kar, Kiel, Köln, Mag, Rost, Wit	Man
Ersatz eines unbestimmten Begriffes durch einen anderen, z.B. „Nahversorgung soll gestärkt bzw. sichergestellt werden“ in den - „integrierten Standorten“ - „Zentren“ - „Wohngebieten“ - „fußläufige Entfernung“ o.ä.	Do, Kar, Lud, Mül, Mün	Aug; Ber, Bo, Brau, Bre, Cot, Eft, FaM, Fbg, Hag, Hbg, Hil, Kiel, Köln, Lpzg, Mag, Man, Rost, Wit, Wür	

Quelle: Eigene Erhebung. Anmerkung: Würzburg: Nahversorgungsspezifische Kaufkraftbindungsquote auf Stadtteilebene als quantitativer Maßstab.

In der Untersuchung (vgl. Tabelle 7-16) zeigte sich, daß in einigen Beispielfällen ganz darauf verzichtet wurde, den Nahversorgungsanspruch näher zu bestimmen, während in weiteren nicht darüber hinaus gegangen wurde, den dort unbestimmten Begriff der Nahversorgung durch einen anderen, ebenso unbestimmten Begriff zu ersetzen, indem es etwa heißt, die Nahversorgung solle „in den integrierten Standorten“, in „den Zentren“, „den Wohngebieten“ oder in „fußläufiger Entfernung“ bzw. in „zumutbarer Entfernung“ gewährleistet werden - ohne daß diese Begriffe dann ihrerseits inhaltlich ausgefüllt gewesen wären. Nur 11 der Beispielkommunen verfügten über (methodisch unterschiedlich begründete) operationale Nahversorgungsmaßstäbe, an denen sich etwaige Maßnahmenprogramme und der Instrumenteneinsatz orientieren könnten. Dabei waren zwei unterschiedliche Herangehensweisen festzustellen. Während einige Kommunen mit räumlichen Nahversorgungsdistancen operierten, verwendeten andere eine relative Bezugsgröße, indem sie die sortimentspezifische Kaufkraftbindung für Waren des täglichen Bedarfs innerhalb bestimmter Bezugsräume als Maßstab der Nahversorgungsanalyse und -planung wählten.



Als räumliche Nahversorgungsdistancen wurden die folgenden quantifiziert:

- In Erfurt ist es eine „öffentliche Aufgabe (...), für die Versorgung der Bevölkerung Rahmenbedingungen zu schaffen, die in fußläufiger Entfernung zur Wohnung, das heißt in einer Entfernung von etwa 800 m (10 min. Gehweg) den periodischen Bedarf sichern“ (Erfurt, StaRaB 96:20). Das entspricht einer unterstellten - hohen - Gehgeschwindigkeit von 4,8 Stundenkilometern.
- In Mülheim / Ruhr erfolgt die Operationalisierung der Nahversorgung aus den Bestimmungen für die D-Zentren als unterste Stufe der Zentrenhierarchie. Die D-Zentren dienen der „Versorgung des jeweiligen Wohnumfeldes im zugeordneten Teilraum der Stadt Mülheim an der Ruhr. Der Einzugsbereich erschließt einen Radius von ca. 500-700 m, die Standorte liegen im Siedlungsbereich. Der Schwerpunkt liegt in der Lebensmittelversorgung. Die Verkaufsfläche liegt insgesamt über 1.000 qm“ (Mülheim / Ruhr, EHK, S. 29).
- Ein ähnliches Vorgehen liegt in Cottbus vor, denn hier werden durch normative Festsetzung für die „Ortsteilzentren (Tagesbedarf)“ Einzugsbereiche von 500 m Fußweg und für die „Lokalen Versorgungszentren (Wochenbedarf)“ Einzugsbereiche von 800 m Fußweg bestimmt (vgl. Cottbus, STEK, Karte Zentrenmodell, S. 35).
- In Bremen wird davon ausgegangen, daß kleinere Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe im räumlichen Verbund, welche früher - planerisch apostrophiert als „D-Zentren“ - die Zentren der Ortsteile darstellten, nach wie vor „zur Vervollständigung der dezentralen Versorgungsstruktur (...) eine Bevölkerung im Umkreis von ca. 500 m mit Gütern des täglichen Bedarfs“ (Bremen, SEK-Beschluß, S. 69) versorgen.
- In Hagen<sup>3</sup> wird folgende „Definition der wohnungsnahen Grundversorgung“ zur Anwendung vorgeschlagen: „Unter der wohnungsnahen Einzelhandelsgrundversorgung ist (...) die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern des täglichen Bedarfs, zu denen in erster Linie Nahrungs- und Genußmittel einschließlich des Nahrungsmittelhandwerks zählen, zu verstehen“ (Hagen, Gutachten, S. 118-119). Hinsichtlich der zur Nahversorgung tolerierten fußläufigen Einkaufsentfernung „wird festgestellt, daß die Bereitschaft bei einer Entfernung von 750 bis 1.000 m merklich sinkt. Demnach ist dieser Wert als Maximaldistanz einer funktionierenden wohnungsnahen Grundversorgung (...) anzunehmen“ (Hagen, Gutachten, S. 118-119).
- In Münster wird ebenfalls (hier in Bezug auf die Konstruktion des allgemeinen städtischen Zentrensystems) die Fußläufigkeit als Erreichbarkeitsanforderung für „Versorgungszentren“ bzw. „Stadtteilmitten“ vor dem Hintergrund der vorzunehmenden Bestimmung geeigneter neuer Wohnungsbaustandorte thematisiert. Auf Basis einer empirischen Erhebung<sup>4</sup> werden normative Erreichbarkeitsmaßstäbe für die Versorgungszentren und Stadtteilmitten bestimmt, die das abstrakte Gerüst bei und zur Umsetzung des „Raumfunktionalen Konzeptes ‚Stadt der kurzen Wege‘“ abgeben sollen (vgl. Münster, KG, 97:15): Danach wird dem Gebiet in einem Radius bis maximal 400 Metern um ein Zentrum eine „sehr gute fußläufige Erreichbarkeit des Zentrums (bis 6 Minuten) und vielfältiges Nutzungsangebot“ zugestanden, was diese Bereiche zu „Vorrangräumen für die Weiterentwicklung der Stadtteilzentren“ qualifiziere, während einem Gebiet mit einem Radius

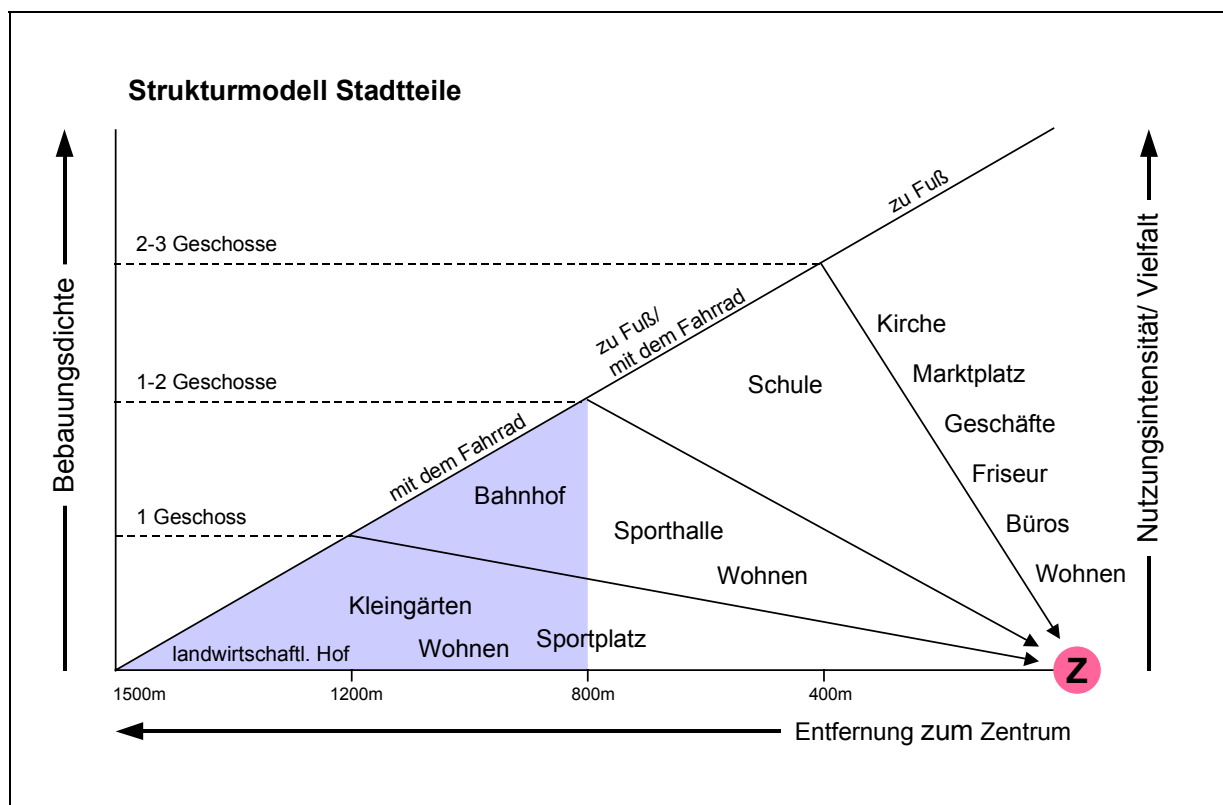
<sup>3</sup> Zwar lag in Hagen zum Erhebungszeitpunkt noch kein Einzelhandelszentrenkonzept, sondern lediglich eine Grundlagenuntersuchung vor, da jedoch die dahingehenden gutachterlichen Vorschläge häufig unverändert in die kommunale Planung übernommen werden, erscheint die Wiedergabe der Aussage an dieser Stelle sinnvoll.

<sup>4</sup> Eine in Münster durchgeführte Befragung von Wohnungssuchenden und Bauwilligen aus dem Jahr 1995 zeigte als zentrales Ergebnis: „Der überwiegende Teil der Befragten hält eine Fußwegentfernung von 600-800 m von der Wohnung zum Versorgungszentrum und eine Radwegentfernung von der Wohnung zum Bahnhofpunkt von bis zu 2,5 km für akzeptabel und wünschenswert“ (Münster, KG 97:15).

zwischen 400 und maximal 800 Metern um ein Zentrum eine „gute bis mittlere fußläufige Erreichbarkeit (6 bis 12 Minuten) und abnehmende Nutzungsvielfalt“ zugemessen wird. Als unterstellte Gehgeschwindigkeit ergibt sich 4 Stundenkilometer. Aus dem darüber noch hinausgehenden Bereich bis zu einem Radius von 1.500 Metern wird das Zentrum als noch gut mit dem Fahrrad zu erreichen angesehen.

Der dreidimensionale normative Zusammenhang zwischen räumlicher Erreichbarkeit, Funktions- bzw. Angebotsausstattung und Bebauungsdichte als Raumkonzept, das künftig für die Siedlungsstrukturentwicklung maßgeblich ist, wurde im Münsteraner Beispiel prägnant im „Strukturmodell Stadtteile“ zusammengefaßt, welches hier als Abbildung 7-1 wiedergegeben wird:

**Abbildung 7-1: Strukturmodell der Stadtteilentwicklungsplanung in Münster**



Quelle: Münster, KG 97:15.

- Mit ähnlicher Sinnrichtung werden im neuen Flächennutzungsplan der Stadt Mülheim / Ruhr (Beikarte „Zentren / räumlich-funktionale Ordnung“) 1.000-Meter-Radien um die Zentren geschlagen und als deren „Einzugsbereiche“ ausgegeben (Mülheim, Hauptstudie, S. 14 f.).

Die dezidierteste Auseinandersetzung mit der Frage der Operationalisierung der Nahversorgung konnte jedoch im Fallbeispiel Ludwigshafens festgestellt werden:

- Dort gingen zunächst mit „der Untersuchung (...) grundsätzliche Überlegungen über Einzugsbereiche bzw. Entfernungen zwischen den Wohnstandorten und den Einzelhandelsstandorten einher, die besonders für die wohnungsnahe, fußläufige Grundversorgung wichtig sind“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 10). Diese Überlegungen mündeten in der Festsetzung folgender Nahversorgungsdistanz: „Als fußläufige Entfernung wurde (...) ein Radius von 500 Metern um den Standort eines Einzelhandelsbetriebs der Grundver-

sorgung angesehen, was einer Wegstrecke von ca. 750 Metern oder einer Gehzeit von 10 bis 15 Minuten entspricht“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 10). Dies unterstellt eine Gehgeschwindigkeit von 3,0 bis 4,5 km/h.

- In Bezug auf die Festlegung der als nahversorgungsrelevant anzusehenden Güter, welche innerhalb der festgesetzten Distanz erhältlich sein sollten, wurde folgende Festsetzung vorgenommen: Es „zählen zu den Verbrauchsgütern alle diejenigen Waren, die täglich oder zumindest in kürzeren Zyklen nachgefragt werden, wie z.B. Nahrungsmittel, Hygieneartikel und Wasch- und Putzmittel. Da diese Artikel täglich oder zumindest mehrmals wöchentlich benötigt werden, bilden diese Waren die Grundversorgung. Die Grundversorgung umfaßt also Waren des täglichen Bedarfs, die in Lebensmittelgeschäften (Discounter, SB-Warenhäusern, Verbrauchermärkten), Bäckereien, Metzgereien, Drogerien und Kauf- und Warenhäusern angeboten werden. Grundversorgung im allgemeinen Sinn umfaßt darüber hinaus weitere Infrastruktureinrichtungen wie Schulen (...), Bank oder Postamt“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 4).
- Diese beiden Kriterien wurden auf die in Ludwigshafen akribisch durchgeführte empirische Einzelhandelserhebung angewendet. Im Ergebnis - visualisiert in einem Katalog von Karten, die für jeden einzelnen Stadtteil angefertigt wurden - zeigte sich, „daß fast alle Einwohner Ludwigshafens - bis auf wenige kleinräumige Ausnahmen (...) - in einem 500-Meter-Radius um die den Grundbedarf deckenden Geschäfte wohnen“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 15).
- In Ludwigshafen interessierte man sich aber darüber hinaus auch für eine relative sowie eine prospektive Einschätzung der gegebenen Nahversorgungssituation. So nahm man einen Vergleich der für die einzelnen Stadtteile festgestellten Nahversorgungssituation mit derjenigen im gesamtstädtischen Durchschnitt vor und zog zur Bewertung zusätzlich die von Borchard (1983) angegebenen Faustzahlen für den Besatz mit Lebensmittelgeschäften, Bäckereien, Metzgereien, Reinigungen, Friseuren, Apotheken Drogerien sowie praktischen Ärzten und Zahnärzten (Einwohner je Einrichtung) hinzu (vgl. Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 11-13). Man ist sich der Problematik dieser Faustzahlen durchaus bewußt (vgl. dazu auch Kapitel 7.6.5.2.5), zieht sie aber dennoch heran, denn „sie geben (...) die Möglichkeit, die Stadt und die Stadtteile untereinander zu vergleichen. Sollten sich größere Abweichungen ergeben, so kann damit ein Handlungsbedarf bei einer Unterversorgung sichtbar gemacht werden“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 11). Dies läßt sich unmittelbar aus den zu diesem Zwecke zusammengestellten Tabellen mit Angaben zu allen Ludwigshafener Stadtteilen herauslesen (vgl. Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 76-78). Die Einzelhandelsausstattung, insbesondere die Nahversorgungssituation, wird für jeden einzelnen Stadtteil hinsichtlich Bestand, Gefährdung und Entwicklungsmöglichkeiten ausführlich diskutiert. Dies geschieht unter Verwendung von jeweils zwei für den betreffenden Stadtteil erarbeiteten thematischen Karten, nämlich „Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs“ und „Versorgung mit Dienstleistungen und Einzelhandel (ohne Grundversorgung)“. Damit entsteht auf Stadtteilebene ein Katalog von problemorientierten Bestandsdatenblättern für den Einzelhandel sowie weiterer zentrenbildende Angebote, der zu vielfältigen Zwecken herangezogen werden kann.
- Eine besondere Aufmerksamkeit wurde dabei der prospektiven Einschätzung der Versorgungssituation zuteil, d.h. es sollte der Gefährdungsgrad der Versorgungssicherheit vorausgesagt werden. Zu diesem Zwecke wurden einfache quantitative und qualitative Attribute der in den Stadtteilen faktisch vorgefundenen Versorgungssituation abgefragt

und dazu drei Gefährdungsklassen gebildet. Folgende Zuordnungsregeln wurden gewählt (vgl. Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 15): Es „wird die Versorgung der Stadtteile

- dann als sicher bewertet, wenn in einem Stadtteil mindestens ein Supermarkt mit einer Verkaufsfläche von über 600 qm Größe (...) vorhanden ist.
- Als weniger sicher wird die Versorgung eines Stadtteils dann angesehen, wenn Supermärkte mit Verkaufsflächen zwischen 300 und 600 qm vorhanden sind,
- und als kritisch ist die Situation dort anzusehen, wo lediglich (Klein-)Märkte oder Geschäfte mit Flächen unter 300 qm angesiedelt sind (...).
- Sind größere Märkte in einem Stadtteil nicht vorhanden, so besteht die Gefahr, daß in den nächsten Jahren die Vollversorgung nicht mehr gewährleistet ist.“

Das Ergebnis, das u.a. drei Stadtteile mit einer „kritischen Versorgungssicherheit“ konstatierte, wurde dann in einer thematischen Karte der „Versorgungssicherheit der Stadtteile mit Lebensmittel- bzw. Verbrauchermärkten“ zusammenfassend dargestellt. Diese dient der Maßnahmenplanung sowie insgesamt auch anderen städtebaulichen Planungen, vor allem der Wohnungsbauentwicklung, als Hintergrund. Was die zukünftig noch realisierbaren Nahversorgungsstrukturen anbelangt, so geht man in Ludwigshafen aufgrund des allgemeinen angebotsseitigen Einzelhandelsstrukturwandels davon aus, daß „die Grundversorgung keine Flächenversorgung mehr darstellt“ und diese daher „möglichst an die Stadtteilzentren bzw. Ladenzentren gebunden werden“ soll, weil das die dezentralste Versorgungsstruktur darstelle, deren Realisierbarkeit noch erwartet werden könne (vgl. Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 4).

Gleichzeitig wird in diesem Zusammenhang auch die Notwendigkeit eines neuen Umgangs mit großflächigen Einzelhandelsbetriebsformen mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten gesehen: „Grundsätzlich wird die Stadt ihre restriktive Haltung bezüglich dieser Handelsformen am Stadtteilrand überdenken müssen, um ggf. eine noch problematischere Entwicklung (Schließung der Geschäfte im Zentrum ohne Ersatz am Rande) abzuwenden. Priorität hat jedoch weiterhin die Ansiedlung von Geschäften (auch großflächigen) in den Stadtteilzentren; erst wenn (...) eine Ansiedlung im Zentrum im Einzelfall nicht möglich erscheint, so sind die weiteren (...) Optionen (Stadtteilränder, zentrennahe Gewerbegebiete etc.) zu prüfen“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 16).

Auch in Hagen wird zur Darstellung und Bewertung der Nahversorgungssituation in der Stadt auf Teilraumbene ein relativer Vergleich gezogen, jedoch unterscheidet sich das Vorgehen etwas. Hier wurde als Bezugsgröße die sortimentsspezifische Verkaufsflächenausstattung im Bereich Lebensmittel je Einwohner im statistischen Bezirk gewählt, die dann mit der bundesdurchschnittlichen Vergleichskennziffer (0,33 qm Lebensmittelverkaufsfläche je Einwohner) und derjenigen der Gesamtstadt (0,31 qm Lebensmittelverkaufsfläche je Einwohner) in Beziehung gesetzt wurde (vgl. Hagen, Gutachten, S. 125). In diesem Zusammenhang kann - über die Auswahl der analysierten Fallbeispielstädte hinausgehend - auf eine in Stuttgart praktizierte Vorgehensweise verwiesen werden (vgl. Stuttgart, Arbeitspapiere 1999), die ebenfalls am sortimentsspezifischen Verkaufsflächenbesatz für Lebensmittel orientiert ist, aber einen Bewertungsmaßstab einsetzt, der sich aus dem absoluten Vergleich mit der durchschnittlichen Besatzkennziffer Deutschlands ergibt. Diese wird hier unter Verweis auf eine bundesweite Erhebung des EHI Euro-Handelsinstituts Köln aus dem Jahr 1996 mit 285 qm Verkaufsfläche je 1.000 Einwohner angegeben, wobei allerdings Kleinstmärkte unter 150 qm Verkaufsfläche in diesem Wert unberücksichtigt bleiben (vgl. Stuttgart, Arbeitspapiere 1999:9). Ausgangsbasis für die Bewertung der Nahversorgungssituation in den

einzelnen Stadtteilen Stuttgarts bildet ebenfalls eine genaue empirische Erhebung aller ortsansässigen Lebensmittelgeschäfte, hier insgesamt von 197 Betrieben mit einer Mindestverkaufsfläche von über 150 qm sowie von weiteren 8 Kleinstmärkten mit einer darunter liegenden Größe (vgl. Stuttgart, Arbeitspapiere 1999:10). Interessanterweise erfolgte die Erfassung des Verkaufsflächenbestands zu einem Großteil durch eine Befragung der vor Ort mit Filialen engagierten Handelskonzerne, von denen 12 bereitwillig die relevanten Angaben zu ihren einzelnen Betrieben zur Verfügung stellten. Informationen, die nicht auf diesem Wege gewonnen werden konnten, wurden ergänzend durch Begehungen beschafft (vgl. Stuttgart, Arbeitspapiere 1999:10). Dies kann als ein Zeichen verstanden werden, das zu Optimismus Anlaß gibt, weil es darauf hinweist, daß - entgegen der gemeinhin bestehenden Vermutung - der Einzelhandel sehr wohl bereit sein könnte, der Stadtplanung auch bestimmte betriebsinterne Daten zur Verfügung zu stellen, die andernfalls nur mit sehr hohem (Kosten-) Aufwand beschafft werden können. Voraussetzung dafür dürfte allerdings ein überzeugendes Untersuchungskonzept und seine stringente Verfolgung durch die Stadtverwaltung sein. Des weiteren dürfte die Zusage von entscheidender Wichtigkeit sein, die Untersuchungsergebnisse und die darauf fußenden Planungsüberlegungen allgemein zugänglich zu machen, jedenfalls aber denjenigen Firmen zur Verfügung zu stellen, die eine Auskunft gegeben haben. Beide Voraussetzungen waren im Stuttgarter Beispiel erfüllt. Es kann unterstellt werden, daß beim Einzelhandel neben allem Konkurrenzdenken ein grundsätzliches Interesse an einer empirischen Gesamtschau der örtlichen Einzelhandels-, Standort- und Wettbewerbssituation besteht, beispielsweise um diese für eigene Benchmarking-Aktivitäten einzusetzen.

Nachdem die Bestandserhebung des Angebots durchgeführt ist, läßt sich für jeden gewählten Bezugsraum ein Vergleich mit der durchschnittlichen nationalen Versorgungskennziffer ziehen. In Stuttgart (gesamstädtische Versorgungskennziffer: 198) wurde die Kennzeichnung der jeweils örtlich im Bezugsraum bestehenden Nahversorgungssituation anhand des Bewertungsmaßstabs vorgenommen, den Tabelle 7-17 zeigt:

**Tabelle 7-17: Bewertungsmaßstab der Nahversorgungssituation in Stuttgart**

Bewertung Versorgungssituation	Sehr starkes Versorgungsdefizit	Starkes Versorgungsdefizit	Versorgungsdefizit	Ausreichende Versorgungssituation	Gute Versorgungssituation	Übersorgung	Starke Übersorgung
Lebensmittel-Verkaufsflächenbesatz je 1.000 EW in qm von ... bis unter ... (Versorgungskennziffer)	< 70	70-140	140-210	210-260	260-310	310-350	350 und mehr
In % Bundesdurchschnitt	< 25	< 50	< 75	Ca. 80	Ca. 100	Ca. 115	> 125
Anzahl Stadtbezirke	0	3	14	1	1	2	2

Quelle: Eigene Darstellung nach: Stuttgart, Arbeitspapiere 1999:10, 12-13.

Im Ergebnis der Bewertung zeigt sich, daß für 17 von 23 Stadtbezirken ein Versorgungsdefizit besteht. Gleichwohl die folgende Aussage nicht durch die Zuordnung eines Stadtbezirks zum Ausdruck kommen kann, ist dennoch festzuhalten, daß bei einer Betrachtung auf Stadtteilebene immerhin für einen Anteil von 5 % der Bevölkerung (28.000 Einwohner) bei einer Versorgungskennziffer in Höhe von weniger als 25 % des Bundesdurchschnitts nach der genannten Bewertungsskala ein „sehr starkes Versorgungsdefizit“ besteht (vgl. Stuttgart, Arbeitspapiere 1999:14) und in insgesamt 30 Stadtteilen bzw. Stadtbereichen eine Unterversorgung zu bemängeln ist (vgl. Stuttgart, Arbeitspapiere 1999:28). Damit reiht sich Stuttgart in die Vielzahl der Städte ein, die hierin ein behandlungsbedürftiges planerisches Problem erkennt (vgl. Kahnert, 2002, Zehner 2003; vgl. auch Kapitel 3.4 und 7.6.5.2.6). Nach Einschätzung des Stuttgarter Stadtplanungsamtes haben die im Rahmen des allgemeinen

(Standort-)Strukturwandels des Einzelhandels seit „1988 aufgegebenen Standorte (...) bezüglich der Erreichbarkeit von Einkaufsmöglichkeiten weiterhin zu einer beträchtlichen Verschlechterung der Versorgungssituation vor Ort beigetragen“ (Stuttgart, Arbeitspapiere 1999:14), gleichwohl im Saldo des An- und Absiedlungsgeschehens von Lebensmittelbetrieben zwischen 1988 und 1998 insgesamt nur 17 Betriebe verloren gegangen sind. Dies verschleiert jedoch den Wandel der Betriebstypen- sowie Betriebsgrößenstruktur und die damit verbundene Umorientierung der Standortstruktur aus wohnquartiersnahen zu übergeordnet verkehrsgünstigen Standorten: Während die Zahl der filialisierten bzw. Verbundgruppen zugehörigen Vollsortimentsanbieter im Betrachtungszeitraum um 50 Betriebe zurückging (1988:130; 1998:80), wuchs die Zahl der Lebensmittel-Discounter in der gleichen Zeit um 33 Betriebe (1988:49; 1998:82); bei den Verbrauchermärkten und SB-Warenhäusern als Großbetriebsformen mit vollem Lebensmittelsortiment sank die Zahl (1988:8; 1998:6) um zwei Betriebe (vgl. Stuttgart, Arbeitspapiere 1999:18). Vor diesem Hintergrund ist aus Stuttgarter Sicht davon auszugehen, „daß in den nächsten Jahren weiterhin verstärkt kleinere Standorte aufgegeben werden und sich die Versorgungssituation der Bevölkerung bezüglich der fußläufigen Erreichbarkeit von Einkaufsmöglichkeiten weiterhin verschlechtern wird. (...) Der klassische ‚Tante-Emma-Laden‘ ist heute verschwunden“ (Stuttgart, Arbeitspapiere 1999:18).

In der Stuttgarter Planungsverwaltung ist man nicht nur von der Aussageschärfe der Analyse- und Bewertungsergebnisse, die unter Verwendung des angegebenen Urteilsmaßstabs gewonnen werden konnten, überzeugt, sondern auch von der Möglichkeit, diese Ergebnisse in eine offensive Maßnahmenplanung zu transferieren. Man ist sich sicher, daß die so identifizierten Versorgungsengpässe annähernd die reale Situation wiedergeben und möchte weiter Untersuchungen daran anknüpfen „mit dem Ziel, in den aus der Analyse hervorgehenden Bereichen mit starkem Versorgungsdefizit Standortvorschläge zu ermitteln, die für neue Lebensmittelläden nutzbar sind“ (Stuttgart, Arbeitspapiere 1999:24). Generell soll das Ansiedlungsgeschehen von Lebensmittelbetrieben nach Maßgabe der Analyse auf die Stadtteile und Stadtbereiche gelenkt werden, in der die Versorgungslage defizitär ist (vgl. Stuttgart, Arbeitspapiere 1999:24).

Einen anderen, nicht an einem Flächen-Ausstattungskriterium angelehnten Weg zur Abbildung und Bewertung der Nahversorgungssituation gehen Würzburg und Mannheim:

- Auch in Würzburg wird klar davon ausgegangen: „Um den täglichen Bedarf der Haushalte zu decken, sollten in zumutbarer Entfernung Einzelhandel und bestimmte Dienstleistungseinrichtungen vorhanden sein“ (Würzburg, RK 99:21). Um Nahversorgungsdefizite und damit Handlungsbedarfe festzustellen, wird auf Stadtteilebene zunächst erhoben, welcher Verkaufsflächenumfang jeweils im Nahversorgungssortiment vorliegt, soweit dieses, wie hier die Zuordnung lautet, von „Supermärkten, Verbrauchermärkten sowie von Nahrungs- und Genußmittelbetrieben (ohne Bäckereien und Metzgereien)“ angeboten wird (vgl. Würzburg, RK 99:21). Die absoluten Besatzwerte werden anschließend aber weniger für den Vergleich der Stadtteile untereinander herangezogen, als sie eine Voraussetzung für die Bestimmung der in Würzburg maßgeblichen „Nahversorgungsgrade“ sind. Die „Nahversorgungsgrade“ werden aus dem Verhältnis des einzelhandelsrelevanten sortimentsspezifischen Kaufkraftpotentials im Bezugsraum und des tatsächlich realisierten sortimentsspezifischen Einzelhandelsumsatzes der betreffenden Betriebe im Bezugsraum errechnet (vgl. Würzburg, RK 99:21). Der „Nahversorgungsgrad“ entspricht damit der sortimentsspezifischen Kaufkraftbindungsquote. „Eine ausreichende Versorgung wird

normalerweise durch den Richtwert 100 angenommen“ (Würzburg, RK 99:21). Die Würzburger Stadtteile erreichen „Nahversorgungsgrade“ zwischen 46 und 276 (vgl. Würzburg, RK 99:22), was so interpretiert wird, daß mit „Ausnahme der Stadtteile Dürrbachthal (38), Frauenland (39) und Heuchelhof-Rottenbauer (46) (...) alle Gebiete einen ausreichenden Nahversorgungsgrad“ (Würzburg, RK 99:22) aufweisen. Stadtteilweise erfolgt eine Kurzdiskussion des Befundes und möglicher Maßnahmen (vgl. Würzburg, RK 2000:23-27). Um die indizierten Defizite auszugleichen, sollen zur Sicherung der Nahversorgung zusammen zwischen 7.000 und 10.000 qm Verkaufsfläche in sieben Stadtteilen neu angesiedelt werden (vgl. Würzburg, RK 2000:33). Anhand einer Karte („Zentrale Bereiche“; Würzburg, RK 99:29) werden dazu neun „mögliche zusätzliche Standorte für die Nahversorgung“ aufgezeigt.

Eine über diese Analyse hinausgehende distanzmäßige Betrachtung der räumlichen Zuordnung von Angebots- und Nachfragestandorten findet in Würzburg allerdings nicht statt.

- In Mannheim wird die Nahversorgungssituation gleichfalls auf Ebene der Stadtteile untersucht. Auch hier beruht das Vorgehen auf einer quantitativen Verhältnisbildung des von Geschäften aus dem Sortimentsbereich „Nahrungs- und Genußmittel“ im Bezugsraum „Stadtteil“ realisierten Umsatzes und des ebendort vorhandenen sortimentspezifischen Kaufkraftvolumens mit dem Ziel, einen Vergleich der stadtteilspezifischen Nahversorgungs-Kaufkraftbindungsquoten untereinander sowie mit dem gesamtstädtischen Wert vorzunehmen (vgl. Mannheim, ZKM 1999-1:64). „Die Kaufkraftbindungsquoten im Bereich täglicher Bedarfsdeckung (Nahversorgungsgrade) sind ein Indikator zur Qualität der wohnortnahen Versorgung“ (Mannheim, ZKM 1999-1:64). Mit Hilfe dieses Indikators lassen sich auch in Mannheim für die einzelnen Stadtbezirke angesichts von Nahversorgungsgraden der 17 Stadtteile zwischen 35 und 240 „große Unterschiede in der Qualität der Nahversorgung“ (Mannheim, ZKM 1999-1:64) aufzeigen und Hinweise auf Angebotsdefizite bzw. Entwicklungspotentiale im Segment der täglichen Bedarfsdeckung innerhalb der Stadtteile gewinnen. „Kaufkraftbindungen in den Branchengruppen Nahrungs- und Genußmittel sowie Gesundheits- und Körperpflegeartikel signalisieren gute Nahversorgungsbedingungen bei Werten zwischen 65 und 80. Bei starker Konkurrenz im Umfeld (...) kann bereits eine Kaufkraftbindungsquote von 50 als optimale Kaufkraftbindung angesehen werden“ (Mannheim, ZKM-Beschluß 1998a). In Mannheim werden derartige Analysen für sämtliche Sortimentsbereiche durchgeführt, so daß im Hinblick auf die festzustellende Versorgungslage in den Subzentren über die Nahversorgungsangebote hinaus zusätzlich festgestellt werden kann: „Bei den innerstädtischen Kernsortimenten müssen Kaufkraftbindungen in den Stadtteilen von über 25 bereits als akzeptabel bezeichnet werden“ (Mannheim, ZKM-Beschluß 1998a).

Bei alledem ist man sich allerdings bewußt, daß die festgestellte Kaufkraftbindungsquote im Bereich der täglichen Bedarfsdeckung „noch nichts über die konkrete Angebotssituation in einem Stadtquartier (u.a. Lage, Erreichbarkeit, Sortimente, Größenordnung, Absatzform und Qualität der Betriebe)“ aussagt (Mannheim, ZKM-Beschluß 1998a). Eine genaue, stadtteilweise vorzunehmende Situationsanalyse dieser Nahversorgungskriterien, „wird in der nächsten Phase“ der in Mannheim vorgesehene Einzelhandels- und Zentrenplanung jedoch vorgenommen werden (vgl. Mannheim, ZKM-Beschluß 1998a).

Ein wiederum anderes Vorgehen wird im Einzelhandelszentrenkonzept von Leipzig verfolgt. Neben einem in Zielperspektive verräumlichten Zentrenkonzept mit vier bzw. fünf Hierar-

chiestufen (A-Zentrum, drei Subzentrentypen sowie „Kleinteilige Versorgungszentren“ bzw. „Straßenbegleitende Einkaufslage“) wurde ein Ausstattungskatalog für die Zentren der unterschiedlichen Hierarchiestufen festgesetzt. Diese normative Anspruchsposition begründet in der Gegenüberstellung mit der Realität die Handlungsbedarfe. Der Einzelhandelsbestand wurde dazu vollständig erhoben. Aus dieser Erhebung und zusätzlich aus einer Kunden- und Betriebsbefragung sowie einer Kundenherkunftserfassung „war es möglich, Versorgungsräume zu bilden, die unter einzelhandelsstrukturellen Gesichtspunkten zusammen gehören. Diese Räume sind durch Gemeinsamkeiten bzw. Ergänzungen in der Branchenstruktur geprägt. Innerhalb ihrer Grenzen ist die Nahversorgung möglichst lückenlos sicherzustellen, um auch den weniger mobilen Bevölkerungsgruppen ein Angebot zumindest in der Grundversorgung zu sichern“ (Leipzig, BzS 2000:26). Daher erfolgt in Leipzig keine quantitative Operationalisierung der Nahversorgung, wie in den anderen angeführten Beispielen, sondern es werden die ex post aus den empirischen Erhebungen identifizierten Versorgungsräume normativ als „Nahversorgungsbereiche“ festgesetzt, innerhalb derer dann die im Zentrensystem (Zielhorizont) benannten Zentren die Versorgung tragen (vgl. hier und im folgenden Leipzig, BzS 2000). Dies sind in der Regel in jedem Versorgungsbereich mehrere Zentren unterschiedlichen hierarchischen Ranges. Für jeden Versorgungsraum erfolgt eine Diskussion der empirisch vorgefundenen Gegebenheiten und der zukünftig planerisch vorgesehen Einzelhandelsstruktur. Während dies eher im Sinne strategisch-konzeptioneller Planungsaussagen geschieht, wird dann zur operativen Umsetzung für jedes einzelne Zentrum der Stadt ein Zentrenpaß (vgl. Kapitel 7.6.8) mit kartographischer Darstellung des Bezugsraumes angelegt,

- der im lokalen Bezug alle wesentlichen Strukturparameter wiedergibt (Einzelhandelsbesatz sowie Ausstattung mit Komplementärangeboten aus den Bereichen Dienstleistung, Gastronomie und Freizeit),
- der in qualitativer Erörterung die Bestandssituation und die Entwicklungsabsicht bewertet sowie
- entsprechende Handlungsvorschläge konkret darstellt, die sich - orientiert an den örtlich bestehenden Notwendigkeiten - auf ganz unterschiedliche Bereiche beziehen, beispielsweise auf den Branchenmix, die Absatzpolitik, die Komplementärnutzungen zum Einzelhandel, auf städtebauliche Gegebenheiten oder auch auf die Verkehrsbedingungen.

Zusätzliche werden die im jeweiligen Zentrum verfügbaren Flächen benannt. So entsteht in der Gesamtheit der Zentrenpässe ein sehr dezidierter Maßnahmenkatalog für die räumliche Einzelhandelsentwicklung in Leipzig. Gleichzeitig können diese Zentrenpässe aber auch sehr gut zur ersten Orientierung ansiedlungsinteressierter Investoren dienen, wie auch als Input für lokale Marketing- und Managementaktivitäten der vor Ort ansässigen Akteure.

Was die Nahversorgung anbelangt, so ist dann für D-Zentren („Nahversorgungszentren“) nach Ausstattungs-Soll-Profil generell vorgesehen, daß diese einen Bevölkerungsmantel von ca. 10.000 Einwohnern umfassen, der Schwerpunkt des Branchenmixes auf dem kurzfristigen Bedarf liegt und ein breites Sortiment an Lebensmitteln angeboten wird. Des weiteren sind nach der Planvorstellung ein größerer Betrieb bis maximal 1.000 qm Verkaufsfläche sowie 5 bis 10 kleinere Betriebe vorhanden, wobei ein Supermarkt als Kundenmagnet dienen soll und die anderen Betriebe dem Lebensmittelhandwerk und dem Fachhandel (im unteren bis mittleren Preissegment) angehören sollen.



### 7.5.4 Sortimentqualifizierung

Das wirkungsvollste „harte“ Instrument zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung stellt die Anwendung des mit Baugesetzbuch und Baunutzungsverordnung zur Verfügung stehenden Planungsrechts dar (vgl. Kapitel 6.8). Um das planungsrechtliche Steuerungspotential ausschöpfen und eine kleinräumige Zulässigkeitsdifferenzierung, d.h. eine detaillierende räumliche Feinsteuerung vornehmen zu können, bedarf es einer genauen Sortimentqualifizierung (vgl. Kapitel 6.8.2.4 und 6.8.5). Um, losgelöst von einer Einzelfallbehandlung in der Vorhabensgenehmigung oder in Bauleitplanverfahren ein allgemeinverbindliches Instrument zur Umsetzung des jeweiligen Einzelhandelszentrenkonzepts zu erhalten, empfiehlt es sich für die Kommunen, eine sog. Sortimentsliste aufzustellen. Die Sortimentsliste gibt im Sinne einer Selbstbindung der Kommune darüber Auskunft, welche Warensortimente künftig in bestimmten, typologisch zu beschreibenden Raumkompartimenten („Zentren“, „integrierter Standort“, „nicht-integrierter Bereich“ u.ä., vgl. Kapitel 7.5.6) von den dort ansässigen bzw. ansiedlunginteressierten Einzelhandelsbetrieben verkauft werden dürfen und welche entsprechend unzulässig sind. Die Qualifizierung der Raumkompartimente, für welche die einzelnen Regelungen greifen sollen, stellt das unabdingbare zweite Funktionselement des Steuerungsmechanismus dar. Ohne das jeweils andere bleiben beide Funktionselemente notwendige, jedoch alleine jeweils nicht hinreichende Vorbedingungen zur Konstruktion eines allgemeinverbindlichen Regelungswerkes. Die Sortimentqualifizierung und die Qualifizierung der Raumkompartimente sind daher als mittelbar wirksame Instrumente anzusehen, die zum effektiven Einsatz der baurechtlichen Instrumente, die gegenüber der Einzelhandelsnutzung unmittelbar wirksam sind, benötigt werden.

Die mit der Aufstellung von Sortimentslisten verfolgten Absichten werden entsprechend in einigen Beispielkommunen geäußert: So erfolgt etwa in Würzburg das Diktum, bei „einer zukünftigen Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe außerhalb der Innenstadt (...) nachfolgende Sortimentseinteilung strikt einzuhalten. Zulässig sind nur nicht-zentrenrelevante Sortimente“ (Würzburg, RK 2000:4). Die zur angestrebten räumlichen Einzelhandelssteuerung notwendige Voraussetzung liefert auch in Magdeburg „ein sortimentsbezogenes Leitbild für den Magdeburger Einzelhandel, das die einzelnen Warengruppen danach unterscheidet, ob sie für die Lebensfähigkeit der Innenstadt, der Stadtteilzentren und der Nahversorgungsbereiche von besonderer Bedeutung sind – oder ob deren Angebot auch außerhalb von Zentren hingenommen werden kann“ (Magdeburg, MM 1995:4). Mit Rückgriff auf diese Sortimentsliste „beschränkte die Stadt die dezentrale Einzelhandelsentwicklung auf nichtzentrenrelevante Sortimente“ (Magdeburg, MM 1995:33). In ähnlicher Weise enthält auch in Hildesheim das „Märktekonzept (...) eine nach ‚außenstadtrelevanten Sortimenten‘ und ‚innenstadtrelevanten Sortimenten‘ differenzierte Branchenstruktur, nach der diese Sortimente (...) den verschiedenen Standorten (Innen- und Außenstadt) zugeordnet werden“ (Hildesheim, FNP 49, S. 5; vgl. auch Sitzungsvorlage Märktekonzept S. 2). Nach der im Hamburger Beispiel ausgedrückten Absicht bedürfen alle „Vorhaben von über 1.200 qm Bruttogeschoßfläche (BGF) außerhalb von Zentren (...) in jedem Einzelfall einer besonderen Prüfung ihrer Zentrenverträglichkeit; dabei ist u.a. eine Liste mit einer Sortimentsaufzählung (...) zu beachten“ (Hamburg, Leitlinien, S. 4). In Freiburg wurde „überlegt, welche Warensortimente des Einzelhandels für die Attraktivität und die Funktion eines Zentrums besonders wichtig oder unabdingbar sind. (...) Vor diesem Hintergrund wurde das Sortiment des Einzelhandels in ein zentrenrelevantes Sortiment und in ein nicht zentrenrelevantes Sortiment aufgeteilt“

(Freiburg, MZK 94:9). Nach der in Freiburg herrschenden Überzeugung mag aber nur auf den ersten Blick die „Unterscheidung nach zentrenrelevanten und nichtzentrenrelevanten Sortimenten bis in das Detail hinein als ‚kleinkariert‘ erscheinen. Diese Präzisierung schafft eine faktische und rechtliche Situation, bei der die Gemeinden nicht durch strukturell unerwünschte Investitionen in ihren Zielen unterlaufen werden, sondern ihre volle Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit erhalten und ausüben können“ (Freiburg, Vorwort MZK 94:2).

Nachdem so der Einsatzzweck von Sortimentslisten deutlich geworden ist, ist bei der Analyse der Einzelhandelszentrenkonzepte konkret zu fragen, in welcher Art und Weise die Klassifizierung der Sortimente als „zentrenrelevant“ und „nicht-zentrenrelevant“ - hier wird eine ganze Reihe unterschiedlicher Begrifflichkeiten verwendet, etwa auch „innenstadtrelevant“ bzw. „nicht-innenstadtrelevant“ - von den Beispielstädten vorgenommen wird. Darüber hinaus erscheint es von Interesse, der Frage nachzugehen, wie stark die getroffenen Sortimentsqualifizierungen voneinander abweichen, denn dies bedeutet im gegebenen Fall, daß sich die überörtlich agierenden Einzelhandelsunternehmen auch auf kleinräumig sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen möglicher Investitionen einstellen müssen, was entsprechende Rückwirkungen auf die Entwicklung neuer Einzelhandelsbetriebstypen bzw. deren Multiplikation in Filialnetzen mit sich bringen würde. Von Rechts wegen müßte sich beispielsweise die Einrichtungswarenhauskette Ikea unter dem Anspruch der Beibehaltung des bisherigen Betriebskonzepts mit seinem hohen Anteil zentrenrelevanter Sortimente (vgl. Exkurs in Kapitel 7.4.5) heute bereits ausschließlich auf integrierte Standorte verwiesen sehen, während dies faktisch im bestehenden Filialnetz von mittlerweile 27 Ikea-Häusern allerdings eher die Ausnahme bleibt, wie ein kurzer Blick auf die werbliche Firmendarstellung der Standorte belegt: In der Kommunikationspolitik wird, so z.B. im Warenkatalog von Ikea, der unmittelbare Autobahnanschluß betont, der in der Regel für die einzelnen Märkte besteht, aber für kaum ein Stadt- oder Stadtteilzentrum Standortrealität sein dürfte.

Zur Zuordnung der einzelnen Warensortimente auf die Kategorien der Sortimentsliste können verschiedene Kriterien herangezogen werden. In Ludwigshafen etwa bedient man sich der Unterscheidung in die beiden Kategorien von „zentrenrelevanten“ und „nicht-zentrenrelevanten“ Sortimenten und sieht dabei als wichtige „Kriterien für diese Unterteilung (...) vor allem

- Flächenbedarf für Verkauf und Lager (i.V.m. geringem Umsatz je qm),
- Sperrigkeit und Gewicht der Güter, insbesondere bei Mitnahmeartikeln,
- Bedarf an angeschlossenen Reparatur- und Verarbeitungswerkstätten,
- Bedeutung für die Versorgungsfunktion, insbesondere im Rahmen oder als Ergänzung der Grundversorgung,
- Grad der notwendigen Führungsvorteile mit anderen Angeboten in den Zentren,
- Bedeutung für das Image einer Stadt und den City-Einzelhandel“

an (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 5).

Weiter wären als Kriterien der Umfang der benötigten Ausstellungsfläche, die für eine adäquate Präsentation des Produktes nötig ist, oder auch andere produktbedingte Notwendigkeiten zu bedenken. Im Ansatz des Braunschweiger Beispiels ist z.B. bei „den Warengruppen Bekleidung, Schuhe, Unterhaltungs-Elektronik, Fotoartikel, Spielwaren und Literatur (...) keine produktbedingte Notwendigkeit zur Auslagerung aus der City oder den Nebenzentren zu erkennen. Das gleiche trifft für die Warengruppen Lebensmittel, Getränke und Drogerieartikel zu“ (Braunschweig, ZKE, S. 19). Daher wird ihnen für den Fall einer Ansiedlung in

städtebaulich nicht-integrierter Standortlage allesamt eine „erheblich zentrenschädigende Wirkung“ zugemessen, was sie folgerichtig als „zentrenrelevante Sortimente“ qualifiziert. Nach dem Einzelhandelserlaß NW zeichnen sich zentrenrelevante Sortimente „dadurch aus, daß sie z.B. viele Innenstadtbesucher anziehen, einen geringen Flächenanspruch haben, häufig im Zusammenhang mit anderen Innenstadtnutzungen nachgefragt werden und überwiegend ohne Pkw transportiert werden können“ (Einzelhandelserlaß NW, 1996:924).

Anstelle der eigenständigen Erarbeitung einer Sortimentsliste anhand dieser oder ähnlicher Kriterien durch die Kommunen ist aber auch ein pragmatischeres Vorgehen denkbar, indem sie sich bei der Aufstellung ihrer Sortimentsliste an bereits vorhandenen und teils zur Verwendung nahegelegten Sortimentslisten orientieren oder diese auch unverändert übernehmen, soweit sie für die lokale Situation zutreffen. Zum einen hat die Planungspraxis - teils in Zusammenarbeit mit den Industrie- und Handelskammern und einschlägigen Verbänden - selbst Sortimentslisten hervorgebracht (z.B. „Freiburger Liste“, „Ulmer Liste“), die eine gewisse Verbreitung gefunden und sich auch bewährt haben. Zum anderen stehen aber auch von übergeordneten Planungsinstitutionen erarbeitete Sortimentslisten zur Verfügung (z.B. Bayern, Nordrhein-Westfalen), die in der Regel als Teil der Verwaltungsvorschriften der Länder über den planerischen Umgang mit Einzelhandelseinrichtungen von den adressierten Kommunen jeweils zu beachten sind. Zum dritten bereichern auch die von den einschlägigen Beratungsunternehmen in ihren Gutachten empfohlenen „Gliederungsvorschläge“ noch die Vielfalt der im Umlauf befindlichen Sortimentslisten (etwa diejenigen von GfK, GMA oder ICON-Regio). Des weiteren ist generell auf besondere Listen hinzuweisen, die speziell zur Handhabung der Baumarktproblematik erarbeitet wurden (z.B. „Kölner Liste“, „Berliner Liste“) und sich der möglichst abschließenden positiven Bestimmung von Artikeln, Warengruppen und Sortimenten widmen, welche in nicht-integrierten Standortlagen ansiedelnden Baumärkten zum Verkauf gestattet werden sollten, ohne daß davon eine Zentrenschädigung ausgeht. Welche Unterschiede zwischen diesen Listen, aber auch im Vergleich zu den bei der Analyse der Einzelhandelskonzepte vorgefundenen Sortimentslisten der Untersuchungsstädte bestehen, läßt sich aus Tabelle 7-19 entnehmen.

Im Beispiel Ludwigshafens führt die Anwendung der dort herangezogenen Einordnungskriterien dazu, daß zu den nicht-zentrenrelevanten Sortimentskategorien diejenigen Warengruppen bzw. Einzelhandelsbetriebe zählen, „die

- einen hohen Flächenbedarf haben, zumeist verbunden mit relativ geringen Flächenumsätzen (z.B. Möbel, Baustoffhandel etc.),
- schwere und sperrige Güter anbieten, zu deren Transport in der Regel der eigene Pkw genutzt wird (Kfz-Teile, Fahrzeuge, Getränke, Bodenbeläge / Tapeten, Bau- und Gartenbedarf und Möbel / Einrichtungsgegenstände),
- z.T. flächenintensive Reparatur- bzw. Verarbeitungsdienstleistungen anbieten (Kfz-Handel, Küchenstudios etc.)“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 5).

Demgegenüber rechnen in Ludwigshafen zu „den zentrenrelevanten Sortimentskategorien (...) vor allem die Grundversorgung; sie ist Bestandteil der niedrigsten Zentrenstufe (Ladenzentren, Stadtteilzentren) aufgrund der Zielsetzung einer wohnungsnahen Versorgung der Bevölkerung. Des weiteren zählen dazu traditionell die Güter des gehobenen und langfristigen Bedarfs, die neben der Grundversorgung vor allem in die City gehören und dort das Bild und das Image der Stadt entscheidend mitprägen. Es handelt sich dabei konkret vor allem um folgende Sortimente: Textilien, Schuhe, Photo/Optik, Uhren/Schmuck, Spielwaren, Droge-

rie/Parfümerie, Elektroartikel, Haushaltswaren/Wohnbedarf, Schreibwaren/Büroartikel, Sport- und Campingartikel, Fahrräder und Kunstgewerbe“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 5). Die dergestalt in Ludwigshafen vorgenommene Auflistung berücksichtigt jedoch nicht das gesamte Warenspektrum, welches potentiell vom Einzelhandel angeboten werden könnte, so daß hier unnötige Regelungslücken und Interpretationsspielräume offen bleiben. Entsprechend sind noch wesentlich umfangreichere Sortimentslisten vorzufinden, die teilweise auch in der Kategorisierung der Sortimente noch weiter ausdifferenziert sind.

Bei der Analyse der Einzelhandelszentrenkonzepte ließ sich feststellen, daß 14 - möchte man die in Ludwigshafen beispielhaft getroffenen Übereinkünfte (s.o.) dazurechnen, dann 15 - der Untersuchungskommunen über explizite Sortimentslisten verfügen (vgl. Tabelle 7-18 und Tabelle 7-19). Teilweise handelte es sich dabei um die direkte Übernahmen anderer Listen, teilweise um übernommene, aber abgeänderte Listen, und teilweise um reine Eigenzusammenstellungen der Kommunen, welche wiederum nicht selten im Kern auf gutachterlichen Vorschlägen beruhen.

Was die Zuordnung der einzelnen Waren und Sortimente zu den Kategorien unterschiedlicher Zentrenrelevanz im Spiegel der vorliegenden Untersuchung angeht, so besteht zwischen den Sortimentslisten zwar eine weitreichende Übereinstimmungen, dennoch gibt es nicht unerhebliche Abweichungen (vgl. Tabelle 7-19). Für eine ganze Reihe in der Regel umsatzstarker Waren bzw. Sortimente, beispielsweise für „Unterhaltungselektronik“, „Computer“ oder „Fahrräder und Zubehör“, bestehen unterschiedliche Einschätzungen, ob sie ausschließlich in städtebaulich integrierten Standortlagen anzubieten sind, oder ob ein erlaubter Verkauf auch in peripheren, nicht-integrierten Standortlagen die Zentrenentwicklung bzw. die Perspektive des dort befindlichen Einzelhandels unberührt läßt. Die individuelle Bewertung der Zentrenrelevanz einiger Sortimente entscheidet letztlich darüber, inwieweit der Ansiedlung bestimmter (neuer) Einzelhandelsbetriebstypen in städtebaulich nicht-integrierten Standortlagen innerhalb der betreffenden Stadt unbewußt oder auch willentlich Vorschub geleistet wird. Hierbei darf der allgemeine Strukturwandel auf der Angebotsseite des Einzelhandels nicht aus den Augen verloren werden, denn ein bedeutender Entwicklungsprozeß und das Bestreben zahlreicher großer Handelskonzerne besteht gerade darin, daß immer mehr Warensortimente, etwa Baby-Artikel, Spielwaren oder Outdoor- und Campingbedarf mit (filialisierenden) Fachmarktkonzepten auf dem Markt abgesetzt werden (vgl. Kapitel 4.1.1 und 4.2) und damit die angebotsseitige traditionelle Bindung dieser Sortimente an die Zentren potentiell abnimmt.

Wie sich die Abweichungen der Sortimentslisten untereinander im einzelnen darstellen, wird mit Tabelle 7-19 aufgezeigt. Betrachtet man zunächst die als zentrenrelevant angesehenen Sortimente, so fällt ins Auge, daß einige Sortimentslisten die Sortimente „Teppiche, Auslegewaren“, „Pflanzen und Zubehör“, „Campingartikel“, „Farben und Lacke“, „Elektrogroßgeräte“, und „Bürokommunikation“ als zentrenrelevant bestimmen, während das Gros der Listen diese als nicht-zentrenrelevant begreift. Hier herrscht besonders bei „Teppichen und Auslegewaren“ (sieben Abweichungen) und „Campingartikeln“ (vier Abweichungen) Unsicherheit in der Zuordnung.

**Tabelle 7-18: Sortimentsqualifizierung**

Sortimentsqualifizierung	Aug	Ber	Bo	Brau	Bre	Cot	Do	Eft	FaM	Fbg	Hag	Hbg	Hil	Kar	Kiel	Köln	Lpzg	Lud	Mag	Man	Mül	Mün	Rost	Wit	Wür
Häufung mehrerer rechtlich selbständiger klein- oder großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten gilt als zentrenschädlich	LL	--	--	X	--	--	LL	--	--	LL	--	--	LL	--	LL	--	--	--	--	--	LL	--	LL	--	--
Trennscharfe, explizit formulierte Sortimentsliste / Vereinbarungen zur Differenzierung zwischen „zentrenrelevanten“ und „nicht-zentrenrelevanten“ Sortimenten liegt vor: - K = Kommunal formuliert - L = Übernahme der auf Landesebene formulierten Liste - K/L = Kommunal modifizierte Landesliste	L	--	--	K	--	--	L	(X)	X	K	--	K	K	K	K	L	--	K	K	LL	K	--	K/L (?)	--	K/L
Möbelmärkte gelten unter der Voraussetzung eines limitierten Randsortiments als nicht-zentrenrelevant	LL	--	--	X	--	--	LL	--	--	LL	--	--	LL	--	LL	LL	--	--	--	--	LL	--	--	--	--
Bestimmte Sortimente sind in nicht-integrierter Lage auch nicht als Rand- oder Freisortimente genehmigungsfähig	LL	--	--	X	--	--	LL	--	--	LL	--	--	LL	--	LL	LL	--	LL	--	--	LL	--	--	--	LL
Für großflächigen Einzelhandel mit nicht-zentrenrelevantem Kernsortiment und limitiertem Randsortiment werden Entwicklungsbereiche angeboten	LL	--	--	X	--	--	X	--	--	LL	--	--	LL	--	LL	LL	--	LL	--	--	LL	--	--	--	LL
Spezifische Sortimentsdiskussion für konkret benannten Standortbereiche geführt?		--	--		--	--		--	--		--		LL	--						--	LL	--	--		

Quelle: Eigene Erhebung. Anmerkung: LL = Laut Landesliste, Regelung gilt entsprechend der Landeslisten; Erfurt: Liste nur unter beispielgebender Nennung!

Umgekehrt gibt es auch bei den als nicht-zentrenrelevant angesehenen Sortimenten eine weitreichende Übereinstimmung. Allerdings werden auch hier von einigen Listen einzelne Sortimente abweichend als nicht-zentrenrelevant eingestuft, welche von der Mehrzahl der Listen als zentrenrelevant angesehen werden. Dies sind - mit jeweils nur einer einzigen abweichenden Zuordnung - die Sortimente „Nahrungs- und Genußmittel, Getränke“<sup>5</sup>, „zoologischer Bedarf/Zooartikel“, „Haus- und Heimtextilien, Gardinen und Zubehör“<sup>6</sup>, „Nähmaschinen und Nähzubehör“, „Waffen- und Jagdbedarf“, „Musikalien und Tonträger“<sup>7</sup> sowie „Kleinelektrowaren, Unterhaltungselektronik, Elektronikwaren“. Deutlich öfter als nicht-zentrenrelevant eingestuft werden demgegenüber die Sortimentsbereiche „Fahrräder und Zubehör“, „Computer und Zubehör“ sowie „Beleuchtungskörper“, die jeweils fünf- bis siebenmal abweichend aufgelistet wurden.

Darüber hinaus bestehen in vielen Listen Abweichungen hinsichtlich der Anzahl der Sortimente, die überhaupt erfaßt worden sind: Einige Listen treffen zu bestimmten Sortimenten überhaupt keine Aussagen und können insofern nicht das gesamte Spektrum der Möglichkeiten abdecken. Umgekehrt werden in einigen Listen unorthodoxe Sortimente genannt bzw. Sortimentsbezeichnungen frei gewählt, die in keiner zweiten Liste vorkommen und auch nicht als eingeführte Sortimentsbezeichnungen angesehen werden können. Dies waren im einzelnen folgende Angaben: „Getränkegroßhandel“, „Getränkegroßgebäude (Getränkekisten ohne Spirituosen)“, „Wohnwagen und Campingfahrzeuge“, „Einrichtungsbedarf: Regalbau“, „Landmaschinen“, „Arbeitskleidung, Arbeitsschuhe“, „Nahrungsmittel (Großeinkauf)“, „Sanitätserzeugnisse“, „Haushaltsgeräte (z.B. Leitern)“ und „Serviceleistungen (z.B. Schlüsseldienst, Schärf- und Glasschneidedienste)“. Auf die oben kurz angesprochenen „Baumarklisten“ trifft diese Begriffsunschärfe im übrigen in gleicher Weise zu.

So sind zwei wesentliche Erkenntnisse festzuhalten: Zum einen bestehen in der Bewertung der Zentrenrelevanz einiger wichtiger Sortimente in der Planungspraxis offensichtlich lokal unterschiedliche Einschätzungen. Zum anderen besteht eine breite Begriffsvielfalt bei der Benennung der Sortimente und deren Aggregationsstufen, wodurch Mehrdeutigkeiten erzeugt werden. Die Einführung einer einheitlichen Begriffsdefinition sowie einer verbindlichen Aggregationssystematik erscheint wünschenswert. Die Grundlagen dafür sind mit dem „Warenverzeichnis für die Binnenhandelsstatistik 1978“ und der „Klassifikation der Wirtschaftszweige 1993“ des Statistischen Bundesamtes vorhanden (vgl. Kapitel 6.8.5.5).

Hinsichtlich der bestehenden Zuordnungsunsicherheiten ist auf eine in Rostock bestehende Lösung zu verweisen, wo Sortimentsbereiche, die als nicht eindeutig einstuftbar empfunden wurden („Spielwaren“, „braune und weiße Ware“, „Schreibwaren / Büroartikel“, „Büro-/Informationstechnik“, „Sport, Camping, Fahrräder“ sowie „Lampen und Leuchten“) in einer dritten Kategorie als „bedingt zentrenempfindlich“ bestimmt werden, wenngleich sie nach den Vorgaben des betreffenden Landeserlasses in der Innenstadt anzusiedeln sind (vgl. Rostock, Rahmenplan 1998:80). Ähnliche Ansätze finden sich auch in anderen Sortimentslisten (vgl. Tabelle 7-20). Ein konstruktiver Vorschlag liegt mit der Sortimentsliste aus dem Einzelhandelserlaß NW vor:

<sup>5</sup> Die Originalnennung bezieht sich auf „Nahrungs- und Genußmittel, soweit diese von anderen Betrieben als Nahversorgern“ angeboten werden.

<sup>6</sup> Originalnennung „Gardinen“.

<sup>7</sup> Originalnennung: „Musikinstrumente“.

Hier werden diejenigen Sortimente, über deren Zentrenrelevanz Zweifel bestehen („Teppiche - ohne Teppichböden“, „Blumen“, „Campingartikel“, „Fahrräder und Zubehör“, „Mofas“, „Tiere und Tiernahrung, Zooartikel“) in einer eigenen Kategorie als „in der Regel zentrenrelevante bzw. zentrenschädliche Sortimente“ zusammengefaßt, was ex ante die Möglichkeit einschließt, Ausnahmen zuzulassen, die dann im Einzelfall zu begründen sind.

In Freiburg kann man bereits auf einige Jahre Erfahrung in der Anwendung der dort gültigen Sortimentsliste zurückblicken. Da sich die ursprüngliche Listenfassung in der planerischen Praxis nicht immer als griffig erwiesen hat, wurde zwischenzeitlich eine Modifikation der Liste vorgenommen. Man entschloß sich (vgl. Freiburg, MZK 94:16), nunmehr die Sortimentsgruppen „Getränke (in größeren Gebinden), Surfbretter, Kanus, ‚braune‘ und ‚weiße Ware‘(...) als nicht-zentrenrelevant aufzunehmen. Hier muß allerdings eine sehr enge Beschränkung (max. 10 qm) der zentrenrelevanten Randsortimente (dies sind insbesondere Freizeitbekleidung und Accessoires) erfolgen, um eine Verschiebung des Gesamtsortiments in den zentrenrelevanten Bereich der Sportartikel zu verhindern“ (Freiburg, Agenda 94:71). In Würzburg wird diese Einschätzung partiell geteilt, denn hier wurde zwar die Liste des bayerischen Umweltministeriums adaptiert, allerdings die abweichende Regelung getroffen, daß „Sportartikel-Großgeräte“ und „Weiße Ware“ als nicht-zentrenrelevante Sortimente eingestuft werden (vgl. Würzburg, RK 2000:5).

In Bezug auf den Umfang und den Detaillierungsgrad der Sortimentslisten sind generell zwei unterschiedliche Vorgehensweisen zu erkennen:

- Zum einen wird versucht, möglichst umfassend und abschließend alle Sortimente und Waren zu erfassen und den gewählten zwei bis vier Zentrenrelevanzkategorien zuzuordnen.
- Die andere Vorgehensweise besteht darin, lediglich diejenigen Sortimente namentlich aufzuzählen, die angesichts der örtlich bestehenden Einzelhandelsituation und der verfolgten Planungsziele (sowie unter Beachtung übergeordneter Vorschriften) zukünftig als zentrenrelevant erachtet werden sollen. Im Umkehrschluß gelten daraufhin alle nicht konkret benannten Sortimente, zusammengefaßt in der Residualkategorie „sonstige Sortimente“, als nicht-zentrenrelevant. Zur Hervorhebung können dann in einer beispielhaften, nicht-abschließenden Aufzählung trotzdem Sortimente benannt werden, die „insbesondere“ unter die Regelung fallen sollen. Im übertragenen Sinne ist dieses Vorgehen auch bei Verwendung von mehr als zwei Sortimentskategorien und in anderer Ausführungskonstellation denkbar.

Der erstgenannte Fall, bei dem eine möglichst erschöpfenden Erfassung und Zuordnung der Sortimente und ihrer Warenbestandteile im Sinne einer Positivliste erfolgt, erscheint jedoch als das geeignetere Vorgehen, da hier ohne Umkehrschluß eindeutig, abschließend und transparent für jedermann dargelegt ist, welche Sortimente in der jeweiligen Zentrenrelevanzkategorie zulässig sein sollen. Es ergibt sich keine weitere Begründungsnotwendigkeit für die Ablehnung anderer Sortimente, wie dies bei einer Negativliste (Auflistung der nicht gestatteten Sortimente; die gestatteten Sortimente ergeben sich im Umkehrschluß) der Fall sein würde, die trotz aller Anstrengung unvollständig oder Mehrdeutig sein könnte.

Unabhängig von diesen Überlegungen und eingedenk der Möglichkeit, in konkreten Planungs- und Genehmigungsfällen auch ad hoc Sortimente zusammenstellen zu müssen, die





Sortiment	Wird angesehen als nicht-zentrenrelevant in																				
	Bay	HH	MV	NW	GM A	Ulm List	Aug	Bra uns	Do	Eft	FaM	Fbg	HH	Hil	Kar	Kiel	Köl	Lud	Mag	Rost	Wü
Nahrungs- und Genußmittel, Getränke					X <sup>3)</sup>																
Reformwaren																					
Lebensmittele Handwerk																					
Drogeriewaren, Kosmetika,																					
Pharmazeutika, Apothekerwaren																					
Blumen																					
Tiere, Tiernahrung, Tierpflegemittel																					
Zoologischer Bedarf, Zooartikel					X <sup>4)</sup>																
Oberbekleidung, Wäsche, Kürschnerwaren, Wolle, Stoffe, sonst. Textilien, Kurzwaren, Handarb.																					
Modewaren																					
Lederbekleidung, sonstige Leder- und Galanteriewaren																					
Schuhe, Orthopädie																					
Sportbekleidung und Sportartikel																					
Papier-, und Schreibwaren, Schulbedarf, Zeitschriften, Bücher, Briefmarken																					
Spielwaren und Bastelartikel																					
Uhren, Schmuck, Silberwaren																					
Optische und feinmechanische Erzeugnisse																					
Hausrat, Glas/Porzellan/Keramik, Geschenkartikel, Hohl- und Stahlwaren																					
Kunstgewerbe, Kunstgegenstände, Devotionalien																					
Haus- und Heimtextilien, Gardinen und Zubehör																			X		
Nähmaschinen und Nähzubehör															X						
Waffen und Jagdbedarf															X						
Fahrräder und Zubehör					X	X					X	X		X <sup>5)</sup>	X			X	X		
Fotogeräte, Fotowaren, u.ä.																					
Videogeräte																					
Musikalienhandel, Tonträger															X						
Kleinelektrowaren, Unterhaltungselektronik, Elektronik-waren					X																
Computer und Zubehör					X	X					X	X		X <sup>5)</sup>		X		X			
Beleuchtungskörper					X							X		X <sup>5)</sup>	X				X		
Baby- Kinderartikel																					
Antiquitäten																					
Wasch- und Putzmittel																					
Baustoffe, Sanitärerz., Eisenwaren, Werkzeuge und Maschinen u.a. (Bau- und Heimwerkerbed.) <sup>1)</sup>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Holz, Bauelemente wie Fenster, Türen	X	k.A.	X	X	X	X	X	X	k.A.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Möbel	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Küchen, Kucheneinrichtungen	X	k.A.	k.A.	X	X	X	X	k.A.	X	X	X	X	k.A.	X	X	X	X	X	X	k.A.	X
Büromöbel	X	k.A.	k.A.	X	X	X	X	k.A.	X	k.A.	X	X	k.A.	X	X	X	X	X	X	k.A.	X
Teppiche, Auslegewaren	X	X	X	X <sup>6)</sup>	X	X	X	X	X <sup>6)</sup>	X	X <sup>7)</sup>	X	X	X	X	X	X <sup>6)</sup>	X <sup>7)</sup>	X	k.A.	X
Bodenbeläge	X	X	X	X	X	X	X	k.A.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Herde, Öfen	X	k.A.	k.A.	k.A.	X	X	X	k.A.	X	X	X	X	k.A.	X	X	X	k.A.	X	X	k.A.	X
Brennstoffe, Mineralölerzeugnisse, Kohle	X	X	X	k.A.	X	X	X	k.A.	k.A.	k.A.	X	X	X	X	k.A.	X	k.A.	X	X	k.A.	X
Pflanzen und Zubeh., Pflege- und Düngemittel, Torf und Erde, Gartenmöbel u.a. (Gartencenter) <sup>2)</sup>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X <sup>7)</sup>		X	X	X	X	X
Rasenmäher	X	k.A.	k.A.	k.A.	X	X	X	k.A.	k.A.	k.A.	X	X	k.A.	X	k.A.	k.A.	X	X	k.A.	X	
Campingartikel	X	X	k.A.	X <sup>8)</sup>	X	X	X	k.A.	X <sup>8)</sup>	X	X <sup>7)</sup>	X	k.A.	X	X	X	X <sup>8)</sup>	X	X		X
Kfz und Zubehör	X	X	X	k.A.	X	X	X	X	k.A.	X	X	X	X	X	X	X	X	k.A.	X	X	X
Motorräder und Zubehör	X	k.A.	k.A.	k.A.	X	X	X	k.A.	k.A.	X	X	X	k.A.	X	X	k.A.	k.A.	X	X	X	X
Boote und Zubehör	X	X	k.A.	X	k.A.	X	X	X	X	k.A.	X	X	X	X	X	k.A.	X	X	k.A.	k.A.	X
Farben und Lacke	k.A.	k.A.		k.A.		k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	X	X	k.A.	k.A.		k.A.	k.A.	k.A.	X	k.A.	k.A.
Sportgeräte (größtenteils)	k.A.	k.A.		X		X	k.A.	X	X	k.A.	X	k.A.	k.A.	k.A.	X	k.A.	X	X	k.A.	k.A.	X
Elektrogroßgeräte, „Weiße Ware“: Kühlschränke, Herde, Waschmaschinen	k.A.			k.A.		X	k.A.	k.A.	k.A.	X	X	X		k.A.	X	k.A.	k.A.	X	X		X
Bürokommunikation	k.A.	k.A.		k.A.		k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	X	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.		k.A.
Sonstiges:																					
Getränkegroßhandel																X					
Wohnwagen und Campingfahrzeuge								X					X								
Einrichtungsbedarf: Regalbau				X					X								X				
Getränkegroßgebinde (Getränkekisten ohne Spirituosen)												X									
Serviceleistungen (z.B. Schlüsseldienst, Schärf- und Glasschneidedienste)																			X		
Landmaschinen																			X		
Dämmstoffe, Platten, Kork, Korkplatten																			X		
Arbeitskleidung, Arbeitsschuhe																				X	
Nahrungsmittel (Großeinkauf)																				X	
Sanitätserzeugnisse						X												X			
Haushaltsgeräte (z.B. Leitern)															X						

Quelle: Eigene Zusammenstellung; 1) auch: Bauelemente, Beschläge, Fliesen, Installationsmaterial, Badeeinrichtungen, Badezimmersausrüstung, Rolläden, Gitter, Rollos, Markisen; 2) auch: Pflanzgefäße, Gartenwerkzeuge, Zäune, Gartenhäuser, Gewächshäuser, Naturhölzer, u.ä.; 3) „sofern in anderen als nahversorgenden Betriebsformen“ 4) ist in GMA-Liste sowohl als „innenstadttypisch“ als auch als „nicht innenstadttypisch“ angegeben; 5) „je nach gewünschter Absatzform, wie Facheinzelhandel, auch als innenstadtrelevante Sortimente einzustufen“ 6) Teppichboden u.ä. 7) in beiden Kategorien angegeben 8) gilt in der Regel als zentrenrelevant

einer bestimmten Folge unterliegen sollen, sollte die Planungsverwaltung einer jeden Stadt - gleichsam als Arbeitsmittel im Hintergrund - über eine detaillierte und abschließende, begriffsscharfe allgemeine Sortimentsliste verfügen, welche eine systematische Disaggregation bis hinunter auf die Ebene einzelner Artikel bzw. Warengruppen zuläßt. Gerade bei kürzeren, nur grob kategorisierenden Sortimentslisten, die sich zusammenfassender Sortimentsbereiche bedienen (z.B. „Heimwerkerbedarf“), kommt es auf begriffliche Eindeutigkeit an (vgl. Kapitel 6.8.5.5), d.h. es muß verbindlich klargestellt sein, welche Waren und Artikel im einzelnen mit dem jeweils benannten Sortimentsaggregat gemeint sind. Auf eine umfassende allgemeine Sortimentsliste kann daher nicht verzichtet werden. Eine Selbstverständlichkeit sollte es sein, bei der Aufstellung der Sortimentslisten auf eingeführte Begriffe, Standardisierungen und Aggregations-Systematiken zurückzugreifen. Ein penible Berufung darauf schließt Interpretationsspielräume und damit verbundene Unsicherheiten aus und läßt den Zweifelsfall gar nicht erst entstehen. Dies führt nicht zuletzt zu einer erhöhten Gerichtsfestigkeit des Einzelhandelszentrenkonzepts bzw. der zu seiner Umsetzung geänderten oder neu aufgestellten Bebauungspläne, in denen Festsetzungen über gestattungsfähige bzw. auszuschließende Einzelhandelssortimente getroffen wurden. Außerdem erleichtert das Vorhandensein einer genau festgelegten allgemeinen Sortimentsliste dem Bauordnungsamt die Kontrolle der Einhaltung der zum Verkauf gestatteten Sortimente (nach Art und Flächenumfang), welche den neuansiedelnden Einzelhandelsbetrieben in der Baugenehmigung zugestanden werden, auch fortlaufend in deren Betriebsphase (vgl. Kapitel 6.8.8.6).

In der Planungspraxis, soweit sie sich aus den untersuchten Einzelhandelszentrenkonzepten erschließt, zeigt sich tatsächlich die Problematik, daß keine standardisierten Bezeichnungen für die einzelnen Waren und Sortimente, aber insbesondere auch nicht für zusammenfassende Oberkategorien verwendet werden. So werden die Einzelhandelsunternehmen als Adressaten der Sortimentslisten mit einer vermeidbaren Regelungsunschärfe konfrontiert, soweit sie überörtlich agieren. Die fehlende Trennschärfe wird etwa zwischen den in der Planungspraxis verbreiteten Sortimentsgruppen „Elektrogeräte“, „Unterhaltungselektronik“, „Elektrowaren“, „Elektronikwaren“, „Haushaltsgeräte“, „Elektrohaushaltswaren“, „Braune Ware“, „Weiße Ware“, „Haushaltsgroßgeräte“ usw. deutlich. Mit den beiden bereits genannten Systematiken des Statistischen Bundesamtes stehen die Grundlagen zur Abfassung eindeutiger Sortimentslisten bereit (vgl. auch Kapitel 7.5.4). Um nicht auf die Herausbildung und Verbreitung einer „Best Practice“ aus der Planungspraxis der Städte zu warten, die sicherlich einige Jahre beanspruchen wird, sollte der beim Bundeswirtschaftsministerium angesiedelte „Ausschuss für Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft“ auf Bundesebene einen eindeutigen Standard der Begrifflichkeiten und der Aggregationsregeln festlegen. Auch die Aufstellung einer bundeseinheitlichen Standard-Sortimentsliste, etwa unter Beteiligung des DIfU, erscheint sinnvoll. Diese sollte weniger einen starren Rahmen darstellen, den die Kommunen unveränderlich zu übernehmen hätten, als sie vielmehr im Sinne eines Baukastens standardisierte Elemente bereitstellen sollte, welche zu individuellen Lösungen zusammengesetzt werden können. Zumindest ließe sich dergestalt eine in Deutschland einheitliche Begriffsverwendung und Sortimentssystematik erzielen. Es erscheint keineswegs von vornherein schlüssig, sich der Auffassung, wie sie in Ludwigshafen geäußert wird, pauschal anzuschließen, „daß es eine für alle Städte und Sortimente geltende Unterscheidung zwischen zentrenrelevant und nicht-zentrenrelevant nicht gibt“ bzw. geben kann (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 5). Dies träfe höchstens dann zu, wenn die jeweils faktisch gegebenen lokalen Verhältnisse, die ggf. aufgrund einer bereits weitgehend abgeschlossenen Einzelhandelserosi-



fürten Ordnungssysteme entspricht. Der Plangeber sollte die Aussagen über zulässige und unzulässige bzw. zentrenrelevante und nicht-zentrenrelevante Sortimente in der Sortimentsliste mindestens auf dieser Disaggregationsstufe treffen, um Vollständigkeit und Eindeutigkeit der Regelung zu erzielen. Noch vorteilhafter (vgl. Kapitel 6.8.5.4) ist die Verwendung des „Warenverzeichnisses für die Binnenhandelsstatistik“, deren unterste Aufgliederungsebene einzelne Artikel bezeichnet (z.B. WB 614 „Sägen, Sägeblätter [ohne Hartmetall und Diamantwerkzeuge]“ aus WZ 433 13 „Einzelhandel mit Schrauben, Kleineisenwaren, Werkzeugen, Bauartikeln u.ä.“).

Neben den Unterschieden bei den verwendeten Sortimentsbezeichnungen sowie in der Anzahl der aufgezählten Sortimente konnten noch andere Abweichungen der Sortimentslisten voneinander festgestellt werden. Diese bestehen hinsichtlich der Wahl der Anzahl sowie bezüglich der Benennung der anzuwendenden Zentrenrelevanz-Kategorien. In Tabelle 7-20 kommen die in den Fallbeispielstädten im einzelnen vorgefundenen Lösungen zum Ausdruck.

**Tabelle 7-20: Unterschiedliche Begrifflichkeiten und Kategorienanzahl in Sortimentslisten**

Gewählte Sortimentskategorien und Begrifflichkeiten	Stadt bzw. Sortimentsliste
1. „zentrenrelevante Sortimente“ 2. „nicht-zentrenrelevante Sortimente“	GMA-Gliederungsvorschlag, Ulmer Liste, Liste Bayern, Augsburg, Frankfurt a.M., Freiburg, Kiel, Ludwigshafen, Magdeburg, Würzburg
1. „zentrenrelevante bzw. zentrenschädliche Sortimente“ 2. „nahversorgungsrelevante bzw. zentrenschädliche Sortimente“ 3. „in der Regel zentrenrelevante- bzw. -schädliche Sortimente“ „nicht-zentrenschädliche Sortimente“	Liste NRW, Dortmund, Köln
1. „zentrenrelevante Sortimente“ 2. „zentrenunschädliche Sortimente“ 3. („nicht-zentrenrelevante Anbieter“)	Braunschweig
1. „Sortimente eher geringer zentrenschädigender Auswirkung“ 2. „Sortimente mit in der Regel negativen Auswirkungen auf die Zentrenstruktur“	Hamburg
1. „Warengruppen von Märkten, die in Konkurrenz mit dem Angebot städtischer Zentren stehen“ 2. „Warengruppen, die für innerstädtische Geschäftslagen verzichtbar sind“	Karlsruhe
1. „hoch zentren- oder nahversorgungsempfindliche Sortimente“ 2. „bedingt zentrenempfindliche Sortimente“ 3. „überwiegend zentrenunempfindliche Sortimente“	Rostock
1. „Sortimentsbereiche mit hoher Zentren- und/oder Nahversorgungsrelevanz“ 2. „Sortimentsbereiche mit geringer/bedingter Zentrenrelevanz“ 3. „Sortimentsbereiche ohne Zentrenrelevanz“	Mülheim / Ruhr
1. „innenstadtrelevante Sortimente“ 2. „außenstadtrelevante Sortimente“ <sup>8</sup>	Hildesheim
1. „innenstadttypische Sortimente“ 2. „nicht-innenstadttypische Sortimente“	GMA Gliederungsvorschlag
1. „täglicher Bedarf“ 2. „außenbereichsorientierte Sortimente“ 3. „innenstadtorientierte Sortimente“ 4. „Sortimente ohne eindeutige Standortorientierung“	GfK Gliederungsvorschlag, Mannheim

Quelle: Eigene Erhebung.

Bei aller nominellen Unterschiedlichkeit zwischen den im einzelnen erarbeiteten Sortimentslisten sind jedoch sowohl die materielle Intention als auch der Instrumentenmechanismus unter allen vorgefundenen Beispielen die gleichen: Mit den Sortimentslisten und mit der gleichzeitigen Typologisierung von Bezugsräumen wird eine allgemein-abstrakte, verbindliche Handlungsgrundlage zum Einsatz bauleitplanerischer Steuerungsmittel sowie zur Bewertung bzw. Zulässigkeitsbeurteilung von Einzelhandelsvorhaben, die an die Stadtverwaltung herangetragen werden, geschaffen. Insbesondere fällt damit fortan eine Offensichtlich-

<sup>8</sup> Anmerkung: eigtl. ein Bruch der Logik, da „außenstadtrelevante Sortimente“ zwar in der „Außenstadt“ angesiedelt werden dürfen, aber keineswegs ausschließlich hier angesiedelt werden sollen, wie dies umgekehrt bei den „innenstadtrelevanten Sortimenten“ der Fall ist.

keitsprüfung der Zulässigkeit und die ggf. daran anknüpfende oder auch bereits im Vorfeld durchzuführende offensive Standortberatung der Investoren sehr leicht.

Bei der Plananalyse konnten weitere Beispiele erwähnenswerter Vorgehensweisen und Einsatzmöglichkeiten im Zusammenhang mit den Sortimentslisten entdeckt werden:

- In Braunschweig verläßt man die Ebene der rein warenorientierten Auflistung von Sortimentsbestandteilen und benennt auch Betriebs- bzw. Geschäftstypen, für welche einschlägige räumliche Ansiedlungsregelungen greifen sollen: Für eine Ansiedlung in städtebaulich nicht-integrierter Lage als „zentrenverträglich gelten Fachmärkte, die sperrige Güter verkaufen oder produktbedingt große Ausstellungsflächen benötigen, wie etwa Möbel-, Bau- oder Gartenmärkte. Als zentrenschädlich gelten dagegen Verbrauchermärkte oder die Häufung mehrerer rechtlich selbständiger Einzelhandelsbetriebe (Shop-in-Shop-System) oder Fachmärkte, die zusammen betrachtet dem Charakter eines Verbrauchermarktes sehr nahe kommen“ (Braunschweig, ZKE, S. 2). Für die erstgenannten wird dort der Typus „zentrenverträgliche Märkte mit großem Flächenbedarf“ (Braunschweig, ZKE, S. 19) geschaffen. Für diese ist vorgesehen, sie auch in nicht-integrierter Standortlage in speziellen Entwicklungsbereichen für den großflächigen Einzelhandel ansiedeln zu lassen. Weil sie „keine wesentlichen Auswirkungen auf die gewachsenen Zentren befürchten lassen“ gelten in Braunschweig „im einzelnen die Gruppe ‚Bau- und Heimwerkermarkt‘, ‚Garten-Center‘, ‚Kfz-Bedarf‘ und ‚Möbel-Markt‘, (...) sofern bei letzterem Randsortimente nicht eine wesentliche Rolle spielen“ (Braunschweig, ZKE, S. 19) als solche „zentrenverträgliche Märkte mit großem Flächenbedarf“. Darüber hinaus wird auch „die Gruppe ‚Wohnwagen- und Campingfahrzeuge‘ und ‚großteilige Sportgeräte‘“ der Auflistung der zentrenverträglichen Märkte zugerechnet (Braunschweig, ZKE, S. 19).
- Auch in Mülheim / Ruhr hat man bei der Erarbeitung eines neuen Zentrensystems und im Vorfeld der Aufstellung eines baurechtlichen Maßnahmenkataloges neben der Festlegung der Zentrenrelevanz der Sortimente eigens eine Einteilung der Zentrenrelevanz der verschiedenen Betriebs- und Geschäftstypen des Einzelhandels unternommen, wie dies in der nachfolgenden Übersicht dargestellt wird (vgl. Mülheim, EHK, S. 105f). Es ist sicherlich eine naheliegende Überlegung, sich bei der Konstruktion des Steuerungsmechanismus‘ auf real existierende und aus der Alltagserfahrung präsente Einzelhandelsbetriebsformen zu berufen. Aber in zweifacher Hinsicht ist daran Kritik zu äußern:  
 Zum einen erscheint die in Mülheim / Ruhr vorgenommene Einteilung zumindest hinsichtlich der Auffassung, die Betriebsformen „Möbel- und Einrichtungshaus“ und „Bürofachmarkt“ seien rundheraus „ohne Zentrenrelevanz“, nicht schlüssig, denn beide können - je nach Ausrichtung - über ganz erhebliche, sogar über flächen- und umsatzdominierende Anteile zentrenrelevanter Sortimente verfügen. Auch andere Einzelhandelsbetriebsformen „ohne Zentrenrelevanz“ oder „mit nur geringer/bedingter Zentrenrelevanz“ versuchen in der Regel, auf einem mehr oder weniger umfangreichen Teil ihrer Verkaufsfläche, neben ihrem Kernsortiment noch Randsortimente anzubieten, die nicht selten als zentrenrelevant einzustufen sind (vgl. Kapitel 6.8.5.2). Auch die Einordnung der „Lebensmittel-SB-Warenhäuser“ bzw. „Lebensmittel-Verbrauchermärkte“ in die Kategorie von „geringer/bedingter Zentrenrelevanz“, mit der Begründung, solche Märkte seien „aufgrund ihrer Großflächigkeit nicht mehr in die Innenstadtstrukturen“ integrierbar“ (Mülheim, EHK:106), ist äußerst problematisch - es mag hier der Hinweis genügen, daß sich die „Zentrenrelevanz“ nicht alleine auf die Innenstadt, sondern auf sämtliche Subzentren der

Gemeinde bezieht und daß in beiden genannten Betriebstypen in erheblichem Maße auch Waren verkauft werden, die nicht mehr dem Nahversorgungsbedarf zuzurechnen sind: In SB-Warenhäusern werden im Durchschnitt auf ca. 48 % der Verkaufsfläche Waren aus dem Bereich Non-Food angeboten, während dies bei Verbrauchermärkten in Abhängigkeit ihrer Größe zwischen 37 % und 55 % sind (vgl. EHI, 2001:229).

„Absatzformen mit hoher Zentren- und/oder Nahversorgungsrelevanz“	„Absatzformen mit geringer/ bedingter Zentrenrelevanz“	„Absatzformen ohne Zentrenrelevanz“
Lebensmittel SB-Markt (bis 400 qm)	Lebensmittel-Verbrauchermarkt (bis 3.000qm)	Möbel- und Einrichtungshaus
Lebensmittel-Discounter (700-1.000 qm)	Lebensmittel SB-Warenhaus (bis 10.000 qm)	Küchenfachmarkt
Lebensmittel-Supermarkt (bis 1.500qm)	Getränkemarkt	Bürofachmarkt
Drogeriemarkt	Elektrofachmarkt (insb. Weiße Ware)	Bau- und Heimwerkermarkt
Sanitätshaus	Computerfachmarkt	Gartencenter
Kaufhaus	Leuchtenfachmarkt	Baustoffhandel
Warenhaus	Teppichfachmarkt	Farben-, Tapeten-, Bodenbeläge-Fachmarkt
Textilkaufhaus	Baby- und Kinderartikel-Fachmarkt	Sanitärfachmarkt
Bekleidungsfachmarkt		Fliesenfachmarkt
Schuhfachmarkt		Holzfachmarkt
Elektrofachmarkt (insb. Braune Ware)		Fahrradfachmarkt
Bücherfachmarkt		Kfz-Zubehör-Fachmarkt
Schreibwarenfachmarkt		Versandagentur
Spielwarenfachmarkt		
Sportartikelfachmarkt		
Einkaufszentrum		
Fachmarktzentrum		
Factory-Outlet-Center		

Zum anderen stehen hinter den Begriffen keine ausreichend operationalisierten, abschließenden Definitionen, d.h. es ist keineswegs klar, welches konkrete Warenangebot sich hinter einem bestimmten Betriebstyp tatsächlich verbirgt. So kann etwa ein „Küchenfachmarkt“ je nach Ausrichtung seines Warenangebotes (z.B. Elektroeinbaugeräte versus Kochutensilien) einen ganz unterschiedlichen Charakter und eine entsprechend unterschiedliche Zentrenrelevanz aufweisen. Letztendlich erweist es sich zur Entfaltung der erwünschten Steuerungswirkung als unumgänglich, auf der Warenebene über eine detaillierte Sortimentsliste zu verfügen.

- Inwieweit mit der Festlegung der Sortimentskategorien im Spektrum zwischen „zentrenrelevant“ und „nicht-zentrenrelevant“ tatsächlich die räumliche Einzelhandelsstruktur planerisch determiniert wird, hängt entscheidend davon ab, mit welcher Konsequenz die Listen zur Anwendung gelangen, oder - andersherum ausgedrückt - durch Ausnahmen untergraben werden. Da die Plananalyse naturgemäß keine Auskunft über die Beachtung geben kann, die den untersuchten Planwerken in ihrer Anwendung gezollt wird, können hier zunächst nur Ausnahmeregelungen in den Blick genommen werden, die von vornherein in den Sortimentslisten als solche vorgesehen und zum Ausdruck gebracht wurden. Es war jedoch festzustellen, daß kaum Ausnahmeregelungen existieren. Einzig im Würzburger Beispiel wird explizit auf eine prinzipiell bestehende Ausnahmemöglichkeit hingewiesen. Sie besagt, daß zentrenrelevante Sortimente auch an städtebaulich nicht-integrierten Standorten zugelassen werden können, „wenn diese stadtplanerisch vertretbar sind und in ihren Auswirkungen auf andere Standorte inklusive Innenstadt überprüft und für nicht relevant bewertet werden“ (Würzburg, RK 2000:4). Damit wird ein besonderer Zulassungsvorbehalt im Sinne eines im Einzelfall zu erbringenden „Verträglichkeitsnachweises“ formuliert.
- In Hamburg setzt man die Sortimentsliste als konkretisierendes Element für eine generell ausgesprochene Größenlimitierung für neu ansiedelnde Einzelhandelsbetriebe ein: Danach

sind in Hamburg neue „Standorte mit mehr als 5.000 qm BGF (...) gegenwärtig nur für Betriebe vorstellbar, deren Sortimente nicht zu den typischen zentrenrelevanten Sortimenten gezählt werden. Dazu gehören insbesondere Bau-, Heimwerker- und Gartenartikel, Kraftfahrzeuge und Möbel“ (Hamburg, Leitlinien, S. 4).

Auch auf der überkommunalen Ebene kommt Sortimentslisten eine wichtige Rolle zu. In Nordrhein-Westfalen sind sie konstitutiver Bestandteil des landesplanerischen Verfahrens zur Feststellung der raumordnerischen Unbedenklichkeit von Bauleitplanungen der Gemeinden, welche der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe dienen sollen. Das Prüfschema sieht u.a. vor, daß festzustellen ist, ob Ausnahmeregelungen greifen können, wozu explizit auf die Vorgaben der auf Landesebene vorliegende Sortimentsliste (im Einzelhandelserlaß NW) mit ihren Zentrenrelevanzkategorien Bezug zu nehmen ist. Ein Beispiel betrifft etwa die Frage, ob für bestimmte großflächige Einzelhandelsbetriebe nicht auch abseits der Siedlungsschwerpunkte - jedoch innerhalb des Siedlungsbereichs - Baurecht geschaffen werden könne. Die betreffende Regelung erlaubt bei „Nutzungen mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten (...) folgende Ausnahmen (...): Die vorgesehene Nutzung liegt im oder unmittelbar angrenzend an den Siedlungsschwerpunkt, ist aber räumlich und funktional nicht zugeordnet. Voraussetzung: Der Umfang des zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortiments beträgt nicht mehr als 10 % der Verkaufsfläche, höchstens aber 2.500 qm (sofern die Größenordnung dieses Sortiments der zentralörtlichen Gliederung entspricht)“ (Einzelhandelserlaß NW, 1996:928).

### **7.5.5 Festlegung von Kern- und Randsortimenten**

Neben den bislang dargestellten Absichten dienen Sortimentslisten noch einem weiteren Zweck: Da die in der Realität anzutreffenden Einzelhandelsbetriebstypen in der Regel ein aus vielen unterschiedlichen Sortimentsteilen bestehendes, daher gemischtes Warenangebot vertreiben, und da auch nicht davon ausgegangen werden kann, daß das Warenangebot von Geschäften, welche dem gleichen Betriebstyp zugehören, immer identisch ist, ergibt sich die Notwendigkeit, die räumliche Steuerung der Einzelhandelsentwicklung nicht betriebs-typenorientiert, sondern warenorientiert vorzunehmen. Auf die - limitierten - Möglichkeiten und Schwierigkeiten, rechtsförmliche Zulässigkeitsregelungen für bestimmte Arten bzw. Unterarten von Einzelhandelsbetrieben zu treffen, wurde in den Kapiteln 6.8.2.3 und 6.8.2.4 eingegangen. Eine sortimentsbasierte Steuerung ist anzustreben, weil sich damit differenziertere Regelungsmöglichkeiten ergeben (vgl. Kapitel 6.8.5). Die Verwendung von Betriebs- oder Geschäftstypen als Bezugsgrundlage würde zu kurz greifen und einer treffsicheren Feinsteuerung im Wege stehen. Die Notwendigkeit einer sortimentsbasierten Feinsteuerung ergibt sich auch daraus, daß selbst die Einzelhandelsbetriebstypen, welche gemeinhin als nicht-zentrenrelevant angesehen werden, auf einem mehr oder weniger umfangreichen Teil ihrer Verkaufsfläche zentrenrelevante Sortimente anbieten. Dies hat zum einen den Aspekt, daß seitens der Betreiber gezielt versucht wird, den Anteil der zentrenrelevanten Sortimente sukzessive zu erhöhen, da diese in der Regel eine größere Flächenproduktivität aufweisen. Außerdem wird das betreffende Geschäft mit einem breiteren Warenangebot für den Verbraucher besuchsattraktiver. Zum anderen muß nach herrschender Meinung aber auch den Einzelhandelsbetrieben, die planerisch auf städtebaulich nicht-integrierte Standorte verwiesen werden, in einem bestimmten Umfang der Verkauf von zentrenrelevanten Sortimenten gestattet werden, da diese Betriebstypen anderenfalls zum Teil nicht überlebensfähig sind.

Darüber hinaus werden solche Einkaufsmöglichkeiten auch von vielen Verbrauchern gewünscht (vgl. Kapitel 6.8.5.2). Das Zugeständis, auf einem gewissen Verkaufsflächenanteil auch Rand- oder Zusatzsortimente führen zu dürfen, rechtfertigt sich zum dritten auch aus der Tatsache, daß zwischen bestimmten Artikeln und Sortimenten produkt determinierte Verbundbeziehungen („korrespondierende Güter“) bestehen, welche gewahrt bleiben müssen, um Kundennachfrage in einem betriebswirtschaftlich ausreichendem Maße auf sich zu ziehen. So hätte beispielsweise ein Tapetenfachmarkt, dem nicht auch gleichzeitig der Verkauf von Farben und Lacken sowie entsprechenden Verarbeitungswerkzeugen gestattet wird, nur limitierte Marktchancen. Demgegenüber greift, um das andere Extrem zu nennen, diese Argumentation jedoch nicht im hinlänglich bekannten Falle der Bau- und Heimwerkermärkte, bei denen nicht selten nahezu eine Umkehrung zwischen namensgebendem Kernsortiment und ausufernden Rand- und Nebensortimenten stattfindet; fast regelmäßig werden von diesen Fachmärkten auch gänzlich branchenfremde Sortimente, beispielsweise Zooartikel, Tierfutter, Bekleidung, Unterhaltungselektronik oder Zeitschriften auf einem erheblichen Teil der Betriebsverkaufsfläche angeboten (vgl. Kapitel 6.8.5.2). Ähnliches gilt für Möbel- bzw. Einrichtungswarenhäuser, wie anhand des Beispiels von Ikea schon aufgezeigt wurde (vgl. Exkurs in Kapitel 7.4.5). Um mit der im Braunschweiger Beispiel vorgefundenen Einschätzung des Sachverhaltes zu sprechen, sind daher „Randsortimente (...) heute je nach Fachmarktsparte mehr oder weniger üblich. Sie können dem großflächigen Einzelhandel auch zugestanden werden, solange bzw. sofern dadurch keine Gefährdung intakter Zentren zu befürchten ist“ (Braunschweig, ZKE, S. 19). Auch nach der in Ludwigshafen vertretenen Meinung ist ein „völliger Ausschluß von solchen Rand- und Ergänzungssortimenten (...) aus betriebswirtschaftlichen Gründen nicht durchsetzbar und würde Investitionstätigkeiten verhindern“ (Dillinger, 1999:43). Für die räumliche Einzelhandelsplanung der Gemeinden kommt es also darauf an, das richtige Maß an Gestattung zu finden, welches berechtigten Forderungen der Handelswirtschaft entspricht, andererseits aber eine gezielte Unterwanderung der Steuerungsabsicht durch die Einzelhandelsbetriebe verhindert. Als Maßstab für die Flächenrelation zwischen Kern- und Randsortimenten, die einem Einzelhandelsbetrieb zuzugestehen ist, ist grundsätzlich der „typische Charakter des Betriebs“ entscheidend, und dieser wird „von seinem Kernsortiment (z.B. Möbel; Nahrungsmittel, Getränke usw.; Kleisenwaren, Werkzeuge, Bauartikel u.ä.) bestimmt. Das Randsortiment dient als Ergänzung des Angebots und muß sich dem Kernsortiment deutlich unterordnen“ (Einzelhandelserlaß NW, 1996:924; vgl. auch Kapitel 6.8.5.2).

Aus dem Gesagten folgt, daß zum Zwecke der punktgenauen Feinsteuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung

- mit sortimentsbasierten Festsetzungen gearbeitet werden muß und
- diese in einem derartigen Grad der Detaillierung zu treffen sind, daß daraus die Art und der verkaufsflächenmäßige Umfang der jeweils zu gestattenden Sortimente eindeutig hervortreten. Hierbei ist es besonders wichtig, eine qualitative und quantitative Festlegung der zusätzlich zum Hauptsortiment zu gestattenden Rand- und Zusatzsortimente vorzunehmen.

Insoweit war es auch ein Ziel der vorliegenden Untersuchung, festzustellen, in welchem Ausmaß in der Planungspraxis der Gemeinden derartige Regelungen vorgenommen werden und welche Lösungen dort im einzelnen praktiziert werden.



**Tabelle 7-21: Festlegung der Kern- und Randsortimente**

[illegible]

Festlegung der Kern- und Randsortimente	Aug	Ber	Bo	Brau	Bre	Cot	Do	Eft	FaM	Fbg	Hag	Hbg	Hil	Kar	Kiel	Köln	Lpzg	Lud	Mag	Man	Mül	Mün	Rost	Wit	Wür
„Umfang des zentren- oder nahversorgungsrelevanten Randsortimentsanteils maximal 10 Prozent der Verkaufsfläche, höchstens 2.500 qm Verkaufsfläche insgesamt, je Einzelsortiment aber höchstens 700 qm.“	--	--	--	--	--	--	--		--	--	--	--	--	--	--			--	--	--	X	--	--	--	--
z.B. „Innenstadtrelevante Sortimente innerhalb der allgemein zulässigen Fachmärkte soweit diese sich auf ‚Randsortimente‘ zu einem nicht-innenstadtrelevanten Kernsortiment beschränken und nicht mehr als 15 % der Geschoßfläche des Kernsortiments umfassen.“	--	--	--	--	--	--	--		--	--	--	--	X	--	--			--	--		X	--	--	--	--
„Rand- und Ergänzungssortimente (...) dürfen 10 %, aber maximal 1.000 qm der Verkaufsfläche ausmachen.“	--	--	--	--	--	--	--		--	--	--	--	--	--	--			X	--		X	--	--	--	--
Es „sollten die zentrenrelevanten Randsortimente bei nicht-zentrenrelevanten Hauptsortimenten auf maximal 10 % der Verkaufsfläche begrenzt werden.“	--	--	--	--	--	--	--		X	--	--	--	--	--	--			X	--		X	--	--	--	--

Quelle: Eigene Erhebung.

Wie stellte sich also die Operationalisierung und Abgrenzung von Kern- und Randsortimenten bzw. Zusatzsortimenten innerhalb der in die Betrachtung einbezogenen Einzelhandelszentrenkonzepte dar? Erfolgt überhaupt eine differenzierende Festlegung von Kern- und Randsortimenten? Es zeigte sich, daß nur neun Fallbeispielstädte (vgl. Tabelle 7-21) generell über eine trennscharfe, explizit formulierte Vereinbarungen zum erlaubten Flächenverhältnis zwischen Kern- und Randsortiment (ggf. auch zu „Freisortimenten“) für großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nicht-integrierten Standorten verfügen. Dabei ließen sich allerdings unterschiedliche Regelungen zum Flächenverhältnis erkennen.

Über das komplexeste, aber auch über das mit dem größten Steuerungspotential ausgestattete Instrument verfügt die Stadt Braunschweig, so daß es zur Darstellung des Funktionsprinzips als besonders geeignet angesehen wird und deshalb näher darauf eingegangen werden soll. Mit der hier sehr ausdifferenzierten Vorgehensweisen kann zudem noch einmal die große Bedeutung von Sortimentslisten als zentrales Element von Einzelhandelszentrenkonzepten illustriert werden.

### **Fallbeispiel Braunschweig**

In Braunschweig ist man bereit, auch dem großflächigen Einzelhandel in städtebaulich nicht-integrierter Standortlage den Verkauf eines bestimmten Ausmaßes von zentrenrelevanten Warensortimenten zu gestatten. Es wird dabei aber für erforderlich gehalten, genau „einzugrenzen,

- was unter einem bestimmten ‚Kernsortiment‘ (z.B. Sportgeräte oder Möbel) jeweils noch als ‚dazugehöriges Randsortiment‘ bezeichnet werden kann und
- welche Geschoßfläche bzw. welcher Geschoßflächenanteil für Randsortimente aufgrund der potentiellen Folgewirkungen auf die städtische Zentrenstruktur städtebaulich noch vertretbar erscheint“ (Braunschweig ZKE, S. 20).

Im Ergebnis ist man in Braunschweig zu folgenden Regelungen gelangt (vgl. Braunschweig, ZKE; S. 19-22):

- Zunächst wird eine Unterscheidung zwischen „Kernsortiment“, „Randsortiment“ und „Freisortiment“ eingeführt. Dabei sind Randsortimente mit dem Kernsortiment warenverwandt, während Freisortimente „nicht in unmittelbarem Zusammenhang zum Kernsortiment stehen“ (Braunschweig, ZKE, S. 21) Als Freisortimente sind allerdings die in der maßgeblichen Sortimentsliste als zentrenschädigend eingeordneten Warengruppen ausgenommen, wenn sich der Betriebsstandort außerhalb der Braunschweiger Zentren befindet.
- Für großflächige Einzelhandelsbetriebe, die einen Standort außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen einnehmen wollen, gelten konkret folgende Einschränkungen: Das Kernsortiment kann nur aus solchen Sortimenten bestehen, die in der Sortimentsliste als „zentrenunschädlich“ angegeben sind. Darüber hinaus sind in einem bestimmten Umfang Rand- und Freisortimente gestattet: „Nach derzeitigem Kenntnisstand kann der Forderung nach Rand- und Freisortimenten und der Forderung nach Zentrenverträglichkeit dieser Sortimente ausreichend Rechnung getragen werden, wenn
  - die Fläche einer einzelnen Randsortimentswarengruppe 2,5 %,
  - die Fläche aller Randsortimente insgesamt 5 % und
  - die Fläche der erlaubten Freisortimente max. 3 % der Geschoßfläche eines großflächigen Einzelhandelsbetriebes nicht überschreitet“ (Braunschweig, ZKE, S. 21).

So dürfen maximal 8 % der Geschosßfläche mit Warensortimenten belegt werden, die außerhalb des Kernsortiments stehen. Bei einer Beschränkung der Randsortimentswarengruppen auf 5 % der Geschosßfläche handelt es sich nach der in Braunschweig bestehenden Auffassung um eine Größenordnung „die keine wesentlichen Auswirkungen auf die gewachsenen Zentren der Stadt befürchten läßt, auch nicht, wenn sich in einem Standort mehrere großflächige Einzelhandelsbetriebe ansiedeln“ (Braunschweig, ZKE, S. 19).

- In Braunschweig werden die Ansiedlungsmöglichkeiten für großflächige Einzelhandelsbetriebe außerhalb der Zentren durch entsprechende baurechtliche Maßnahmen auf nur noch wenige „Entwicklungsbereiche“ reduziert, an welchen der Ansiedlungsprozeß von der Stadt aktiv gestaltet wird. Generell sind bestimmte Warengruppen „in den Entwicklungsschwerpunkten nicht genehmigungsfähig (...) – auch nicht als Rand- oder Freisortiment“ (Braunschweig, ZKE, S. 22). Ausdrücklich als verboten werden „grundsätzlich Lebensmittel und Getränke / Spielwaren / Literatur / Radio- und TV-Geräte / Unterhaltungselektronik und Computer / Fotoartikel und optische Geräte / Uhren und Schmuck / Bekleidung / Schuhe und Lederwaren / Drogerieartikel (Körper- und Haushaltspflegemittel)“ benannt (Braunschweig, ZKE, S. 22). In diesem Zusammenhang wird noch einmal ausdrücklich betont, daß „SB-Märkte und Verbrauchermärkte grundsätzlich nicht zulässig“ sind (Braunschweig, ZKE, S. 22), weil „die Entwicklungsschwerpunkte nur zentrenverträglichen, großflächigen Einzelhandelseinrichtungen vorbehalten bleiben sollen“ (Braunschweig, ZKE, S. 22).
- Die in Abhängigkeit der Vorhabensgröße genaue „rechtsverbindliche Festlegung und Abgrenzung von Kern-, Rand- und Freisortimenten sowie der zulässigen Flächenanteile bleibt dem jeweiligen Bebauungsplanverfahren bzw. dem einzelnen Baugenehmigungsverfahren vorbehalten“ (Braunschweig, ZKE, S. 21).
- Insgesamt will man mit diesen Regelungen „die Wettbewerbsfähigkeit neu ansiedelnder großflächiger Einzelhandelsbetriebe nicht von vornherein einschränken, sondern ihnen einen langfristig marktgerechten und städtebaulich vertretbaren Handlungsspielraum gewähren“ (Braunschweig, ZKE, S. 21).

### **Fallbeispiel Mülheim / Ruhr**

Auch die in Mülheim / Ruhr gewählte Regelung ist als beispielhaft ausdifferenziert anzusehen. Die Stadtplanung agiert hier ebenfalls in dem Bewußtsein, daß generelle „Verbote von (großflächigem) Einzelhandel (...) nur durch Bestimmungen im Bebauungsplan möglich“ sind (Mülheim, NES, S. 8). „Solche Regelungen gibt es in Mülheim seit etwa 1980“ (Mülheim NES, S. 8). Als Handlungsleitlinie (genannt „Grundsätze für die Stadtentwicklung unter Beachtung der Vorgaben des Einzelhandelserlasses“) für die Bestimmung der Zulässigkeit von Einzelhandelsansiedlungen, die ihren Niederschlag in geeigneten rechtsförmlichen Planfestsetzungen finden soll, wurden in Mülheim die in Tabelle 7-22 wiedergegebenen Größen- und Sortimentsbeschränkungen festgelegt.

Mülheim / Ruhr bietet unter den explizit quantifizierenden Ansätzen damit ein Beispiel von hoher Exaktheit der Regelung, welches darüber hinaus auch hinsichtlich des Umfangs der Randsortimente, die im Höchstfall noch gestattungsfähig sein sollen, auffällig ist: „Einzelhandelsgrößbetriebe über 700 qm Verkaufsfläche, die keine Einsortimentsfachmärkte sind (wie z.B. Fliesenfachmärkte), sondern neben dem nicht-zentrenrelevanten Kernsortiment über Randsortimente verfügen, die (...) eine hohe Zentrenrelevanz bzw. Nahversorgungsrelevanz besitzen, sollen nur dann zugelassen werden, wenn diese einem der im Zentrenkonzept

ausgewiesenen Zentrumsbereiche räumlich zugeordnet sind oder wenn der Umfang des zentren- und nahversorgungsrelevanten Randsortimentsanteiles maximal 10 % der Verkaufsfläche, höchstens 2.500 qm Verkaufsfläche insgesamt, je Einzelsortiment aber höchstens 700 qm beträgt“ (Mülheim, EHK, S. 101).

**Tabelle 7-22: Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben nach dem Zentrenkonzept von Mülheim / Ruhr**

Kernsortiment	Notwendige Eigenschaften von Einzelhandelsbetrieben des genannten Kernsortiments, die zulässig sind in ...	
	Zentren / Zentrenergänzungsräumen / städtebaulich integrierten Standortbereichen	Bereichen außerhalb der Zentren / städtebaulich nicht-integrierten Standortbereichen
Zentrenrelevante Sortimente	< 700 qm Vkf; < 700 qm Vkf, LEH; > 700 qm Vkf, LEH; > 700 qm Vkf: nur in Innenstadt und Zentren 2. Ordnung;	< 700 qm Vkf, LEH: nach Einzelfallprüfung und unter der Voraussetzung eines sich für den Standort ergebenden konkurrenzlosen Einzugsgebiets von mindestens 3.000 EW; > 700 qm Vkf: nur bei atypisch geringer Auswirkung auf die Zentren: Kfz-/Zubehör, Wohnwagen;
Nicht-zentrenrelevante Sortimente	< 700 qm Vkf; > 700 qm Vkf, nicht-zentrenrelevantes Kernsortiment, Randsortiment unbeschränkt, nur in Innenstadt und Zentren 2. Ordnung;	> 700 qm Vkf, nicht zentrenrelevantes Kernsortiment und zentrenrelevantes Randsortiment limitiert auf 10 % der Vkf., max. 2.500 qm Vkf insg. und max. 700 qm Vkf je einzelndem zentrenrelevanten Randsortiment;

Quelle: Eigene Darstellung nach Mülheim / Ruhr, EHK, S. 100-102.

Die weiteren Beispiele von standortdifferenzierenden Sortimentsgestattungen, die bei den Untersuchungsstädten vorgefunden wurden, sind weniger eindeutig und von geringerem Restriktionspotential, als dies in Braunschweig und Mülheim / Ruhr praktiziert wird, und sie verwenden auch nur eine zweiseitige Unterscheidung zwischen Kern- und Randsortiment, ohne das Konstrukt der „Freisortimente“ einzuführen. Wie die folgende Übersicht aufzeigt, bedient sich die Planungspraxis in den von der vorliegenden Untersuchung berücksichtigten Städten gegenwärtig einer bunten Regelungsvielfalt:

- In Freiburg wird die Gestattung von Randsortimenten von Geschäften in nicht-integrierter Standortlage zunächst allgemein auf solche begrenzt, die als branchentypisch anzusehen sind. Für diejenigen Randsortimente darunter, die in der bestehenden Sortimentsliste als zentrenrelevant geführt werden, wird dann explizit eine quantitative Verkaufsflächenlimitierung vorgenommen: „Um (...) Fehlentwicklungen vorzubeugen, werden diese Sortimente begrenzt: Außerhalb der zentralen Bereiche sind zentrenrelevante branchentypische Randsortimente nur bis zu 10 % der Geschoßfläche, maximal jedoch bis zu 400 qm, zugelassen“ (Freiburg, MZK 94:11). Ob und welche Einschränkungen in dieser Standortlage für Randsortimente bestehen, die als nicht-zentrenrelevant und gleichzeitig branchenüblich anzusehen sind, wird nicht näher angegeben. Der Sache nach dürften sie aufgrund ihrer Auswirkungslosigkeit aber nahezu unbeschränkt zulässig sein.
- In Köln bezieht sich die betreffende Regelung konkret auf acht „Sonderstandortbereiche“, die zur gezielten räumlichen Konzentration von Fachmärkten mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten festgelegt wurden. Um dort die bei Fachmärkten im allgemeinen „zu beobachtende Ausdehnung auf zentrenrelevante Rand- und Nebensortimente zu verhindern, sind die zentrenrelevanten Nebensortimente auf max. 700 qm Verkaufsfläche zu begrenzen“ (Köln, FKE 1997:17). Ob bis zur Ausschöpfung dieser Obergrenze gleichzeitig eine bestimmte flächenmäßige Proportion zwischen Kern- und Randsortiment eingehalten werden muß, bleibt jedoch unklar.
- Im Fallbeispiel Würzburg ist das eindeutig geregelt: Hier erfolgt eine „Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente großflächiger Betriebe mit nicht-zentrenrelevantem

Hauptsortiment auf 10 % der Verkaufsfläche, maximal jedoch 400 qm Verkaufsfläche“ (Würzburg, RK 99:17).

- Auch in Frankfurt a.M. hat man sich für diese mit relativem Bezug gezogene Obergrenze entschieden, nach welcher grundsätzlich „die zentrenrelevanten Randsortimente bei nicht-zentrenrelevanten Hauptsortimenten auf maximal 10 % der Verkaufsfläche begrenzt werden“ sollen (Frankfurt a.M., Rahmenkonzept, S. 109). Eine absolut gesetzte Verkaufsflächenobergrenze für die Randsortimente wird allerdings nicht angegeben.
- Anders in Ludwigshafen, wo man folgende Lösung, die im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens entwickelt wurde, als Regelungsstandard einführen möchte: Danach dürfen dort im Höchstfall „Rand- und Ergänzungssortimente (...) 10 %, aber maximal 1.000 qm der Verkaufsfläche ausmachen. Damit liegen sie - würde man sie als Einzelmarkt betrachten - insgesamt unter der Großflächigkeit (1.200 qm BGF, abzüglich in diesem Fall geringer Büro- und Lagerflächen = 1.000 qm)“ (Dillinger, 1999:43). Offensichtlich bewährt sich das Vorgehen so überzeugend, daß diese „im Bebauungsplan und im raumplanerischen Verfahren gefundene Formel zum Umgang mit Rand- und Ergänzungssortimenten mittlerweile auch für andere Projekte in der Region ein Vorbild ist und auch in den neuen Regionalplan aufgenommen werden soll“ (Dillinger, 1999:43).
- Auch in Hildesheim treten die konkreten Regelungen für Randsortimente erst bei der Änderung von bestimmten Bebauungsplänen als integraler Bestandteil des Märktekonzeptes hervor. Im konkreten Fall der Änderung des Bebauungsplanes „Cherruskering“ (Sondergebiet „Einkaufszentrum“ in städtebaulich nicht-integrierte Lage) wird festgesetzt, daß im Plangebiet innenstadtrelevante Sortimente „innerhalb der allgemein zulässigen Fachmärkte“ nur soweit zugelassen werden können, wie „diese sich auf ‚Randsortimente‘ zu einem nicht-innenstadtrelevanten Kernsortiment beschränken und nicht mehr als 15 % der Geschoßfläche des Kernsortiments umfassen“ (Hildesheim, B-Plan, S. 12).
- In Karlsruhe gesteht man großflächigen Einzelhandelsbetrieben in nicht-integrierter Lage einen noch höheren Flächenanteil der Randsortimente zu, denn im Fall eines Mischsortiments mit einem Kernsortiment aus der „Sortimentsgruppe B“ (dies sind „Warengruppen von Märkten, die für innerstädtische Geschäftslagen verzichtbar sind“), dürfen die Randsortimente einen Anteil von bis zu maximal 20 % einnehmen, wenn diese der „Sortimentsgruppe A“ (dies sind „Warengruppen von Märkten, die in Konkurrenz mit dem Angebot städtischer Zentren stehen“) zugehören (vgl. Karlsruhe, Leitlinien; Karlsruhe, Hr. Horn).

Mit Mannheim kann demgegenüber - und stellvertretend für andere - ein Beispiel genannt werden, wo innerhalb des Einzelhandelszentrenkonzepts keine allgemeine Regelung der erlaubten Randsortimente erfolgt, sondern diese erst im konkreten Fall einer beantragten Baugenehmigung festgesetzt werden, wobei dazu ein individuelles Vorgehen vorgesehen ist. Innerhalb des Gesamtansatzes der Planung wird so die Festlegung der Randsortimente einschließlich der Entscheidungskompetenz - gleichsam auf eine nachfolgende Handlungs- und Konkretisierungsebene - delegiert. Damit ist die Konsequenz verbunden, daß dort der selbe Prüfinhalt vielfach und mit der Schwäche der Absenz einer berufungsfähigen, allgemein-abstrakten und verbindlichen Regelung verhandelt werden muß. Bei fehlendem allgemeingültigen Anspruchsmaßstab fällt es aber schwer, eine Entscheidungsstringenz in der Vielzahl der Einzelfälle aufrecht zu erhalten. Zum konkreten Fall eines Ansiedlungsvorhabens heißt es in Mannheim im Teilkonzept „Baumärkte“ dementsprechend auch nur: „Die Randsortimente sind im Baugenehmigungsverfahren auf ihre Zentrenverträglichkeit zu

überprüfen und ggf. sind Begrenzungen hinsichtlich Sortimenten und Verkaufsflächen vorzunehmen“ (Mannheim, ZKM-Beschluß 1998b), wobei der Maßstab lautet, daß diese „zentrenverträglich festzusetzen“ (Mannheim, ZKM-Beschluß 1998b:15) seien. Ohne daß ein allgemein gesetzter Maßstab zumindest im Sinne einer Orientierungsgröße existiert, erscheint dieses Vorgehen jedoch als nicht unproblematisch, denn zur Umsetzung des Einzelhandelszentrenkonzepts bedarf es der Zielkonformität der Vielzahl der einzelnen zu ergreifenden Handlungen und daher auch der Zielkonformität der rechtsförmlichen Planungsmaßnahmen. Es kommt insofern darauf an, daß die operativ agierende Bauordnungsbehörde den strategisch angelegten Einzelhandelsplanungsansatz der gemeindlichen Planungsverwaltung so weit verinnerlicht hat, daß sie selbsttätig und ohne Vorgabe die zur Zielerreichung notwendigen konkreten Handlungen, in diesem Fall die restriktive Sortimentsfestsetzung, richtig erkennen und ergreifen kann (vgl. Kapitel 6.8.8.3). Mithin besteht hier für die Mannheimer Bauordnungsbehörde bei fehlender allgemeinverbindlicher Vorgabe genau das Dilemma der Einzelfallbehandlung bei gleichzeitig zu fordernder Entscheidungsreliabilität. Wenn dieses Modell dennoch erfolgreich betrieben werden soll, ist es nötig, eine Rückbindungsmechanismus einzurichten, der dazu zwingt, die vorgesehenen Sortimentsfestlegungen in einem breiteren Kreis von Planungsakteuren bzw. Vertretern verschiedener Stadtämter und vor dem Hintergrund der von diesen betriebenen Planungsaktivitäten eingehend zu diskutieren (Modell „Bauordnungsrunde“), wie dies tatsächlich bei einigen Beispielskommunen der Fall ist (vgl. Kapitel 7.6.15).

In der vergleichenden Analyse der in den Untersuchungsstädten gefundenen Regelungen fällt auf, daß in der Praxis eine beträchtliche Spreizung der Zulässigkeitsmaßstäbe besteht. Legt man die oben vorgestellten Beispiele, die innerhalb von Einzelhandelszentrenkonzepten eine allgemein-abstrakte Regelung zulässiger Randsortimente vornehmen, im Wortlaut aus (vgl. Tabelle 7-21), so ergeben sich für ein fiktives Vorhaben eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs (Teppich-Fachmarkt mit einer Bruttogeschoßfläche von 3.750 qm und einer Verkaufsfläche von 3.000 qm)<sup>9</sup> in ganz unterschiedlichem Ausmaß zulassungsfähige Randsortimentsflächen, die z.B. dem Verkauf von Teppichreinigungsgeräten, Pflege- und Reinigungsmitteln, Werkzeugen, Verlegezubehör, Gardinen, Tischwäsche oder Kleinmöbeln dienen könnten. Die Spannbreite der planerischen Regelungen, mit der sich überörtlich agierende Einzelhandelsinvestoren oder Handelskonzerne bei ihrer Unternehmensexpansion, d.h. bei der Multiplikation erfolgreicher, standardisierter Betriebstypenkonzepte konfrontiert sehen, wird in Tabelle 7-23 deutlich: Für ein und dasselbe Vorhaben ergeben sich mögliche Randsortimente zwischen 187,5 qm Geschoßfläche (= 140,6 qm Verkaufsfläche) in Braunschweig und 750 qm Fläche (ohne Bezugseinheit) in Karlsruhe. Unterstellt man, es handele sich bei letzterer ebenfalls um Verkaufsfläche und legt man ferner eine Flächenproduktivität der möglichen Randsortimente für einen Teppichfachmarkt von 5.080 DM (2597 €) pro qm

<sup>9</sup> Es wurde angenommen, daß die Verkaufsfläche 75 % der Bruttogeschoßfläche des Vorhabens einnimmt; im Gegensatz dazu geht die im Einzelhandelserlaß NW (1996:926) formulierte „Vermutungsregel“ davon aus, „daß die Verkaufsfläche erfahrungsgemäß i.d. Regel etwa 2/3 der Geschoßfläche beträgt.“ „Die Größe der Geschoßfläche läßt grundsätzlich einen Rückschluß auf die Größe der Verkaufsfläche zu; es wird allgemein angenommen, daß die Geschoßfläche und die Verkaufsfläche in einem Verhältnis von 3 zu 2 stehen“ (Brügelmann-Ziegler: § 11 BauNVO, Rn. 102).

Für die im vorliegenden Zusammenhang getroffenen Aussage ist es jedoch unerheblich, welches Verhältnis gewählt wird.

Verkaufsfläche im Jahr<sup>10</sup> zugrunde, so zeigt sich, wie unterschiedlich sich die betriebswirtschaftlichen Realisierungsbedingungen unter den jeweiligen planerischen Standortgegebenheiten potentiell darstellen: Während in Karlsruhe mit einem von den (beispielhaft angenommenen) Randsortimenten zu erzielenden Umsatz von 3,81 Mio. DM (1,95 Mio. €) im Jahr kalkuliert werden könnte, müßte man sich in Braunschweig mit 714.248 DM (365.189 €) Randsortimentsumsatz pro Jahr als Beitrag zum Betriebsergebnis bescheiden. Der Unterschied zwischen beiden Kommunen beläuft sich immerhin auf den Faktor 5,3. Sollte sich das Kernsortiment als quersubventionierungsbedürftig erweisen, so wird deutlich, daß die Realisierungswahrscheinlichkeit eines solchen Teppichmarktes eher in einer Standortkommune mit einer flächenumfangreichen Randsortimentsgestaltung besteht, als in einer solchen mit sehr restriktiver Randsortimentslimitierung.

**Tabelle 7-23: Unterschiedlicher Umfang gestattungsfähiger Randsortimente in Abhängigkeit des gewählten Regelungsmechanismus<sup>1</sup> anhand eines fiktiven Beispiels**

Beispielstadt <sup>1</sup>	Maximal mögliche Verkaufsfläche ...		
	... des Randsortiments insgesamt nach Formel (in qm)	... des Randsortiments insgesamt nach statischer Höchstgrenze (in qm)	... darunter befindlicher einzelner Randsortimentswarengruppen (in qm)
Braunschweig (ohne Freisortiment; Geschoßfläche)	187,5	k.A.	93,75
Braunschweig (zusätzlich Freisortiment; Geschoßfläche)	300	k.A.	93,75
Freiburg (Geschoßfläche)	375	400 (vom Vorhaben nicht ausgeschöpft)	k.A.
Köln (Verkaufsfläche)	k.A.	700 (vom Vorhaben nicht ausgeschöpft)	k.A.
Würzburg (Verkaufsfläche)	300	400 (vom Vorhaben nicht ausgeschöpft)	k.A.
Frankfurt a.M. (Verkaufsfläche)	300	k.A.	k.A.
Ludwigshafen (Einzelfall; Verkaufsfläche)	300	1.000 (vom Vorhaben nicht ausgeschöpft)	k.A.
Hildesheim (Einzelfall; Geschoßfläche)	489,1	k.A.	k.A.
Karlsruhe (k.A. des Bezugs)	750	k.A.	k.A.
Mühlheim / Ruhr (Verkaufsfläche)	300	2.500 (vom Vorhaben nicht ausgeschöpft)	700

Quelle: Eigene Erhebung und Berechnung. Anmerkung: 1) Es wird unterstellt, daß die beispielhaft angenommenen Randsortimente in der Untersuchungskommune jeweils prinzipiell zulässig sind.

Neben der Vielfalt der den Planungen in den Beispielkommunen zugrunde gelegten Berechnungsmodelle bzw. der statisch gesetzten Höchstbeträge für die maximal gestattungsfähigen Randsortimente fällt in der Untersuchung der Fallbeispiele ferner die herrschende begriffliche Unschärfe auf. Das betrifft sowohl die verwendeten Bezeichnungen der Sortimentskategorien („Kernsortiment“, „Nebensortiment“, „Randsortiment“, „Freisortiment“, „Ergänzungssortiment“; vgl. auch Tabelle 7-20), als auch in den Berechnungs-Formulierungen (vgl. Tabelle 7-21). Ergibt sich die zu gestattende Randsortiments**verkaufsfläche** wirklich als Prozentsatz der vorgesehenen Gesamtbruttog**eschoßfläche** des Vorhabens, wie in Freiburg festgelegt? Die Wahl eines einheitlichen Bezugsmaßstabes, also entweder einheitlich der Verkaufsfläche oder einheitlich der Geschoßfläche, würde hier naheliegen. Ist des weiteren wirklich gemeint, daß das Randsortiment maximal einen bestimmten prozentualen Anteil des festzulegenden Kernsortiments einnehmen darf, wie in Hildesheim formuliert? Plausibler erscheint wegen der Eindeutigkeit und der Direktheit der Aussage eine Bezugnahme auf die zu genehmigende

<sup>10</sup> Dies entspricht der durchschnittlichen Flächenproduktivität, wie sie von Fachgeschäften mit gemischtem Sortiment aus dem Bereich „Eisenwaren- und Hausrathandel“ im Jahr 1995 erzielt wurde; vgl. EHI, 1997:203.



Gesamtverkaufsfläche, denn diese ist das wichtigste Kriterium für die Attraktivität eines Einzelhandelsbetriebs (vgl. König/Roeser/Stock; § 11 BauNVO, Rdnr. 54; vgl. auch Kapitel 6.8.2.1 und 6.8.5.3).

Wenn es u.a. ein wichtiges Anliegen von Einzelhandelszentrenkonzepten sein soll, auch die Investitionssicherheit für den Einzelhandel, die Grundstückseigentümer und die Investoren zu erhöhen, wie dies beispielsweise der Einzelhandelserlaß NW (1996:923) reklamiert, dann muß die Forderung nach einer überörtlich einheitlichen Regelung hinsichtlich der Sortimentsliste und der Randsortimentsbestimmung, jedenfalls soweit dies die Begriffsverwendung und die Berechnungswege anbelangt, Anerkennung finden. Auch hier sollten Anstrengungen unternommen werden, einen bundeseinheitlichen Standard einzuführen. Im einzelnen sollten davon erfaßt werden:

- Verständigung auf die einheitliche Wahl eines Bezugsgrößenpaares: Wenn der gestattungsfähige Flächenumfang des Randsortiments als Verkaufsfläche angegeben wird, sollte die Bezugsgröße in der Gesamtverkaufsfläche des Vorhabens bestehen. Gleiches gilt, falls die Geschoßfläche als Maßstab gewählt wird. Aus den bereits in den Kapiteln 6.8.2.1 und 6.8.5.3 genannten Gründen ist generell allerdings der Wahl der Verkaufsfläche als Bezugsgröße der Vorzug zu geben.
- Für die Auswahl der Verkaufsfläche als Bezugsgröße spricht auch das Interesse der Planungspraxis, eine leicht handhabbare, schnell ermittelbare (z.B. bei bauordnungsrechtlichen Betriebskontrollen) und transparente Maßzahl verwenden zu können: Die Verkaufsfläche des gestattungsfähigen Randsortiments ergibt sich als ein bestimmter Bruchteil der insgesamt für das Vorhaben genehmigten Verkaufsfläche. Für die begriffsinhaltliche Festlegung der Verkaufsfläche liegt z.B. mit der im Einzelhandelserlaß NW (1996) bestehenden Definition - gleichlautend auch in der entsprechenden Bayerischen Bekanntmachung - ein geeigneter Vorschlag vor. Danach ist als Verkaufsfläche generell die Fläche anzusehen, „die dem Verkauf dient einschließlich der Gänge, Treppen in den Verkaufsräumen, Standflächen für Einrichtungsgegenstände, Kassenzonen, Schaufenster und sonstige Flächen, soweit sie dem Kunden zugänglich sind, sowie Freiverkaufsflächen, soweit sie nicht nur vorübergehend genutzt sind“ (Einzelhandelserlaß NW, 1996:924). Im wesentlichen orientiert sich diese Definition an der vom Bundesverwaltungsgericht vorgenommenen Begriffsbestimmung (vgl. Kopf, 2001:49, mit Fundstellen; vgl. auch Kapitel 6.8.5.3).

Insofern kann auch nicht die in Hildesheim bestehende Auffassung geteilt werden, bei der Flächenrestriktion im Rahmen der Bebauungsplanaufstellung auf die Geschoßfläche mit der Begründung abzustellen, es sei „die Verkaufsfläche kein planungsrechtlich bestimmter Begriff, der umstandslos verwendet werden kann. (...) Zum anderen bietet die Festsetzung der Geschoßfläche auch praktische Vorteile, da (...) die Verkaufsfläche variabel und durch unterschiedliche Abgrenzung der Verkaufsflächen und Nichtverkaufsflächen innerhalb der Einzelhandelseinrichtungen häufig nicht eindeutig nachvollziehbar ist“ (Hildesheim, B-Plan, S. 11).

- In jedem Fall sollte klar angegeben werden, ob es sich bei den jeweiligen Bezugsflächen um Netto- oder Bruttoflächen handelt.
- Zur Indizierung der unterschiedlich zu bewertenden Sortimentsteile sollten die Begriffe „Kernsortiment“ und „Randsortiment“ und im gegebenen Bedarfsfall auch der Begriff „Freisortiment“ verwendet werden, da sie bereits weitgehend eingeführt sind.
- Als standardsetzendes Institut kommt hier, ebenso wie zur Begriffsstandardisierung bei den Sortimentslisten, zuvorderst der Ausschuß für Begriffsdefinitionen aus der Handels-

und Absatzwirtschaft, angesiedelt beim Bundeswirtschaftsministerium, in Frage. Die Städte und Gemeinden sollten an der Begriffsfestlegung über ihre Spitzenverbände beteiligt werden.

- Eine starre Fixierung des Höchstwertes für den Flächenumfang zulässiger Randsortimente von Betrieben in nicht-integrierter Standortlage auf eine absolut gesetzte bundeseinheitliche Größe (z.B. dergestalt, daß jedweder Fachmarkt unabhängig von seiner Größe über ein Randsortiment von 500 qm Verkaufsfläche verfügen darf) erscheint hingegen weder notwendig, noch sinnvoll. Auf diese Weise würden die Kommunen eines wichtigen Werkzeugs zur differenzierten Feinsteuerung des großflächigen Einzelhandels beraubt, welche nur unter Berücksichtigung der lokal gegebenen räumlichen Einzelhandelssituation geschehen kann. Die Festsetzung bundeseinheitlich geltender relativer Maßstäbe, kombiniert mit einem nicht zu überschreitenden absoluten Höchstwert (mit der eingeräumten Möglichkeit einer Abweichung im zu begründenden Einzelfall) ist hingegen wünschenswert: Damit kann der Handelswirtschaft ein Anhaltspunkt dafür gegeben werden, welche standorttypologischen Bereiche für ein bestimmtes, zu multiplizierendes Filialsystem überhaupt planungsrechtliche Ansiedlungschancen eröffnen. Nach zwischenzeitlich verfestigter Planungsmeinung ist bei Einzelhandelsansiedlungen außerhalb der Zentrenräume eine Angebot von Randsortimenten auf maximal 5 % (zentrenrelevantes Randsortiment, das typisch für das fragliche Kernsortiment ist, jedoch maximal 400 qm pro Sortiment) bzw. 10 % (nicht-zentrenrelevantes Randsortiment, sei es typisch oder untypisch für das fragliche Kernsortiment, jedoch maximal 700 qm je Sortiment) der Gesamtverkaufsfläche des Vorhabens noch tolerierbar (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:301 und Kapitel 6.8.5.2). Darüber hinaus wäre zur besseren Orientierung der Kommunen im Sinne eines Benchmarking eine Liste mit empfehlendem Charakter hilfreich, welche betriebstypenspezifische bzw. für die einzelnen Fachmarktkonzepte typische Erfahrungswerte (gegründet auf empirische Erkenntnisse über betriebswirtschaftliche Notwendigkeiten einerseits und planerisch negativ zu bewertende Auswirkungen andererseits) über eine vertretbare Relation zwischen Kern- und Randsortimenten bei städtebaulich nicht-integrierten Standorten darstellt. Den Planungsentscheidern in Stadtpolitik und Stadtverwaltungen steht dieses Wissen in der Regel nicht zur Verfügung.

Es ist davon auszugehen, daß - unter Beibehaltung der städtebaulichen Zielsetzung einer zentrenorientierten räumlichen Einzelhandelsentwicklung, wie sie die überwiegende Zahl der Städte verfolgt - die Steuerungsaufgabe des Einzelhandels angesichts stetiger Betriebstypeninnovationen seitens der Handelswirtschaft in Zukunft noch umfangreicher und komplexer wird, als dies heute bereits der Fall ist. Insofern wird auch das Steuerungsinstrument der Sortimentsdifferenzierung in zulässige Kern- und Randsortimente immer unverzichtbarer: Gerade weil durch die stetige angebotsseitige Entwicklung neuer Betriebstypen und Verkaufskonzepte (vgl. Kapitel 4.2) „die Grenzen zwischen den Sortimenten zunehmend fließender und undeutlicher werden, sollte eine solche Unterscheidung beibehalten und bei Sortimentsabgrenzungen für bestimmte Standorte möglichst konsequent umgesetzt werden“ (Frankfurt, Rahmenkonzept, S. 109). Dazu bietet sich heute wie in Zukunft die Möglichkeit an, entsprechende Zulässigkeitsfestsetzungen in Bebauungsplänen und Baugenehmigungen vorzunehmen (vgl. Kapitel 6.8). Darüber hinaus kann ggf. auch die sehr wirksame Vorgehensweise ergriffen werden, entsprechende Regelungen in privatrechtlichen Verträgen vorzunehmen, z.B. „über die Kaufverträge, nachdem die Stadt sämtliche Grundstücke im Vorfeld der Bauleitplanung erworben“ (Dillinger, 1999:43) hat.

### 7.5.6 Abgrenzung von planungsräumlichen Kategorien

Von instrumentellem Charakter innerhalb eines Planungsprozesses der räumlichen Einzelhandelsentwicklung ist auch die Aufgabe der Abgrenzung planungsräumlicher Kategorien, um in deren Gesamtheit ein allgemeines planerisches Zentrenmodell bzw. ein einzelhandelsorientiertes Siedlungsstrukturmodell (ggf. erweitert um bestimmte Konflikträume) zu erhalten. Im handlungsmittelbaren Sinne kann das Zentrenmodell selbst als Instrument (innerhalb des gesamten Planungsprozesses) angesehen werden, während es andererseits aber auch erst Voraussetzungen dafür schafft, daß jene Instrumente, die unmittelbar auf der ins Auge gefaßten planerischen Wirkebene ansetzen - etwa die oben dargestellte Sortimentqualifizierung oder die Festlegung von Verkaufsflächenobergrenzen als Vorbedingungen rechtsförmlicher Planungsmaßnahmen -, überhaupt angewendet werden können. Planerische Instrumente sind nur dann sinnvoll anwendbar, wenn ihr Anwendungsfeld, sei es im räumlichen oder im sachlichen Bezug, hinreichend bestimmt ist. Im vorliegenden Zusammenhang geht es primär um den räumlichen Bezug, d.h. um die Festlegung von Räumen spezifischer Handlungsnotwendigkeit und damit von Räumen spezifischen Instrumenteneinsatzes sowie spezifischer Maßnahmendurchführung. Der mit teilräumlich unterschiedlichen (Problem-)Qualitäten behaftete Gesamtraum muß in verschiedene Raumkategorien ausdifferenziert werden, etwa in Zentrenräume unterschiedlicher hierarchischer Ordnung oder in Lagen unterschiedlicher siedlungsräumlicher Integration, um zu einer Problembehandlung zu gelangen, die über eine individuelle Einzelfallregelung hinausgeht. Zur Klarstellung des Instrumentenanwendungsfeldes erscheint es sinnvoll, innerhalb der Einzelhandelszentrenkonzepte den kommunalen Bezugsraum flächendeckend sowie eindeutig den erkannten (Problem-)Raumkategorien zuzuordnen. Andersherum ausgedrückt, es müssen die erkannten (Problem-)Raumkategorien im Gemeindegebiet verräumlicht werden, ohne dabei Flächen auszusparen. Das impliziert eine trennscharfe räumliche Abgrenzung der Realräume voneinander, die den einzelnen planerisch gefaßten Raumkategorien entspricht. So ist beispielsweise in Würzburg für die dort so genannten „Zentralen Bereiche“ der Stadtteile, die in einer Karte grob umrissen werden, „Einzelhandel in allen Sortimenten grundsätzlich erwünscht“ (Würzburg RK, 2000:27; vgl. dort auch Karte „Zentrale Bereiche - Übersichtsplan“ und die Detailkarten auf S. 29 bzw. 29 a-c). Nach den Vorgaben des Fachmarktkonzepts der Stadt Köln hingegen „soll neuer großflächiger Einzelhandel möglichst nur in den ausgewiesenen Zentren bzw. integrierten Standorten zugelassen“ und sollen umgekehrt „Ansiedlungen außerhalb dieser Zentren mit Ausnahme einiger nicht zentrentypischer Warensortimente konsequent vermieden werden“ (Köln, FKE 1997:3). Und in Leipzig sind großflächige „Einzelhandelseinrichtungen (größer als 700 qm Verkaufsfläche) (...) grundsätzlich nur in den im Stadtentwicklungsplan ‚Zentren‘ dargestellten Zentrenbereichen zulässig. Abweichungen hiervon sind detailliert zu begründen“ (Leipzig, Beschlußtext).

Inwieweit eine solche Abgrenzung von Realräumen verschiedener Qualitäten in den untersuchten Planungsansätzen tatsächlich erfolgt ist, soll im folgenden aufgezeigt werden. Mit der materiellen Begründung der räumlichen Abgrenzung, der materiellen Begründung der Ausdifferenzierung der Zentren- und Gebietstypen, derer sich die Einzelhandelszentrenkonzepte bedienen, sowie mit den zugrundeliegenden Methoden und Kriterien setzt sich hingegen erst das Kapitel 7.6.5 auseinander.

### 7.5.6.1 *Abgrenzung der ausgewiesenen Zentren*

Zunächst gilt das Interesse der Frage, in welcher Art und Weise in den untersuchten Einzelhandelszentrenkonzepten die Übertragung der festgesetzten Raum- und Zentrenkategorien auf den Realraum erfolgt. Wie wird die realräumliche Abgrenzung von Gebieten spezifischer (Problem-)Qualität in der Planungspraxis vorgenommen? Das Vorhandensein einer Einteilung, die das Gemeindegebiet vollständig erfaßt, ist z.B. von Belang, wenn über die grundsätzliche Zulässigkeit eines Vorhabens oder über Beschränkungen, die ihm ggf. abverlangt werden müssen und die nach dem planerischen Zentrenmodell in den einzelnen Raumkategorien in Art und Intensität ganz unterschiedlich sein können, entschieden werden soll.

Im Ergebnis der durchgeführten Analyse sind folgende Vorgehensweisen der Untersuchungsstädte bei der Abgrenzung festzustellen:

- In nur vier Fallbeispielstädten (Bochum, Freiburg, Leipzig, Magdeburg) wurden überhaupt zum ausdrücklichen Zwecke der räumlichen Abgrenzung der Zentren empirische Anstrengungen unternommen. Die konkrete Verräumlichung der Zentrenbereiche im Gemeindegebiet erfolgte dann im Anschluß nur noch bei drei Städten und zwar mit Hilfe einer
  - a) relativ hochauflösenden, annähernd grundstücksscharfen Kartendarstellung im Fallbeispiel Leipzig (jedenfalls teilweise: Es erfolgt hier eine zweistufige Ausarbeitung, denn einerseits gibt es sehr genaue Darstellungen in sog. „Zentrenpässen“ (vgl. Kapitel 7.6.8), andererseits generalisierende Überblicksdarstellungen der Zentrenverteilung im Stadtraum);
  - b) Kartendarstellung in mittlerer Trennschärf (ca. 1:20.000) in Bochum (teilweise) und in Leipzig (teilweise, s.o.);
  - c) Kartendarstellung in grober Trennschärfe (ca. 1:50.000) in Bochum (teilweise), und Freiburg (teilweise).
- Im Fall von vier Städten (Berlin, Bochum, Braunschweig, Köln) wird im untersuchten Planungsansatz explizit darauf hingewiesen, daß die konkrete räumliche Abgrenzung der Zentren und/oder der Versorgungsbereiche erst in einer nachgeschalteten Planungsstufe erfolgt. So werden etwa in Braunschweig allgemeine Angaben zu den „Zentralen örtlichen Versorgungsräumen“, die dort zur Anwendung kommen, getroffen. Die genaue „räumliche Abgrenzung jedes einzelnen örtlichen Versorgungsbereiches und mithin die Konkretisierung der (...) Leitlinien soll jedoch nicht auf der Ebene des Zielkonzepts (...) erfolgen, sondern der vorzulegenden ‚Rahmenplanung Einzelhandel‘ vorbehalten bleiben“ (Braunschweig, ZKE, S: 23-24).
- In Freiburg und in Magdeburg erfolgte zwar ebenfalls eine Visualisierung durch eine thematische Karte, aber es wurden hierbei für die Darstellung der Zentren nur diskrete Signaturen verwendet, so daß daraus keine Aussage zur deren tatsächlicher Lage und Erstreckung ableitbar sind.
- Umgekehrt wurde damit in der überwiegenden Zahl von 15 Fallbeispielstädten die räumliche Abgrenzung der Zentrenbereiche ohne empirische Fundierung, d.h. weitestgehend durch normative Setzungen und/oder unreflektierte Übernahme tradierter Abgrenzungen älterer Planungsgrundlagen vorgenommen. Die angegebenen Zentrenbereiche entsprechen damit einer planerischen Nominaldefinition gewünschter Zustände. Nur in einigen wenigen Beispielen wurden diese normativ gesetzten Zentrenbereiche in der kartographischen Darstellung flächig-trennscharf dargestellt. Auch hier wurden unterschied-

lich hochauflösende Kartendarstellungen gewählt, nämlich ein Maßstab mittlerer Trennschärfe (ca. 1:20.000) in Augsburg und Würzburg, sowie ein Maßstab grober Trennschärfe (ca. 1:50.000) in Mülheim / Ruhr (teilweise), Witten und Würzburg. Für der Mehrzahl der Fallbeispiele (Bochum (teilweise) -, Bremen, Cottbus, Erfurt, Hildesheim, Karlsruhe, Ludwigshafen, Magdeburg, Mannheim, Mülheim / Ruhr (teilweise), Münster, Rostock) war jedoch zu vermerken, daß die Verortung der Zentrenbereiche nur durch diskrete Kartensignaturen erfolgte, so daß sie entsprechend unscharf, also ohne die Möglichkeit einer räumlich eindeutigen Aussage über ihre Lage und Erstreckung, verbleiben.

- In einigen Fällen (Augsburg, Braunschweig, Bremen, Freiburg, Ludwigshafen, Mannheim, Münster) erfolgte zusätzlich eine kartographische Darstellung der beabsichtigten Ansiedlungsstandorte für den großflächigen Einzelhandel, wobei jedoch durch die Reduzierung der Darstellung auf Kartensignaturen kleinräumlich konkretisierbare Aussagen ebenfalls verhindert wurden.
- Auch der faktische Bestand an großflächigen Einzelhandelseinrichtungen in städtebaulich nicht-integrierten Lagen fand teilweise eine eigene kartographische Würdigung. In den Fallbeispielen, in denen dies geschah (Bochum, Bremen, Cottbus, Karlsruhe, Ludwigshafen, Mannheim, Mülheim / Ruhr, Würzburg), erfolgte die Darstellung in der Regel aber ebenfalls nur durch die Verwendung von Kartensignaturen, d.h. es wurden keine Angaben zur genaueren Lage und Erstreckung der betreffenden Ansiedlungsräume getroffen. Die einzige Ausnahme bildete Witten, wo eine echte Abgrenzung und Verortung stattfand, allerdings nur in der Unschärfe eines groben Abbildungsmaßstabs von ca. 1:50.000.
- In nur wenigen Beispielfällen erfolgte eine Offenlegung der Systematik bzw. der Operationalisierung, auf deren Basis die räumliche Abgrenzung der Zentrenbereiche (unterschiedlicher hierarchischer Ordnung) vorgenommen wurde. In Bochum, Cottbus, Freiburg und Münster geschah dies, wie in Kapitel 7.6.5 noch dargestellt werden wird, wenigstens mit einem Mindestmaß an Aussagekraft, während in Karlsruhe, Leipzig, Ludwigshafen, Mülheim / Ruhr und Rostock nur noch sehr vage Angaben zur Vorgehensweise in den analysierten Planungsansätzen vorzufinden waren. In den übrigen Beispielstädten erfolgte sogar überhaupt keine nähere Erläuterung.

#### **7.5.6.2     *Abgrenzung von Lagen nach dem Grad ihrer siedlungsräumlichen bzw. städtebaulichen Integration***

Als zweites Konstrukt der Qualifizierung von (Teil-)Räumen zum Zwecke der Instrumenten-anwendung begegnet man in Einzelhandelszentrenkonzepten vielfach der Unterscheidung von Lagen nach dem Grad ihrer siedlungsräumlichen bzw. städtebaulichen Integration. Gleichwohl findet auch bei dieser Unterscheidung in den meisten der Beispielfälle weder eine konkrete räumliche Zuordnung noch eine Offenlegung der materiellen Begründung, die der Kategorisierung zugrundeliegt, statt. Auch die Methodik, auf der die Abgrenzungen beruhen, bleibt unausgesprochen. In der Sache besteht zwar eine weitgehende Überschneidung mit der Aufgabe der materiellen und räumlichen Zentrenabgrenzung. Zum einen wird gerade diese Aufgabe aber, wie oben aufgezeigt wurde bzw. im weiteren noch aufzuzeigen sein wird (vgl. Kapitel 7.6.5.2), nur unzulänglich erfüllt. Und zum anderen entziehen sich die Fallbeispielkommunen gleichzeitig auch weitgehend der Notwendigkeit, diese Aufgabe dann zumindest für den kategorialen Gegensatz von „integrierter“ und „nicht-integrierter“ Lage (ggf. auch von „teil-integrierter“ Lage), für dessen Anwendung sie sich entschieden haben, zu leisten. Aus der in Kapitel 7.5.4 erfolgten Darstellung des Instruments „Sortimentsqualifizierung“ ist

jedoch deutlich geworden, welche Bedeutung der Zerlegung des Gemeindegebiets in Raumkompartimente spezifischer siedlungsräumlicher Integrationsgrade zukommt, um die Planungsinhalte praktisch umzusetzen: Hieran entscheidet sich schließlich die Zulässigkeit der von Einzelhandelsbetrieben angebotenen Warensortimente (wenn eine entsprechende rechtsförmliche Anpassung erfolgt). Dies kommt etwa im Fallbeispiel von Würzburg zum Tragen, wo Bereiche, die außerhalb der Zentren liegen und als siedlungsräumlich nicht-integrierte Standortlagen anzusehen sind, kartographisch genau mit der Maßgabe dargestellt wurden, daß dort „zentrenrelevante Sortimente ausgeschlossen“ und entsprechende Bebauungspläne aufzustellen sind (vgl. Würzburg, RK, 2000:29, Karte „Zentrale Bereiche“ und Karte „MI, GE, GI-Flächen“).

Ungeachtet dieses positiven Beispiels ist aber insgesamt die durchgeführte Analyse der Planungsansätze im Hinblick auf die Kategorienbildung der siedlungsräumlichen Integration sowie ihre Verräumlichung im Ergebnis ernüchternd:

- In keiner einzigen Fallbeispielstadt wurde explizit eine Definition dessen vorgenommen, was in der Rationalität des jeweiligen Planungsansatzes unter städtebaulich „integrierten“ und „nicht-integrierten“ Lagen zu verstehen sein soll und welche konkreten Bereiche des Gemeindegebiets den jeweiligen Kategorien entsprechen, sieht man einmal von Witten ab, wo dies zwar immerhin auf zeichnerischem Wege, allerdings ohne nähere materielle Ausfüllung erfolgte. Dennoch griff knapp die Hälfte (12) der Fallbeispielstädte in ihrer planerischen Konzeption - zumindest vordergründig - auf eine Kategorisierung des Gemeindegebiets in städtebaulich integrierte und nicht-integrierte Lagen zurück. Die übrigen Städte nahmen diese Kategorisierung nicht vor. Gleichwohl fanden auch bei diesen nicht selten der Begriff des städtebaulichen Integrationsgrades in der allgemeinen textlichen Reflektion Verwendung, ohne daß damit allerdings ein instrumenteller Aspekt verbunden war.
- Unter denjenigen Städten, in deren Planungsansätzen der Unterscheidung von Lagen unterschiedlichen siedlungsräumlichen Integrationsgrades ein gewisses instrumentelles Gewicht zukommt, läßt sich als dominierende Vorgehensweise feststellen, daß kurzerhand eine Gleichsetzung der als „integriert“ anzusehenden Lagen mit den festgesetzten „Zentren“ erfolgt, unabhängig davon, inwieweit diese ihrerseits in räumlicher und materieller Hinsicht überhaupt abgegrenzt wurden; dies ist in Augsburg, Bochum, Cottbus, Freiburg, Karlsruhe, Köln, Magdeburg, Witten und Würzburg der Fall.

So gelten z.B. in Augsburg (hier in normativer Nominaldefinition) die drei verwendeten Zentren-Hierarchiestufen „Stadtzentrum“, „Stadtteilzentrum“ und „Nahversorgungszentrum“ als räumlich „integrierte Geschäftszentren“, wie in der entsprechenden Karte ausgewiesen, und umgekehrt gelten per Negativdefinition alle Bereiche außerhalb dieser „integrierten Geschäftszentren“ als „dezentrale Standorte“, „die typischerweise in Gewerbegebieten liegen. Für diese Standortbereiche sollten in Abstimmung mit dem Sortimentskonzept nur Betriebe mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten zugelassen werden“ (Augsburg, GMA-Gutachten, S. 23).

Des weiteren wird nur in drei weiteren Fällen (Cottbus, Karlsruhe, Würzburg) explizit und über die positive Definition hinausgehend noch ausgesprochen, daß die „nicht-integrierten“ Lagen durch das Residuum der „integrierten Lagen“ bzw. der „Zentren“ gebildet werden. In den übrigen betreffenden Fallbeispielstädten bleibt dies hingegen unausgesprochen, so daß die Abgrenzung daher mit Zweifeln behaftet ist.

Das einzige Beispiel einer Stadt, die in ihrem Planungsansatz sowohl explizit mit „integrierten“ Standortlagen operiert als auch gleichzeitig durch zeichnerische Darstellung eine

klare räumliche Zuordnung der betreffenden Bereiche vornimmt, gibt Witten. Ob diejenigen Gemeindeflächen, die außerhalb der dergestalt indizierten Bereiche liegen, im Umkehrschluß als „nicht-integriert“ anzusehen sind, bleibt jedoch auch hier unbestimmt.

- Was die materielle Begründung einer Zuordnung von konkreten Raumbereichen zu den unterschiedlichen Stufen siedlungsräumlicher Integration angeht, so ist diese nach dem eingeschlagenen Vorgehen der Beispielstädte ähnlich unbefriedigend, wie jene der Zentren. In einer ganzen Reihe von Städten (Bochum, Cottbus, Freiburg, Karlsruhe, Köln, Leipzig, Magdeburg, Witten, Würzburg) wurden die „integrierten“ Lagen nur insoweit mit einer offengelegten Systematik und Operationalisierung bestimmt, wie dies bereits bei der oben schon dahingehend kritisierten Abgrenzung der Zentren der Fall war, weil zwischen beiden hier jeweils Deckungsgleichheit herrscht. Während hier aber wenigstens noch eine Bemühung um eine rationale Begründung der Kategorienbildung erkennbar war, muß für eine Reihe anderer Beispielstädte aber festgehalten werden, daß die Festlegung dieser Bereiche offensichtlich durch eine rein normative ad hoc Bestimmung oder durch die Übernahme tradierter Setzungen vonstatten ging, jedenfalls aber jeglicher Explizierung einer zugrundeliegenden Systematik oder operationalisierbarer Begründung entbehrten.

#### **7.5.6.3      *Bestimmung der Erweiterungspotentiale***

Auch einem ggf. formulierten Mengengerüst des zu erwartenden bzw. planerisch erwünschten Verkaufsflächenwachstums kommt innerhalb der Einzelhandelszentrenkonzepte eine Instrumentalfunktion zu. Mit der Bezugnahme auf die Kategorien des Zentrenmodells (vgl. Kapitel 7.6.5.2) determiniert das Mengengerüst die räumliche Verortung des absehbaren bzw. angestrebten Einzelhandelswachstums. Durch sortiments- oder branchenspezifische Aussagen können aber auch gewünschte Strukturverschiebungen der Angebotssituation bewirkt werden. In Kombiantion beider Aussageebenen kann ein inhaltlich differenziertes und räumlich hochauflösendes Mengengerüst als Vorgabe für den zu verfolgenden Entwicklungsprozeß erarbeitet werden, aus dem sich dann die Maßnahmen ableiten lassen, die in den betreffenden Räumen zu ergreifen sind. Solche ausdifferenzierten quantitativen Vorgaben in kleinräumlichen Bezug werden teilweise in sog. „Zentrenpässen“ getroffen (vgl. Kapitel 7.6.8). Freilich sind auch räumliche Umschichtungsprozesse unter Beibehaltung des vorhandenen Verkaufsflächenumfangs denkbar. Dies ist beispielsweise in Leipzig angestrebt, wo die Stadt nach der planerischen Einschätzung, die dort herrscht, „über eine quantitativ ausreichende Verkaufsflächenausstattung“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 1) verfügt. So geht es dort dann nicht um die räumliche Zuordnung zusätzlichen Verkaufsflächenvolumens, sondern um eine verbesserte räumliche Verteilung des gegebenen Flächenbestands. Die Zielsetzung ist eine in der Bilanz von An- und Absiedlungen zu erreichende „qualitative Verbesserung der Einzelhandels- und Komplementärnutzungsstruktur“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 1) in den verschiedenen Zentren des Stadtraums.

In 12 der untersuchten Fallbeispiele (vgl. Tabelle 7-24) wurden explizit Verkaufsflächenentwicklungspotentiale quantifiziert, welche mit Hilfe des Einzelhandelszentrenkonzepts in der jeweiligen Stadt im Planungshorizont realisiert werden sollten. Damit wird dem weiteren Einzelhandelsplanungsprozeß zumindest eine Gesamtverteilungsmasse zur Orientierung vorgegeben. In 10 dieser Städte wurde darüber hinaus eine räumliche Konkretisierung vorgenommen, indem eine lagespezifische Zuteilung des Verkaufsflächenzusatzbedarfs erfolgte, oder realisierungsnahe Projekte mit ihren konkreten Standorten angegeben wurden.

In einigen wenigen Städten wurde des weiteren der Verkaufsflächenzusatzbedarf nach den qualitativen Aspekten der Branchen- und Sortimentszugehörigkeit differenziert.

**Tabelle 7-24: Bestimmung des Verkaufsflächen-Erweiterungspotentials**

Entwicklungspotentiale werden ...	Aug	Ber	Bre	Cot	Do	Fbg	Kiel	Mag	Man	Rost	Wit	Wür
Explizit quantitativ angegeben	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Lagespezifisch angegeben bzw. durch Projektstandorte verräumlicht	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	--	--
Sortimentsspezifisch angegeben	X	--	--	X		(X) <sup>1</sup>	--	X	--	--	--	--
Branchenspezifisch angegeben	X	--	--	--		--	--	--	X	--	--	--

Quelle: Eigene Erhebung. Anmerkung: 1) Nur grobe Angaben.

Die Quantifizierung des Verkaufsflächenzusatzbedarfs fußt im Regelfall auf Empfehlungen, die in Einzelhandelsgutachten erarbeitet wurden, welche die Gemeinden beauftragt haben. Auf die methodische Fundierung der Einzelhandels(bedarfs-)prognosen und auf die Kritik, die an der Vorgehensweise der Gutachter - in der Regel handelt es sich um Black-Box-Modelle - zu äußern ist, kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden (vgl. dazu etwa Fickel 1979; Bienert 1996; Heinritz 1999). Vielmehr öffnet sich hier ein Feld, das in seiner Breite eine eigene Untersuchung rechtfertigen würde. In der Regel handelt es sich um regionale Kaufkraftstrommodelle, deren Ergebnisse kritisch vor der Erwartungshaltung der auftraggebenden Kommune an die eigene Einzelhandelszentralität reflektiert werden: Weicht der festgestellte Status Quo der lokalen und regionalen Kaufkraftbindung vom eigenen (nicht selten politisch gesetzten) Erwartungswert nach unten ab, begründet dies Verkaufsflächenzusatzbedarfe, die sich sortimentsspezifisch entsprechend der Kaufkraftbindungsquoten, die für die einzelnen Sortimentsbereiche festgestellt werden konnten, umlegen lassen. Studiert man die Gutachten (etwa Hildesheim - GfK 1994, Dortmund - GfK 1998, Mannheim - GfK 1998, Witten - GMA 1997, Münster - GMA 2000, oder auch Viersen - GMA 1999, Erlangen CIMA 1996), so scheint deren (beauftragtes) Motiv deutlich eher im Bereich des wettbewerbspolitisch orientierten Standortmarketings mit dem Ziel der besseren Positionierung der betreffenden Gemeinde im regionalen Umfeld (unter der unausgesprochenen Akzeptanz eines Verdrängungswettbewerbs) zu liegen, als in der Absicht, in erster Linie tatsächlich orientiert am Bedarf der Nachfrageseite - und an deren Einkaufsverhalten - die Notwendigkeit zu überprüfen, weitere Einzelhandelsflächen in der Stadt zuzulassen bzw. aktiv zu entwickeln. In der Regel wird von den Gutachtern die Prognose nur unilateral vorgenommen, d.h. mögliche Entwicklungsabsichten in benachbarten Städten der Region werden ausgeblendet und es wird - vielleicht bewußt - übersehen, daß unter der gegebenen Bedingung eines insgesamt stagnierenden Absatzmarktes des Einzelhandels zwangsweise der „Ansiedlungserfolg einer Stadt der Wachstumsverlust einer anderen“ ist (Naßmacher/Naßmacher, 1999:394). Das aber löst letztlich einen infiniten Regreß aus entsprechenden Reaktionen und Gegenreaktionen aus, welche aber im Ergebnis über ein regionales Nullsummenspiel nicht hinausführen. Die weitere Vertiefung dieser Thesen muß aber anderen Arbeiten vorbehalten bleiben. Jedenfalls legt ein Teil der Untersuchungsstädte seinen Einzelhandelsplanungen solche Erwartungswerte zugrunde. Ohne daß diese hier in ihrem Zustandekommen oder in ihrer sachlichen Berechtigung hinterfragt werden könnten, soll mit der folgenden Übersicht auf die Spannbreite der vorliegenden Wachstumsabsichten (jeweils auf den Ausgangszeitpunkt der Planung bezogen, der mehr oder weniger weit in der Vergangenheit zurückliegt) hingewiesen werden, wie sie sich in den untersuchten Planungsansätzen manifestierten:



- In Augsburg wird in der Übernahme der Empfehlungen eines Gutachters von einem „ungefähren zusätzlichen Volumen von 94.000 qm ab 1997 bis zum Jahr 2005/2010“ (Augsburg, Konzept 1997:22) ausgegangen.
- In Berlin wird eine Ausdehnung des Bestands zwischen 1991 und 2010 um zusätzlich 1,6 Mio. qm Verkaufsfläche erwartet, davon 1 Mio. qm innerhalb von Zentren (Berlin FNP-Erläuterung, S. 131).
- In Bremen beträgt der angestrebte Zuwachs an Verkaufsfläche zwischen 1998 und 2008 bzw. 2010 insgesamt 226.000 qm, wobei davon 60.000 qm auf die Innenstadt, 100.000 qm auf das Mittelzentrum Vegesack sowie die Nebenzentren und 65.000 qm auf „verkehrsgünstige und gleichzeitig integrierte Lagen“ entfallen sollen. Für den großflächigen Einzelhandel sind zusammen 153.000 qm Verkaufsfläche des Gesamtvolumens vorgesehen, und darunter wiederum entfallen 93.000 qm auf Standorte innerhalb von Zentren, während 70.000 qm außerhalb der Zentren zur Ansiedlung kommen (vgl. Bremen, SEK-Beschluß, S. 82).
- In Cottbus wird eine Soll-Ausstattung von insgesamt 192.000 qm Verkaufsfläche bis zum Jahr 2010 angestrebt, diese ist jedoch bereits im Jahr 1997 überschritten worden (vgl. Cottbus, Einzelhandelsmonitoring 1998:5); es ist also weniger ein weiteres Flächenwachstum als eine räumliche Umorientierung der Flächenverteilung beabsichtigt. Als „verträgliche Zielgröße“ für den Besatz der Innenstadt wird eine Verkaufsfächenausstattung von 76.000 qm im Jahr 2010 angesehen, dies entspricht 40 % der Gesamtumfangs an Einzelhandelsverkaufsfläche in der Stadt (vgl. Cottbus, STEK S. 50).
- In Dortmund liegen zwar Empfehlungen eines Gutachtens vor (Erhöhung der gesamtstädtischen Einzelhandelsverkaufsfläche um 78.000 bis 91.000 qm, ohne Zeitziel; vgl. GfK 1998:IV), im Planungsansatz der Stadtverwaltung wird jedoch keine globale Zielgröße für ein zukünftiges Gesamtverkaufsflächenvolumen der Stadt quantifiziert. Lediglich für die Innenstadt werden konkrete Zahlen genannt, und dies auch nur, insoweit sie in Verbindung mit weit fortgeschrittenen Planungen einzelner Vorhaben stehen: Im Rahmen von zwei Großinvestitionen („Multi-Themen-Center“ am Bahnhof und „Hansa-Karree“) sollen insgesamt ca. 46.500 qm zusätzlicher Verkaufsfläche entstehen (vgl. Dortmund, Ratsvorlage Aug. 99, S. 12). Die gutachterlichen Empfehlungen (vgl. im folgenden Dortmund, GfK 1998) lauteten ursprünglich, daß in Dortmund in der City 58.000 qm Verkaufsfächenzusatzpotential realisierbar sei (S. 175), darüber hinaus weitere 10.000 qm Verkaufsfläche mit Fachmarktsortimenten (S. 181) sowie weitere 20.000-23.000 qm Verkaufsfläche durch SB-Warenhäuser (S. 192). Des weiteren wurde für Baumärkte ein Entwicklungsspielraum von 25.000-30.000 qm und für Möbelhäuser von ca. 20.000 qm Verkaufsfläche identifiziert (S. 198). Die Entwicklungsempfehlungen waren dabei nicht mit einem Zeitziel verknüpft, sondern ergaben sich als die sortimentsspezifisch in Verkaufsfläche umgeschlagenen Konsequenzen einer - hypothetisch gesetzten - Erhöhung der Kaufkraftbindungsquoten, die je nach Geschwindigkeit der Maßnahmenumsetzung früher oder später erreicht werden kann.
- In Freiburg haben „beauftragte Gutachter (...) ermittelt, daß bis zum Jahr 2010 mit einer zusätzlichen Verkaufsfläche von rund 35.000 bis 55.000 qm gerechnet werden kann. (...) Angesichts der Abhängigkeit dieser Berechnung von mehreren komplexen Rahmenbedingungen sollte bei dieser Flächenprognose nicht von einem ‚Bedarf‘ sondern von einem ‚Orientierungswert‘ gesprochen werden“ (Freiburg, MZK 94:12).
- In Kiel lautet die Gutachterempfehlung, die sich die Stadtverwaltung zueigen gemacht hat, auf eine zusätzliche Verkaufsfläche im Umfang von 56.000 qm, zuzüglich weiterer

9.000 qm, die in der Altstadt und Nebenzentren verortet werden sollen (vgl. Kiel, Konzept 2000b:5).

- In Magdeburg geht die Planungsverwaltung - der Raumbezug liegt hier nur auf der Innenstadt - in einem Analogieschluß vor: „Legt man die Ausstattung von Augsburg oder Karlsruhe als Entwicklungslinie für innenstadtrelevante Sortimente zugrunde, so bestehen überschlägig noch folgende Wachstumschancen für die Innenstadt Magdeburgs: Flächenbedarf (unterer Ansatz) 50.000 -60.000 qm“ (Magdeburg, MM 1995:35).
- In Mannheim greift man Empfehlungen (ohne Zeitziel) eines auch hier eingeschalteten Gutachters im Sinne von Obergrenzen der längerfristigen Entwicklung (darin sind aktuell in Planung befindliche Vorhaben nicht enthalten) auf: Danach sollen „Baumärkte/Gartencenter“ im Umfang von 30.000 bis 35.000 qm, „Verbrauchermärkte/SB-Warenhäuser“ im Umfang von 12.000 bis 14.000 qm und „Möbelhäuser/großflächiger Einrichtungsbedarf“ im Umfang von 40.000 bis 60.000 qm Verkaufsfläche angesiedelt werden. Der „Innenstadtentwicklung“ sollen dabei 10.000 bis 15.000 qm zugute kommen, dem Bahnhofprojekt „Mannheim 21“ 3.000 bis 5.000 qm und auf „zentrenrelevante Sortimente in den Stadtteilzentren“ sollen 5.000 qm Verkaufsfläche entfallen (vgl. Mannheim, ZKM 1999-1:125). Zusammengenommen sind dies immerhin zwischen 100.000 qm (untere Variante) und 134.000 qm Verkaufsfläche.
- In Rostock prognostizierte das „Einzelhandelsgutachten von 1993 (...) einen langfristig tragfähigen Flächenrahmen von 335.000 bis 360.000 qm Verkaufsfläche für Gesamtstadt und Peripherie. Im städtebaulichen Rahmenplan von 1994 wurde bei ebenfalls ca. 360.000 qm Verkaufsfläche, die für die Stadt vorgesehen waren, folgende Drittelung empfohlen: Stadtrand 125.000 qm, Wohngebietszentren 120.000 qm, Innenstadt 120.000 qm“ (Rostock, Rahmenplan 1998:76). Aussagen darüber, inwieweit diese Spielräume bereits ausgeschöpft sind und auf welchen konkreten Zukunftszeitpunkt sich die „Prognose“ bezieht, konnten nicht gefunden werden.
- Auch in Witten schließt man sich der Einschätzung der Gutachter 1997 an. Hier wird aus „ökonomischer Sicht (...) für den Planungszeitraum bis zum Jahr 2005 für die Gesamtstadt Witten ein Entwicklungsspielraum von ca. 19.800 qm Verkaufsfläche bis max. ca. 24.000 qm Verkaufsfläche (...) für tragfähig gehalten“ (Witten, GMA 1997:175).
- In Würzburg sind 55.000 bis 63.000 qm zusätzliche Verkaufsfläche vorgesehen, worunter 18.000 bis 23.000 qm auf die Innenstadt entfallen sollen (vgl. Würzburg, RK 2000:33).

Tendenziell läßt sich feststellen, daß in einigen Fallbeispielstädten, soweit sie sich den Empfehlungen der von ihnen beauftragten Gutachten anschließen, durchaus forcierte Wachstumsvorstellungen für den örtlichen Einzelhandelsbesatz bestehen. Dies wird deutlich, wenn man das Verkaufsflächenwachstum, das jeweils beabsichtigt ist bzw. durch beauftragte Gutachter empfohlen wird, unter Berücksichtigung des angesetzten Zeitziels auf den Ausgangsbestand der „Bedarfsabschätzungen“ bezieht. Hier zeigt sich (vgl. Tabelle 7-25), daß mit durchschnittlichen Werten zwischen 1,0 % und 3,0 % jährliche Wachstumsraten in erheblicher Höhe angestrebt werden, die zum Teil sogar die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten noch übersteigen, die in der jeweiligen Beobachtungsperiode vor dem betreffenden Prognosezeitraum vorlagen. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß mit einem gegenwärtigen Bestand von ca. 110 Mio. qm Verkaufsfläche (entspricht 1,2 qm Verkaufsfläche je Kopf der Bevölkerung im Jahr 1999; vgl. HDE 1999) nach herrschender Auffassung in Deutschland bereits die Sättigungsgrenze überschritten und die Situation eines Verdrängungswettbewerbs eingetreten ist (vgl. Kapitel 4.1.1; Abbildung 4-1). Trotz eines im

betreffenden Untersuchungszeitpunkt fast ausnahmslos festgestellten Bestandes von jeweils über einem Quadratmeter, teils von sogar über zwei Quadratmetern Einzelhandels-Verkaufsfläche je Kopf der ansässigen Bevölkerung (vgl. Tabelle 7-4), streben die Untersuchungsstädte - in unterschiedlichen Zeithorizonten - eine weitere Anhebung des örtlichen Flächenbesatzes um zwischen 8,1 % (Hagen) und 53,8 % (Berlin) an (vgl. Tabelle 7-25).

**Tabelle 7-25: Einzelhandelsentwicklung bzw. -besatz im Beobachtungs- sowie Prognosezeitraum**

Stadt	Beobachtungszeitraum					Prognosezeitraum			
	Zeitraum	Anfangsbestand in qm Vkf	Endbestand in qm Vkf	Wachstum in %	Jährl. Wachstumsrate in %	Jährl. Wachstumsrate in %	Wachstum in %	Zeitraum	Gesamtstädtischer Zusatzbedarf an Einzelhandelsflächen nach Gutachterempfehlung in qm Vkf
Aug	1988-97	402.000	451.000	12,2	1,36	1,6 (o. Reserve)	20,8 (o. Reserve)	1997-2010	94.000 (plus 13.500 Reserve)
Ber	k.A. / 1991	k.A.	2.600.000	k.A.	k.A.	2,8	53,8	1991-2010	1.400.000
Bre	1985-98	1.000.000 <sup>1)</sup>	1.408.700 <sup>1)</sup>	40,9	3,15	1,6 (bis 2008)	16,0	1998-2008 bzw. 2010	226.000
Do	k.A. / 1998	k.A.	763.907	k.A.	k.A.	k.A.	10,2 (untere Variante)	k.A.	78.000 bis 91.000
Fbg	1984-90	250.215	285.015	13,9	2,32	2,29	29,8	1997-2010	Ca. 31.000 von 1997-2000 Und ca. 54.000 von 2001-2010
Hag	k.A. / 1998	k.A.	311.000	k.A.	k.A.	0,89	8,1 (realist. Variante)	1998-2007	25.100 („realistische Variante“) 36.300 („optimist. Variante“)
Hil	k.A. / 1993	k.A.	194.252	k.A.	k.A.	k.A.	10,0 (untere Variante)	k.A.	19.500 („untere Empfehlung“) 37.000 („obere Empfehlung“) jeweils zzgl. einer nicht näher quantifizierten Ausweitung für Fachgeschäfte (i. d. Innenstadt)
Kiel	k.A. / 1999	k.A.	385.000	k.A.	k.A.	3,0	18,2 (Szenario 1 und 2)	1999-2005	56.000 („Szenario 1“) und zus. Weitere 9.000 für Altstadt und Nebenzentren („Szenario 2“)
Mag	1990 / 1994	90.000	330.000 <sup>5)</sup>	366,7	91,7	16,8	117,3	1993-2000	259.112 („Prognoserahmen“)
Man	k.A. / 1997	k.A.	453.700	k.A.	k.A.	k.A.	22,0 (untere Variante)	k.A.	100.000 bis 134.000 Empfehlung im Sinne von Obergrenzen in der längerfris- tigen Entwicklung, zzgl. aktuell in Planung befindl. Vorhaben
Mün	k.A. / 1999	k.A.	521.320	k.A.	k.A.	1,0	11,0 (status-quo- Variante)	1999-2010	55.300 („status- quo-Variante“); 93.300 („dynam. Variante“) <sup>4)</sup>
Rost	k.A. / 1996	k.A.	205.000	k.A.	k.A.	k.A.	63,4 (untere Variante)	k.A.	335.000 bis 360.000 als „langfristig tragfähiger Flächenrahmen“
Wit	1979-96	100.946	106.445 <sup>2)</sup>	5,5 <sup>3)</sup>	0,32	2,8	22,5	1997-2005	Ca. 24.000
Wür	1994-98	268.491	305.630	13,8	3,45	k.A.	17,9 (untere Variante)	k.A.	55.000-63.000

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnungen auf Basis folgender Quellen: Bei „**Beobachtungszeitraum**“: Augsburg Konzept 1997:6; Berlin FNP-Erläuterung 1993:131; Bremen SEK-Beschluß, 1999:37; Cottbus Hr. Kramer 2000; Dortmund GfK 1998:25; Erfurt Gewerbebericht 1999:o.S.; Frankfurt Rahmenkonzept 1997:VI; Freiburg: Acocella/ Kemnitz 1998:153; Hagen Gutachten 1998:96; Hamburg EB 1997:57; Hildesheim GfK 1994:8; Kiel Konzept 2000b:7; Köln ZKE 1997:6; Leipzig Bericht 1998:49 (das Gutachten GMA 1998 stellt für Dezember 1998 einen Verkaufsflächenbestand von 632.660 qm fest); Ludwigshafen EH-Ausstattung 1996:69; Magdeburg MM 1995:20; Mannheim ZKM 1999-1:33; Mülheim / Ruhr EHK 1998:9; Münster GMA 2000:3; Rostock Rahmenplan 1998:40; Witten GMA 1997:31; Würzburg GfK 1998. Bei „**Prognosezeitraum**“: Augsburg Konzept 1997:14; Berlin FNP-Erläuterung 1993:131; Bremen SEK-Beschluß 1999:37; Dortmund GfK 1998:III; Freiburg Beschlußvorlage 1997:4 auf Basis Gutachten Agenda; Hagen Gutachten 1998:287ff; Hildesheim GfK 1994:18ff; Kiel Konzept 2000b:5; Magdeburg MM 1995:39; Mannheim ZKM 1999-1:125; Münster GMA 2000:8; Rostock Rahmenplan 1998:76; Witten GMA 1997:116; Würzburg RK 2000:33. **Anmerkungen:** 1) ohne Bezugsgröße; 2) mit Großmöbelhaus Ostermann: 156.445; 3) mit Großmöbelhaus Ostermann: 54,9; 4) Zur Realisierung wird vom Gutachter die „dynamische Variante“ (Verkaufsflächenwachstum dann 18,0 % und jährl. Wachstumsrate 1,6 %) vorgeschlagen; 5) Erhebung 1993 zzgl. kurz vor Fertigstellung befindliche Vorhaben; Besatz 1993:220.888 qm.

### 7.5.7 Verhältnis zur Bauleitplanung sowie Formen und Ausmaß ihrer Instrumentalisierung

Von entscheidender Bedeutung für die Fähigkeit von Einzelhandelszentrenkonzepten, eine unmittelbare räumliche Steuerungswirkung zu erzielen, ist ihre Verkopplung mit der Bauleitplanung und deren Instrumenten (vgl. Kapitel 6.8); erst diese bewahren das Unterfangen mit einer hohen bzw. mit der denkbar höchsten Verbindlichkeit im Kanon der Mittel, die dem Verwaltungshandeln offenstehen. In der vorliegenden Arbeit sollte daher auch ermittelt werden, ob und in welcher Art und Weise in den Fallbeispielstädten eine solche Verkopplung vorlag. Grundsätzlich sind drei Konstellationen denkbar, die auch miteinander in Kombination treten können:

- 1) Das im Planungsansatz erarbeitete räumliche Zentrenmodell wird in den Flächennutzungsplan inkorporiert und ggf. in konkreter räumlicher Abgrenzung spezifisch qualifizierter Raumbereiche („Zentren“, „Versorgungszentren“, „Entwicklungsbereiche“, „Siedlungsschwerpunkte“) festgeschrieben; in manchen Fällen ist oder wird ein (einzelhandelsorientiertes) räumliches Zentrenmodell von vornherein Bestandteil des Flächennutzungsplans, weil es in dessen Aufstellungsprozeß integral und auf Basis entsprechender sektoraler Analysen erarbeitet wurde oder wird.
- 2) Nach den Vorgaben des Planungsansatzes, sei er eigenständig, sei er im weiter gefaßten Sinne Element des Flächennutzungsplan-Aufstellungsprozesses, werden Bauflächen- und Baugebietsdarstellungen des Flächennutzungsplans geändert bzw. begründet.
- 3) Nach den Vorgaben des Planungsansatzes werden Bebauungspläne aufgestellt, ergänzt oder geändert.

In den untersuchten Fallbeispielstädten konnten diese drei Konstellationen einschließlich aller zwischen ihnen möglichen Kombinationen vorgefunden werden (vgl. Tabellen 7-14 und 7-15). Über das Spektrum der zur Verfügung stehenden „harten“ Steuerungsinstrumente und zugleich über die Notwendigkeit ihrer Anwendung waren sich einige Kommunen offensichtlich vollkommen bewußt, wie die nachfolgende Zusammenstellung der betreffenden Aussagen vermittelt, während bei anderen das Instrumentenspektrum im betreffenden Zusammenhang nicht oder jedenfalls nicht vollständig thematisiert und zur Anwendung gebracht oder wenigstens zur künftigen Anwendung vorgesehen wurde.

Grundsätzlich ist der Leipziger Einschätzung zuzustimmen, „daß das Baurecht ausreichende Möglichkeiten zur Einflußnahme auf die Standortentwicklung des Einzelhandels bietet, zumindest wenn die Möglichkeit der aktiven Gestaltung über Bebauungspläne berücksichtigt werden“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 9). „Die Stadt muß das erforderliche Bau- und Planungsrecht schaffen“ (Würzburg, RK 99:26), und entsprechend ist dann im „Baugenehmigungsverfahren (...) die Einhaltung der im Bebauungsplan festgesetzten Regelungen Voraussetzung für die Genehmigung (Hildesheim, Sitzungsvorlage Märktekonzept, S. II). Als Beispiel für die Wirksamkeit des zur Verfügung stehenden Instrumentariums hat etwa die Stadt Witten, wie dort in der Entwicklungsbetrachtung der vergangenen Jahre und Jahrzehnte „Strukturkennziffern dokumentieren, (...) durch eine restriktive Anwendung des Bauplanungsrechts verhindert, daß sich großflächige Einzelhandelsbetriebe mit zentrumstypischen Warenbereichen, wie z.B. Lebensmittel, Textilien und Unterhaltungselektronik, außerhalb der gewachsenen Versorgungszentren angesiedelt haben, so daß eine insgesamt ausgewogene Zentrenstruktur festzustellen ist“ (Witten, GMA 97:152). Wie die Planungserfahrung auch im Fallbeispiel

Hamburgs lehrt, werden daher die „Möglichkeiten der Realisierung von Maßnahmen für den Einzelhandel (...) in weiten Teilen über das Baugesetzbuch (BauGB) durch Bebauungspläne bestimmt – bzgl. Standort, Größe, Form und Struktur des Zentrums. Die Bauleitplanung sowie die Regularien des besonderen Städtebaurechts sind damit die entscheidenden Steuerungselemente der Stadt“ (Hamburg, Leitlinien, S. 6-7). Auch in Mannheim sieht man im „Bauplanungsrecht (...) ein relativ effizientes und flexibel handhabbares Instrument (...), Ansiedlungswünsche von Einzelhandelsbetrieben zu steuern und insbesondere als nicht verträglich eingestufte Einzelhandelsbetriebe abzulehnen“ (Mannheim, ZKM-Beschluß 1998a); man verweist auf die Optionen, die sich grundsätzlich für diesen Zweck im rechtsförmlichen Bereich anbieten, nämlich auf die

- „Anpassung ‚alter‘ Bebauungspläne, bei denen noch die BauNVO von 1962 bzw. 1968 gelten, welche keine Flächenbegrenzung für Einzelhandel vorsehen;
- Überplanung von Bestandsgebieten zum Ausschluß von Einzelhandelsbetrieben;
- Ausweisung von Sondergebieten mit Konkretisierung der Nutzungsart (Zweckbestimmung, Festsetzung der Geschoßfläche, der Verkaufsfläche, der Sortimente);
- differenzierenden Festsetzungen in Bebauungsplänen zur Gliederung von Einzelhandelsflächen (§ 1 Abs. 4, 5 und 9 BauNVO)“ (Mannheim, ZKM-Beschluß 1998a).

Vor dem Hintergrund dieser Handlungsoptionen wird auch die Stadt Erfurt „die baurechtlichen Möglichkeiten in vollem Umfang wahrnehmen, um die weitere Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen über 700 qm Verkaufsfläche / 1.200 qm Geschoßfläche im Sinne einer gesunden Stadtentwicklung zu ordnen. (...) Weiterhin sind nötigenfalls Planungsverfahren in Gang zu setzen, um unklare Entscheidungssituationen bei § 34 BauGB in diesem Sinne zu klären“ (Erfurt, StaRaB 96:1). Zur Realisierung dieser Ordnungsaufgabe im Sinne einer kleinräumigen Steuerung lassen sich, so beabsichtigt man es auch in Witten, „die rechtlichen Möglichkeiten zur Gliederung von Baugebieten nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise, der überbaubaren und der nicht überbaubaren Grundstücksflächen und nach dem besonderen Nutzungszweck ausschöpfen“ (Witten, GMA 97:168). Auch im Sinne einer Positivplanung, so die gleichfalls in Köln geteilte Auffassung, erfordert die nach den Zielen des Rahmenkonzepts „geordnete Ansiedlung von Fachmärkten (...) eine konsequente Ausschöpfung des bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Instrumentariums“ (Köln, FKE 1997:15). Stellvertretend für andere kann mit Augsburg als wichtiges dahingehendes Handlungsmotiv angegeben werden, „ein zusammenhängendes System für die Ansiedlung weiterer Einzelhandelsbetriebe zu entwickeln und Genehmigungen nicht von der ‚Zufälligkeit‘ der an den Markt kommenden Standorte abhängig zu machen“ (Augsburg, GMA-Gutachten, S. 2).

Im folgenden soll dargestellt werden, in wie weit auch die übrigen Fallbeispielkommunen von den Steuerungsmöglichkeiten der vorbereitenden und der verbindlichen Bauleitplanung Gebrauch gemacht haben. Zunächst drängt sich die Frage auf, ob in den Kommunen eine systematische und flächendeckende Defizitanalyse der einzelhandelsspezifischen planungsrechtlichen Ausgangssituation betrieben wurde (vgl. Kapitel 6.8.2.2 und 6.8.7.1). Haben die Fallbeispielstädte im Rahmen ihrer Planungsansätze eine „Inventur“ der vorhandenen Bebauungspläne durchgeführt? Haben sie das Gemeindegebiet flächendeckend auf „ansiedlungsgefährdete Bereiche“ überprüft, d.h. haben sie untersucht, ob in unbeplanten Innenbereichen aufgrund gegebener Bau- und Nutzungsstrukturen ungewollt Ansiedlungsmöglichkeiten für den großflächigen Einzelhandel bestehen?

### 7.5.7.1 *Flächendeckende Baurechtsanalyse („Inventur“) und Arbeitsprogramm für die verbindliche Bauleitplanung*

Nur ausgehend von einer flächendeckende Baurechtsanalyse kann ein Arbeitsprogramm für die verbindliche Bauleitplanung bestimmt werden, das spezifisch auf die räumliche Steuerung von Einzelhandelsbetrieben ausgerichtet ist (vgl. Kapitel 6.8.7.1). In nur wenigen der untersuchten Fallbeispiele waren jedoch eine solche Inventur und ein solches Arbeitsprogramm tatsächlich Bestandteile des Planungsansatzes oder wurden in diesem zumindest zur künftigen Erarbeitung vorgesehen (vgl. Tabelle 7-26). Voneinander zu unterscheiden sind zum einen solche Planungsansätze, die sowohl eine Baurechtsanalyse bereits vorgenommen, als auch die notwendig befundenen formellen Planverfahren bereits bewältigt oder zumindest eingeleitet haben, und zum anderen solche, die zwar die Baurechtsanalyse kritisch vorgenommen, aber weitere Schritte bislang noch unterlassen haben. Zum dritten gibt es auch noch diejenigen Planungsansätze, in denen lediglich darauf verwiesen und angekündigt wird, daß eine Baurechtsanalyse notwendig erscheint und durchgeführt werden soll, ohne daß diese zum fraglichen Zeitpunkt allerdings schon durchgeführt worden wäre. Wenngleich hier also nur Handlungsziele formuliert werden, ist in diesen Fällen zumindest ein gewisses Bewußtsein über die Bedeutung der Baurechtsanalyse für die vorzunehmende räumliche Einzelhandelssteuerung vorhanden. Diesen drei Typen können die in Tabelle 7-26 aufgeführten Untersuchungsstädte zugeordnet werden, wie dort gezeigt. Dem vierten denkbaren Fall, nämlich der Absenz jeglicher durchgeführter oder geplanter Baurechtsanalyse bzw. dahingehender Überlegungen gehörten dann die übrigen 15 Städte an. Damit ist festzuhalten, daß die weit überwiegende Mehrheit der untersuchten Beispielstädte ohne erkennbare Not darauf verzichtet, ein ganz wesentliches Element für eine Einzelhandelsplanung, die einen räumlichen Ordnungsanspruch im Sinne einer aktiven, vorausschauend-zukunftsgewandten Gestaltung der Verhältnisse verfolgt, zu erarbeiten.

**Tabelle 7-26: Baurechtsanalyse („B-Plan-Inventur“) als Bestandteil des Planungsansatzes**

	Augsbg.	Brau.	Erfurt	Freiburg	Hildesh.	Kiel	Köln	Mülhm.	Witten	Würzb.
Flächendeckende Baurechtsanalyse („Inventur“) und Arbeitsprogramm für die verbindliche Bauleitplanung ist integraler Bestandteil des Planungsansatzes	Durchgeführt (projektorientiert)	Vorges.	Vorges.	Durchgeführt und umgesetzt	Geplant; vorgreifend teils umgesetzt	Vorges.	Durchgeführt	Durchgeführt	Vorges.	Durchgeführt

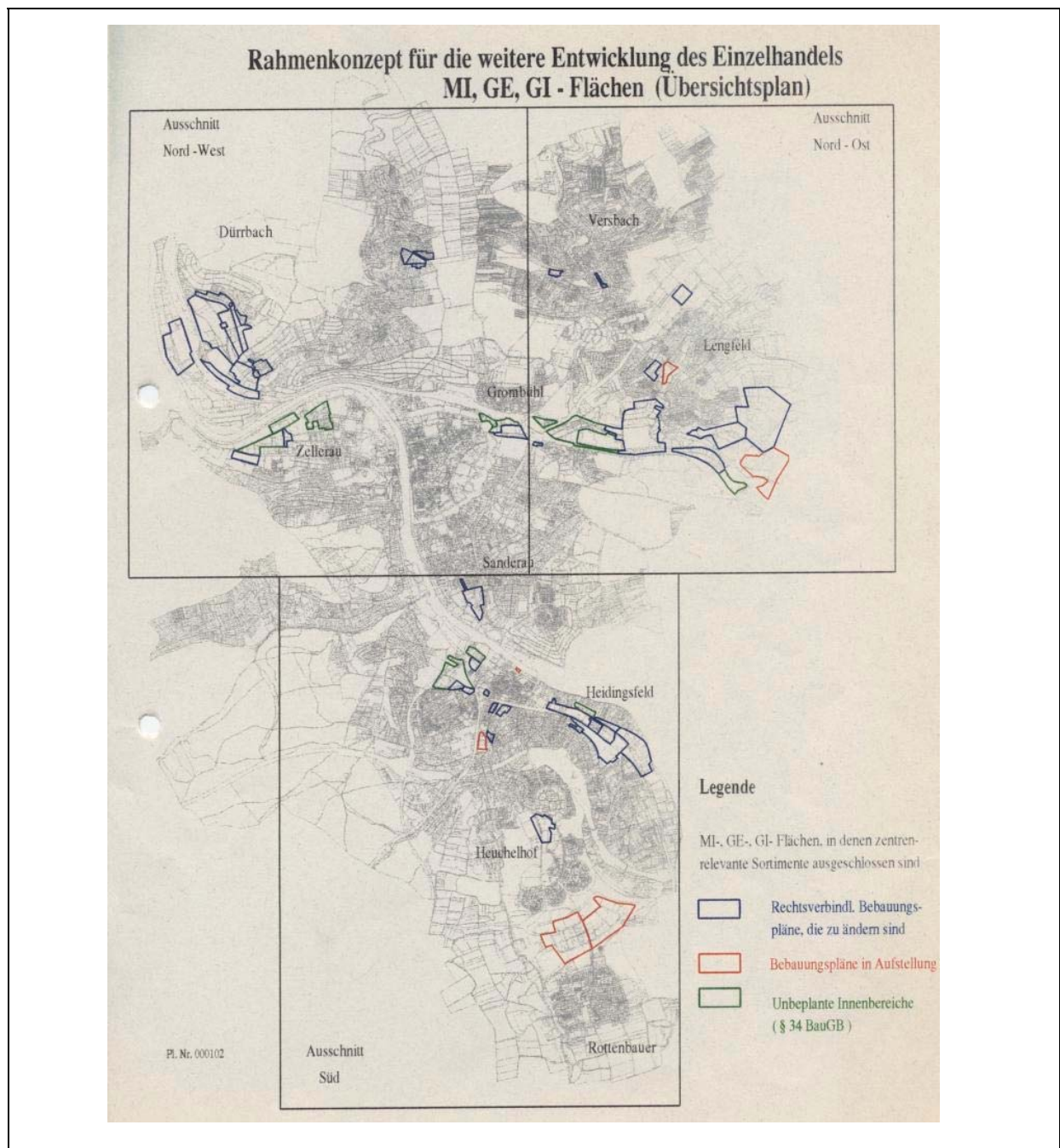
Quelle: Eigene Erhebung.

Tatsächlich war eine „B-Plan-Inventur“ einzig in Freiburg, Köln, Mülheim / Ruhr und Würzburg ein Element und zugleich bereits durchgeführter Teil der jeweiligen Planungsansätze. In diesen Fällen wurde die Baurechtsanalyse systematisch-flächendeckend bewältigt:

- Im Ergebnis wurden in Freiburg 35 Bebauungspläne identifiziert, deren Festsetzungen abzuändern waren oder die neu aufzustellen waren (vgl. MZK, 1994:21), um den verfolgten Planungszielen zu entsprechen. Die notwendigen Verfahren sind dann sehr zeitnah als erster verwaltungsseitiger Implementationsschritt des Einzelhandelszentrenkonzepts durchgeführt worden.
- In Würzburg (vgl. Würzburg, RK 99:21) hat man bei der Baurechtsanalyse 44 rechtsverbindliche Bebauungspläne vorgefunden, deren Festsetzungen abzuändern waren. Darüber hinaus konnten sechs zum fraglichen Zeitpunkt in Aufstellung befindliche Bebauungspläne noch im Verfahren auf mögliche einzelhandelsspezifische Regelungslücken geprüft werden. Schließlich wurden in einer Untersuchung des Stadtraumes auf Ansiedlungs-

Verdachtsflächen 10 unbeplante Innenbereiche nach § 34 BauGB entdeckt, in denen für großflächige Einzelhandelsbetriebe Baurechte geltend gemacht werden könnten, so daß sie im Sinne der verfolgten Zielsetzung planungsbedürftig waren: „Um Fehlentwicklungen an nicht-integrierten Standorten zu verhindern, müssen Festsetzungen in bestehenden Bebauungsplänen im Hinblick auf die Entwicklungsmöglichkeit von bestehenden bzw. neuen Einzelhandelsbetrieben überprüft und potentiell gefährdete unbeplante Innenbereiche durch Aufstellungsbeschlüsse zur Erarbeitung von Bebauungsplänen abgesichert werden“ (Würzburg, RK 99:19).

**Abbildung 7-2: „B-Plan-Inventur“ am Beispiel Würzburgs**



Quelle: Würzburg, RK 99:21.

- In Mülheim / Ruhr wurde als Resultat der Baurechtsanalyse die Aufstellung bzw. Änderung von 13 Bebauungsplänen vorgeschlagen, wobei die Ausführung nach einer Zuordnung zu drei Prioritätsklassen erfolgen soll (vgl. Mülheim, NES S. 25). Entscheidend war auch hier die Erkenntnis aktuell fehlender Steuerungsmöglichkeiten - etwa gegenüber der Expansion des peripher situierten Rhein-Ruhr-Einkaufszentrums - „da es an entsprechenden Bebauungsplänen / Anpassungen der Bebauungspläne mangelt. Gerade hierin liegt eine wichtige Aufgabe innerhalb der städtischen Verwaltung“ (Mülheim, EHK, S. 109). Dementsprechend wurde die „Verwaltung (...) beauftragt, (...) dem Rat der Stadt einen Maßnahmenkatalog zu erstellen, der die Möglichkeit der Nutzung von Grundstücken durch großflächigen Einzelhandel (...) an hierfür nicht geeigneten Standorten ausschließt. In diesem Zusammenhang sind die Stadtbereiche zu definieren, in denen bestehende Bebauungspläne entsprechend geändert oder neue Bebauungspläne aufgestellt werden“ (Mülheim, Hauptausschuss, S. 1). Im Regelfall kann dies nur im Wege der Aufstellung qualifizierter Bebauungspläne geschehen, gleichwohl es im Einzelfall auch möglich sein kann, daß einfache Bebauungspläne mit der Maßgabe, großflächigen Einzelhandel auszuschließen, ausreichend sind.

Eine zu diesem Zweck in Mülheim / Ruhr eigens einberufene Arbeitsgruppe führte die Baurechtsinventur zur Feststellung der Gebiete mit Handlungsbedarf durch und ermittelte die betroffenen Flächen auf drei Wegen:

- „Erstens wurden die Bebauungspläne herausgefiltert, die Gewerbegebiete enthalten und die auf einer alten Baunutzungsverordnung beruhen. Bei den betroffenen Plänen wurde geprüft, ob in den Gebieten großflächiger Einzelhandel stören würde und ob die Gefahr besteht, daß dort großflächiger Einzelhandel ansiedelt.
- Zweitens wurde auf der Grundlage der aktuellen Bauvorhaben mit großflächigem Einzelhandel nach schutzbedürftigen Flächen gesucht.
- Drittens wurden die Gewerbegebiete insgesamt nach Flächen untersucht, auf denen großflächiger Einzelhandel erlaubt und für diesen interessant, aber dort aus städtebaulichen Gründen unerwünscht ist“ (Mülheim, NES, S. 24).

Anschließend wurden die so ermittelten Bebauungspläne und ansiedlungsgefährdeten unbeplanten Innenbereiche in drei Prioritätsstufen der Handlungsdringlichkeit für die Einleitung von Bebauungsplanverfahren eingeteilt. Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe wurden in einer Karte visualisiert (Mülheim, NES, S. 24) und alle identifizierten Gebiete sowie ihre Überplanungspriorität textlich dezidiert erläutert (vgl. Mülheim, NES, S. 25-26). So war z.B. eine Überplanung des Fachmarktgebiets „Am Förderturm“ wegen „des unvermindert starken Wachstums (...) unbedingt notwendig“ (Mülheim, NES, S. 25) und deshalb der Prioritätsstufe 1 zugeordnet.

- Auch in Köln wurde eine derartige Inventur mit Handlungspriorisierung durchgeführt, nachdem die Planungsverwaltung in Anbetracht der Realentwicklung grundsätzlich festgestellt hat, daß zur „Verhinderung von Fachmarktansiedlungen im übrigen Stadtgebiet (...) restriktive Planungsmaßnahmen, insbesondere B-Pläne mit Ausschluß von Einzelhandel in sog. gefährdeten Bereichen (§ 34-Gebiete, GE-Gebiete älteren Baurechts) erforderlich“ sind (Köln, FKE 1997:11). Im Ergebnis sind insgesamt 27 ansiedlungsgefährdete Bereiche zu überplanen, wobei der „Änderungsbedarf (...) in der Priorität 1 für 13, in der Priorität 2 für 5 und in der Priorität 3 für 9 ansiedlungsgefährdete Bereiche“ besteht (Köln, FKE 1997:16). Da, wie im Rahmen der Inventur gleichzeitig überprüft wurde, in den betroffenen Fällen keine „Entschädigungsansprüche gemäß § 42 Abs. 2 BauGB (7-



Jahresfrist) bestehen“ (Köln, FKE 1997:16), können die Planungsverfahren in dieser Hinsicht risikolos aufgenommen werden.

Das Beispiel der Stadt Hildesheim stellt aus den schon bekannten Gründen einen Grenzfall dar. Im betrachteten Planungsansatz ist zum betreffenden Zeitpunkt die flächendeckende Durchführung einer Baurechtsanalyse vorgesehen, war aber in ausgewählten Teilräumen, wo aktuelle Baugesuche zur unverzüglichen Aufnahme von Planverfahren Anlaß gaben, bereits realisiert. So wurden in der 49. Änderung des Flächennutzungsplans sämtliche Gewerbeflächen, in denen Einzelhandel als Realnutzung festgestellt werden konnte, überplant und als Sondergebiete Einzelhandel ausgewiesen (Hildesheim, Hr. Straube). Darüber hinaus „prüft die Stadt Hildesheim (...) auch das Erfordernis einer Überarbeitung und ggf. Neuaufstellung von Bebauungsplänen an anderen Standorten, insbesondere um eine weitere Entwicklung von Einzelhandelsnutzungen an anderen, städtebaulich nicht integrierten Standorten zu unterbinden“ (Hildesheim, FNP 49, S. 6).

In weiteren fünf Fallbeispielstädten (Braunschweig, Erfurt, Kiel, Magdeburg und Witten) ist zwar in den untersuchten Planungsansätzen kein Resultat einer Baurechtsanalyse enthalten, im Sinne der Formulierung eines Handlungszieles bzw. einer mittelbaren Maßnahme erfolgt aber die ausdrückliche Absichtserklärung, eine solche durchzuführen: In Braunschweig sind „im Sinne einer städtebaulichen Ordnung (...) bauleitplanerische Konsequenzen zu ziehen (...). Es handelt sich hier vor allem um bedarfs- und fallbezogene Änderungen von Bebauungsplänen in den für Einzelhandelsbetriebe (...) attraktiven Gewerbe- und Industriegebieten“ (Braunschweig, ZKE, S. 3). Demgegenüber will in Kiel das „Stadtplanungsamt (...) alle B-Pläne für Gewerbegebiete sichten und durch entsprechende Änderungsverfahren unterbinden, daß großflächiger Einzelhandel (...) in diesen Gebieten möglich wird“ (Kiel, Konzept 2000b:10). Das Gutachten, welches der Wittener Planungserwaltung für den örtlichen Einzelhandelsplanungsprozeß als Grundlage dient, empfiehlt, zur „Verhinderung einer Dezentralisierung der Einzelhandelsstruktur durch Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit zentrumstypischen Warenbereichen (...), Baugebiete mit Standorteignung für großflächige Einzelhandelsbetriebe zu überplanen, um die gewünschte städtebauliche und versorgungsstrukturelle Entwicklung zu steuern“ (Witten, GMA 1997:167). In ähnlicher Weise soll laut gutachterlicher Empfehlung auch in Magdeburg „im Interesse der Rechtssicherheit durch konsequente Prüfung sämtlicher Vorhaben- und Erschließungs- bzw. Bebauungspläne dafür Sorge getragen werden, daß die (...) angestrebten Ziele auch tatsächlich erreicht werden“ (Magdeburg, MM 1995:39).

#### **7.5.7.2    *Schaffung von begünstigendem oder verwehrendem Planungsrecht für ausgewählte Standortbereiche bzw. Projekte (Liste aktueller Vorhaben)***

Unabhängig davon, ob eine flächendeckende Baurechtsanalyse durchführt oder wenigstens - einschließlich der daraus abzuleitenden Planungsnotwendigkeiten - beauftragt wurde, war es in Einzelfällen Gegenstand der untersuchten Planungsansätze, daß ausdrückliche Listen ausgewählter Standortbereiche bzw. Projekte formuliert wurden, für welche die Schaffung begünstigenden oder verhindernden Planungsrechts in einem nachgelagerten Schritt gefordert wurde. Im Gegensatz zu einer gezielten und flächendeckenden Vorgehensweise einer systematischen Inventur, werden hier die betreffenden Flächen aber nur ad hoc nach der Zufälligkeit des zum gegebenen Zeitpunkt herrschenden Bewußtseins- bzw. Kenntnisstandes

über projektierte oder bereits in konkreter Planung befindlicher Vorhaben erfaßt; der Anspruch auf Vollständigkeit kann nicht eingelöst werden. Diese Listen können aber ebenfalls als ein Arbeitsprogramm für die Bauleitplanung, das durch die Aufgabe der räumlichen Einzelhandelssteuerung motiviert ist, verstanden werden. Auch hier wird eine Verkoppelung zwischen beiden erreicht, wenngleich der Bezugsraum nicht so umfassend ist, wie in den oben genannten Beispielen einer grundsätzlichen Baurechtsinventur:

- So erfolgte etwa in Augsburg das Vorgehen weniger systematisch-flächendeckend, sondern in einer Projektorientierung: Ausgehend von aktuellen Vorhaben und Ansiedlungsbegehren wurde eine Bewertung sowohl der sämtlichen Standortbereiche, die vom großflächigen Einzelhandel tatsächlich bereits eingenommen sind, als auch der potentiell für diese Nutzung interessanten Standortbereiche durchgeführt. In einer „Standortliste“, die Bestandteil des Planungsansatzes ist, werden die so identifizierten Problem- und Entwicklungsbereiche dargestellt und die Schaffung entsprechend notwendiger planungsrechtlicher Voraussetzungen im positiven (Ermöglichung einer Standortentwicklung mit Einzelhandelsfunktionen) bzw. negativen Sinne (Ansiedlungsverhinderung) gefordert. Daher „hat der Stadtrat der Stadt Augsburg in seiner Sitzung am 23.10.1997 beschlossen, daß (...) die Verwaltung beauftragt wird, für die in der Liste genannten einzelnen Einzelhandelsstandorte stufenweise die planungsrechtlichen Voraussetzungen (Bauleitplanung) zu schaffen, soweit diese noch nicht eingeleitet oder in Vorbereitung sind“ (Augsburg, Konzept 1997:13). Um „Genehmigungen nicht von der ‚Zufälligkeit‘ der an den Markt kommenden Standorte abhängig zu machen“ wurden daher entsprechende „Festsetzungen (...) in die Bebauungspläne der Stadt Augsburg übernommen“ (Augsburg, GMA-Gutachten, S. 2).
- Im Würzburger Beispiel wird gesondert auf die Sicherung von zwei Entwicklungsstandorten für den großflächigen, nicht-zentrenrelevanten Einzelhandel eingegangen und dazu ausgeführt, daß die Stadt mit dem Ansiedlungspotential, das dadurch geschaffen wird, in der Lage sei „auf eine Nachfrage in diesem Sektor angemessen reagieren zu können. Entsprechende Planungssicherheit ist durch die Aufstellung von Bebauungsplänen zu schaffen“ (Würzburg, RK 1999:17).
- In Cottbus ist im betrachteten Planungsansatz - nicht im Sinne einer umfangreichen Liste, sondern lediglich als einzelne Maßnahme - sogar die Rücknahme erst jüngst vorbereiteter Ansiedlungsmöglichkeiten Gegenstand der Aktion: Ein erst 1993 aufgestellter Bebauungsplan für ein 5,7 ha großes Sondergebiet mit der Zweckbestimmung „Ansiedlung kleinteiliger Einrichtungen“ und der Zulässigkeitsfestsetzung „Einrichtungen für die Fremdenbeherbergung, Einkaufszentrum, Restaurants, Gaststätten, den Einrichtungen zugeordnete Wohnungen, Freizeitanlagen“, auf welchem zum betreffenden Zeitraum jedoch noch keine Bebauung realisiert war, ist mit dem Ziel einer „Reduzierung der Gesamtfläche“ (Cottbus, STEK, S. 87; vgl. auch S. 53) für ein Planänderungsverfahren vorgesehen.

### 7.5.7.3 *Planungsnormativer Anspruch*

Ein weiterer Aspekt der Inkorporation der rechtsförmlichen, verbindlichen Planungsebene in Einzelhandelszentrenkonzepte bzw. zumindest ihre Verkoppelung damit kommt darin zum Ausdruck, daß sie, jedenfalls nominell, die Funktion erfüllen sollen, Entwicklungsgrundsätze und Bewertungskriterien vorzugeben, welche einerseits Maßgabe für die örtliche Bauleitplanung sind - nach § 1 Abs. 5 Nr. 10 BauGB sind die Ergebnisse einer von der Gemeinde

beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung bei der Aufstellung der Bauleitpläne als Abwägungsbelang zu berücksichtigen - und andererseits im Baugenehmigungsverfahren zu beachten und anzuwenden sind (vgl. Kapitel 6.8.8.3). Ihrem Selbstverständnis nach nehmen sie damit die Funktion strategischer Planung wahr, welche der operativen Planungsebene Leitlinien des Handelns vorgibt und damit ihren Rahmen steckt. Mit der Formulierung von Entwicklungsgrundsätzen und Bewertungskriterien entfalten die Planungsansätze zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung also einen planungsnormativen Anspruch: Sie konditionieren das konkrete Planungshandeln der nachgeordneten Ebene auf die Erreichung eines bestimmten gewünschten Zukunftszustands des städtischen Raums. Entsprechende Aussagen, nachfolgend anhand einiger prägnanter Beispiele wiedergegeben, konnten in knapp zwei Dritteln der Fallbeispielstädte (Bochum, Braunschweig, Dortmund, Erfurt, Freiburg, Hamburg, Hildesheim, Karlsruhe, Kiel, Köln, Leipzig, Magdeburg, Mannheim, Mülheim / Ruhr, Würzburg) vorgefunden werden:

- So wird in Braunschweig durch die „Aufstellung eines städtebaulich begründeten Standortkonzeptes, welches mit Hilfe der Bauleitplanung in geltendes Ortsrecht umzusetzen ist, (...) die räumliche Verteilung von Einzelhandelsnutzungen gesteuert“ (Braunschweig, ZKE, S. 12).
- In Dortmund legt das „gesamtstädtische Einzelhandelskonzept (...) standort- und sortimentsbezogene Entwicklungsgrundsätze und Bewertungskriterien fest, die in der Bauleitplanung und bei der planungs- und bauordnungsrechtlichen Beurteilung von Baugesuchen anzuwenden sind. Es gibt damit klare Vorgaben für das abgestimmte verwaltungsinterne Handeln und soll Investoren Handlungs- und Planungssicherheit geben“ (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 99, S. 7). Dabei kann nach Auffassung der Stadtverwaltung zwar ein „gesamtstädtisches Einzelhandelskonzept keine detaillierten planerischen Vorgaben treffen“, aber es „muß Entwicklungskorridore beschreiben, die seitens der Kommune planungsrechtlich abgesichert werden können“ (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 99, S. 7). Insofern ergeht u.a. der Auftrag an die Verwaltung „künftig Einzelprojekte auf der Grundlage des gesamtstädtischen Einzelhandelskonzeptes zu beurteilen“ (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 99, S. 7).
- In Freiburg „erbringt das Märkte- und Zentrenkonzept einen ersten und wesentlichen Beitrag zum Abwägungsprozeß im Rahmen der Bauleitplanung. (...) Das Märkte- und Zentrenkonzept beschreibt mit seinen Aussagen die grundsätzliche Nutzungsmöglichkeit des Plangebietes. Das B-Planverfahren kann somit (...) zielorientiert einsetzen“ (vgl. Freiburg Agenda, 94:14), so daß mit dem Märkte- und Zentrenkonzept eine zeitliche Verkürzung von Bauleitplanverfahren erreicht wird (vgl. Freiburg, Agenda, 94:14).
- Auch in Leipzig ist das Einzelhandelszentrenkonzept beachtenspflichtige Planungsvorgabe. Bei „Ansiedlungsvorhaben des Einzelhandels, insbesondere wenn sie die Grenze zur Großflächigkeit überschreiten, ist dieses (...) zu beachten und soll mit in die stadtentwicklungsplanerische Bewertung der Vorhaben einfließen.“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 12).
- Im Hinblick auf die Bedeutung von Einzelhandelszentrenkonzepten für die Vorhabensgenehmigung kann das Beispiel Kölns zitiert werden, denn dort werden „im Jahr durchschnittlich 30-40 Bauanträge für großflächige Einzelhandelsbetriebe auf der Grundlage der Zentrenkonzeption begutachtet“ (Köln, GFZ 1992:7).

#### 7.5.7.4 Einzelhandelsspezifische Aufstellung, Ergänzung und Änderung von Bebauungsplänen

In Kapitel 6.8 ist deutlich geworden, dass letztlich einzig die rechtsförmliche Umsetzung der Planungsinhalte von Einzelhandelszentrenkonzepten in Bebauungspläne garantiert, daß die beabsichtigte (restriktive) Steuerungswirkung auf den Ansiedlungsprozeß von Einzelhandelsbetrieben erzielt werden kann. Für die Fallbeispielkommunen müßte es also darauf ankommen, im Rahmen ihrer Einzelhandelsplanungsansätze auch die „harten“ planungsrechtlichen Instrumente mit der Aufstellung, Ergänzung und Änderung von Bebauungsplänen einzusetzen oder zumindest doch deren Anwendung in konkretisierter Art und Weise vorzubereiten. Entweder müßte die zielgerichtete Aktualisierung der baurechtlichen Plankulisse der jeweiligen Stadt selbst ein integraler Bestandteil des Einzelhandelszentrenkonzepts sein, oder aber es müßte dort, beispielsweise durch den Indikativ einer bereits abgefaßten Handlungsprogrammatisierung zur Anpassung der baurechtlichen Situation, zumindest eine konditionierende Verkopplung mit der Ebene der Bauleitplanung erwirkt werden (vgl. auch Kapitel 6.5.5).

Als Ergebnis der Analyse (vgl. Tabelle 7-27) war hierzu allerdings festzustellen, daß nur in Ausnahmen (Freiburg, Hildesheim, Ludwigshafen, Würzburg) bereits eine Umsetzung der in den Einzelhandelszentrenkonzepten gefaßten Planungsziele und –inhalte in entsprechende Bebauungsplanverfahren erfolgt ist, während in der weitaus größeren Zahl der Fälle lediglich Absichtserklärungen dazu gegeben oder vorauszusetzende Handlungsgrundlagen geschaffen wurden. D.h., die Ebene nur mittelbar wirkender Maßnahmen bzw. der Instrumentenvorbereitung wurde in diesen Fällen nicht verlassen.

**Tabelle 7-27: Einzelhandelsspezifische Aufstellung bzw. Aktualisierung von Bebauungsplänen**

	Aug	Bo	Brau	Do	Eft	Fbg	Hbg	Hil	Kiel	Köln	Lud	Man	Mül	Wür
Aufstellung / Aktualisierung von Bebauungsplänen durchgeführt oder beabsichtigt	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
a) zum Schutz von Gewerbe- und Industriegebieten vor unerwünschter Einzelhandelsnutzung;	a)	a)	a)	a)	a)	a)	a)	a)	a)	a)	a)	a)	a)	a)
b) zur Absicherung von Sondergebieten für den großflächigen Einzelhandel und des dortigen Bestands / zur Absicherung von „Bestands-Sondergebieten“	b)	b)		b)		b)		b)		b)	b)	b)	b)	b)
c) zum Schutz von Mischgebieten						c)				d)	c)			d)
d) zum Schutz der Zentren vor (agglomerierender) Ansiedlung nicht-großflächiger Einzelhandelsbetriebe in nicht-integrierter Lage	Dez Vor	Allg Abs	Allg Abs	Dez Vor	Allg Abs	Anw Prax	Allg Abs	Anw Prax	Allg Abs	Dez Vor	Anw Prax	Allg Abs	Dez Vor	Anw Prax

Quelle: Eigene Erhebung. Anmerkung: „Anw Prax“ = Anwendungspraxis; „Dez Vor“: dezidiert vorbereitet; „Allg Abs“ = Allgemeine Absichtserklärung.

Während solche Absichten in Augsburg, Dortmund, Köln und Mülheim immerhin so substantiell behandelt wurden, daß - nicht unbedingt flächendeckend - konkrete Raumbezüge und (situationstypologische) Festsetzungsvorschläge vorhanden waren, blieb es aber in den übrigen Fällen von Bochum, Braunschweig, Erfurt, Hamburg, Kiel und Mannheim nur bei unspezifischen Absichtserklärungen. In den Fällen von Berlin, Hagen, Karlsruhe und Witten waren einzig noch Aussagen vorzufinden, die inhaltlich so lapidar waren, daß sie hier keine weitere Berücksichtigung fanden.

Die inhaltliche Orientierung der (bereits durchgeführten oder erst vorgesehenen) einzelhandelsspezifischen Baurechtsaktualisierung war unterschiedlich und richtete sich darauf, Bebauungspläne aufzustellen, zu ergänzen oder abzuändern

- a) zum Schutz von Gewerbe- und Industriegebieten vor unerwünschter Einzelhandelsnutzung (Augsburg, Bochum, Braunschweig, Dortmund, Erfurt, Freiburg, Hamburg, Hildesheim, Kiel, Köln, Ludwigshafen, Mannheim, Mülheim / Ruhr, Würzburg);
- b) zur Absicherung des Einzelhandelsbestands und ggf. zusätzlicher Verkaufsflächen für nicht-zentrenrelevante Sortimente in Sondergebieten für den großflächigen Einzelhandel sowie zur Absicherung und planerischen Fassung faktisch bestehender sog. „Bestands-Sondergebiete“ (Augsburg, Bochum, Dortmund, Freiburg, Hildesheim, Köln, Ludwigshafen, Mannheim, Mülheim / Ruhr, Würzburg);
- c) zum Schutz von Mischgebieten (Freiburg, Ludwigshafen);
- d) zum Schutz von Zentren bei agglomerierender Ansiedlung nicht-großflächiger Einzelhandelsbetriebe (Köln, Leipzig, Würzburg).

Auf eine tatsächliche Anwendungserfahrung bei der dezidierten einzelhandelsspezifischen Anpassung der rechtsförmlichen Plankulisse können unter den Fallbeispielstädten nur sehr wenige zurückblicken, so daß dies näher ausgeführt werden soll:

### **Fallbeispiel Freiburg:**

Eines der wenigen Fallbeispiele mit einer bereits umgesetzten verbindlichen Bauleitplanung, die durch die Aufgabe der Einzelhandelssteuerung motiviert ist, gibt die Stadt Freiburg: Mit der Änderung bzw. erstmaligen Aufstellung von 33 Bebauungsplänen zum Ausschluß unerwünschter Einzelhandelsbetriebe sollten „weitere Gefährdungen der Funktionsfähigkeit der Stadtteilzentren und der Schwächung der Innenstadt“ (Freiburg, Agenda 94:9) ausgeschlossen werden. Es wurden vorhandene Gewerbegebiets-Bebauungspläne auf den Stand der Regelungen der BauNVO 1990 gebracht und Einzelhandelsnutzungen ausgeschlossen, um im Sinne eines Negativkatalogs Tabu-Flächen zu realisieren und gegen künftige Einzelhandels-Ansiedlungsversuche zu immunisieren – eine in Freiburg als unabdingbar angesehene Voraussetzung bzw. Push-Maßnahme, um überhaupt einen Steuerungserfolg erzielen zu können (vgl. Freiburg, Info 95:16). Dort, wo durch den Nutzungscharakter der bereits vorhandenen Betriebe faktisch eine Einzelhandelsagglomeration bestand, wurden „Sondergebiete ausgewiesen, die den ansässigen Betrieben eine angemessene wirtschaftliche Entwicklung einräumen, gleichzeitig aber weitere Ansiedlungen ausschließen“ (Freiburg, Agenda 94:9). So wurden in Freiburg alle „bestehenden großflächigen Handelsbetriebe (...) in ihrem Bestand und mit einer Erweiterungsmöglichkeit von bis zu zehn Prozent der Fläche in Sondergebieten für großflächigen Einzelhandel abgesichert“ (Freiburg, Info 95:16). Für nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsbetriebe wurden großzügigere Erweiterungen zugelassen, „um eine intensivere Nutzung der Flächen zu ermöglichen“ (Freiburg, Info 95:16).

Nachdem die erste Stufe des Freiburger „Märktekonzepts“ im wesentlichen darin bestand, für das gesamte Gemeindegebiet Tabu-Flächen anzuzeigen und durch entsprechende Festsetzungen in der verbindlichen Bauleitplanung gegen unerwünschte Einzelhandelsansiedlungen zu schützen, wird es in der zweiten Stufe durch einen korrespondierenden positiv-planerischen Ansatz ergänzt, der ebenfalls seinen Niederschlag in der verbindlichen Bauleitplanung findet: Hier ging es darum, dem Einzelhandel im Sinne einer aktiven, gestaltenden und angebotsorientierten Einflußnahme Ansiedlungsmöglichkeiten zu unterbreiten, d.h. den Push-Maßnahmen auch Pull-Maßnahmen gegenüberzustellen. In der Verräumlichung des zur

Umsetzung vorgesehenen örtlichen Einzelhandelszentrensystems wurden vorbereitend 28 Einzelhandelsentwicklungsbereiche ausgewiesen, die dann auf rechtsförmlicher Planungsebene abzusichern waren. „Der Gemeinderat stimmt grundsätzlich (...) den 28 Standorten für die künftige Einzelhandelsentwicklung (...) zu. Der Gemeinderat beauftragt die Verwaltung, die hierzu notwendigen bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen herbeizuführen“ (Freiburg, Beschlußvorlage 1997:5). Zu diesem Zwecke sind bereits für fast alle Standortvorschläge Bebauungsplan-Aufstellungsbeschlüsse gefaßt worden (vgl. Freiburg, Beschlußvorlage 1997:5).

Das Freiburger Beispiel zeigt auf, wie ein als Element eines Einzelhandelszentrenkonzepts aufgestelltes Arbeitsprogramm für die verbindliche Bauleitplanung zum Zwecke einer verbesserten Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung stringent und konsequent umgesetzt werden kann. Von den Instrumenten der Veränderungssperre und der Zurückstellung von Baugesuchen, wie sie das BauGB mit den §§ 14 und 15 bereitstellt (vgl. Kapitel 6.8.7.3), wurde zur Sicherung der beabsichtigten Bauleitplanung Gebrauch gemacht. Nachdem der Entschluß zur Änderung der betreffenden Bebauungspläne gefallen und die Aufstellungsbeschlüsse gefaßt waren, wurde jeweils unverzüglich eine Veränderungssperre erlassen. Im Juli 1991 wurde der Ratsbeschluß zur Offenlage des Märktekonzepts gefaßt und zugleich lief die bereits einmal verlängerte Veränderungssperre aus; diese wurde jedoch vom Regierungspräsidenten ein zweites Mal - allerdings nur um 8 Monate - verlängert (vgl. Freiburg, Info 1995:15) und „aus dieser reduzierten Verlängerung ergab sich ein großer Zeitdruck bei der Bearbeitung“ (Freiburg, Info 1995:15). „Damit mußten die relevanten Bebauungspläne bis zum 2.4.1992 überarbeitet und den Anforderungen des Märktekonzeptes angepaßt sein. (...) Die beschlossenen B-Pläne wurden im Februar 1992 und im April 1992 durch die Genehmigung rechtskräftig“ (Freiburg, Info 1995:15). Zur Sicherung der Planung wurde in der Zwischenzeit der inhaltlichen Überarbeitung der Bebauungspläne die Zurückstellung von Baugesuchen praktiziert, d.h. „zwischenzeitliche Anfragen und Bauanträge wurden zunächst abschlägig beschieden“ (Freiburg, Info 1995:15). Dies ist z.B. auch in Braunschweig ausdrücklicher Wille, denn hier ist in gleicher Weise die „Verwaltung (...) gehalten, zur Verwirklichung der Ratsbeschlüsse (...) Bebauungspläne entsprechend zu ändern oder neu aufzustellen sowie ggf. Baugesuche zurückzustellen und eine Veränderungssperre zu erlassen“ (Braunschweig, ZKE, Vorwort).

### **Fallbeispiel Würzburg:**

Zur Erreichung der gesetzten Planungsziele wird auch in Würzburg auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung agiert und in „den Gewerbegebieten (...) konsequent der zentrenrelevante Einzelhandel - auch unterhalb der Großflächigkeit - ausgeschlossen“ (Würzburg, RK 2000:3). Zwar wurden bereits die „alten Bebauungspläne, die unter Bezug auf die Baunutzungsverordnung 1962 oder 1968 großflächigen Einzelhandel auch im Gewerbegebiet ermöglichten, (...) vor Jahren auf die BauNVO 1977 umgestellt“ (Würzburg, RK 2000:20), aber die damit verbundene Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben mit bis zu 1.200 qm Geschossfläche wird heute als nicht mehr hinreichend restriktiv erachtet. „Die Agglomeration (...) solcher Betriebe führt (...) zu unerwünschten Folgen. (...) In diesen Gebieten wird daher zusätzlicher zentrenrelevanter Einzelhandel ausgeschlossen. Nicht zentrenrelevanter Einzelhandel ist bis zur Großflächigkeit (1.200 qm) zulässig“ (Würzburg, RK 2000:20). Dennoch liegt in Würzburg das Hauptaugenmerk der rechtsförmlichen Planungen auf dem unbeplantem Innenbereich nach § 34 BauGB, wo sich die Zulässigkeit

von Vorhaben u.a. nach seinem Einfügen in Art und Maß der baulichen Nutzung der näheren Umgebung, also nach deren Vorprägung, richtet (vgl. Kapitel 6.8.4). Im Fall von vier Arealen, die durch die Baurechtsinventur identifiziert und im Planungsansatz genau umgrenzt wurden, „könnten unter Umständen aufgrund der in der Umgebung vorhandenen Einzelhandelseinrichtungen Investoren auf die Zulassung weiterer großflächiger Betriebe mit dem Argument des Rechtsanspruchs pochen“ (Würzburg, RK 99:19).

Alle durch Überplanung gegen unerwünschte Einzelhandelsansiedlungen zu immunisierenden Bereiche (Misch-, Gewerbe- und Industriegebiete sowie gefährdete unbeplante Innenbereiche) werden im Planungsansatz in mehreren Karten (Übersichtsplan und Detailpläne) genau dargestellt (vgl. Würzburg, RK 2000:21 ff.).

### **Fallbeispiel Ludwigshafen**

Am Fallbeispiel Ludwigshafens erscheint erwähnenswert, daß hier eine grundsätzlich expansive Einzelhandelsstrategie verfolgt wird, bei welcher die Aufstellung von Bebauungsplänen die relativierte Aufgabe eines lediglich zügelnden Elements hat: Immerhin soll die nachholende Entwicklung nicht gänzlich schrankenlos ablaufen, sondern sie soll unter dem Vorbehalt einer sortimentsabhängigen Zulässigkeit der Standortbildung und kanalisiert auf bestimmte Räume erfolgen: „Wegen der besorgniserregenden Situation des Ludwigshafener Einzelhandels hat sich die Stadt entschlossen, verschiedene Märkte zuzulassen, (...), um sich als Einkaufsziel in der Region besser zu positionieren“, aber es „wird dafür Sorge getragen, daß die unvermeidlichen Randsortimente gemäß der Einzelhandelskonzeption ein für die Zentren unverträgliches Maß nicht übersteigen“ (Ludwigshafen, FNP, S. 41). Neben einem größeren innenstadtnahen Einkaufs- und Freizeitprojekt stellt ein nicht-integrierter, verkehrsgünstig gelegener Standortbereich („Westlich B 9“) das wesentliche Vorhaben „der offensiven Einzelhandelspolitik der Stadt Ludwigshafen, die in der Einzelhandelskonzeption (Stichwort Nachholbedarf) formuliert und durch Stadtratsbeschluß legitimiert ist“, dar (Dillinger, 1999:42-43). Auf nicht weniger als 30 ha entsteht dort auf der Grundlage eines bereits rechtskräftigen Bebauungsplans eine als „Nebenzentrum“ apostrophierte Agglomeration vorwiegend nicht-zentrenrelevanten großflächigen Einzelhandels, darunter ein schon eröffneter Bau- und Getränkemarkt, ein Gartenfachmarkt, ein Teppischfachmarkt, ein Einrichtungszentrum mit ca. 30.000 qm Verkaufsfläche sowie ein Lebensmittelgroßhandel (vgl. Dillinger, 1999:42-43). Mit diesem Besatz seien bereit ca. zwei Drittel des Flächenangebots vergeben, und zwar „ausnahmslos im Sinne der Einzelhandelskonzeption“ (Dillinger, 1999: 42-43).

### **Fallbeispiele mit wenigstens substantiierten Absichtserklärungen:**

- Wie wichtig und dringlich es ist, auf der rechtsförmlichen Ebene die notwendigen Voraussetzungen zur räumlichen Standortsteuerung des Einzelhandels innerhalb des Einzelhandelszentrenkonzepts bereits zu schaffen, oder dort zu seiner Umsetzung wenigsten vorzubereiten, wird am Beispiel von Mülheim / Ruhr deutlich. Eine Analyse des örtlichen Besatzes mit Einzelhandelsbetrieben mit mehr als 1.000 qm Verkaufsfläche brachte hervor, daß sich von den 45 ansässigen Großbetrieben nur 19 (bzw. 42 %) in Bebauungsplangebieten befanden. „Davon wurde in 7 Fällen der Bebauungsplan erst nach Errichtung der Einzelhandelsbetriebe aufgestellt. Die Großbetriebe bevorzugten zur Ansiedlung also unbeplante Gebiete“ (Mülheim, NES, S. 22). Im Ergebnis wuchsen u.a. die städtebaulich nicht-integrierten „Verkaufsflächen der Fachmarktgebiete im Hafen und ‚Am Förderturm‘ (...) von 1994 bis 1998 um fast 100 % bzw. 200 %“ (Mülheim, NES, S. 17-18).

Vor diesem Hintergrund wird in Mülheim / Ruhr als wesentlicher Umsetzungsschritt des Zentrenkonzepts auf die zielgerichtete Überplanung von alten Bebauungsplänen und bislang unbeplanten Bereichen abgestellt und eine dezidierte Liste ausgearbeitet, welche Bereiche zu überplanen sind und in welcher Priorität dies zu erfolgen hat (vgl. Mülheim, NES, S. 24-28).

- In Dortmund wird die Aufstellung von Sondergebiets-Bebauungsplänen betrieben, diese fokussieren aber ausschließlich auf die drei bestehenden, nicht-integriert situierten und bislang nur zum Teil als Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel ausgewiesenen Fachmarkttagglomerationen. Im Fall des INDU-Parks als der größten dieser Agglomerationen dient die Aufstellung von Sondergebiets-Bebauungsplänen für eine „planungsrechtliche Absicherung zusätzlicher Verkaufsflächen für nicht zentrenschädliche Sortimente in Teilen des heutigen Gewerbegebietes“ (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 99, S. 19) und damit dem Ziel, einerseits zwar zusätzliche Ansiedlungsspielräume zu schaffen, dies andererseits aber kontrolliert zu tun und insofern durch entsprechende Sortimentssteuerung einzig nicht-zentrenrelevanten Einzelhandel zuzulassen. Dennoch stellt diese Absicht einen gewissen Widerspruch zu dem gleichfalls formulierten Ziel dar, zum Schutz von Ansiedlungsspielräumen für andere Branchen Einzelhandelsnutzungen aus Gewerbegebieten ausschließen zu wollen: „Auch die Ansiedlungen kleinflächiger Einzelhandelseinrichtungen in Gewerbegebieten sind durch entsprechende Änderungen in Bebauungsplänen auszuschließen“ (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 99, S. 16).
- Die Abwehr der Verdrängung produzierender und sonstiger Gewerbebetriebe aus Industrie- und Gewerbegebieten durch mietzahlungspotente Einzelhandelsbetriebe ist u.a. in Hamburg Motivation dafür, selbigen künftig „durch geeignete Festsetzungen in Bebauungsplänen“ eine dortige Ansiedlung ebenfalls zu verwehren (Hamburg, EB 1997:49). Eine nicht allein auf tertiäre Nutzungen reduzierte Wirtschaftsförderungspolitik erfordert auch das Offenhalten von Ansiedlungsmöglichkeiten von Betrieben „mit einem erhöhten produktions- und verkehrsbedingten Störpotential“ (Hamburg, EB 1997:49), die mit anderen Nutzungen nur eingeschränkt verträglich sind. Aber auch im Hinblick auf die „Entwicklung der zentralen Standorte (...) müssen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß die jüngste Baunutzungsverordnung auf diese Gewerbe- und Industriegebiete angewendet werden kann“ (Hamburg, Leitlinien, S. 7).
- Auch in Erfurt will man „die baurechtlichen Möglichkeiten in vollem Umfang wahrnehmen“ (Erfurt, StaRaB 1996:1), daneben aber zusätzlich die „eigentumsrechtlichen Möglichkeiten der Stadtverwaltung zur Beeinflussung der Handelsflächenentwicklung außerhalb der Innenstadt“ (Erfurt, StaRaB 1996:16) möglichst ausnutzen. Insofern ist zum einen in „B-Plänen für GE-Gebiete Handel auszuschließen“ und zum anderen sind „Kaufverträge auf städtischen Immobilien, die das Ziel der weiteren Handelsflächenentwicklung haben, (...) kritisch zu prüfen“ (Erfurt, StaRaB 1996:16). Darüber hinaus sind kurzfristig für einen Zeitraum von annähernd zwei Jahren innerhalb von gewerblichen Bauflächen mit einem hohen Ansiedlungsdruck von Einzelhandelsbetrieben „alle Aufstellungsbeschlüsse von B-Plänen und B-Plansatzungen auszuschließen“ (Erfurt, StaRaB 1996:16).
- In Köln sind gleichfalls „restriktive Planungsmaßnahmen, insbesondere B-Pläne mit Ausschluß von Einzelhandel in sog. gefährdeten Bereichen (...) erforderlich“ (Köln, FKE 1997:11), um Fehlentwicklung zu vermeiden sind daher ältere „Bebauungspläne mit GE-/GI- oder MI-Festsetzungen ohne Ausschluß von Einzelhandel (...) entsprechend einer Prioritätenliste zu ändern oder neu aufzustellen“ (Köln, FKE 1997:16). Gleiches gilt für vorbelastete unbeplante Innenbereiche. Auch einige der Bebauungspläne, die in den acht



bestehenden Sondergebieten vorhanden sind, bedürfen einer Änderung der Festsetzungen um Erweiterungen realisieren zu können, so daß insgesamt 27 Bebauungspläne zur Überarbeitung vorgesehen sind (vgl. Köln, FKE 1997:16). Eine Aufnahme der Verfahren erfolgt jedoch nicht a priori, sondern erst im Bedarfsfall nach Eingang eines entsprechend zu verhindernden Baugesuchs und somit erst „nach Vorliegen konkreter Projektunterlagen bzw. Detailkonzepte und nach Verwaltungsabstimmung“ (Köln, FKE 1997:16).

In den übrigen in Tabelle 7-27 aufgeführten Fallbeispielen wurden nur allgemein gehaltene Absichtserklärungen ohne nähere Konkretisierung der Bezugsflächen oder der situationstypologisch vorzusehenden Festsetzungen formuliert. Exemplarisch für dieses unspezifische Aussageniveau ist etwa das Beispiel Bochums, dort werden bei gewerblichen Bauflächen, „auf denen Einzelhandelsbetriebe zulässig sind, (...) die entsprechenden Bebauungspläne dahingehend geändert, daß die Zulässigkeit für Einzelhandelsbetriebe nicht mehr gegeben ist“ (Bochum, Konzept, S. 21). Darüber hinaus wird, wenn „durch Ansiedlungen des Einzelhandels Sondergebiete entstanden sind, in denen weitere Betriebe zulässig sind, (...) durch Aufstellen entsprechender Bebauungspläne versucht, die Ansiedlungsmöglichkeiten weitestgehend zu begrenzen“ (Bochum, Konzept, S. 21). Mit dem gleichen Ziel, dort eine Unzulässigkeit großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit einer Geschößfläche von mehr als 1.200 qm zu erreichen, sollen auch in Braunschweig „Gewerbe- und Industriegebiete alten Rechts den Vorgaben der Baunutzungsverordnung in der Fassung vom Dezember 1986 angepaßt werden“ (Braunschweig, ZKE, S. 2). Nicht anders verhält es sich in Kiel, denn auch dort will das „Stadtplanungsamt (...) alle B-Pläne für Gewerbegebiete sichten und durch entsprechende Änderungsverfahren“ (Kiel, EK 2000b:10) solche Ansiedlungen unterbinden. Auch in Mannheim sind „die älteren gewerblichen Bebauungsplangebiete und unbeplanten Gewerbegebiete zu überprüfen und ggf. ältere Bebauungspläne anzupassen bzw. neue Bebauungspläne aufzustellen“ (Mannheim, ZKM-Beschluß 1998b, Ziffer 6.2.2).

In Berlin, Witten, Karlsruhe und Hagen wird von den Planungsansätzen lediglich ganz pauschal - so oder ähnlich - noch zum Ausdruck gebracht, daß der „Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen auf vorhandenen oder geplanten Gewerbeflächen (...) durch die striktere Anwendung der bau- und planungsrechtlichen Instrumentarien entgegenzuwirken“ ist (Berlin, SEZE, S. 2). Zu welchem Anlaß, an welchen Orten und in welchem Zeithorizont dies erfolgen soll, bleibt hingegen ungewiß.

Im Fazit ist festzuhalten, daß nur die wenigsten der Untersuchungsgemeinden bereits eine einzelhandelsspezifische Bauleitplanung umgesetzt haben, während eine erhebliche Anzahl von Beispielstädten offensichtlich die Notwendigkeit, zur Realisierung ihrer Planungsziele für die räumliche Einzelhandelsentwicklung auch rechtsförmliche Steuerungsinstrumente einzusetzen, noch nicht einmal thematisiert hat.

#### **7.5.7.5     *Anwendung von Sortiments- und Größenbeschränkungen als Instrumente der verbindlichen Bauleitplanung***

Ein wichtiges Scharnier zwischen der vorbereitenden, den allgemein-abstrakten Rahmen setzenden und der diesen Rahmen konkretisierend ausfüllenden Planungsstufe bei Einzelhandelszentrenkonzepten besteht mit der Anwendung von Sortiments- und Größenbeschränkungen in der verbindlichen Bauleitplanung. Auf deren Bedeutung als Instrumente zur Feinsteue-

rung ist in allgemeiner Betrachtung schon in Kapitel 6.8.5.1 sowie im Hinblick auf die konkreten Lösungen der Fallbeispielstädte für Sortimentslisten bereits in den Kapiteln 7.5.4 und 7.5.5 eingegangen worden. Im Rahmen der Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen eingeführte Sortiments- und/oder Größenbeschränkungen realisieren für den verfolgten Planungsansatz die höchstmögliche Regelungsverbindlichkeit. Es war daher zu überprüfen, ob und in wie weit die Beispielstädte von der Möglichkeit der Feinsteuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung durch eine rechtsverbindliche Festlegung von Kern-, Rand- und Freisortimenten sowie von zulässigen Flächenanteilen im jeweiligen Bebauungsplanverfahren bzw. innerhalb der einzelnen Baugenehmigungsverfahren bereits Gebrauch gemacht haben. War dies nicht der Fall, so sollte zumindest geklärt werden, ob und in wie weit in den Planungsansätzen der Städte wenigstens explizit vorgesehen ist, dies künftig zu tun. Hierbei war allerdings zwischen pauschalen Absichtserklärungen, allgemein die Feinsteuerungsmöglichkeiten des Baurechts ausnutzen zu wollen einerseits und einer ausdifferenzierten, problemorientierten Thematisierung andererseits zu unterscheiden.

Während wenigstens einer von beiden genannten Fällen auf knapp die Hälfte der Beispielstädte (12) zutraf (vgl. Tabelle 7-26), konnten in den übrigen untersuchten Städten keinerlei Hinweise auf die durchgeführte oder geplante Anwendung einer baurechtlichen Feinsteuerung mit Hilfe von Sortimentsbeschränkungen und Verkaufsflächenobergrenzen gefunden werden. Diese Feststellung überrascht, weil die betreffenden Gemeinden offensichtlich freiwillig auf die Anwendung ihres potentiell wichtigsten Steuerungsinstruments verzichten. Gründe für dieses Verhalten traten aus der Plananalyse nicht hervor.

Die Existenz einer für das gesamte Gemeindegebiet gültigen allgemeinen Sortimentsliste ist nicht zwangsnotwendig Voraussetzung dafür, eine Feinsteuerung über die Festsetzung von zulässigen Kern-, Rand- und ggf. Freisortimenten in Bebauungsplänen vorzunehmen, dies kann auch ad hoc im einzelnen Bebauungsplanverfahren geschehen, wie dies z.B. in Hildesheim praktiziert wird. Gleichwohl ist aber das Vorhandensein einer allgemeinen Sortimentsliste vorteilhaft, denn sie sichert eine einheitliche und eindeutige Terminologie, die vollständige Erfassung des gesamten Warenspektrums, eine eindeutige Indikation des Grades der Zentrenrelevanz der einzelnen Sortimente sowie - in der Folge - die Stringenz der Steuerung über die Vielzahl der Einzelfälle hinweg (vgl. Kapitel 7.5.4 und 7.5.5).

Indessen ist es verwunderlich, wie wenige (vgl. Tabelle 7-28) unter den Fallbeispielkommunen die Instrumente der Sortiments- und Größenbeschränkung bei der Aufstellung bzw. Anpassung von Bebauungsplänen tatsächlich bereits gezielt anwenden, um eine Feinsteuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung vorzunehmen: Lediglich die Städte Freiburg, Hildesheim, Ludwigshafen und Würzburg können für sich in Anspruch nehmen, dies gezielt angestrengt und in der Logik der untersuchten Planungsaktivitäten wenigstens in einem Fall umgesetzt zu haben. Des weiteren konnten mit Braunschweig, Karlsruhe, Magdeburg, Mülheim / Ruhr und Würzburg fünf Städte identifiziert werden, welche den Einsatz von Sortiments- und Größenbeschränkung nicht nur explizit anstreben, sondern dazu im fraglichen Planungsansatz auch bereits substantielle Aussagen getroffen haben. Diese beziehen sich einerseits auf eine fallspezifisch-abstrakte Ausdifferenzierung bzw. Falltypik der künftig vorgesehenen Anwendung und/oder nehmen andererseits eine räumliche Konkretisierung mindestens einer (problematischen) Bezugsfläche vor. Drei weitere Städte (Hamburg, Kiel, Mannheim) strebten wenigstens generell den Einsatz dieser Instrumente an, beließen es aber bei allgemein gehaltenen Absichtserklärungen; konkrete Schritte der Anwendung oder Anwendungsvorbereitung waren hier nicht dokumentiert. In den verbleibenden 13 Städten

und damit in mehr als der Hälfte aller Fälle lagen hingegen keinerlei Hinweise auf den Einsatz einer derartigen sortiments- und verkaufsflächengrößenbasierten rechtsförmlichen Einzelhandelssteuerung vor.

**Tabelle 7-28: Anwendung von Sortiments- und Größenbeschränkungen als Instrumente der verbindlichen Bauleitplanung**

	Brau	Fbg	Hbg	Hil	Kar	Kiel	Köln	Lud	Mag	Man	Mül	Wür
Steuerung durch rechtsverbindliche Festlegung und Abgrenzung von Kern-, Rand- und Freisortimenten sowie von zulässigen Flächenanteilen im jeweiligen Bebauungsplanverfahren bzw. dem einzelnen Baugenehmigungsverfahren	Y	X	Z	X	Y	Z	Y	X	Y	Z	Y	Y
<ul style="list-style-type: none"> <li>• bereits vorgenommen (X)</li> <li>• explizit angestrebt, fallspezifisch-abstrakt differenzierte und/oder räumlich (teils) konkretisierte Aussage, z.B. in „Inventurliste“ (Y)</li> <li>• explizit angestrebt, allgemeines Aussageniveau bzw. allgemein gehaltene Absichtserklärung (Z)</li> </ul>												

Quelle: Eigene Erhebung.

Im folgenden wird auf die Fallbeispielkommunen, die zum Zwecke einer verbesserten Steuerungskapazität der räumlichen Einzelhandelsentwicklung bereits Bebauungspläne aufgestellt oder geändert und dabei von der Möglichkeit der Sortiments- und Größenbeschränkung tatsächlich Gebrauch gemacht haben, näher eingegangen. Darüber hinaus soll auch den Städten das Augenmerk gelten, von denen aufgrund der Existenz dezidiert allgemeiner-abstrakter Regelungen und wegen der konkreten Benennung von Bereichen, die überplant werden sollen („Inventurliste“), glaubhaft angenommen werden kann, daß dieser Schritt vollzogen wird.

### **Fallbeispiel Freiburg:**

Wie bereits in Kapitel 7.2.5.3 gezeigt wurde, wird in Freiburg die sog. „Freiburger Liste“ verwendet, welche zwischen zentrenrelevanten und nicht-zentrenrelevanten Sortimenten unterscheidet (vgl. Freiburg, MZK 1994:16). Als Leitlinie des Handelns wurde in erster Linie der „Ausschluß von zentrenrelevanten Sortimenten in den gewerblich genutzten Gebieten“ (Freiburg, MZK 1994:8) verfolgt. Umgekehrt ist die „Ansiedlung nicht zentrenrelevanten Einzelhandels (...) überall gestattet, sofern er nicht den Tatbestand der ‚Großflächigkeit‘ erfüllt“ (Freiburg, MZK 1994:11). „Zu diesem Zweck änderte die Stadt Freiburg 33 Bebauungspläne für Gewerbegebiete, in denen sich unerwünschte Entwicklungstendenzen des Einzelhandels abzeichnen könnten. Für die vom Einzelhandel beanspruchten Flächen wurden Sondergebiete ausgewiesen, die den ansässigen Betrieben eine angemessene wirtschaftliche Entwicklung einräumen, gleichzeitig aber weitere Ansiedlungen ausschließen. (...) Die Sortimentsliste ist Bestandteil der Bebauungspläne“ (Freiburg, Agenda 1994:9), und für die einzelnen jeweils zulassungsfähigen Sortimente wurde durch Festsetzungen genau bestimmt, bis zu welchem Verkaufsflächenumfang sie jeweils angeboten werden dürfen.

Das Freiburger Exempel kann auch als Beleg dafür angesehen werden, daß es mit vergleichsweise überschaubarem Aufwand gelingen kann, eine vermeintliche Vielzahl von Bebauungsplan-Änderungsverfahren zu bewältigen, wenn solche Sortimentsfestsetzungen flächendeckend eingeführt oder verändert werden sollen. Seitens der Kommunen bestehende Vorbehalte, der damit verbundene Arbeitsaufwand sei nicht zu bewältigen, können entkräftet werden, da auch Kolonnen-Verfahren durchgeführt werden können (vgl. auch Kapitel 6.8.7.2). Genau dies wurde in Freiburg praktiziert, als es darum ging, in der Sortimentsliste noch einmal eine Veränderung der Zuordnung bestimmter Waren zu den beiden Zentrenrelevanzkategorien

vorzunehmen und entsprechend jeweils eine Festsetzungs-Änderung der zahlreichen betroffenen Bebauungspläne vornehmen zu müssen (hier: Zuordnung von „Getränkegroßgebunden“ und „weißer Ware“ nunmehr zu den nicht-zentrenrelevanten Sortimenten; diese Angebote sollten fortan in allen „Entwicklungsstandorten für den Einzelhandel“ zulässig sein). Es wird als unproblematisch angesehen, „die Sortimentszuordnung in den 37 Bebauungsplänen im Zuge eines ‚Sammel-Verfahrens‘ zu ändern“, wie der Stadtrat die Verwaltung beauftragt hat (Freiburg, Beschlußvorlage 1997:2).

### **Fallbeispiel Hildesheim:**

Nach dem Willen des Hildesheimer Planungsansatzes sind „raumordnerisch verträgliche Größenordnungen für einzelne Branchen und Sortimente (...) - soweit erforderlich - durch entsprechende Festsetzungen im Bebauungsplan sicherzustellen bzw. - soweit im Einzelfall Baurechte nach § 34 BauGB vorhanden sind - vorhabenbezogen zu prüfen“ (Hildesheim, FNP 49, S. 7). Insbesondere gilt als Handlungsleitlinie, daß alle „innenstadtrelevanten Einzelhandelsortimente (...) grundsätzlich für großflächige Einzelhandelsbetriebe und Fachmärkte in der Außenstadt ausgeschlossen werden“ (Hildesheim, Sitzungsvorlage Märktekonzept, S. 6). Nach dieser Vorgabe des Märktekonzepts „beabsichtigt die Stadt Hildesheim die Aufstellung von Bebauungsplänen, in denen nicht nur Regelungen für (...) neu als Sondergebiete ausgewiesenen Flächen getroffen werden, sondern in die auch das bestehende Sondergebiet einbezogen werden soll, um die derzeit dort zulässigen Nutzungen den Zielen des Märktekonzeptes anzupassen“ (Hildesheim, FNP 49, S. 6). Im Rahmen der 49. Änderung des Flächennutzungsplans wurde bereits die Umwandlung von drei Gewerblichen Bauflächen, in denen Einzelhandel als Realnutzung festgestellt werden konnte, in Sondergebiete mit der Zweckbestimmung „Einkaufszentrum“ vollzogen (vgl. Hildesheim, FNP 49, S. 2 und 4). In der nachfolgenden Stufe der verbindlichen Bauleitplanung ging es dann darum, „sowohl die zulässigen Branchen und Sortimente näher zu bestimmen als auch die Größenordnung der zulässigen Einrichtungen festzulegen“ (Hildesheim, FNP 49, S. 6).

Exemplarisch erläutert für das Bebauungsplanverfahren „Cheruskerring – 2. Änderung“, wurden folgende Festsetzungen gewählt: Vor dem Hintergrund des im Plangebiet gegebenen Bestands sowie erheblicher Erweiterungsabsichten dort ansässiger Betriebe wollte man „die Zulässigkeit von Einzelhandelsnutzungen im bislang uneingeschränkten Sondergebiet ‚Einkaufszentrum‘ hinsichtlich Art und Größe regeln und beschränken“ (Hildesheim, B-Plan, S. 8). Als primäre zulässige Nutzung des Sondergebiets „Einkaufszentrum“ wurden Einzelhandelsbetriebe bestimmt, „die durch weitere Festsetzungen des Bebauungsplanes noch näher bestimmt werden“ (Hildesheim, B-Plan, S. 10), denn „zur Sicherung der städtebaulichen Ordnung (...) bedürfen auch die zulässigen Einzelhandelsnutzungen einer Beschränkung“ (Hildesheim, B-Plan, S. 11). Der betreffende Bebauungsplan setzt daher „sowohl für den Umfang der Einzelhandelsnutzungen insgesamt als auch für die einzelnen Branchen und Sortimente Obergrenzen fest“ (Hildesheim, B-Plan, S. 11). Das in zwei Teilgebiete aufgeteilte Sondergebiet wird beschränkt auf 42.000 qm Geschoßfläche für Einzelhandelsnutzung im ersten und auf 9.000 qm im zweiten Bereich. „Innerhalb dieser Obergrenzen sind Einzelhandelsnutzungen, die als nicht-innenstadtrelevant i.S. des Märktekonzepts definiert sind, ohne weitere Begrenzung zulässig“ (Hildesheim, B-Plan, S. 12). Eine Ausnahme bildet das im größeren Bereich vorhandene SB-Warenhaus. Dieses wird durch textliche Festsetzungen sowohl in seinem zulässigen Gesamtumfang von 15.000 qm Geschoßfläche limitiert, als auch im Hinblick auf die innerhalb dieses Flächenvolumens zulässigen Branchen bzw. Sortimente: „Der Nahrungs- und Genußmittelbereich wird mit 6.000 qm Geschoßfläche ebenso (...)“

beschränkt, wie die ‚Shopzone‘ auf 2.000 qm Geschoßfläche für Läden mit jeweils höchstens 100 qm Geschoßfläche und die gastronomischen Einrichtungen auf 900 qm Geschoßfläche“ (Hildesheim, B-Plan, S. 12). Den im Plangebiet zulässigen großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten ist es gestattet, auch in begrenztem Ausmaß innenstadtrelevante Sortimente anzubieten „soweit diese sich auf ‚Randsortimente‘ zu einem nicht-innenstadtrelevanten Kernsortiment beschränken und nicht mehr als 15 % der Geschoßfläche des Kernsortiments umfassen“ (Hildesheim, B-Plan, S. 12). Darüber hinaus kann als Ausnahmeregelung ausdrücklich ein Bekleidungsfachmarkt mit einem innenstadtrelevanten Sortiment, das bis zu 3.600 qm Geschoßfläche umfassen darf, zugelassen werden, „wenn im Einzelfall nachgewiesen wird, daß aufgrund atypischer Merkmale die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Innenstadt nicht geschmälert wird“ (Hildesheim, B-Plan, S. 12).

### **Fallbeispiel Ludwigshafen:**

Für die bisher in Ludwigshafen gesammelte Anwendungserfahrung mit Sortiments- und Größenbeschränkungen wird resümiert, „daß die (...) gefundene Formel zum Umgang mit Rand- und Ergänzungssortimenten mittlerweile auch für andere Projekte in der Region ein Vorbild ist und auch in den neuen Regionalplan aufgenommen werden soll“ (Dillinger, 1999:43). Wie bereits in den Kapiteln 7.5.4 und 7.5.5 dargelegt wurde, dürfen diese Sortimente bei Ansiedlungen in städtebaulich nicht-integrierter Standortlage 10 %, aber max. 1.000 qm der Verkaufsfläche des Vorhabens ausmachen. Interessant ist, wie in einem konkreten Anwendungsfall in Ludwigshafen die Einhaltung der Sortimentslimitierung sichergestellt wurde: Hier erfolgte die Durchsetzung „neben den Regelungen über den Bebauungsplan (in dem keine exakten Sortimentslisten aufgeführt sind) über die Kaufverträge, nachdem die Stadt sämtliche Grundstücke im Vorfeld der Bauleitplanung erworben hatte“ (Dillinger, 1999:43). Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, daß die Stadt Ludwigshafen derzeit aktiv eine Politik nachholender Einzelhandelsentwicklung betreibt, und deshalb zu einem weitreichenden eigenen Engagement bereit ist (vgl. Dillinger, 1999:42-43).

Neben den soeben näher vorgestellten Fallbeispielen mit erster vollzogener Anwendung gab es auch noch einige weitere, die mehr oder weniger substantielle Aussagen enthielten, auf die hier aber nur cursorisch eingegangen werden soll.

### **Fallbeispiel Würzburg**

In Würzburg erfolgt nach Maßgabe des Einzelhandelszentrenkonzepts künftig eine streng sortimentsabhängige Zulässigkeitssteuerung des Einzelhandels. „In Gewerbegebieten wird daher konsequent der zentrenrelevante Einzelhandel - auch unterhalb der Großflächigkeit - ausgeschlossen“ (Würzburg, RK 2000:3), wenngleich nicht-zentrenrelevanter Einzelhandel bis zur Großflächigkeitsgrenze (1.200 qm Geschoßfläche) zulässig ist (vgl. Würzburg, RK 2000:20). Die Sortimentsaufteilung, die in der vorhandenen Sortimentsliste statuiert wird, ist daher bei „einer zukünftigen Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe außerhalb der Innenstadt (...) strikt einzuhalten. Zulässig sind nur nicht-zentrenrelevante Sortimente“ (Würzburg, RK 2000:4). Hingegen sind Einzelhandelsbetriebe „mit innenstadtrelevanten Haupt- oder Randsortimenten, die den bestehenden Handel beeinträchtigen können, (...) nur dort zuzulassen, wo sie konzeptionell sinnvoll und städtebaulich verträglich sind“ (Würzburg, RK 99:16). „Ausnahmen sind nur zugelassen, wenn diese stadtplanerisch vertretbar sind und in ihren Auswirkungen auf andere Standorte inklusive Innenstadt überprüft und für nicht relevant bewertet werden“ (Würzburg, RK 2000:4), wozu in der Regel ein eigenes Gutachten

anzufertigen ist. Aufgrund festgestellter Angebotsdefizite wird für zwei ausgewählte Fachmarktvorhaben im Interesse einer gesamtstädtischen Angebotsstärkung an zwei bestimmten Standorten eine noch darüber hinausgehende Ausnahme gemacht: Hier geht es um die „Zulassung eines zusätzlichen Fachmarktes für Babyausstattung und eines Fachmarktes für Büroartikel“ - also um zwei Vorhaben mit zentrenrelevanten Sortimenten - auch außerhalb der bestehenden Zentren (Würzburg, RK 99:17). Aufgrund der damit verbundenen Präzenzwirkung muß dieses Vorgehen jedoch als problematisch angesehen werden.

### **Fallbeispiele Karlsruhe und Braunschweig:**

Anhand des Karlsruher Fallbeispiels kann deutlich gemacht werden, wie im Einzelhandelszentrenkonzept auf planungsstrategischer Ebene fallspezifisch-abstrakt differenzierte Handlungsanweisungen formuliert werden, die in der operativen rechtsförmlichen Umsetzung, die allerdings vom Einzelhandelsplanungsansatz separiert ist und damals noch ausstand - einzuhalten sind. Zentrales Element ist wiederum eine Sortimentsliste, die zwischen Warensortimenten unterscheidet, welche zum einen „traditionell in den Versorgungszentren angeboten werden (Gruppe A)“ und zum anderen „fast ausschließlich außerhalb dieser Zentren vorgehalten werden müssen (Gruppe B)“ (Karlsruhe, Leitlinien, S. 3). Die Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben außerhalb der Zentren bestimmt sich aus der Art und der Größenordnung der angebotenen Sortimentsgruppen:

- In Gewerbe- und Industriegebieten werden keinerlei weitere Betriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten (Gruppe A) mehr zugelassen. Einzige Ausnahme: „In einigen ausgewählten Gewerbegebieten können, soweit keine Konkurrenz zu Zentren entsteht, Lebensmitteldiskonter bis zu einer Geschäftsfläche von 700 qm zugelassen werden“ (Karlsruhe, Leitlinien, S. 5).
- Bis zu einer Größenordnung von 1.200 qm Geschoßfläche sind neue Betriebe mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten (Gruppe B) in den Gewerbegebieten weiterhin generell zulässig, mit darüber hinausgehender Geschoßfläche jedoch generell unzulässig, „da diese sich vor allem zu Lasten vorhandener Gewerbebetriebe der übrigen Branchen ansiedeln“ (Karlsruhe, Leitlinien, S. 5). Bei einigen „Branchen mit sortimentsbedingtem größeren Verkaufsflächenbedarf“, wie dies bei Möbelmärkten, Baumärkten und Gartencentern der Fall ist, kann ausnahmsweise auch eine höhere Geschoßfläche gestattet werden (vgl. Karlsruhe, Leitlinien, S. 5).

Auch das Fallbeispiel Braunschweig mit seinen differenzierten Handlungsvorgaben (vgl. Kapitel 7.5.4 und 7.5.5) ist dieser Variante zuzurechnen. Gleichfalls bleibt hier die „rechtsverbindliche Festlegung und Abgrenzung von Kern-, Rand- und Freisortimenten sowie der zulässigen Flächenanteile (...) dem jeweiligen Bebauungsplanverfahren (...) vorbehalten“ (Braunschweig, ZKE, S. 21) und geschieht nicht als integraler Bestandteil des Einzelhandelszentrenkonzepts.

Auf die weiteren Fallbeispiele ohne bisherige Anwendungserfahrung, aber mit explizit angestrebter, fallspezifisch-abstrakt differenzierter und/oder räumlich (teils) konkretisierter Aussage kann in aller Kürze eingegangen werden:

### **Fallbeispiele Köln und Magdeburg:**

In Köln sind Einzelhandelsansiedlungen in den dort festgelegten Zentren und Zentrenergänzungsräumen ohne Limitationen möglich. Außerhalb dieser Räume sind Ansiedlungen nur in

den dafür bestimmten acht Sondergebieten möglich, wobei aber Restriktionen im Hinblick auf Sortiment und Angebotsumfang greifen: Dort „sollen nur Fachmärkte mit nicht zentrenrelevanten Warensortimenten angesiedelt werden. (...). Um die (...) Ausdehnung auf zentrenrelevante Rand- und Nebensortimente zu verhindern, sind die zentrenrelevanten Nebensortimente auf max. 700 qm Vkfl. zu begrenzen“ (Köln, FKE 1997:17). Zu diesem Zwecke sind Sortimentslisten in „die Bebauungspläne (...) und soweit wie möglich in städtebauliche Verträge aufzunehmen“ (FKE 1997:16). Die „für nicht zentrenrelevante Warensortimente (...) ausgewählten 8 Sonderstandortbereiche sind im FNP, soweit noch nicht geschehen, durch eine Sondergebietsausweisung gemäß § 11 BauNVO darzustellen“ (FKE 1997:16). Bebauungsplanverfahren werden aber erst bei Bedarf, d.h. reaktiv im Hinblick auf ungewollte Ansiedlungsversuche, aufgenommen, für sie besteht keine durch den Einzelhandelsplanungsansatz erarbeitete Programmatik (vgl. FKE 1997:16).

In gleicher Art ist auch in Magdeburg das Vorgehen bei der rechtsförmlichen Einzelhandelsplanung ad hoc ausgerichtet, denn die „Bebauungspläne werden (...) bei Bedarf ausgearbeitet“ (Magdeburg, MM 1995:44) und richten sich nach den Vorgaben der Sortimentssteuerung: Ohne Branchen- oder Flächenbegrenzung sind Einzelhandelsvorhaben nur noch in der Innenstadt und den Stadtteilzentren zulässig, wobei auch hier ab einer geplanten Verkaufsflächengröße „von mehr als 5.000 qm eine gutachterliche Stellungnahme eingeholt werden“ muß (Magdeburg, MM 1995:39). In 15 eigens benannten Nahversorgungsbereichen „sind Einzelhandelsbetriebe bis zur Großflächigkeitsgrenze (ca. 700 qm Verkaufsfläche) zulässig“ (Magdeburg, MM 1995:42). Der übrige Stadtraum wird drei Kategorien zugeordnet. Nicht-zentrenrelevanter Einzelhandel ist entweder auf bestimmte Bereiche verwiesen, wo er „bis zur Grenze der Großflächigkeit zulässig ist“ (Magdeburg, MM 1995:44) oder auf „Sondergebiete, die nach Branchen- und Verkaufsflächengrößen, ggf. mit der Definition von Randsortimenten, ausgewiesen sind“ (Magdeburg, MM 1995:44). Im verbleibenden Stadtraum ist jeglicher Einzelhandel ausgeschlossen, es sei denn, es handelt sich um Autohäuser oder Betriebe (außer Lebensmittelhandwerk) mit untergeordnetem Verkauf von eigenproduzierten Waren (vgl. Magdeburg, MM 1995:44).

#### **7.5.7.6 Kontrahierung bzw. Expansion des Baugebietstyps „Kerngebiet“ auf die intendierten Zentrenräume**

Die aktuelle Analyse der örtlichen Einzelhandelssituation bringt in nicht wenigen Fällen die Erkenntnis hervor, daß innerhalb des Gemeindegebiets keine hinreichende Übereinstimmung zwischen dem Siedlungsstrukturmodell - als Ausdruck der planerisch gewünschten städtebaulichen Entwicklung - der Stadt und der räumlichen Verteilung bestehender Baugebiete des Typs „Kerngebiet“ besteht. Mithin deckt sich die räumliche Verteilung und Lage der faktischen oder geplanten „Geschäftsgebiete“ bzw. „Zentren“ im Sinne des angestrebten allgemeinen Siedlungsstrukturentwurfs nicht mit derjenigen der „Kerngebiete“ als rechtsförmliche Baugebietskategorie:

- Im ersten denkbaren Fall könnten Kerngebiete - die Nutzungsstruktur mag dies einst gerechtfertigt haben - auch außerhalb der vorgesehenen Zentrenräume existieren, so daß dort die Ansiedlungen jedweder Einzelhandelsvorhaben möglich sein könnte. Um die Planungsabsicht nicht zu konterkarieren, kommt es aber darauf an, unumschränkte Einzelhandelsbaurechte nur in den Ortslagen zu vergeben, die prospektiv tatsächlich als Zen-

tren vorgesehen sind. So ergibt sich die Notwendigkeit, Kerngebiete, die ggf. außerhalb der intendierten Zentrenräume bestehen, überplanen zu müssen.

- Auch der umgekehrte Fall ist denkbar: Bei der Analyse der planungsrechtlichen Voraussetzungen, die im räumlichen Umgriff der vorgesehenen Zentrenbereiche vorliegen, mag hervortreten, daß die gewünschte Ansiedlung bestimmter Einzelhandelseinrichtungen nicht erfolgen kann, weil sie nach den Festsetzungen des oder der dort ausgewiesenen Baugebietstypen nicht zulassungsfähig sind. Sollte es sich um einen unbeplanten Innenbereich handeln, so kann dies bei andersartigem Charakter der vorhandenen Umgebungsbebauung ebenfalls zutreffen. Gleichmaßen wäre in beiden Konstellationen eine Anpassung des gegebenen Baurechts im Sinne der gefaßten Planungsziele notwendig. Für die höherrangigen Zentren (City und Stadtbezirkszentren, ggf. auch Stadtteilzentren) erscheint es in diesem Zusammenhang sinnvoll, den betreffenden Bereich vollständig als Kerngebiet auszuweisen. Sollte eine differenzierte kleinräumige Steuerung erwünscht sein, könnten auch Sondergebiete mit der Zweckbestimmung „Großflächiger Einzelhandel“ ausgewiesen werden.

Unter allen Fallbeispielstädten wurde die oben erstgenannte Problematik einzig in Braunschweig und Rostock ernsthaft thematisiert. Nach dem planerischen Auftrag waren dort die „außerhalb der Innenstadt ausgewiesenen Geschäftgebiete („G“) und Kerngebiete („MK“) (...) in Anlehnung an das Zentrenkonzept Einzelhandel zu überprüfen“ und die „betreffenden Bebauungspläne (...) zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit von City und örtlichen Versorgungszentren ggf. zu ändern“ (Braunschweig, StaRaB 1990:1). Über die konkrete Umsetzung gab die Plananalyse jedoch keine Auskunft.

In Rostock ergreift man mit der Aufstellung des neuen Flächennutzungsplans die Gelegenheit, alle nach dem verfolgten Siedlungsstrukturmodell festgelegten Zentrumsbereiche als Kerngebiete auszuweisen, so daß sich dort ohne jede Zulässigkeitsbeschränkung jedwede Form des Einzelhandels ansiedeln und zur Stabilisierung bzw. Attraktivitätssteigerung der Zentren beitragen kann (vgl. EG Rostock).

Was den zweiten Fall angeht, so war auch die Auseinandersetzung der Fallbeispielkommunen mit dieser Problematik ausgesprochen gering, denn allein in Köln konnte derartiges festgestellt werden. Absicht war es dort, die bestehenden Zentrenbereiche insofern auszudehnen, als sie auch neue Ansiedlungsspielräume für großmaßstäbliche Einzelhandelsansiedlungen eröffnen sollten. Diese zentrenorientiert lokalisierten sog. Ergänzungsräume „sollen als MK-Gebiete festgesetzt werden, um sowohl zentrenrelevante als auch nicht zentrenrelevante Fachmarktansiedlungen zu ermöglichen“ (Köln, FKE, 1997:13). Dabei entsprechen die „für großflächige Fachmarktansiedlungen in Frage kommenden höherrangigen Zentren und Zentrenergänzungsräume (...) dem im Anlageplan zum Flächennutzungsplan dargestellten Konzept der Siedlungsschwerpunkte (Kernbereiche), wobei aufgrund der aktuellen Zentrenkonzeption geringfügige Anpassungen erforderlich werden“ (Köln, FKE 1997:15).



#### 7.5.7.7 *Aufnahme der vorgesehenen Zentrenbereiche und Baugebiete in den Flächennutzungsplan*

Mit der räumlichen Abgrenzung bzw. Aufnahme von Zentrenbereichen und Baugebieten in den Flächennutzungsplan ist ein weiterer Aspekt der Verkoppelung der Aussagen und Inhalte, die auf strategischer Ebene der räumlichen Einzelhandelssteuerung erfolgen, mit der Bauleitplanung angesprochen, welche die wichtigste Ebene ihrer operativen Umsetzung darstellt. Zugleich ist dies auch eine weitere Facette der Instrumentenbereitstellung und Instrumentenschärfung im Rahmen der Erarbeitung von Einzelhandelszentrenkonzepten: Die herausragende Bedeutung eindeutiger Raumbezüge als Voraussetzung operationaler Planungsaussagen und Instrumentenanwendung ist bereits in Kapitel 7.5.6 unterstrichen worden. Um den vorzunehmenden räumlichen Abgrenzungen bzw. der disjunkten Qualifizierung spezifischer Räume im Sinne der Planungsziele das Gewicht rechtsförmlicher Verbindlichkeit zu verleihen, bietet es sich an, diese nach Möglichkeit in den Flächennutzungsplan aufzunehmen. Dort sollte sich das verfolgte Siedlungsstrukturmodell mit seiner Zentrenhierarchie räumlich konkretisiert abbilden. Insofern war zu fragen, in wie weit die Untersuchungskommunen von der Möglichkeit bereits Gebrauch gemacht haben oder diese künftig verfolgen wollen, „Zentren“ und - in deren Sinne - gewerbliche Bauflächen (G), gemischte Bauflächen (M) oder Sonderbauflächen (S) im Flächennutzungsplan auszuweisen, oder sogar schon konkretisierend auf geeignete Baugebietstypen zuzugreifen, so daß bereits die besondere Art der baulichen Nutzung festgelegt wird. Hierzu kommen Baugebiete der Typen Mischgebiet (MI), Kerngebiet (MK) oder Sondergebiet für den großflächigen Einzelhandel (SO-Einzelhandel) in Frage. Mit ihrer Ausweisung im Flächennutzungsplan ist eine Vorfestlegung für die verbindliche Bauleitplanung verbunden, es können nur Bebauungspläne des gleichgearteten Baugebietstyps aufgestellt werden. Soll für die verbindliche Bauleitplanung jedoch eine Flexibilität der Entwicklung der Bebauungspläne aus den Vorgaben des Flächennutzungsplans bestehen, d.h. es soll durch die Darstellungen im Flächennutzungsplan keine enge Vorwegbindung erfolgen, so wird der Plangeber dort lediglich Bauflächen ausweisen. Im Fall der Ausweisung von Mischbauflächen bewahrt er sich die Möglichkeit, diese später nicht alleine zu Mischgebieten, sondern insbesondere auch zu Kerngebieten entwickeln zu können. Aufgrund der dort bestehenden Zulassungsfähigkeit jedweden Einzelhandels sind diese besonders dafür prädestiniert, Zentren entstehen zu lassen. Andererseits zeugt dieser „Flexibilitätsvorbehalt“ bei der Aufstellung eines Flächennutzungsplans aber möglicherweise auch davon, daß sich entweder die planende Gemeinde über die anzustrebende städtebauliche Entwicklung noch nicht hinreichend klargeworden ist oder daß damit ein bestimmtes Kalkül verbunden ist, über eine stille Ansiedlungsreserve verfügen zu können. Letzteres scheint jedenfalls der Beweggrund ausgewählter Untersuchungsstädte (Münster, Ludwigshafen) gewesen zu sein, wie in der nachfolgenden Betrachtung der Fallbeispiele deutlich gemacht wird. Für das Fallbeispiel Köln, wo im Flächennutzungsplan „bislang sehr wenig Mischbauflächen ausgewiesen“ waren, konnte in diesem Zusammenhang in Erfahrung gebracht werden, das Planungsamt bekomme auf seine Anstrengungen hin, die Zahl der Mischbauflächen zu erhöhen, „jetzt ständig Einsprüche von der Bezirksregierung als Genehmigungsbehörde, wir sollen die Mischbauflächen differenziert darstellen in Kerngebiet oder Mischgebiet, das hat was mit den Siedlungsschwerpunkten zu tun“ (EG Köln).

**Tabelle 7-29: Aufnahme der vorgesehenen Zentrenbereiche bzw. als solche explizit statuerter Kern- und Mischgebiete in den Flächennutzungsplan**

	Ber	Bo	Hbg	Köln	Lud	Lpzg	Mül	Mün
Die Zentrenräume sind/werden im Flächennutzungsplan trennscharf flächig dargestellt	-	X <sup>1)</sup>	--	X	--	X	X	X
Explizite Regelung, daß bestimmte Bauflächen (Mischbauflächen) oder Baugebietstypen (Mischgebiete und/oder Kerngebiete) zugleich die Zentrenräume statuieren	X	--	X	--	X	--	X	X
(Zusätzliche) Kennzeichnung der Zentrenräume oder Einzelhandelskonzentrationen durch Plansymbole	X	--	--	--	--	--	X	X

Quelle: Eigene Erhebung. Anmerkung: 1) In Gleichsetzung mit den in Bochum linienhaft im FNP abgegrenzten Siedlungsschwerpunkten.

Die Recherche (vgl. Tabelle 7-29) führte zu einem eher ernüchternden Ergebnis: Kaum eine Untersuchungsgemeinde hatte tatsächlich im betreffenden Planungsansatz vorgesehen, die geplanten Zentrenbereiche räumlich abgegrenzt in den Flächennutzungsplan aufzunehmen oder dies sogar bereits bewerkstelligt. Es gab lediglich folgende Ausnahmen:

- In Berlin findet der betreffende Einzelhandelsplanungsansatz „seinen Niederschlag im Flächennutzungsplan in der Darstellung der Bauflächen und der Einzelhandelskonzentrationen. Dabei sind den Hauptzentren überwiegend gemischte Bauflächen des Typs M 1, den Mittel- und Unterzentren gemischte Bauflächen des Typs M 2, den Unterzentren im Einzelfall auch Wohnbauflächen zugeordnet, jeweils ergänzt durch die Signatur ‚Einzelhandelskonzentration‘. Die Einzelhandelskonzentrationen der Haupt- und Mittelzentren sind in ihrer geplanten Ausdehnung, die der Unterzentren symbolisch in einheitlicher Größe dargestellt“ (Berlin, FNP-Erläuterung 1993:133).
- In Bochum werden die Zentrenräume mit den Siedlungsschwerpunkten gleichgesetzt; diese wiederum werden in einer dreistufigen funktionalen Gliederung in ihrem räumlichen Umgriff im Flächennutzungsplan dargestellt (Bochum, Konzept, S. 12).
- Mit dem Ziel der Beibehaltung einer zentrenorientierten Einzelhandelsentwicklung wurden in Köln zur „Verdeutlichung dieser Zielsetzung (...) die Geschäftszentrenbereiche außer in der Zentrenkonzeption auch im Flächennutzungsplan besonders gekennzeichnet“ (Köln, FKE 1997:11). Auf Grundlage von § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB wurde bestimmt, daß „diese Zentren incl. Ergänzungsräume im Flächennutzungsplan durch eine linienhafte Darstellung ausgewiesen werden, welche die jeweils zugrundeliegende Flächennutzungsart überlagert. Die zur Zeit bestehende Nutzungsart des Flächennutzungsplanes bleibt damit vorerst unberührt“ (FKE 1997:15). Im Sinn von Ergänzungsräumen kennzeichnet diese Darstellung „entlang von Straßen die Erschließungsseite eines möglichen Fachmarktes ohne Festlegung der flächenmäßigen Ausdehnung, die erst projektbezogen zu prüfen ist“ (FKE 1997:15). Indessen bedeutet die „linienhafte Darstellung (...) keinesfalls eine automatische Zulässigkeit großflächiger Fachmärkte“ (FKE 1997:15). Vielmehr kann wegen des Entwicklungsgebots für Bebauungspläne nach § 8 Abs. 2 BauGB eine Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe nur unter der Voraussetzung einer im Flächennutzungsplan bereits vorhandenen oder zu schaffenden Darstellung „einer gemischten Baufläche oder einer Sonderbaufläche (gemäß § 11 Abs. 3 BauNVO) geschehen“ (FKE 1997:15). Die konkrete Baugebietsdarstellung kann dann „erst nach Vorliegen projektbezogener Detailplanungen und positiver Prüfung erfolgen“ (FKE 1997:15). Die linienhaft Abgrenzung der Zentren und Zentrenergänzungsbereiche im Flächennutzungsplan umfaßt auch unbeplante Innenbereiche, in denen nach dem Planungswillen „kleinere Fachmärkte (unter 700 qm Verkaufsfläche) (...) ausdrücklich erwünscht sind“ (FKE 1997:15), gleichwohl selbstverständlich „die Zulässigkeit jedoch im Rahmen des Genehmigungsverfahrens geprüft“ werden muß (FKE 1997:15). Über die Zentrenbereiche hin-

aus werden zur Umsetzung des Kölner Einzelhandels-Planungsansatzes auch noch bestimmte Sondergebietsausweisungen für Einzelhandelsansiedlungen mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten im Flächennutzungsplan vorgenommen (vgl. FKE 1997:16).

- Indem die Ratsversammlung der Stadt Leipzig am 18.11.1999 den „Stadtentwicklungsplan Zentren“ beschlossen hat, wurde der „Oberbürgermeister (...) beauftragt, im Rahmen einer Flächennutzungsplanänderung die in der Karte ‚Stadtteilzentrenstruktur in der Zielperspektive 2005‘ dargestellten Stadtteilzentren in den Flächennutzungsplan zu übernehmen“ (Leipzig, Beschlußtext). Das Siedlungsstrukturkonzept des Flächennutzungsplans war nach diesem hierarchischen Zentrenmodell auszurichten. Damit ist zugleich die Zulässigkeitsbeurteilung künftiger Einzelhandelsvorhaben determiniert, denn nach Ratsbeschluß sind diese im Fall der Großflächigkeit (größer als 700 qm Verkaufsfläche) „grundsätzlich nur in den (...) dargestellten Zentrenbereichen zulässig“ und selbst wenn sie kleiner sind, nur dann außerhalb dieser Zentren zulässig, „wenn sie die Funktionsfähigkeit der Stadtteilzentren nicht gefährden“ (Leipzig, Beschlußtext). Die Unschädlichkeit solcher Ansiedlungen ist dann im Einzelfall nachzuweisen.
- In Ludwigshafen spielen Festsetzungen im Flächennutzungsplan ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Einzelhandelsplanungen. Während im alten Flächennutzungsplan von 1977 nach dem damals gültigen städtebaulichen Paradigma „der Trennung zwischen Baugebieten unterschiedlicher Störungspotentiale“ zur Vermeidung von Konflikten „alle Stadtteilzentren - mit Ausnahme der Innenstadt - als Wohnbauflächen dargestellt“ waren (vgl. Ludwigshafen, FNP, S. 235), werden im neuen Flächennutzungsplan sämtliche Zentren der bestehenden Stadtteile als „gemischte Bauflächen dargestellt, was vielerorts auch der tatsächlichen vorhandenen Art der baulichen Nutzung entspricht“ (Ludwigshafen, FNP, S. 235). Damit soll nicht nur dem Anliegen, im Sinne der „Funktionsmischung (...) an geeigneten Stellen im Stadtgebiet (...) Arbeiten und Wohnen wieder stärker zusammenzuführen“ (Ludwigshafen, FNP, S. 235), Rechnung getragen werden, sondern es sollen in den Zentren „auch den nicht wesentlich störenden Betrieben und sonstigen Einrichtungen des Dienstleistungssektors (...) weitere Entwicklungsmöglichkeiten gegeben werden“ (Ludwigshafen, FNP, S. 235). So werden insgesamt in 12 Stadtteilen „in den zentralen Bereichen gemischte Bauflächen dargestellt“ (Ludwigshafen, FNP, S. 236). Dabei ist keineswegs nur daran gedacht, in der Bebauungsplanung allein auf Mischgebiete zurückzugreifen, sondern es wird gleichermaßen die Ausweisung von Kerngebieten in Betracht gezogen, wie die Planungsabwägung für die Fläche „Westlich Rathauscenter“ im Stadtteil Mitte zeigt: Das fragliche Areal „wird als neue gemischte Baufläche im FNP dargestellt. Durch diese Ausweisung sollen die in einem Kerngebiet zulässigen Betriebe für den großflächigen, zentrenrelevanten Einzelhandel angesiedelt werden“ (Ludwigshafen, FNP, S. 241). Darüber hinaus stellt der Flächennutzungsplan auch zwei Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel dar.
- In Mülheim / Ruhr werden „die klassischen Stadtteilzentren und Nahversorgungsbereiche, die sich also vorrangig durch einen Mix aus Wohnen, Handel, Dienstleistungen und soziokultureller Infrastruktur auszeichnen“ als Mischgebiete ausgewiesen. „Lage und Ausdehnung dieser Stadt(teil)zentren und Nahversorgungsbereiche der Stadt sind zusätzlich gekennzeichnet“ (Mülheim, Hauptstudie, S. 11).
- Die Inkorporierung des (einzelhandelsorientierten) Zentrumsystems in den Flächennutzungsplan zeigt auch das Hamburger Beispiel anhand eines interessanten Lösungsansatzes: Im neuen Hamburger Flächennutzungsplan werden zur Realisierung des Zentrumsystems

stems zwei Arten von Gemischten Bauflächen (M) dargestellt. Zum einen bleibt es bei herkömmlichen Gemischten Bauflächen, „die überwiegend den Charakter von Mischgebieten (§ 6 BauNVO)“ haben: „Sie sind in Bereichen dargestellt, in denen eine Nutzungsmischung aus Wohnen und nicht wesentlich störenden Arbeitsstätten (...), z.B. (...) Dienstleistungsbetriebe, angestrebt wird“ (Hamburg, EB 1997:32). Zum anderen werden „Gemischte Bauflächen, deren Charakter als Dienstleistungszentren für die Wohnbevölkerung und für die Wirtschaft durch besondere Festsetzungen gesichert werden soll“, eingeführt; diese „weisen den Charakter von Kerngebieten (§ 7 BauNVO) auf. Sie haben in der Regel eine hohe Nutzungsintensität und –dichte sowie einen hohen Nutzungsanteil konsumorientierter Dienstleistungen“ (Hamburg, EB 1997:32). Alle Zentren des Stadtstrukturmodells bzw. des Zentrumsystems (mit Ausnahme der lokalen Versorgungszentren) werden im Flächennutzungsplan als derartige gemischte Bauflächen mit besonderer Zweckbestimmung dargestellt (vgl. Hamburg, EB 1997:34). Im Selbstverständnis der Hamburger Planung wird „mit dieser Art gemischter Bauflächen im Flächennutzungsplan das System der zentralen Orte als wichtiges Ordnungselement der Stadt zum Ausdruck gebracht“ (Hamburg, EB 1997:52). Dergestalt bedient man sich zur Umsetzung der Ziele der räumlichen Einzelhandelssteuerung des Instruments der Ausweisung „Gemischter Bauflächen mit besonderer Zweckbestimmung“; diese sollen für die Ebene der verbindlichen Bauleitplanung zur Realisierung einer zentrenorientierten Raum- und Einzelhandelsentwicklung eine bestimmte Determinationskraft entfalten: Es wird dem Planungswillen Ausdruck verliehen, daß aus dieser Bauflächendarstellung im Bedarfsfall individualisierte, problemspezifische Bebauungspläne (des Typus „Kerngebiet“ oder „Mischgebiet“) abgeleitet werden sollen. Dabei sind als besondere Festsetzungen „z.B. Bestimmungen über den Ausschluß von störendem Gewerbe, über Ladennutzungen in den Erdgeschossen und Wohnnutzungen in den Obergeschossen möglich“ (Hamburg, EB 1997:52). Insgesamt stellt der neue Hamburger „Flächennutzungsplan (...) 692 ha gemischte Bauflächen mit besonderer Zweckbestimmung dar. Ein großer Anteil hiervon entfällt mit rd. 240 ha auf die City und ihre Randlagen. Die City Nord umfaßt rd. 80 ha. Die übrigen Bauflächen dieser Nutzungskategorie entfallen auf die Bezirks-, Bezirksentlastungs- und die Stadtteilzentren“ (Hamburg, EB 1997:52).

- Die gleiche Idee der Übertragung des Zentrenmodells in die rechtsförmliche Planung wird auch im Fallbeispiel Münster verfolgt: Nicht nur bilden dort ebenfalls die „vorhandenen Zentren der unterschiedlichen hierarchischen Stufen (...) aufgrund ihrer vielfältigen, spezifischen Funktionen das Rückgrat der Siedlungs- und Versorgungsstruktur“ (Münster, EB FNP A 1999:52), sondern es soll ausdrücklich ihre „Stärkung und Weiterentwicklung (...) durch entsprechende Nutzungsdarstellungen im Entwurf des FNP 2010 planerisch vorbereitet werden“ (Münster, EB FNP A 1999:52). Die städtebaulich-funktionale Stärkung der Zentren wird in Münster als eine bedeutende Aufgabe der weiteren Stadtentwicklung erachtet und „als Planungsziel im (...) FNP 2010 verankert. Die räumliche Konkretisierung durch die flächenbezogene Kennzeichnung der Zentren und ihrer Erweiterungsflächen im Beiplan zum (...) FNP 2010 ist ein Beitrag zur Operationalisierung dieses Planungsziels“ (Münster EB FNP A 1999:164). Gleichwohl muß konstatiert werden, daß aufgrund des gewählten kleinen Maßstabs des besagten Beiplans nicht einmal eine baublockscharfe räumliche Abgrenzung möglich ist. Andererseits gibt die Planungsverwaltung Münsters damit immer noch eines der ganz wenigen Beispiele unter den Untersuchungsstädten ab, in welchem überhaupt eine Problematisierung in konzeptioneller Hinsicht erfolgt ist, eine Verräumlichung der Zentrenbereiche stattgefunden hat und eine

Übertragung in den Flächennutzungsplan angestrebt wird. Daß an besagtem Münsteraner Beispiel im Hinblick auf die Ernsthaftigkeit, mit der das Ziel einer zentrenorientierten Einzelhandelsentwicklung verfolgt wird, allerdings auch Kritik zu üben ist, wird im nachfolgenden Exkurs klar.

#### 7.5.7.8 *Exkurs Kritik Münster*

In ihrem nominellen Anspruch kann die in Münster erfolgte Verkopplung von strategisch erarbeitetem Einzelhandels- und Siedlungsstrukturmodell mit dem Flächennutzungsplan und seinem Erläuterungsbericht als positives Beispiel gelten:

„Der Beiplan ‚Entwicklungsschwerpunkte für Zentrenfunktionen‘ zum Entwurf des FNP 2010 überträgt die symbolischen Darstellungen des Funktionsmodelles ‚Zentrensystem und Versorgungsbereiche‘ aus dem ‚Raumfunktionalen Konzept‘ (RFK) Münster 2010 auf die Ebene des FNP. Er kennzeichnet Bereiche, die die zur Stärkung und Erweiterung der Zentren notwendigen Entwicklungen aufnehmen sollen. Diese Bereiche gehen über die (aus planungsrechtlichen Gründen zwangsläufig eng abgegrenzten) Darstellungen von gemischten Bauflächen des FNP hinaus und eröffnen weitere Spielräume zur Aufnahme zentrenrelevanter Funktionen. Die gekennzeichneten Bereiche eignen sich als Standorte für eine Vielzahl von Nutzungsarten (Wohnen, Dienstleistungen, Einzelhandel, Freizeit, Kultur). Planungsziel ist, nach Möglichkeit mischungsfähige, zentrenrelevante Nutzungen in diesen Bereichen anzusiedeln (...).

Mit dem ‚Programm zur Stärkung der Stadtteilzentren‘ hat der Rat der Stadt Münster dazu den Rahmen abgesteckt und den Auftrag erteilt, die Wettbewerbsfähigkeit der Stadtteilzentren (...) gegenüber dezentralen Standorten deutlich zu stärken (...). Mit dem Beiplan zum Entwurf des FNP werden nun die räumlichen Bereiche konkretisiert, auf die sich dieser Ratsauftrag bezieht. Durch eine aktive Gestaltung attraktiver Rahmenbedingungen soll dem vorgenannten Ziel Rechnung getragen werden. Die Entwicklungsstandorte für die Zentrenfunktionen sind demnach nicht nur favorisierte Standorte für zentrenrelevante Einrichtungen, sondern auch Schwerpunkträume für eine aktive Politik zur Förderung der Innenentwicklung im Sinne des Leitbildes einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung“ (Münster, EB FNP A 1999:163).

Nichts desto trotz wird von der Münsteraner Planungsverwaltung bei der Übersetzung der siedlungsstrukturellen Planungsvorstellungen in die Nutzungsdarstellungen des Flächennutzungsplans, wie im folgenden aufgezeigt wird, offensichtlich eine Vorgehensweise verfolgt, deren Maxime es ist, eine möglichst geringe Vorwegbindung nachfolgender Planungsentscheidungen auf konkretisierender Ebene zu erreichen - also im größtmöglichen Umfang Entwicklungsoptionen offenzuhalten. Es ist bekannt, daß generell Wirtschaftsförderer und bisweilen auch Stadtplaner gerade wenig spezifizierte Ausweisungen als „im Hinblick auf Gestaltungsmöglichkeiten besonders wichtig“ ansehen (Naßmacher/Naßmacher, 1999:388). Das Offenhalten von Entwicklungsoptionen steht in Münster in Zusammenhang mit den ambitionierten Wachstumszielen für den Einzelhandel, die dort - auch für großflächige Einzelhandelsansiedlungen - zur Erhöhung der örtlichen Einzelhandelszentralität und zur Verbesserung der Wettbewerbsposition im regionalen Umfeld verfolgt werden (vgl. Münster, GMA 2000:9). Kritisch ist hierzu generell festzuhalten, daß „die Gemeinde im Flächennutzungsplan durch eine unterbliebene Darstellung von Baugebieten nicht Nutzungskonflikte erzeugen und deren Lösung dann dem Bebauungsplan überlassen“ dürfen (König/Roeser/Stock 1999, § 1 BauNVO, Rdnr.10). Ob aus einer Gemischten Baufläche, die im FNP dargestellt ist, in der verbindlichen Bauleitplanung ein Kerngebiet oder ein Mischgebiet entwickelt wird, macht einen erheblichen Unterschied für das Auftreten eventueller Nut-

zungskonflikte, insbesondere auch im Hinblick auf den Grad der siedlungsräumlichen Integration des betreffenden Plangebiets.

Der Flächennutzungsplanentwurf Münsters stellt die für die Bebauung vorgesehenen Flächen, soweit es Wohnbauflächen (W) und Gemischte Bauflächen (M) betrifft, ausschließlich nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung dar: „Wie die Wohnbauflächen sind auch die gemischten Bauflächen im rechtswirksamen FNP nicht weiter in Baugebiete untergliedert. Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen soll der besondere Charakter der einzelnen gemischten Bauflächen durch die Festsetzung von Mischgebieten, Kerngebieten oder Dorfgebieten bestimmt werden“ (Münster, EB FNP A 1999:80). Mit anderen Worten, wenn es darauf ankommt und der siedlungsstrukturelle Kontext dies nur in irgendeiner Weise zuläßt, könnten auch umfangreich Kerngebiete entwickelt werden - auch in peripherer räumlicher Lage, mit dem Argument, dies diene dem Aufbau von Zentren- und Versorgungsstrukturen im Zusammenhang mit (den tatsächlich beabsichtigten) Stadterweiterungsvorhaben. Dafür, daß in Münster wirklich beabsichtigt ist, forciert Kerngebiete zu entwickeln, sprechen folgende Argumente: Wenn sich der dortigen eigenen Aussage nach „Schwerpunkte von Dienstleistungsarbeitsplätzen (...) in Münster im Regelfall in gemischten Bauflächen“ (Münster, EB FNP A 1999:80) befinden, dann weist dies unter dem Maßstab der Nutzungsvorstellungen, den die BauNVO für die unterschiedlichen Baugebietstypen formuliert, tatsächlich eher auf die angestrebte Ausweisung von Kerngebieten hin als auf diejenige von Mischgebieten. Für letztere ist nämlich folgendes zu bedenken: Es wird die „Bandbreite der typischen Eigenart des Mischgebiets (...) verlassen, (...) wenn eine der beiden Hauptnutzungsarten nach Anzahl und/oder Umfang beherrschend und in diesem Sinne ‚übergewichtig‘ in Erscheinung tritt“ (König/Roeser/Stock 1999, § 6 BauNVO, Rdnr. 4), wofür aber gerade die obige Aussage, daß die gemischten Bauflächen als „Schwerpunkte von Dienstleistungsarbeitsplätzen“ fungieren sollen, spricht.

Das Bemühen um eine generalisierende und möglichst inhaltsleere Plandarstellung zeigt sich insbesondere darin, daß im Flächennutzungsplan Münsters tatsächlich auf die Ausweisung jeglicher Kerngebiete - selbst im Bereich der historischen Innenstadt und des heutigen Hauptgeschäftszentrums, wo die faktisch vorhandene Bebauungs- und Nutzungsstruktur nichts anderes nahelegt - verzichtet wird. Die Gemischten Bauflächen (M) erfassen hingegen weite Teile der Stadt. Während dies umfassend-flächig im Stadtzentrum und im erweiterten Innenstadtbereich, vor allem im Bahnhofsumfeld, geschieht, erfolgt die Ausweisung von Gemischten Bauflächen im übrigen Stadtgebiet eher kleinteilig-dispers, jedoch in großer Anzahl. Gerade im Hinblick auf die räumliche Einzelhandelsentwicklung - im Münsteraner Selbstimage ist man von der Berechtigung einer quantitativ nachholenden Entwicklung zur Beseitigung einzelhandelsstruktureller Defizite überzeugt - beschleicht den kritischen Betrachter des vorgelegten Flächennutzungsplanentwurfs der Verdacht, daß ganz gezielt Potentialressourcen angelegt werden sollen, die sehr flexibel und kurzfristig zu mobilisieren sind, beispielsweise dann, wenn ein Investor für ein attraktiv erscheinendes Einzelhandels(groß)vorhaben um Ansiedlungsmöglichkeiten nachsucht. Die Idee besteht in Münster offenkundig darin, daß im Flächennutzungsplan für die fraglichen Bereiche bewußt ausschließlich Gemischte Bauflächen (M) ausgewiesen werden, deren Konkretisierung bzw. Qualifizierung nach der besonderen Art ihrer baulichen Nutzung einem späteren Bebauungsplanverfahren vorbehalten bleibt, während auf die Darstellung von Sonderbauflächen für den Einzelhandel (deren Zweckbestimmung nach § 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB verpflichtend im Flächennutzungsplan anzugeben wäre) oder von Sondergebieten für den großflächigen Einzelhandel (deren Zweckbestimmung nach § 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO ebenfalls ver-

pfllichtend anzugeben wäre) weitestgehend verzichtet wird<sup>11</sup>. Die Ausweisung von Gemischten Bauflächen (M) aber schließt ausdrücklich die Möglichkeit der Entwicklung von Kerngebieten mit uneingeschränkten Ansiedlungsmöglichkeiten für jedwedes Einzelhandelsprojekt ein, ohne daß dies von vornherein in der Flächennutzungsplandarstellung „ruchbar“ wird. Ganz gezielt werden im Beispielfall Münsters aber Gemischte Bauflächen auch kleinteilig und dispers verteilt im gesamten Stadtgebiet ausgewiesen, offensichtlich in Verfolgung der oben beschriebenen Perspektive.

Für die unterschwellige Absicht der Münsteraner Stadtpolitik spricht ein weiteres Indiz, das in diesem Zusammenhang Gewicht gewinnt. Um von vornherein eventuellen Konflikten vorzubeugen, die sich bei der ggf. vorgesehenen Ausweisung von Kerngebieten in städtebaulich nicht-integrierter Lage gegenüber dem raumordnerischen Anspruch (§ 24 Abs. 3 LEPro NW) ergeben könnten, daß Kerngebiete und Einzelhandelssondergebiete nur in einer räumlichen und funktionalen Zuordnung zu den Siedlungsschwerpunkten<sup>12</sup> entwickelt werden dürfen, greift man in der Flächengemeinde Münster kurzerhand zu einer ganz eigenen Interpretation der Siedlungsschwerpunkte: Im Entwurf zum neuen Flächennutzungsplan wird einfach im großzügigsten Raumzuschnitt die gesamte Kernstadt Münsters einschließlich ihrer Vororte als Siedlungsschwerpunkt abgegrenzt (vgl. Münster, EB FNP A 1999). Gleiches geschieht mit den dispers gelegenen ehemals selbständigen, nach Münster eingemeindeten Ortschaften im Außenraum der Stadt. Auch sie werden jeweils im großzügigsten Zuschnitt als Siedlungsschwerpunkte bestimmt. Im Ergebnis gibt es in Münster, sollte diese Abgrenzung der Siedlungsschwerpunkte dauerhaft Bestand finden, faktisch kaum noch Bereiche der Stadt, die nicht innerhalb eines Siedlungsschwerpunkts lägen und diesem zugeordnet wären. Aus dieser Perspektive bestünde insofern auch kein Hindernis, nahezu beliebig in der Stadt Kerngebiete oder andere Baugebiete entwickeln zu können. Damit wäre das Erfordernis der Ausrichtung der städtebaulichen Entwicklung der Gemeinden auf Siedlungsschwerpunkte in der ursprünglichen Absicht des § 6 LEPro NW nicht nur im Hinblick auf die räumliche Einzelhandelsentwicklung ausgehebelt. Zweifel an der Ernsthaftigkeit der postulierten Absicht, mit dem neuen Flächennutzungsplan und seinen funktions-spezifischen Siedlungsflächenentwicklungen in Münster „eine aktive Politik zur Förderung der Innenentwicklung im Sinne des Leitbildes einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung“ (Münster, EB FNP A 1999:163) zu verfolgen, erscheinen somit angebracht.

Nicht zuletzt sind diese Zweifel auch in der Planungsverwaltung des benachbarten Oberzentrum Dortmund präsent. Auch hier beschäftigt man sich im Rahmen der Einzelhandelsplanungen mit der Aufgabe der räumlichen Abgrenzung von Standortlagen spezifischer Entwicklungsoptionen. Dies berührt letztlich auch die Frage nach der Festlegung der Siedlungsschwerpunkte, die auch hier eher vorsichtig gestellt wird, denn man müsse „sich überlegen, wie man sich ggf. mit einer sehr knappen Darstellung selbst beschneidet, denn die Bezirksregierung nimmt diese Siedlungsschwerpunkte ja u.a. als Maßstab für die Zulässigkeitsbeurteilung von Vorhaben“ (EG Dortmund). Dennoch ist dem räumlichen Ordnungsanliegen der Einzelhandelsfunktion bei der Bestimmung der Siedlungsschwerpunkte, die schließlich durch Schraffur im Flächennutzungsplan gekennzeichnet werden, Rechnung zu tragen und insofern will man es in Dortmund keinesfalls „so treiben, wie die Münsteraner, die

<sup>11</sup> „In beiden Fällen ist der Verzicht auf die Angabe des Nutzungszwecks rechtsfehlerhaft, denn die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung bliebe sonst inhaltsleer und unbestimmt. Wenngleich der Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan in seinen Vorgaben allgemeiner und grobmaschiger als ein Bebauungsplan sein darf, müssen seine Darstellungen doch so bestimmt und eindeutig sein, daß sie eine klare Grundlage für die weitere Entwicklung der Planung bieten“ (König/Roeser/Stock 1999, § 11 BauNVO, Rdnr. 10).

<sup>12</sup> Nach § 6 LEProNW sind in allen Gemeinden Nordrhein-Westfalens Siedlungsschwerpunkte zu bestimmen.

gleich die gesamte Stadt als Siedlungsschwerpunkt ausgewiesen haben, aber das kann nun auch nicht Sinn der Sache sein“ (EG Dortmund).

Jedenfalls lassen sich auf die oben dargestellte Weise im Bedarfsfall und - vordergründig - ohne das Entwicklungsgebot nach § 8 Abs. 2 BauGB zu verletzen, in vielen Raumkontexten des Stadtgebiets kurzfristig Bebauungspläne aufstellen, welche Kerngebiete ausweisen und damit Baurechte für großflächige Einzelhandelsbetriebe realisieren. Daß eine solche Intention aus den in Münster unternommenen Planungsanstrengungen spricht, sollen auch die folgenden Zitate belegen: Danach sind bislang die „in Münster vorhandenen Stadtteil- und Ortsteilzentren (...) zur wohnungsnahen Versorgung (...) im rechtswirksamen FNP durch die Darstellung von gemischten Bauflächen gesichert. Zusätzliche gemischte Bauflächen werden im Entwurf des FNP 2010 in denjenigen Stadt- und Ortsteilen dargestellt, in denen es aufgrund der beabsichtigten Siedlungsentwicklung und der damit verbundenen Bevölkerungsentwicklung erforderlich wird, deren Zentren weiter auszubauen oder ggf. neue Zentren zu schaffen“ (Münster, EB FNP A 1999:82). Quantitativ ausgedrückt, enthält so der Entwurf des neuen Flächennutzungsplans „ca. 58,2 ha neue gemischte Bauflächen, was einen Zuwachs an gemischten Bauflächen von ca. 12,6 % gegenüber den im rechtswirksamen FNP dargestellten gemischten Bauflächen entspricht“ (Münster, EB FNP A 1999:80). Was die siedlungsräumliche Orientierung angeht, so verteilen sich diese ca. 58,2 ha neuer Gemischter Baufläche auf immerhin „ca. 6,8 ha (...) bisher als Freiflächen dargestellte Flächen und ca. 51,4 ha (...) bisher bereits als Siedlungsflächen dargestellten Flächen“ (Münster, EB FNP A 1999:80).

Diese nicht unerhebliche Ausweitung ist im besonderen Maße darauf zurückzuführen, daß in den geplanten Stadterweiterungsgebieten neue Zentren entstehen und insgesamt bestehenden Zentren räumliche Entwicklungsspielräume eröffnet werden sollen. Allerdings kommt in diesen Zahlen auch zum Ausdruck, daß gleichfalls in siedlungsräumlich eher peripherer Lage Gemischte Bauflächen in größerem Umfang vorgesehen sind, dann ca. 12 % des Flächenvolumens der neu hinzukommenden Gemischten Bauflächen nehmen bisherige Freifläche in Anspruch: Auch dies kann als ein Indiz für eine Strategie der nachholenden Einzelhandelsentwicklung, die unter dem zunächst unverdächtigen Deckmantel der Gemischten Bauflächen vorbereitet bzw. verfolgt wird, gewertet werden, die bewußt auch städtebaulich nicht-integrierte Standorte hoher Verkehrsgunst anbieten möchte.

Nicht zuletzt kamen diese Expansionsabsicht sowie die in Münster großzügig vorgenommene Auslegung der städtebaulichen Integration von Standorten auch in dem Versuch zum Ausdruck, mit dem Einkaufszentrum „Preußen-Park“ ein Großvorhaben außerhalb bestehender Zentren zu errichten, welches allerdings im anhängigen Rechtsstreit jüngst endgültig vor dem Bundesverwaltungsgericht gescheitert ist.

Diese expansive und gegenüber dem städtebaulichen Integrationsgebot vergleichsweise undifferenzierte Schlagrichtung gesteht man in Münster teils auch im Entwurf des Erläuterungsberichts zum Flächennutzungsplan selbst ein: „Größere Bauflächen, auf denen sich größere Handels- oder Dienstleistungseinrichtungen befinden oder noch angesiedelt werden können, liegen im Stadtzentrum von Münster, an den großen Hauptverkehrsstraßen (z.B. Weseler Straße, Warendorfer Straße, Albersloher Weg) sowie in Entlastungsstandorten für das Stadtzentrum, wie z.B. im Zentrum-Nord oder am Bröderichweg“ (Münster, EB FNP A 1999:80). Die folgende, im Entwurf des Erläuterungsberichts vorgetragene Überlegung unterstreicht nochmals, daß in Münster keineswegs eine ausschließlich auf die Zentren bzw. städtebaulich integrierte Standortlagen fixierte Einzelhandelsplanung betrieben werden soll:



„Aufgrund des gestiegenen Flächenbedarfes der das Wohnen nicht wesentlich störenden Gewerbebetriebe - insbesondere im Bereich der Einzelhandelsbetriebe - erfolgt im Entwurf des FNP 2010 eine kleinteilige Neuausweisung bzw. -darstellung von gemischten Bauflächen im Siedlungsbestand, in der Regel durch Umwidmung von Wohnbauflächen oder Gemeinbedarfsflächen. Im Bereich des Einzelhandels hat sich der materielle Gewinn am einzelnen Produkt stetig verringert, so daß aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten eine Entwicklung der Einzelhandelsbetriebe in die Fläche eingetreten ist. Der Entwurf des FNP 2010 berücksichtigt diese Entwicklung, von der zu erwarten ist, daß sie auch in Zukunft anhalten wird, und erweitert durch die Darstellung zusätzlicher gemischter Bauflächen an städtebaulich geeigneten und integrierten Standorten, in der Regel in den vorhandenen Stadtteil- und Versorgungszentren innerhalb der im Beiplan „Entwicklungsschwerpunkte für Zentrenfunktionen“ gekennzeichneten Bereiche sowie an bestehenden Versorgungsstandorten an Hauptverkehrsstraßen, die Möglichkeiten zur Ansiedlung weiterer Einzelhandelsangebote zur wohnungsnahen Versorgung der Bevölkerung“ (EB FNP A 1999:81).

So heher die Absicht und so positiv die Ausweitungen der Zentrenbereiche durch Mischbauflächenausweisungen auch angesehen werden muß – die Ansiedlungsmöglichkeiten für großflächige Einzelhandelsvorhaben, die gleichzeitig an den eigens bestimmten „Versorgungsstandorten an Hauptverkehrsstraßen“ eingeräumt werden, stehen dazu teilweise in Widerspruch und konterkarieren die Entwicklungsbemühungen um die bestehenden Zentren von vornherein (vgl. Münster, EB FNP B 1999:186-190). Wie an anderer Stelle bereits kritisch aufgezeigt wurde, ist - zumindest in einem Fall - ausdrücklich durch entsprechende Sondergebietsausweisung die Ansiedlung eines großmaßstäblichen SB-Warenhauses („mit maximal 5.000 qm Vkf“) in städtebaulich nicht-integrierter Lage vorgesehen, was im Hinblick auf die geforderte „Sicherstellung der wohnungsnahen Versorgung“ in den in geringer Entfernung umliegenden Siedlungsteilen nicht als zielführend angesehen werden kann. Die Sortimentsstruktur eines SB-Warenhauses ist unstrittig im wesentlichen als zentrenrelevant anzusehen, und angesichts der beabsichtigten Größe werden intensive Konkurrenzeffekte gegenüber dem nahversorgungsorientierten Einzelhandel, der noch in den umliegenden Stadtteilzentren ansässig ist, wirksam werden. Von diesen Konkurrenzeffekten muß angenommen werden, daß sie von städtebaulicher Relevanz sind, weil sie die umliegenden niederrangigen Zentren in der Struktur ihres Betriebsbesatzes und damit in ihrem Fortbestand an sich gefährden.

Sehr merkwürdig und eine gewisse Skepsis gegenüber den vollführten Planungen gebietend, mutet darüber hinaus an, wenn dann - gleichermaßen die eigene Planungsrationaltät verlassend - plötzlich „westlich des Sondergebiets (...) eine gewerbliche Baufläche neu dargestellt“ wird, mit der Absicht, daß in „Ergänzung der im Sondergebiet vorgesehenen Einzelhandelsangebote (...) hier eine Fläche gesichert werden (soll), auf der nicht-innenstadtrelevante bzw. nahversorgungsrelevante Sortimente (z.B. Bau- oder Heimwerkermarkt, Gartenmarkt) in einer Größenordnung bis zu ca. 5.000 qm Vkf angeboten werden können“ (Münster, EB FNP B 1999:189). Ohnehin sind nach den Bestimmungen der anzuwendenden BauNVO 1990 weder „Einkaufszentren“ noch „Einzelhandelsbetriebe“ in dem hier vorgesehenen großflächigen Maßstab in Gewerbe- oder Industriegebieten, die aus der dargestellten gewerblichen Baufläche entwickelt werden könnten, zulässig, es sei denn, es gehen von ihnen nicht die in § 11 Abs. 3 BauNVO bezeichneten negativen städtebaulichen Auswirkungen aus (vgl. König/Roeser/Stock, 1999:236 und 261). Davon ist im vorliegenden Fall aber alleine wegen des beabsichtigten großen Verkaufsflächenumfangs der Ansiedlung und des zu erwartenden Verkehrsaufkommens mit hoher Wahrscheinlichkeit auszugehen.

Vor diesen Hintergründen gelangt ein jüngst von der Stadt Münster beauftragtes Einzelhandelsgutachten sogar zu der Erkenntnis, daß die prospektiv von Stadtpolitik und Stadtplanung

anberaumte Ausweitung der örtlichen Einzelhandelsfläche - nach „Angaben der Stadt Münster liegen derzeit bauplanungsrechtlich realisierbare Projektplanungen in einer Größenordnung von ca. 137.000 qm Verkaufsfläche vor“ (Münster, GMA 2000:12) - noch weit über den aus Gutachtersicht zu empfehlenden und verträglichen Entwicklungsrahmen von ca. 55.300 qm („Status-Quo-Variante“) bis ca 93.300 qm („Dynamische Variante“) zusätzlicher Einzelhandelsverkaufsfläche bis zum Jahr 2010 hinausgeht (vgl. Münster GMA, 2000:7 und 12).

Außerdem mußte sich die Münsteraner Stadtplanung bzw. Stadtpolitik im Ergebnis der gutachterlichen Analysen bescheinigen lassen, daß bereits heute „eine enge stadträumlich-funktionale Zuordnung von nahversorgungs- und zentrenrelevanten Magnetbetrieben zu den abgegrenzten Versorgungszentren nur bedingt gegeben ist“ (Münster, GMA 2000:4). Pikanterweise wird auch explizit der Stadtteil Roxel, welcher mit dem oben dargestellten Entwicklungsvorhaben bedacht ist, in diesem Zusammenhang von den Gutachtern angesprochen: Dem dortigen Versorgungszentrum „fehlen stadträumlich-funktional integrierte Magnetbetriebe, die Synergieeffekte für den kleinstrukturierten Fachhandel übernehmen“ (Münster, GMA 2000:4). Diesem Anspruch aber wird die oben zitierte Ansiedlung eines SB-Warenhauses sowie eines Fachmarktzentrums in siedlungsräumlich prekärer Standortlage, die keinesfalls den angesprochenen Fachgeschäften räumlich zugeordnet ist, mit einer Verkaufsfläche von zusammen ca. 10.000 qm aller Erfahrung nach kaum gerecht werden können.

Bereits heute befindet sich<sup>13</sup> nach den empirischen Erhebungen der Gutachter in Münster ein Drittel (95.790 qm) der gesamtstädtischen Verkaufsfläche (286.100 qm) in „dezentralen Agglomerationsstandorten“ und nur knapp ein Fünftel in den vier „größten, städtebaulich integrierten Versorgungszentren“, während die Innenstadt den verbleibenden Rest der Verkaufsflächenausstattung beherbergt (Münster, GMA 2000:3-4).

Unabhängig von dieser Kritik werden aber, um noch einmal auf den Ausgangsgedanken der hier ansonsten vorbildlich geleisteten Verkoppelung der Planungsebenen zurückzukommen, in Münster im zweiten Teil des Flächennutzungsplanentwurfs die vorgenommenen Umwidmungen und Neuausweisung der Bauflächen im einzelnen und unter konkretem Ortsbezug dargestellt und begründet (Münster, EB FNP A 1999:82; EB FNP B 1999).

Hierin ist - im Rahmen der formulierten Kritik - das Zentrensystem implizit. Durch die so vorgenommenen Ausweisungen soll das Zentrensystem bzw. Siedlungsstrukturmodell, das die Stadtplanung für Münster vorzieht, eingelöst werden (vgl. Münster, EB FNP B 1999), und es kommt in der Diskussion der einzelnen Bauflächen und Bauflächenkonglomerate die Vernetzung der vielen verschiedenen Planungsansätze und Konzepte zum Ausdruck. Der in Münster sehr breit und vielfältig angelegte Gesamtplanungsprozeß, der auch die Einzelhandelsplanung integriert, fokussiert sich schlußendlich in den Festsetzungen des Flächennutzungsplans. Damit ist eine günstige Voraussetzung geschaffen, die Planungsziele, die im Funktionalbereich Einzelhandel verfolgt werden, in gebaute Stadtstrukturen umzusetzen.

---

<sup>13</sup> Bei Nichtberücksichtigung der Verkaufsflächenausstattung der sieben kleineren Versorgungszentren, die jeweils zwischen 2.000-10.000 qm Verkaufsfläche aufweisen.

## 7.6 Maßnahmen

Nachdem bislang die Ziele von Einzelhandelszentrenkonzepten und die zu ihrer Realisierung verfügbare Instrumente behandelt wurden, gilt im folgenden die Aufmerksamkeit den Maßnahmen, die in den Fallbeispielstädten konkret ergriffen bzw. vorgesehen werden.

### 7.6.1 Einrichtung von Entwicklungsstandorten für den großflächigen Einzelhandel

Es wurde bislang deutlich, daß einerseits insbesondere der großflächige Einzelhandel die allgemeine Einzelhandelsexpansion bestimmt und andererseits die Städte und Gemeinden häufig durchaus nicht nur bereit sind, großflächige Einzelhandelsbetriebe auch weiterhin zuzulassen, sondern teils aktiv danach trachten, durch eine gezielte Ausweitung des lokalen Einzelhandelsbesatzes, vor allem auch der großformatigen Betriebstypen, eine verbesserte Wettbewerbsposition als Zentrum für ein mehr oder weniger weit ausgreifendes Umland zu erreichen. Vor diesem Hintergrund stellte sich bei der Analyse der ausgewählten Einzelhandelszentrenkonzepte die Frage, inwieweit darin spezielle Entwicklungsbereiche für großflächige Einzelhandelsbetriebe vorgesehen werden und welche Standorträume dafür typischerweise in Anspruch genommen werden sollen.

Im Ergebnis zeigt sich, daß in nur etwas mehr als der Hälfte (14) der untersuchten Planungsansätze solche speziellen Entwicklungsstandorte für den großflächigen Einzelhandel vorgesehen wurden. Doch welche Arten städtischer Raumkompartimente sollen als Entwicklungsstandorte für den großflächigen Einzelhandel herangezogen werden? Hier zeigt sich folgendes Bild:

- Besonders auffällig ist, daß in überhaupt nur vier Fallbeispielen (Freiburg, Köln, Ludwigshafen und Würzburg) eine methodisch-systematische Suche nach Ansiedlungsmöglichkeiten für großflächige Einzelhandelsvorhaben in den bestehenden Zentrenräumen erfolgte, um auf diese Weise Ansiedlungspotentiale zu erschließen, die innerhalb städtebaulich integrierter Standortlagen situiert sind. Gleichzeitig wollen die vier betreffenden Städte damit eine Nutzungsintensivierung ihrer bestehenden Zentren erreichen. In allen anderen Untersuchungsstädten schenkte man den vorhandenen Zentren bei der Suche nach Entwicklungsstandorten für den großflächigen Einzelhandel von vornherein keine Aufmerksamkeit.
- In Freiburg und Köln wird bei der zentrenorientierten Suche allerdings festgestellt, daß die gegebenen Expansionsmöglichkeiten innerhalb der bestehenden Zentren nicht ausreichend sind. Um dennoch Ansiedlungspotentiale für den großflächigen Einzelhandel in städtebaulich integrierten Lagen zu gewinnen, wird eine Suche nach geeigneten „Zentrenergänzungsräumen“ durchgeführt, von denen jedoch als konstitutives Merkmal verlangt wird, daß sie räumlich unmittelbar an bestehende Zentrenbereiche anschließen und insofern städtebaulich integrierte Standortlagen darstellen müssen. Zudem können nur höherrangige Zentren um Zentrenergänzungsräume vergrößert werden. In Köln ist vorgesehen, solche Zentrenergänzungsräume konsequenterweise als Kerngebiete festzusetzen. Somit ist dort jedweder Einzelhandel, d.h. ohne Einschränkungen des Sortiments und der Verkaufsfläche, zulässig.
- Städtebaulich nicht-integrierte Entwicklungsbereiche für großflächige Einzelhandelsbetriebe im Sinne eines systematisch erarbeiteten Konzeptelements werden in 12 der untersuchten Planungsansätze festgesetzt. Hierbei werden sowohl bereits bestehende Standorte und Einzelhandelsagglomerationen zur Weiterentwicklung herangezogen, als auch eine

Festlegung gänzlich neuer Ansiedlungsräume erfolgt. Ob die Orientierung der Entwicklungsbereiche alleine auf vorhandenen Bestand (zwei Fälle), alleine auf ganz neue Standorträume (ein Fall) oder auf beide gleichermaßen erfolgt, ist ebenso Ausdruck der örtlich individuell gewachsenen Raum- und Einzelhandelsstrukturbedingungen wie der verfolgten Ordnungs- und Entwicklungszielsetzungen und daher vom Einzelfall nicht zu abstrahieren. Entscheidender ist die Frage nach der sortimentspezifischen Limitation der Angebote, die in diesen Entwicklungsbereichen als zulässig erachtet werden. Eine solche Limitation des in dieser Standortlage erlaubten Angebots auf nicht-zentrenrelevante Sortimente (nach der jeweils gültigen Sortimentsliste) wird allerdings nur in acht der zwölf Fälle explizit vorgenommen. Um den Einzelhandelszentrenkonzepten instrumentelle Stringenz und Durchsetzungskraft zu verleihen, erscheint aber die Einführung von Sortimentslimitationen für städtebaulich nicht-integrierte Entwicklungsbereiche unabdingbar. Nicht überall wird diese Stringenz jedoch mit den verfügbaren Mitteln hergestellt, denn in nur sechs der betreffenden Fälle war vorgesehen, die nicht-integrierten Entwicklungsbereiche als Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel auszuweisen, um von den dann differenziert vorhandenen Festsetzungsmöglichkeiten Gebrauch machen zu können.

- In zwei Fällen (Kiel und Augsburg) erfolgte das Vorgehen weniger geleitet von abstrakt-konzeptionellen Überlegungen, als in einem eher pragmatisch-projektorientierten Ansatz: Hier orientierte man sich bei der Festlegung der Entwicklungsbereiche für den großflächigen Einzelhandel lediglich an bereits in der Diskussion befindlichen konkreten Einzelprojekten (bzw. an einer entsprechenden Projektliste, die innerhalb des Planungsansatzes aufgeführt wird). Eine Rekursion auf übergeordnete Zielsetzungen erfolgt nicht. Statt dessen ergeben sich die Entwicklungsstandorte und deren planerische Bewertung quasi reaktiv auf geäußerte Investitionsabsichten Privater. Ihre Festlegung erfolgt also ohne, daß mit einem formalisierten, einzelfallunabhängigen Suchverfahren die aus planerischer Sicht am besten geeigneten Standorte innerhalb des in den Blick zu nehmenden gesamten Gemeindegebietes - gleichsam deduktiv - bestimmt worden wären. Es ist nicht auszuschließen, daß auf diese Weise von vornherein auch solche Standorte und Projekte interessensgeleitet von der Planung vereinnahmt werden sollen, deren Entwicklung andernfalls zu Konflikten führen könnte oder gar unmöglich würde.
- In Fall von Frankfurt a.M. erfolgte die Auswahl der Entwicklungsbereiche für den großflächigen Einzelhandel in einer ebensolchen pragmatischen Vorgehensweise. Der Bezug liegt hier jedoch nicht auf einzelnen, bereits weitgehend durchgeplanten Investitionsvorhaben, sondern auf - nach nicht näher erläuterten Kriterien bzw. nur nach „Offensichtlichkeit“ - ausgewählten Flächen bzw. Standortbereichen. Auch hier wird auf ein geordnetes Such- und Bewertungsverfahren verzichtet.

#### **Fallbeispiel Köln: „Zentrenergänzungsräume“:**

Für das Bemühen, Entwicklungsstandorte für den großflächigen Einzelhandel nach Möglichkeit zentrenorientiert anzulegen, kann als positives Beispiel exemplarisch das Vorgehen Kölns hervorgehoben werden (vgl. im folgenden Köln, 1997, FKE 1997:11-14): Nach den Absichten des FKE 1997 kommen dafür - es wird insbesondere auf die Ansiedlung von großflächigen Fachmärkten aller Warensortimente verwiesen - „vor allem Reserveflächen und Entwicklungspotentiale innerhalb oder am unmittelbaren Rand der höherrangigen Geschäftszentren gemäß Zentrenkonzeption in Frage“ (Köln, FKE, 1997:11), die in Form von Baulücken, mindergenutzten Grundstücken und innerstädtischen Umstrukturierungs- bzw. Recyclingflächen bestehen und „eine noch vielfältige Flächenreserven für Einzelhandel, auch der

Betriebsform „Fachmarkt“ bieten (FKE 1997:12). Mit dieser zentrenorientierten Standortstrategie verfolgt die Stadt Köln das Ziel, „durch geeignete Flächenangebote in räumlicher Verbindung mit bestehenden Geschäftskonzentrationen positive Synergieeffekte (erhöhte Anziehungskraft, Erschließung und verbessertes Parkplatzangebot, neues Kundenpotential) zu erreichen, die dem gesamten Geschäftszentrum und damit auch dem bereits ansässigen, überwiegend mittelständisch strukturierten Einzelhandel ggf. auch für eigene Investitionen zugute kommen“ (FKE 1997:11). Das oft geäußerte Argument, in den verdichteten Baustrukturen der Innenstadt und der Stadtteilzentren bestünden per se keine Ansiedlungs- und Erweiterungsmöglichkeiten für großflächige Einzelhandelsbetriebe, bewertet man in Köln nach den Ergebnissen einer stadtweiten Bestandsuntersuchung als eher unzutreffend, denn dort sind durch „Nutzungsänderungen, intensivere Ausnutzung von Bautiefen, Ausdehnung der Einzelhandelsnutzung auf Nachbargrundstücke oder Ober- bzw. Untergeschosse, Baulückenschließungen usw. (...), wie in der Vergangenheit, auch künftig Betriebserweiterungen bzw. auch großflächige Ansiedlungen möglich“ (Köln, FKE 1997:12). Unter Verweis auf die bereits in der Vergangenheit realisierten Beispiele des ‚Barthonia-Forums‘ in Köln-Ehrenfeld mit 17.000 qm Verkaufsfläche sowie auf die Erweiterung des ‚Rhein-Centers‘ in Köln-Weiden um 8.000 qm Verkaufsfläche wird davon ausgegangen, daß die bestehenden Flächenpotentiale in den höherrangigen Zentren auch „Neuansiedlungen mit ganz erheblichen Verkaufsflächen“ (Köln, FKE 1997:12) zulassen. Bei der Einbeziehung von Flächen - insbesondere von größeren Gewerbebrachen - in die Dispositionsüberlegungen befreit man sich allerdings von etwaigen Verwendungsschranken, indem man von einer grundsätzlichen Flexibilität des am fraglichen Erweiterungsbereich bestehenden Planungsrechts ausgeht: „Bei etwa auftauchenden planungsrechtlichen Schwierigkeiten werden konstruktive Lösungen gesucht (Beispiele: Pro Markt, Rudolfplatz; Galerie Wiener Platz)“ (Köln, FKE 1997:12), d.h. bei Bedarf werden diese Bereiche überplant und als Kerngebiete ausgewiesen.

Ein besonderes Anliegen des Kölner Vorgehens ist die Bereitstellung zusätzlicher Flächen für den Einzelhandel in der City, wobei hier „die Schaffung von Lagen der Klasse 2a/b unmittelbar angrenzend bzw. parallel zu den 1a/b Lagen insbesondere von Hoher Straße und Schildergasse“ (FKE 1997:12) mit der Motivation im Vordergrund steht, dort typischerweise an nicht-integrierten Standorten ansiedelnden Fachmärkten mit zentrenrelevanten, aber auch mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten eine Standortoption anbieten zu können. Neben der City kommen - auch dort gewünschte - Ansiedlungen von großflächigen Fachmärkten mit mittel- bis langfristigem Bedarf aber nur in „höherrangigen Zentren in Frage. In diesen Zentren läßt sich noch zusätzliche Kaufkraft binden, so daß hier weitere Verkaufsflächen verkraftbar erscheinen“ (Köln, FKE 1997:12). Zentrenergänzungsräume werden in einem „Bezirks(teil)zentrum“, in einem „Mittelbereichszentrum“, in fünf „Bezirkszentren“ und in der „Geschäftscity/Innenstadt“ vorgeschlagen.

Allerdings müssen in den Blick genommene Flächen, die potentiell als zentrenorientierte Ansiedlungsmöglichkeiten für den großflächigen Einzelhandel dienen sollen, in Köln neben dem Lagemerkmal des direkten Angrenzens an bestehende Zentren auch ein Erreichbarkeitskriterium erfüllen, damit sie als Zentrenergänzungsräume zum Gegenstand konkreter Planungen werden: „Als Zentrenergänzungsräume kommen nur gut erschlossene (Straße /ÖPNV) Standorte mit ausreichend Parkplatzpotentialen in Frage, wobei der zusätzliche Pkw-Kundenverkehr nicht zu einer stärkeren Belastung der angrenzenden Wohnstraßen führen darf“ (Köln, FKE 1997:12). Nach diesem - im Konzept nicht genauer quantifizierten - Maßstab werden durch Analyse der gegebenen realen Situation in den Zentren die geeigneten Zentrenergänzungsräume festgestellt und als Erweiterungsstandorte für den großflächigen

Einzelhandel vorgeschlagen. Im Ergebnis werden in 8 Zentren konkrete Zentrenergänzungsräume benannt (vgl. FKE 1997:12). Die Dimensionierung der dort realisierbaren Geschöß- bzw. Einzelhandelsflächen wird aber nicht hier, sondern erst in zu erarbeitenden Detailkonzepten, die darüber hinaus „u.a. das verträgliche Ausmaß baulicher Verdichtung, evtl. Gebäudeabrisse, Nutzungsverlagerungen etc. zu klären haben“ (FKE 1997:13), festgestellt. Jedoch beträgt die mögliche Einzelhandelsverkaufsfläche für neue Fachmarktansiedlungen in den untersuchten Zentrenergänzungsräumen jeweils mindestens 10.000 qm. Nicht zuletzt, weil auch für die Zentrenergänzungsräume eine funktionale Mischung des Einzelhandels mit anderen zentrenverträglichen Nutzungen (z.B. Freizeitangeboten, Dienstleistungen) angestrebt wird, sollen diese „Standorte (...) als MK-Gebiet festgesetzt werden“ (FKE 1997:13) und des weiteren werden zur „Verdeutlichung (...) die Geschäftszentrenbereiche außer in der Zentrenkonzeption auch im Flächennutzungsplan besonders gekennzeichnet“ (FKE, 1997:13).

Andererseits verschließt man sich in Köln aber auch nicht der Tatsache, daß nicht alle Einzelhandelsvorhaben in bestehende Zentren integrierbar sind und dazu - in Abhängigkeit vom angebotenen Sortiment - auch keine Notwendigkeit besteht. Für die Ansiedlung sehr flächengroßer Betriebe mit nicht-zentrenrelevantem Sortiment, das sind im wesentlichen Möbelhäuser und Baumärkte, sieht das Konzept daher Sonderstandortbereiche vor. Von diesen wird verlangt, daß sie „aufgrund ihrer günstigen Lage im überörtlichen Verkehrsnetz einen größeren Einzugsbereich“ (Köln, FKE 1997:13) adressieren können. Die bisher in Köln faktisch und im Planstand bis zum Zeitpunkt der Erarbeitung des Einzelhandelszentrenkonzepts vorhandenen nicht-integrierten Standortbereiche „bieten noch einige begrenzte Flächenreserven für Betriebserweiterungen und/oder Neuansiedlungen von Fachmärkten mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten“, die dort „durch Umstrukturierung, bauliche Verdichtung, Überbauung von Parkplätzen etc.“ mobilisiert werden können (FKE 1997:13). Nach entsprechender Untersuchung aller nicht-integrierten Einzelhandelsstandorte im Stadtgebiet bieten insgesamt aber nur 8 Standortbereiche geeignete Erweiterungsmöglichkeiten, deren zusammengenommenes Potential jedoch als ausreichend angesehen wird: „Angesichts des bereits relativ großen Bestandes nicht integrierter Standorte und der erheblichen Flächenpotentiale in den Geschäftszentren und Zentrenergänzungsräumen“ (FKE 1997:11) sollen in Köln keine weiteren Sonderstandortbereiche mehr ausgewiesen werden.

### **Fallbeispiel Freiburg:**

Auch in Freiburg ist es das Bestreben, den identifizierten Zusatzbedarf an Einzelhandelsverkaufsfläche (35.000 bis 55.000 qm bis zum Jahr 2010) an „den städtebaulich richtig zugeordneten Standorten auszuweisen“ (Freiburg, ZMK 1994:12), d.h. Einzelhandelsneuausweisungen primär - und diejenigen mit zentrenrelevanten Angeboten in jedem Falle - auf die Innenstadt sowie die zentralen Bereiche der Stadtteile zu orientieren. Im Gegensatz zu Köln „mußte jedoch festgestellt werden, daß in diesen Zentren zur Zeit nur sehr wenige Baulücken oder Nachverdichtungsmöglichkeiten bestehen“ (MZK 1994:12). So hat man in Freiburg den Weg verfolgt, bestehende „Baulücken am Rand dieser Zentren“ zu identifizieren und mit diesen „die zentralen Bereiche gezielt zu erweitern, um ausreichende Standortangebote für die zentrenrelevanten Sortimente diskutieren zu können“ (MZK 1994:12). Korrespondierend zu den Zentrenerweiterungen wurden aber auch nicht-integrierte Erweiterungsstandorte für den großflächigen Einzelhandel mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten benannt. Dabei ist die Liste möglicher Standorte, die im Freiburger Einzelhandelszentrenkonzept genannt wird, nicht abschließend (vgl. MZK 1994:23). Vielmehr ist jedweder Standort, an dem Investoren

ein Interesse zeigen, grundsätzlich entwicklungsfähig, wenn Standort und Vorhaben einer Überprüfung nach den Kriterien des Freiburger Märktekonzepts standhalten. Im Sinne einer Positivplanung enthält das Konzept aber sowohl einen Übersichtsplan über Stadtteilzentren, „in denen Einzelhandel mit allen Sortimenten erwünscht ist“ (MZK 1994:22), als auch eine nach Zentrenrelevanz differenzierte Darstellung aller „Standorte, welche sich für die Ansiedlung von Einzelhandel eignen“ (MZK 1994:23). Über die kartographische Darstellung hinaus wird für jeden Standortbereich angegeben, in welchem ungefähren Umfang Einzelhandelsflächenpotential besteht, ob zentren- oder nicht-zentrenrelevante Sortimente zulässig sind und welche Mischung mit anderen Funktionen möglich bzw. erwünscht ist (vgl. MZK 94:17-20).

Ohne daß dabei zwar eine konkrete Flächenausweisung vorgenommen wird, geht man auch in Hamburg grundsätzlich davon aus, daß es gelingt, neue, von den Verbrauchern gewünschte Betriebstypen des Einzelhandels trotz deren typischer großer Flächenbedarfe - genannt werden Verbraucher- und Fachmärkte mit einem Verkaufsflächenumfang bis maximal 3.000 qm - in Übereinstimmung mit den Anforderungen des hamburgischen Systems zentraler Standorte in die Versorgungsschwerpunkte zu integrieren (vgl. Hamburg, Leitlinie, S. 4). „So soll für neue Vertriebsformen auch durch Umstrukturierung und Erweiterung in bestehenden Zentren Raum geschaffen werden, wie es zum Teil im Bezirkszentrum Harburg schon geschehen ist“ (Hamburg, Leitlinien, S. 4). Nach der in Hamburg herrschenden Auffassung kann dabei sogar „in Einzelfällen und unter Würdigung der gesamten städtebaulichen Auswirkungen in Kauf genommen werden, daß Standorte der unteren Hierarchiestufen eine Aufwertung innerhalb des Zentrumsystems erfahren“ (Hamburg, Leitlinien, S. 4).

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß zwar einige Untersuchungsstädte in ihren Einzelhandelsplanungsansätzen auf konzeptioneller Ebene spezielle Entwicklungsbereiche für großflächige Einzelhandelsbetriebe vorbereiten. Dies geschieht aber vorwiegend nicht in Orientierung auf die bestehenden Zentren, sondern es werden städtebaulich nicht-integrierte Ansiedlungsräume für diesen Zweck vorgesehen. Die methodische Vorgehensweise bei der Bestimmung der vorgesehenen Standorträume bleibt jedoch weitestgehend im Dunklen. Vielmehr drängt sich der Verdacht auf, daß in vielen Fällen eine systematische Suche nach geeigneten Flächen und eine methodisch fundierte Auswahlentscheidung von vornherein nicht stattgefunden hat, sondern diese intuitiv und ad hoc, in Einzelfällen auch gestützt auf aktuell bekannte Ansiedlungswünsche, erfolgt ist. Zudem zeigte sich, daß für die in städtebaulich nicht-integrierter Lage zur Entwicklung vorgesehenen Standortbereiche für den großflächigen Einzelhandel nicht in allen Fällen eine Sortimentssteuerung vorgesehen ist. Entsprechend wird in der rechtsförmlichen Umsetzung auch nicht überall die für eine Sortimentssteuerung besonders geeignete Ausweisung von Einzelhandelssondergebieten thematisiert. Dies muß als erheblicher Mangel der betreffenden Planwerke angesehen werden.

#### **7.6.2 Benennung von Bereichen mit einem besonderen Entwicklungsbedarf der Nahversorgung**

Da die Aufrechterhaltung einer wohnstandortnahen Versorgung ein immer wieder betontes Motiv für die Kommunen ist (vgl. Kapitel 7.4.7), mit planerischen Mitteln auf die räumliche Einzelhandelsentwicklung einzuwirken, lag die Frage nahe, inwieweit in den Einzelhandels-

zentrenkonzepten entsprechende Aussagen erarbeitet und welche Detailmaßnahmen dazu vorgeschlagen werden. Das Ergebnis der durchgeführten Analyse ist jedoch ernüchternd:

- In gerade einmal sechs Untersuchungsgemeinden (Braunschweig, Erfurt, Karlsruhe, Ludwigshafen, Münster und Würzburg) wurden in einem systematischen, flächendeckenden Vorgehen Aussagen über nahversorgungskritische Bereiche erarbeitet und in dessen Folge Ansiedlungsräume für Nahversorgungsbetriebe spezifiziert. Dabei wurden aber in überhaupt nur drei Fällen (Braunschweig, Erfurt, Leipzig) mikrostandörtlich räumlich konkrete Aussagen getroffen. So kann bei nur ganz wenigen Fallbeispielen davon gesprochen werden, daß die Nahversorgung Gegenstand ernsthafter konzeptioneller Planungsüberlegungen gewesen ist. Dies steht im auffälligen Widerspruch zu einer der zentralen, vielfach reklamierten Zielsetzung der kommunalen Einzelhandelsplanung.
- In zwei weiteren Fällen (Augsburg, Dortmund) wurden für ausgewählte Standortbereiche, über deren verfahrensmäßige Bestimmung die Planungsansätze keine Auskunft gaben, Ansiedlungsempfehlungen für bestimmte Nahversorgungsangebote ausgesprochen.
- In Augsburg wurden darüber hinaus Ansiedlungsempfehlungen für konkrete Bauvorhaben von Nahversorgungsanbietern abgegeben, welche aber alleine aus den Investitionsabsichten abgeleitet wurden, die zum Zeitpunkt der Erstellung des Planungsansatzes bekannt waren. Wie im zuvor genannten Fall entspricht auch dies nicht einer notwendigen konzeptionellen Behandlung des Nahversorgungsproblems, sondern es kommt einem spontan-reaktiven Vorgehen gleich, bei welchem a priori die Prüfung der etwaigen Vorteilhaftigkeit anderer Handlungsoptionen unterbleibt und das Möglichkeitsspektrum unnötig beschnitten wird.

So bleibt festzuhalten, daß bei den untersuchten Einzelhandelszentrenkonzepten nur in Ausnahmefällen eine systematische, auf operationalisierte Kriterien und genau abgegrenzte Bezugsräume gestützte Analyse des Gemeindegebietes auf nahversorgungskritische Bereiche hin erfolgt (vgl. Kapitel 7.4.7). Entsprechend unbefriedigend fällt die Analyse der zielplanerischen Aussagen und Maßnahmenvorschläge aus: Kaum ein Planungsansatz trifft konkrete Aussagen über notwendige und wünschenswerte Ansiedlungen von Nahversorgungsbetrieben. Dies hätte eine relativ genaue räumliche Festlegung des einzunehmenden Standortes oder jedenfalls eines bestimmten Ansiedlungsraumes sowie eine qualitative Konkretisierung des Nahversorgungsangebots, welches zur Verbesserung bestehender Mißstände als geeignet erachtet wird, zu beinhalten.

Hierzu läßt sich als allgemeine Handlungsleitlinie lediglich festhalten, daß die räumliche Verteilung der Nahversorgungszentren sich sinnfällig aus Überlegungen ergeben sollte, welche die bestehende Siedlungs- und Bevölkerungsverteilung, die angestrebte Größe der Einzugsbereiche, d.h. die für zumutbar gehaltene Beschaffungsdistanz für die privaten Haushalte, und den kritischen Bevölkerungsmantel, der für den Betrieb eines modernen, wettbewerbsfähigen Nahversorgungsgeschäfts in Alleinlage oder in Standortgemeinschaft in einem Ladenzentrum zwingend notwendig ist, betreffen. Was die räumliche Erstreckung des Einzugsbereichs anbelangt, so ist dies für die Nahversorgung auch heute noch generell „mit der Vorstellung verknüpft, daß in ihm die vom Fußgänger bequem zu bewältigende Entfernung den Maßstab setzt“ (Breitling, 1968:43). Nach Breitling (1968:43) sind Nahversorgungszentren noch „bequem“ für den Fußgänger zu erreichen, wenn die Entfernung nicht größer ist, als in 7,5 Gehminuten zurückgelegt werden kann, was unter Berücksichtigung unvermeidbarer Umwege einer Luftliniendistanz von etwa 500 m entspricht. Dies deckt sich



mit den Werten, die als zumutbare Fußgängerentfernung für Bus- und Straßenbahnhaltestellen („Nahverkehrseinheit“) diskutiert werden (vgl. Breitling, 1968:43). Begreift man diesen 500-Meter-Luftlinienradius als Einzugsbereichsgrenze eines Nahversorgungsanbieters, so lassen sich unter Berücksichtigung des zum wirtschaftlichen Betriebs notwendigen Jahresmindestumsatzes des Betriebs, seines Anteils am Gruppenumsatz sowie des Kaufkraftniveaus der ansässigen Bevölkerung Rückschlüsse auf die notwendige Siedlungsdichte ziehen, ab welcher eine Tragfähigkeit vorliegt. Nur wenn im entsprechenden Einzugsgebiet (von ca. 80 ha) eine ausreichende Zahl von Einwohnern ansässig ist, und zudem der unterstellte Marktanteil in dem Gebiet erreicht wird, kann sich ein Betrieb der betreffenden Art dauerhaft erfolgreich ansiedeln. Breitling (1968:43) hat die Wechselwirkungen zwischen Einwohnerzahl, Bevölkerungsdichte und Gebietsgröße mit Hilfe von Kurven gleichen Bevölkerungsmantels (im zweidimensionalen Raum, der durch die Entfernung vom Angebotsstandort und von der Bevölkerungsdichte aufgespannt wird) prägnant dargestellt. Ist ein Ladenzentrum oder ein einzelner Nahversorgungsbetrieb unter gegebenen bzw. prognostizierten Markt- und Nachfragebedingungen sowie fixierten betriebswirtschaftlichen Mindest Erwartungen nur mit einem Bevölkerungsmantel von wenigstens 10.000 Einwohnern im 500-Meter-Umkreis tragfähig, so ist dafür eine Besiedlungsdichte von 125 EW/ha notwendig. Bei einer Besiedlungsdichte von 250 EW/ha wäre die nötige Einwohnerzahl bereits im Umkreis von ca. 360 m erreicht. Möchte oder muß man den Nachfragern eine größere Entfernung zumuten, weil andernfalls realistisch mit keiner Ansiedlung eines Marktes zu rechnen ist, so kann der notwendige Bevölkerungsmantel auch bei einer entsprechend geringeren Einwohnerdichte erreicht werden, z.B. bei 50 EW/ha in einem Radius von 800 m um den Angebotsstandort.

Entscheidend für die planerische Aussage ist die jeweilige örtliche Situation und die Frage, ob in der betreffenden Stadt ein absoluter oder ein relativer Nahversorgungsanspruch vertreten werden soll. Während im ersten Fall im gesamten Gemeindegebiet in Qualität und Beschaffungsaufwand objektiv gleichwertige Nahversorgungsbedingungen für alle privaten Haushalte bestehen müßten, wäre im zweiten Fall die Spezifik der Bedarfsträgerstruktur in unterschiedlichen Siedlungseinheiten - etwa in peripheren Einfamilienhausgebieten jüngerer Baudatums oder in gründerzeitlichen, hochverdichteten Wohnvierteln mit überalterter Bevölkerung am Innenstadtrand - ausschlaggebend. Eine dergestalt differenzierte und von den (Auto-) Mobilitätschancen determinierte Nahversorgungsbedürftigkeit für einzelne (und, so die These, segregiert in weitgehend homogenen Vierteln wohnende) Bevölkerungsteile aufdecken zu wollen, würde allerdings erhebliche Anforderungen an die empirische (multikriterielle) Stadtanalyse stellen (vgl. dazu auch Kapitel 7.6.5.2.5).

### **Fallbeispiel Leipzig:**

Als positives Beispiel kann der Umgang der Stadt Leipzig mit dem Nahversorgungsproblem angeführt werden: Die Sicherung bzw. der Aufbau von wohnstandortorientierten Nahversorgungsstrukturen wurde bei der Aufstellung des STEP Zentren (vgl. im folgenden Leipzig, STEP Zentren) von vornherein mitbedacht, strategisch behandelt und in die zu entwickelnde Zielplanung eingestellt. Insofern wurde die Nahversorgung sowohl auf analytischer Ebene, als auch in der konzeptionellen Entwicklungsaussage - dies sogar mit deutlichen Rückwirkungen auf das zukünftig maßgebliche Zentrensystem - berücksichtigt. Im Ergebnis der Bewertung einer genauen Analyse der in Leipzig bestehenden Versorgungsverhältnisse sollen zur „Stärkung der Versorgungsqualität, insbesondere im kurz- und mittelfristigen Bedarfsbereich, (...) einige Nahversorgungszentren zu Stadtteilzentren entwickelt, sowie D-Zentren neu errichtet werden“ (STEP Zentren, S. 1). Für drei Teilräume wird die Entwicklung von

Stadtteilzentren angestrebt, während sich fünf neue Nahversorgungszentren etablieren sollen. Diesem Entwicklungsziel liegt die zuvor durch empirische Untersuchungen erfolgte Identifikation von acht „Versorgungsräumen“, die unter einzelhandelsstrukturellen Gesichtspunkten abzugrenzen waren, zugrunde. Es besteht dabei der Anspruch, innerhalb dieser Versorgungsräume alle auftretenden Bedarfe der Bevölkerung (mit Ausnahme des spezialisierten aperiodischen Bedarfs, welcher der City vorbehalten bleibt) abdecken zu können. Die Versorgungsräume stellen homogene funktionale Einheiten dar, die durch „Gemeinsamkeiten bzw. Ergänzungen in der Branchenstruktur geprägt“ (STEP Zentren, S. 16) werden. Insbesondere aber ist innerhalb „ihrer Grenzen die Nahversorgung möglichst lückenlos sicherzustellen, um auch den weniger mobilen Bevölkerungsgruppen ein Angebot zumindest in der Grundversorgung zu sichern“ (Leipzig, BzS 2000:26). Dies macht gerade die angesprochene Ergänzung des Zentrensystems erforderlich.

Um die angestrebte Nahversorgungsstruktur tatsächlich herstellen zu können, werden für alle Zentren, die von der Planung vorgesehen werden, detaillierte Bestandserhebungen, Bewertungen und Ableitungen von Entwicklungszielen geleistet. Die Darstellung der als geeignet erachteten Maßnahmen zur Erreichung der Entwicklungsziele erfolgt durch sog. „Zentrenpässe“, welche für jedes einzelne Zentrum ausgestellt werden. Sie berücksichtigen jeweils die Aussagebereiche „Einzelhandelsbesatz“, „Städtebau“, „kommerzielle Komplementärnutzungen“, „öffentliche Einrichtungen“ und „Verkehr“ und verfolgen ein querschnittsorientiertes Vorgehen. Die Maßnahmenempfehlungen erreichen dabei eine sehr detaillierte Aussagenschärfe und sind als die individuelle, ortskonkrete Umsetzung von Zielen und Ansprüchen zu verstehen, die auf konzeptioneller Ebene aufgestellt wurden. Diese allgemein-abstrakten Anforderungsmaßstäbe und Beurteilungskriterien für die intendierte Zentrenausstattung werden in einem „Zielkatalog für Stadtteil- und Nahversorgungszentren“ in der Übersicht postuliert. Der Katalog ist als Ausdruck einer konzeptionellen Problembehandlung Bestandteil des STEP und wird hier als Tabelle 7-30 wiedergegeben. Grundlage seiner Erarbeitung waren verschiedene empirische Erhebungen. „Aus den Ergebnissen der Befragung und den Leitbildern der Stadtentwicklungsplanung wurde ein zukünftiges Anforderungsprofil an die Stadtteilzentren formuliert. Es orientiert sich zum einen an der jeweiligen Kategorie der Stadtteil- bzw. Nahversorgungszentren, zum anderen an der Struktur des dazugehörigen Einzugsbereichs“ (STEP Zentren, S. 12). Nahversorgungszentren (D-Zentren) versorgen nach dieser Vorstellung eine Bevölkerungsmantel von bis zu ca. 10.000 Personen als Nahbereich vor allem mit Waren des kurzfristigen Bedarfs, wobei im Lebensmittelsortiment eine breite Auswahl gewährleistet sein soll. Als Kundenmagnet eines Nahversorgungszentrums dient ein Supermarkt, während insgesamt eine Angebotsagglomeration aus 5-10 weiteren Betrieben mit Nahversorgungssortiment oder Fachhandelsgeschäften anzustreben ist. Der größte Betrieb soll dabei über eine Verkaufsfläche bis zu 1.000 qm verfügen, die übrigen jedoch darunter bleiben. Neben einer guten Erreichbarkeit für den nicht-motorisierten Verkehr durch Fuß- und Radwege, sorgt ein ÖPNV-Haltepunkt für eine gute Anbindung im Nahverkehr. Durch Parkflächen sollen jedoch auch für den Kfz-Verkehr gute Besuchsvoraussetzungen geschaffen werden.

Vor dem Hintergrund dieser allgemeinen Anforderungen werden die Zentrenpässe dann mit den konkreten Planungs- und Maßnahmenaussagen für die einzelnen Zentren ausgearbeitet.

Tabelle 7-30: Zielkatalog für Stadtzentrum sowie Stadtteil- und Nahversorgungszentren in Leipzig

	A-Zentrum (Stadtzentrum)	B-Zentrum (Stadtteilzentrum)	C-Zentrum (Stadtteilzentrum)	D-Zentrum (Nahversorgungszentrum)
<b>1. Einzugsbereich</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesamtstädtisch</li> <li>• Überörtlich</li> <li>• Ca. 1 Mio. EW</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teilstädtisch</li> <li>• Z.T. überörtlich</li> <li>• Ca. 50.000 – 100.000 EW</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stadtteil / Stadtbezirk</li> <li>• Ca. 20.000 – 50.000 EW</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wohnumfeld / Nahbereich</li> <li>• Bis ca. 10.000 EW</li> </ul>
<b>2. Branchenmix</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle Bedarfsbereiche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle Bedarfsbereiche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schwerpunkt kurz- und mittelfristiger Bedarf</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schwerpunkt kurzfristiger Bedarf</li> </ul>
<b>3. Sortimente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Breit und tief</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Breit und teilweise tief</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Breit bei Lebensmitteln und in mehreren Non-Food-Segmenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Breit bei Lebensmitteln</li> </ul>
<b>4. Betriebsgrößenmix</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2–3 Betr. &gt; 10.000 qm</li> <li>• 300–500 sonst. Betr.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5–10 Betr. &gt; 1.000 qm</li> <li>• Ca. 80–100 sonst. Betr.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1–2 Betr. &gt; 1.000 qm</li> <li>• Ca. 20 sonst. Betr.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 Betr. bis 1.000 qm</li> <li>• Ca. 5–10 sonst. Betr.</li> </ul>
<b>5. Kundenmagneten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In allen Branchen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In mehreren Branchen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strukturprägende Betriebe meist im Food-Sektor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supermarkt</li> </ul>
<b>6. Betriebstypenmix</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kaufhäuser</li> <li>• Textilvervollsortimenter</li> <li>• Spez. Fachhandel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evtl. Kaufhäuser</li> <li>• Textilvervollsortimenter</li> <li>• SB-Warenhaus</li> <li>• Fachmärkte</li> <li>• Fachhandel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supermarkt</li> <li>• Textilfachmarkt oder kleinere Fachmärkte</li> <li>• Fachhandel</li> <li>• Lebensmittelhandwerk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supermarkt</li> <li>• Lebensmittelhandwerk</li> <li>• Fachhandel</li> </ul>
<b>7. Preissegment</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mittleres bis gehobenes Niveau in allen Branchen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gehobenes Niveau in ausgewählten Branchen</li> <li>• Mittleres Niveau in allen Branchen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unteres bis mittleres Niveau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unteres bis mittleres Niveau</li> </ul>
<b>8. Veranstaltungen / Animation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Überregionale Events</li> <li>• Großveranstaltungen</li> <li>• Zielgruppenveranstaltungen</li> <li>• Musik-/Theaterfestivals</li> <li>• Kinderbetreuung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stadtteilveranstaltungen</li> <li>• Stadtteilwettbewerbe</li> <li>• Verkaufspräsentationen</li> <li>• Lokalkunst</li> <li>• Kinderanimation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stadtteilveranstaltungen</li> <li>• Stadtteil- u. Flohmärkte</li> <li>• Familienfeste</li> <li>• Kinderanimation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Außenverkauf</li> <li>• Kinderanimation</li> </ul>
<b>9. Orientierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientierungstafeln</li> <li>• Broschüren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientierungstafeln</li> <li>• Branchenführer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientierungstafeln</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Firmierung (Außenwerbung der Betriebe)</li> </ul>
<b>10. Komplementärnutzungen</b>	<b>Dienstleistungen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Öffentliche Verwaltung</li> <li>• Post</li> <li>• Finanzdienstleister (incl. Banken)</li> <li>• Konsumorient. Dienstl.</li> <li>• Freie Berufe</li> <li>• Ärzte</li> </ul>	<b>Dienstleistungen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Außenstellen der öff. Verwaltung</li> <li>• Poststellen</li> <li>• Bankfilialen</li> <li>• Konsumorient. Dienstl.</li> <li>• Freie Berufe</li> <li>• Ärzte</li> </ul>	<b>Dienstleistungen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Außenstellen der öff. Verw. Oder Bürgerbüro</li> <li>• Poststelle</li> <li>• Bankfiliale(n)</li> <li>• Freie Berufe</li> <li>• Ärzte</li> <li>• Ladenhandwerk</li> </ul>	<b>Dienstleistungen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Postagentur</li> <li>• Bankfiliale o. Cash Point</li> <li>• Ärzte</li> <li>• Ladenhandwerk</li> </ul>
	<b>Gastronomie:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Restaurants</li> <li>• Kommunikations- und Trendgastronomie</li> <li>• Bistro/Cafés/Bar</li> </ul>	<b>Gastronomie:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Restaurants</li> <li>• Bistro/Cafés/Bar</li> <li>• Fast-Food</li> </ul>	<b>Gastronomie:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Restaurants</li> <li>• Fast-Food</li> </ul>	<b>Gastronomie:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Restaurants</li> <li>• Fast-Food</li> </ul>
	<b>Freizeit:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Veranstaltungsräume / -plätze</li> <li>• Theater, Oper, Konzertsaal</li> <li>• Großkinos</li> <li>• Entertainment Center</li> <li>• Priv. Kultur- und Freizeitanbieter (incl. Diskotheken)</li> <li>• Stadtbibliothek</li> </ul>	<b>Freizeit:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sport/Fitness/Wellness</li> <li>• Stadtbibliothek</li> <li>• Diskotheken</li> <li>• Kulturelle Angebote</li> </ul>	<b>Freizeit:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fitness/Wellness</li> <li>• Stadtbibliothek</li> <li>• Kulturelle Angebote (auch Programmkinos)</li> </ul>	<b>Freizeit:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fitness/Wellness</li> <li>• Z.T. Stadtbibliothek</li> </ul>
<b>11. Verkehr</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• S-Bahn, zentraler ÖPNV-Knoten</li> <li>• Fußgängerzone</li> <li>• Fahrradkonzept</li> <li>• Verkehrsber. Bereiche</li> <li>• Wirtschaftsverkehrskonzept</li> <li>• Hilfsdienste für Ältere und Behinderte</li> <li>• Barrierefreiheit, barrierefreie Wege</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Straßenbahnhaltepunkt</li> <li>• Fußgängerzone/Mall</li> <li>• Fußgänger-, Fahrradkonzept</li> <li>• Parkierungsflächen</li> <li>• Hilfsdienste für Ältere und Behinderte</li> <li>• Barrierefreiheit, barrierefreie Wege</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Straßenbahnhaltepunkt</li> <li>• Fußwegeanbindung</li> <li>• Fußgänger-, Fahrradkonzept</li> <li>• Parkierungsflächen</li> <li>• Barrierefreiheit, barrierefreie Wege</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ÖPNV- Haltepunkt</li> <li>• Fußwegeanbindung, Fußgänger-, Fahrradkonzept</li> <li>• Parkierungsflächen</li> <li>• Barrierefreiheit, barrierefreie Wege</li> </ul>

Quelle: Leipzig, BzS 2000:19.

Beispielgebend sollen hier mit Tabelle 7-31 die für die Entwicklung des Stadtteilzentrums „Lindenauer Markt“ vorgesehenen Handlungsschritte und Maßnahmen in Auswahl wiedergegeben werden (vgl. im folgenden Leipzig, STEP Zentren 2000): Ausgehend von dem Befund einer relativ niedrigen, kleinbetrieblich strukturierten Verkaufsflächenausstattung von etwa 2.000 qm, die bei einem Defizit im Lebensmittelangebot (13 % der vor Ort befindlichen Verkaufsfläche) zwar alle anderen Hauptwarengruppen abdeckt, aber nur eine geringe

Marktdurchdringung erreicht, soll der Standortbereich Lindenauer Markt mit seinen zum damaligen Zeitpunkt ca. 40 Betrieben durch gezielte Geschäftsansiedlungen und städtebauliche Umgestaltungsmaßnahmen zu einem Stadtteilzentrum (C-Zentrum mit hier ca. 15.600 Personen als Bevölkerungsmantel) für den Versorgungsraum Leipzig-Altwest fortentwickelt werden.

Als bereits vorhandene Potentiale sollen insbesondere die Wochenmarktfunktion, der Angebotsmix aus Dienstleistungs-, Gastronomiebetrieben, Kulturbetrieben und Arztpraxen sowie die Erweiterungsmöglichkeiten, die in Form vorhandener Baulücken bestehen, mit geeigneten Maßnahmen in den Entwicklungsprozeß einbezogen werden. Vor allem soll - dies wurde als wichtigstes Entwicklungshemmnis identifiziert - eine Neuordnung der Verkehrssituation erfolgen, um insbesondere der Entstehung großzügiger Verkehrs- und Aufenthaltsräume zu dienen, die mit einer entsprechenden Qualitätssteigerung für Fußgänger verbunden sind.

**Tabelle 7-31: Auszug aus dem Zentrenpass für das C-Zentrum „Lindenauer Markt“ in Leipzig**

Einzelhandelsausstattung in qm Vkf		Komplementärnutzungen
Nahrungs- und Genußmittel	275	<b>Dienstleistungen:</b> 3 Bankfilialen, Reisebüro, 4 Versicherungsbüros, 3 Rechtsanwälte, Notar, Lohnsteuerhilfe, Immobilienmakler, Werbeagentur, Fahrschule, Allgemeinmediziner, 2 Zahnärzte, 5 Fachärzte, Heilpraktiker, Diabetes-Zentrum, Nagelstudio; <b>Gastronomie:</b> 2 Schnellimbisse, 2 Bäckerei-Stehcafés, 2 Schankwirtschaften, Eis-café, Café, italienisches Speiserestaurant; <b>Freizeit:</b> Theaterhaus am Lindenauer Markt e.V., Videothek;
Gesundheit, Körperpflege	585	
Blumen, Pflanzen, zool. Bedarf	130	
Bücher, PBS, Spielwaren	180	
Bekleidung, Schuhe, Sport	250	
Elektrowaren	100	
Hausrat, Einrichtung, Möbel	270	
Sonstiger Einzelhandel	260	
Einzelhandel gesamt	2.050	
Empfehlungen zur Aufwertung des C-Zentrums Lindenauer Markt		
Branchenmix	Lebensmittel, Friseur, Buchhandlung/Zeitschriften, Oberbekleidung gemischt, Herrenbekleidung, Anti-quitäten/Kunst, Haus-, Tisch-, Bettwäsche, Foto	
Komplementärnutzungen	Allgemeinmediziner, Bistro, Steuerberater, Fitneß-Studio, Wellness	
Städtebau	<ul style="list-style-type: none"><li>• Abriß Marktbaracke, Errichtung gastronomischer Pavillon</li><li>• Einrichtung öffentlicher Toiletten</li><li>• Einfassung der Wertstoffcontainer am Markt</li><li>• Austausch Beleuchtungsanlage, mit historisierenden Beleuchtungskörpern</li><li>• Kommunikationsorientierte Gestaltung und Anordnung der Sitzmöblierung</li><li>• Erweiterung Kinderspielplatz in der Passage</li><li>• Erweiterung Wochenmarktpläche</li><li>• Beseitigung Verbuschung in Grünanlagen, Schaffung einer Sicht- und Wegeverbindung von beiden Seiten des Marktes</li><li>• Aufstellung weiterer Müllbehälter, Imagekampagne „Sauberes Lindenau“</li><li>• Überbauung bzw. städtebauliche Ordnung Baulücken / Brachflächen auf der Marktnord- und Marktsüdseite</li><li>• Funktionalräumliche Verknüpfung des Marktes mit der Odermannstraße</li></ul>	
Absatzpolitik	<ul style="list-style-type: none"><li>• Definition Leitbild für den Geschäftsbereich, werbetechnische Umsetzung des Leitbildes (Logo), Stärkung <i>corporate identity</i></li><li>• Branchenführer auf der Straßenbahnhaltestelle</li><li>• Werbung mit historisierenden Geschäftsbildern</li><li>• Kennzeichnung Geschäftseingangsbereiche (Teppiche, Blumenampeln etc.)</li><li>• Bewegliche Elemente in der Schaufenstergestaltung, Warenanordnung nach verkaufspsychologi-schen Kriterien</li></ul>	
Verkehr	<ul style="list-style-type: none"><li>• Erarbeitung Parkraumkonzept</li><li>• Neuregelung Wirtschaftsverkehr</li><li>• Verbreiterung Fußgängerbereich auf Marktnordseite (Ermöglichung Außenverkauf, Aufstellung Kinderanimationsgeräte)</li><li>• Anlage zentraler Fahrradabstellplatz</li></ul>	
Sonstiges	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kommunikationsgastronomie in der Passage</li><li>• Berollbarkeit der Geschäfte</li></ul>	

Quelle: Leipzig, BzS 2000.

Die endgültige Konkretion und Realisierung von Maßnahmen nach den konzeptionellen Vorgaben erfolgt jedoch - auf der Basis der Zentrenpässe - erst in einem Planungsprozeß, der

auf Zentrenebene, d.h. vor Ort und unter aktiver Beteiligung der dort maßgeblichen Akteure und Öffentlichkeit, anzustrengen ist. Dieser Planungsprozeß zielt letztlich auf die Erarbeitung eines lokalen Zentrenentwicklungsprogrammes ab. Erst in diesem Schritt werden dann quantitative Aussagen über spezifische Einzelhandelsansiedlungen erarbeitet.

Auch das Vorgehen in Karlsruhe, das dem Leipziger Beispiel ganz ähnlich ist, erreicht auf der konzeptionellen Ebene kein quantifizierendes Aussagenniveau. Für ein B-Zentrum, sechs D-Zentren sowie für acht neue Nahversorgungsgruppen, die „bisher durch städtebauliche Mängel und Angebotslücken“ gekennzeichnet waren, werden zur „Zentrenplanung“ (vgl. Karlsruhe, VEZM, S. 65) Handlungsschritte benannt, „um bestehende oder zu erwartende Angebotsdefizite zu decken, die Stadtteilbindung zu erhöhen und gegen die Konkurrenz nicht-integrierter Einrichtungen bestehen zu können“ (Karlsruhe, VEZM, S. 65). Das auch in diesem Fall zum Teil noch weiter ausfüllungsbedürftige Konkretionsniveau kann exemplarisch an den Aussagen für das D-Zentrum Hagsfeld vorgeführt werden, für das folgende Planungsabsichten bestehen: „Erweiterung in nördlicher Richtung zur Mitversorgung der geplanten Neubaugebiete ‚Nord‘, ‚Auf der Güb‘ und ‚Geroldsäcker‘; Verdichtung der bisher lückenhaften Geschäftslage, Verbesserung des Lebensmittelangebots, Ansiedlung eines zweiten Lebensmittelmarktes im Norden“ (Karlsruhe, VEZM, S. 65).

In Leipzig wie in Karlsruhe werden daher - im Gegensatz zu den meisten anderen der untersuchten Planungsansätzen, die nicht einmal diesen Schritt unternahmen - die zu adressierenden Handlungsfelder sehr genau vorbestimmt ohne aber ein quantitatives Anspruchsprofil oder absolute Zielgrößen zu formulieren. Die Festlegung der einzelnen zu ergreifenden Maßnahmen bleibt zum Teil auch an dieser Stelle noch offen und erfolgt erst auf einer nachgeordneten Ebene.

### ***Problem des Maßstabssprungs der Nahversorgungsbetriebe***

In Zusammenhang mit der planerischen Behandlung des Nahversorgungsproblems tritt vor dem Hintergrund des unterdessen in die Großflächigkeit führenden Maßstabssprungs (vgl. Kapitel 4.1.1 und 4.3.3) der Einzelhandelsbetriebstypen, welche die Nahversorgung hauptsächlich tragen (Supermärkte, Lebensmittel- und Drogeriediscounter), die Frage auf, welcher Umgang mit der Besetzung von Streulagen, zentren- bzw. wohnsiedlungsfernen Standorten oder Standorten innerhalb von Zentren niedrigster Hierarchiestufe durch solche Betriebe erfolgen soll. Hier kann der Planungsansatz der Stadt Braunschweig eine beispielhafte Antwort geben, denn dort sind „künftig folgende Entwicklungsleitlinien zu beachten:

- In den örtlichen Versorgungsbereichen (...) sind alle ‚kleineren‘ Einzelhandelseinrichtungen zulässig, insbesondere solche, die der Nahversorgung des jeweiligen Stadtteils bzw. Stadtquartiers mit Gütern des täglichen Bedarfs dienen.
- Alle außerhalb der örtlichen Versorgungsbereiche liegenden Läden genießen Bestandschutz und können sich im gesetzlich zulässigen Rahmen erweitern.
- Außerhalb der örtlichen Versorgungsbereiche sollen an neuen Einzelhandelseinrichtungen in der Regel nur noch Kioske genehmigt werden.
- In Gewerbegebieten sollen ‚kleinere‘ Einzelhandelseinrichtungen, die der wohnungsnahen Versorgung des Siedlungsbereiches dienen, sogenannte ‚Betriebe der Erstversorgung der Bevölkerung mit Gütern des täglichen Bedarfs‘ (insbesondere der Branchen Lebensmittel, Drogeriewaren, Textilien, Schuh- und Lederwaren) generell nicht mehr genehmigt werden“ (Braunschweig, ZKE, S. 24).

Gleichzeitig ist durch Grundsatzbeschluß festgefügt, daß großflächige Einzelhandelsbetriebe mit mehr als 1.200 qm Verkaufsfläche generell „in Misch-, Gewerbe- oder Industriegebieten (...) nicht mehr genehmigungsfähig“ sind (Braunschweig, ZKE, S. 23).

Mit diesem Bündel von Selbstbindungen bzw. Planungsgrundsätzen ist die Stringenz der angestrebten Zentrenorientierung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung herzustellen, denn großflächige Formate von Nahversorgungsbetrieben können keine davon außerhalb liegenden Standorte mehr einnehmen. Als Ausnahmeregelung ist denkbar, daß ein nahversorgungsgerechter großflächiger Einzelhandelsbetrieb im Einzelfall außerhalb der vorgesehenen Zentrenbereiche bzw. Versorgungsräume angesiedelt werden kann, wenn nachgewiesen wird, daß er die intendierte Zentrenstruktur nicht schädigt und er zugleich der Nahversorgung eines darauf orientierten Siedlungsbereiches dient, der andernfalls unterversorgt bleiben würde.

In Dortmund soll den geänderten betriebswirtschaftlichen Tragfähigkeitszwängen von Nahversorgungsanbietern in besonderer Weise Rechnung getragen werden: Um auch zukünftig die „Sicherung und Stärkung der Nahversorgung durch einzelne Lebensmittelgeschäfte in den Wohngebieten als Ergänzung der Einkaufsmöglichkeiten in den Stadtbezirks- und Ortsteilzentren“ (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 1999:16) zu erreichen, wird als Maßnahme explizit davon abgesehen, eine pauschale Begrenzung der Verkaufsfläche von nahversorgungstragenden Einzelhandelsbetrieben mit Standorten in Wohnsiedlungsbereichen auf 700 qm Verkaufsfläche vorzunehmen - bewußt entzieht man sich hier den Vorgaben des nordrhein-westfälischen Einzelhandelserlasses: In Dortmund kann demnach die „Verkaufsfläche eines Supermarktes in Wohngebieten (...) im Einzelfall über der Obergrenze von 700 qm liegen. Besonders dann, wenn die Erweiterung eines bestehenden, für die Nahversorgung wichtigen Betriebs aus wirtschaftlichen Gründen notwendig wird und andernfalls der Standort aufgegeben werden müßte. Diese Notwendigkeit ist vielfach aufgrund allgemein wachsender Betriebsgrößen und wachsender Ansprüche der Kunden an Warenauswahl und Präsentation begründet. Dabei sollten im Einzelfall die Verkaufsflächen bis zu 1500 qm betragen dürfen“ (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 1999:16). Des weiteren steht einer Ansiedlung einzelner Lebensmittelgeschäfte in dezentralen Standorten, d.h. außerhalb der Zentrenräume, nichts entgegen, solange sie mit ihren Einzugsbereichen „keine deutlichen Überschneidungen mit dem Naheinzugsbereich eines Stadtbezirks- oder Ortsteilzentrums aufweisen. (...) Jedes Vorhaben bedarf im Einzelfall einer Prüfung“ (Dortmund, Ratsvorlage, Aug. 1999, S. 16) und es darf sich mit seiner Realisierung insbesondere auch kein Einzelhandelsschwerpunkt mit mehreren Fachgeschäften an diesem Standort entwickeln, der in Konkurrenz zu den gewachsenen Einkaufsbereichen tritt. In Gewerbegebieten dürfen grundsätzlich keine Einzelhandelsbetriebe mehr errichtet werden.

Demgegenüber geht man in Ludwigshafen einen anderen Weg, denn dort werden auch den großmaßstäblichen Betriebsformen des Lebensmittelhandels bzw. der Nahversorgung<sup>1</sup> ausdrücklich Ansiedlungsmöglichkeiten in Gewerbegebieten eröffnet: Solche Betriebe könnten in Ludwigshafen „auch in einem stadtteilnahen, gut erreichbaren Gewerbegebiet angesiedelt werden (...). Hier war in der Vergangenheit die Haltung der Stadt eher restriktiv, mit dem städtebaulichen Ziel, die Stadtteilzentren in ihrer Funktionalität zu sichern“ (hier und im folgenden Ludwigshafen, EH-Konzeption, S. 5). Diese Position wird nun aber aufgegeben:

<sup>1</sup> Explizit ist in der Quelle alleine vom Betriebstyp des „Discounters“ die Rede, aber dem Sinngehalt nach sind ganz offensichtlich auch Supermärkte und andere Nahversorgungsbetriebe gemeint.

„Wenn eine Ansiedlung eines Discounters im Stadtteilzentrum nicht möglich ist“, so schließt dies seine Ansiedlung an anderer Stelle, auch außerhalb der Zentren, jetzt nicht mehr aus. Immerhin möchten man in einem solchen Fall „auf eine gute (sic!) Zuordnung zum Stadtteil und zu Schwerpunkten der Wohnbebauung (...) achten“ und sich bemühen, „die Erreichbarkeit der Supermärkte zu Fuß, mit dem Fahrrad, mit dem Pkw und dem ÖPNV aus den versorgten Stadtteilen sicherzustellen“ (EH-Konzeption, S. 5). Wenigstens müssen aber, so die Zweifel am eigenen Vorgehen, „bei der oben skizzierten liberaleren Ansiedlungspolitik die Auswirkungen im konkreten Einzelfall bewertet werden“ (EH-Konzeption, S. 5).

Zu diesem Vorgehen ist kritisch anzumerken, daß es zum einen an einer Operationalisierung fehlt, in welcher Situation davon ausgegangen werden soll, daß eine Ansiedlung im Zentrum nicht möglich ist, und zum anderen großflächige Einzelhandelsbetriebe im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO - eine atypische Fallgestaltung ist alleine deshalb unwahrscheinlich, weil Lebensmittel und andere typischerweise der Nahversorgung zuzurechnende Sortimente als zentrenrelevant anzusehen sind - in Gewerbegebieten grundsätzlich unzulässig sind (vgl. Kapitel 6.8.2).

### **7.6.3 Ausweisung spezifischer Schutzgebiete im Sinne von „Vorbehalts-“ oder „Vorranggebieten“**

Angesichts der in den untersuchten Planungsansätzen sehr differenziert geäußerten Zielsetzungen, die teilweise das Ergreifen von Maßnahmen für oder gegen die Ansiedlung bestimmter einzelner Betriebstypen und Sortimente oder für oder gegen die Einzelhandelsnutzung genau beschriebener Raumkompartimente vorsehen (vgl. Kapitel 7.4), wäre es naheliegend, daß mit den Einzelhandelszentrenkonzepten spezifische Schutzgebiete im Sinne von Vorbehaltsgebieten<sup>2</sup> oder Vorranggebieten<sup>3</sup> für bestimmte Nutzungen oder bestimmte Projekte bzw. Betriebe ausgewiesen würden. Damit könnte eine Protektion ausgewählten Bestandes oder die Prävention bzw. die Förderung der Ansiedlung bestimmter Betriebe bereits im Vorfeld der rechtsförmlichen Planung in bestimmten Gebieten verfolgt werden.

Die Untersuchung der gewählten Fallbeispiele brachte jedoch hervor, daß in nur einer Stadt - und dies auch nur ansatzweise - ein solches Konstrukt Verwendung findet: In Leipzig ist im Hinblick auf die beabsichtigte Stärkung der Innenstadt die „Erweiterung von oberzentralen Funktionen über den Promenadenring hinaus (...) im Prognosezeitraum des Stadtentwicklungsplans restriktiv zu handhaben“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 19), worunter auch großflächige Einzelhandelsvorhaben mit Sortimenten, die zentrenrelevant und dem mittel- und langfristigen Bedarf zuzurechnen sind, fallen. Entsprechende Einrichtungen sind ausschließlich im räumlich so umschriebenen Innenstadtbereich gewünscht und genießen dort Ansiedlungsvorrang. Mithin besteht außerhalb des Promenadenrings ein Ansiedlungsvorbehalt für andere als die oberzentralen Funktionen.

Nur für einen einzigen anderen Sachbereich ließen sich darüber hinaus Aussagen feststellen, die im Sinne des Gedankens eines Vorbehalts- bzw. Vorranggebietes interpretiert werden können. In 11 Fallbeispielen werden auf konzeptioneller Ebene ausdrücklich Anstrengungen

<sup>2</sup> Der in Frage stehenden raumbedeutsamen Nutzung wird in der Konkurrenz mit anderen Nutzungen bei der Handlungsabwägung ein besonderes Gewicht zugebilligt.

<sup>3</sup> Eine andere als die vorgesehene Nutzung oder Funktion ist ausgeschlossen.

vorgesehen, Industrie- und Gewerbegebiete vor weiteren Einzelhandelsansiedlungen zu schützen, während sich dort sämtliche anderen Gewerbe- bzw. Industriebetriebe im Rahmen der vorhandenen Festsetzungen weiterhin ansiedeln können (vgl. Kapitel 6.8.3.6 und 6.8.3.7). In der Konkretisierung auf der rechtsförmlichen Handlungsebene der Bauleitplanung zieht dies die entsprechende Immunisierung aller Gewerbe- und Industriegebiete gegen unerwünschte Einzelhandelsansiedlungen nach sich, welche die Änderung aller betreffenden Bebauungspläne erfordert. Der flächendeckende Ausschluß von bestimmten Arten oder von jedweden Einzelhandelsbetrieben aus Industrie- und Gewerbegebieten durch besondere Festsetzungen kommt der Wirkung eines Vorranggebietes für andere ausgewählte gewerbliche Nutzungen gegenüber der Einzelhandelsnutzung gleich.

Für den jenseits der baurechtlichen Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten liegenden Handlungskreis - etwa bezüglich des Einsatzes von Anreiz- und Gestaltungsmitteln - konnte in keinem einzigen Fallbeispiel die Ausweisung von Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten als Bezugsraumkategorien für oder gegen den Einsatz entsprechender Instrumente und Maßnahmen festgestellt werden. Denkbar wäre hier z.B. die Fixierung von Fördermitteln, die ggf. von der örtlichen Wirtschaftsförderungsgesellschaft oder ähnlichen berufenen Institutionen für die Existenzgründung im Einzelhandel beizutragen wären, auf bestimmte Förderräume, etwa die abgegrenzten Zentren. Gleiches wäre etwa auch für die Vermietung in kommunalem Eigentum befindlicher Geschäftsräume zu Vorzugspreisen vorstellbar.

#### **7.6.4 Maßnahmen zur Stärkung der City**

Die Entwicklungsperspektive der Innenstädte ist ein gegenwärtig besonders intensiv diskutiertes Problemfeld mit einem starken Einzelhandelsbezug. Gerade der Innenstadteinzelhandel soll im Selbstverständnis vieler Städte die zentralörtliche Bedeutung sowie ihre Wettbewerbsposition in der regionalen Konkurrenz um Besucher und Kaufkraft begründen und sichern (vgl. Kapitel 7.4.9). Von daher war es geboten, die Planungsansätze auch daraufhin zu untersuchen, ob und welche besonderen Maßnahmen darin zur „Stärkung der City“ vorgesehen werden. Entgegen der Erwartung stellten die Einzelhandelszentrenkonzepte auf diesen Punkt nur wenig konkret und in geringem Umfang ab. In lediglich sechs Fällen fanden sich nennenswerte Hinweise auf entsprechende Maßnahmen. Im einzelnen verfolgt man die Stärkung der jeweiligen City durch folgende Bestimmungen und Maßnahmen:

- Räumliche Erweiterung des Haupteinkaufsbereichs, um dadurch Entwicklungsflächen für den Einzelhandel zu schaffen (Bremen, Köln, Witten, Würzburg);
- Ausschließliche Zulassung der Ansiedlung von Angeboten und Einrichtungen mit „oberzentralem Charakter“ nur innerhalb der City (Leipzig);
- Generelle Fixierung der Expansion der Einzelhandelsverkaufsflächen auf den Standort City, d.h. Verräumlichung der ggf. bestehenden Flächenzusatzbedarfe ausschließlich dort (Erfurt). Auch die Nebenzentren, und seien sie auch höherer Ordnung, sind von weiteren Einzelhandelsansiedlungen ausgenommen;
- Verpflichtende Bindung der Expansion der Einzelhandelsverkaufsflächen mit innenstadt-relevanten Sortimenten an den Standort City (Erfurt). Als Variationsmöglichkeit kann sich dies einschränkend auch auf die Expansion entsprechender Verkaufsflächen beziehen, soweit sie alleine von großflächigen Anbietern erzeugt wird (Hildesheim). In beiden Fällen sind im Sinne des Regelungsinhaltes die Nebenzentren ausgenommen.



In einigen Städten ist die Festlegung von Zielen und Maßnahmen speziell zur Entwicklung der Innenstadt aber von vornherein Gegenstand eigenständiger und querschnittsorientierter Planungsansätze, die über eine rein einzelhandelsfachliche Betrachtung hinausgehen. So existiert etwa in Bremen ein „Innenstadtkonzept“ und in Dortmund ein „City-Konzept“<sup>4</sup>, während in Rostock die gesamte Innenstadt als förmliches Sanierungsgebiet ausgewiesen wird. In diesen werden dezidiert kleinräumige Maßnahmenkataloge unter starker Betonung städtebaulicher Aspekte ausgearbeitet, wobei teils bereits ganz handlungskonkret einzelne Projekte bzw. Vorhaben benannt werden. Flächenquantitäten und Angebotsqualitäten des Einzelhandels werden dort allerdings nicht detailliert thematisiert. Maßnahmen zur Stärkung der City - als höchstrangiges Zentrum der jeweiligen Stadt - werden ferner in einigen Fallbeispielen mit Hilfe von „Zentrenpässen“ dargestellt. Die in Kapitel 7.6.8 diskutierten konkret-unmittelbaren Maßnahmen vor Ort zur Entwicklung der Zentren kommen insofern grundsätzlich auch zur Stärkung der City in Frage.

### **7.6.5 Festsetzung einer räumlichen Einzelhandelszentrenstruktur**

Kernelement eines Einzelhandelszentrenkonzepts ist die Festlegung eines einzelhandelsspezifischen räumlichen Ordnungs- und Entwicklungsmodells (vgl. Abbildung 6-2), welches die Zentren und Einzelhandelsstandorte innerhalb der Stadt festlegt, in denen sich die zukünftige Entwicklung vollziehen soll. Unter einer Kategorienbildung der Zentren und Standortbereiche, die aufgabenspezifisch vorzunehmen ist und eine trennscharfe Verortung einzuschließen hat, entspricht dies der Verräumlichung der Ziele und Aussagen des Einzelhandelszentrenkonzepts. Erst auf der Basis eines solchen räumlichen Ordnungs- und Entwicklungsmodells ist es z.B. möglich, eine sortimentsabhängige Einzelhandelssteuerung nach dem Maßstab der siedlungsräumlichen Integrationsstufe des Standorts durchzuführen. Insofern handelt es sich bei seiner Erarbeitung innerhalb des Einzelhandelszentrenkonzepts um eine Maßnahme zur Vorbereitung des Einsatzes von Instrumenten. Dem Ordnungs- und Entwicklungsmodell kommt daher auch selbst Instrumentencharakter zu, denn mit ihm wird die räumliche Anspruchsgrundlage für unterschiedliche Konditionalprogramme geschaffen: In Raumkompartimenten spezifischer Struktur und/oder Entwicklungszielsetzung sind nur bestimmte Einzelhandelsvorhaben zulässig. So ist es etwa in Bochum das „Ziel des räumlichen Ordnungskonzeptes, die Eigenständigkeit der Stadtteile zu stärken“ und daher wird es zum „grundlegenden Bestandteil jeder Stadtteilplanung“ (Bochum, Konzept, S. 24): Das Konzept ist Vorgabe für die räumliche Struktur der Gesamtstadt und der Stadtteile selbst. Es regelt die generelle Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen, die zur Funktion der Stadtteile und ihrer Zentren als erforderlich erachtet werden und „es ermöglicht die Ableitung von Maßnahmen in allen Bereichen, die für die räumliche Entwicklung der Stadtteile von Bedeutung sind“ (Bochum, Konzept, S. 24). Hier stellvertretend angeführt für die planungspraktische Verwendung eines räumlichen Ordnungs- und Entwicklungsmodells in vielen anderen Städten, werden diesem Konzept in Bochum folgende Aussagen zu Stadtteilplanungen entnommen oder davon abgeleitet (vgl. Bochum, Konzept, S. 24):

- Zielvorstellungen zur Siedlungsstruktur;

<sup>4</sup> Mit den Inhalten: Nutzungsleitbild, Erschließung, Stadt-/Baustruktur, städtebaulich-architektonische Gestalt, Grün- und Freiraumplanung, Baumaßnahmen und Projekte (Vorstellung von Einzelvorhaben und Flächenprojekten (Revitalisierungsbereiche)); weitere Einzelkonzepte für die gesamte City sollen zu den Bereichen „Werbeanlagen“, „Inszenierung durch Licht“, „Wasser und Kunst“ sowie „Möblierung und Spielgelegenheiten“ erarbeitet werden (vgl. Stadt Dortmund 2000, City-Konzept).

- Zentrenstruktur (Größe, Bedeutung, Lage der Versorgungszentren);
- Funktionale Einstufung der Stadtteile und Zentren innerhalb des Stadtgebietes;
- Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen;
- Grundlage der Stadtbildbewertung;
- Grundlage für Wohnbau-, Gewerbe- und Freiflächenplanung;
- Standortbewertungen;
- Gebietsauswahl für Stadterneuerung und Wohnumfeldverbesserung;
- Umbau / Rückbau von Straßen und Auswahl von Verkehrsberuhigungsgebieten;
- Grundlagen zum Ausbau des ÖPNV.

Aus den angegebenen Verwendungszwecken wird auch noch einmal der Instrumentencharakter deutlich. Ob die Festsetzung einer räumlichen Einzelhandelszentrenstruktur, wie in Bochum, Gegenstand eines umfassenden allgemeinen Siedlungsstrukturmodells ist, oder ob sie eigenständig (mit entsprechenden Rückkopplungen zu anderen fachlichen oder überfachlichen räumlichen Planungen) erarbeitet wird, ergibt sich aus der Grundanlage des Planungsansatzes (vgl. Kapitel 7.2.4). Unabhängig von der fachlichen Zuordnung und von der Genese des Planungsansatzes ist es für die Realisation des hier wie dort gleichen Ziels einer verbesserten räumlichen und in der Regel zentrenorientierten Steuerung der Einzelhandelsentwicklung aber unabdingbar, über ein Modell der angestrebten räumlichen Zentren- bzw. Einzelhandelszentrenstruktur zu verfügen (vgl. Abbildung 6-2). Inwieweit und in welcher Art und Weise dies in den Untersuchungsstädten der Fall war, wird nachfolgend gezeigt.

#### **7.6.5.1     *Reproduktion tradierter planerischer Zentrenausweisung oder Aktualisierung der planerischen Zentrensysteme?***

Wie bereits gesagt, tritt bei der Erarbeitung eines Einzelhandelszentrenkonzepts die Frage auf, in welcher Art und Weise seine Verräumlichung erfolgen soll: Die Mehrzahl der Kommunen kann mittlerweile entweder auf bereits vorhandene allgemeine Siedlungsstrukturmodelle für das gesamte Gemeindegebiet zurückgreifen, die im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung entstanden sind, oder auf originär einzelhandelspezifisch entstandene Ordnungs- und Entwicklungsmodelle. In beiden Fällen liegt eine räumliche Festlegung von Zentren und Standortbereichen vor. Für die Inkorporierung dieser Ordnungs- und Entwicklungsmodelle in ein Einzelhandelszentrenkonzept ist aber entscheidend, von welcher Aktualität, d.h. von welcher Anpassungsnotwendigkeit sie sind.

Demgegenüber verfügen allerdings auch einige wenige Städte über noch gar keine derartigen planerischen Zentrenmodelle, so daß sie im Falle des Entschlusses zur Aufstellung eines Einzelhandelszentrenkonzepts ein solches erstmalig aufstellen müssen. Insbesondere für Kommunen in den Neuen Bundesländern kann das der Fall sein (vgl. Kapitel 5.5). In der vorliegenden Untersuchung konnte dies jedoch für keine Beispielstadt festgestellt werden.

Ist bereits ein Zentrensystem vorhanden, so stellt sich neben der Frage nach seiner Aktualität auch die Frage nach seinem empirischen Gehalt bzw. nach seiner Entstehungsgeschichte. Hier ist zu unterscheiden zwischen solchen Zentrensystemen, die einst im Sinne normativer Setzungen (als Entwicklungsleitbilder, die im Zielhorizont abgefaßt sind) sowie teils unter relativer Vernachlässigung empirischer Fakten der gegebenen Siedlungsstruktur geschaffen wurden (vgl. Kapitel 5.6) einerseits, und andererseits solchen, deren räumlicher Zentrenverteilung und Zentrenhierarchie eine Abstraktion der tatsächlich vorgefundenen Realität zugrunde liegt, die faktenbasiert ist und entsprechend auf empirischen Erhebungen beruht.

Hier steht der grundsätzlich zu bewältigende Zielkonflikt für die Planungspraxis im Hintergrund, einerseits eine hohe Erreichbarkeit der Gemeinbedarfsflächen bzw. der privaten und öffentlichen Versorgungseinrichtungen zu gewährleisten, andererseits aber eine ökonomisch günstige bzw. mindestens notwendige Größenordnung der Einrichtungen zu realisieren bzw. zu ermöglichen (vgl. Breitling, 1968:41-42).

Es muß davon ausgegangen werden, daß eine reine Reproduktion tradierter Zentrensysteme in Einzelhandelszentrenkonzepten für die Einlösung ihrer Zielvorstellungen unzulänglich ist: Zum einen unterliegt die räumliche Planung grundsätzlich der Notwendigkeit, ihre Ziele, Inhalte und Instrumente in gewissen Zeitabständen einer kritischen Revision zu unterziehen. Zum anderen fanden zum Teil die Zentrensysteme der „ersten Generation“ trotz ihrer jahrzehntelangen nominellen Gültigkeit als stadtplanerisches Oberziel der örtlichen Raumentwicklung nie eine tiefergehende Entsprechung in der gebauten Realität und verblieben somit weitgehend planerische Fiktionen. Vielmehr ist es unbedingt erforderlich, daß das Zentrensystem, das als Kernelement eines Einzelhandelszentrenkonzepts zu spezifizieren ist, sowohl im Hinblick auf bauliche Siedlungsstrukturen als auch im Hinblick auf die räumliche Verteilungssituation des Betriebsbesatzes auf aktuellen Bestandsfakten beruht. Ohne diese Kenntnisse kann es nicht als räumliches Ordnungs- und Entwicklungsmodell im Sinne der verfolgten Zielsetzungen dienen.

Steht die Planungsverwaltung also vor der Entscheidung, ein ggf. bereits vorhandenes Zentrensystem in ein Einzelhandelszentrenkonzept zu übernehmen, so ist dafür die Frage maßgeblich, welche Veränderung der Realität seit dessen Inkraftsetzung eingetreten sind: Inwiefern stimmen die planerischen Sein-Sollens-Aussagen vergangener Tage mit den zwischenzeitlich eingetretenen räumlichen Entwicklungstatsachen überein? Handelt es sich um ein erst in jüngster Vergangenheit erarbeitetes, auf empirische Fakten gestütztes Zentrensystem, so ist ein Auseinanderfallen von Realität und Planinhalt eher unwahrscheinlich und die Weiterverwendung des Zentrensystems naheliegend. Verhält sich dies jedoch anders, so ist das Zentrensystem anzupassen: Dies umfaßt sowohl die Aufgabe einer deskriptiven Bestandserfassung (vgl. Kapitel 8.2.1) als auch die kritische Überprüfung von Planungsaussagen, die sich ggf. auf einen in Zukunft liegenden, als erstrebenswert angesehenen Entwicklungshorizont des Zentrensystems beziehen (normatives Zentrensystem). Über diese Notwendigkeit war man sich beispielsweise in Mülheim / Ruhr ganz klar, hier waren insgesamt „sowohl grundlegend die Systematik der Zentreneinteilung (A, B, C, D, E-Zentren) zu überarbeiten, als auch die Fachmarktstandorte in ein solches Konzept einzubinden. Darüber hinaus war auch die Frage zu klären, wie sich die Zentrentypen A, B, C, D, E definieren und ab welcher Größenordnung (z.B. der Verkaufsfläche) sie als solches ausgewiesen werden können“ (Mülheim, EHK, S. 24-25).

Vor dem aufgezeigten Hintergrund war es unter den analysierten Fallbeispielstädten auch am häufigsten der Fall (11 Städte: Bochum, Bremen, Cottbus, Hamburg, Karlsruhe, Leipzig, Ludwigshafen, Mülheim / Ruhr, Münster, Witten), daß das für das Einzelhandelszentrenkonzept benötigte Zentrensystem durch Rückgriff auf oder unter Berücksichtigung eines bereits vorhandene Zentrensystems erarbeitet wurde. So wurden die vorhandenen Zentrensysteme durch Modifikationen in verschiedenen Sinnrichtungen an die aktuelle Realität angepaßt. Daher war die Mehrzahl der untersuchten Planungsansätze (14 Stück: Augsburg, Bochum, Cottbus, Dortmund, Freiburg, Hagen, Köln, Leipzig, Ludwigshafen, Magdeburg, Mülheim / Ruhr, Münster, Witten, Würzburg) auch mit der Durchführung empirischer Erhebun-

gen zur räumlichen Verteilung des örtlichen Einzelhandelsbesatzes verknüpft. Die Modifikationen des neuen gegenüber dem bislang vorhandenen Zentrensystems bestanden darin, daß die Zahl der Zentren erhöht (Leipzig, Ludwigshafen, Münster, Witten) oder reduziert (Hamburg, Mülheim / Ruhr) wurde, daß eine Höherstufung (Karlsruhe) oder eine gleichzeitige Höher- und Herabstufung (Mülheim / Ruhr) von Zentren vorgenommen wurde, oder daß das Zentrensystem um eine Hierarchiestufe erweitert wurde (Leipzig).

Dies entspricht den Feststellungen der Untersuchung von Brake/Karsten/Schünemann (vgl. 1998:19) zur Zentrenplanung in 12 großstädtischen Agglomerationen. In deren Analyse zeigte sich im Ergebnis, daß bei der „Aktualisierung von Zentrenkonzepten (...) zwei Spielarten von Veränderungen festzustellen“ sind: Zum einen wurde in „einigen Städten (...) die Gesamtzahl der ausgewiesenen Zentren reduziert. In diesen Städten wird davon ausgegangen, daß nur eine Konzentration der Zentrenentwicklung auf weniger Zentren die Leistungsfähigkeit der verbleibenden Zentren sicherstellen kann“ (Brake/Karsten/Schünemann, 1998:19). Zum anderen ließ sich in Einzelfällen die Einführung einer neuen Zentrenkategorie feststellen, die der (gezielten) Entwicklung „zentrenverträglicher innerstädtischer Agglomerationen Rechnung trägt“ (Brake/Karsten/Schünemann, 1998:19 und 21). Zum dritten benennen wieder andere Städte solche Agglomerationen zwar ebenfalls gesondert, dabei wollen sie diese jedoch nicht als eigenständige Zentren oder als Sondertypen von Zentren verstehen, sondern sie stellen sie in der jeweiligen Zentrensystematik als Kategorie eigener Art neben die „Zentren“. Dem entspricht die Beobachtung der eigenen Untersuchung, daß in den Fallbeispielstädten vorhandene oder geplante Entwicklungsbereiche für den großflächigen nicht-zentrenrelevanten Einzelhandel uneinheitlich einmal als „Zentren“ und einmal gerade nicht als Zentren behandelt werden (vgl. Kapitel 7.5.6 und unten).

Folgende Gründe für eine notwendige Modifikation bereits vorhandener Zentrensysteme als Kernelement von Planungsansätzen zur räumlichen Einzelhandelssteuerung ließen sich bei der Plananalyse der Fallbeispielstädte feststellen:

- Durch vorgesehene großmaßstäbliche Stadterweiterungsvorhaben entsteht der Bedarf nach neuen Versorgungskernen. Beispielsweise ist in Münster im Rahmen einer Siedlungspolitik, die auf das „Einfangen“ der Wohnsuburbanisierungsbewegung innerhalb der eigenen Stadtgrenzen ausgerichtet ist, die Neuanlage ganzer Stadtteile vorgesehen (der neue Flächennutzungsplan ist dimensioniert auf die Neuanlage von 23.000 Wohnungen unter einer Flächenneuanspruchnahme von 300 ha), wobei dies die Errichtung von alleine fünf neuen „Versorgungszentren Stadtteilmitte“ erfordert (vgl. Münster, KG 1997:14).
- Durch Nichtübereinstimmung der tatsächlichen Raumentwicklungsprozesse mit den Entwicklungen, die zu einem vergangenen Zeitpunkt erwartet und den einstigen Planentwürfen zugrunde gelegt wurden, kommt es zu einem Auseinanderklaffen der heutigen Realität und ihrer Abbildung in den unverändert gültigen Planwerken, die - jedenfalls nominell - Verbindlichkeit beanspruchen.

So hatte sich zum Beispiel in Karlsruhe auch der vormalige Flächennutzungsplan bereits eines zentralörtlich-hierarchischen Siedlungsstrukturkonzepts bedient; von diesem hatte sich aber die Realentwicklung teilweise weit entfernt, so daß das alte Zentrensystem dergestalt angepaßt worden ist, daß 10 Zentren, die im FNP 1985 noch als „C1-“ bzw. „C2-Zentren“ dargestellt waren, im neuen FNP-Entwurf zu „D-Zentren“ (7 Stück) oder noch weiter herabgestuft wurden, „weil sie (...) nicht die Standortkriterien eines Zentrums erfüllen“ (Karlsruhe, VEZM, S. 62). Ebenso bedurfte in Mülheim / Ruhr das „Zentrenkonzept (...) einer gründlichen Überarbeitung (...), denn das bislang gültige Zentrenkonzept

berücksichtigte Entwicklungen an neuen Einzelhandelsstandorten noch nicht, und es war in dieser Struktur unübersichtlich. Insgesamt war sowohl grundlegend die Systematik der Zentren-einteilung (A, B, C, D, E-Zentren) zu überarbeiten, als auch die Fachmarktstandorte in ein solches Konzept einzubinden“ waren (Mülheim, EHK, S. 24-25). Auch in Bremen haben nach dortiger Einschätzung des bislang gültigen Zentrensystems zwischenzeitlich

„Veränderungen innerhalb der Zentren (...) heute zum Teil Realitäten geschaffen, die dieser Systematik nicht mehr entsprechen. Insbesondere durch Umverteilungsprozesse im Einzelhandel und den damit verbundenen Kaufkraftabflüssen können einige Nebenzentren ihren Status als pulsierende Stadtteilzentren nicht mehr halten. Auch entsprechen einige Ortsteilzentren aufgrund des geringen und unausgewogenen Geschäftsbesatzes heute nicht mehr den an sie gestellten Anforderungen. Zum Teil bestehen auch Konkurrenzen zwischen den verschiedenen Zentren, so daß aus Gründen stadtplanerischer und volkswirtschaftlicher Rationalität eine neue Zentrenhierarchie entwickelt werden muß. Darin sind die Standorte oder Agglomerationen der inzwischen entstandenen großflächigen Einzelhandelseinrichtungen einzubeziehen“ (Bremen, SEK, S. 61).

Kritisch wäre hier freilich darauf hinzuweisen, daß die Bremer Baugenehmigungspraxis der Vergangenheit die im Zitat fast erstaunt festgestellte Entwicklung offensichtlich erst ermöglicht hat. Während in Bremen das „alte Zentrenkonzept von 1980 (...) neben der Innenstadt und dem Mittelzentrum Vegesack noch ein Netz von 17 Stadtteilzentren und 32 Ortsteilzentren“ vorsah, zeigt sich das neue Zentrenkonzept stark modifiziert und trägt der Tatsache Rechnung, daß die genannten Entwicklungen „das räumlich-funktionale Gefüge der Stadt seit den achtziger Jahren stark verändert“ haben (Bremen, SEK-Beschluß, S. 72).

- Damit ist die Frage nach dem Umgang mit städtebaulich nicht-integrierten Agglomerationen des großflächigen Einzelhandels angesprochen. Da sich solche Agglomerationen im Verlauf der vergangenen 30 Jahre vielerorts herausgebildet haben, sind sie in Einzelhandelszentrenkonzepten zu berücksichtigen. In welcher Art und Weise sie innerhalb der Zentrensystematik bzw. Zentrenhierarchie zu behandeln sind, dazu werden von den Beispielkommunen unterschiedliche Wege beschritten. Während sie von einem Teil als „Zentren“ verstanden werden, bleiben sie - jedenfalls innerhalb der Zentrensystematik - in anderen Beispielkommunen entweder gänzlich unberücksichtigt oder treten nominell nur als die nicht-integrierten Ordnungs- und/oder Entwicklungsbereiche des großflächigen Einzelhandels in Erscheinung, die sie tatsächlich sind. Ob und wie weit eine solche Agglomeration in Status Quo und Zielperspektive im städtebaulichen Sinn als „Zentrum“ begriffen werden kann, hängt davon ab, welche Sortimente dort verkauft werden dürfen. Insofern kann die Einordnung von städtebaulich nicht-integrierten Einzelhandelsagglomerationen in Abhängigkeit von der individuell gegebenen Situation erfolgen:
  - Handelt es sich ausschließlich um nicht-zentrenrelevante Sortimente, so fehlt - in der instrumentellen Logik der Sortimentsqualifizierung - von vornherein die Eignung der betreffenden großflächigen Geschäfte zur Zentrenbildung im städtebaulichen Sinne, wenngleich ihre Fähigkeit zur Agglomerationsbildung davon unberührt bleibt. So erfolgt etwa im Freiburger Beispiel (vgl. Freiburg, MZK 1994) die Erarbeitung des Zentrensystems in Orientierung an dem bereits bestehenden Zentrensystem, wobei dieses jedoch um Standortbereiche für den großflächigen Einzelhandel mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten ergänzt wird. Dieser darf teilweise auch nicht-integrierte Standorte einnehmen, die in einem „Positivkatalog“ wünschenswerter Entwicklungsflächen aufgelistet werden. Diese Entwicklungsräume nehmen aber nicht den Status von Zentren ein.

- Handelt es sich aufgrund von Steuerungsdefiziten der Vergangenheit hingegen um zentrenrelevante Sortimente und sind darüber hinaus ggf. auch bereits komplementäre Dienstleistungsanbieter und/oder ergänzende Freizeitfunktionen in der Agglomeration vorhanden, so kann - um hier aus der Not des nicht-integrierten Standorts eine Tugend zu machen - der betreffende Standortbereich auch als Zentrum in das neue Siedlungsstrukturmodell aufgenommen werden (Beispiel Ludwigshafen), auf das sich künftige Wohnsiedlungsentwicklungen mit ihren Versorgungsbedürfnissen beziehen sollen.
- Eine Überarbeitungs- und Anpassungsnotwendigkeit ggf. schon vorhandener planerischer Zentrensysteme kann sich auch daraus ergeben, daß Eingemeindungen stattgefunden haben, wie dies etwa im Fallbeispiel Leipzig (neben anderen Gründen) zutraf. Dies birgt nicht nur die Aufgabe, das Zentrensystem und die dem zugrunde liegende Zentrenhierarchie der Stadt auf neu dazukommende städtebaulich integrierte Zentren abzustimmen, sondern es müssen auch die Agglomerationen nicht-integrierter großflächiger Einzelhandelsbetriebe bzw. Einkaufs- und Fachmarktzentren, die häufig im vormaligen unmittelbaren Stadtumland entstanden sind, eingebunden werden.
- Zuletzt kann sich eine Anpassungsnotwendigkeit auch daraus ergeben, daß ein früheres Zentrensystem nicht auf der Grundlage von empirischen Erhebungen und operationalisierten typologisierenden Einordnungskriterien, sondern schlicht durch eine nicht-explizierbare, ganzheitlich-subjektive Bewertung der Siedlungsteile - im Vertrauen auf die planerische Intuition und Erfahrung des betrauten Mitarbeiters oder Mitarbeiterstabs der städtischen Planungsverwaltung - erarbeitet wurde. Der Grund für eine solche Vorgehensweise kann etwa darin liegen, daß der Bedarf an schnell verfügbaren (dann möglicherweise suboptimalen) Entscheidungsgrundlagen drängender war, als die Möglichkeit vorhanden war, die für eine exakte Lösung notwendigen empirischen Daten zu erzeugen, weil dazu in der Regel zeitaufwändige (und teure) Primärerhebungen durchgeführt werden müssen. Diese Problemkonstellation lag in vielen Städten der Neuen Bundesländer in den ersten Nachwendejahren vor. So war es auch im Fallbeispiel Leipzig, wo neben den schon genannten Eingemeindungen als weiterer Grund für die Aufstellung eines neuen Zentrensystems festzuhalten war, daß das erste „Stadtteilzentrenkonzept“ von 1993 „weitgehend deduktiv erarbeitet“ wurde und „eine realistische Untersetzung von Planungsabsichten durch die Abschätzung des in den Zentren entstehenden, marktfähigen und marktverträglichen Bedarfs (...) nicht möglich“ war (Leipzig, STEP Zentren, S. 4). Um dieses Defizit zu beheben, wurde die Aufstellung eines auf empirischen Erhebungen fußenden „Stadtentwicklungsplans Zentren“ beschlossen. Der Vergleich der Stadtteilzentren und Nahversorgungslagen im Status Quo der Bestandserhebung des „Stadtentwicklungsplans Zentren“ 1999 mit der ad hoc vorgenommenen Zentrenbestimmung des Stadtteilzentrenkonzepts 1993 „zeigt z.T. erhebliche Abweichungen (...), insbesondere im Stadtbezirk Alt-west und dem Bereich östlich der City“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 13), so daß diese dann an die aktuellen Verhältnisse anzupassen waren. Unter anderem mündete dies in der Festsetzung eines neuen Zentrensystems. Danach sollen nun in Abweichung zu dem vormals gültigen Konzept zur „Stärkung der Versorgungsqualität (...) einige Nahversorgungszentren zu Stadtteilzentren entwickelt, sowie D-Zentren neu errichtet werden“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 1), wobei eine Ortientierung an den durch „Wildwuchs“ in den Vorjahren entstandenen Strukturen erfolgt. Außerdem wird im „Gegensatz zu der damals (im Stadtteilzentrenkonzept 1993) gewählten dreistufigen Einteilung (...) im Stadtentwicklungsplan Zentren eine vierstufige Unterteilung bevorzugt. Diese Differenzierung spiegelt

die Unterschiede, die bei der Status Quo-Betrachtung festgestellt wurden, besser wider, als die dreistufige Gliederung“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 15).

Am Leipziger Beispiel kann darüber hinaus demonstriert werden, daß ein Zentrensystem zum einen auf die Abbildung des empirischen Status Quo hin erarbeitet sein kann, wie es zum anderen auch den Zielzustand abbilden kann, der in Zukunft nach Möglichkeit erreicht werden soll. Für welche Vorgehensweise man sich entscheidet, hängt von der vor Ort gegebenen Problemstruktur im Spektrum zwischen Ordnungsaufgabe und Entwicklungsaufgabe ab. Überwiegt die Ordnungsaufgabe, d.h. gibt hauptsächlich eine als negativ zu bewertende Bestandsstruktur den Planungsanlaß, wird man die Problemgebiete, für welche entsprechende Maßnahmen - etwa die Überarbeitung von Bebauungsplänen oder die Errichtung eines Nahversorgungszentrums - zu ergreifen sind, benennen und abbilden. Besteht hingegen die Aufgabe primär darin, bei einer gegebenen, bereits zufriedenstellenden Zentrenstruktur eine zusätzliche Verteilungsmasse nach bestimmten planerischen Grundsätzen auf die Zentren umzulegen, so wird man eher zu einem prospektiven Entwurf im Zielhorizont greifen. Als dritte Variante ist auch die Kombination beider Vorgehensweisen denkbar: In Leipzig verfolgt man aufgrund der Zielsetzung, den Angebotsbestand unter Beibehaltung des gegebenen Volumens räumlich umzuschichten, den Ansatz, sowohl das heute gegebene Zentrensystem als auch die in Zukunft gewünschte Raumstruktur darzustellen. „Eine Analyse des bestehenden Netzes der Zentren erlaubt verhältnismäßig schnell eine Aussage darüber, wo ein räumlicher Ergänzungsbedarf besteht und dementsprechend ein Zentrum zu entwickeln ist“ (STEP Zentren, S. 13). Die sachlichen Erkenntnisse, die Voraussetzung dafür sind, solche Aussagen treffen zu können, müssen notwendigerweise aus empirischen Erhebungen gewonnen werden. In Leipzig wurden dazu im einzelnen folgende Untersuchungen durchgeführt (vgl. STEP Zentren, S. 12):

- Befragung von 514 Einzelhandelsbetrieben, vor allem mit den Zielsetzungen, die Anforderungen des Handels an die Zentrenstruktur festzustellen, Angebotsdaten zu erheben und die Einzugsbereiche der Zentren bzw. der Versorgungsräume aufzudecken.
- Bürgerbefragung, vor allem mit dem Ziel, die Erreichbarkeitsgüte der sozialen und kulturellen Einrichtungen aus Sicht der Adressaten abzufragen.
- Umfrage bei 2.015 Personen zur Aufdeckung der aus Sicht der Nachfrage an einen attraktiven Einzelhandel zu stellenden Anforderungen, zur Erfassung von Konsummustern und zur Feststellung von Kopplungstätigkeiten bei komplementären Angeboten im Zusammenhang mit dem Einkaufen.

Der Leipziger „Stadtentwicklungsplan Zentren“ soll mit seiner neuen Zentrensystematik „über die Bestandsdarstellung hinausgehen und konkrete Entwicklungsempfehlungen für die Stadtteilzentren geben“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 6). So unterscheidet sich die dort festgehaltene Status-Quo-Situation (ein „A-Zentrum“, acht „Stadtteil- bzw. B- und C-Zentren“ und 30 „Nahversorgungs- bzw. D-Zentren“) deutlich von der für den Entwicklungshorizont verfolgten Zielplanung (vgl. Leipzig, BzS 2000:18). In der Zielperspektive sollen gegenüber „der heutigen Situation (...) in fünf Ortsteilen Nahversorgungszentren (D-Zentren) etabliert werden, um die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung zu sichern; drei Standorte, die zur Zeit noch als Nahversorgungsstandorte ausgewiesen sind, sollen zu Stadtteilzentren der Stufe C aufgewertet werden“ (Leipzig, BzS 2000:22).

Im Fazit ist die eingangs gestellte Frage klar zu beantworten: Bereits vorhandene planerische Zentrensysteme und Raumstrukturmodelle sollten nur dann in Einzelhandelszentrenkonzepten weiterhin verwendet und zu deren Kernelement gemacht werden, wenn sie inhaltlich sowohl der empirischen Realität entsprechen als auch mit den aktuell verfolgten Planungszielen konkordant sind. Um dies zu klären, ist die Durchführung einer empirischen Erhebung der räumlichen Einzelhandelsstruktur, wie sie aktuell in der betreffenden Stadt vorliegt, unverzichtbar.

Im Regelfall wird jedoch im Rahmen der Erarbeitung eines Einzelhandelszentrenkonzepts auch eine Aktualisierung des planerischen Zentren- bzw. Siedlungsstrukturmodells, nach dessen Vorgaben sich die zukünftige räumliche Ordnung und Entwicklung der Einzelhandelsfunktion vollziehen soll, notwendig sein. Auch dies kann nur auf der Grundlage von empirischen Erhebungen geschehen.

Nicht alle Untersuchungsstädte haben jedoch diese Einsicht geteilt; ob das ausschlaggebende Motiv dafür im befürchteten umfänglichen Arbeitsaufwand lag oder andere Gründe dafür bestanden, kann hier nicht beurteilt werden.

#### **7.6.5.2     *Vorgehensweise bei der räumlichen und sachlichen Abgrenzung der Raumkategorien und der Hierarchiestufen des Zentrensystems***

Der Steuerungserfolg von Einzelhandelszentrenkonzepten hängt maßgeblich davon ab, daß ihre Planungsaussagen in einer Eindeutigkeit verräumlicht werden, die jeden Zweifel ausschließt. Als Kernelement von Einzelhandelszentrenkonzepten, an das die notwendigen Raumbezüge geknüpft werden können, dienen Zentrensysteme, welche die Kerne der (Versorgungs-)Zentren in der örtlichen Siedlungsstruktur abbilden bzw. normativ vorausfestlegen. Sie müssen, wie oben bereits betont wurde, der aktuellen empirischen Realität entsprechen, wenn sie nicht pure Wunschbilder bleiben sollen. Darüber hinaus muß die Abgrenzung von Raumkategorien und Hierarchiestufen, die notwendigerweise bei der Erarbeitung dieser Zentrensysteme zu treffen ist, eine materielle Begründbarkeit aufweisen. Die angewendeten Raumkategorien und Hierarchiestufen müssen inhaltlich den aktuell bestehenden Problemen sowie den darauf bezogenen Ordnungs- und Entwicklungsabsichten angemessen sein.

Nur die Verwendung eindeutig abgrenzbarer Bezugsräume sowie eindeutig operationalisierter Kriterien zu deren Typologisierung ermöglicht eine klare Bewertung von Einzelhandelsvorhaben im Hinblick auf die verfolgten Planungsziele und ihre Zulässigkeit. Wird dies nicht gewährleistet, d.h. geschieht die Bestimmung von Zentren und ihrer hierarchischen Einordnung fallweise in unterschiedlicher Rationalität und auf der Grundlage nicht-explizierbarer bzw. voneinander abweichender Kriterien, so entstehen Regelungslücken, in deren Folge die Bewertung von Einzelhandelsvorhaben angreifbar wird, weil sie sich nicht mehr auf die uneingeschränkte Gültigkeit einer allgemein-abstrakten Handlungsnorm berufen kann. Es droht eine Beliebigkeit der zu fällenden Entscheidungen über zusätzlich zu entwickelnde Baurechte und eingehende konkrete Ansiedlungswünsche. Eine Beliebigkeit dieser Entscheidungen wäre aber das Gegenteil dessen, was „Planung“ impliziert.

Von daher war es von Interesse, zu untersuchen, in welcher Vorgehensweise die Zentrensysteme in den Fallbeispielstädten aufgestellt wurden und welche Kriterien und Maßstäbe bzw. Schwellenwerte im einzelnen zur typologischen Bestimmung sowie zur räumlichen Abgrenzung der Zentren und zu deren Einordnung in hierarchische Kategorien herangezogen



wurden. Auch stellt sich die Frage, welche Ausstattungsstandards in den einzelnen Kommunen mit den Stufen der jeweils gültigen Zentrenhierarchie verknüpft sind und welche Versorgungsfunktion sie erfüllen sollen. So war etwa in Mülheim/Ruhr explizit „die Frage zu klären, wie sich die Zentrenstypen A, B, C, D, E definieren und ab welcher Größenordnung (z.B. der Verkaufsfläche) sie als solches ausgewiesen werden können“ (Mülheim, EHK, S. 24-25).

In der Analyse der Fallbeispiele konnten drei Vorgehensweisen festgestellt werden, die sich grundsätzlich unterscheiden (vgl. auch Kapitel 7.5.6.1):

- Zum einen erfolgte die Bestimmung und Einordnung der Zentren in einer ganzen Reihe der untersuchten Planungsansätze allein durch das Waltenlassen „planerischer Intuition“ (ohne daß dies freilich in Worten so ausgedrückt würde). Das heißt, die Zentren wurden in einem ganzheitlich-subjektiven Kalkül identifiziert und abgegrenzt, ohne daß eine Explikation des angewendeten Bewertungsrasters erfolgt (oder bei dieser Vorgehensweise überhaupt möglich) wäre. Zur materiellen Begründung der Einordnung erfährt man nicht mehr als Allgemeinplätze, wie etwa denjenigen, daß sich die „Zentrenstypen (...) nach ihrer Versorgungsfunktion, nach ihrer Verknüpfung mit anderen kommunalen Funktionen und nach ihrer räumlichen Ausprägung“ unterscheiden würden (Berlin, SEZE, S. 8).
- Zum anderen wurde in einigen Beispielfällen auch der Versuch unternommen, die Bestimmung und Einordnung der Zentren in einem systematischen, quantifizierenden und operationalisierenden Vorgehen zu bewältigen. Dabei wurde bei einigen wenigen der betreffenden Einzelhandelszentrenkonzepte der verfolgte methodische Ansatz vollständig expliziert, während aber bei einer ganzen Reihe nur eine partielle Explikation stattfand und in einigen weiteren Fällen sogar vollständig darauf verzichtet wurde. So wurde in den letztgenannten Fällen das Zentrensystem für Außenstehende vollständig in einer „black-box“ erzeugt - allerdings versehen mit der von den Planverfassern abgegebenen Versicherung, daß sich dahinter ein methodisches Vorgehen verberge.
- Zum dritten war in der Praxis auch eine Mischform beider Vorgehensweisen anzutreffen, indem die Bestimmung und Einordnung der Zentren zwar mit Verweis auf die Anwendung ausgewählter Kriterien erfolgte, diesen aber sowohl ein quantitativer Maßstab, als auch die Operationalisierung fehlte. In diesen Fällen wurde zwar versucht, die angestrebten Aussagen auf einer methodisch fundierten Basis zu treffen, aufgrund des individuellen und unvollständigen Spektrums der angelegten Kriterien, welchem es zudem an Bewertungsmaßstäben fehlte, kann mit dieser Vorgehensweise in der Aussage aber lediglich das Niveau von Plausibilitätsüberlegungen erreicht werden. Die Begründung der konkreten Zentren und der Hierarchiestufen erfolgte nur anhand von mehr oder weniger zufällig ausgewählten Argumenten und blieb daher unsystematisch.

Als Merkmalsdimensionen, die bei der Bestimmung des Zentrensystems in diesem Ansatz - in wechselnden Konstellationen - Verwendung fanden, sind zu nennen

- die Wohnbevölkerung bzw. das Einwohnerpotential räumlicher Bezugspunkte,
- die (relative) Lage,
- die Infrastrukturausstattung,
- der historische Stadtentwicklungsprozeß,
- der Bestand an Einzelhandelsbetrieben und deren Verkaufsfläche,
- die Kaufkraft der Bevölkerung und
- die Fußläufigkeit der Versorgung.

Keines der betreffenden Fallbeispiele berücksichtigte allerdings jeweils alle der genannten Aspekte bei der Zentrenbestimmung. So erfolgt etwa im Falle Erfurts allein der Hinweis darauf, daß die Zentren „nach den Kriterien Infrastruktur, Wohnbevölkerung und Lage in hierarchische Stufen unterschiedlicher Zentralität gegliedert“ wurden, ohne daß jedoch jeweils eine Operationalisierung angegeben worden wäre (Erfurt, EEE 1990:11). Hier kann auch kaum Trost in der Versicherung liegen, daß die „Stadt- und Wohngebietszentren“ entsprechend „der historischen Stadtentwicklung und der entsprechenden Einwohnergröße (...) festgelegt“ worden seien (Erfurt, StaRaB 96:20). In Mannheim hingegen erlaubte die „Analyse der Einzelhandelsstrukturen nach Stadtbezirken in Bezug auf Nahversorgungsqualität, Kaufkraftzu- und -abflüsse sowie Standorte großflächigen Einzelhandels (...) eine Differenzierung bestehender zentraler Versorgungsbereiche nach Versorgungsfunktionen, Angebotsqualitäten und Einzugsbereichen (...) zur Ableitung eines zukunftsorientierten Zentrenkonzeptes“ (Mannheim, ZKM 1999-1:108). Eine nähere Begründung für die Auswahl der Parameter, die für geeignet befunden wurden, unterbleibt allerdings genauso, wie auf die Explikation des Zuordnungskalküls und dessen argumentative Begründung verzichtet wird.

Teils wurden für die Abgrenzung und Begründung der Zentren sowie für die Begründung ihrer hierarchischen Einordnung auch umfangreiche Ausstattungskataloge angewendet. Unterschiedliche Ausprägungsformen dieses Ansatzes bestanden darin, daß entweder alle der angegebenen Argumente (die dennoch nicht zwangsläufig das objektiv sachlich gebotene Kriterienspektrum abdeckten) quantifiziert wurden, oder nur einige der verwendeten Argumente quantifiziert wurden oder daß darauf sogar ganz verzichtet wurde.

Darüber hinaus erfolgte in einem Fall die Bestimmung der Zentren in formaler Ableitung eines vorgegebenen Systems vorhandener Siedlungsschwerpunkte (Bochum), ohne daß auf Ebene der einzelhandelsspezifischen Fachplanung eine weitere Reflexion des Sachverhalts vorgenommen wurde.

Einige Fallbeispiele sollen im folgenden näher vorgestellt werden. Es wurden diejenigen ausgewählt, welche in der planerischen Praxis, soweit sie durch die untersuchten Planungsansätze abgebildet werden kann, die fundiertesten methodischen Vorgehensweisen repräsentieren.

### **Beispiel Cottbus – Räumliche Distanz der Zentren zueinander:**

Das Vorgehen in Cottbus - hier wurde die räumliche Einzelhandelssteuerung im Kontext eines neuen Stadtentwicklungsprogrammes, verbunden mit einem neuen allgemeinen Siedlungsstrukturmodell behandelt - bietet ein Beispiel, in welchem versucht wurde, das Zentren- bzw. Hierarchiesystem unter Anlage wenigstens einiger operationalisierter und quantitativ explizierter Kriterien zu erarbeiten. Vor allen Dingen wird in diesem Beispiel, was eine weitgehende Ausnahme unter den Untersuchungskommunen darstellt, auch auf räumliche Distanzen abgestellt. In der vierstufigen Hierarchiestufung von „Hauptzentrum“, „Stadtteilzentrum“, „Lokalem Versorgungszentrum“ und „Ortsteilzentrum“ wurde zunächst das Hauptzentrum in räumlicher historisch-genetischer Argumentation bestimmt. Dieses war in großer Eindeutigkeit durch „die historisch gewachsene Altstadt und die unmittelbar angrenzenden Quartiere (...) markiert“ (Cottbus, STEK, S. 34). Sein Einzugsbereich umfaßt mehr als 60.000 Einwohner. Die weiteren Zentren bestimmten sich dem gegenüber nach folgenden Merkmalen (vgl. im folgenden Cottbus, STEK, S. 34-35):

- Ein „Stadtteilzentrum“ deckt den Bedarf von 20.000-50.000 Einwohnern im Einzugsbereich. „Das Stadtteilzentrum hat die Versorgung der Bürger mit dem Angebotsspektrum des Tages- bis zum langfristigen Bedarf zu sichern“ (STEK S. 34). Innerhalb einer Fußwegelänge von 1.500 Metern ist das Stadtteilzentrum aus den zugeordneten Siedlungsbereichen zu erreichen. Es erstreckt sich in einem Radius von 1.100 Metern, und sein Abstand zum benachbarten Zentrum gleicher Ordnung beträgt mehr als drei Kilometer. In Cottbus ist „langfristig die Funktionalität von insgesamt vier Stadtteilzentren geplant. Sie sind an städtebaulich integrierten Standorten vorgesehen und liegen in den Schwerpunkten der Einwohnerkonzentrationen“ (STEK, S. 34).
- Der Einzugsbereich eines „Lokalen Versorgungszentrums“ umfaßt 5.000-8.000 Einwohner, welche dort ihren Tages- und Wochenbedarf decken können sollen. Es soll innerhalb einer Fußwegelänge von 800 Metern erreichbar sein und weist, bei einem Abstand zum nächsten gleichgeordneten Zentrum von mehr als 1,6 Kilometern, einen Radius von 600 Metern auf. In der Zielvorstellung der Zentrenentwicklung von Cottbus sind „sechs lokale Versorgungszentren (...) langfristig innerhalb der Stadtstruktur zu gewährleisten“ (STEK, S. 34).
- Auf der untersten Hierarchiestufe des Zentrensystems steht in Cottbus das „Ortsteilzentrum“, in welchem 2.000-3.000 Einwohner des zugeordneten Einzugsbereichs ihren Tagesbedarf einholen können sollen, ohne daß sie dabei eine Fußwegstrecke zurücklegen müssen, die länger als 500 Meter ist. Bei einem Radius von 350 Metern beträgt der Abstand zu weiteren Ortsteilzentren mehr als 800 Meter. Es ist beabsichtigt „vorwiegend für die neuen Stadtteile der kompakten Stadt zehn Ortsteilzentren in das Zentrenmodell einzubinden“ (STEK, S. 34).

So detaillierte Angaben über die räumliche Erstreckung der Zentrenbereiche bzw. über den zwischen den Zentren bestehenden Abstand, wie dies in Cottbus der Fall war, konnten in kaum einem anderen Fallbeispiel vorgefunden werden. Eine der wenigen Ausnahmen betrifft die Stadt Köln. Im Stadtentwicklungsplan 1978 (vgl. Köln, STEP 1978, Abschnitt 10 C1) wurde für die Bestimmung der „Nahbereiche“ der die Grundversorgung tragenden Zentren neben einer Mindesteinwohnerzahl von 5.000 bis 10.000 Einwohnern sowie einer bestimmten Mindestausstattung mit Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen verlangt, daß ihre Ausdehnung auf eine Zeitdistanz von maximal 25 bis 30 Fußwegminuten zu beschränken sei. Dies entspricht einer Raumerstreckung von ca. 2.200 Metern (bei einer unterstellten Gehgeschwindigkeit von 4,3 km/h).

Darüber hinaus ist lediglich noch im Fallbeispiel Hamburgs ein expliziter Hinweis auf die relative räumliche Lage von Zentren zueinander zu finden. Dies betrifft allerdings nur die Entfernung der Bezirkszentren zur City, welche - mit zwei Ausnahmen - sämtlich etwa 6 Kilometer davon entfernt liegen.

In Freiburg sollen sämtliche Zentren in fußläufiger Entfernung, d.h. in einer maximalen Entfernung von 500 bis 800 Metern vom Wohnstandort liegen (Freiburg, Beschlußvorlage 1997:9), so daß hieraus auf einen Abstand benachbarter Zentren von ca. 1 bis 1,6 Kilometern geschlossen werden kann. Auch ist im vorliegenden Zusammenhang noch einmal auf das in Münster maßgebliche und bereits in Abbildung 7-2 dargestellte allgemeine Raumstrukturmodell als Vorgabe der dortigen Stadtentwicklungsprozesse hinzuweisen.

### **Beispiel Ludwigshafen:**

Auch das Vorgehen in Ludwigshafen muß zu den methodisch fundierteren Ansätzen gerechnet werden. Im Mittelpunkt der Begründung einer Zentrensystematik für die Stadt

standen Einzelhandels-Ausstattungsmerkmale. Zur Abbildung der Einzelhandelsausstattung wurden „als Kriterien

- die Versorgung des Stadtteils mit Einzelhandelsgeschäften aller Warengruppen,
- die Konkurrenzsituation innerhalb der Warengruppen,
- die Verkaufsfläche im Ludwigshafener Einzelhandel je 1.000 Einwohner und
- die Erreichbarkeit der Geschäfte“

herangezogen (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 14-15). Hierzu wurden detaillierte empirische Aufstellungen erarbeitet. Auf Basis dieser Sachverhalte wurde dann eine Bewertung konkreter Einzelhandelsstandorte im Hinblick auf ihre unterschiedliche Nutzenstiftungseignung im Spektrum zwischen kurz- und langfristiger bzw. periodischer und aperiodischer Bedarfsdeckung einerseits und hinsichtlich ihrer Qualität als Versorgungseinkaufsmöglichkeit, Nutzeinkaufsmöglichkeit und Erlebniseinkaufsmöglichkeit andererseits vorgenommen (vgl. Ludwigshafen, EH-Konzeption 1996:15).

Wenngleich an alle Standortbereiche das gleiche Set von Bewertungskriterien angelegt wird, so wird dabei die konkrete Bewertungsfunktion jedoch nicht expliziert. Im Ergebnis werden in der Ludwigshafener Einzelhandelskonzeption als Zentren die „City“ (1), „Stadtteilzentren“ (10), „Neben- und Ladenzentren“ (6) sowie ein „Nebenzentrum großflächiger Einzelhandel“ für Betriebe des nicht-zentrenrelevanten großflächigen Einzelhandels ausgewiesen. Daneben werden weitere „Standortbereiche für den großflächigen Einzelhandel“ (8) benannt. Außerdem werden vorhandene bzw. mögliche „Standorte für den stadtteilbezogenen Versorgungseinkauf“ (8), insbesondere „Discounterstandorte“, angegeben (vgl. Ludwigshafen, EH-Konzeption 1996:17).

In der handlungsorientierten Bewertung der empirisch aufgenommenen Bestandssituation mußte die „Ausstattung der meisten Stadtteile (...) als gut angesehen werden“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 14-15), wenngleich es in einigen „Sortimentsbereichen bzw. Warengruppen (...) Mängel in einzelnen Stadtteilen“ gibt (EH-Ausstattung, S. 14-15). Im Einzelhandelszentrenkonzept werden diese genau benannt und diskutiert: Die Einzelhandelsausstattung sowie die Ausstattung mit haushaltsorientierten Dienstleistungsangeboten jedes einzelnen Stadtteils wird in je einer thematischen Karte dargestellt und textlich im einzelnen umfassend qualitativ diskutiert und bewertet. Schließlich werden dezidierte Entwicklungsempfehlungen unterbreitet (vgl. EH-Ausstattung, S. 17-62).

Hierbei erwies sich jedoch eine nach dem Grad der vorliegenden Probleme vorzunehmende handlungsorientierte „Einteilung der Ludwigshafener Stadtteile in verschiedene Gruppen (...) als schwierig, da sich je nach der Auswahl der Kriterien (Einzelhandelsfläche absolut, Einzelhandelsfläche je Einwohner oder Versorgungssicherheit) die Rangfolge innerhalb der Stadt ändert (...). Aus diesem Grund soll keine Einteilung in verschiedene Gruppen, z.B. voll- oder teilweise ausgestattete Stadtteilzentren, erfolgen“ (EH-Ausstattung, S. 14-15). Eine multiattributive Bewertungsmethode kam offenbar nicht zum Einsatz. Dennoch wurde auf Grundlage der unilateralen Bewertungen ein hierarchisches Zentralsystem - unter Heranziehung weiterer Argumente - konstruiert, wie oben angeführt. Intersubjektivität und Reliabilität der Vorgehensweise sind daher nicht gewährleistet.

Dessen ungeachtet erscheint am Ludwigshafener Beispiel das Kriterium der „Versorgungssicherheit“ (vgl. Kapitel 7.5.3), welches dergestalt in keinem weiteren Einzelhandelszentrenkonzept thematisiert wurde, besonders interessant und beispielgebend, weil es den Versuch unternimmt, aktuelle Entwicklungen antizipativ zu berücksichtigen und damit entsprechend Begründungen für das Zentralsystem im Zielhorizont liefert: Die Stadtteile wurden nach

ihrem Besitz an Lebensmittel- und Verbrauchermärkten (ohne solche mit Standorten in städtebaulich nicht-integrierter Lage) untersucht. Nach dem angelegten Kriterium des sortimentspezifischen Besitzes war die Versorgungssicherheit eines Stadtteils dann (vgl. Ludwigshafen, EH-Ausstattung, 1996:82)

- „weitgehend in Ordnung“, wenn „mindestens ein Supermarkt mit 600 qm Größe“ vorhanden war,
- „mit Einschränkungen“ gegeben, wenn eine „Verkaufsfläche zwischen 300 und 600 qm“ zu konstatieren war und
- „kritisch“, wenn „ledigliche Märkte mit Verkaufsflächen unter 300 qm“ vorhanden waren.

### **Beispiel Karlsruhe:**

Auch das Vorgehen im Fallbeispiel Karlsruhe kann zu den systematischen, um Quantifizierung und Operationalisierung bemühten Ansätzen zur Konstruktion eines Zentrensystems gerechnet werden. Gleichwohl werden auch hier die Zuordnungsmaßstäbe, die zur Anwendung kommen, nur teilweise expliziert. In Karlsruhe findet ein vierstufiges Zentrensystem mit ergänzenden „Versorgungsgruppen“ Verwendung. „Die Spannweite dieses (...) Versorgungsmodells erstreckt sich von der Innenstadt Karlsruhes mit dem differenziertesten und breitesten Angebot an Gütern und Dienstleistungen (A-Zentrum) bis zu den Grundversorgungszentren (D-Zentren), die die Versorgung des täglichen Bedarfs für einen Einzugsbereich in zumutbarer Fußgängerentfernung wahrnehmen“ (Karlsruhe, VEZM, S. 61). Als „Ausstattungsmerkmale der Zentren“ werden die folgenden angegeben (vgl. VEZM, S. 61):

- „Zentrale Stufe A“: Güter und Dienstleistungen der höchsten Zentralitätsstufe (u.a. Warenhäuser, Fachkaufhäuser, hochspezialisierter Facheinzelhandel, Schwerpunkt Gastronomie, Vergnügungstätten, Kinos); der Einzugsbereich umfaßt die Gesamtstadt, aber auch die angrenzende Region.
- „Zentrale Stufe B“: Güter und Dienstleistungen des mittel- und langfristigen Bedarfs (u.a. Kleinkaufhaus oder SB-Warenhaus, spezialisierter Facheinzelhandel, Wochenmarkt); der Einzugsbereich umfaßt mehrere Stadtteile.
- „Zentrale Stufe C“: Güter und Dienstleistungen des mittel- und längerfristigen Bedarfs (mindestens 10 Läden, u.a. der Sortimente Schuhe, Textil, Haushaltswaren, Elektro sowie Dienstleistungen der selteneren Nachfrage wie Reisebüro, Fahrschule, Videothek, Wochenmarkt.); der Einzugsbereich umfaßt einen oder mehrere Stadtteile.
- „Zentrale Stufe D“: Güter und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs (Nahversorgung); Mindestausstattung: Lebensmittelmarkt, und/oder Bäckerei, Metzgerei, Drogerie, Papier- und Schreibwarengeschäft, Blumen, Kiosk, Tankstellenshop sowie ein bis zwei Läden mit Sortimenten des mittelfristigen Bedarfs (z.B. Elektro, Textil), und private Dienstleistungsangebote der täglichen Nachfrage wie Post, Bank, Friseur, Reinigung, Gaststätte, Apotheke u.ä.. Ein großer Lebensmittelmarkt kann hierbei auch mehrere kleine Geschäfte ersetzen. Der Einzugsbereich erstreckt sich auf den Stadtteil bzw. auf den Ortsteil, soweit dort eine Tragfähigkeit gegeben ist, und umfaßt 5.000 bis 15.000 Einwohner im fußläufigen Umkreis. In isoliert liegenden Außenstadtteilen mit starker Eigenständigkeit können es auch lediglich 3.000 bis 4.000 Einwohner sein.
- „In Ergänzung des Zentrennetzes erfüllen in größeren Versorgungsbereichen oder in solchen ohne D-Zentrum jeweils ein oder mehrere Versorgungsgruppen in Fußwegentfernung die Deckung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs. Sie sind meist unvollständig ausgestattet: Lebensmittelmarkt mit einigen Geschäften und Dienstleistun-

gen oder nur einige kleinere Geschäfte wie Lebensmittelgeschäft (Tante Emma), Bäckerei, Metzgerei“ (Karlsruhe, VEZM, S. 61).

**Tabelle 7-32: Ausstattungprofil Karlsruher Zentren mit zentrenrelevanten Einrichtungen**

Zentrale Stufe	Versorgungseinrichtungen	Zentraler Standort (integriert)																			
		City	Durlach	Mühlburg	Neureut-Zentr	Waldstadt-Zentr	Südstadt	Südweststadt	Oberreut	Nordstadt	Nord West Stadt	Knielingen	Hagsfeld	Rüppur	Aue	Daxlanden	Kirchfeld	Grötzingen	Stupferich	Wolfartsweiler	Grünwettersb.
D	Lebensmittelmarkt > 400 m <sup>2</sup>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	O	X		X	X
	EH (täglicher Bedarf) <sup>1)</sup>	X	X	X	X	X	X	X	X	O	O	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	EH (mittelfristiger Bedarf) <sup>2)</sup>	X	X	X	X	X	X	X	X	O	O	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Private Dienstleistungen (tägl. Nachfrage) <sup>3)</sup>	X	X	X	X	X	X	X	X	O	O	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Apotheke	X	X	X	X	X	X	X	X	O	O	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Gaststätte	X	X	X	X	X	X	X	X	O	O	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Poststelle	X	X	X	X	X		X	X	O		X	X	X		X	X	X			X
C	EH (mittel-, langfristiger Bedarf) <sup>4)</sup>	X	X	X	X	X	X	X				X		X				X			
	Wochenmarkt	X	X	X		X	X		X		O										
	Private Dienstleistungen (seltene. Nachfrage) <sup>5)</sup>	X	X	X	X	X	X	X						X				X			
B	Kleines Kaufhaus, integriertes Einkaufszentr.	X	X		X																
A	Warenhaus (Vollsortiment)	X																			
	Fachkaufhäuser	X																			
	EH (hochspezialisiert) <sup>6)</sup>	X	X	X				X													
	Schwerpunkt Gastronomie (Erlebnisgastr.)	X																			
	Vergnügungsstätten	X		X																	
	Kinos	X					X														
Zentrale Einrichtungen (mit Publikumsverkehr)																					
	Gemeinschaftszentrum, Festhalle o.ä.	X	X		X					O								X	X		
	Rathaus, komm. Verwaltungsstelle	X	X																X	X	X
	Behörde (Finanzamt, Amtsgericht, Notariat u.a.)	X	X																		
	Polizei	X	X										X			X		X			
	Bibliothek	X	X															X	X	X	X
	Volkshochschule	X	X																		
Verkehrerschließung (übergeordnet)																					
	ÖPNV (Stadtbahnhaltestelle)	X	X	X	X	X		X	X	O	X	X	X	X		X	O	X		O	X
	Übergeordnetes Straßennetz	X	X	X	X			X		X		X	X	X			X	X		X	
Standort-Typ																					
	Konzentration in der Fläche	X																			
	Schwerpunkt, integriertes Einkaufszentrum				X	X	X		X	O	O	X		X						X	
	Konzentration im lückenlosen Band	X	X	X				X													
	Konzentration im lückenhaften Band												X		X		X				X
	Streulage mit Tendenz zur Verdichtung <sup>7)</sup>						X												X		X
Einstufung Zentraler Standort		A	B	B	C	C	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D
X = Bestand, O = Planung																					
1) Lebensmittelgeschäft (< 100m <sup>2</sup> VFL), Bäckerei, Metzgerei, Drogerie, Papier- und Schreibwaren, Blumen, Kiosk, Tankstellenshop																					
2) 1-2 Läden einzelner Branchen, z.B. Textil, Elektro (unvollständige Sortimente)																					
3) Friseur, Reinigung, Bank o.ä.																					
4) Mindestens 10 Läden der Sortimente mittel- oder langfristigen Bedarfs, z.B. Schuhe, Textil, Haushaltswaren, Elektro																					
5) Reisebüro, Fotostudio, Videothek, Fahrschule u.a.																					
6) Buchhandel, Juwelier, Hifi u.a.																					
7) Erkennbarer Schwerpunkt als Mittelpunkt mit Ausstrahlung in verschiedene Straßen																					

Quelle: Karlsruhe, VEZM 1997:69.

Wie es in dieser Darstellung bereits anklingt, wird in Karlsruhe systematisch für jedes Zentrum ein umfassender Kriterienkatalog (vgl. Tabelle 7-32) abgeprüft, der wenigstens in

Teilbereichen operationalisierte Einordnungsmaßstäbe und quantifizierte Anspruchsgrößen beinhaltet. Neben der Abprüfung des Vorhandenseins von Versorgungseinrichtungen des Einzelhandels und der haushaltsorientierten Dienstleistungen steht auch der Besitz an öffentlichen zentralen Einrichtungen sowie die Verkehrserschließung in Frage. Eine vollständige Offenlegung des Entscheidungskalküls, nach dem die Einordnung der Zentren in der hierarchischen Stufung erfolgt, vermißt man allerdings auch hier. Insgesamt entsteht aufgrund der Vielzahl der angesetzten Kriterien und des empirischen Belegs der Zielerträge jedoch ein dezidiertes Bild der Zentrensituation und eine bestimmte Rationalität ihrer hierarchischen Positionierung (vgl. Tabelle 7-32). Dadurch, daß der Kriterienkatalog sehr fein ausdifferenziert ist und teilweise für die einzelnen Merkmale zahlenmäßige Mindestansprüche (z.B. „ein bis zwei Angebote aus dem Bereich mittelfristiger Bedarf“; „mindestens 10 Läden aus dem Bereich mittel- und langfristiger Bedarf“) formuliert werden, kann von einer wenigstens mittelbaren und quantifizierten Operationalisierung ausgegangen werden. Eine solche Vorgehensweise ist in jedem Fall einer unsystematischen Abgrenzung und Typologisierung vorzuziehen, weil sie mit einer ungleich größeren Rationalität und Transparenz versehen ist. Nicht zuletzt ergibt sich in der Karlsruher Vorgehensweise der Vorteil, daß mit der zu leistenden empirischen Bestandserfassung auch die Grundlage für eine (prospektive) Defizitanalyse des Ausstattungsspektrums einzelner (zukünftig vorgesehener) Standortbereiche bzw. Zentren entsteht, die handlungsleitend für die Maßnahmenplanung ist. Die öffentlichen und privaten Einrichtungen, die zur Erreichung einer spezifischen Zielperspektive nach Maßgabe eines Ausstattungs-Idealprofils notwendigerweise geschaffen bzw. attrahiert werden müssen, können genau benannt werden. So ist beispielsweise im Zentrum „Nordweststadt“ künftig die Ansiedlung verschiedener Einzelhandelsgeschäfte und Dienstleistungsanbieter vorgesehen, darüber hinaus sollen eine Apotheke und eine Gaststätte für das Zentrum gewonnen und ein Wochenmarkt eingerichtet werden. Nach derartigen Vorgaben lassen sich anschließend die Maßnahmenprogramme, die für die Realisierungsplanung notwendig sind, leicht aufstellen.

### **Beispiel Freiburg – „Freiburger Maßstab“ zur Abgrenzung der verschiedenen Typen von Stadtteilzentren:**

Der Ansatz, der in Freiburg zur Bestimmung des Zentrensystems verfolgt wird, darf unter allen untersuchten Fallbeispielen als methodisch besonders ambitioniert und um eine wissenschaftliche Fundierung bemüht gelten. Es wird versucht, mit einem speziellen ‚Freiburger Maßstab‘ eine relative, aus der spezifischen örtlichen Situation abgeleitete Bezugsgröße der Zentreneinordnung zu gewinnen. Auf von der örtlichen Situation abstrahierende, d.h. „starre“ Anforderungskataloge, Ideal-Ausstattungsprofile oder die Anwendung von Standardrichtwerten wird hingegen verzichtet.

Das Freiburger Zentrensystem bedient sich einer fünfstufigen Hierarchie (vgl. Freiburg, MZK 1994:24) mit

- der City als „A-Zentrum“ („oberzentraler Versorgungsbereich“) an der Spitze, gefolgt von
- „B-Zentren“ („Stadtteilzentrum mit über den Stadtteil hinausgehenden Versorgungsfunktionen“),
- „C-Zentren“ („Stadtteilzentrum mit einem guten Angebot im kurz- und mittelfristigen Bedarfsbereich“),
- „D-Zentren“ („Schwerpunkt Versorgung mit Gütern des kurzfristigen Bedarfsbereichs“) und schließlich

- „E-Zentren“ („Ortsteile, deren Versorgungsfunktion sich fast ausschließlich auf den kurzfristigen Bedarf beschränkt“).

Mit unterschiedlich weitem räumlichen Umgriff sind die „Stadtteil- und Ortschaftszentren (...) die Schwerpunkte der Nahversorgung sowie der Grundversorgung. (...) Der Schwerpunkt der Angebote liegt damit beim Versorgungs- und auch Erlebniseinkauf mit kurzfristigen Sortimenten. Alle diese Angebote sollen nach Möglichkeit in fußläufiger Entfernung (d.h. 500 m bis 800 m) vom Wohnstandort liegen“ (Freiburg, GRB 97:9).

Die Bestimmung des Zentrensystems erforderte zunächst eine empirische Beschreibung der Ausgangssituation, welche im Wege verschiedener Primärerhebungen gewonnen werden konnte und die Grundlage eines anschließenden Bewertungsschrittes bildete. Dabei waren die „Kriterien zur Beschreibung und Bewertung der Stadtteilzentren im Status Quo (...)“

- die Leistungsfähigkeit des Einzelhandels und der Ausstattungsgrad,
- die vorhandenen Dienstleistungen, Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie
- die städtebaulichen Merkmale“ (Freiburg, Agenda 94:21).

Weiterhin allerdings „kommt den ökonomischen Kennzahlen aus der Einzelhandelsuntersuchung eine zentrale Bedeutung zu“ (Freiburg, Agenda 94:21). Neben Struktur und Qualität des jeweils ortsansässigen Einzelhandels und der Dienstleistungsangebote sowie den städtebaulichen Eigenschaften spielten auch die Merkmale des Bevölkerungsmantels (Zuordnung auf Basis statistischer Unterbezirke) und der Erreichbarkeit eine Rolle bei der Bestimmung der Zentren. Die Erreichbarkeit der Zentren wurde dabei operationalisiert durch die Anzahl der Einwohner im potentiellen Einzugsbereich, die Entfernung zwischen den Wohnstandorten und dem Zentrum, die Qualität der Wegeverbindung sowie die Erreichbarkeit konkurrierender Zentren. Als handelsökonomische Beurteilungskriterien wurden die Kaufkraftbindungsquoten in den unterschiedlichen Bedarfsfristigkeitsbereichen sowie der Verkaufsflächenbesatz in den unterschiedlichen Bedarfsfristigkeitsbereichen herangezogen (vgl. Freiburg, Agenda 94: 53-56). Die vorgenommenen Bewertungen dienen

„dazu, die Stadtteile zu definieren, in denen - aus ökonomischer und stadtplanerischer Sicht - eine Entwicklung im Sinne eines dezentralen Zentrenkonzeptes sinnvoll ist. (...) Ziel war es, einen sog. ‚Freiburger Maßstab‘ zur Vergleichbarkeit der Stadtteilzentren untereinander zu gewinnen. Mit diesem Maßstab konnte eine erste Grobtypisierung vorgenommen werden. (...) Diese Typisierung soll sich an einem Mittelwert von Einwohnern, Kaufkraft, Angebot und Bindungsquoten orientieren, der einen durchschnittlichen Stadtteil in Freiburg beschreibt. Diesen Durchschnittstypus bezeichnen wir als ‚Freiburger Maßstab‘“ (Freiburg, Agenda 94:53).

Von daher galt es, als ersten Schritt den „durchschnittlichen“ Freiburger Stadtteil zu bestimmen, also die maximalen und minimalen Ausprägungen der Zielerträge über das Spektrum der ausgewählten Kriterien festzustellen. Im Ergebnis spezifiziert sich der Durchschnittsstadtteil dann folgendermaßen: Während er selbst von 6.332 Personen bewohnt wird, ist ferner eine Mantelbevölkerung von 5.645 Personen auf ihn orientiert. Die Kaufkraftbindungsquote im Bereich des kurzfristigen Bedarfs beläuft sich auf 47,6 % des örtlich verfügbaren Kaufkraftvolumens, während dies im Bereich des langfristigen Bedarfs 13,3 % sind. Der Verkaufsflächenumfang im kurzfristigen Bedarfsbereich beträgt 865 qm, und derjenige im Bereich des langfristigen Bedarfs 470 qm.

„Mit Hilfe dieser Werte wurden die Spannbreiten der Unterschiede der Stadtteilzentren erfaßt“ (Freiburg, Agenda 94:55). Dem fiktiven Durchschnittsstadtteil wurden daraufhin die real vorhandenen Zentrenbereiche gegenübergestellt und nach Profilähnlichkeit in Gruppen geordnet. Vom Einzelfall abstrahierend, wurden anschließend daraus einzelne Typen von



Stadtteilzentren gebildet (vgl. Tabelle 7-33). „Das Merkmal Mantelbevölkerung wurde aufgrund seiner ökonomischen Bedeutung gesondert betrachtet. Hier wurde das Verhältnis zwischen Einwohnerzahl und Mantelbevölkerung bewertet. Eine Überschreitung der Einwohnerzahl wurde positiv bewertet“ (Freiburg, Agenda 94:55) - ohne daß dabei aber die zugrunde gelegte Rationalität im Sinne einer Zielfunktion benannt wird. „Die Grobtypisierung umfaßte zunächst sieben Typen von Stadtteilzentren, die in einer ersten Annäherung als typisch für Freiburg anzusehen waren“ (Freiburg, Agenda 94:54).

**Tabelle 7-33: Grobtypisierung von Stadtteilzentren in Freiburg**

Merkmale	Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4	Typ 5	Typ 6	Typ 7
Bevölkerung							
Einwohner	3.000	2.000	4.200	9.100	10.500	10.850	9.650
Mantelbevölkerung	2.000	2.000	3.800	4.800	9.500	6.600	8.450
Kaufkraftbindungsquoten in %							
Kurzfristiger Bedarf	66,5	25,8	40,4	30,5	34,6	94,4	47,8
Mittel- und langfristiger Bedarf	13,5	31,8	3,7	11,5	5,7	35,4	14,1
Verkaufsflächen in qm							
Kurzfristiger Bedarf	890	170	640	625	1.500	2.950	1.850
Mittel- und langfristiger Bedarf	280	260	120	475	450	1.950	1.000

Quelle: Freiburg, Agenda 1994:54.

Unter Berücksichtigung zusätzlicher, durch eine Stadtteilbegehung gewonnener qualitativer Informationen über die örtliche Aufenthalts- und Kommunikationsqualität, über den Ausstattungsgrad mit Einzelhandelsangeboten und über die öffentlichen und privaten Dienstleistungen sowie unter Einbeziehung von Fachbeiträgen aus verschiedenen thematisch orientierten Arbeitsgruppen, die in den Aufstellungsprozeß des Freiburger Einzelhandelszentrenkonzepts eingebunden waren, wurden die zunächst unterschiedenen sieben Typen noch einmal weiter zusammengefaßt (vgl. Tabelle 7-34), so daß letztlich „neben der Innenstadt (Typ A) weitere vier Typen von Stadtteilzentren (Typ B bis E) gebildet wurden“ (Freiburg, Agenda 94:55).

**Tabelle 7-34: Zentrentypen in Freiburg**

Merkmale	Typ B	Typ C	Typ D	Typ E
	„Stadtteilzentrum mit über den Stadtteil hinausgehenden Versorgungsfunktionen“	„Stadtteilzentrum mit einem guten Angebot im kurz- und mittelfristigen Bedarfsbereich“	„Schwerpunkt Versorgung mit Gütern des kurzfristigen Bedarfsbereichs“	„Ortsteile, deren Versorgungsfunktion sich fast ausschließlich auf den kurzfristigen Bedarf beschränkt“
Umsatz in Mio. DM				
Kurzfristiger Bedarf	28	14	8	5
Mittel- und langfristiger Bedarf	10	4	1	2
Kaufkraftpotential in Mio. DM				
Kurzfristiger Bedarf	45	38	22	13
Mittel- und langfristiger Bedarf	48	41	24	14
Kaufkraftbindungsquote in %				
Kurzfristiger Bedarf	69,9	38,0	40,2	42,6
Mittel- und langfristiger Bedarf	23,7	11,5	4,9	13,0
Verkaufsflächen in qm				
Kurzfristiger Bedarf	2.800	1.300	800	500
Mittel- und langfristiger Bedarf	1.600	700	200	250

Quelle: Freiburg, Agenda 1994:56.

Abschließend wurden die realen, empirisch erfaßten Stadtteilzentren den abstrahierten Zentrentypen zugeordnet. „Die vier Zentrentypen bilden neben der Innenstadt das Grundgerüst des dezentralen Zentrenkonzepts“ (Freiburg, Agenda 94:56). Was ihre baurechtliche Fassung angeht, so „sind diese Zentrenbereiche in der Regel als Mischgebiete (MI) ausgewiesen. Kerngebiete (MK) mit großflächigen Einzelhandelsbetrieben sind deshalb eher die Ausnahme“ (Freiburg, GRB 97:9).

### **Fallbeispiel Witten:**

In Witten wurden ebenfalls quantifizierbare Kriterien zur Bestimmung des Zentrensystems vorgeschlagen. Da diese teils von den bisher genannten abweichen, soll auch auf dieses Fallbeispiel näher eingegangen werden. Die Wittener Zentrensystematik unterscheidet als Zentrenkategorien „A-, B- und C-Zentren“ sowie „Solitärstandorte“. „Dem vorgeschlagenen Zentrenkonzept (...) liegt ein räumliches Planungsmodell zur versorgungsstrukturellen Entwicklung der einzelnen Stadtteile bzw. Versorgungszentren zugrunde“ (Witten, GMA 1997:176). Das Modell zieht als Einordnungskriterien heran (vgl. Witten, GMA 1997:177)

- die Bevölkerung im Stadtteil bzw. im Einzugsgebiet des Versorgungszentrums,
- die quantitative und qualitative Einzelhandelsausstattung (u.a. Verkaufsflächenausstattung pro Einwohner, Struktur des vorhandenen Einzelhandelsangebotes hinsichtlich Bedarfsfristigkeit und Sortiment),
- die stadträumlich-funktionale Verdichtung des Einzelhandelsangebots (Anteil der Betriebe in städtebaulich integrierten Geschäftslagen und Nutzungsmischung),
- die Zentralität des stadtteilbezogenen Einzelhandels (gemessen an der Relation der Umsatztätigkeit zur Kaufkraft der Stadtteilbevölkerung) sowie
- das städtebauliche und werbliche Erscheinungsbild der Geschäftsbereiche (z.B. im Hinblick auf Straßen und Plätze, das architektonisches Erscheinungsbild der Geschäfte, die Aufenthaltsqualität und die Verkehrssituation).

Allerdings werden ihre Operationalisierung, die angelegte Bewertungsfunktion und die tatsächliche Merkmalsausprägung nur zum (geringen) Teil in der textlichen Dokumentation des Planungsansatzes expliziert. Die gegebene Situation in Witten wird durch eine umfassende empirische Erhebung mit eben diesen Bezügen abgebildet und teils dargestellt (vgl. Tabelle 7-35). Zugleich wurden einige Mindeststandards festgelegt, die zur Ausweisung eines Zentrums jeweiliger Stufe nicht unterschritten werden dürfen (vgl. Tabelle 7-36): „Im Hinblick auf ökonomisch und städtebaulich tragfähige Versorgungsstrukturen wird unter Berücksichtigung der Ortsgröße der Stadt Witten empfohlen, als Untergrenze für die Weiterentwicklung von Versorgungszentren eine Mindestfläche von 700 qm Verkaufsfläche, gleichbedeutend ca. 1.000 qm Geschoßfläche, anzusetzen. Unterhalb dieses Schwellenwertes sind keine Mindeststandards für funktionsfähige Nahversorgungsstrukturen für die Erhaltung oder den Ausbau eines Zentrums gegeben“ (Witten, GMA 1997:174). Im Ergebnis wurden unter „Berücksichtigung der (...) Bewertungskriterien und der (...) Mindeststandards für die Festlegung von Versorgungszentren bzw. Solitärstandorten (...) insgesamt 13 Versorgungszentren und 2 Solitärstandorte für das Zentrenkonzept Witten zugrunde gelegt“ (Witten, GMA 1997:177). Die empirische Analyse ließ 15 voneinander abgrenzbare Agglomerationsbereiche des Einzelhandels erkennen. Von diesen waren nach dem Kriterium der Ausrichtung des Angebots auf die Nahversorgungsaufgabe einerseits und nach dem Kriterium der Pkw-Orientierung des Angebots andererseits zwei als städtebaulich nicht-integrierte Standortbereiche zu klassifizieren, ohne daß hierzu jedoch eine genauere Explikation erfolgte (Witten, vgl. GMA 1997:177). Ein weiteres zur Anwendung kommendes Kriterium für die Zentrenbestimmung - in Leipzig, Mülheim / Ruhr oder Bochum ist dies in ähnlicher Weise der Fall - betraf eine „funktionsfähige Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr“ (Witten, GMA 1997:177). Danach haben alle „ausgewiesenen Versorgungszentren bzw. Solitärstandorte über eine in fußläufig zumutbarer Entfernung gelegene Bushaltestelle“ (Witten, GMA 1997:177) zu verfügen, ohne daß diese „zumutbare“ Distanz allerdings quantifiziert würde. Mit einer Ausnahme wurde diese Forderung dann bei allen Zentren, die in Witten tatsächlich ausgewiesen wurden, auch erfüllt.

**Tabelle 7-35: Planungsmodell für die Versorgungszentren der Stadt Witten**

Stadtteil	Versorgungs-Zentrum <sup>1</sup> (V) Solitärstandort <sup>2</sup> (S)	Betriebe 1996	Vkf <sup>3</sup> 1996 In qm	Versorgungs-Bereich	Empfohlene Vkf- Erweiterung bis 2005 in qm	Vorschlag Zentrentyp
Witten-Mitte	1 Innenstadt (V)	270	40.995	Gesamtstadt	9.890	A
	2 Boni-Center (V)	10	3.005	Gesamtstadt	-	B
	3 Stinnes (S)	3	8.400	Gesamtstadt	-	S
	4 Ardeystraße (V)	25	955	Nahbereich	-	C
	5 Crengeldanz (V)	6	160	Nahbereich	-	B
Stockum/Düren	6 Stockum (V)	30	4.430	Nahbereich	-	B
Annen	7 Annen (V)	71	7.310	östl. Stadtgebiet	1.500	B
	8 Dortmunder-Straße (V)	8	745	Nahbereich	-	C
Rüdinghausen	9 Rüdinghausen-Nord (V)	11	1.260	Nahbereich	1.000	C
	10 Rüdinghausen-Ostermann (S)	3	50.000	Gesamtstadt	-	S
Bommern	11 Bommern (V)	34	4.130	Nahbereich	1.500	B
Heven	12 Hellweg (V)	6	890	Nahbereich	2.650	C
	13 Wannen (V)	8	1.985	Nahbereich	-	C
Herbede	14 Herbede (V)	48	4.540	südl. Stadtgebiet	680	B
	15 Im Hammertal (V)	10	405	Nahbereich	800	C
Gesamt	13 Versorgungszentren 2 Solitärstandorte	543	129.210	-	18.020	1 A-Zentr. 6 B-Zentr. 6 C-Zentr. 2 Solitär- standorte

<sup>1</sup> städtebaulich integriert / auf die wohnungsnahe Versorgung ausgerichtet  
<sup>2</sup> städtebaulich nicht-integriert / auf die Pkw-orientierte Versorgung ausgerichtet  
<sup>3</sup> Stand der Erhebung: Oktober 1996

Quelle: Witten, GMA 1997:180.

Die weitere Zuordnung der Geschäftsagglomerationen zu Zentrentypen erfolgte in Witten u.a. nach deren zentralörtlicher Bedeutung bzw. nach der räumlichen Ausdehnung der Versorgungsbereiche im Spiegel der empirischen Untersuchungsergebnisse. „Hierbei wird unterschieden in gesamtstädtische, stadtteilbezogene und nahbereichsbezogene Verflechtungen“ (Witten, GMA 1997:177). Auch hier erfährt man allerdings nichts näheres über die angelegte Rationalität und die Maßstäbe der Unterscheidung. Darüber hinaus wurde die Differenzierung und Zuordnung der Versorgungszentren, so der Hinweis, „in Übereinstimmung mit den (...) Planungsgrundlagen der Stadt Witten (...) unter Einbeziehung der Siedlungsschwerpunkte“ (Witten, GMA 1997:179) vorgenommen.

Was die Begründung der Zentrenhierarchie angeht, so sind in Witten Funktionen bzw. Anforderungen an die einzelnen Zentrenstufen geknüpft (vgl. GMA 1997:174), wie sie in Tabelle 7-36 dargestellt werden.

Zusammenfassend berücksichtigt damit das für Witten erarbeitete Zentrensystem nach Einschätzung der Beteiligten „im wesentlichen die heutige und künftig zu erwartende Einwohnerzahl der Stadtteile, die vorgegebene Einzelhandelsausstattung, das Maß der städtebaulichen Verdichtung innerhalb fußläufig erlebbarer Versorgungszentren sowie die städtebaulich vorgegebenen Entwicklungschancen zur Erhaltung bzw. zum Ausbau von Geschäftsbereichen“ (Witten, GMA 97:174). Zumindest für das Kriterium „Mindestangebot im Einzelhandel“ wurde mit den Forderungen nach einer bestimmten Mindestanzahl von Geschäften sowie nach einem Mindestumfang örtlicher Verkaufsfläche ein quantifizierter und damit harter Anspruch formuliert.

Neben den Praxislösungen zur Begründung der Zentrenmodelle, die in den zuvor vertieft vorgestellten Fallbeispielen von Cottbus, Ludwigshafen, Karlsruhe, Freiburg und Witten vorgefunden werden konnten, waren auch in weiteren Untersuchungsstädten einzelne Aspekte

der Vorgehensweisen festzustellen, die von Interesse sind. Diese werden nachfolgend als Querschnittsbetrachtung in der Breite der Fallbeispielstädte vorgestellt.

**Tabelle 7-36: Anforderungen an Versorgungszentren verschiedener Stufe in Witten**

Merkmalsbereich	A-Zentrum	B-Zentrum	C-Zentrum	Solitärstandort
Zusammenfassende Charakterisierung	Größtes Stadtteilzentrum der Gesamtstadt; Schwerpunkt der mittelzentralen Versorgungsaufgabe Wittens;	k.A.	Städtebaulich integrierte, untergeordnete Geschäftslage;	auf wenige Branchen spezialisiertes Versorgungszentrum; städtebaulich nicht-integriert;
Versorgungsraum	Gesamtstädtische Versorgungsfunktion	Überwiegend Ausrichtung auf die Stadtteilbevölkerung, teilw. stadtteilübergreifend; Bei nicht integriertem Geschäftsbereich auch stadtteilübergreifendes Einzugsgebiet;	u.a. auf die wohnungsnahe Versorgung ausgerichtet;	Einzugsgebiet geht über den Stadtteil hinaus;
Angebot / Sortiment	Spezialisierte Güter und Dienstleistungen des mittel- und langfristigen Bedarfs	k.A.	Überwiegend Waren und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs	Waren und Dienstleistungen des langfristigen Bedarfs
Mindestangebot Einzelhandel	k.A.	5 Betriebe, zusammen mindestens 2.000 qm Verkaufsfläche	5 Betriebe, zusammen mindestens 700 qm Verkaufsfläche	3 Betriebe, zusammen mindestens 5.000 qm Verkaufsfläche
Komplementäre Angebote	k.A.	Bei städtebaulich integriertem Zentrum ergänzende öffentliche Infrastruktur (z.B. Post, Schule, Kirche, Kindergarten) und ÖPNV-Anschluß	k.A.	k.A.
Zielsetzung	Erhaltung und Ergänzung	Erhaltung, und z.T. Ergänzung	Erhaltung und z.T. Ergänzung	Erhaltung und z.T. Ergänzung (nicht-innenstadtrelevante Warenbereiche)

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben Witten, GMA 1997:174.

#### 7.6.5.2.1 Bevölkerungsmantel als Kriterium zur Zentrenbestimmung

Bei der Analyse in der Breite der untersuchten Planungsansätze konnte nur für ein Kriterium festgestellt werden, daß es in einer größeren Fallzahl zur Aufstellung des örtlichen Zentrensystems herangezogen und gleichzeitig expliziert wurde. Es handelte sich dabei um das Kriterium des Bevölkerungsmantels im betreffenden Teilraum. Ein klares Bild seiner Verwendung läßt sich in Anbetracht der vorgefundenen Abgrenzungsspannweite (vgl. Tabelle 7-37) jedoch nicht zeichnen: Hinsichtlich der geforderten Zielerträge der Kriterienausprägungen für Zentren gleicher Stufe bestehen zwischen den einzelnen Fallbeispielen erhebliche Unterschiede. Dies entspricht im Ergebnis auch Bunes (1970:61) Untersuchung von Vorschlägen zur Größengliederung von „Gewerbezentren“, die von verschiedenen Autoren aus Forschung und Beratungspraxis unterbreitet wurden und für die er feststellt, daß hier sogar „trotz derselben Bezeichnungen für einen bestimmten Zentrentyp zum Teil recht unterschiedliche Angaben über das Einzugsgebiet (Zahl der in einer bestimmten Entfernung wohnenden Menschen bzw. der vorhandenen Wohnungen) gemacht werden.“ Auch Heinritz (1979) und Koch (1982) stellten in ihren Studien eine verbreitete Uneinheitlichkeit des Begriffsapparates, der Hierarchisierung sowie der begründenden Merkmalsausprägungen bei der Analyse bzw. dem planerischen Entwurf innerörtlicher Zentrenhierarchien fest (vgl. Tabelle 7-41).

Tabelle 7-37: Bevölkerungskriterium und Zentrensystem

Stadt	Zentrenstufe					
	Höchstzentrales Zentrum	Mittelzentrales Zentrum			Unterzentrales/Dezentrales Zentrum	
Cottbus	Mehr als 60.000 EW im EZB („Hauptzentrum“)		20.000-50.000 EW im EZB („Stadtteilzentrum langfristiger Bedarf“)		5.000-8.000 EW im EZB („Lokales Versorgungszentrum“)	2.000-3.000 EW im EZB („Ortsteilzentrum, Tagesbedarf“)
Erfurt	k.A. („Innenstadt“)		30.000-50.000 EW im EZB („Zentrenstufe 2 / Stadtteilzentrum“)		6.000-15.000 EW im EZB („Zentrenstufe 3 / Stadtteilzentrum“)	250-4.000 EW im EZB („Zentrenstufe 4 / Stadtteile, dörfliche Stadtteile und Siedlungen“)
Frankfurt	k.A. („A-Zentrum / City“)		70.000-200.000 EW im EZB („B-Zentrum“)		15.000-30.000 EW im EZB („C-Zentrum“)	5.000-10.000 EW im EZB („D-Zentrum“)
Hamburg	Mehr als 3 Mio. EW im EZB („A-Zentrum / City“)	200.000 EW im EZB („B1-Zentrum / Bezirkszentrum“) über 100.000 EW im EZB („B-2 Zentrum / Bezirksentlastungszentrum“)	Etwa 50.000 EW im EZB („C-Zentrum“ / Stadtteilzentrum“)		Etwa 20.000 EW im EZB („D-Zentrum / Lokales Zentrum“)	
Karlsruhe	k.A. („A-Zentrum“)		k.A. („B-Zentrum“)		k.A. („C-Zentrum“)	5.000-15.000 EW im EZB („Zentrale Stufe D“) 3.000-4.000 EW im EZB „Zentrale Stufe D in isolierter Außenstadtbereichs-Lage“)
Köln	k.A. („Hauptzentrum / City“)		75.000-200.000 EW im EZB („Bezirkszentrum mit Stadtbezirk“)	20.000-40.000 EW im EZB („Mittelbereichszentrum mit Mittelbereich“)	5.000-10.000 EW im EZB („Nahbereichszentrum mit Nahbereich“)	
Leipzig	k.A. („A-Zentrum“ / City)		30.000-80.000 EW im EZB („B-Zentren / Stadtteilzentren“)		5.000-25.000 EW im EZB („C-Zentren“)	
Magdeburg	700.000 EW im EZB („Stadtzentrum“)		Mehr als 15.000 EW im EZB („Stadtteilzentren“)		ca. 4.000 EW im EZB („Nahversorgungsbereiche“)	

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Cottbus, STEK, S. 35; Hamburg, EB 1997:11; Karlsruhe, VEZM, S. 61; Erfurt: EEE 1990:11; Frankfurt, Rahmenkonzept 1997:54; Köln, STEP 1978, Abschnitt 10 C1; Leipzig, STEP Zentren, S. 4; Magdeburg: MM 1995).

Am deutlichsten wird die uneinheitliche Schwellenwertbildung im Vergleich der Zentren, die jeweils die unterste Hierarchiestufe des jeweiligen Zentrensystems bilden: Bedarf es beispielsweise in der Logik des Cottbuser Zentrensystems nur 2.000-3.000 Einwohner im Einzugsbereich, um ein „Ortsteilzentrum zur Deckung des Tagesbedarfs“ zu konstituieren, so sind es demgegenüber in Hamburg „etwa 20.000 Einwohner“, die im Einzugsbereich eines „D-Zentrums / Lokalen Zentrums“ ansässig sind. Andererseits reichen in Magdeburg 15.000 Einwohner im Einzugsbereich bereits aus, um ein „Stadtteilzentrum“ auf der nächsthöheren Hierarchiestufe der mittelzentralen Zentren zu begründen. In Leipzig wiederum ist hierfür aber z.B. eine Mindesteinwohnerzahl von 30.000 im Einzugsbereich notwendig. Jedoch besteht auch in der Stufung der mittelzentralen Zentren kaum Übereinstimmung unter den Fallbeispielstädten. Beides deckt sich mit dem Ergebnis von Koch (1982), der in seiner Untersuchung von stadtplanerischen Zentrenkonzepten der ersten Generation sowohl für die Zentren auf der mittleren, als auch für die Zentren auf der untersten Hierarchiestufe der jeweiligen Systematik eine erhebliche Spannweite des vorgesehenen Bevölkerungsmantels

feststellte. Bei den letztgenannten reichte diese von 1.000 Einwohnern bis zu 19-26.000 Einwohnern (vgl. Tabelle 7-41).

Entsprechend unterschiedlich müßten sich im zwischenstädtischen Vergleich die Zentren nominell gleicher Stufung in ihrer tatsächlichen physischen Existenz und Funktionskapazität darstellen. Die planerische Zentren-Nomenklatur der Untersuchungsstädte pflegt hier offensichtlich einen sehr beliebigen Umgang, und es muß bezweifelt werden, ob hinter den einzelnen Zentralsystemen jenseits einer rein normativen Setzung eine theoretische, sachlich gerechtfertigte Argumentation und Begründung steht.

#### *7.6.5.2.2 Bedarfsfristigkeit als Kriterium zur Zentrenbestimmung*

Ein weiteres, häufig angebrachtes Kriterium zur Zentrenbestimmung ist dasjenige der Bedarfsfristigkeit des Einzelhandelsangebots. Im Gegensatz zum Bevölkerungskriterium wird die Bedarfsfristigkeit des Angebots in ihrer argumentativen Verwendung, die in der Regel der zentralörtlichen Theorie entlehnt wird, in den Fallbeispielen aber nicht operationalisiert. Eine typische, im Unspezifischen verbleibende Aussage ist etwa diejenige Münsters: „Die Dreistufung der Zentren ergibt sich dadurch, daß die in ihnen angebotenen Güter- und Dienstleistungen unterschiedlichen Bedarfsstufen angehören (kurz-, mittel-, langfristig), dementsprechend die Zentren einen unterschiedlich großen Einzugsbereich haben und ihre Einrichtungen mit unterschiedlicher Häufigkeit von der Bevölkerung in Anspruch genommen werden“ (Münster, KG 1997:23, zugleich EB FNP A 1999:51). So bleibt es unter diesem Kriterium nicht nur in Münster bei einer eher intuitiven und/oder normativen, denn bei einer methodisch-analytisch vorgenommenen Einordnungsbegründung. Letztlich bleibt hier wie auch andernorts unbestimmt, was eigentlich genau mit einem „Stadtteilzentrum mit einem guten Angebot im kurz- und mittelfristigen Bedarfsbereich“ (Freiburg, MZK 1994:24) gemeint ist, welcher Geschäftsbesatz mit welchen Sortimenten in welchem Umfang wohl ein „Lokales Versorgungszentrum (Wochenbedarf)“ qualifiziert (Cottbus, STEK S. 34) oder in welcher Art und Weise „C-Zentren (...) die Versorgung der Teilräume“ sichern, wenn deren „Schwerpunkt des Einzelhandels (...) die Versorgung mit Lebensmitteln und kurzfristigen Gebrauchsgütern“ ist und dort „spezialisierte Fachgeschäfte (...) das Angebot“ abrunden (Beispiel Mülheim / Ruhr, NES, S. 17-18).

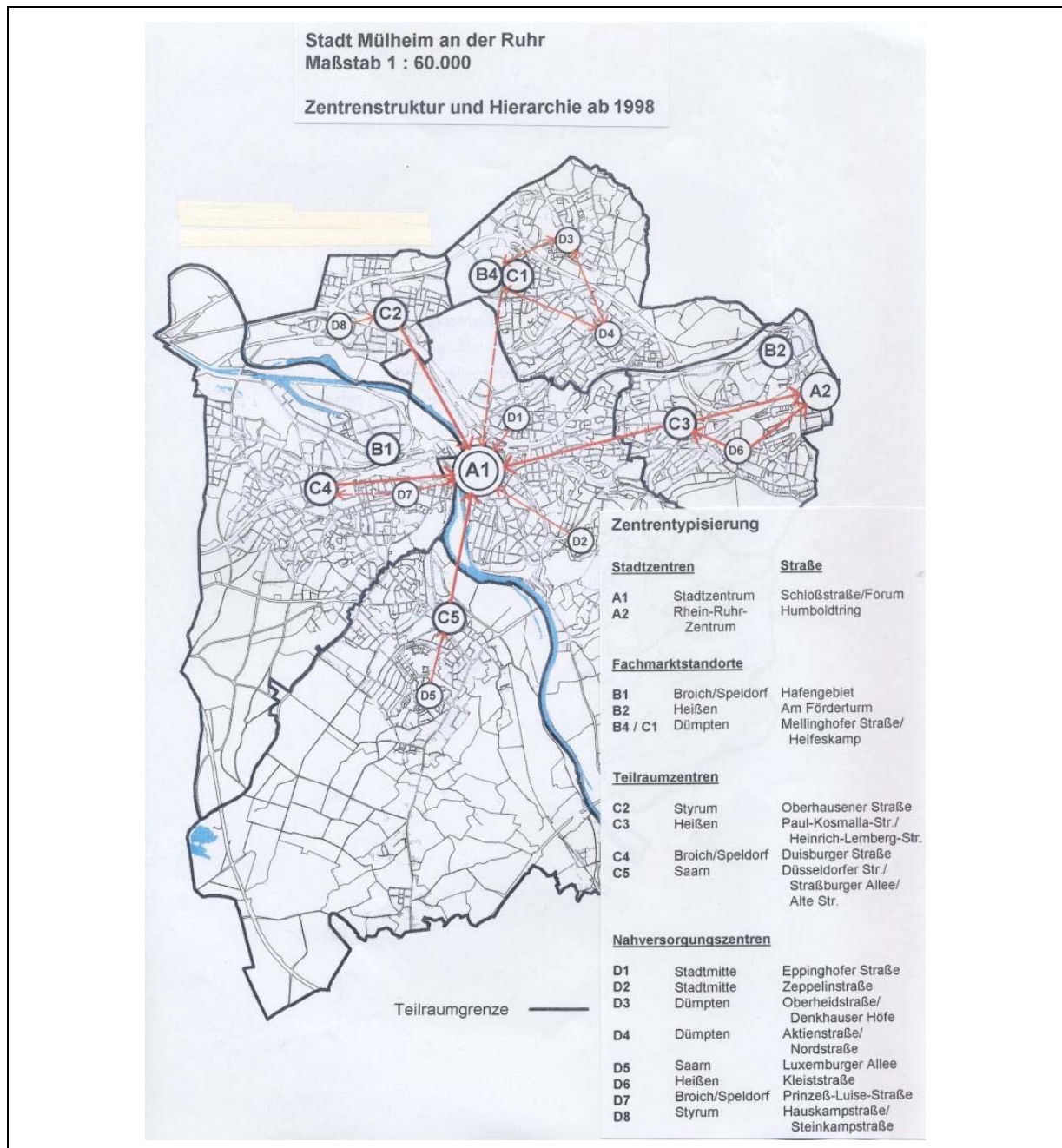
Auch unter dem Kriterium der Bedarfsfristigkeit ist die in den Untersuchungsstädten praktizierte Zentrenbestimmung offensichtlich der Beliebigkeit anheimgestellt. Für eine methodisch vorgenommene und sachliche begründbare Einordnung könnten jedoch die Sortimentslisten, die ggf. bereits vorhanden sind (vgl. Kapitel 7.5.7.5), in Verbindung mit empirischen Einzelhandelserhebungen eine geeignete Grundlage bilden. Die warensseitige Versorgungsaufgabe aller Zentrentypen könnte durch entsprechende Zuordnungen eindeutig beschrieben werden.

#### *7.6.5.2.3 Räumliche Abgrenzung der Zentren*

Im Hinblick auf die räumliche Konkretisierung der Zentrenbereiche - diese ist als Voraussetzung des instrumentellen Einsatzes der Zentralsysteme bei der planerischen Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung anzusehen - war in der Breite der untersuchten Fallbeispiele fast ausschließlich Unverbindlichkeit des Vorgehens festzustellen. Im Regelfall wurde die räumliche Erstreckung der Zentren nicht genau abgegrenzt, sondern es fand nur

eine ungefähre räumliche Verortung durch Plansymbole in thematischen Karten groben Maßstabs statt (vgl. Kapitel 7.5.5). Im Prinzip hat sich gegenüber den abstrahierenden räumlich-funktionalen Ordnungsmodellen, wie sie Bestandteil der ersten Generation von Stadtentwicklungsplänen waren (vgl. die Beispiele von Essens und Dortmund in Kapitel 5.7), nichts geändert, wenn man etwa das in Abbildung 7-3 wiedergegebene und als exemplarisch anzusehende aktuelle Beispiel der Stadt Mülheim / Ruhr betrachtet.

**Abbildung 7-3: Beispiel Zentrensystem Mülheim / Ruhr**



Quelle: Mülheim, NES 2000.

Eine punktuelle Darstellung der Zentrenbereiche, die weder lagetreu ist, noch deren räumliche Ausdehnung beinhaltet, reicht jedoch nicht aus, um ein robustes Steuerungsinstrument zu konstruieren, wie es die Ziele und Maßnahmen, die in den untersuchten Einzelhandelszen-

trenkonzepten postuliert werden, fast ausnahmslos vorsehen. Ohne diskretisierten Raumbezug der Bereiche, die einer der Zentrenkategorien des jeweils gültigen örtlichen Zentrensystems entsprechen sollen, beraubt man sich der Möglichkeit, standardisierte Zulässigkeitsaussagen für Einzelhandelsvorhaben zu formulieren. Bei der Prüfung von und der Entscheidungsfindung über die Zulässigkeit von Ansiedlungen wird kein Gewinn gegenüber einer unsystematischen, individualisierten Einzelfallbetrachtung mit all ihren Nachteilen erzielt. Keine konditionale Regelung kann greifen, wenn keine Eindeutigkeit ihrer räumlichen Bezüge vorliegt. Fehlt es bereits an der zweifelsfreien Feststellbarkeit des voraussetzenden Tatbestandsmerkmals („Wenn“-Komponente), so kann die (Handlungs-)Konsequenz nicht eintreten („Dann“-Komponente). Läßt sich also mangels eindeutiger räumlicher Abgrenzung der Zentrenbereiche (verschiedenen Hierarchietyps) nicht beurteilen, ob ein fraglicher Standortbereich dem ein oder anderen jener noch zuzurechnen ist, dann läßt sich auch keine allgemeine Zulässigkeitsvereinbarung seiner Entwicklung oder für konkrete Vorhaben, die dort möglicherweise errichtet werden sollen, anwenden. Das Ziel, eine allgemeinverbindliches Steuerungsinstrument im Sinne der Formulierung standardisierter Ursache-Wirkungskomplexe („wenn ein Vorhaben des Typs x in einem Zentrum des Typs y vorgesehen ist, dann tritt Zulässigkeitsaussage z ein“) einzuführen, läßt sich dergestalt nicht erreichen. Statt dessen ist dann eine Vielzahl von Einzelfallprüfungen vorzunehmen. Explizierbare, handlungspraktische Konditionalprogramme lassen sich auf diese Weise nicht herstellen. Dies bedeutet nicht nur eine Arbeiterschwernis für die oftmals ohnehin an ihrer Kapazitätsgrenze operierenden Planungsverwaltungen, sondern bringt auch eine nach außen wirkende Intransparenz des Genehmigungskalküls - etwa für ortsfremde Investoren - mit sich, nach dem Einzelhandelsvorhaben zugelassen oder abgewiesen werden. Außerdem bekommt die Planungsverwaltung damit auch keine Grundlage für den Einsatz von Anreiz- und Gestaltungsmitteln in die Hand, wie es im Sinne aktiver Entwicklungsplanung wünschenswert wäre. Nicht zuletzt fehlt es so an Vorgaben für die ggf. notwendige Umsetzung des Einzelhandelszentrenkonzepts im rechtsförmlichen Bereich, denn es müssen z.B. die „Zentren (...) planerisch definiert sein, um die gewünschte Funktionsmischung baurechtlich umsetzen zu können“ (Ludwigshafen, STEK 1999:36).

Die methodische Vorgehensweise bei der räumlichen Abgrenzung der Zentrenbereiche (unterschiedlicher hierarchischer Ordnungsstufe), die ohnehin in nur wenigen Untersuchungsstädten vorgenommen wurde, bleibt sogar beinahe vollständig im Dunklen. In fast keinem Beispiel erfolgte eine Offenlegung der zugrunde liegenden Systematik bzw. Operationalisierung der Abgrenzungsargumente, soweit überhaupt eine solche Abgrenzung vorgenommen wurde.

Einzig die Stadt Münster, auf die an späterer Stelle noch detailliert eingegangen wird, konnte mit einer Vorgehensweise bei der räumlichen Abgrenzung der Zentren aufwarten, die wenigstens ansatzweise methodisch fundiert erschien. Daneben sind lediglich noch die Städte Bochum, Freiburg und - wie oben gezeigt - Cottbus in einzelnen Aspekten positiv hervorzuheben: In Bochum beschränkt sich die Systematik der Zentrenabgrenzung auf ein sehr pragmatisches Vorgehen, denn hier wird in einem normativ-deduktiven Ansatz schlicht auf die Vorgaben der (in diesem Fall) im Flächennutzungsplan räumlich konkret abgegrenzten Siedlungsschwerpunkte zurückgegriffen (vgl. Bochum, Konzept, Karte dort im Anhang). Die räumliche Erstreckung der Zentren - jedenfalls der städtebaulich integrierten Standortlagen -



wird dann mit diesen gleichgesetzt<sup>5</sup> (vgl. Bochum Konzept, S. 9 und 12). Der Maßstab für die bereits geleistete räumliche Bestimmung der Siedlungsschwerpunkte wiederum bestand darin, daß zumindest ein Verkaufsflächenbestand von 2.000 qm gegeben und gleichzeitig ein Anschluß an das Netz des schienengebundenen öffentlichen Verkehrs vorhanden sein mußte (vgl. Bochum, Konzept, S. 10), wobei der „Gesichtspunkt der fußläufigen Erreichbarkeit von Zentren und Haltepunkten“ (Bochum, Konzept, S. 12) für die Erstreckung entscheidend war. Auch im Beispiel Freiburgs determiniert die fußläufige Erreichbarkeit der Angebotsstandorte (ca. 500 bis 800 m vom Wohnstandort), gepaart mit der Stärke des Bevölkerungsmantels, dem Verkaufsflächenbestand und der Kaufkraftablußquote, die räumliche Zuordnung und Erstreckung der Zentrenbereiche (vgl. Freiburg, Beschlußvorlage 1997:9).

Diese - wenigen - Hinweise können jedoch nichts an dem gewonnenen Gesamteindruck ändern, daß die räumliche Abgrenzung der Zentrenbereiche von den Untersuchungsstädten mit großer Beliebigkeit erfolgt. Kein Fallbeispiel ließ jedenfalls einen tieferen Einblick in die Methodik, die der räumlichen Zentrenabgrenzung zugrunde gelegt wurde, zu, soweit überhaupt eine angewendet wurde. In den meisten Fallbeispielen war dies nicht der Fall, dort wurde von vornherein sogar völlig auf eine räumliche Bestimmung der Zentrenbereiche verzichtet.

#### *7.6.5.2.4 Zusammenfassende Bewertung der festgestellten Vorgehensweise bei der Abgrenzung der Raumkategorien und der Hierarchiestufen des Zentrumsystems*

Betrachtet man zusammenfassend die Vorgehensweise der Kommunen bei der Erarbeitung der innerörtlichen planerischen Zentrumsysteme, die dort zur Anwendung kommen, so ist festzustellen, daß die räumliche und sachliche Abgrenzung der Zentren und der hierarchisierten Raumkategorien in vielen Fällen ad hoc und durch intuitiv vorgenommene Setzungen erfolgt. Ein symptomatisches Beispiel eines intuitiven, normativ-pragmatischen Vorgehens bei der Zentrenbestimmung liegt etwa im Fall von Rostock vor: „Erarbeitet wurde das Zentrenmodell aus stadtplanerischer Sicht (...). Eine explizite räumliche Abtrennung erfolgte im Rahmen der Gliederung nicht. Es wurde grundsätzlich für jeden Stadtteil ein eigenständiges wohnungsnahes Versorgungszentrum für mindestens 10 bis 25.000 Einwohner vorgesehen“ (EG Rostock). Dies fand in Orientierung auf den faktischen Bestand statt, wobei einfach die planerische Sachkenntnis zur Festlegung der Zentren führte (vgl. EG Rostock). Dieser Mechanismus einer normativen Zentrenzuweisung bestand auch in Münster. Dort liegt eine wesentliche Begründung für die räumliche Zuordnung von Zentren der Hierarchiestufe „Stadtbezirkszentrum“ in dem planerisch gesetzten normativen Prinzip, mit dem verfolgten Funktionsmodell der stadträumlichen Ordnung „für jeden Münsteraner Stadtbezirk ein Stadtbezirkszentrum vorzusehen“ (Münster, EB FNP A 1999:51). Ob in den einzelnen Stadtbezirken - originär Bezugsraumgröße der städtischen Statistik - dafür tatsächlich die materiellen Voraussetzungen bestehen, bleibt dahingestellt.

Die räumliche und sachliche Abgrenzung der Raumkategorien sowie der Hierarchiestufen der lokalen Zentrumsysteme erfordert eine wissenschaftliche Fundierung und empirische Begründung. Das würde für die Fallbeispielstädte ein systematisches Vorgehen, den Einsatz von

<sup>5</sup> Die Siedlungsschwerpunkte (13) werden weitgehend von einzelnen Zentren bestimmter Funktionalität statuiert, wenngleich im Regelfall den Siedlungsschwerpunkten darüber hinaus auch noch weitere Zentren (insgesamt 39) zugeordnet sind (vgl. Bochum, Konzept, S. 9a).

Methoden, die Anwendung bewährter Theorien auf den fraglichen Einzelfall, Anstrengungen zur Gewinnung von Erkenntnissen aus Referenzfällen und insbesondere die Erzeugung sowie Explikation von Bewertungs- bzw. Zuordnungsmaßstäben einschließlich ihrer Operationalisierung sowie Quantifizierung notwendig machen (vgl. Kapitel 7.6.5.2.5). Derartiges ließ sich jedoch nur in einigen wenigen Untersuchungsstädten, und dort auch in keinem Fall abschließend überzeugend, feststellen.

Grundsätzlich scheint dieses Defizit wissenschaftlicher Fundierung der Planungsgrundlagen zur Siedlungsstrukturentwicklung, die in der Planungspraxis erarbeitet werden, der allgemeinen Situation zu entsprechen: Nach der Gesamteinschätzung von de Lange (2001:3) „liegen nur relativ wenige Studien vor, die auf umfassenden Bestandsaufnahmen von größeren städtischen Funktionsräumen beruhen“ und zur inneren Differenzierung von Städten herangezogen werden könnten. Aus dem Kontext eines Forschungsprojektes zur „Funktionalen Stärkung von Stadtteilzentren in Münster“ im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Städte der Zukunft“ kommen auch Havekost/Junker/Schäfer (1999:45) zu einer ähnlichen Einschätzung: „Eine intensive Auseinandersetzung mit und Analyse der themenbezogenen Literatur führte zu dem Ergebnis, daß über die Funktionalität von Stadtteilzentren sowohl für die Angebotsseite als auch vor allem für die Nachfrageseite keine expliziten bzw. unmittelbar verwendbaren Forschungsergebnisse vorliegen.“

In der Analyse der Fallbeispiele ist immerhin deutlich geworden, daß es eine ganze Reihe unterschiedlicher Wege gibt, welche die Kommunen bei der Bewältigung der quantitativen und qualitativen Spezifizierung der Zentren sowie bei deren räumlicher Abgrenzung beschreiten. Läßt man einmal die Beispielkommunen beiseite, deren Zentrensysteme im wesentlichen ad hoc und im Vertrauen auf die planerische Intuition der verantwortlichen Mitarbeiter entworfen wurden, so wird in einigen Städten wenigstens der Versuch unternommen, die jeweiligen Zentrensysteme in methodischem Vorgehen zu begründen und die räumliche Abgrenzungsentscheidung sowie die typologische Zuordnung der Zentren zu rationalisieren. Eine Standardlösung hierfür konnte allerdings nicht entdeckt werden. Vielmehr gibt es eine ganze Bandbreite unterschiedlicher Vorgehensweisen. Eine typisierende Differenzierung der festgestellten Ansätze kann nach folgenden Merkmalen unternommen werden:

<b>Materielle und räumliche Bestimmung der Zentren nach ...</b>	<b>Unterfälle</b>
Anzahl der Zentrenfunktionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• es wird nur eine Zentrenfunktion in den Blick genommen. Bei eindimensionaler Argumentation ist dies in der Regel der Einzelhandel (der gleichwohl über mehrere Parameter – Verkaufsfläche, Sortiment, Betriebstyp, Umsatz etc. – untersucht werden kann);</li> <li>• es werden mehrere Zentrenfunktionen analysiert;</li> <li>• es werden darüber hinaus auch physische, städtebauliche und verkehrliche Aspekte berücksichtigt;</li> </ul>
Angebots- oder Nachfrageorientierung bzw. Objekt- oder Subjektorientierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• es wird nur eine angebotsseitige Untersuchung durchgeführt, Erhebungseinheiten sind Objekte (z.B. Betriebe) und Artefakte (z.B. sortimentsspezifischer Umsatz);</li> <li>• es wird nur eine nachfrageseitige Analyse unternommen, Erhebungseinheiten sind Subjekte (z.B. Einwohner) und deren Verhalten (z.B. räumliche Beschaffungsorientierung bestimmter Waren oder Betriebstypenpräferenzen);</li> <li>• es werden sowohl angebots- als auch nachfrageseitig Argumente erzeugt;</li> </ul>

Zeitbezug bzw. Abbildungs-  
anspruch

- es wird nur der Status Quo abgebildet;
- es wird eine Zielplanung vorgenommen, d.h. es wird ein zukunftsgerichteter Entwurf (normativ) begründet;
- der Abbildung des Status Quo steht eine Zielplanung gegenüber;

Hieraus ließe sich eine dreidimensionale Typisierungs-Matrix im Sinne eines Würfels mit 27 Quadern formen. Er bildet das Möglichkeitenspektrum der Markmalkombinationen ab - beispielsweise diejenige Vorgehensweise, welche das benötigte Zentrensystem durch die Untersuchung einer einzigen Zentrenfunktion nur auf der Angebotsseite und nur im Erhebungszeitpunkt zu bestimmen sucht. In der Planungspraxis, jedenfalls soweit sie durch die gewählten Fallbeispiele in der vorliegenden Untersuchung wiedergegeben wird, ist diese Kombination am häufigsten anzutreffen. Die Zentrenfunktion, die für die Analyse ausgewählt wird, ist dabei in der Regel der Einzelhandel, obwohl daneben und ergänzend viele andere Bezugsgrößen denkbar sind. In einer Untersuchung der Zentrenprogrammatiken von 11 deutschen Großstädten bestätigen Brake/Karsten/Schünemann (vgl. 1998:17) diese festzustellende „Einzelhandelslastigkeit“ und konstatieren, daß darüber hinaus in der Praxis nur noch wenige weitere Zentrenfunktionen bei der Festlegung des planerischen Zentrensystems überhaupt Aufmerksamkeit genießen. Dies sind hauptsächlich „Ausstattungsmerkmale (...) hinsichtlich öffentlicher und privater Dienstleistungen sowie teilweise Arbeitsstätten“, während städtebauliche Kriterien bzw. „Aussagen bezüglich baulicher und funktionaler Nutzungsstruktur oder Dichte“ (Brake/Karsten/Schünemann, 1998:17) kaum eine Rolle spielen. Dies verwundert, denn nach typischer eigener Auffassung der Fallbeispielstädte, deren Planungen mit der vorliegenden Untersuchung analysiert werden, ist - um hier mit den Leipziger Worten zu sprechen - ein „wesentlicher Aspekt der Entwicklungsfähigkeit von Nahversorgungslagen und Stadtteilzentren (...) die Mischung zentrenbildender Funktionen. Deren Qualität hängt wesentlich von der Lage der Zentren zu Wohnquartieren, ihrer Erschließung im ÖPNV und dem Individualverkehr, dem baulichen Zustand der Funktionsgebäude und Stadträume (Straßen, Plätze und die Umfeldqualität im allgemeinen) sowie der Struktur des Einzugsgebietes (v.a. Bevölkerungspotential im Bereich der Nahversorgung) ab“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 11). Dies kommt einem Plädoyer für eine entsprechend umfassend angelegte Situationsanalyse gleich. In den meisten Fallbeispielstädten wurde eine solche umfassende Situationsanalyse nicht geleistet. In Leipzig allerdings wurde man dem formulierten Anspruch weitgehend gerecht, denn die „diesbezüglichen Informationen wurden der Datenbasis RBS entnommen“ (STEP Zentren, S. 11), einer umfassenden, als Raumbeobachtungssystem dienenden städtischen Datenbank, die fortlaufend aktualisiert wird.

Obwohl es wünschenswert erscheint, zur Bestimmung der Zentren und der Zentrenhierarchie ein möglichst breites Spektrum von Zentrenfunktionen zu untersuchen, findet dies seine Grenze in dem empirischen Erhebungsaufwand, der damit verbunden ist und letztlich hohe Kosten verursacht, soweit die Städte nicht über ein ähnliches System laufender Raumbeobachtung verfügen, wie die Leipziger Stadtverwaltung. Da dies bislang nur in Ausnahmen der Fall ist und sich die Kommunen im Regelfall nicht in der Lage sehen, Primärerhebungen in Eigenregie und mit eigenem Personal durchzuführen, wird der Wunsch nach empirischen Daten in einer größeren Bandbreite sofort in direkter Weise kostenwirksam, denn in diesem Fall müssen private Dienstleister bzw. Gutachter bestellt werden, welche jede einzelne Leistungsposition kostenkalkulatorisch genau erfassen und in Rechnung stellen. Angesichts der limitierten Ressourcen der öffentlichen Hände ist es leicht nachzuvollziehen, daß im Falle einer Fremdvergabe der empirischen Erhebungen, die für die Erarbeitung der Zentrensysteme

notwendig sind, nur ein enges Band an Zentrumsfunktionen oder sogar nur ein einziges Merkmal erfaßt wird. Ob dies jedoch dem Anspruch gerecht werden kann, in der Sache ein Zentralsystem zu begründen, das als Grundlage eines planerischen Entwurfs für die künftige Entwicklung der Zentren- und Siedlungsstruktur der betreffenden Stadt dienen soll, muß bezweifelt werden. Dessen ungeachtet ist jedoch jeder Versuch, überhaupt eine Rationalisierung der räumlichen Strukturmodelle zur Zentren- und Einzelhandelsentwicklung anzustrengen, einer rein intuitiven oder normativen Vorgehensweise vorzuziehen.

#### 7.6.5.2.5 *Allgemeine Überlegungen und Hinweise zur Konstruktion von intraurbanen Zentralsystemen*

Ohne daß an dieser Stelle eine abschließende Erkenntnis über die Zentrenparameter, die bei der Konstruktion von intraurbanen Zentralsystemen im Sinne eines Mindestanspruchs der sachlichen Begründung zu erheben und mit Schwellenwerten zu versehen sind, gewonnen werden könnte, sollen doch im folgenden einige allgemein gehaltene Überlegungen vorgebracht werden, die in der individuellen Planungssituation Anhaltspunkte dazu geben können:

Beim Entwurf eines Zentralsystems ist zunächst eine grundsätzliche Frage zu beantworten, in deren Mittelpunkt die Orientierungsrichtung des planerischen Engagements steht: Begründet die festzustellende materielle Ausgangssituation in ihrer Bewertung die Notwendigkeit, eine Änderung der Zentren- und Siedlungsstruktur herbeizuführen, oder kann diese unverändert beibehalten werden? Und in wie weit ist in diesem Zusammenhang den Marktkräften ein Freiraum ungehinderter Entfaltung einzugestehen? Zwei unterschiedliche Antworten<sup>6</sup> sind denkbar:

- Es soll ein vorgefundener Status Quo an intrastädtischer Zentrenverteilung, hierarchischer Positionierung und räumlicher Zentrenerstreckung beibehalten und zeitlich verstetigt werden (Objektorientierung, d.h. Orientierung auf zentrenbildende Einrichtungen und Angebote). Hier geht es um die Absicherung des gegebenen Bestands und seiner räumlichen Struktur. Soweit die funktionale Proportionalität zwischen den Zentren gewahrt bleibt, kann sich das Mengengerüst des Besatzes (mit unterschiedlichen Betrieben und Einrichtungen) verändern.
- Das aktuell vorgefundene Zentralsystem erscheint in der waltenden Planungsrationale unbefriedigend. Ein gegenüber diesem abgeändertes Zentralsystem soll im planerischen Zielentwurf die normative Leitlinie für die künftige (aktiv betriebene) Siedlungsentwicklung abgeben. Hier ergeben sich zwei Unterfälle:
  - Zum einen könnte auf einen Ordnungsanspruch verzichtet und den Marktkräften der Verbraucherseite einerseits und der privaten Einzelhandelsinvestition andererseits (die in ihren Standort- und Lagepräferenzen eine weitreichende Übereinstimmung zeigen) eine weitgehend freie Entfaltung gewährt werden (Subjektorientierung, d.h. Orientierung auf das Verbraucher- und das Unternehmerverhalten). Die spezifischen Stand-

<sup>6</sup> Schon Lauschmann (1976) weist auf die Schwierigkeit hin, die mit der Abgrenzung von Raumeinheiten als Bezugsflächen für Planungsaussagen grundsätzlich im Dualismus von empirisch begründeter Typologisierung und Zukunftsentwurf einhergehen: „Entweder die aufgrund der gegebenen Strukturmerkmale und/oder vorgegebenen Verflechtungskomplexe vorgenommenen Raumabgrenzungen werden akzeptiert und die Maßnahmen (...) werden auf diesen räumlichen Bezugsrahmen ausgerichtet oder die Abgrenzung (...) erfolgt von vornherein ‚normativ oder final in dem Sinne (...), daß sie nicht die bestehenden, sondern erst zu schaffenden strukturgleichen Räume oder funktionalen Beziehungsgefüge umschließen“ (Lauschmann, 1976:29 mit Zitat von K. Lange, 1970).

ortanforderungen der einschlägigen und großformatigen Betriebstypen begründen dann, soweit es die Einzelhandels- und Versorgungsfunktion betrifft, das Zentren- und Siedlungsstrukturmodell. Entsprechend würde die Aufmerksamkeit insbesondere auf städtebaulich nicht-integrierte Entwicklungsbereiche hoher Verkehrsgunst fallen müssen. Agglomerationen und Einzelstandorte großflächiger Einzelhandelsanbieter in städtebaulich nicht-integrierten Lagen, die sich bereits Platz gegriffen haben, würden nachträglich legitimiert und als „Zentren“, zumindest aber als (monofunktionale) „Einzelhandelsversorgungsbereiche“ o.ä. in das Zentren- und Siedlungsstrukturmodell einbezogen. Auftretende Konkurrenzeffekte gegenüber den tradierten Zentren, deren Fortexistenz unter Umständen innerhalb des neuen Zentren- und Siedlungsstrukturmodells auch ganz zur Disposition gestellt würde, würden vorbehaltlos akzeptiert.

- Zum anderen könnte eine Verteilung und Erstreckung der Zentren im städtischen Raum, welche aus bestimmter normativer planerischer Sicht wünschenswert erscheint und von der gegebenen Situation abweicht, die Anspruchsgrundlage für das künftig zu realisierende Zentralsystem abgeben. Dies würde die Reflektion über die nach dem angelegten Planungskalkül optimale Verteilung von Zentren, d.h. von Angebotsstandorten und Aktivitätsgelegenheiten, im Stadtraum verlangen (Objektorientierung) und darüber hinaus ex ante eine Vorstellung, welches Ausstattungsprofil Zentren unterschiedlicher Hierarchiestufe idealerweise auszeichnen sollte. Hier ginge es darum, das prospektiv festgelegte Mengengerüst jeweils einzelner Funktionalbereiche, allen voran dasjenige des Einzelhandelsbesatzes, neu zu verräumlichen. Es wäre gleichermaßen eine Ordnungs- wie eine Entwicklungsaufgabe zu bewältigen.

In der Regel bestimmt der letztgenannte Unterfall, mit starker Fixierung auf die Einzelhandels- und Versorgungsfunktion, den Entwurf von kommunalen Zentralsystemen, und häufig läßt dies aus Sicht der Planungsverwaltungen eine Berücksichtigung nachfrageseitiger Erhebungen zentralitätskonstitutiver Parameter überflüssig erscheinen. Tendenziell werden faktische Zentralitäten (z.B. manifestiert durch ein hohes Kundenaufkommen oder Umsatzvolumen), soweit sie als unpassend empfunden werden, negiert, mit dem planerischen Ideal selbst „verordnete“ Zentralitäten aber gepflegt. Bisweilen dennoch erhoben, wird ein hinter dem Erwartungswert des normativen Zentralitätsentwurfs zurückbleibendes Nachfrageverhalten (belegt etwa durch hohe Kaufkraftabflüsse aus einem planerisch festgesetzten Zentrum und dessen zugedachtem Einzugsbereich) dahingehend aufgefaßt, daß in dem betreffenden Bezugsraum ein Entwicklungspotential besteht und entsprechende Maßnahmen zur Besitzverbesserung für dieses Zentrum ergriffen werden müssen. Korrespondierend dazu wird ein den normativ zugedachten Erwartungswert übersteigendes Nachfrageverhalten, das sich an „Unorten“ konzentriert, die nach der lokal bestehenden planerischen Auffassung dafür nicht vorgesehen sind, entweder in seinen Motiven negiert und mit zu ergreifenden Ordnungsmaßnahmen bedacht, oder in eng gefaßten Grenzen toleriert (etwa: „Entwicklungsbereiche für den nicht-zentrenrelevanten großflächigen Einzelhandel“), ohne daß damit jedoch ein weiterer Ausbau oder gar die funktional breiter angelegte Qualifizierung zu einem Zentrum zugelassen würde.

Zur allgemeinen materiellen Begründung von Zentren und Zentrenhierarchie eines städtischen Zentralsystems bzw. zur konkreten Abgrenzung einzelner Zentrenbereiche im angewandten Fall können potentiell sehr viele verschiedene Kriterien herangezogen werden. Es kann sich dabei um bereits direkt operationalisierbare Merkmale handeln, oder auch um Merkmale, die erst in der Subsumption mehrerer Kriterien entstehen, jedoch in keiner quantitativen Meßdi-

mension faßbar sind. Bereits auf dieser aggregierten Ebene von Merkmalen, die nicht direkt operationalisierbar sind, zeigt sich eine ganze Vielfalt möglicher Analysebereiche. Nach herrschender Meinung (vgl. Havekost/Junker/Schäfer, 1999:20-22 mit Literaturhinweisen) wird die Physiognomie eines Zentrums und sein genereller Bedeutungsüberschuß gegenüber dem umgebenden Raum von folgenden übergeordneten Merkmalen bzw. Charakteristika bestimmt, die eine bewußte Abgrenzung der Zentren von anderen Siedlungsbereichen zulassen:

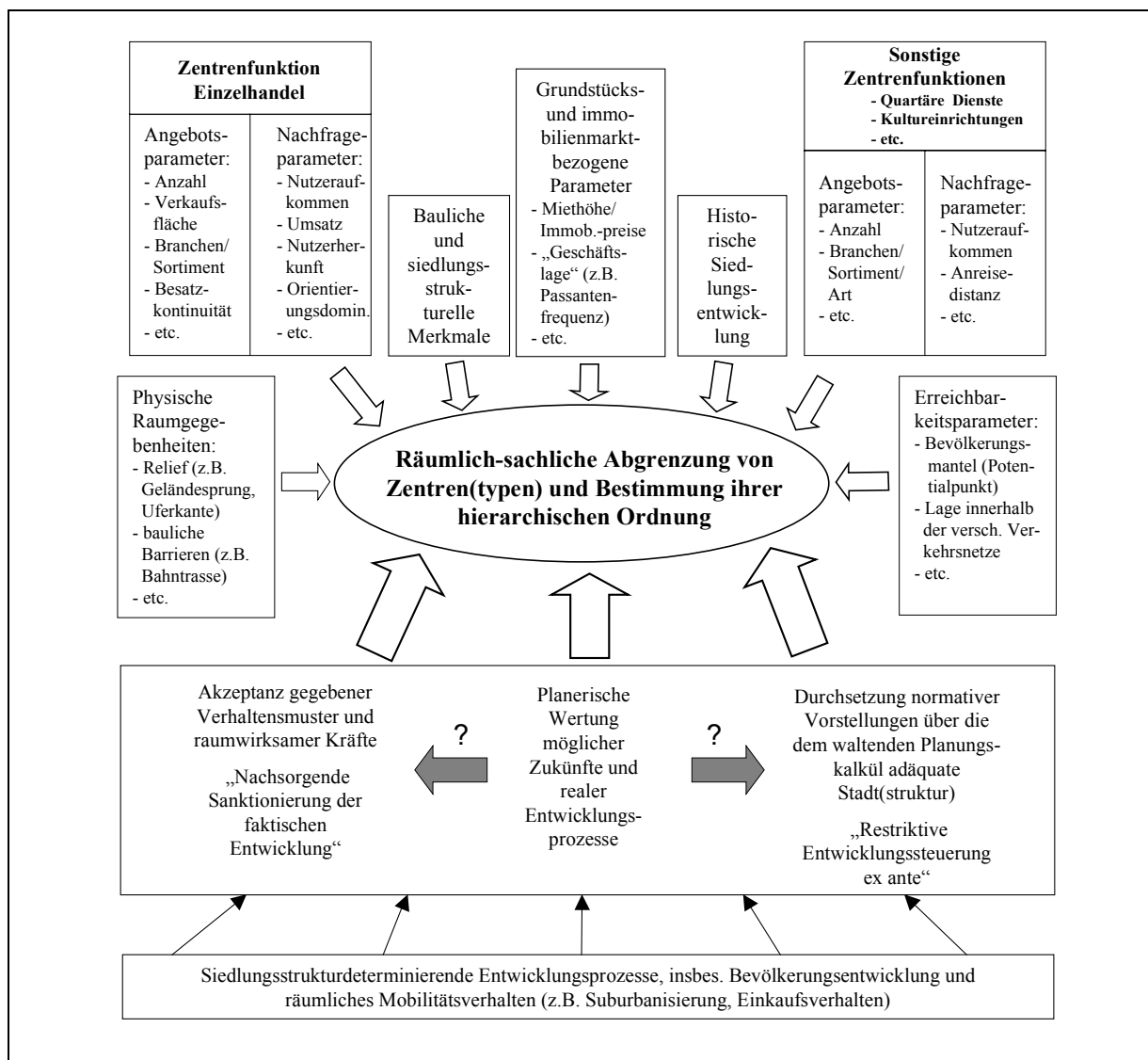
- Eine auf engem Raum konzentrierte Ballung von Einzelnutzungen in einer zur Multifunktionalität des Ortes führenden Bandbreite, die für die Nutzer ein hohes Maß an Aktivitätskopplung, aber auch an branchengleicher Auswahl zuläßt. Während das Vorhandensein zentrenrelevanter Einrichtungen generell die Existenz des Zentrums begründet, bestimmt die räumliche Kontinuität der Angebotsdichte die Ausdehnung des Zentrums. Die Distanzen zwischen den einzelnen Einrichtung(sballung)en entscheiden darüber, ob sich für die Nutzer positive Effekte der Aktivitätenkopplung in einem solchen Ausmaß einstellen, daß im subjektiven Aufwands-Nutzen-Kalkül ein Besuch gerechtfertigt wird.
- Eine bauliche Dichte, die dem entspricht und relativ zur Umgebung erhöht ist.
- Der Dichte, Masse und Unterschiedlichkeit des Angebots an Versorgungs- und Aktivitätsgelegenheiten korrespondiert eine intensive Nutzung und Kommunikation durch die Nachfrage bzw. durch die Nutzer, so daß ein wahrnehmbares „öffentliches Leben“ entsteht, welches diese Orte auch symbolisch zu Mittelpunkt eines Bezugsraumes macht.
- Die Erreichbarkeit der Zentren weist für alle Verkehrsträger einen relativen Vorteil gegenüber anderen Siedlungsbereichen auf; sie sind Punkte minimierten kollektiven Verkehrsaufwands der auf sie orientierten Einzugsbereiche bzw. der dort situierten Nachfragestandorte.
- Eine Agglomeration privater ökonomischer Aktivität und die damit verbundene Marktplatzausbildung insbesondere des Einzelhandels: „Der Austausch von Waren und Gütern sowie die Versorgung der Wohnbevölkerung ist auch heutzutage noch ein Fundament städtischer Zentren“ (Havekost/Junker/Schäfer, 1999:20). Zum einen bildet der Einzelhandel publikumsintensive Standorte und zum anderen begründet er Angebotszentralität unterschiedlicher Stufung.
- Eine vielschichtige und heterogene bauliche Gestalt als Zeugnis historischer Funktionskontinuität des Ortes mit entsprechenden Relikten der Siedlungs- und Stadtgeschichte (Marktplatz, Rathaus, Burg/Schloß, Kirche, Stadtmauer, Bürgerhäuser usw.). Dem Aufeinanderprallen und der Vielfalt unterschiedlicher Gestaltungs- und Architekturelemente vergangener Epochen wird eine „hohe gestalterische Attraktivität und Ausstrahlung“ (Havekost/Junker/Schäfer, 1999:20) zugemessen.

Ansatzweise ist das Bestreben nach einer mehrdimensionalen Begründung der Zentrenabgrenzung und -typologisierung auch bei einigen wenigen Fallbeispielstädten (vgl. Kapitel 7.6.5.2) zu erkennen: Nach der etwa in Mülheim / Ruhr herrschenden Einschätzung „bietet es sich an, ein Zentrenmuster nach folgenden Kriterien zu ordnen: Versorgungsfunktion, Standort, Absatzreichweite / Einzugsbereich, Ausstattung an Betrieben“ (Mülheim, EHK, S. 27). Das aktualisierte Zentrenkonzept in Bremen hingegen „orientiert sich nicht nur an normativen Ausstattungsmerkmalen der Zentren, sondern geht im wesentlichen auf die realen Verhältnisse u.a. hinsichtlich Einzelhandel, zentrentypischer Dienstleistung (...) und sonstiger privater und öffentlicher Angebote ein. Historische, topographische und verkehrliche Gegebenheiten werden als Korrektiv mit einbezogen“ (Bremen, SEK, S. 61). Dem gegenüber

erlaubt nach Mannheimer Vorgehensweise die „Analyse der Einzelhandelsstrukturen nach Stadtbezirken in bezug auf Nahversorgungsqualität, Kaufkraftzu- und -abflüsse sowie Standorte großflächigen Einzelhandels (...) eine Differenzierung bestehender zentraler Versorgungsbereiche nach Versorgungsfunktionen, Angebotsqualitäten und Einzugsbereichen. Sie muß Grundlage zur Ableitung eines zukunftsorientierten Zentrenkonzeptes sein“ (Mannheim, ZKM 1999-1:108).

Die nachfolgende Abbildung 7-4 nimmt eine Systematisierung der relevant erscheinenden Merkmalsbereiche bzw. Analysekatoren zur Abgrenzung und Bestimmung von Zentren(typen) sowie zur Festsetzung ihres hierarchischen Gefüges vor.

**Abbildung 7-4: Merkmalsbereiche und Parameter der räumlich-sachlichen Abgrenzung von Zentren(typen) und zur Festsetzung ihrer hierarchischen Ordnung**



Quelle: Eigene Darstellung.

Danach läßt sich zwischen dem Einzelhandel als primär zentrenbildende Funktion und weiteren Zentrenfunktionen unterscheiden, wobei sich beide gleichermaßen in Angebots- und Nachfrageaspekten äußern können. Physische Raumgegebenheiten natürlicher und künstlicher Art sowie die Verkehrsgunst bzw. das Erreichbarkeitspotential sind weitere Merkmalsbereiche.

che. Schließlich erscheinen auch bauliche und siedlungsstrukturelle Merkmale, grundstücks- und immobilienmarktbezogene Parameter und nicht zuletzt die siedlungsgeschichtliche Entwicklung als bedeutsam für die Aufgabe der Zentrenbestimmung und -abgrenzung. Aber je nach dem, wie sich die planerische Wertung möglicher Zukünfte und realer Entwicklungsprozesse im einzelnen Planungsfall darstellt, werden Eignungswertung, Auswahl der Merkmalsbereiche sowie Operationalisierung und Grenzwertsetzung der Kriterien unterschiedlich ausfallen.

Mit der Auswahl eines oder mehrerer Merkmalsbereiche, die zur Zentrenbestimmung herangezogen werden sollen, ist jedoch noch nicht die Auswahl und Operationalisierung der einzelnen Abgrenzungskriterien vorgenommen. Die Literatur bietet hierzu zahlreiche Vorschläge und Hinweise (vgl. dazu etwa ARL 1968, Boustedt 1975, ARL 1975, J. H. Müller 1976, Sedlacek 1978, Lichtenberger 1991, Heineberg 1989). Auch wenn an dieser Stelle nicht die Gesamtheit der prinzipiell in Frage kommenden Abgrenzungskriterien und Methoden in ihrer kompletten Breite diskutiert werden kann, so sollen im folgenden doch einige Möglichkeiten vorgestellt werden.

Zunächst ist festzuhalten, daß die Bestimmung der intraurbanen Zentrenräume einen Aspekt des allgemeineren Problems der innerstädtischen Gliederung darstellt. Es geht also auch hierbei um die räumliche Ordnung und Abgrenzung von Teilgebieten, mithin um die „Möglichkeit, das Stadtgebiet aufgrund der unterschiedlichen Verteilung von Merkmalen oder Merkmalskombinationen formaler und funktionaler Art (...) zu überprüfen und dementsprechend städtische Bereiche auszusondern. Die Entstehung auf solche Weise hervorgehobener Gebiete ergibt sich z.B. aus der Existenz zentralörtlicher Beziehungen, funktionaler Verknüpfungen, der Segregation sozialer und ökonomischer Erscheinungen, prozeßhafter Veränderungen usw.“ (Ruppert, 1968:199). Boustedt spricht in diesem Zusammenhang von der „Abgrenzung von struktur- bzw. funktionsbestimmten Raumeinheiten“ (Boustedt, 1968:155). Wie bereits bei den vorangegangenen Überlegungen deutlich geworden ist, stehen für „die praktische Arbeit (...) eine Vielzahl von Abgrenzungsmerkmalen zur Verfügung (...). Sprungstellen in ihrem Wertrelief sind dann die Ansatzpunkte für die Festlegung der Grenzbereiche. In der Regel erweisen sich komplizierte Mehrfachkorrelationen als notwendig, da fast immer Merkmalskombinationen zur Abgrenzung herangezogen werden müssen“ (Ruppert, 1968:199). Ohne Anspruch auf Vollständigkeit lassen sich folgende Gruppen möglicher Abgrenzungsmerkmale bilden (vgl. im folgenden Ruppert, 1968:199-200):

Physiognomische Merkmale	Gebäudetypen, Stockwerkszahlen, Baujahr / Baustil, Schaufensterindex usw.
Flächennutzungs- und Gebäudenutzungsmerkmale	Flächenanteil der Einzelhandelsbetriebe, der tertiären und quartären Dienste, CBD-Methode, Arbeitsstättenverteilung usw.
Bevölkerungsgeographische Merkmale	Bevölkerungsdichten jeglicher Art, soziale Qualitäten, demographische Daten, Tag- und Nachtbevölkerung, Wanderungsdaten, Verbreitung bestimmter ethnischer Gruppen usw.)
Verkehrsgeographische Merkmale	Verkehrsdichte, Verkehrsvolumen, Spitzenverkehr, Fußgängerverkehr usw.
Wertmerkmale	Bodenpreise, Mietpreise, Gebäudewerte usw.

Nach Ruppert (1968:203) wird alleine schon durch die Visualisierung der Bodenrichtwerte in einem verräumlichten Bodenwertgebirge die „innerstädtische Hierarchie (...) gut sichtbar“,



denn, wie er am Beispiel Münchens nachweisen konnte, die „Bereiche hoher und höchster Wertkonzentrationen geben deutliche Hinweise über die Ausdehnung der (...) City“ (Ruppert, 1968:202) und es zeigen sich mit dem Hervortreten sekundärer Maxima „daneben (...) Gebiete der Subzentren bzw. einer beginnenden Subzentrenbildung“ (Ruppert, 1968:202). Auch Heineberg (1989:15-18) weist auf die Beziehungen zwischen Bodenrente und Nutzungsstruktur hin, die „der Erklärung unterschiedlicher städtischer Raumnutzungen dienen“ können. Unmittelbar sichtbaren Ausdruck in der physischen Stadtgestalt findet dies in einer maximalen Nutzflächendichte (maximale Grundstücksüberbauung, Geschosßflächendichte, Gebäudehöhe, minimaler Freiflächenanteil) im relativen Vergleich zu anderen Stadtbereichen. Auch die Berechnung des Schaufensterindex (SID) als Verhältnis der ermittelten Schaufensterlänge in einer Straße zur Länge der gesamten Hausfront der Straße gibt nach seiner Erfahrung einen „recht guten Überblick über die Rangordnung der einzelnen Geschäftsstraßen“ (Ruppert, 1968:206), woraus sich Rückschlüsse auf die Ausdehnung und Stellung eines Zentrums ziehen lassen. Ruppert (1968:206) unterscheidet in seiner Typisierung vier Rangstufen von Straßen, nämlich „Wohnstraßen“ (SID unter 10 %), „Wohnstraßen mit lokalen Geschäftsanhäufungen“ (SID von 10-20 %), „Nebengeschäftsstraßen“ (SID von 20-50 %) und „Hauptgeschäftsstraßen“ (SID über 50 %). Abzusichern sind diese Ergebnisse aber durch weitere Untersuchungen, etwa der Einzelhandelsbranchen, der Anzahl der Geschosse, der Art der Etagennutzung oder des Anteils an Lauf- und Sehkundschaft.

Als weiterer methodischer Ansatz zur Bestimmung von Zentrenräumen ermöglicht es die Berechnung verschiedener Standortquotienten, Besonderheiten der Merkmalsstruktur eines Raumkompartiments, z.B. im Hinblick auf die Branchenzusammensetzung, im Vergleich zur Ausprägung des betreffenden Merkmals im Gesamtraum darzustellen (vgl. J. H. Müller, 1976:54-56). So kann für die Bestimmung der Zentren die relative Konzentration von Einzelhandelsarbeitsplätzen in einzelnen Raumzellen gegenüber dem städtischen Gesamtgebiet mit Hilfe des Standortquotienten dargestellt werden. Zellen, die einen bestimmten, festzulegenden Schwellenwert überschreiten, sind dann nach der getroffenen Bedingung dem Zentrenraum zuzurechnen. Allgemein gesprochen sind „Standortquotienten (...) Verhältniszahlen, bei denen der Anteil der untersuchten Aktivität an der gesamten Aktivität eines Teilgebietes bezogen wird auf den Anteil derselben Aktivität an der gesamten Aktivität im übergeordneten Vergleichsgebiet“ (J. H. Müller, 1976:54). Daher drückt der für den einzelnen Bezugsraum ausgerechnete Standortquotient die relative Konzentration des fraglichen Merkmals gegenüber dem Gesamtraum aus. Bei einem Wert des Quotienten von 1 besteht kein Unterschied der Merkmalsverteilung in Untersuchungszelle und Gesamtraum, Werte über 1 sind als eine überdurchschnittliche, Werte unter 1 als eine unterdurchschnittliche Repräsentation des gewählten Merkmals gegenüber dem Gesamtraum zu interpretieren.

In diese Richtung zielt auch Boustedt (1975:125-149) mit seiner Übersicht über zahlreiche Maßzahlen, die er zur Kennzeichnung spezifischer Strukturen von Raumeinheiten vorschlägt. Diese „Strukturkennziffern“ bzw. „Quoten“ eignen sich auch für die Abgrenzung von Zentrenbereichen. Generell erweisen sich „Strukturkennziffern (...) für Strukturvergleiche zwischen verschiedenen, insbesondere unterschiedlich großen Räumen als sehr vorteilhaft“ (Boustedt, 1975:125), wobei die Auswahl der Bezugsmerkmale nahezu unbegrenzt ist. Für die Abgrenzung von Zentrenräumen erscheint beispielsweise die Beschäftigtenquote (Beschäftigte / Wohnbevölkerung i.d. Nacht x 100) relevant. Sie stellt das Verhältnis der im Untersuchungsgebiet vorhandenen Arbeitsplätze zur dort wohnenden Bevölkerung dar. Je höher die Quote ist, desto stärker ist die Geschäfts- bzw. Gewerbedichte, je niedriger, desto ausgeprägter ist der Wohncharakter. Die Berechnung ist auch als branchenspezifische Quote (z.B.

Einzelhandelsbeschäftigte) denkbar. An anderer Stelle zeigt Boustedt (1968:160) am Beispiel Hamburgs, wie sich mit Hilfe einer „Beschäftigungsquote“ (im Gebiet beschäftigte Erwerbspersonen / im Gebiet wohnhafte Erwerbspersonen x 100) „Geschäftsgebiete“ und Gebiete anderen Charakters im Stadtgebiet ausgrenzen lassen. In einer Beschäftigungsquote über 250 sieht er Anlaß, von den betreffenden Gebieten als „Kerngebiete“ zu sprechen, die neben der City auch in City-Randgebieten und in städtischen Subzentren auftreten (vgl. Boustedt, 1968:161).

Ferner (vgl. hier und im folgenden Boustedt, 1975:125-130) sind für die Aufgabe der Zentrenabgrenzung auch folgende Indikatoren aussagekräftig: Frauenbeschäftigungsquote (am Arbeitsort), Wohnstruktur (Nachtbevölkerung / Tagbevölkerung x 100), Tertiärisierungsquote (nach Arbeitskräften oder Umsatz) oder Baustruktur (z.B. Anteil von Einfamilienhäusern, Mehrfamilienhäusern, gewerblich genutzten Gebäuden usw.).

Zum Vergleich der Versorgungsniveaus der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen, die in einzelnen Gebietseinheiten herrschen, bieten sich verschiedene Flächenausstattungskennziffern (auch Arealitätskennziffern genannt) bzw. Versorgungskennziffern (Zentralitätsindikatoren) an (vgl. hier und im folgenden Boustedt, 1975:136-140). Zweck der Berechnung von Flächenausstattungsziiffern ist es zu zeigen, wie groß die Fläche einer bestimmten Art oder Nutzung ist, die in einem bestimmten Raum den Bewohnern (pro Kopf) zur Verfügung steht, etwa die Verkaufsfläche einer bestimmten Einzelhandelsbranche. Die Abweichungen, die sich im Vergleich der Ausstattungsziiffern der einzelnen Gebietseinheiten zeigen, lassen sich in zwei Richtungen verwenden: In empirisch-analytischer ex-post-Perspektive sind sie als Hinweis auf bestehende räumliche Konzentrationen der fraglichen Nutzung(en) zu verstehen. In normativ-entwerfender Perspektive stellen sie im Sinne einer Defizit-Analyse „eine gute Meßzahl für die allgemeine Raumökonomie, insbesondere bei der Berechnung des Flächenanspruchs zur Erfüllung bestimmter Zielvorstellungen in der Versorgung der Bevölkerung“ (Boustedt, 1975:136) dar.

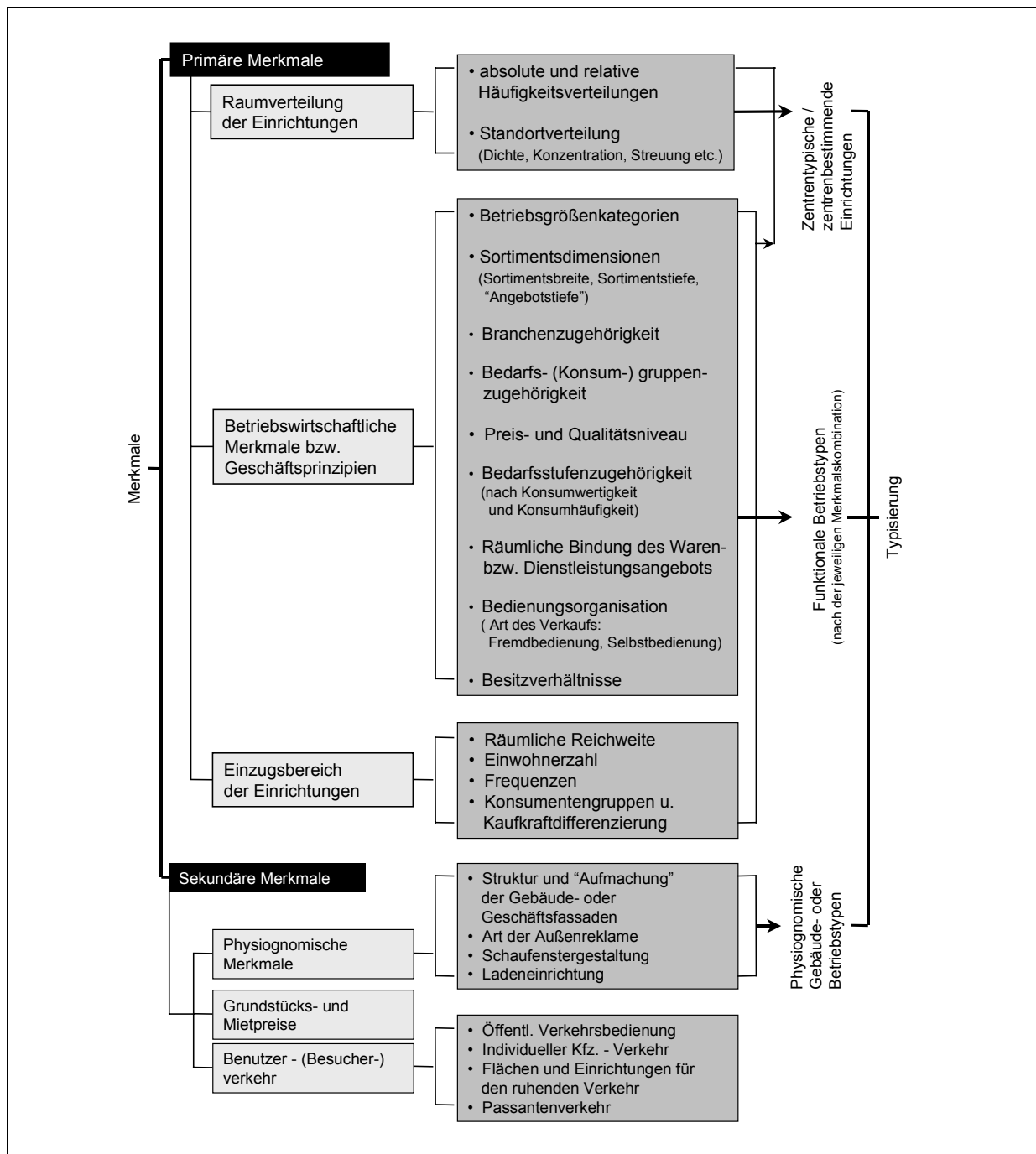
Zum Einsatz geeignet sind auch Arbeitsmarktkennziffern als mittelbare Indikatoren für die Nutzungsstruktur. Hier bietet sich z.B. der Dienstleistungsbeschäftigtenbesatz (Beschäftigte der Wirtschaftsabteilung „Handel, Verkehr und Dienstleistungen“ am Arbeitsort / Wohnbevölkerung x 100) an, mit dem die Proportion zwischen Bevölkerung und Beschäftigten der „Zentralen Schicht“ gekennzeichnet (und gleichfalls als Zentralitätskriterium des betreffenden Raumes interpretiert) wird. Diese Maßzahl kann spezifisch auch als Einzelhandelsbeschäftigtenbesatz (Beschäftigte in der Wirtschaftsabteilung Einzelhandel am Arbeitsort / Wohnbevölkerung x 100) errechnet werden, die sich nach Boustedt (1968:165) zur „Differenzierung (...) in City- und sonstige Geschäftsgebiete (regionale Subzentren) (...) in einer bemerkenswert treffenden Weise“ eignet. Im Ergebnis stellt sich der Überbesatz bzw. der zentralörtliche Bedeutungsüberschuß der fraglichen Raumeinheit (bei einem Wert über 100,0) dar. „Wird der Durchschnittswert des Einzelhandelsbesatzes der Stadt überschritten, so übt das Gebiet mit Sicherheit zumindest regionale Versorgungsfunktionen aus, bei sehr hohen Werten kann man eindeutig von überregionalen bzw. Cityfunktionen sprechen“ (Boustedt, 1968:166).

Auch die Zahl der Versorgungseinrichtungen selbst, die den Einwohnern eines Gebietes innerhalb seiner Grenzen zur Verfügung steht, eignet sich als Zentralitätsindikator (Zahl der betreffenden zentralen Einrichtung / Einwohner x 1000). So können z.B. Versorgungskennziffern für Einzelhandelsgeschäfte entweder in der Globalität oder in der Differenzierung nach Betriebstypen oder Branchen bzw. Sortimenten gebildet werden. Anstatt der bloßen Zahl der Einrichtungen können auch die bestimmenden Merkmale ihrer Funktionalität herangezogen

werden, etwa die Zahl der Plätze, die ein Kindergarten zur Verfügung stellt oder der Umfang der Verkaufsfläche, welche die ansässigen Geschäfte einer bestimmten Branche vorhalten.

Die Vielfalt an Zentrumsfunktionen und anderen Artefakten, die sich zur Zentrenbestimmung untersuchen lassen, hat Heineberg (1989:34; vgl. Abbildung 7-5) übersichtlich zusammengefaßt.

**Abbildung 7-5: Merkmale und Typisierung der funktionalen Zentrenausstattung**



Quelle: Heineberg, 1989:43.

Er schlägt im wesentlichen Merkmalsbereiche der privaten ökonomischen Aktivität (Angebots- und Nachfrageseite) zur Typisierung von Zentren vor („primäre Merkmale“). Daneben

übersieht er aber auch nicht die von ihm als „sekundäre Merkmale“ bezeichneten Faktoren, welche die bauliche Physiognomie, das Grundstücks- und Mietpreisgefüge und das Verkehrsaufkommen betreffen. Mit der auch von ihm angegebenen Bandbreite von Analysekatégorien, die geeignet erscheinen, wird noch einmal unterstrichen, daß eine mit Ganzheitlichkeitsanspruch vorgenommene Zentrentypisierung eine komplexe Aufgabe darstellt, die einen hohen empirischen Aufwand beinhaltet.

Die Abgrenzung eines Zentrums kann in der Regel nicht eindimensional, d.h. nach nur einem einzigen Strukturmerkmal erfolgen, wenn die empirische Realität sinnvoll abgebildet werden soll, sondern es ist vielmehr eine Betrachtung in der Überlagerung mehrerer Merkmale notwendig. Insofern ist grundsätzlich mit der Frage nach der Abgrenzung von innerstädtischen Zentrenräumen und damit von Räumen die - auf unterschiedlichen Hierarchiestufen - im Hinblick auf ein charakteristisches Set von Merkmalen eine Ähnlichkeit (Homogenitätsprinzip) aufweisen, methodisch das Feld der sog. Klassifizierungs- bzw. Regionalisierungsverfahren angesprochen. Dieses gehören im wesentlichen dem Gebiet der quantitativen multivariaten Statistik an. Sedlacek (1978) oder Lauschmann (1976) geben einen Überblick über die Eignung der verfügbaren Verfahren im einzelnen, etwa Faktoren- und Clusteranalyse oder Distanzgruppierung.

Unabhängig von der Entscheidung, mit welcher Methode und nach welchen Merkmalen die Zentrenabgrenzung erfolgen soll, ist jedoch darauf hinzuweisen, daß aufgrund des immerwährenden Wandels städtischer Strukturen als summarischer Ausdruck der mannigfaltigen Daseinsäußerungen des Menschen „eine allgemeingültige ‚planungsgerechte Stadtgliederung‘, die womöglich für alle Zeiten zentrierte Grenzen aufweist, schlechterdings nicht existieren kann“ (Ruppert, 1968:216). Dies muß als Aufruf verstanden werden, daß auch die planerischen Siedlungsstruktur- bzw. Zentrenmodelle von Zeit zu Zeit kritisch zu überprüfen und an die Realentwicklung anzupassen sind. Um mit der schon sehr frühen Erkenntnis von Bunge (1970:55) zu sprechen, müssen angesichts „der Wandlungen im Raum-Zeit-Gefüge (...) die planenden Instanzen Vorstellungen von der Veränderung sozioökonomischer Größen entwickeln, wobei auch das Problem der Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen nur unter Berücksichtigung des allgemeinen Wirtschaftswachstums, des Wandels der Verbrauchs- und Einkaufsgewohnheiten, der Verkehrsverhältnisse und der damit verbundenen Änderungen der Vertriebsmethoden gelöst werden kann.“ Boustedt (1968:155) weist ferner darauf hin „daß es niemals die häufig erstrebten ‚Allzweckgliederungen‘ geben kann, sondern nur zweckorientierte Gliederungen, die so zahlreich sein müssen, wie es Fragestellungen, Merkmale und mögliche Merkmalskombinationen gibt.“ Es ist also den Planungsverantwortlichen in der Praxis bei der Raumgliederung und Zentrenabgrenzung die Kunst abzuverlangen, „für die jeweilige Zweckbestimmung der Raumgliederung die zutreffendsten und aussagefähigsten Merkmale zu ermitteln und - was sich oft als schwierigste Aufgabe erweist - die erforderlichen empirischen Daten zu beschaffen“ (Boustedt, 1968:155). Um den Aufwand möglichst gering zu halten, empfiehlt es sich, nach Indikatoren zu suchen, die eine möglichst große Vielzahl von Merkmalen, die einen Zentrumsbereich und seine Zentralität kennzeichnen, repräsentieren. Auf die Möglichkeiten, die sich in diesem Zusammenhang aus einer systematischen Raumbbeobachtung in Kombination mit einem Geographischen Informationssystem ergeben (z.B. Verschneidung unterschiedlicher Informationsschichten zur mehrdimensionalen Analyse), ist eindringlich hinzuweisen (vgl. Kapitel 7.6.5.2.6).

Es läßt sich feststellen, daß insbesondere diejenigen Kriterien, die den Einzelhandel betreffen, gut zu operationalisieren und durch Quantifizierung einer rationalen Abgrenzungs- und Einordnungsentscheidung zugänglich zu machen sind:

- In angebotsseitiger Hinsicht kommen als operationale Parameter vor allem Zahl der Anbieter, Verkaufsfläche, Branche bzw. Sortiment, Betriebstyp, Filialsystemzugehörigkeit und Flächenproduktivität in Betracht.
- In nachfrageseitiger Hinsicht erscheinen Nutzeraufkommen bzw. Publikumsintensität, Nutzerherkunft und räumliche Orientierungsdominanz als Kriterien besonders geeignet.
- Als Parameter mit Bezug auf das jeweilige Kollektiv (an Geschäften bzw. Verbrauchern im betreffenden Bezugsraum) kommen Umsatzvolumen und Kaufkraftvolumen bzw. Kaufkraftströme in Frage, aus denen sich eine Zentralitätskennzahl errechnen läßt<sup>7</sup> (vgl. auch Kapitel 8.2.1.3). Im Fallbeispiel von Hagen etwa erfolgte die Identifikation der Einzelhandelszentren in erster Linie anhand der von Gutachtern dort empirisch ermittelten Kaufkraftströme (vgl. Hagen, Gutachten, S. 364).

Über die Einzelhandelskriterien hinaus sind, wie bereits aufgezeigt, Lagekriterien (z.B. relative siedlungsräumliche Lage zu anderen Zentren), Bevölkerungskriterien (z.B. Einwohner im Einzugsbereich), Arbeitsmarktkriterien (z.B. Beschäftigte im Einzelhandel am Arbeitsort), Funktionsreichtum bzw. Infrastrukturspektrum (z.B. Anzahl unterschiedlicher Nutzungen bzw. Einrichtungen), Verkehrsaufkommen (z.B. Passantenfrequenz) oder Verkehrsanbindung bzw. Erreichbarkeit (z.B. Zahl der ÖPNV-Verbindungen) als mögliche Bezugsgrößen zu nennen. In den Ansätzen der Planungspraxis zur Stabilisierung und Förderung intrastädtischer Zentren nimmt aber der Einzelhandelsfunktion, vielfach als deren „Leitfunktion“ apostrophiert, gegenwärtig eine dominante Rolle ein, so daß sie als Kriterium bei der Bestimmung innerörtlicher planerischer Zentrensysteme von vornherein eine besondere und teils auch alleinige Aufmerksamkeit genießt (vgl. Brake/Karsten/Schünemann, 1998:10). In der Konsequenz kann gegenwärtig „eine Einzelhandelslastigkeit der Zentrenkonzepte“ (Brake/Karsten/ Schünemann, 1998:17) konstatiert werden. Immerhin kann aber, was grundsätzlich die Eignung der Einzelhandelsfunktion als Zentralitätsindikator anbelangt, „mit Sicherheit gesagt werden, daß der Einzelhandel bzw. private Versorgungsbetriebe jeder Art immer zu denjenigen Einrichtungen gezählt wurden, an denen, isoliert oder kombiniert mit anderen Merkmalen, die Zentralität eines Ortes gemessen werden kann“ (Bunge, 1970:56).

Wie ein Zentrensystem mit einzelhandelsspezifischen Kriterien begründet werden kann, zeigt der in Tabelle 7-38 dargestellte Vorschlag. Die quantitative Ausfüllung der hier nur qualitativ beschriebenen Merkmalsausprägungen ergibt sich im konkreten Anwendungsfall aus dem multilateralen relativen Vergleich der einzelnen Zentrenbereiche untereinander bzw. aus deren Vergleich mit dem gesamtstädtischen Durchschnittswert. Die für eine bestimmte Einordnung zu fordernde Höhe der einzelnen Zielerträge erfolgt nicht durch eine absolute Setzung a priori.

Die Tabelle 7-38 kann darüber hinaus auch als Idealprofil der Ausprägung von Einzelhandelsparametern in einem vierstufigen Zentrensystem verstanden werden. Dann muß die Orientierung allerdings an normativ gesetzten Soll-Ausprägungen der einzelnen Kriterien erfolgen (beispielsweise durch Modellrechnungen im Falle der Kaufkraftabflußquoten). Die für einzelne Zentren jeweils konkret feststellbaren Defizite gegenüber dem Idealprofil

<sup>7</sup> Durch eine Normierung am Durchschnitt der Merkmalsausprägung der in einem Bezugsraum, z.B. Gesamtdeutschland, enthaltenen Teilräume kann eine Zentralitätskennziffer für den relativen Vergleich gewonnen werden.

begründen dann einen Handlungsbedarf und ermöglichen die Aufstellung eines detaillierten Maßnahmenkatalogs.

**Tabelle 7-38: Anforderungen an städtische Zentren – Idealprofil Einzelhandelsparameter**

Kriterium	A-Zentrum	B-Zentrum	C-Zentrum	D-Zentrum
Einzugsbereich	Gesamtstädtisch, überörtlich	Teilstädtisch, (evtl. auch überörtlich)	Teilstädtisch, stadtteilbezogen	Stadtteilbezogen, (ggf. nur Wohnumfeld)
Branchenmix	alle Bedarfsbereiche	alle Bedarfsbereiche	Schwerpunkt im kurzfristigen Bedarf, (evtl. andere Schwerpunkte der großflächigen Anbieter)	Schwerpunkt im kurzfristigen Bedarf
Sortimentsstruktur	breit und tief	breit, teilweise tief	bei kurzfristigen Waren breit (ggf. auch in Non-Food-Segment.)	bei kurzfristigen Waren recht breit
Betriebsgrößenmix	Ausgewogen, alle Größenklassen	alle Größenklassen, (evtl. hohe Bedeutung großfl. Betriebe)	nicht alle Größenklassen, (ggf. Dominanz großfl. Betriebe)	nicht alle Größenklassen, geringe Anzahl von Betrieben
Betriebs-typenmix	Kaufhäuser, Textilvollsortimenter, spezieller Fachhandel	ggf. Kaufhaus, Textilvollsortimenter, SB-Warenhaus, Fachmärkte	Textil-Fachmarkt, Verbrauchermarkt, kleinere Fachmärkte, Fachhandel	Supermarkt, Lebensmittel, Fachhandel
Kundenmagneten	in allen Branchen	in mehreren Branchen	strukturprägende Betriebe zumeist im Lebensmittelbereich	Supermarkt
Preissegmente	mittleres bis gehobenes Niveau in allen Branchen	Gehobenes Niveau in ausgewählten Branchen	Unteres bis mittleres Niveau	Unteres bis mittleres Niveau
Grundversorgungsstruktur <sup>1)</sup>	Überdurchschnittlich, alle Größenklassen	Überdurchschnittlich bis durchschnittlich, (ggf. unausgewogene Größenstruktur der Lebensmittelbetriebe)	durchschnittlich bis unterdurchschnittlich	deutlich unterdurchschnittlich
Kaufkraftbindung	hoch bis sehr hoch	hoch, insbesondere im kurzfristigen Bereich	im kurzfristigen Bereich relativ hoch, (ggf. auch großfl. Anbieter in anderen Warengruppen)	insgesamt gering
Kaufkraftzuflüsse	Deutliche Zuflüsse aus Stadt und Region	Zuflüsse aus der Stadt, (evtl. auch aus der Region)	Abflüsse deutlich höher als Zuflüsse	hohe Abflüsse, marginale Zuflüsse

Quelle: Eigene Darstellung nach ExWoSt-Informationen Nr. 20.4, 1997:19 und Hagen, Gutachten, 1998:365. Anmerkung: 1) Durchschnittliche Verkaufsfläche pro Einwohner im Lebensmittelbereich.

Was die Bestimmung der räumlichen Ausdehnung eines Zentrums einer bestimmten Hierarchiestufe angeht, so erscheint ein Vorgehen probat, wie es in der Fallbeispielstadt Münster verfolgt und - in abstrahierender Darstellung - in Tabelle 7-39 aufgeführt wird (vgl. Havekost/Junker/Schäfer, 1999:23 und 46). Im Gegensatz zu den vorhergehenden Darstellungen wird dort nun wiederum ein breiter Ansatz verwendet, d.h. es stehen nicht nur Einzelhandelsparameter im Mittelpunkt der Betrachtung, sondern es wird ein ganzes Spektrum von Zentrumsfunktionen und zentrentypischen Nutzungen für die Abgrenzungsaufgabe abgefragt. Die Einrichtungen und Angebote, die hier in Frage stehen, sind nach Einschätzung von Havekost/Junker/Schäfer (1999:22) „für eine funktionsfähige Ausstattung von Nebenzentren von elementarer Bedeutung“ und das Vorhandensein von solchen „zentrenrelevanten Einrichtungen bestimmt (...) ganz grundsätzlich, ob angesichts der bestehenden Nutzungsangebote von einem Zentrum gesprochen werden kann.“ Die Abgrenzung erfolgt dabei mehrschichtig, d.h. es wird im Hinblick auf unterschiedliche Handlungsprioritäten und Handlungsobjekte ein räumlich enger gefaßter Zentrumsbereich („Kernraum der Zentrenstärkung“) sowie ein weiter gezogener Zentrumsbereich („Suchraum für zentrenstärkende Maßnahmen“) unterschieden. Den Ausgangspunkt der Zentrenabgrenzung bildet eine Primärerhebung zur Bestandserfassung der Einrichtungen, die nach einem normativen Ausstattungskatalog für ein Zentrum wünschenswert und typisch sind. Die nachgewiesenen Einrichtungen werden in einer Karte des Untersuchungsgebietes verortet. Die daraufhin zu lokalisierenden Ballungen von Einrichtungen markieren die Zentrenkerne. Um den darunter

am deutlichsten hervortretenden Zentrenkern wird ein 300-Meter-Luftlinien-Radius als Suchraum für zentrenstärkende Maßnahmen abgetragen. Die gewählte Luftliniendistanz entspricht dem fußläufigen Perimeter, der von Zentrenbesuchern gemeinhin bei der Bewegung innerhalb eines Zentrums akzeptiert wird. Die Zentrenkerne selbst ergeben sich nach dem Abgrenzungskriterium, daß zwischen den Angebotsstandorten eine räumliche Kontinuität herrschen muß, welche einen Abstand von ca. 50-80 Metern zwischen den einzelnen Einrichtungen nicht überschreiten darf. Wo dies der Fall ist, endet der „engere Zentrenbereich“, auf den sich primär die zentrenstärkenden Maßnahmen zu richten haben.

**Tabelle 7-39:           Verfahrensablauf zur räumlichen Abgrenzung von Zentren am Beispiel Münsters**

↓	1	Bestandsaufnahme der zentrenrelevanten Nutzungen bzw. Einrichtungen nach (normativer) Vorgabe: <ul style="list-style-type: none"> <li>als „notwendig zentrenintegrierte Nutzungen, Gebäude / Flächen“: Handelseinrichtungen, Dienstleistungsangebote, Gesundheitswesen (Ärzte, Apotheken), Marktplatz, Kirche, Bücherei, Post, Bank, Gastgewerbe, Verwaltungszweigstelle, ÖPNV-Haltepunkt, Parkplätze;</li> <li>als „möglichst zentrenintegrierte Nutzungen“: Bürgerhaus, Altentagesstätte, Jugendzentrum, Spielplatz, religiöses Gemeindezentrum;</li> <li>als „möglichst in Zentrennähe befindliche Nutzungen“: Grundschule, Kindergarten, Altenheim, Grünanlage;</li> <li>als „sonstige Gemeinbedarfseinrichtungen“: Turnhalle, Sportplatz, Frei-/Hallenbad;</li> </ul>
	2	Verortung der fraglichen Nutzungen bzw. Einrichtungen in einer Karte des Bezugsraumes.
	3	Lokalisierung von Ballungen, d.h. Identifikation relativer Agglomerationen von (gleichen und unterschiedlichen) zentrenrelevanten Nutzungen, die einen Zentrumsschwerpunkt markieren.
↓	4	Ermittlung des idealisierten Zentrumsmittelpunktes als Ausgangspunkt für die ...
	5	... Abtragung eines Suchraumes der Zentrenentwicklung; Grundlage ist ein Radius von 300 m, der die akzeptierte fußläufige Entfernung von Besuchern bei der Bewegung innerhalb des Zentrums darstellt. Dieser Bereich wird als Suchraum für zentrenstärkende Maßnahmen angesehen.
↓	6	Abtragung des engeren Zentrumsbereiches (als Kernraum der Zentrenstärkung), unter Berücksichtigung <ul style="list-style-type: none"> <li>ortsspezifischer Eigenheiten, wie erschwerter Erreichbarkeit, baulicher Zäsuren etc.</li> <li>des Distanzmaßes von 50-80 m zwischen den Einzelnutzungen in Abhängigkeit der Gestaltung des Zwischenraumes sowie der Attraktivität der Angebote.</li> </ul>
	7	Markierung der Entwicklungsrichtung der weiteren Zentrumsentwicklung: <ul style="list-style-type: none"> <li>Dabei wird zwischen zentrenstärkenden Maßnahmen erster Priorität zur Verdichtung des engeren Zentrumsbereiches und</li> <li>solcher zweiter Priorität für die räumlich darüber hinausgehende Zentrumsentwicklung unterschieden.</li> </ul>

Quelle:                   Eigene Darstellung nach Havekost/Junker/Schäfer 1999:75.

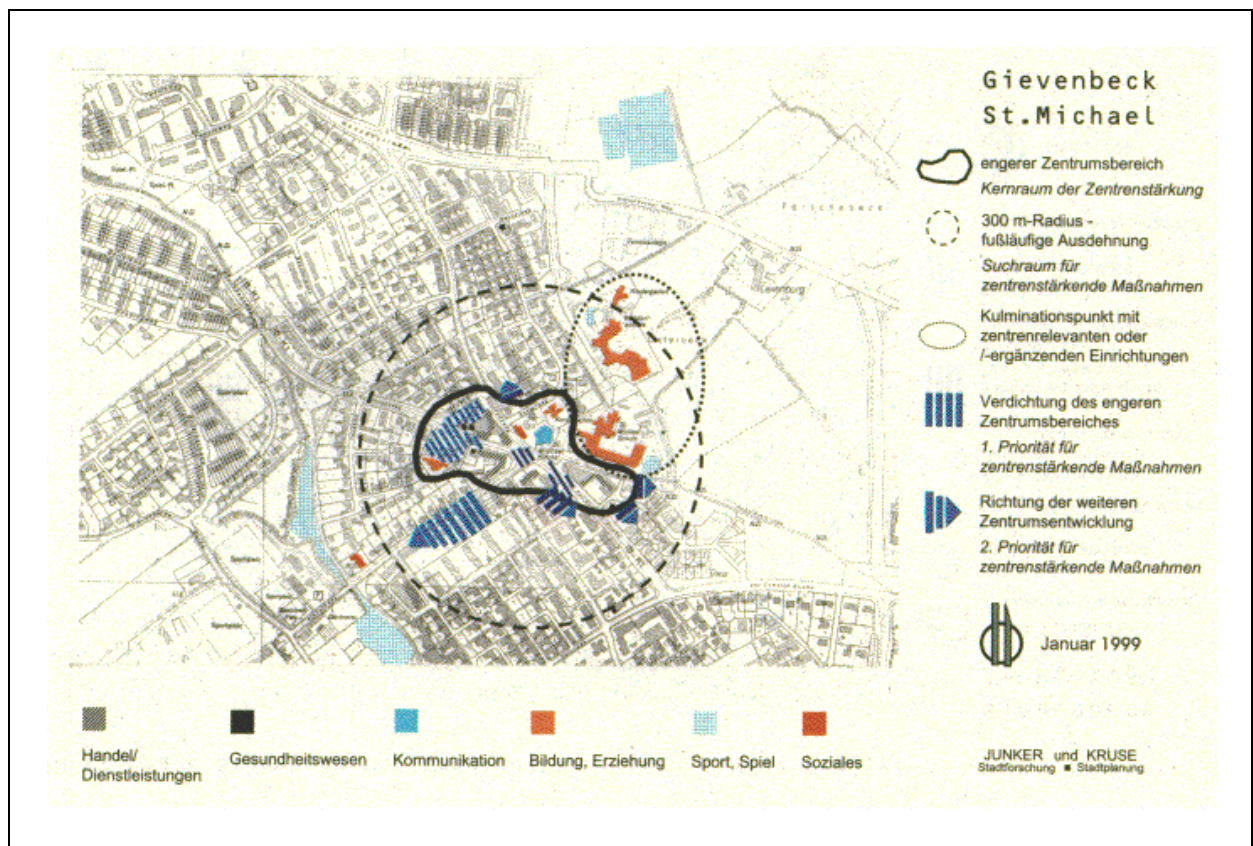
Das Ergebnis eines solchen Zentrenbestimmungsprozesses, der ganzheitlich auf die Vielzahl relevanter Zentrenfunktionen abstellt und gleichzeitig eine Entwurfs- und Handlungsdimension beinhaltet, kann mit einem konkreten Anwendungsbeispiel aus Münster plastisch veranschaulicht werden. In dem oben beschriebenen Vorgehen haben Havekost/Junker/Schäfer (1999) im Vorfeld der Aufstellung des neuen Flächennutzungsplans sämtliche Münsteraner Subzentren untersucht und abgegrenzt. In Abbildung 7-6 ist exemplarisch das Ergebnis für das Subzentrum „Gievenbeck - St. Michael“ im gleichnamigen Stadtteil dargestellt.

Neue Ansiedlungsvorhaben privater Einrichtungen für den Stadtteil können angesichts der Entwicklungsvorstellungen, die auf planungsstrategischer Ebene detailliert formuliert und visualisiert wurden, auf ihre Kompatibilität mit den verfolgten Zielsetzungen hin untersucht und bewertet werden. Umgekehrt können ggf. gegenüber normativen Ausstattungsidealprofilen festgestellte Defizite des realen Einrichtungsbesatzes, der mit Hilfe empirischer Erhebungen dokumentiert wurde, durch gezielte Akquise bzw. Investitionen der öffentlichen Hand



beseitigt und damit die beabsichtigten Ziele der „funktionalen Zentrenstärkung“ in Münster eingelöst werden. Anhaltspunkte zur Aufdeckung solcher Defizite lassen sich zusätzlich aus der Überlagerung des Angebotsbestands mit den auf der Nachfrageseite festgestellten Verhaltensmustern gewinnen. Hieraus läßt sich eine zweidimensionale Matrix von Zentrentypen erzeugen, die eine Synthese aus einer angebotsorientierten Klassifizierung und einer nachfrageorientierten Klassifizierung herstellt (vgl. Havekost/Junker/Schäfer, 1999:48). Für die Erarbeitung kleinräumiger Rahmenplanungen zur Zentrenentwicklung mit detaillierten Handlungsprogrammen sind dadurch günstige Voraussetzungen geschaffen.

**Abbildung 7-6: Zentrumsbereich des Stadtteils Gievenbeck (St. Michael) in Münster**



Quelle: Havekost/Junker/Schäfer, 1999:42.

Tatsächlich bedient sich die Münsteraner Planungspraxis als Orientierungshilfe zur funktions-räumlichen Zuordnung und Dimensionierung öffentlicher und privater Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen eines Kataloges, der die idealtypische Ausstattung der Zentren unterschiedlicher Stufe beschreibt. Diese Liste der idealtypisch vorzusehenden „Ausstattung der Siedlungseinheiten und Zentren unterschiedlicher Stufigkeit“ (Münster, EB FNP A 1999:165) ist dann die Anspruchsgrundlage, nach der sich im Ergebnis der Raumanalyse Defizite sowie die zu ihrer Beseitigung geeigneten konkreten Maßnahmen der Zentrenstärkung bestimmen lassen.

Die im gewählten Anwendungsbeispiel allgemein verfolgte planerische Zielsetzung liest sich wie folgt: „Der Stadtteil Gievenbeck soll zu einem neuen Stadtbereichszentrum mit höherwertigen privaten und öffentlichen Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen für den Stadtbezirk West werden, der neben Gievenbeck auch noch die Stadtteile Roxel, Nienberge, Sentrup und Albachten umfasst. (...) Neben seiner Funktion als Grundversorgungszentrum für die umliegenden Wohnquartiere soll das vorhandene Zentrum St. Michael als die Ortsmitte



Gievenbecks und als soziokultureller Mittelpunkt des Stadtteiles weiterentwickelt werden. Zusätzlich sollen im Zentrum zentrale öffentliche Einrichtungen mit Versorgungsfunktionen für den gesamten Stadtbezirk West angesiedelt werden“ (Münster, PP 2000:70). Ob eine berechtigte Hoffnung besteht, daß sich diese Zielsetzungen in Gievenbeck realisieren lassen und der Ortsteil St. Michael in näherer Zukunft zu einem gut ausgestatteten Grundversorgungszentrum wird, muß an dieser Stelle dahingestellt bleiben. Zu den Handlungsmöglichkeiten, die den Städten zur Zentrenstärkung potentiell offenstehen, ist allerdings grundsätzlich kritisch anzumerken, daß sich deren Bandbreite als Konsequenz schwindender Investitionsbudgets auf allen staatlichen Ebenen zwischenzeitlich deutlich eingeschränkt hat. Eine entsprechende Veränderung der Planungsphilosophie war damit zwangsläufig verbunden: „Wurde in den 70er Jahren noch stark auf die zentrenbildenden, soziokulturellen Investitionsimpulse (...) gesetzt, wird heute aufgrund geringer öffentlicher Investitionskraft ein gemeinsames Vorgehen von privaten Investoren und öffentlicher Hand im Sinne eines Public Private Partnership angestrebt“ (Brake/Karsten/Schünemann, 1998:7). Damit gerät als geeignete zentrenstärkende Maßnahme aber die Ansiedlung solcher Einrichtungen und Angebote aus dem Blick, welche aufgrund fehlender Gewinnerzielungsmöglichkeiten für Zwecke der Verwertung privaten Kapitals nicht geeignet sind. Der (lokale) Staat kann sie nicht, das private Kapital will sie nicht finanzieren. Somit erscheint es auch wiederum räsonabel, daß - im Sinne einer pragmatischen Vorgehensweise - die Konstruktion der intraurbanen Zentrensystems vielfach in der alleinigen Besinnung auf die Zentrumsfunktion des Einzelhandels erfolgt.

Abschließend soll mit dem Vorgehen in Osnabrück noch ein weiteres angewandtes Beispiel mit Vorbildcharakter präsentiert werden. Osnabrück gehört zwar nicht zum Kreis der ausgewählten Untersuchungsstädte, an diesem Beispiel werden aber die sich im Aufgabenkontext der Zentrenbestimmung bietenden Einsatzmöglichkeiten moderner Informationstechnik deutlich, wie es in keiner der Beispielstädte der Fall war, die sich im Untersuchungssample befinden.

#### 7.6.5.2.6 *Exkurs Fallbeispiel Osnabrück:*

Ein plastisches Beispiel einer angebotsseitig angelegten Möglichkeit zur Zentrenabgrenzung gibt de Lange (2001) im Rahmen seiner Dokumentation zum Aufbau und zu den Einsatzmöglichkeiten eines Geoinformationssystems zu Zwecken der Stadtforschung und Stadtplanung<sup>8</sup> in Osnabrück. Die hier für einen großstädtischen Innenstadtbereich exemplarisch vorgeführte Untersuchung ist ohne weiteres auf die Gesamtstadt oder einzelne Teilräume, etwa Subzentren, übertragbar. Für die Einrichtung eines solchen Systems waren in Osnabrück aufgrund „einer optimalen Verfügbarkeit von Geobasisdaten und umfangreichen empirischen Erhebungen“ (de Lange, 2001:22) günstige Voraussetzungen gegeben. „Durch detaillierte Nutzungserhebungen in der Innenstadt von Osnabrück wurde ein Datenbestand geschaffen und in einem Geoinformationssystem aufbereitet, das sämtliche Nutzungen branchenscharf enthält“ (de Lange 2001) und dank der Verkopplung mit dem vorhandenen digitalen automa-

<sup>8</sup> Zzu weiteren Anwendungen von GIS im Kontext der räumlichen Einzelhandelsplanung vgl. etwa Zehner 2003 zur Frage der Nahversorgung, Schürmann 1999 zur Auswirkungsprognose einer SB-Warenhausansiedlung auf die Versorgungssituation in einem Stadtteil, Borsdorf 1999 zum Aufbau eines Einzelhandels-Monitoring-Systems in Innsbruck oder Clarke 1999 sowie Nattenberg 2002 zum Einsatz in der betrieblichen Standortplanung.

tisierten Liegenschaftskatasters der Stadt in der räumlichen Disaggregation Aussagen nicht nur bis auf die Ebene der einzelnen Gebäude, sondern sogar bis hinab zu einzelnen Gebäudegeschossen zuläßt.

Wenn de Lange (2001:2) bemerkt, bislang fehle „in (wissenschaftlichen) Zentrenuntersuchungen (...) beinahe völlig der Einsatz von Geoinformationssystemen“, dann können die Recherchen, die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung durchgeführt wurden, diese Einschätzung nur unterstreichen: In keiner einzigen der 25 Untersuchungsstädte kam bei der Aufstellung der Einzelhandelszentrenkonzepte ein Geoinformationssystem dergestalt zum Einsatz, wie es im fortfolgenden mit dem Beispiel Osnabrücks beschrieben werden soll. Dies ist um so erstaunlicher, als zum einen die Technologie bereits seit geraumer Zeit auch in der Breite verfügbar ist und zum anderen die aufgrund der softwareseitig gegebenen Analyse- und Verschneidungsmöglichkeiten herausragende Eignung von Geoinformationssystemen für das „Herausarbeiten von funktionalen Raumeinheiten und die Analyse der inneren Differenzierung von Städten“ (de Lange, 2001:2) außer Frage steht. Schweitzer (1998:44) weist generell darauf hin, daß in „den kommunalen Bau- und Planungsverwaltungen (...) die Vorteile einer integrierten digitalen Datenhaltung und –nutzung heute noch viel zu wenig erkannt“ werden.

Auf die technischen Details des Geoinformationssystems, das in Osnabrück aufgebaut wurde, braucht an dieser Stelle nicht weiter eingegangen zu werden. Wesentlich erscheint vielmehr der Hinweis auf die zur Datengewinnung durchgeführten Erhebungen, welche neben Geschäfts- und Wohnnutzungen auch sämtliche weitere Nutzungen betrafen und eine exakte Beschreibung der Nutzungsart, die Erfassung des Namens der betreffenden Einrichtung sowie die Dokumentation der Branchenzugehörigkeit und ggf. der Zugehörigkeit zu einem Filialsystem beinhalteten (vgl. de Lange, 2001:6). „Betriebsinterne Daten wie Verkaufsflächen, Beschäftigtenzahl oder sogar Umsatz, die häufig nur lückenhaft oder von kritischer Qualität zu erhalten sind, wurden nicht erfaßt“ (de Lange, 2001:6)<sup>9</sup>. Jedoch erlaubt das Geoinformationssystem bei Bedarf und mit minimalem Aufwand eine branchenspezifische Nutzflächenquantifizierung - etwa des Einzelhandels - auf Basis der vorhandenen Geometriedaten zu den Gebäudeaußengrenzen. Hierbei ist allerdings eine Bereinigung um den systematischen Fehler vorzunehmen, der mit dem Abweichen der Nutzfläche von der Gebäudegrundrißfläche besteht (vgl. de Lange, 2001:13-14)<sup>10</sup>. „Flächeninformationen werden im Gelände nicht gemessen

<sup>9</sup> Die Bedenken von de Lange werden hier nicht geteilt, da sich dem Generalverdacht einer unzureichenden Datenqualität in dem Maße der Boden entziehen läßt, wie die entsprechenden empirischen Erhebungen mit der ihnen zukommenden Ernsthaftigkeit (und dem zugegebenermaßen notwendigen Aufwand) durchgeführt werden (vgl. dazu auch das Beispiel der Nahversorgungserhebung Stuttgarts in Kapitel 7.2.5.2). Der Verzicht auf die angegebenen zentralitätskonstitutiven Einzelhandelsparameter muß sicherlich als Mangel der im Osnabrücker Beispiel vorgenommenen Zentrenbestimmung angesehen werden. Dies soll hier jedoch nicht weiter thematisiert werden, da der Fokus des Interesses weniger auf einer Kritik der herangezogenen materiellen Begründungsparameter der als Zentren anzusehenden Bereiche liegt, als in der Absicht, die technische Kapazität des Geoinformationssystems herauszustreichen, deren Einsatz sich zur Bewältigung der Zentrenbestimmung inhaltsunabhängig für jedeweden Eingangsparameter empfiehlt und große Vorteile mit sich bringt. Schließlich mag auch die von de Lange vorgeschlagene Lösung unter der Randbedingung limitierter Ressourcen bzw. bestehenden Auskunftswillens bei der Datenerhebung eine in der Planungspraxis noch akzeptable Option darstellen, so daß sie in den Grundzügen hier wiedergegeben wird. Dies abschließend zu entscheiden muß jedoch anderen Arbeiten vorbehalten bleiben.

<sup>10</sup> Dazu wurde durch die Auswertung von Bauplänen und Baubeschreibungen eine Relation zwischen Gebäudegrundriß und Betriebsflächen erzeugt. „Hierbei wird die Betriebsfläche, d.h. die Verkaufsfläche mit Lager-, Büro- und Sozialräumen, aus der Gebäudegrundfläche ohne Außen- und Innenwände sowie ohne Eingänge und Treppenhäuser bestimmt. Zugrunde gelegt wurden konkrete Zahlenangaben von Bauplänen und Baubeschreibungen. Die Auswertung zeigte, daß bei Einzelhandelseinrichtungen von einem Nutzflächenanteil von 85 % - 90 % an der Grundfläche auszugehen ist, wobei größere Ladenlokale (Größenordnung um 500 qm) einen größeren Betriebsflächenanteil an der Grundfläche haben, da die absoluten Flächen für Eingänge und Treppen-

oder erfragt, sondern aus den Geometriedaten ermittelt. Diese für das Geoinformationssystem fast schon triviale Aufgabe kann für die Anwendung z.B. in der Standortplanung erhebliche Vorteile bringen. So können effizient und kostengünstig sowie nach beliebigen Teilräumen oder Branchen differenziert Flächenangaben vorgelegt werden“ (de Lange, 2001:13).

Die Eignung eines Geoinformationssystems zur methodisch fundierten Bestimmung von Zentrenbereichen oder zur Begründung der Hierarchiestufen eines Zentrumsystems läßt sich beispielsweise mit der Darstellung der Erdgeschoßnutzungen für einen Teilraum zeigen. Abbildung 7-7 gibt hierzu die Situation der Erdgeschoßnutzungen wieder, die in der Innenstadt von Osnabrück festgestellt werden konnten, was allerdings nur eine von vielen möglichen Sichten auf den in Osnabrück bereits vorliegenden Datenbestand bedeutet (vgl. de Lange, 2001:12).

Unschwer läßt sich erkennen, in welchen Bereichen sich die einzelnen (zentrenbildenden) Nutzungen ballen und in welchen Bereichen andere (weniger zentrentypische Nutzungen) eine Nutzungsdominanz innehaben. Mithin ist so „die funktionale Differenzierung der Osnabrücker Innenstadt relativ deutlich zu erkennen“ (de Lange, 2001:12). So fällt neben klar identifizierbaren räumlichen Kristallisationspunkten von z.B. „Banken und Versicherungen“, „kirchlichen Einrichtungen“ oder „öffentlichen Einrichtungen“ insbesondere der zentrale Einzelhandelsbereich ins Auge, welcher sich, gekennzeichnet von einer herausragenden Dominanz von Einzelhandelsnutzungen, bandartig von Nordwesten nach Südosten durch den Stadtkern Osnabrücks zieht. Gleichmaßen als inverses Element zu denjenigen städtischen Strukturelementen, denen gemeinhin der Charakter von Zentrenbildnern zugemessen wird, läßt sich für die Wohnfunktion feststellen, daß sie erst in einigem Abstand zur Hauptgeschäftslage zunimmt. Zur Abgrenzung von Zentren könnte aber auch auf die Wohnfunktion abgestellt werden: Bereiche, in denen für das zweite Obergeschoß bereits eine Wohnfunktion festgestellt werden kann, „gehören nicht mehr zu den intensiv durch Cityfunktionen genutzten Lagen. Das Auftreten von Wohnfunktion im zweiten Obergeschoß kann als Indikator zur Abgrenzung des Hauptgeschäftsbereichs oder zum Erkennen für Arbeitslagen herangezogen werden“ (de Lange, 2001:17). Für eine Anwendung auf subzentrale Stadtbereiche könnte das Kriterium auf eine festzustellende Wohnfunktion im ersten Obergeschoß abgeändert werden. Prinzipiell kommt eine ganze Vielzahl weiterer Indikatoren neben den bereits genannten in Frage, einen Beitrag zur Zentrenbestimmung zu leisten.

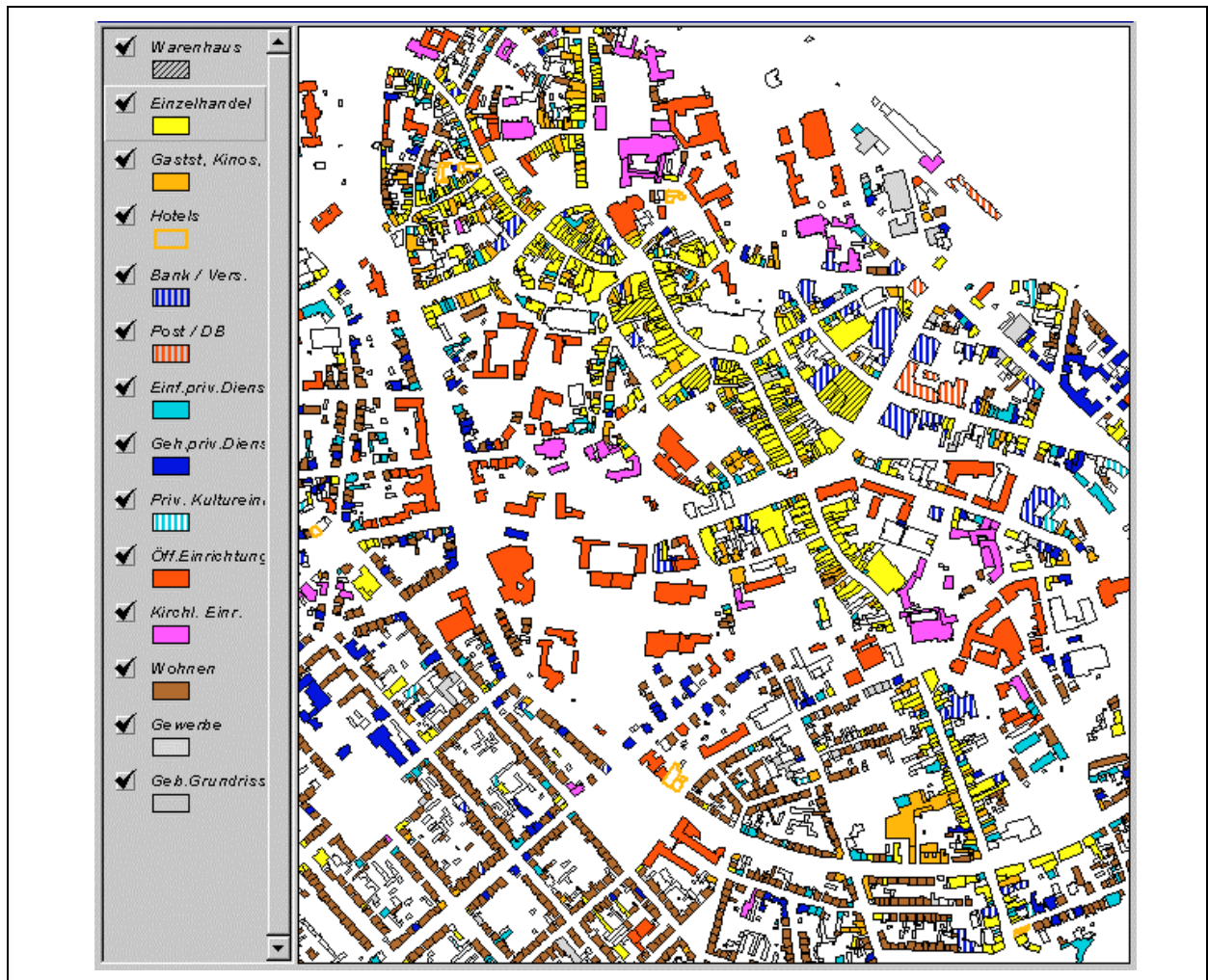
Welche Funktionen bzw. Stadtstrukturelemente zur Abgrenzung des Zentrums verwendet werden sollten, entzieht sich dennoch derzeit einer abschließenden wissenschaftlichen Begründbarkeit, denn diese steht nicht zuletzt in Abhängigkeit zu der Entscheidung darüber, welchen Angeboten, Einrichtungen und Artefakten man ex ante überhaupt die Eignung als Zentralitätsindikator zuspricht. Darüber besteht weder in Wissenschaft noch Planungspraxis Einigkeit, und es wird mit verschiedenen sektoralen Teilzentralitäten operiert. Eine in Bezug auf das gesamte Spektrum möglicher zentraler Funktionen („Einzelhandelszentralität“, „Kulturzentralität“, „Arbeitsmarktzentralität“, „Identifikationszentralität“ usw.) multilaterale, synthetisierende zentralörtliche Theorie liegt bis heute nicht vor, so daß lediglich Anhalts-

---

häuser relativ konstant sind. Ähnliche Relationen konnten für Bürogebäude aufgestellt werden, bei denen (aufgrund der zahlreicheren Innenwände) von einem Nutzflächenanteil von 80 % - 85 % an der Grundfläche auszugehen ist. Der vorliegende Ansatz kann also die Betriebsfläche einer Einrichtung im Erdgeschoß auf der Basis der Grundrißinformationen der automatisierten Liegenschaftskarte abschätzen. Da die Zahl der Stockwerke vorliegt, über die sich eine Einrichtung erstreckt, sind ferner Abschätzungen der gesamten Betriebsfläche möglich“ (de Lange 2001:14).

punkte, nicht aber abschließend verbindliche Vorgaben für die Indikatorenauswahl zur Bewältigung der Abgrenzungsaufgabe bestehen.<sup>11</sup>

**Abbildung 7-7: Erdgeschoßnutzung in der Innenstadt von Osnabrück**



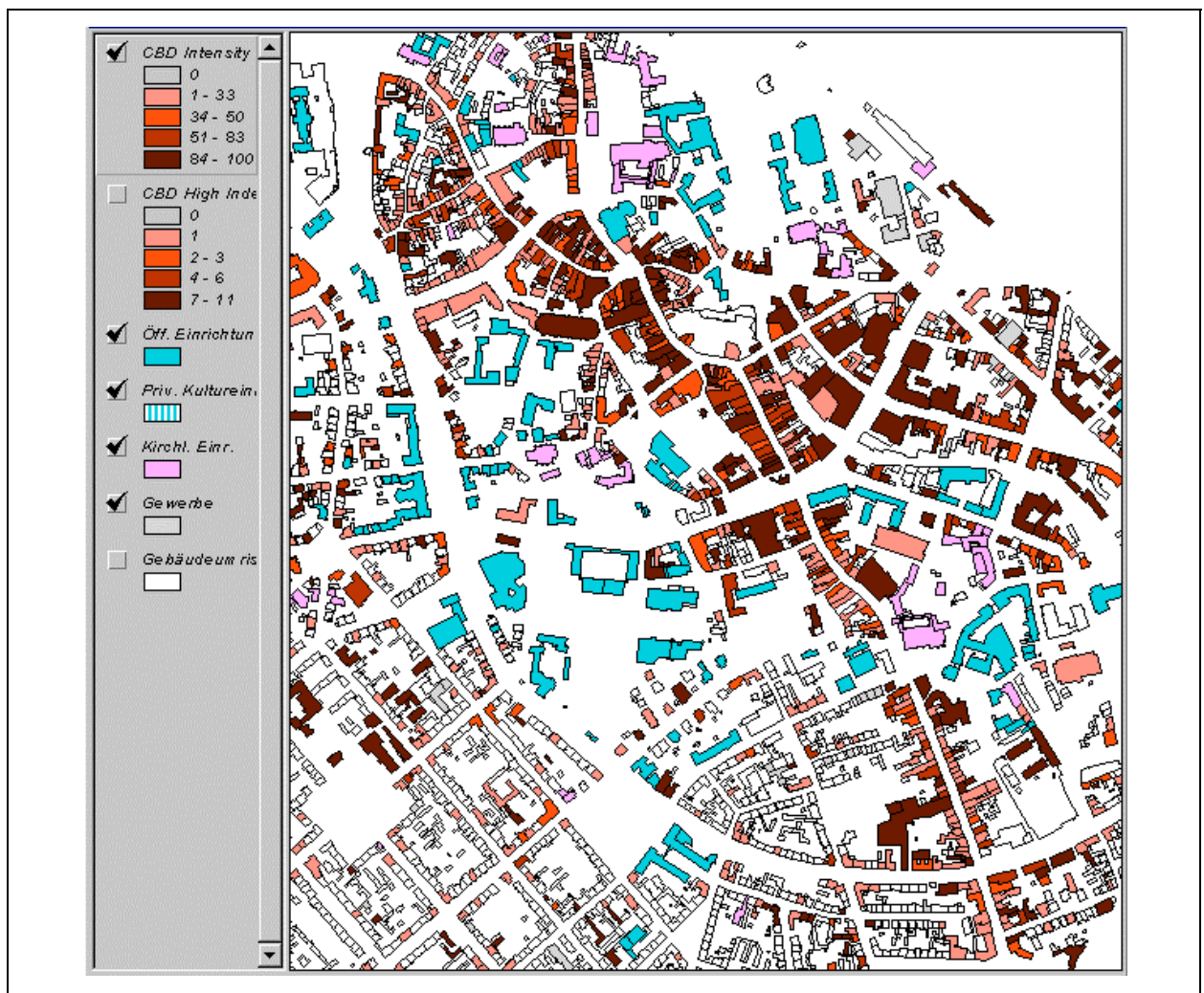
Quelle: de Lange, 2001:11.

Eine (neben anderen klassischen stadtgeographischen Ansätzen, etwa der Messung der Tages- und Nachtbevölkerungsdichte, der Arbeitsplatzkonzentration oder der ÖPNV-Anbindungsintensität, der Bebauungsdichte oder des Schaufensterindex) von ihm für probat gehaltene Abgrenzungsmöglichkeit des Hauptgeschäftsbereichs (als ein konstitutives Merkmal eines Zentrums) führt de Lange (2001:18) in seinem Osnabrücker Beispiel ausführlich vor: Er erzeugt mit Hilfe des Geoinformationssystems einen Intensitätsindex der für Hauptgeschäftsbereiche typischen Nutzungen pro Gebäude, so daß sich in der Vielzahl der analysierten Gebäude des Untersuchungsraums dann ein Nutzungsgradient für die als zentrenrelevant bestimmten Funktionen zeigt. De Lange sieht die Chance und Notwendigkeit „die klassischen Ansätze zur Abgrenzung von Hauptgeschäftsbereichen (Central Business District, CBD) nach Murphy und Vance (1954) wiederzubeleben und entsprechend einen CBD-Höhenindex (CBDHI) und einen CBD-Intensitätsindex (CBDII) zu berechnen“ (de Lange, 2001:18; vgl.

<sup>11</sup> Es könnte etwa - jedenfalls in den höherrangigen Zentrenbereichen - die Abbildung der Gewerbemiet- und Bodenpreise ersatzweise als synthetisierender Indikator Verwendung finden (vgl. auch Lichtenberger 1991:128 ff).

auch Heineberg, 1989:36-37). In der von de Lange verwendeten Version, die im Bezug nunmehr vom Baublock auf Einzelgebäude übergeht, ergibt sich der CBD-Höhenindex eines Gebäudes als dessen gesamte Geschoßfläche mit CBD-typischen Nutzungen im Verhältnis zur Gebäudegrundfläche. Der CBD-Intensitätsindex berechnet sich hingegen aus der mit 100 multiplizierten gesamten Geschoßfläche mit CBD-typischen Nutzungen eines Gebäudes im Verhältnis zu seiner Geschoßfläche insgesamt. „Als CBD-untypische Nutzungen wurden auch hier aus der Indexberechnung Wohnfunktionen, öffentliche Verwaltungsfunktionen und Universitätseinrichtungen, kirchliche Funktionen und Gewerbe sowie leerstehende Gebäude und ungenutzte Flächen ausgeschlossen“ (de Lange, 2001:18). In Abbildung 7-8 ist das Ergebnis der Berechnung des CBD-Intensitätsindex für die Osnabrücker Innenstadt dargestellt.

**Abbildung 7-8:** Intensitätsindex der für Hauptgeschäftsbereiche typischen Nutzungen pro Gebäude in der Innenstadt von Osnabrück



Quelle: de Lange, 2001:19.

Als CBD-Abgrenzungskriterium gibt Heineberg (1989:37) die gleichzeitige Ausprägung des CBD-Höhenindex größer als 1 und des CBD-Intensitätsindex größer als 50 % an. In ähnlicher Weise könnte eine Anwendung für jeden beliebigen anderen Zentrenbereich einer Stadt erfolgen und die Nutzungsintensität durch die dort für relevant oder typisch angesehenen Funktionen quantifiziert und dargestellt werden. Besonders deutlich werden im Osnabrücker



brücker Beispiel „u.a. die 1A-Lagen und das Intensitätsgefälle in verschiedenen Abschnitten der Großen Straße oder zu den Randbereichen der Innenstadt. Der ‚weiße Fleck‘ in Toplage der Großen Straße zeigt keineswegs einen Leerstand oder eine Nutzung mit CBD-untypischen Funktionen an, sondern ist mit Umbaumaßnahmen eines Bekleidungskaufhauses und daher auf eine nicht aktuelle Gebäudegrundrißsituation der ALK zurückzuführen“ (de Lange, 2001:19).

Obwohl de Lange (2001:19-20) die vorgeschlagenen Indizes „durchaus interessant“ erscheinen und damit ein „Anfang von Quantifizierungen“ geschaffen ist, sieht er aufgrund des Generalisierungseffektes auch die Notwendigkeit ihrer „weiteren Differenzierung und Fortentwicklung“, denn beispielsweise erhält „ein zweistöckiges Gebäude mit Restaurants in beiden Geschossen ebenso einen Intensitätsindex von 100 wie ein fünfstöckiges Kaufhaus mit weitaus größerer Grundfläche.“ Eine Lösungsmöglichkeit sieht er in der „Neuberechnungen von Indizes auf Basis ausgewählter Funktionen“ (de Lange, 2001:20), welche zu ergänzenden Einschätzungen der vorgefundenen Raumsituation benutzt werden können. Der große Vorteil von Geoinformationssystemen besteht gerade darin, daß sich unterschiedliche Informationsschichten in ihrem Raumbezug miteinander verschneiden lassen. So können die Ergebnisse verschiedener Analysen, hier also die ggf. voneinander abweichenden Zentrenräume, die nach Maßgabe der jeweils angelegten eindimensionalen Bestimmungskriterien entstehen, überlagert werden und der Plausibilitätsprüfung dienen.

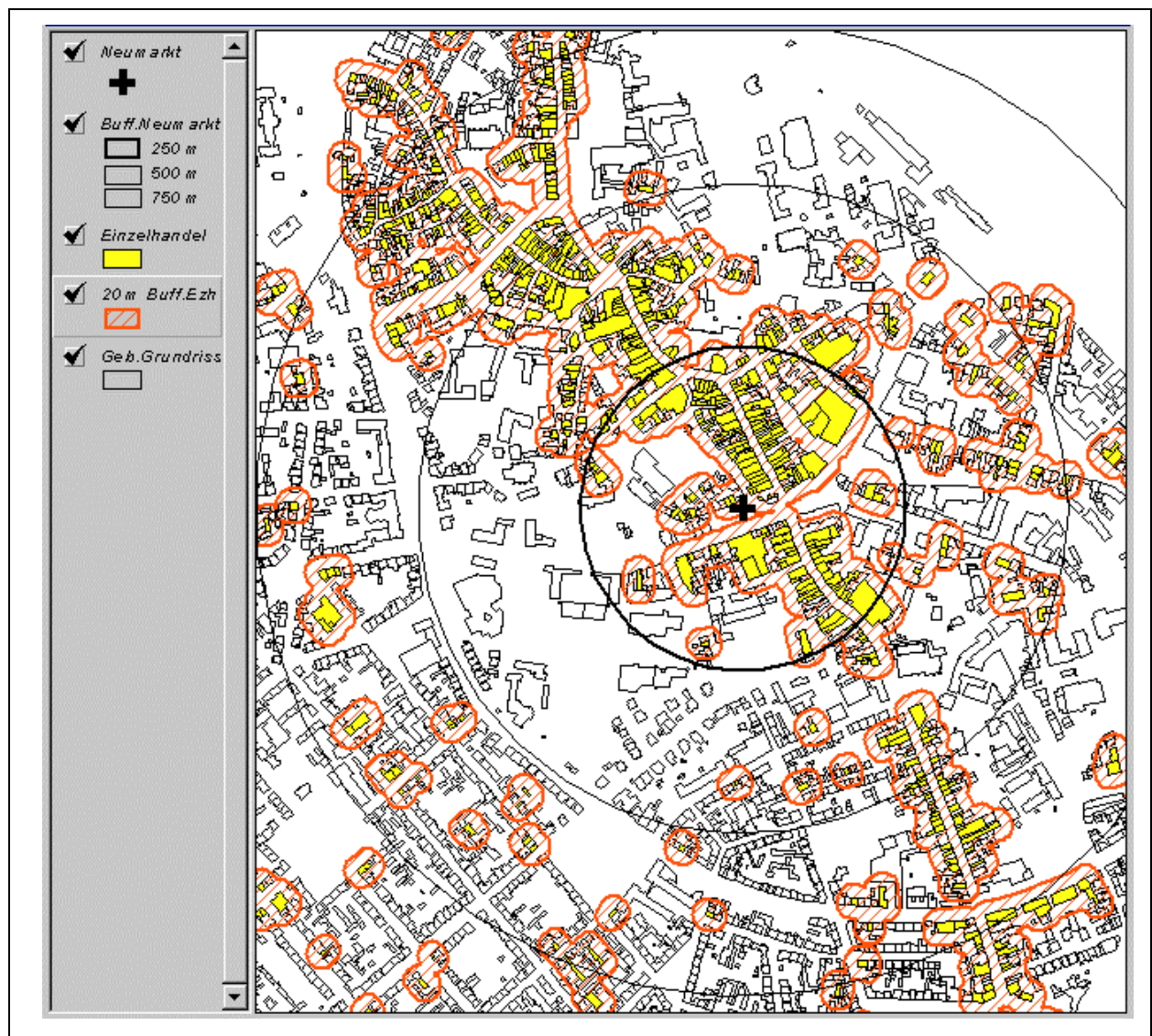
Zur Gewinnung solcher zusätzlich absichernden Argumente lassen sich beispielsweise auch Erkenntnisse über die räumliche (im Sinne des Wegesummenminimums der zugeordneten Nutzerstandorte) Zentralität bzw. über das Potential (z.B. Einwohner oder Kaufkraft) der in Frage stehenden Raumbereiche erzeugen. Die methodische Handhabung sowie die modellmäßige Erfassung und Berechnungswege hierzu hat maßgeblich Bach (1978) detailliert aufgezeigt. Liegen geeignete Geodaten - etwa über die räumliche Einwohnerverteilung - vor, so ließen sich mit einem Geoinformationssystem beispielsweise die Punkte höchsten Einwohnerpotentials in einem Analyse-raum bestimmen. Die Zugehörigkeit zu einem Zentrum (im Sinne eines räumlich zentral im städtischen Siedlungsbereich gelegenen Gebiets) kann dann für jeden Raumpunkt nach der Bedingung entschieden werden, daß er ein bestimmtes Mindesteinwohnerpotential aufweisen muß; die Grenze des Zentrums verläuft über jene Punkte, die der gesetzten Bedingung gerade noch gehorchen.

Mit den vorangegangenen Ausführungen sollte deutlich geworden sein, daß zum einen der Auswahl der Funktionen, die für die Indexberechnung heranzuziehen sind, und zum anderen der Existenz der sie beschreibenden empirischen Daten eine große Bedeutung für die Durchführung der Zentrenabgrenzung zukommt. Ist die Auswahl getroffen und sind die entsprechenden Daten vorhanden, dann können die Vorteile eines Geoinformationssystems voll ausgespielt und die notwendigen Datenbankoperationen ohne großen zeitlichen oder sonstigen Aufwand vorgenommen werden. Einer argumentativ vielschichtig angelegten Zentrenbestimmung und -abgrenzung steht dann nichts im Wege.

Eine weitere Möglichkeit in der Anwendung eines Geoinformationssystems wäre in diesem Zusammenhang z.B., für jede einzelne zentrenbildende Funktion um die betreffenden Standorte Isodistanzlinien abzutragen. Damit könnte etwa die Besatzkontinuität eines Zentrenbereichs mit einer spezifischen Einrichtungsart oder aber die Versorgungsabdeckung eines Teilraumes dargestellt werden (vgl. auch das Beispiel Münsters oben). Diese Einsatz-

möglichkeit zeigt de Lange (2001:20) ebenfalls an seinem Osnabrücker Beispiel auf (vgl. Abbildung 7-9): „Um sämtliche Einzelhandelseinrichtungen im Erdgeschoß wurde eine 20 m breite Abstandszone gelegt, die zusammenhängende Nutzungsbereiche zeigt. Diese Methodik der Buffergenerierung kann zur Abgrenzung von Standorträumen herangezogen werden.“ Im Ergebnis dieser Operation lassen sich der zusammenhängende Hauptgeschäftsbereich in der Osnabrücker Altstadt, die trennende Wirkung vorhandener Verkehrsachsen sowie die Ausbildung von Subzentren gut erkennen (vgl. Abbildung 7-9).

**Abbildung 7-9:** Ausweisung einer einer 20-m-Abstandszone um sämtliche Einzelhandelsnutzungen sowie Entfernungsringe zum Neumarkt (ÖPNV-Knoten) in der Innenstadt von Osnabrück



Quelle: de Lange, 2001:21.

Isodistanzlinien größerer Radien - im Beispiel um den Ort bester ÖPNV-Erreichbarkeit der Osnabrücker Innenstadt abgetragen - können auch im Sinne der Generierung von Zonen unterschiedlicher Erreichbarkeit eingesetzt werden. Durch Einberechnung eines Korrekturfaktors können neben Luftliniendistanzen auch Distanzen dargestellt werden, die an die tatsächlich vorhandenen Wegebeziehungen angelehnt sind. Aber bereits die im Beispiel gewählte „sehr einfache graphische Darstellung erlaubt eine erste Einschätzung von Stand-

ortlagen. Diese Methodik kann durch weitergehende Funktionalitäten von Geoinformationssystemen verfeinert werden“ (de Lange, 2001:21).

Insgesamt wird mit dem Osnabrücker Vorgehen unter Einsatz eines Geoinformationssystems ein Beispiel mit Referenzcharakter im Hinblick auf die technischen Möglichkeiten für die Konstruktion von Zentrensystemen geschaffen. Für die Auswahl der zu untersuchenden Zentrenfunktionen und für die Wertungsmaßstäbe, die an ihre Ausprägung anzulegen sind, kann keine allgemeingültige Empfehlung abgegeben werden. Wenig strittig dürfte allerdings die Eignung der in Abbildung 7-4 und 7-5 genannten Faktoren sein. Grundsätzlich erscheint es möglich, alle diese Merkmale in einem Geoinformationssystem zu erfassen und zu verarbeiten. Eine Limitation der Breite der Erhebungen und Analysen ergibt sich in der Planungspraxis jedoch aus den Ressourcen, die in der Regel stark beschränkt sind. Es sollte der Anspruch sein, dann mit den wenigen ausgewählten Erhebungsdaten ein Maximum an Informationsgewinn zu erzielen. Dies gelingt mit einem Geoinformationssystem wesentlich besser, als mit herkömmlichen thematischen Karten oder durch statistische Auswertungen, die in Tabellen und Grafiken erfaßt sind. Gegenüber diesen ermöglicht „das Informationssystem ein immer tieferes Eindringen in die Fragestellung und in die Daten“ (de Lange, 2001:3), wobei mit Hilfe seiner Werkzeuge aus den vorhandenen Informationen, z.B. durch Merkmalsverknüpfungen, neue Informationen generiert werden können. Damit wird eine „immer fortschreitendere Konkretisierungen oder Erweiterungen der Fragestellung ermöglicht und jeweils neue, das Problem genauer kennzeichnende Antworten“ (de Lange, 2001:3) werden gegeben.

Schlußfolgerungen gehen daher in zwei Richtungen: Zum einen sollte die Bestimmung des Zentrensystems die zentrenkonstituierenden Faktoren in der (ortsspezifisch) notwendigen Auswahl und Breite einbeziehen, zum anderen sollte dies nach Möglichkeit unter Einsatz eines Geoinformationssystems erfolgen. Vielfach in der kommunalen Planungspraxis - auch im Ergebnis der vorliegenden Untersuchung - festzustellen ist die Übertragung der Datenerhebung einschließlich der Konstruktion des Zentrensystems an externe Gutachter. Dies betrifft sowohl die Gewinnung nur von Informationen über den Einzelhandel, als auch - dies allerdings seltener - von Informationen über weitere Zentrenfunktionen. Normalerweise ist damit nicht nur der Nachteil verbunden, daß das methodische Vorgehen, auf dem die vorgelegten Ergebnisse und Empfehlungen beruhen, im Dunklen verbleibt, sondern die Kommune gelangt auch nicht in den Besitz der Ursprungsdaten. Der Idealfall würde erfordern, daß - wenn vor einem solchen Hintergrund überhaupt noch eine Beauftragung externer Dritter erfolgen würde - die Kommune von dem Gutachter (von dem die Verwendung eines Geoinformationssystems, zumindest aber eines Datenbank- oder Statistiksystems verlangt werden sollte) die Ursprungsdaten zur Einspeisung in das eigene Geoinformationssystem erhält. Damit wäre für die Kommunen die Voraussetzung geschaffen, eine kontinuierliche Datenerfassung zu betreiben und damit fortfolgend den Wandel der Realität prozeßhaft zu erfassen. Denn „Zentrenuntersuchungen bleiben gerade vor dem Hintergrund der stetig ablaufenden Umstrukturierungsprozesse (...) immer aktuell“ (de Lange, 2001:3) in ihrer Notwendigkeit, sei es, daß ein strategischer Informationsbedarf abzudecken ist, wie er bei der Konstruktion eines Zentrensystems als Planungsgrundlage für den künftigen Siedlungsentwicklungsprozeß entsteht, oder sei es, daß eine Entscheidung im operativen Planungsfeld informationell vorbereitet werden muß, wenn es etwa darum geht, unter einer bestimmten Zielsetzung geeignete Standorte für ein konkretes Vorhaben zu überprüfen.



Diesem Idealfall steht jedoch die bisher nur geringe Verbreitung von Geoinformationssystemen in den Planungsämtern der Städte entgegen, so daß dort gegenwärtig nur „geringe Kenntnisse zu ihrer Handhabung und Auswertung des Datenbestands bestehen“ (de Lange, 2001:22). Trotz aller finanziellen und personellen Engpässe der Städte, die de Lange (vgl. 2001:22) an der Sicherstellung einer kontinuierlichen Datenpflege eines Geoinformationssystems zweifeln lassen, ist allgemein und insbesondere auch für die hier in Frage stehende Aufgabe der Konstruktion eines Zentrumsystems „ein neues methodisches Instrumentarium für die Stadtentwicklung und Stadtplanung zu wünschen“ (de Lange, 2001:22). Geoinformationssysteme können hierzu einen wertvollen Beitrag leisten.

#### **7.6.6 Hierarchische Stufung der Zentren und Anzahl der ausgewiesenen Zentren**

Zu welchem Ergebnis haben die unterschiedlichen Wege der Bestimmung bzw. Setzung lokaler Zentrumsysteme, die von den Fallbeispielkommunen eingeschlagen wurden, geführt? Grundsätzlich läßt sich festhalten, daß sich hier ein ähnlich unklares Bild zeigt (vgl. Tabelle 7-40), wie es im vorhergehenden Kapitel für die methodische Grundlegung aufgezeigt wurde: Offensichtlich gibt es weder praxeologische Standardlösungen, die sich in der Vergangenheit so weit bewährt haben, daß sie eine allgemeine Verbreitung gefunden hätten, noch finden die Ergebnisse und Methodenvorschläge, die in der wissenschaftlichen Zentralitätsforschung - beispielsweise von Heinritz 1979, Koch 1982 oder Heineberg 1989 in Lehrbuchqualität - erarbeitet wurden, eine tiefergehende Beachtung. Selbst die planerischen Zentrumsysteme von Städten ähnlicher Größe zeigen sowohl Unterschiede hinsichtlich der Zahl der Hierarchiestufen, als auch hinsichtlich der Anzahl der Zentren, auf. Hierbei variiert neben der Gesamtzahl der Zentren auch die Zahl der Zentren jeweils gleichen hierarchischen Ranges. Die Individualität bzw. die Beliebtheit der Ansätze findet alleine schon in der Vielfalt der Bezeichnungen, die für die Zentren bzw. die Hierarchiestufen verwendet werden, ihren Ausdruck. Sie reicht von „Versorgungszentren bzw. integrierte Geschäftszentren“ (Augsburg) über „Zentrale örtliche Versorgungsbereiche“ (Braunschweig) bis hin zu „Geschäftszentren“ (Köln) oder „Zentren und Versorgungsgruppen“ (Karlsruhe). In der Ausdifferenzierung über die Hierarchiestufen der örtlich gültigen Zentrumsysteme ergibt sich eine noch wesentlich umfassendere Begriffsvielfalt (vgl. Tabelle 7-41).

Des weiteren herrscht auch bei der Benennung der Einzugsbereiche, die den Zentren jeweiliger Hierarchiestufe zugeordnet werden, eine ganz uneinheitliche Namensgebung. Allerdings haben längst nicht alle Fallbeispielkommunen überhaupt eine solche Zuordnung vorgenommen. So, wie beispielsweise in Braunschweig von „Versorgungsbereichen“ die Rede ist, trifft man ebenso auf „Einzugsbereiche“ (etwa in Cottbus) oder „Funktionsräume bzw. Bereichsstufen Nahbereich/Mittelbereich/Stadtbezirk“ (Köln). Auch über deren methodische Bestimmung und Abgrenzung konnten keine Erkenntnisse gewonnen werden.

Darüber hinaus besteht in der Planungspraxis offensichtlich Uneinigkeit darüber, ob Agglomerationen des großflächigen Einzelhandels, die außerhalb der bestehenden Zentren liegen, der Status eines Zentrums zukommen soll, oder ob hierfür eine Kategorie eigener Art notwendig ist, gerade weil eine solche monofunktionale Einzelhandelsagglomeration nicht den Anforderungen genügt, die an ein Zentrum zu stellen sind. Beide Wege werden in der Praxis beschritten. Sie konnten etwa in jeweils der Hälfte der Untersuchungskommunen festgestellt werden. Unter denjenigen, die innerhalb ihrer Zentrenmodelle Bereiche solche einer besonderen Natur ausgewiesen haben, zeigte sich eine anzahlmäßige Spreizung zwischen zwei (z.B. Cottbus) und neun Ansiedlungsbereichen (Augsburg; zzgl. weiteren neun

„nach Planung zu entwickelnden“ Ansiedlungsbereichen). Die Städte Magdeburg, Mülheim/Ruhr und Münster hingegen inkorporieren solche bestehenden oder geplanten Agglomerationen als Zentren in ihre Zentrenmodelle, indem sie sie als „teilintegrierte Sondergebiete / Einkaufszentren“ (Magdeburg, 4 bzw. 5 Stück), als „B-Zentrum Fachmarktgebiet“ (Mülheim/Ruhr, 3 bzw. 4 Stück) oder als „Innerstädtische Bereichszentren - prioritäre Ansiedlung von Fachmärkten mit zentrenrelevanten Sortimenten“ (Münster, 3 bzw. 4 Stück) auffassen. In Ludwigshafen ist man noch unschlüssig, ob man als Schwerpunkt für den nicht-zentrenrelevanten großflächigen Einzelhandel (...) künftig ein sogenanntes ‚Nebenzentrum‘ oder Fachmarktzentrum darstellen“ soll (Ludwigshafen, EH-Konzeption, S. 7). In Leipzig faßt man einige bestehende Agglomerationen des großflächigen Einzelhandels weder als Zentren auf, noch gesteht man ihnen (innerhalb des Zentrenmodells) den Status von Standortbereichen eigener Natur zu: „Die großflächigen Einzelhandelseinrichtungen, welche im Zuge der kommunalen Gebietsreform zur Stadt Leipzig kamen, (...) sind (...) ohne Zuordnung zu Wohnbereichen, nehmen also keinerlei Nahversorgungsfunktion wahr. Darüber hinaus verfügen sie nicht über eine leistungsfähige ÖPNV-Erschließung. (...) Aufgrund der mangelnden Integrationsfähigkeit dieser Standorte können sie, trotz ihrer erheblichen Verkaufsflächen, nicht zu Stadtteilzentren entwickelt werden“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 12).

Nachdem zwischenzeitlich auch die intraurbane zentralörtliche Forschung auf eine lange, mindestens schon 30 Jahre währende Geschichte zurückblicken kann und nachdem dort bereits in den 70er Jahren nicht nur die Forderung nach einer Vereinheitlichung der Terminologie geäußert wurde, sondern auch bereits eine systematische Aufarbeitung der für zentralörtliche Analysen und Entwürfe zur Verfügung stehenden Methoden erfolgte (vgl. etwa Heinritz, 1979:41, Koch 1982), muß es erstaunen, daß in der heutigen Planungspraxis, wie anhand der Fallbeispielstädte festgestellt, unverändert ein an Beliebigkeit grenzender Begriffspluralismus (vgl. dazu auch BM-Bau, 1972:415-420) festzustellen ist und ferner mehrheitlich eine generelle Methodenabsenz herrscht.

Was die Zahl der in den untersuchten Zentralsystemen ausgewiesenen Zentren und Hierarchiestufen angeht, so gehorcht diese keiner einheitlichen Rationalität, sondern sie erscheint weitgehend willkürlich festgesetzt (vgl. Tabelle 7-40). Während beispielsweise die Stadtplanung in Mannheim mit 18 „Zentren“, 7 „Bereichen“ und 3 Hierarchiestufen auskommt, benötigt man in Leipzig zur kommunalen Raumorganisation 59 Zentren über 5 Hierarchiestufen. Dies ist - nach Berlin als mit weitem Abstand größte deutsche Stadt mit 70 Zentren - zugleich die höchste Anzahl von Zentren, die in den untersuchten planerischen Zentralsystemen anzutreffen war. Weitere Städte mit einer hohen Zentrenzahl waren Braunschweig (56 Zentren und 6 Bereiche) und Bremen (51 Zentren und 5 Bereiche). Witten war demgegenüber die Untersuchungsstadt mit der geringsten Zahl an Zentren (13). Entsprechend uneinheitlich präsentiert sich die Zahl der Einwohner, die in den Fallbeispielstädten durchschnittlich auf jedes Zentrum (in der Gesamtheit der Zentren) entfällt. Sind dies in Witten (jeweils gerundete Werte) beispielsweise 17.000 Einwohner je Zentrum, so sind es etwa in Würzburg nur 13.000, in Münster nur 12.000, in Magdeburg nur 11.000 und in Leipzig lediglich noch 10.000. Demgegenüber sind aber etwa in Freiburg durchschnittlich 25.000, in Ludwigshafen 28.000, in Dortmund 35.000, in Erfurt 52.000 und in Berlin sogar 91.000 Einwohner, die durchschnittlich auf ein Zentrum entfallen.

Angesichts einer Zentrenbestimmung der Planungspraxis, die in nur geringem Ausmaß auf empirische Tatsachen abstellt und statt dessen vielfach durch rein normative Setzung erfolgt, verwundert es nicht weiter, daß sich kein überzeugender Zusammenhang zwischen der Stadtgröße - operationalisiert durch die Einwohnerzahl - und der Zahl der Zentren feststellen läßt, wie ihn die analytisch-empirische Zentralitätsforschung kennt (vgl. Koch, 1982:72, 74).

Zur Feststellung der Abhängigkeit der einen Erscheinung von einer anderen Erscheinung und für die nähere Bestimmung der Art und des Grades des Zusammenhangs, der zwischen beiden Erscheinungen besteht, eignet sich die Regressionsanalyse (vgl. Bahrenberg/Giese, 1975:128). „Mit ihrer Hilfe ist es möglich zu untersuchen, wie eine Variable von einer anderen Variablen abhängt, oder anders ausgedrückt, wie man von der einen Größe auf die andere schließen kann“ (vgl. Bahrenberg/Giese, 1975:128). Führt man eine Einfach-Regressionsanalyse zur Untersuchung des Zusammenhangs zwischen der Stadtgröße (operationalisiert durch die Einwohnerzahl) und der Zahl der planerisch festgesetzten Zentren der hier untersuchten Beispielfälle durch, so ergibt sich ein Bestimmtheitsmaß von  $R^2 = 0,6043$  (die Regressionsfunktion lautet  $y = 1,2841 x^{0,5414}$ ). Das Bestimmtheitsmaß  $R^2$  gibt an, wieviel Prozent der Gesamtvarianz der abhängigen Y-Variablen der unabhängigen X-Variablen zugerechnet werden kann. Die unabhängige Variable „Einwohnerzahl“ erklärt also die Variation der (in den Planwerken) festgestellten Zentrenanzahl nur zu rund 60 %, während für den Anteil ihrer unerklärten Variation (bzw. für den unerklärten Anteil ihres Abweichens von der Regressionskurve) andere Gründe zu suchen sind. Die Vermutung liegt nahe, daß unter den anderen möglichen Determinanten der Zentrenzahl einer Stadt gerade die Abkehr der planerischen, normativ und/oder intuitiv vorgenommenen Zentrenfestsetzungen von der empirischen Realität eine erhebliche Rolle spielen könnte.

Eine ähnliche Beliebigkeit der Festsetzung ist für die Zahl der Hierarchiestufen, in welche die Zentrensysteme gegliedert sind, festzustellen (vgl. Tabelle 7-40). Ohne daß hier ein klarer Zusammenhang zur Einwohnerzahl aufgezeigt werden könnte, basieren die untersuchten Zentrensysteme auf zwischen zwei (Braunschweig) und fünf (z.B. Freiburg) Hierarchiestufen. Eine dreistufige Hierarchie lag insgesamt in 5 Fällen vor, während sich 12 Städte einer viergliedrigen Hierarchie bedienten. Ein fünfstufiges Zentrenmodell wurde nur in 4 Fallbeispielen verwendet. Auf die Dominanz drei- und vierstufiger Zentrenhierarchien weisen sowohl bereits Heinritz (1979:41; s.u.) als auch Koch (1982:99; vgl. Tabelle 7-41) hin. Gleichwohl läßt sich als tendenzielle Aussage im Spiegel der vorliegenden Erhebung festhalten, daß größere Städte dazu neigen, ihre Zentrenmodelle auf vier- oder - seltener - fünfgliedrige Hierarchien aufzubauen, während kleinere Städte eher eine dreigliedrige Zentrenhierarchie bevorzugen. Hierfür kann als Begründung angegeben werden, daß in der Planungspraxis der Versuch unternommen wird, das lokale Raumorganisationsmodell mit dem administrativen Gliederungssystem der Stadt in Übereinstimmung zu bringen, welches in großen Städten neben dem Stadtteil auch den Stadtbezirk kennt.

Weiter läßt sich bei der Betrachtung der Zentrenmodelle das vereinzelte Bemühen der Kommunen feststellen, dem räumlichen und betrieblichen Strukturwandel des Einzelhandels mit einer individuellen Ausdifferenzierung der Hierarchiestufen zu begegnen, die auf die Lösung spezifischer Probleme bedacht ist. So wird in Dortmund auf Ebene der „B-Zentren“ zwischen drei verschiedenen Typen unterschieden, von denen einer eher den hochzentralen Zentrenstypen und die zwei weiteren eher den mittelzentralen Zentrenstypen zuzurechnen sind (vgl. Tabelle 7-41), während in Hamburg zwischen „Bezirkszentren“ (7) und als „Be-

zirksentlastungszentren“ verklausulierten innerstädtischen Einkaufszentren (6 von 8) unterschieden wird.

**Tabelle 7-40: Anzahl der Zentren und Hierarchiestufen sowie der Bereiche besonderer Natur in den planerischen Zentrenmodellen der Fallbeispielkommunen soweit feststellbar**

	Anzahl Zentren (darunter unterzentrale / dezentrale Zentren)	Anzahl Hierarchiestufen	Zusätzlich zu den Zentren ausgewiesene Anzahl von Bereichen besonderer Natur, insbes. Agglomerationen des großflächigen Einzelhandels
A	24 (14)	3	16 (davon 9 „nach Planung zu entwickeln“)
B	70 (38)	4 bzw. 5 (incl. „Streulage“)	-
BO	13 SSP mit 39 Zentren; (10)	3	-
BS	56 (k.A.)	2	6 „Entwicklungsschwerpunkte für großflächigen, zentrenun- schädlichen Einzelhandel“
HB	51 (35)	5	5 Bereiche „Großflächiger Einzelhandel (Agglomerationen) / Großflächige Einkaufszentren“
CB	21 (10)	4	2 Bereiche „Großflächiger Einzelhandel – Bestand“
DO	27 (17)	3 bzw. 4 (Differenzierung „B- Zentren“ berücksichtigt)	3 „Sondergebietsstandorte“ sowie „ergänzende Fachmarktstand- orte – nur Bestandsschutz“ und „Fachmarktzentrum projektiert“
EF	19 (4)	4	4 „nicht integrierte Standorte / Standorte außerhalb der Stadt- und Stadtteilzentren überwiegend für den nicht-zentrenrelevanten aperiodischen Bedarf“
FR	30 (8)	5	-
HA	14	4	2 Bereiche „Großflächiger Einzelhandel“
HH	28 + x (k.A. zu „D-Zentren“)	4 bzw. 5 (bei Differenzierung „B-1-“ und „B-2-Zentren“)	-
KA	19 + x (k.A. zu „Versorgungsgruppen“)	4 bzw. 5 (incl. Versorgungsgruppe“)	-
K	82 (57)	4	-
L <sup>1)</sup>	46 („A-D“) + weitere 13 „Kleinteilige Versorgungs- zentren“ sowie „straßenbegl. Einkaufslagen“ (47)	5	-
LU	17 (6)	3	17 Bereiche, darunter 1 „Standort für den nicht-zentrenrelevanten großflächigen Einzelhandel“, 8 „weitere Standorte für den groß- flächigen Einzelhandel“ und 8 „vorhandene bzw. mögliche Standorte für den stadtteilbezogenen Versorgungseinkauf, insbs. Discounterstandorte“
MD	32 (incl. „Sondergebiet, teilintegriert / EKZ“); (22)	4 bzw. 5 (incl. „Sondergebiet, teilintegriert / EKZ“)	-
MA	18 (15)	3	7 „Standortagglomerationen großflächiger Einzelhandel“
MH	18 (incl. „B-Zentrum- Fachmarktgebiet“); (8)	3 bzw. 4 (incl. „B-Zentrum- Fachmarktgebiet“)	-
MS	29 (incl. „Innerstädt. Be- reichszentren – prioritäre Ansiedlung von Fachmärkten mit zentrenrelevanten Sort.“); (22)	3 bzw. 4 (incl. „Innerstädt. Bereichs- zentren – prioritäre Ansiedlung von Fachmärkten mit zentrenrelevanten Sortimenten“)	-
HRO	20 (8)	5	-
Wit	13 (6)	3	2 „Solitärstandorte / nicht-integrierte Lage mit nicht-zentren- relevantem Einzelhandel mit gesamtstädtischer Bedeutung“
Wü	15 (10)	4	-

Quelle: Eigene Erhebung. Anmerkungen: 1) Zielkonzept 2005.

Ferner ist bei den hier gewählten Beispielstädten zu beobachten, daß im Falle einer insgesamt geringen Anzahl von Zentren, die im Zentrenmodell ausgewiesen werden, dies tendenziell - auch unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl - darauf zurückzuführen ist, daß der Hierarchieebene der unterzentralen bzw. dezentralen Zentren eine nur vergleichsweise geringe Anzahl von Zentren zugemessen wird. Dies ist in Cottbus, Erfurt, Freiburg, Ludwigshafen, Mülheim / Ruhr, Rostock und Witten der Fall (vgl. Tabelle 7-40). In diesen Städten liegt die Zahl der Zentren unterer Hierarchieebene je 1.000 Einwohner besonders weit unter der Zahl der Zentren insgesamt je 1.000 Einwohner. Bildet man aus beiden einen Quotienten als Maßzahl der Abweichung (Zahl der Zentren insgesamt je 1.000 EW / Zahl der Zentren

unterer Hierarchiestufe je 1.000 EW), so liegt dieser bei den genannten Städten jeweils über 2,1, mit besonders deutlichem Abstand im Fall von Erfurt (4,75) und von Ludwigshafen (2,83). Im Wertebereich zwischen 2,1 und 1,6 waren lediglich die Städte Berlin (1,84) und Augsburg (1,71) zu registrieren. Die übrigen Fallbeispielstädte blieben allesamt sogar unter einem Wert von 1,6, wobei Mannheim mit 1,2 unter allen Städten das günstigste Verhältnis erreichen konnte, hier also die Zentren unterer Hierarchiestufe (mit ihren Angeboten der Grundversorgung) im Durchschnitt räumlich am „nähesten“ an den Einwohnern situiert waren.

In allgemeiner Überlegung ist im Hinblick auf die Zahl und Verteilung der Zentren unterster Hierarchie, welche die Nahversorgung zu tragen haben, die Größe der jeweils zugeordneten Siedlungs- bzw. Versorgungseinheit entscheidend, wenn flächendeckend der gesamte Siedlungsbereich abgedeckt werden soll. Will man nach wie vor von der „bequemen“ fußläufigen Erreichbarkeit der Nahversorgungsstandorte ausgehen, dann ergibt sich die notwendige Zahl an Zentren zwangsweise aus der konkreten Ausprägung des zugrunde gelegten Entfernungskriteriums bzw. der dahingehend bestehenden Zielfunktion. Nach dieser Bemessung erstreckt sich die kleinste „natürliche“ Einheit (im Sinne eines „vollständigen Raumkompartiments mit einer kompletten, auch die Versorgung einschließenden Lebenswelt), aus welcher sich die Stadt formiert, maximal über einen Radius von 700-1.000 Metern. Boustedt (1968:171) spricht in diesem Zusammenhang von einer „Marktzelle“ als „kleinste räumliche Einheit (...), in der Produzieren, Konsumieren und Kommunikation zusammentreffen.“ In der Literatur wird von derartigen Siedlungseinheiten auch als „(Stadt-)Viertel“, „Nachbarschaft“, „Volks- / Grundschuleinheit“ oder „Nahbereich“ gesprochen (vgl. Breitling, 1968:43 und 70; BM-Bau, 1972:46-47; ILS, 1977:27; Korda, 1999:125). Nach der grundsätzlichen Erkenntnis von Bunge (1970:56 mit Hinweis auf Isbary 1965) „fällt die unterste Stufe der Zentralität eines Ortes mit der kleinsten räumlichen Einheit der Nahversorgung, dem Versorgungsnahbereich, zusammen“. Wenn nach Breitling (1968:70) für die Größenbemessung eines solchen Bereichs oder - wie er es nennt - „Viertels“ das entscheidende „Kriterium (...) die vom Fußgänger bequem zu bewältigende Entfernung“ ist, dann ergibt sich nach den einschlägigen Richtwerten für eine fußläufige Erreichbarkeit „eine Maximalgröße von 80 bzw. 150 ha für die theoretisch völlig kreisförmige Siedlungszelle mit zentraler Zone im Mittelpunkt, je nachdem, ob man 500 oder 700 m Luftlinie zum Mittelpunkt als Grenze der bequemen Fußgängerentfernung ansieht.“ Hatzfeld/Link (1979) und Borchers (1990) haben die in der Literatur empfohlenen Maximaldistanzen für die fußläufige Erreichbarkeit von Nahversorgungsangeboten recherchiert und eine Bandbreite der Werte von 300 m bis 1.000 m Luftlinienentfernung festgestellt, wobei ein Schwerpunkt der Schwellenwertangaben im Bereich zwischen 400 m und 600 m zu erkennen war (vgl. auch BM-Bau 1972:431). Borchers (1990:50) sieht in seinem Fazit mit „Bezug auf Käuferbefragungen, Einzugsbereichsrechnungen und die angeführten wissenschaftlichen Untersuchungen“ die Zumutbarkeitsgrenze der Nahversorgungsdistanz bei einem „Wert von 500 m als ausreichend begründet“ an, wobei dies „mit sieben bis zehn Minuten Gehzeit gleichgesetzt“ wird. In einem solchen „Stadtviertel“ wären dann nach Breitling (1968:70) ca. 10.000-12.000 Einwohner ansässig; für das BM-Bau (1972:434) ergibt sich für eine „fußläufige Siedlungseinheit (...) eine Mindestsiedlungsgröße von 9.600 Einwohnern.“

Mit den vorstehenden Reflektionen (vgl. auch Kapitel 3.4) über zumutbare Wegedistanzen und dem Bevölkerungsumfang im potentiellen Einzugsbereich (Tragfähigkeitsschwellen von Nahversorgungsangeboten) sind zwei Anhaltspunkte gegeben, nach denen sich die Zahl der

Zentren, die in einer Gemeinde zur flächendeckenden Nahversorgung notwendig sind, richten kann.

Korda (1999:125) spricht im gleichen Kontext wie Breitling (s.o.) von einem „großen Wohnviertel“ bzw. einer „Grundschuleinheit“, die ca. 5.000-9.000 Einwohner umfaßt und mindestens über eine „Ladengruppe für den Tagesbedarf (oder einen kleinen Verbrauchermarkt)“ sowie zusätzlich über „Läden für Wochen- und Monatsbedarf“ verfügt. Angesichts der heute aus Sicht der Handelsunternehmen unabdingbar erforderlichen Mindestbevölkerung im potentiellen Einzugsbereich alleine eines einzelnen Supermarktes oder auch nur eines Lebensmittel-Discounters erscheint die Erwartung Kordas an die Geschäftsausstattung aber unrealistisch. Dies gilt offensichtlich generell für die Richt- und Orientierungswerte über die Einzelhandelsausstattung von Zentren, die bis in die jüngere Vergangenheit in der Städtebauliteratur vertreten werden: Wenn etwa Korda noch im Jahr 1999 davon ausgeht, daß „Heute (...) in den Wohnbezirken der Stadt grob mit einem Laden auf ca. 500 EW bzw. eine Ladengruppe mit entsprechendem Sortiment auf ca. 2.000 EW gerechnet werden“ könne (Korda, 1999:126), scheint dies die Garantie dafür, daß kommunale Zentren- bzw. Nahversorgungsplanungen, die auf diesen „Bedarfszahlen“ beruhen, schlichtweg dauerhaft unerfüllt bleiben werden. Auch seine Annahme, daß „mit dem Einzugsbereich eines Wohnviertels (...) eine Ladengruppe mit ca. 1.500 qm Verkaufsfläche (...) mit 4-8 Läden zu je 100-400 qm brutto durchaus wettbewerbsfähig sein“ könne (Korda, 1999:126), hat mit der aktuellen Wirklichkeit der Handelswirtschaft nichts zu tun. So weist z.B. Heeger (1993:94) für die Standortpolitik der Rewe AG auf Umstrukturierungsnotwendigkeiten hin, vor denen „alle Lebensmittelanbieter stehen, die in stärkerem Maße mit Nachbarschaftsgeschäften und Supermärkten operieren und die größere Märkte mit Verkaufsflächen in der Untergrenze von 800 / 1.000 qm benötigen, wenn sie den stetig wachsenden Ansprüchen der Verbraucher an Sortimente, bessere Gestaltung und Präsentation (...) nachkommen wollen.“ Mittlerweile wird von den Handelskonzernen sogar vorgebracht „daß die Supermärkte nur dann bestehen könnten, wenn sie über eine Verkaufsfläche von mindestens 1.500 qm verfügten“ (BM-Bau, 2002:9). Entsprechend gilt heute den Einzelhandelsunternehmen bereits für die Neuansiedlung eines einzigen Marktes als „Grundvoraussetzung (...), daß hier 4.000 bis 5.000 Einwohner im unmittelbaren Nahversorgungsraum leben; in der Regel können dort Kaufkraftbindungswerte von ca. 35 % im periodischen Sektor erzielt werden“ (Augsburg, GMA-Gutachten 1997:22). Auch für die EDEKA Vertriebsgesellschaft Hessenring ist, um „eine wirtschaftliche und rentable Betreuung eines Nahversorgungsstandortes zu gewährleisten, (...) ein Einzugsgebiet von ca. 5.000 Einwohnern Voraussetzung“ (Muth, 2001:4). Nach der betrieblichen Standortpolitik, welche die EDEKA Vertriebsgesellschaft Nordbayern verfolgt, „benötigt ein 600-qm-Markt etwa 5.500 Einwohner, um DM 5 Mio. Umsatz (...) zu erreichen“ (Pabst, 1996:97) und damit die unternehmensinternen Ansiedlungsvoraussetzungen zu erfüllen. Bei lediglich 2.000-3.000 Einwohnern im Einzugsgebiet „sind außer Betrieben des Lebensmittelhandwerks kaum leistungsfähige Angebote denkbar“ (Augsburg, GMA-Gutachten 1997:22). Ähnlich fehl wie Korda gehen daher auch - immerhin bereits in den 90er Jahren - Schöning/Borchard (1992:70) in ihrer Forderung, „jedem Wohngebiet (...) Bauflächen (ein oder mehrere Nebenkerne) für Geschäfte und Betriebe zur Deckung des Tagesbedarfs zuzuordnen. Hier gehört der sogenannte Tante-Emma-Laden hin.“ Unbeeindruckt davon, daß gerade dieser Betriebstyp schon damals seit mehr als 20 Jahren einer tiefgreifenden Erosion unterworfen war, die bis heute zu seinem fast vollständigen Verschwinden geführt hat (vgl. Kapitel 4.1.1 und 4.3.3), gehen sie unverdrossen von der Vorstellung aus, diese „Betriebe sollten möglichst als kleine Ladenzentren in Fußgängerbereichen zusammengefaßt werden“ (Schö-

ning/Borchard, 1992:70) und die feinkörnige Versorgung der Wohngebiete innerhalb eines Radius von 500 Metern leisten, wozu - um das planerische Idyll zu vervollständigen - nach ihrer Auffassung auch „Cafes mit Plätzen innen und außen, Sitzbänke in kleinen Grünflächen und Blumen gehören“ (Schöning/Borchard, 1992:70). Vergleichbar zu Korda (s.o.) geben sie für eine Ladengruppe mit „Tagesbedarf“ eine Mantelbevölkerung von mindestens 2.000-3.000 Einwohnern, für einen einzelnen Laden mit „Tagesbedarf“ von mindestens 500 Einwohnern an (Schöning/Borchard, 1992:71). Wie bereits mehrfach darauf hingewiesen wurde, ist diese Richtwertempfehlung heute eher dahingehend umzudeuten, daß 2.000-3.000 Einwohner bereits einen kritisch geringen Bevölkerungsmantel darstellen, der nicht einmal die Ansiedlung eines einzelnen Vollsortiment-Nahversorgungsbetriebs als gesichert erscheinen läßt.

Wenn die Zentrenhierarchien, wie sie in der älteren Literatur - teils analytisch, teils normativ begründet - vorgeschlagen werden (vgl. z.B. Soldner, 1968:311 und die Synopsen bei Bunge, 1970:62-63 sowie BM-Bau, 1972:415-421), noch von einer untersten Stufe der Zentrenhierarchie ausgehen, die Versorgungsknoten bei einer Mantelbevölkerung von ca. 1.500-3.000 Einwohnern auszubilden in der Lage ist, so muß diese heute - bei der derzeit gegebenen Varietät von Einzelhandelsbetriebstypen und dem noch bestehenden breiten Angebot optionaler Standorte abseits der Wohnsiedlungen - als faktisch weitgehend gekappt und für die Planung verloren angesehen werden. Die angestrebte dezentrale Konzentration des Einzelhandels in größtmöglicher Verbrauchernähe restrukturiert sich im realen Standortprozeß tendenziell auf einer nächsthöheren - teils auch räumlich gegenüber den Bestandszentren der entsprechenden Stufe verschoben - Netzebene mit erweiterten Maschen. Nichts desto trotz werden auch in den Einzelhandelszentrenkonzepten der jüngeren Generation zahlreiche „Lokale Versorgungszentren“, „Neben- und Ladenzentren“, „Nahversorgungsbereiche“ usw. als jeweils unterstes Glied der Zentrenhierarchie (vgl. Tabelle 7-41) bestimmt.

Auch wenn dies offensichtlich von nicht wenigen Kommunen geflissentlich übersehen wird, sehen sich Planungen zur räumlichen Einzelhandelsentwicklung von der Sache her vor die schwierige Aufgabe gestellt, einen gangbaren Kompromiß zu finden zwischen der Verteidigung eines - möglicherweise unter heutigen Bedingungen tradierten - (Nah-)Versorgungs-ideals einerseits und der realistischen Einschätzung der betriebsökonomischen Ansiedlungsvoraussetzungen von Einzelhandelsbetrieben andererseits. Da sich die Aktivität des privaten Kapitals nicht unmittelbar im Einflußbereich der öffentlichen Planung befindet, bestehen Anpassungsspielräume nur in den originären Handlungssphären des lokalen Staates. Hier ist zu diskutieren, entweder die eigenen Ziele neu an der Realität dominanter privatwirtschaftlicher Praxis (mit entsprechenden Rechtfertigungsschwierigkeiten im Hinblick auf übergeordnete Rechtsvorschriften und Planungsleitbilder) zu kalibrieren oder nach Innovationen zu suchen, den Nahversorgungsanspruch mit den Mitteln der räumlichen Planung, aber auch z.B. der Wirtschaftsförderung oder der kommunalen Sozialpolitik auf andere Weise (mehr oder weniger stark mit öffentlichen Mitteln direkt oder indirekt subventioniert) einzulösen. Zu den Möglichkeiten, den herkömmlichen stationären Nahversorgungshandel mit anderen Versorgungsformen zu ersetzen, etwa durch Anbieter, die mit Kleinflächenkonzepten eine Nischenstrategie, teils als reine „Convenience-Angebote“, verfolgen, oder durch ambulante oder andere Versorgungswege (Verkaufswagen, Märkte, Genossenschaftsläden, Zustelldienste, Hofläden, Integrationsmärkte usw.), kann hier nur auf die Literatur verwiesen werden (vgl. etwa BM-Bau 1995; Institut für Entwicklungsforschung im Ländlichen Raum Ober- und Mittelfrankens 1996; Vogels/Karg 2003). In jedem Fall ist hier die besondere (Akquise-)Initiative der Stadtverwaltung gefragt, die Hand des Marktes zur Realisation solcher

Angebote etwas zu führen bzw. die dazu notwendigen Randbedingungen zu schaffen. Auf die Anpassung der Handelsunternehmen an die planerischen Versorgungsziele, d.h. auf deren Rückbesinnung auch auf eine räumliche Kundennähe (und daher auf die Entwicklung geeigneter Betriebstypen) zu bauen, wird, von Ausnahmen abgesehen, so lange unfruchtbar bleiben, so lange die Rahmenbedingungen, die nur durch übergeordnete, dem unmittelbaren Einflußbereich der Kommunen entzogene Entscheidungsprozesse - neu - gesetzt werden können (vgl. Kapitel 7.6.10.4), neben den ggf. bestehenden eigenen Verfehlungen in der lokalen Planungs- und Baugenehmigungspolitik dazu keinen echten Anlaß geben.

Für die Zentrenplanung auf unterster Hierarchiestufe bleiben grundsätzlich jedenfalls auch heute die beiden Stellgrößen bestimmend, die schon in der Phase der erstmaligen breiten Thematisierung von Siedlungsstrukturmodellen und der Nahversorgungsaufgabe als zentral erkannt wurden: Die Erkenntnis, die das BM-Bau bereits 1972 formulierte, daß nämlich letztlich im Aggregat die „einzelhandelsrelevante Kaufkraft der Käufer und die optimale Betriebsgröße (...) zur Bestimmung der Größe und Struktur des Zentrums“ führen (BM-Bau, 1972:430), gilt unverändert fort. Wenn allerdings Bunge schon 1970 feststellt, „daß die Träger der Raumordnungspolitik die Beantwortung der Frage nach dem optimalen Standort privater Versorgungsbetriebe - bisher wenigstens - als zweitrangig betrachten“ (Bunge, 1970:41), so spricht mit den hier vorgefundenen Ergebnissen nicht allzuviel dafür, daß sich dies bis heute grundlegend zum Besseren verändert hätte.

Aus den Tabellen 7-40 und 7-41 läßt sich ersehen, wieviele Zentren den jeweiligen Hierarchiestufen der einzelnen Zentrenmodelle, die in den Fallbeispielstädten erarbeitet wurden, angehören. Wenngleich eher die Unterschiede ins Auge fallen, die zwischen den einzelnen Zentrenmodellen hinsichtlich der gewählten Terminologie, Hierarchiestruktur und zahlenmäßigen Besetzung der Hierarchiestufen mit Zentren bestehen, ist doch allen der unverkennbare Bezug zum zentralörtlichen Grundgedanken sowie eine starke Betonung der Güterversorgung durch den Einzelhandel gemeinsam. Das deckt sich mit Erkenntnissen von Brake/Karsten/Schünemann (1998), welche für 12 Stadtregionen (Berlin, Bremen, Dresden, Düsseldorf, Frankfurt/Main, Hamburg, Hannover, Leipzig, München, Münster, Rostock und Stuttgart), in denen sich eine zum Untersuchungszeitpunkt aktuelle stadtentwicklungspolitische Diskussion zum Thema Zentrenentwicklung erkennen ließ, die betreffenden programmatischen Aussagen von Stadt- und Regionalplanung zum Zentrengefüge zusammengetragen und ausgewertet haben. Auch hier zeigte sich im Vergleich der „städtischen Zentrenprogrammatiken, daß ausnahmslos alle Städte ihre Programmatik auf der Basis des Zentrale-Orte-Systems aufgebaut haben“ (Brake/Karsten/Schünemann, 1998:17) und darüber hinaus die Zentrensystematik in einer Vielzahl der untersuchten Städte ebenfalls stark an „der Versorgung mit Gütern, also (...) der Aufgabendifferenzierung zentraler Orte nach ihrem Einzelhandelsangebot“ (Brake/Karsten/Schünemann, 1998:17) orientiert wurde, wie dies in der vorliegenden Untersuchung auch festgestellt werden konnte. Diese Fixierung planerischer Zentrenprogrammatiken auf Einrichtungen der Güterversorgung „liegt sicherlich einerseits am zugrundeliegenden Modell selbst, andererseits spiegelt es die zunehmende ‚Leitfunktion‘ des Einzelhandels bei der Zentrenstabilisierung und -förderung wider“ (Brake/Karsten/Schünemann, 1998:17), welche gegenwärtig als besonders drängende stadtentwicklungspolitische Aufgaben angesehen wird (vgl. Kapitel 5.3).



**Tabelle 7-41: Zentrenspektren der Beispielkommunen**

	<b>Hochzentral</b>		<b>Mittelzentral</b>			<b>Unter- / Dezentral</b>	
A	City (1)			Stadtteilzentrum (9)		Nahversorgungszentrum (14)	
B	Hauptzentrum – Zentrumsbereich (2)	Besondere Mittelzentren / Bezirkszentren (8)		Mittelzentrum (22)		Unterzentrum (38)	Streulage (k.A.)
BO	Siedlungsschwerpunkt A-Stufe / Innenstadt (1)		Siedlungsschwerpunkt B-Stufe / Langendreer, Wattensch. (2)			Siedlungsschwerpunkt C-Stufe (10)	
BS	City (1)					Zentrale örtliche Versorgungsbereiche (55)	
HB	Kernbereich des Oberzentrums / City (1)	Mittelzentrum / Vegesack (1)		Nebenzentrum (12)	Nebenzentrum mit Entwicklungsoption (2)	Nahversorgungsbereiche (35)	
CB	Hauptzentrum (1)	Stadtteilzentrum langfristiger Bedarf (4)			Lokales Versorgungszentrum Wochenbedarf (6)	Ortsteilzentrum Tagesbedarf (10)	
DO	City / Zentrum für oberzentrale Versorgung (1)	B-Zentrum / Mittelzentrale Versorgung mit hoher Angebotsqualität und Kaufkraftzuflüssen bei innerstädtischen Kernsortimenten (3)	B-Zentrum / Mittelzentrale Versorgung mit hohem Entwicklungspotential – Vorrangige Zentrenstärkung (2)	B-Zentrum / Mittelzentrale Versorgung mit mäßigem Entwicklungspotential – Vorrangige Zentrumsicherung (4)		C-Zentrum / Nahversorgungszentrum mit hoher Angebotsqualität – Zuflüsse aus dem Standortumfeld (5)	C-Zentrum / Nahversorgungszentrum mit Deckung Grundversorgung – Kaufkraftabflüsse (12)
EF	Zentrenstufe 1 (1)	Zentrenstufe 2 / Stadtteilzentrum mit 30.000-50.000 EW im EZB (3)		Zentrenstufe 3 / Stadtteilzentrum mit 6.000-15.000 EW im EZB (11)		Zentrenstufe 4 / Stadtteile, dörf. Stadtteile und Siedlungen 250-4.000 EW (4)	
F 83	A-Zentrum / City (1)	B-Zentrum mit 70.000-200.000 EW im EZB (k.A.)		C-Zentrum mit 15.000-30.000 EW im EZB (k.A.)		D-Zentrum mit 5.000-10.000 EW im EZB (k.A.)	
FR	A-Zentrum / Oberzentraler Versorgungsbereich (1)	B-Zentrum / Stadtteilzentrum mit über den Stadtteil hinausgehenden Versorgungsfunktionen (6)	C-Zentrum / Stadtteilzentrum mit einem guten Angebot im kurz- und mittelfristigen Bedarfsbereich (8)		D-Zentrum / Angebotsschwerpunkt Güter des kurzfristigen Bedarfs (7)	E-Zentrum / Ortsteile mit fast ausschließlichem Angebot des kurzfristigen Bedarfs (8)	
HH	A-1 Zentrum / City (1)	B-1-Zentren / Bezirkszentren (7); B-2-Zentren / Bezirksentlastungszentren (8; darunter 6 EKZ)		C-Zentren / Stadtteilzentren (12)		D-Zentren / Lokale Zentren (k.A.).	
KA	A-Zentrum / City (1)	B-Zentrum (2)		C-Zentrum (2)		D-Zentrum / Zentrale Stufe D / Zentrale Stufe D in isolierter Außenstadtbereichslage (14)	Versorgungsgruppe (k.A.)
K	Hauptzentrum / City (1)	Bezirks(teil-)zentrum mit Stadtbezirk (12)		Mittelbereichszentrum mit Mittelbereich (12)		Nahbereichszentrum mit Nahbereich (57)	
L 2005	A-Zentrum / City (1)	B-Zentrum / Stadtteilzentrum (2)	C-Zentrum / ebenfalls Stadtteilzentrum (9; davon 4 im Zielhorizont)			D-Zentrum / Nahversorgungszentrum (34)	Kleinteiliges Versorgungszentrum (5); straßenbegleitende Einkaufslage (8)
LU	City (1)			Stadtteilzentrum (10)		Neben- und Ladenzentrum (6)	
MD	Stadtzentrum (1)	Sondergebiet, teilintegriert / EKZ (2)	Stadtteilzentrum (3)		Subzentrum (4)	Nahversorgungsbereiche (22)	

- wird auf der folgenden Seite fortgesetzt -

	Hochzentral		Mittelzentral			Unter- / Dezentral	
MA	Bereich oberzentrale Versorgungsfunktion / City (1)	Entlastungszentren mit Kaufkraftzuflüssen (2)				Zentren, Haupteinkaufsbereiche mit Nahversorgungsfunktion (15)	
MH (NE S)	Stadtzentren / A-Zentren: A-1: City (1); A-2: Rhein-Ruhr-Zentrum (1);	B-Zentrum / Fachmarktgebiet (3 bzw. 4) <sup>1)</sup>		C-Zentrum / Teilraumzentrum (4 bzw. 5; s. links)		D-Zentrum / Nahversorgungszentrum (8)	
MS	Stadtzentrum / Hauptgeschäftsbereich (1)	Innerstädtische Bereichszentren (zur prioritären Ansiedlung von Fachmärkten mit zentrenrelevanten Sortimenten) (2)	Stadtbezirkzentren (6) <sup>2)</sup>			Stadtteilzentren / Grundversorgungszentren (22) <sup>3)</sup>	
HRO	Stadtzentrum / Innenstadt (1) Sonderzentrum Warnemünde (1)	Teilraumzentrum Nordwest (1; Lütten Klein)		Stadt- / Ortsteilzentrum (9)		Städtisches Nebenzentrum (7)	Städtisches Nebenzentrum mit Teilfunktionen (1)
Wit.	A-Zentrum / Innenstadt (1)			B-Zentrum (6)		C-Zentrum (6)	
Wü	Stadtzentrum einschl. Erweiterung „City-Nord“ (1)			Stadtteilzentrum (4) <sup>4)</sup>		Nahversorgungszentren (5) <sup>5)</sup>	Ladengruppe (5) <sup>6)</sup>
<b>Stufung und Anzahl der festgelegten Zentren in kommunalen Zentrenkonzepten der ersten Generation mit Entstehungsjahren zwischen 1972 und 1979 (vgl. Koch, 1982:99)<sup>7)</sup></b>							
	Hochzentral		Mittelzentral			Unter- / Dezentral	
DU	A-Zentrum (1)		B-Zentrum (3); 50-100 TEW		C-Zentrum (8); 15-30 TEW	D-Zentrum (47); 3-8 TEW	E-Zentrum (13); 1.000 EW
W	Oberzentrum (1)		Mittelzentr. (2); 40-117 TEW			Nahversorggsz.(6), 19-26 TEW	
Cas.	Stadtzentrum (1)					Nebenzentren (2), 12-18 TEW	
GE	Stadtzentrum (2)		Stadtteilzentrum (5); k.A.			Stadtteilnebenzentrum; k.A.	
M	Stadtzentrum (1)		Stadtteilz. (13); 60-150 TEW			Quartiersz. (k.A.); 5-20 TEW	Nahbereichsz. (k.A.); 3-5 TEW
SB	Hauptzentrum (1)			Nebenzentrum (3); >25 TEW		Nahberz..(k.A.); 6-10 TEW	
DO	Hauptzentrum (1)		Stadtbezirkz. (9); 40-60 TEW			Nachbarschz.. (7); 5-15 TEW	
PF	Regionalzentrum (1)		Stadtteilz. (-); 50-80 TEW			Stadtviertelz. (2); 15-50 TEW	Ladengruppe (7); k.A.
D	Hauptzentrum (1)	Distriktzentr. (2); 65-80 TEW	Stadtbereichsz.(8); 25-30 TEW			Nahbereichszentrum (11); k.A.	
E	Oberzentrum (1)		Mittelz. (6); 60-120 TEW			Unterz. (12); 20-60 TEW	
A	Stadtzentrum (1)	Distriktzentr. (-); 70-80 TEW	Stadtteilz. (5); 20-50 TEW			Nahversorggsz.(15); 5-15 TEW	Streulage (k.A.); < 5.000 EW
DST	A-Zentrum	B-Zentrum; 70-80 TEW	C-Zentrum; 20-50 TEW			D-Zentrum; 5-15 TEW	

Quelle: Eigene Erhebung. Anmerkungen: 1) Der der Standort Dümten wird gleichermaßen als Fachmarktgebiet wie auch als Teilraumzentrum angegeben; 2) Zusammen mit den innerstädtischen Bereichszentren sind darunter 4 in Neuplanung, 3 in Erweiterung und 1 Bestand; 3) Darunter 3 in Planung und 19 Bestand; 4) Alle vier sind als solche Stadtteilzentren angegeben, die mit städtebaulichen Maßnahmen weiterentwickelt werden sollen; einem wird zusätzlich eine „mögliche Erweiterung“ zugesprochen; 5) Eines soll mit städtebaulichen Maßnahmen aufgewertet werden; 6) Bei zweien davon ist eine „mögliche Erweiterung“ angezeigt. 7) Koch hat 1982 die Zentrenkonzepte von Duisburg (1972; 592.000 EW am 31.12.1975; auf dieses Datum beziehen sich auch die Angaben für die weiteren Städte), Wuppertal (1973; 405.000 EW), Castrop-Rauxel (1974; 82.000 EW), Gelsenkirchen (1974; 323.000 EW), München (1975; 1.315.000 EW), Saarbrücken (1975; 205.000 EW), Dortmund (1976; 631.000 EW), Pforzheim (1976; 109.000 EW), Düsseldorf (1977; 664.000 EW), Essen (1978; 678.000 EW) und Augsburg (1979; 250.000 EW) sowie die Empfehlung des Deutschen Städtetags 1976 zur Größenordnung und Ausstattung von Zentren untersucht.

Wenn man die dargestellten Zentrenmodelle daher auf einen gemeinsamen - kleinsten - Nenner zurückführen möchte, so kann man sich der Synthese anschließen, die von Brake/Karsten/Schünemann (vgl. 1998:17) im Ergebnis ihrer Untersuchung vorgeschlagen wurde und hier in Tabelle 7-42 wiedergegeben ist. Danach kann in generalisierender Charakterisierung für die Planungspraxis, die in Großstädten geübt wird, mehrheitlich eine programmatische Zentrentypologie festgestellt werden, die in klassischer zentralörtlicher Vorstellung über die Reichweite des Angebots auf eine vierstufige Zentrenhierarchie abstellt und daneben auch Agglomerationen des großflächigen Einzelhandels berücksichtigt.

**Tabelle 7-42: Zentrentypologie innerstädtischer Zentren - Charakteristika**

Innenstadt als Hauptgeschäftszentrum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Haupteinkaufszentrum der Region, oberzentrale Versorgung mit Gütern des gehobenen und speziellen Bedarfs, in erster Linie mit mittel- und mit langfristigen Bedarfsgütern;</li> <li>• Vielfältige Einrichtungen der öffentlichen und privaten Verwaltung, der Kultur und Freizeitgestaltung;</li> </ul>
Stadtbezirks- bzw. Ortsteilzentren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ergänzung der Versorgungsfunktion der Innenstadt, Versorgung mit Waren des gehobenen und speziellen Bedarfs für benachbarte Stadtteile und Umlandgemeinden;</li> <li>• Sitz der ortsteilbezogenen Verwaltung, von publikumsorientierten Dienstleistungen und ortsteil- bzw. regional bedeutsamen Kultur- und Freizeiteinrichtungen;</li> </ul>
Stadtteilzentren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versorgungsfunktion für den Stadtteil mit Gütern des kurz- und mittelfristigen Bedarfs und Teilsortimenten des mittel- bis langfristigen Bedarfs;</li> <li>• Stadtteilbezogene soziale, kommunikative und kulturelle Einrichtungen;</li> </ul>
Nahversorgungszentren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grundversorgung der Wohnbevölkerung mit Waren des täglichen Bedarfs;</li> </ul>
Agglomerationen des großflächigen Einzelhandels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einkaufszentren mit zentralen Versorgungsfunktionen für den Stadtteil, angrenzende Stadtteile und Umlandgemeinden; einschließlich Sortimente des gehobenen und speziellen Bedarfs;</li> </ul>

Quelle: Veränderte und ergänzte Darstellung nach Brake/Karsten/Schünemann, 1998:20.

Allerdings erfährt dieses Grundmuster im Einzelfall konkreter örtlicher Planungspraxis zahlreiche Variationen, und teilweise bedient man sich auch gänzlich davon abweichender Lösungen. Für alle aber ist die Verpflichtung auf die Grundidee erkennbar, durch einen hierarchischen Aufbau des Zentrumsystems und durch Aufgabenteilung der Angebote und Einrichtungen, die in den intrastädtischen zentralen Orten unterzubringen sind, eine effiziente Bedienung in der Fläche zu erreichen (ungeachtet der Tatsache, daß von den Untersuchungsstädten wegen der methodischen Defizite darüber keine Gewissheit erzielt werden kann). So soll etwa im Bremer Beispiel, aufbauend auf die traditionell polyzentrisch angelegte Stadstruktur „ein räumliches Ordnungskonzept mit hierarchisch abgestuften Zentren und zugehörigen Versorgungsbereichen entwickelt“ werden: „Dieses der Raumordnung und Landesplanung entlehnte zentralörtliche Gliederungssystem geht davon aus, daß eine bestmögliche Versorgung mit Waren und Dienstleistungen für alle Bevölkerungsgruppen dann gewährleistet ist, wenn die öffentlichen und privaten Einrichtungen an zentralen Standorten des Versorgungsbereichs angeordnet und nach der Häufigkeit und Art ihrer Inanspruchnahme hierarchisch gegliedert werden“ (Bremen, SEK-Beschluß, S. 70). Auch in Münster geht die Planungsverwaltung von einem „System der kooperierenden Zentren“ dergestalt aus, daß die „Funktion der Zentren als Orte der Versorgung, der Kommunikation und der Identifikation und als Entwicklungsschwerpunkte (...) in einem hierarchischen Zentrenkonzept“ gegliedert ist (Münster, PP, 2000:53).

Offensichtlich verspricht das multizentrisch-hierarchische Raumorganisationsmodell aus Sicht der Planung unter Versorgungs-, Gliederungs- und Anpassungsaspekten sowie auch

hinsichtlich seiner Übertragbarkeit auf vorhandene Stadtstrukturen (vgl. Koch, 1982:56) im Vergleich zu anderen denkbaren Raumorganisationsmodellen immer noch den besten Erfolg bzw. die größte Zieladäquanz. Ein ernsthaftes Hinterfragen dieses Versprechens durch die Untersuchungsstädte konnte allerdings an keiner Stelle nachgewiesen werden.

Die heute in der Planungspraxis festzustellende Situation unterscheidet sich im Hinblick auf die Uneinheitlichkeit des Begriffsapparates nicht wesentlich von derjenigen, wie sie die intraurbane zentralörtliche Forschung vor ca. 25 Jahren (und deren Adaption durch die kommunale Planungspraxis; vgl. Tabelle 7-41 bzw. Koch 1982:99) kennzeichnete. Während sich allerdings die Forschung schon damals um Systematisierung, Theoriebildung und Methodenanwendung bemüht hat, scheint dies für die Planungspraxis nach den Erkenntnissen der vorliegenden Untersuchung noch weitgehend auszustehen (obwohl der Deutsche Städtetag dazu schon 1976 eine Empfehlung ausgesprochen hat). Insofern ist aus heutiger Sicht kritisch zu hinterfragen, inwieweit der Transfer wissenschaftlicher Erkenntnis der (intraurbanen) Zentralitätsforschung in die Anwendungspraxis tatsächlich gelungen ist<sup>12</sup>. Damals stellte Heinritz (vgl. 1979:41; vgl. auch den Überblick zum Stand der Forschung bei Koch, 1982:89-97) in einer Metastudie von 16 zwischen den Jahren 1959 und 1976 durchgeführten Untersuchungen (unterschiedlicher methodischer Vorgehensweisen) über die innerörtliche Zentrenbildung sowie die Prinzipien räumlicher Verortung zentraler Einrichtungen eine ähnliche Beliebigkeit der Terminologie und Hierarchisierung fest, wie sie von Koch (vgl. 1982:99) für kommunale Zentrenkonzepte der ersten Generation aufgezeigt und auch im Rahmen der vorliegenden Arbeit noch vorgefunden wurde. In einer Synopse der innerstädtischen Hierarchiesysteme, die von den betreffenden Untersuchungen vorgeschlagen worden waren, arbeitete Heinritz diese Vielfalt heraus: Für das „System intraurbaner Zentralorte (...) weichen die Vorstellungen hinsichtlich der Zahl von auffindbaren hierarchischen Stufen voneinander ab (...), doch überwiegen ebenfalls drei-, vier- oder siebenstufige Modelle, wobei terminologisch freilich kaum Übereinstimmungen bestehen“ (Heinritz, 1979:41)<sup>13</sup>.

Auch Koch (1982:98) beklagt - dies allerdings im Hinblick auf die Planungspraxis - „eine recht uneinheitliche Terminologie“ in den von ihm untersuchten kommunalen Zentrenkonzepten der ersten Generation. Ihm mißfällt zudem deren „kaum überschaubare Differenzierung“, deren Ursprung er auf den Mangel des Verzichts der Anwendung „direkt vergleichbarer Methoden“ bei ihrer Konstruktion zurückführt. So wird offensichtlich „den einzelnen Zentrenstufen in Abhängigkeit von der Stadtgröße ein unterschiedliches Gewicht beigemessen“ (Koch, 1982:98) und es läßt sich in der Abstraktion vom Einzelfall nur schwer eine gemeinsame Grundlegung erkennen. So dürfe die synoptische Darstellung der Zentrenmodelle seiner Beispielstädte auch „nicht als beobachtbare durchgehende ‚allgemeine hierarchische Ordnung‘ interpretiert werden“ (Koch, 1982:98). Gleichwohl sei „aber doch eine Gruppierung der einzelnen Zentren um bestimmte Einwohnerzahlen (als Tragfähigkeits-

<sup>12</sup> Ein gesunder Skeptizismus erscheint eingedenk der Erkenntnisse von Hoberg (1978) angebracht, der in einer empirischen Untersuchung für bestimmte, von der wissenschaftlichen Raumplanung und von anderen Disziplinen bereitgestellte Methoden zur Standortbestimmung für Versorgungseinrichtungen nachweisen konnte, daß diese trotz hinreichender Zeitspanne für eine breite Diffusion nur in äußerst beschränktem Maße Eingang in die kommunale Planungsverwaltung gefunden haben.

<sup>13</sup> Lediglich für die „Ladengruppe“ und die „City“ scheint ein einheitliches Begriffsverständnis etabliert zu sein, während für die zwischen diesen niedrigst- und höchstrangigen Polen liegenden Zentren solche „Termini wie Nachbarschaftszentrum, Quartierszentrum, Stadtteilzentrum, Nebenzentrum, Subzentrum und Sekundärzentrum“ Verwendung finden, welche „aber keineswegs allgemein verbindlich bestimmt, sondern (...) inhaltlich erst von den Autoren jeweils individuell festgelegt“ (Heinritz, 1979:41) werden.

schwellen) erkennbar. Dabei ist allerdings der Beliebigkeit der Zuordnung relativ viel Raum gegeben“ (Koch, 1982:98; vgl. Tabelle 7-41).

Das weit verbreitete Theorie-, Begriffs- und Methodendefizit in der kommunalen Planungspraxis im Bereich der Konstruktion intraurbaner Raumstrukturmodelle darf jedoch nicht mit der Unzulänglichkeit gerechtfertigt werden, welche die dahingehende wissenschaftliche Theoriebildung bisher unbestreitbar aufweist. Wenn, wie Heinritz (1979:44) feststellt, von vornherein für die damaligen auf Theoriebildung angelegten Forschungen „weder erwartet, noch als Verifikationskriterium angesehen werden kann, daß die in empirischen Untersuchungen ermittelten hierarchischen Systeme zentraler Orte in allen Merkmalen, wie Stufenzahl, Distanzrelationen, Progression der Funktionen usw., dem Modell Christallers entsprechen würden“, weil „die der Theorie zugrunde liegenden Annahmen eben als Vereinfachung eingeführt wurden und offenkundig so in der Realität nicht gegeben sind“ (Heinritz, 1979:44), so bedeutet dies jedoch keineswegs, daß die Stadtplanungspraxis in das andere Extrem verfallen und ohne jegliche Theoriebindung hierarchische zentralörtliche Systeme im normativen Entwurf ad hoc aufbauen sollte. Auch wenn die bisherige Theoriebildung Defizite aufweist, so ist das Wirken des ökonomischen Markt- und Versorgungsprinzips (Determinanten der Anzahl und Lage zentralörtlicher Einrichtungen als Ergebnis des Zusammenspiels ihrer unteren und oberen Reichweite) unbestreitbar als eine der bedeutsamsten raumstrukturierenden Kräfte anzusehen (vgl. Koch, 1982:72, 96). Damit soll nicht verkannt werden, daß es auch weitere Wirkkräfte gibt, welche die empirische Raumstruktur bestimmen und der Herausbildung eines Zentralsystems im Ideal der reinen Lehre entgegenstehen. Solche die Theorie verwässernden Imponderabilitäten ergeben sich etwa aus der Persistenz historischer Strukturen oder aus nicht-rationalem menschlichen Verhalten von Akteuren. Koch (1982) diskutiert dies für das Beispiel Augsburg im Detail. In der zentralörtlichen Forschung besteht jedoch kein Zweifel, daß die ökonomisch begründeten Raumorganisationsprinzipien unter allen Determinanten empirisch faßbarer Raumstrukturbildung das entscheidende Gewicht haben.

Die Entstehung der Nebenzentren und die tragenden Kräfte ihrer Entwicklung - auch und gerade in der lokalen, individuellen Situation - müssen von der kommunalen Planungspraxis verstanden werden, um „Zentren“ als Instrument zur Strukturierung des gemeindlichen Siedlungsraums nutzbar machen zu können (vgl. Koch, 1982:90). Insofern erscheint bei der Erarbeitung von lokalen Zentralsystemen die fast beliebige Verordnung und Verortung von Zentren im Sinne eines planerischen Imperativs zur Einlösung bestimmter normativer Zielsetzungen ohne die Berücksichtigung analytischer Erkenntnisse als wenig fruchtbares Vorgehen. Immerhin erfordert ein „Zentrum“ im wohlverstandenen städtebaulichen Sinne nicht nur die Verdichtung einer einzelnen, bestimmten Funktion bzw. Nutzung an einer Raumstelle, sondern ein ganzes Bündel sich überlagernder Angebote.

Inwieweit und für welche als „zentral“ apostrophierten Einrichtungen sich zwischenzeitlich das ökonomische Markt- und Versorgungsprinzip verändert haben mag, kann an dieser Stelle nicht vertieft werden. Gleichwohl ist der Verdacht zu äußern, daß zumindest für den Einzelhandelsbereich, genauer gesagt für bestimmte Betriebstypen des Einzelhandels, eine Revision bisheriger Lokalisationstheorien (hin zu einer stärkeren Berücksichtigung des Marketinggedankens und der Erkenntnisse über die strategische Unternehmensführung von Handelsbetrieben bzw. von filialisierenden Mehrbetriebstypen- Handelskonzernen) notwendig erscheint. Was die Nahversorgung angeht, so vollzieht sich offensichtlich auf der Anbieterseite ein Strukturwandel der Betriebe mit dem Ergebnis, daß die im Saldo der Ab- und Ansiedlungen

verbleibenden Angebote eine deutlich heraufgesetzte untere Reichweite aufweisen und dabei die Distanzen überschreiten, die von der räumlichen Planung als zumutbare Einkaufswege zur fußläufigen Deckung des täglichen Bedarfs angesehen werden. Mit der Selektion der Angebotsstandorte geht ein entsprechender Standortstrukturwandel einher, die Nahversorgung rekonfiguriert sich gleichsam in einem Netz nunmehr größerer Maschen, welches aber nicht mehr mit dem planerischen Anspruch in Einklang steht.

Davon unbenommen, muß die planerische intraurbane Zentrenausweisung jedenfalls insoweit eine Rationalität im Hinblick auf die postulierten Zielsetzungen (insbesondere des Schutzes und der Förderung der integrierten Zentren) aufweisen, als daß sie für jene Einrichtungen, deren Fortbestand, Neuansiedlung oder Verhinderung im betreffenden Zentrum zur Einlösung der Zielsetzungen notwendig erscheint, die Prinzipien ihrer Lokalisation kennt und beachtet. Den - wenngleich unvollkommenen - Stand der dahingehenden wissenschaftlich Theoriebildung rundheraus zu negieren, erscheint für das Anliegen jedenfalls nicht förderlich, denn nicht zuletzt hieße dies, zu verkennen, daß das „zentralörtliche Prinzip geradezu als ein ‚Universalprinzip‘ bei der Standortbildung tertiärer Wirtschaftsfunktionen“ anzusehen ist, das „nicht einfach durchbrochen werden“ kann (Koch, 1982:97, mit Bezugnahme auf Carol, 1968). Vielmehr ist es als geradezu unabdingbar anzusehen, daß die Planungspraxis in ihren Raumstrukturentwürfen die spezifischen lokalisations-theoretischen Erkenntnisse, d.h. die aktuellen Wirkbedingungen des betreffenden Markt- und Versorgungsprinzips zumindest für ausgewählte privatwirtschaftliche Einrichtungen bzw. Einzelhandelsbetriebstypen antizipiert und inkorporiert, wenn ein Umsetzungserfolg des gewünschten Zentrumsystems auch ohne erhebliche öffentliche Investitionen und Subventionen erreicht werden soll.

#### **7.6.7 Einrichtung von „Entwicklungsbereichen“**

Die meisten Einzelhandelszentrenkonzepte werden von den Kommunen mit dem Anspruch aufgestellt, eine zentrenorientierte örtliche Einzelhandels- und Siedlungsentwicklung herbeiführen zu wollen. Insofern erscheint es von Interesse, inwieweit die untersuchten Planungsansätze bei einer ggf. vorgenommenen Festlegung von „Entwicklungsbereichen“ o.ä. benannten speziellen Ansiedlungsräumen für den (großflächigen) Einzelhandel innere Stringenz bewahren. In wie weit steht die konkrete Festlegung solcher Entwicklungsbereiche mit der eigenen Forderung nach einer städtebaulichen Standortintegration künftiger Einzelhandelsansiedlungen im Einklang? Darüber hinaus soll auch erkundet werden, mit welcher Vorgehensweise die Untersuchungsstädte diese Bereiche bestimmen.

In nur etwa der Hälfte der Fallbeispiele wurden hierzu Aussagen gefunden, welche über den Allgemeinplatz hinausgingen, daß die künftigen Einzelhandelsentwicklung generell auf die Zentren bzw. auf städtebaulich integrierte Standortbereiche orientiert ist. In 11 der untersuchten Zentrenkonzepte werden ausdrücklich Entwicklungsbereiche bzw. Entwicklungsbereichstypen für den Einzelhandel deklamiert (vgl. Tabelle 7-43). Die räumliche Orientierung ist dabei allerdings unterschiedlich. In Dortmund, Magdeburg und Würzburg ist jeweils die Innenstadt als Entwicklungsbereich für den Einzelhandel vorgesehen, was generell als unproblematisch anzusehen ist. In Dortmund sollen zusätzlich aber auch „nicht-integrierte Lagen für den großflächigen Einzelhandel“ (soweit sie die bisherigen drei entsprechenden Sondergebietsstandorte betreffen) als Entwicklungsbereiche zur Verfügung stehen. Auf städtebaulich nicht-integrierte Standortlagen zielen auch Gebietsfestlegungen in Braunschweig und Freiburg ab (unter der Bedingung, daß nur Betriebe mit nicht-zentrenrelevanten

Sortimenten zur Ansiedlung kommen). In Augsburg und Münster können Entwicklungsbereiche „innerhalb und außerhalb aller Zentrenkategorien“ verortet werden. Demgegenüber ist das in Leipzig ausschließlich in „städtebaulich integrierten Lagen“ und in Köln, Rostock sowie in Witten „in den Zentren“ möglich.

**Tabelle 7-43: Entwicklungsbereiche**

	Aug	Brau	Do	Fbg	Köln	Lpzg	Mag	Mün	Rost	Wit	Wür
Werden Entwicklungszentren deklariert?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
a) Innenstadt	c)	b)	a)	a)	e)	d)	a)	c)	e)	e)	a)
b) großflächig-nichtintegriert			b)	d)							
c) in und außerhalb aller Zentrenkategorien											
d) integriert											
e) in Zentren											

Quelle: Eigene Erhebung.

Zwischen den hier in Frage stehenden Entwicklungsbereichen und den Agglomerationen des großflächigen Einzelhandels, die in manchen Zentrenmodellen neben den eigentlichen Zentren als „Bereiche besonderer Natur“ begriffen werden (vgl. Tabelle 7-40), besteht keine vollständige Deckungsgleichheit, denn mit letzteren ist nicht zwangsläufig eine Entwicklungsabsicht verbunden, sondern es wird teilweise nur ein Bestandsschutz für eine vorgefundene Situation festgeschrieben.

### **Fallbeispiel Braunschweig:**

Im Fallbeispiel Braunschweig besteht allerdings Deckungsgleichheit zwischen beidem: Das dortige Zentrenmodell sieht Entwicklungsbereiche für den großflächigen Einzelhandel vor, wobei an den bereits bestehenden Einzelhandelsagglomerationen angeknüpft werden soll. Im lokalen Einzelhandelsangebot wurde in der Konkurrenz zu den benachbarten Städten ein Besatzdefizit großflächiger Betriebe festgestellt, welches nun in fünf städtebaulich nicht-integrierten „Entwicklungsschwerpunkten“ behoben werden soll. Gleichwohl ist nicht angestrebt, hieraus „Zentren“ entstehen zu lassen. Konsequenterweise wird daher nur die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten zugelassen. Entsprechende Festsetzungen in den Bebauungsplänen tragen dafür künftig Sorge.

Die Begründung und Bestimmung der Entwicklungsbereiche erfolgte in Braunschweig folgendermaßen: Die Analyse vorhandener und die Bestimmung geeigneter „künftiger Standorte zur Entwicklung des großflächigen Einzelhandels“ fußt auf einer empirischen Erhebung von Bestand und räumlicher Verteilung des großflächigen Einzelhandels in Braunschweig. Zunächst wurde unter „den außerhalb der Innenstadt ansässigen großflächigen Einzelhandelseinrichtungen (...) eine Vorauswahl getroffen. Danach wurden jene Objekte und Standorte in der Untersuchung nicht weiter verfolgt, bei denen eine weitere Ausdehnung aufgrund der

- konkreten Grundstückssituation (keine Flächenreserve, schutzbedürftige Nutzung in der Umgebung usw.),
- Erschließungsengpässe (fehlende Parkmöglichkeit, den allgemeinen Verkehrsfluß beeinträchtigender Anschluß an das öffentliche Straßennetz usw.),
- oder andere städtebauliche Restriktionen

insgesamt nicht möglich bzw. planerisch nicht sinnvoll ist“ (Braunschweig, ZKE, S. 13). Gleichzeitig galt die städtebaulich begründete Zielvorgabe, „zukünftig großflächige Einzelhandelseinrichtungen in erster Linie dort anzusiedeln, wo sich derartige Einrichtungen bereits niedergelassen haben und der Standort räumlich und funktional verträglich ist. Diese Gesichtspunkte hatten daher bei der Bewertung der verbleibenden und möglichen neuen

Standorte (...) besonderes Gewicht“ (Braunschweig, ZKE, S. 13). Darüber hinaus waren folgende Faktoren „in der Standortbewertung ebenfalls von Belang: Vorhandene, bereits erschlossene Flächenreserven, städtebauliche Verträglichkeit, verkehrsgünstige Lage, Größe und Erschließbarkeit des künftigen Erweiterungsgeländes, möglichst geringe öffentliche Vorleistungen, Verfügbarkeit der Erweiterungsflächen und Umfang der notwendigen planungsrechtlichen Maßnahmen“ (Braunschweig, ZKE, S. 13). Über die jeweils vorgenommenen Operationalisierungen der Bewertungskriterien sowie ggf. gesetzte Soll- und Grenzwerte konnten keine Erkenntnisse gewonnen werden. Insgesamt wurden in Braunschweig 11 Standorte näher betrachtet. Aus diesen kristallisierten sich dann fünf Standorte heraus, „die sich für den Ausbau zu Entwicklungsschwerpunkten für den großflächigen Einzelhandel eignen. In zwei der fünf Fälle besteht die Entwicklung in erster Linie nur aus einer Neuordnung der bereits vorhandenen Einzelhandelsnutzungen“ (Braunschweig, ZKE, S. 17 bzw. Karte 2 dort in der Anlage).

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach dem Umgang mit vorhandenem Einzelhandelsbestand an städtebaulich nicht-integrierten Standorten, der außerhalb der künftigen Entwicklungsschwerpunkte situiert ist, die durch die Planung festgelegt werden. Nach der Handhabung in Braunschweig ist an solchen „externen“ Einzelhandelsstandorten (...) innerhalb der zur Zeit bestehenden Substanz eine Entwicklung (z.B. Nutzungsänderung, marginale Erweiterung, Umstrukturierung oder Sortimentsumstellung) zulässig, sofern

- ausschließlich zentrenverträgliche Warensortimente angeboten werden,
- die großflächige Einzelhandelseinrichtung regional unbedeutsam ist,
- kein Agglomerationsansatz gegeben ist oder gefördert wird und
- die in den umliegenden örtlichen Versorgungszentren bestehende wohnungsnahe Grundversorgung oder deren Verbesserung nicht gefährdet bzw. die Funktionsfähigkeit dieser Zentren nicht beeinträchtigt wird“ (Braunschweig, ZKE, S. 22).

Auch hier erfährt man über die gewählte Operationalisierung und die gesetzten Grenzwerte allerdings nichts. Grundsätzlich ist es jedoch ohne weiteres möglich, durch rechtsförmliche Maßnahmen (z.B. Überplanung zu einem sog. „Bestands-Sondergebiet“) den Bestand in der gegebenen Situation, ggf. zuzüglich eines geringen, genau festgelegten Entwicklungsspielraums (vor allem im Hinblick auf die gestatteten Sortimente und den Verkaufsflächenumfang), einzufrieren (vgl. Kapitel 6.8.5.7 und 6.8.7.5). Während der eigentumsrechtlich begründete einfache Bestandsschutz einer zukünftigen Entwicklung entschieden enge Grenzen setzt, kann eine objektbezogene Befreiungsregel nach § 1 Abs. 10 BauNVO oder die Überplanung zu einem „Bestands-Sondergebiet“ wegen der größeren Freiheitsgrade bei der Formulierung der Zulässigkeitsregelungen ggf. situationsangepasste Lösungen ermöglichen (vgl. Kapitel 6.8.5.7 und 6.8.7.5).

### **Fallbeispiel Leipzig:**

In Leipzig erfolgte die Auswahl und Entwicklungspriorisierung der Wachstumszentren „zum einen aus funktionalen Gesichtspunkten (Erschließung durch den ÖPNV, Lage zu den Wohnquartieren, komplementäre Einrichtungen) und zum anderen unter dem Aspekt der Flächenverfügbarkeit“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 15), ohne daß allerdings auch hierzu die methodischen Hintergründe offengelegt worden wären. Es erfolgt lediglich die Begründung, daß sich die Bestimmung der Entwicklungsbereiche bzw. neu zu errichtender Zentren aus der „Differenz zwischen Zielen und Status Quo“ (Leipzig, STEP Zentren S. 12) ableitet, wobei sich der Status Quo aus der Bestandserhebung und die Ziele „aus den Anforderungen an eine



ausgewogene Zentrenstruktur, insbesondere an die räumlich günstig verteilte Versorgung mit materiellen und immateriellen Gütern und Dienstleistungen“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 12) ergeben. Diese angestrebte Versorgungssituation wird ihrerseits wiederum durch den Zentren-Ausstattungskatalog der Leipziger Planungsverwaltung konkretisiert, der für jede Zentrenstufe idealtypische Ausstattungsprofile festlegt (vgl. Tabelle 7-30). In Leipzig besteht jedenfalls eine Deckungsgleichheit zwischen den ausgewiesenen Zentren und den Entwicklungsbereichen für den Einzelhandel. Insofern werden in Leipzig auch keine Ansiedlungsräume ausgewiesen, die städtebaulich als nicht-integriert anzusehen wären.

Im Fallbeispiel Leipzig schien ferner die kategorische Aussage interessant, wie mit dem vorhandenen Bestand von großflächigen Einzelhandelsbetrieben, der sich standorträumlich nicht in das Zentrenmodell einfügt, umzugehen ist. Für solche „strukturprägende Solitärstandorte“ gilt dort:

- „Sie werden, da es sich um Standorte handelt, die Zentrenanforderungen nicht erfüllen, nicht als Zentren ausgewiesen.
- Sie werden nicht durch öffentliche Mittel gefördert.
- Eine Ausweitung der Verkaufsfläche sollte nicht erfolgen; schon bestehende Baurechte werden davon natürlich nicht beeinträchtigt“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 12-13).

Eine Anpassung des bestehenden Baurechts zur Fixierung des gegenwärtigen Entwicklungsstandes dieser in Leipzig so genannten „strukturprägenden Solitärstandorte“ erscheint allerdings unumgänglich, wenn diesen Absichten Erfolg beschieden sein soll.

### **Fallbeispiel Münster:**

In Münster ergaben sich Umfang und räumliche Situierung neuer Entwicklungsbereiche für den Einzelhandel vor allem als Folge der großmaßstäblichen Stadterweiterungsvorhaben. Bei der Bestimmung neuer Wohnbauflächen im Stadtgebiet war wiederum die Nähe von Versorgungszentren und Schienenhaltepunkten wesentliches Kriterium (vgl. Münster, KG 1997:15) und gleichzeitig sollten auch die notwendigen neuen „Versorgungszentren in Stadtteilen (...) möglichst in räumlich-funktionaler Nähe zu den SPNV/ÖPNV-Knotenpunkten entstehen“ (Münster, EB FNP A 1999:106). Bei der Anlagerung der neuen Stadterweiterungsvorhaben an bestehende Siedlungsbereiche tritt dennoch das Problem auf, daß die dort vorhandenen Zentren teilweise nicht über ausreichende Entwicklungsmöglichkeiten verfügen. Dies wird in Münster zum Anlaß genommen, zum Teil ganz neue Zentren (faktisch handelt es sich teils um Agglomerationen des großflächigen Einzelhandels in nicht-integrierter Lage, die von keinen weiteren Funktionen ergänzt werden, im Selbstverständnis des Münsteraner Zentrenmodells aber dennoch als Zentren aufgefaßt werden, vgl. Kapitel 7.6.6) entstehen zu lassen. Einige von diesen sollen dann sogar über den eigenen Stadtteil hinausgehende Versorgungsfunktionen übernehmen. Insbesondere sollen sich dort auch Ansiedlungsmöglichkeiten für den großflächigen Einzelhandel befinden. Hier kommt als zweites Motiv der Zentrenneuerrichtung auch das gleichzeitige Bemühen der Münsteraner Planungsverwaltung zum Ausdruck, durch die Schaffung von Ansiedlungspotentialen in attraktiven Standortlagen für den großflächigen Einzelhandel generell eine nachholende Einzelhandelsentwicklung zu bewirken (vgl. Kapitel 7.5.7.8).

Letztendlich bietet Münster ein Beispiel, wie versucht wird, unter dem „Deckmantel“ einer (mit offensichtlichen Ausnahmen) zentrenorientierten Siedlungsstrukturplanung gleichzeitig erhebliche Ansiedlungsmöglichkeiten für großflächige Einzelhandelsbetriebe zu schaffen –

und dies in verkehrsgünstiger Standortlage unter Vernachlässigung des Anspruchs der städtebaulichen Integration (vgl. auch Kapitel 7.5.7.7). Daß dies zumindest bei den Planungen für den Stadtteil Roxel der Fall ist, läßt sich mit den eigenen Aussagen der Münsteraner Planungsverwaltung belegen:

- „Der Westen der Stadt hat in den kommenden Jahren die stärkste Siedlungsentwicklung zu erwarten. So wird für das westliche Stadtgebiet ein Stadtbereichszentrum in Gievenbeck entstehen. In Verbindung mit der Siedlungstätigkeit in ‚Gievenbeck-Südwest‘ bietet sich an der Roxeler Straße ein Standort für kommerzielle Versorgungsangebote mit großem Flächenbedarf an“ (Münster, PP 2000:55). Dabei ist ein „Stadtbereichszentrum“ eine Sonderform des „Stadtbezirkszentrums“:

Die „städtebaulich integrierten innerstädtischen Bereichszentren (...) stellen innerhalb der innerstädtischen Bebauung geeignete Standorte zur Entwicklung auch ‚grobkörniger‘ Funktionsmischung von höherwertigen Einrichtungen dar (großflächige Einzelhandelsanbieter mit innenstadtrelevanten Sortimenten in Verbindung mit größeren Dienstleistungs-, Freizeit- und Kultureinrichtungen). Aufgrund ihrer besonderen Versorgungsfunktion sind die Stadtbezirkszentren auch grundsätzlich geeignete Standorte für großflächige Einzelhandelsanbieter mit innenstadt- bzw. zentrenrelevanten Sortimenten (z.B. Verbrauchermarkt, Elektro-, Textil-, Sport-, Spielzeugfachmarkt). Diese Einrichtungen können dazu beitragen, das Zentrensystem und die Versorgungsstruktur zu stärken bzw. zu optimieren und aufgrund der städtebaulich integrierten Lagen die Idee einer ‚Stadt der kurzen Wege‘ umzusetzen“ (Münster EB FNP A 1999:51).

Im Münsteraner Planungsselbstverständnis geht ein „wesentlicher Impuls des Zentrenkonzeptes (...) von der neu geschaffenen Kategorie ‚Stadtbereichs/-bezirkszentren‘ aus. In diese Zentren können alle Angebote ausweichen, die wegen ihres hohen Flächenbedarfs nicht mehr in den Stadtteilzentren gehalten werden können, wie z.B. große Supermärkte und Discounter, Verbrauchermärkte oder SB-Warenhäuser. Andererseits sollen in den Stadtbereichszentren Flächen für große Fachmärkte entstehen, die keinen geeigneten Standort in der City finden“ (Münster, PP 2000:53).

- Vor diesem Hintergrund soll dann auch der „Stadtteil Gievenbeck (...) zu einem neuen Stadtbereichszentrum mit höherwertigen privaten und öffentlichen Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen für den Stadtbezirk West werden, der neben Gievenbeck auch noch die Stadtteile Roxel, Nienberge, Sentrup und Albachten umfasst“ (Münster, PP 2000:70). Tatsächlich richtet sich nun aber die räumliche Zuordnung der künftigen Anbieter und Einrichtungen keineswegs vorwiegend auf die bestehenden Zentren, um dieselben zu stärken, sondern vielmehr soll eine neue Agglomeration großflächiger Einzelhandelsbetriebe abseits davon entstehen:

„Nördlich der Roxeler Straße ist ein neues Versorgungszentrum für kommerzielle Einrichtungen mit mittelfunktionaler Versorgungsfunktion für das nordwestliche Stadtgebiet geplant. Gemäß dem vom Rat der Stadt Münster 1998 beschlossenen Strukturkonzept für dieses neue Zentrum soll sich hier ein SB-Warenhaus mit Vollsortiment und maximal 5.000 qm Verkaufsfläche ansiedeln. Darüber hinaus sollen um einen neuen zentralen Platz innerhalb dieses Zentrums weitere Fachgeschäfte mit insgesamt ca. 3.500 qm Verkaufsfläche sowie Dienstleistungs- und Gastronomieangebote entstehen. (...) Zur Ergänzung des neuen Versorgungszentrums ist unmittelbar daran angrenzend ein Standort für einen Bau- oder Heimwerkermarkt oder ein Gartencenter geplant. Außerdem ist hier auch eine neue Tankstelle vorgesehen“ (Münster, PP 2000:70).

Die Errichtung einer solchen als „Versorgungszentrum“ verklausulierten großmaßstäblichen Einzelhandelsagglomeration, die monofunktional angelegt ist und deren räumliche Lage klar von den vorhandenen Zentren separiert ist, steht deutlich in Widerspruch zu der andernorts postulierten Zielsetzung einer Zentrenstärkung. Auch in Bezug auf die geplan-

ten Wohnsiedlungsvorhaben liegt dieses „Versorgungszentrum“ eher peripher. Dem Anliegen der Zentrenstärkung widerspricht es vor allem aber auch deshalb, weil mit dem geplanten SB-Warenhaus von 5.000 qm Verkaufsfläche offensichtlich in erheblichem Umfang zentrenrelevante Sortimente angesiedelt werden sollen. Daß dies nicht ohne negative Auswirkung auf den Einzelhandelsbesatz der umliegenden Zentren bleiben kann, ahnen die Planungsverantwortlichen in Münster dann auch selbst, denn sie wollen Schutzmaßnahmen treffen: Ob es zum Erhalt dieser Zentren aber ausreichen wird, daß es zum „Schutz der schon vorhandenen Grundversorgungszentren ‚Ortsmitte St. Michael‘ und ‚Heekweg‘ (...) keinen Lebensmitteldiscounter im gesamten Bereich des neuen Versorgungszentrums an der Roxeler Straße geben“ wird (Münster, PP 2000:70), muß angesichts der Ansiedlung eines SB-Warenhauses, die für den betreffenden Bereich als notwendig erachtet wird, stark bezweifelt werden. Neben den - offensichtlich insgeheim tolerierten - Kaufkraftentzugseffekten des SB-Warenhauses erscheinen die negativen Auswirkungen möglicher Lebensmittel-Discounter für die besagten Ortsmitten nicht mehr ausschlaggebend. Insofern erweist sich hier die in Münster verfolgte Einzelhandels- und Siedlungsstrukturplanung als inkonsistent.

- In dem Versuch, eine Agglomeration von großflächigen Einzelhandelsbetrieben in städtebaulich nicht-integrierter Standortlage, in ein „Zentrum“ umzudeuten, liegt eine gewisse Parallelität zum Fallbeispiel Ludwigshafen vor. Dort sieht man für die „sogenannten ‚nicht-zentrenrelevanten‘ Sortimente (...) auch die Notwendigkeit (...), Einzelhandelsvorhaben (...) außerhalb der Zentren in geeigneten Gewerbe- bzw. Sondergebieten in verkehrsgünstiger Lage anzusiedeln“ (Ludwigshafen, EH-Konzeption, S. 7) und will dies in ähnlicher Weise wie in Münster als „ein sogenanntes ‚Nebenzentrum‘ oder Fachmarktzentrum darstellen“ (Ludwigshafen, EH-Konzeption, S. 7).

Die konkrete räumliche Festlegung der Entwicklungsschwerpunkte für Zentrenfunktionen für die Außenstadtteile Münsters wurde dann auf Grundlage der oben bereits zitierten Studie von Havekost/Junker/Schäfer (1999) über die funktionale Stärkung und Attraktivitätssteigerung der Stadtteilzentren vorgenommen (vgl. Münster, EB FNP A 1999:164). Die planungspraktische Festlegung der weiteren räumlichen Entwicklungsschwerpunkte „City“, „Cityergänzungsbereiche“ und „innerstädtische Bereichszentren“ basiert auf vorhandenen Programmen und Konzeptionen, im einzelnen auf dem „Innenstadtprogramm 1987“, dem „Leitplan Stadterneuerung 1989“, dem „Altstadtrahmenplan 1993“, dem „Raumfunktionalen Konzept 1997“, sowie auf Vorhaben und Projekten zur Innenstadtentwicklung, die sich bereits im Bau oder im konkreten Planungsstadium befinden (vgl. Münster, EB FNP A 1999:165).

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß eine ganze Reihe - aber längst nicht alle - Untersuchungsstädte im Rahmen ihrer Einzelhandelszentrenkonzepte „Entwicklungsbereiche“ o.ä. für den (großflächigen) Einzelhandel festlegen. Nicht überall fallen dabei die Zentren und die Entwicklungsbereiche räumlich zusammen. Dort, wo Entwicklungsbereiche für den (großflächigen) Einzelhandel auch außerhalb von Zentren vorgesehen werden, sind wiederum die Ansiedlungsmöglichkeiten nicht in allen Fällen nur auf Betriebe mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten beschränkt. Wie am hier exemplarisch aufgeführten Fallbeispiel Münsters deutlich wurde, bestehen mitunter Inkonsistenzen in den Einzelhandelszentrenkonzepten im Hinblick auf die städtebaulich-räumliche Standortintegration der künftigen Einzelhandelsentwicklung, die eigentlich ausnahmslos gefordert wird. Im Fallbeispiel Münsters drängt sich sogar der Verdacht auf, daß dies wissentlich-willentlich geschieht, um einer quantitativ

nachholenden Einzelhandelsentwicklung, die von bestimmten großformatigen Einzelhandelsbetriebstypen getragen werden soll, den notwendigen Platz einzuräumen.

Weiterführende Erkenntnisse über die materiellen Argumente und angewendeten Methoden bei der Bestimmung und Auswahl der Standorte solcher Entwicklungsbereiche konnten nicht gewonnen werden.

#### **7.6.8 Konkret-unmittelbare Maßnahmen vor Ort zur Entwicklung der Zentren im intendierten Sinne / „Zentrenpässe“**

Die hier untersuchten Planungsansätze zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung nehmen im Plan- und Programmsystem der Gemeinden eine unterschiedliche Stellung ein bzw. sind im Kontext der Erarbeitung verschiedenartiger Pläne und Programme als deren Teilelement entstanden (vgl. Kapitel 7.2.5, Tabelle 7-3). Deshalb konnte von vornherein nicht erwartet werden, daß in allen Fallbeispielen eine gleichermaßen detailliert ausgearbeitete, unmittelbar-handlungspraktische Programmatik mit räumlich, sachlich, zeitlich sowie kompetenz- und kostenmäßig konkretisierten Maßnahmen vorzufinden sein würde. Es wurden in überhaupt nur 13 Untersuchungsstädten - mehr oder minder detailliert - auch auf operativer Ebene Aussagen über konkrete Umsetzungsschritte und Maßnahmen, die zur Erreichung der postulierten Ziele als notwendig erachtet werden, getroffen. Über diese Bausteine der praktischen Stärkung und Entwicklung der Zentren vor Ort, wie sie in der Erwartung der Kommunen als geeignet erscheinen, sollte nach Möglichkeit ein Eindruck gewonnen werden:

Zunächst ließ sich feststellen, daß die Vollständigkeit, mit der für die Gesamtheit der Zentren der jeweiligen Stadt Aussagen getroffen werden, unterschiedlich groß war: Während einige Fallbeispiele sich darauf beschränkten, nur Aussagen für einige (wenige) ausgewählte Zentren zu treffen, erfolgte dies in anderen Fällen für sämtliche im betreffenden Zentrenmodell ausgewiesenen Zentren. Zum zweiten unterschied sich der Grad der Maßnahmenkonkretion, der in den einzelnen Untersuchungsstädten erreicht wurde. Bei einigen erfolgte die Formulierung der Maßnahmen dezidiert, situationsspezifisch individualisiert und im Sinne direkter handlungspraktischer Anleitung auf unmittelbarer Problemebene. Bei anderen verharrte sie hingegen auf einer abstrahierenden, übergeordneten Ebene eher allgemein gehaltener und/oder nur mittelbar auf die Problemebene wirkender Maßnahmen (denen eigentlich Zwischenzielcharakter zueigen ist). Für diese bestand dann auch keine Programmatik, die bis auf die Ebene konkreter Projekte heruntergebrochen und durchgearbeitet war. Im einzelnen

- a) konnten Köln, Ludwigshafen und Würzburg als Beispiele erkannt werden, in denen für jedes einzelne Zentrum des Zentrenmodells innerhalb des untersuchten Einzelhandelsplanungsansatzes eine dezidierte - individuelle - Maßnahmendiskussion erfolgte. Allerdings wurde selbst in diesen Fällen kein Niveau erreicht, welches einen direkten Übergang in die Ausführungsphase erlauben würde. Die nach Zeit- und Kostenaufwand sowie in Bezug auf die Kompetenzzuweisung zu spezifizierende Ausführungsplanung steht auch hier noch aus. Einzelne ortskonkrete Revitalisierungsprogramme für die jeweiligen Zentren wurden auch in diesen Fällen nicht bis in die letzte Konsequenz vom jeweiligen Planungsansatz schon vorgedacht und ausgearbeitet.
- b) trafen auch die Beispiele von Dortmund, Kiel, Leipzig und Mülheim / Ruhr für jeweils alle ihre Zentren individualisierte Aussagen, diese waren jedoch im Aussagegehalt wesentlich allgemeiner gehalten, als in den zuvor genannten Städten. Sie trugen eher einen Zwischenzielcharakter, wobei diese Ziele an anderer Stelle, z.B. in Zentrenpässen oder in

individuellen teilträumlichen Rahmenplänen, noch einer Ausfüllung und Konkretisierung, d.h. einer Übersetzung in eine handlungspraktische Programmatik bedurften. In Dortmund wurde ein mehrgleisiges Vorgehen gewählt:

- In einem Ziel- und Maßnahmenkatalog für einzelne Stadtbezirke wird unter konkreter Benennung des Bezugsraums dargestellt, welche Entwicklungsmöglichkeiten nach planerisch-normativer Einschätzung wahrgenommen werden sollen, und es wird jeweils ein Handlungsrahmen für weiterführende Stadtteilmakingprozesse aufgespannt. Die Ausfüllung auf der direkten Handlungsebene bleibt aber nachgeordneten Planungen überlassen.  
Darüber hinausgehend werden für die Stadtbezirks- und Ortsteilzentren nur allgemeine Leitlinien formuliert, denen die später zu detaillierenden Planungen zu gehorchen haben, wie etwa: „Nahversorgungsorientierte Einzelhandelseinrichtungen innerhalb der Wohngebiete sind am örtlichen Nachfragepotential des benachbarten stadträumlichen Umfelds zu orientieren. Überörtliche Angebotspotentiale sind nicht zulässig“ (vgl. Dortmund, Ratsvorlage Aug. 1999:15). Vielfach bleibt es bei Allgemeinplätzen. Die Spezifikation konkreter Projekte (z.B. „Realisierung eines SB-Warenhauses am Rande des Stadtbezirkszentrums zur Bindung örtlicher Kaufkraft“) bleibt eher die Ausnahme. Generell wird aber vorgesehen, für „ausgewählte Stadtbezirke bzw. Standorte Rahmenpläne bzw. Standortentwicklungskonzepte mit umsetzungsorientierten Maßnahmenprogrammen zur verfeinerten Darstellung der lokalen Entwicklungsmöglichkeiten des Einzelhandels im Stadtbezirk bzw. am Standort“ aufzustellen (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 1999:15).
  - Die Handlungsvorschläge, die in einem Ziel- und Maßnahmenkatalog zur Weiterentwicklung der drei bestehenden Sondergebiete unterbreitet werden, sind überwiegend ebenfalls nur zielmittelbar. Zwar wird die weitere Vorgehensweise vorstrukturiert, jedoch fehlt auch hier die Ausarbeitung eines detaillierten Handlungsprogrammes. So bleibt es bei der Absichtserklärung, in den Sondergebieten Verkehrsmaßnahmen, Maßnahmen zur Sortimentsprofilierung sowie Planungsrechtsänderungen durchführen und für diese Bereiche eigene Rahmenpläne aufstellen zu wollen, „in denen die branchenspezifischen und räumlichen Erweiterungsmöglichkeiten festgelegt und die städtebaulichen und verkehrlichen Maßnahmen konkretisiert werden“ (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 1999:18). Dazu ist vorgesehen, als einen Baustein eines eigenen „Masterplans Einzelhandel“ ein „Sondergebietskonzept“ zu erarbeiten. Einige Handlungsabsichten werden jedoch bereits konkretisiert, so z.B. die beabsichtigte „Bebauungsplanänderung LÜ 152 – planungsrechtliche Absicherung zusätzlicher Verkaufsflächen für nicht zentrenschädliche Sortimente in Teilen des heutigen Gewerbegebietes“ als rechtsförmliche Maßnahme (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 1999:19).
  - Ähnliches gilt auch für die Maßnahmen, die zur Umsetzung der Entwicklungsziele für die City angegeben werden. Diese erfahren ihre Konkretisierung erst in einem eigens aufgestellten „City-Konzept“. Auf der Ebene konkreter Projekte werden jedoch bereits einige Vorhaben zur Realisierung benannt (u.a. Multithemencenter Bahnhof, Erlebnis-kaufhaus „Hansa-Karree“, Erneuerung des Brückstraßenviertels, Komplettierung des U-Bahnbaus, „Boulevard Kampstraße“) (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 1999:12-13).
- c) wurden im Beispiel Freiburgs zwar detaillierte Handlungsvorschläge zur Zentrenentwicklung ausgearbeitet, dies allerdings nur für einige ausgewählte Zentren.
- d) war schließlich für Augsburg und Bremen festzustellen, daß in deren betreffenden Planungsansätzen ebenfalls nur einige ausgewählte Zentren mit Ausführungen zu Umset-

zungsschritten bedacht wurden, diese aber nur so allgemein gehalten waren, wie diejenigen der unter b) genannten Beispiele. So ist auch in diesen Beispielen eine inhaltliche Konkretisierung an anderer Stelle notwendig.

Darüber hinaus konnte als weitere Spielart eine formelhaft-typologische Behandlung der Zentren festgestellt werden: Für die Zentren einer bestimmten Stufenzugehörigkeit innerhalb der lokalen Zentrenhierarchie wurden im Planungsansatz allgemein-abstrakt gehaltene Umsetzungsschritte benannt, die für alle Zentren gleichermaßen als geeignet angesehen werden. Dies war in Bochum, Karlsruhe und Münster der Fall. In Münster erfährt dies allerdings - jedenfalls soweit es die „Außenstadtteile“ angeht - eine inhaltliche Ausfüllung durch eine eigene Untersuchung zur funktionalen Stärkung von Stadtteilzentren (vgl. Havekost/Junker/Schäfer 1999). Dort werden dezidierte räumliche und funktionale Entwicklungsleitlinien und Anspruchspositionen für die betreffenden Zentren formuliert, ohne jedoch bereits örtlich situationsspezifische Maßnahmenkataloge auszuarbeiten. Diese Aufgabe soll örtlichen Rahmenplänen, die gesondert aufgestellt werden, vorbehalten bleiben.

Materiell-inhaltlich reicht das Spektrum der unmittelbar-konkreten Maßnahmen, die in den untersuchten Einzelhandelszentrenkonzepten für die einzelnen Zentren vorgeschlagen werden (vgl. auch Kapitel 7.6.9), von baulichen Umgestaltungsvorschlägen konkret benannter Straßen und Plätze (z.B. Erhöhung der Aufenthaltsqualität, Überdachung) über die Attraktivitätssteigerung von Veranstaltungsprogrammen zur stärkeren Belebung der Zentren bis hin zur Gründung von City-Marketing-Gesellschaften, der Schaffung von Flächenpotentialen in den Zentren und an ihren Rändern oder zu Aktivitäten, die der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse dienen sollen (Bau von Abstellanlagen für den MIV, ÖPNV-Haltestellen). In den Fällen, in denen mit einem hohen Konkretionsgrad Maßnahmen erarbeitet wurden, waren diese in der Regel nicht eindimensional, sondern sie adressierten immer zugleich mehrere Struktur- und Funktionsbereiche, so daß ein Bemühen um eine ganzheitliche Sichtweise auf die Zentrenprobleme erkennbar war (vgl. auch Kapitel 7.6.9). Nicht nur sollen sich die Maßnahmen unterschiedlicher primärer Problemorientierung (z.B. Verbesserung Einzelhandelsbesatz, Intensivierung von Veranstaltungen, städtebauliche Aufwertung, Einführung Parkraummanagement) wechselseitig positiv befruchten und flankieren, sondern es wird auch darauf abgestellt, durch die Ansprache unterschiedlicher Akteurskreise und Verantwortlicher ein konzertiertes Vorgehen aller relevanten gesellschaftlichen Kräfte in den betreffenden Zentren zu erreichen. Um strukturbildende Aktivitäten für den Einzelhandel zum gewünschten Erfolg zu führen, sind so, wie etwa in Würzburg, häufig „flankierende städtebauliche Maßnahmen erforderlich“ (Würzburg, RK 1999:23) und insgesamt muß die „Umsetzung des vorliegenden Rahmenkonzeptes (...) eine gemeinsame Aufgabe von Verwaltung, Politik und Einzelhandel sein. Die Stadt muß das erforderliche Bau- und Planungsrecht schaffen und städtebauliche und verkehrsplanerische Maßnahmen durchführen“ (Würzburg RK 1999:26). Durch öffentliche Investitionen in die Zentren können „Impulse für privatwirtschaftliche Investitionen auf dem Einzelhandelssektor vermittelt werden. Darüber hinaus führt die Durchführung städtebaulicher, verkehrlicher und stadtgestalterischer Optimierungsmaßnahmen erfahrungsgemäß auch dazu, die Bindungen der Wohnbevölkerung an die Stadtteile zu intensivieren und zu festigen“ (Witten, GMA 1997:163), denn schließlich sollen die „Stadtteilzentren (...) als Mittelpunkt des örtlichen Lebens gestaltet und entwickelt werden. Dies betrifft die (Um-) Gestaltung öffentlicher Straßen und Plätze ebenso wie ein Angebot von Bürgersälen / -

häusern und die Unterstützung von Einzelhandelsansiedlungen im Stadtteilzentrum“ (Ludwigshafen, STEK 2000:46).

Der Übergang von Einzelhandelszentrenkonzepten zur Initiierung von Stadt(teil)marketingprozessen ist dort, wo sie zu einer programmatischen Sach-, Orts- und Maßnahmenkonkretion gelangen, fließend. Entwicklungs- bzw. (Re-)Vitalisierungsprogramme für (Einzelhandels-) Zentren sind in Zielen, Inhalten und Verfahrensweisen in weiten Teilen deckungsgleich mit Stadt(teil)marketingprogrammen. In einigen Untersuchungsstädten sind solche Prozesse deshalb auch explizit von vornherein als Planungselement, das korrespondierend zu leisten ist und das auf der unmittelbaren Wirkungsebene die Ziele des Einzelhandelszentrenkonzepts (neben anderen) in geeignete ortskonkrete Maßnahmen übersetzt (vgl. auch Kapitel 7.6.9), vorgesehen.

Im Fazit ist jedoch festzuhalten, daß unter den Fallbeispielstädten nur in Ausnahmefällen im Detail ausgearbeitete Zentrenprogrammatiken mit räumlich, sachlich, zeitlich sowie kompetenz- und kostenmäßig konkretisierten Maßnahmen bereits Bestandteil der Einzelhandelszentrenkonzepte waren. In der weit überwiegenden Mehrheit begnügt man sich damit, die gedankliche Ausarbeitung der operativen Umsetzung, der Ziele und Maßnahmen, welche in den Einzelhandelszentrenkonzepten formuliert werden, an eine nachfolgende Planungsstufe zu verweisen. Darauf wird in Kapitel 7.6.9 noch näher eingegangen. Eine interessante Zwischenlösung wurde in einigen Untersuchungsstädten aber mit der Erarbeitung sogenannter „Zentrenpässe“ praktiziert.

### **„Zentrenpässe“**

In Köln, Leipzig, Ludwigshafen und Mülheim / Ruhr war als Besonderheit des jeweiligen Planungsansatzes auffällig, daß zur Verbesserung der planungspraktischen Handhabbarkeit und zur weiteren Konkretisierung der für die Zentren angestrebten Entwicklung sogenannte „Zentrenpässe“ erarbeitet wurden. Aber auch deren Inhalt variierte zwischen konkreten Handlungsanweisungen und Maßnahmenvorschlägen, welche die materielle Problemebene nur allgemein oder mittelbar berührten. Dessen ungeachtet sind Zentrenpässe als die Stufe der Maßnahmenkonkretisierung der untersuchten Einzelhandelszentrenkonzepte anzusehen, die am weitesten fortgeschritten ist. Die Zentrenpässe geben - sieht man einmal von Arbeitsprogrammen zur Aufstellung und Überarbeitung von Bebauungsplänen ab, die ggf. der rechtsförmlichen Planung aufgetragen wurden - Auskunft darüber, auf welche Weise die allgemein-abstrakt postulierten Zielsetzungen im konkreten Einzelfall des betreffenden Zentrums erreicht werden sollen. Die Zentrenpässe stellen sowohl nach innen (gegenüber der gesamten Planungsverwaltung, der Bauordnung und der Ortspolitik) als auch nach außen (gegenüber ansiedlungswilligen und zu akquirierenden Investoren sowie gegenüber der eigenen Bürgerschaft) ein besonders geeignetes Mittel zur Kommunikation und Integration von Planungsinhalten (in andere Fach- oder Querschnittsplanungen) dar. Sie leisten eine transparente Darstellung der analytischer Erkenntnisse und der Planungsabsichten, die für den betreffenden städtischen Teilraum bestehen. Die in Zentrenpässen dokumentierte Bestands- und Problemanalyse sowie die dort niedergelegten Planungsabsichten, die auf die Beseitigung der festgestellten Defizite abstellen, können und sollen in den Beispielstädten als plastische Vorgaben Verwendung finden auf der Ebene

- der Vorbereitung von Einzelentscheidungen der laufenden Verwaltung und des Stadtrates (z.B. Behandlung von Baugesuchen),
- der Koordination der gesamtgemeindlichen Planung (z.B. Flächennutzungsplan, Verkehrsentwicklungsplan oder Stadtentwicklungsplan),

- der Aufstellung der Fachpläne und Fachprogramme, bzw. einer zentrenbezogenen, umfassenden Standortplanung (Standortkonzepte für Einzelnutzungen) und
- der Aufstellung teilträumlicher, querschnittsorientierter Pläne und zugehöriger Entwicklungsprogramme (Rahmenpläne).

So enthalten z.B. die in Mülheim / Ruhr (vgl. Mülheim, EHK, S. 35ff) verwendeten Zentrenpässe detaillierte, teilweise durch Karten visualisierte Informationen zur räumlichen Abgrenzung des Zentrums, zu seinem Einzugsbereich, zum Zentrentyp, zu seinen Versorgungsaufgaben, zu seiner Mantelbevölkerung, zur Struktur des Einzelhandelsbestands (Zahl der Betriebe, Verkaufsfläche, sortimentsspezifische Verkaufsflächenentwicklung) und zum Kaufkraftniveau. Auch der im Zentrum insgesamt erzielte Umsatz sowie sein auf die Gesamtstadt bezogener Marktanteil werden angegeben. Aus diesen abgeleitet, beinhalten die Zentrenpässe schließlich auch Empfehlungen zu künftigen Angebotsergänzungen.

In den Kölner Zentrenpässen (vgl. Köln, GFZ 1992:27-372) findet sich ebenfalls jeweils eine thematische Karte zu dem betreffenden Bereich und darüber hinaus eine textliche Beschreibung der Situation vor Ort. In der thematischen Karte werden als Inhalte visualisiert

- die räumliche Umgrenzung des Geschäftszentrenbereichs in linienhafter Darstellung,
- der Besatz mit Einzelhandelsbetrieben (in der Differenzierung nach drei Verkaufsflächengrößenklassen: unter 500 qm, von 500 bis 1.000 qm und größer als 1.000 qm),
- das Vorhandensein eines Wochenmarktes,
- der Besatz mit kommerziellen Dienstleistungseinrichtungen sowie von Gastronomiebetrieben (jeweils in der Differenzierung „klein“ und „groß“),
- die leerstehenden bzw. im Bau befindlichen Ladengeschäfte,
- die in Planung befindlichen Vorhaben sowie
- der Besatz an „sonstigen Zentrenfunktionen“.

Im textlichen Erläuterungsteil der Zentrenpässe erfolgt eine allgemeine Situationsbeschreibung der Zentren und ihrer räumlichen Lage sowie eine Stellungnahme zu ihrer bisherigen räumlichen Entwicklung. Zudem werden Erkenntnisse zum Bestand und zur Entwicklung des örtlichen Einzelhandels sowie auch der Gastronomie- und Dienstleistungsbetriebe aufgeführt, soweit es Zahl und Größe, Branchenstruktur (differenziert nach kurzfristigem und langfristigem Bedarf) und Angebotsstandard betrifft. Auch auf die Veränderung des Bestands an öffentlichen Einrichtungen wird eingegangen. Für die örtliche vorgefundene und in ihren Bestands- und Entwicklungsparametern beschriebene Situation des Zentrums wird auch eine fachliche Wertung aus Sicht des Stadtplanungsamtes abgegeben, welche die Aspekte „Versorgungsfunktion“, „Zentralität“, „Konkurrenzsituation“ (Größe des Einzugsgebiets, Konkurrenz zu anderen Zentren, Art des Angebots), „Besucherfrequenz“ (Lebendigkeit, Attraktivität des Stadtteils), „Entwicklungspotential“ und „Perspektiven“ (zukünftige Einwohnerzuwächse und Bauvorhaben) aufgreift.

Im Fallbeispiel Leipzigs werden durch die Zentrenpässe (vgl. Tabelle 7-31) die zuvor im „Stadtentwicklungsplan Zentren“ benannten Versorgungsräume und Zentren detailliert im einzelnen vorgestellt. Zunächst manifestiert der „Stadtentwicklungsplan Zentren“ nur Planungsziele und Planungsgründe. Das hierzu verfolgte Schema ist immer gleich: Als erstes wird der Versorgungsraum charakterisiert und räumlich umrissen, dann wird aus der Bestandsperspektive die Zentrenstruktur problemorientiert vorgestellt und abschließend



werden die Entwicklungsziele für die einzelnen Zentren der Versorgungsräume, einschließlich knapp umrissener Maßnahmenempfehlungen, dargestellt. Diese werden jedoch erst im jeweiligen Zentrenpaß dezidiert und im konkreten Sach- und Ortsbezug ausgeführt. Die gesammelten Zentrenpässe bilden als Vorgabe für nachgelagerte Planungsprozesse den Anlagenband des „Stadtentwicklungsplans Zentren“: „Die Zentren sind entsprechend dem Zielkatalog für Stadtteil- und Nahversorgungszentren (...) und den in den Zentrenpässen (...) formulierten differenzierten Empfehlungen zu stärken und zu entwickeln“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 1). Mit den Zentrenpässen wird für alle vorgesehenen Zentren eine detaillierte Bestandserhebung, deren Bewertung sowie die Ableitung von Entwicklungszielen geleistet. Die Darstellung der geeigneten Maßnahmen zur Erreichung der zuvor gesetzten Entwicklungsziele erfolgt in den Zentrenpässen jeweils gegliedert nach den Handlungsbereichen „Städtebau“, „Handel“, „kommerzielle Komplementärnutzungen“, „öffentliche Einrichtungen“ sowie „Verkehr“. Die querschnittsorientierte Vernetzung der einzelnen Belange erfährt dabei eine besondere Beachtung. Nach Maßgabe und mit der Verwendung der Zentrenpässe sollen vor Ort in den einzelnen Zentren unter Aktivierung und Beteiligung der lokalen Akteure Planungsprozesse initiiert werden, die im Ergebnis zu den notwendigen ortskonkreten Maßnahmenkatalogen führen. Auch wenn ausdrücklich vorgesehen ist, daß sich diese örtlichen Planungsprozesse verselbständigen sollen, so geht der Anstoß dazu von der Stadtverwaltung (Sachgebiet Stadtentwicklungsplanung) aus.

Selbst die Vorgaben, die im Fallbeispiel Bochum in dort nur ganz allgemein-abstrakter Form für die Zentren der jeweiligen Hierarchiestufe gültig sind, stellen ein förderliches Hilfsmittel der Stadtteil- und Zentrenplanung dar. Mit ihrer Hilfe wird jeder „Bauantrag, der Einzelhandelsnutzungen beinhaltet, (...) stadtentwicklungsplanerisch geprüft, um so negative Auswirkungen auf die bestehenden Zentren zu vermeiden“ (Bochum, Konzept S. 21). Mit Zentrenpässen nach Leipziger Vorbild, die eine noch wesentlich höhere Informationsdichte zeigen und über höher auflösende Raumbezüge verfügen, fällt eine derartige Überprüfung noch leichter.

Ein wichtiges Instrument können die Zentrenpässe auch für die kommunale Wirtschaftsförderung sein. Mit ihrer Hilfe kann eine aktive Akquisitionspolitik von Einzelhandelsunternehmen betrieben und eine fundierte Standortberatung ansiedlungsinteressierter Investoren durchgeführt werden. Die Stadt Würzburg z.B. betreibt ein aktives kommunales Flächen- und Ansiedlungsmanagement bzw. eine aktive Akquisepolitik. Für die möglichen zusätzlichen Standorte für Nahversorgungsbetriebe, die in einigen Zentren identifiziert wurden, sollen entsprechende Anbieter offensiv angeworben werden. In mehreren Fällen ist die Stadtverwaltung Würzburg aktiv auf filialisierende Einzelhandelsketten (Edeka und Tegut) zugegangen, um eine Ansiedlung eines Vollsortiment-Supermarktes am planerisch gewünschten Standort zu bewirken (vgl. EG Würzburg). Die eingesetzte Karte - einschließlich textlicher Erläuterungen - über mögliche zusätzliche Nahversorgungsstandorte in Würzburg (vgl. Würzburg, RK 2000:29) hätte durch Zentren- oder Standortpässe eine gute Ergänzung erfahren können. Dies gilt auch für Ludwigshafen, wo „die Suche nach geeigneten Betreibern und Investoren (...) Schwerpunkte städtischer Aktivitäten“ (Ludwigshafen, EH-Konzeption, S. 6) darstellt, insbesondere im Hinblick auf Supermärkte unter 600 qm Verkaufsfläche zur Ansiedlung in „Stadtteilen mit gefährdeter Versorgungssicherheit“.

Auch in Leipzig ist man sich bewußt, daß „stadtentwicklungsplanerische Zielvorstellungen, (...) ohne private Investoren nicht realisierbar sind“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 14). Die

Zentrenpässe sollen gerade dazu dienen, das Interesse der privaten (Einzelhandels-)Investoren zu erwecken, unter anderem, indem sie klar darstellen, „wieviele Einwohner im Versorgungsraum leben, wie sich deren Kaufkraft entwickeln wird, welche städtebaulichen und verkehrlichen Potentiale der Standort aufweist und welche Entwicklungstrends in den Zentrenbereichen bekannt sind. (...) Darüber hinaus werden entsprechende Angaben auch für die komplementären Nutzungen getroffen“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 14). Auch und gerade für die privaten Wirtschaftsakteure liefern die Zentrenpässe für Investitionsentscheidungen relevante „Beschreibungen und Entwicklungsempfehlungen (...), so daß sich (...) ein weitgehender Einblick in die räumlichen Strukturen gewinnen läßt“ (Leipzig, BzS 2000:26).

### 7.6.9 Einzelhandelsmonitoring

Die Situations- bzw. Problemanalyse, die der Maßnahmenplanung stets vorangehen muß, wird erleichtert, wenn auf einen fortlaufend aktualisierten Bestand an Daten über die betreffenden Struktur- und Entwicklungsparameter zurückgegriffen werden kann. Auch zur späteren Wirkungskontrolle der Maßnahmen, die im Rahmen des Planungsprozesses durchgeführt werden, ist es erforderlich, über empirische Daten zur Entwicklung der fraglichen Beobachtungsgrößen zu verfügen. Im vorliegenden Kontext der räumlichen Einzelhandelsplanung bedeutet dies, Informationen über die im Beobachtungszeitraum eingetretenen Veränderungen des Geschäftsbesatzes nach Anzahl, Betriebstyp, Betriebsgröße, Branche / Sortiment, ggf. auch nach Umsatz und Flächenproduktivität, zu besitzen.

Während die Kommunen in der Regel in bestimmten Aufgabenbereichen, vor allem in jenen des übertragenen Wirkungskreises - etwa Bauaufsicht, Melderecht, Ordnungsrecht -, über auch kleinräumig disaggregierbare und in mehr oder weniger kurzer Periodendauer aktualisierte Datenbestände (z.B. Einwohnerstatistik oder Verkehrsstatistik) verfügen, ist das für die Einzelhandels- und Versorgungsfunktion eher die Ausnahme. Zwar haben viele Kommunen in jüngerer Vergangenheit im Rahmen von Planungen, die spezifisch auf die räumliche Einzelhandelssteuerung gerichtet sind, von beauftragten Gutachtern oder von den eigenen Dienststellen Bestandsaufnahmen des örtlichen Einzelhandels anfertigen lassen, um auf dieser Basis zunächst eine Problemanalyse durchführen zu können. Nur in den wenigsten Fällen ist aber die erfolgte Erarbeitung eines flächendeckenden Ausgangsdatenbestands als Anlaß zur Einführung einer kontinuierlichen Datenaktualisierung genommen worden: Dies könnte beispielsweise dem Ziel dienen, mittelfristig eine tagesaktuell abrufbare Einzelhandels-Datenbank oder sogar ein Geographisches Einzelhandels-Informationssystem zur Datenverräumlichung aufzubauen. Wurde der Schritt zu einer Dateneinpflegung, die unmittelbar an den Zeitpunkt der empirischen Totalerhebung anschließt, verpaßt, so ist aufgrund der äußerst hohen Betriebsfluktuation im Einzelhandel eine erneute Totalerhebung unumgänglich, wenn man zu einem späteren Zeitpunkt Erkenntnisse über Veränderungen, die zwischenzeitlich eingetreten sind, gewinnen will. Der wiederholten Durchführung solcher personalintensiven empirischen Erhebungen stehen in aller Regel die damit verbundenen hohen Kosten entgegen. Gleichwohl gibt es unter den Fallbeispielstädten mit Cottbus und Erfurt wenigstens zwei Fälle, in denen die Stadtverwaltungen durch jährliche Begehungen mit eigenem Personal die örtliche Einzelhandelsentwicklung dokumentieren und Zeitreihenanalysen ermöglichen wollen.

Diesem Vorgehen steht als Alternative gegenüber, die Realentwicklung unter Ausnutzung ihres administrativen Niederschlags, der vorwiegend in der Ordnungsverwaltung geschieht,

kontinuierlich zu erfassen und in den Ausgangsdatenbestand einzupflegen. Viele „Lebensäußerungen“ des Einzelhandels werden zwangsläufig in der Verwaltung aktenkundig, beispielsweise sind nach den Bestimmungen des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts Betriebsansiedlungen, soweit mit ihnen bauliche Änderungen oder Nutzungsänderungen von Gebäuden einhergehen, genehmigungs- oder zumindest anzeigepflichtig. So verfügen Stadtplanungsamt sowie Bauordnungsbehörde aus der Vielzahl der zu bearbeitenden Einzelfälle prinzipiell über Informationen zu Bestandsveränderungen, die für eine fortlaufende Datenpflege notwendig sind. Gleiches gilt auch für andere städtische Dienststellen, etwa Gewerbeaufsicht, Ordnungs-, Steuer- oder Gesundheitsamt sowie andere Behörden (Finanzamt) und öffentliche Körperschaften (Mitgliedsregister der IHK, Handwerkskammer). Für eine solche Informationsgewinnung durch kontinuierliche Fallanalyse kommt es lediglich darauf an, behörden- oder zumindest ämterübergreifende Organisationsstrukturen einzurichten und Verfahrensvereinbarungen zu treffen, welche den notwendigen Informationsfluß zu der betrauten Stelle ermöglichen (vgl. auch Kapitel 7.6.15). Auf diese Weise kann ein tagesaktuell abrufbares Einzelhandels-Monitoring-System entstehen, welches seinerseits wiederum in ein umfassendes (ggf. auch nur verwaltungsinternes) Stadt- und Standortinformationssystem eingebunden sein kann. Damit wäre ein mächtiges Werkzeug zur Analyse und Entscheidungsvorbereitung, sei es auf Seiten der Kommunalverwaltung, sei es auf Seiten der Kommunalpolitik, geschaffen. Dies wird deutlich, wenn man beispielsweise an die Verschnaidungsmöglichkeit der Informationsschichten „ÖPNV-Anbindung“, „Einzelhandelsbesatz“, „Bevölkerungsdichte“ und „Brachflächenkataster“ zur Identifikation geeigneter Entwicklungsräume für städtische Subzentren denkt (vgl. auch Kapitel 7.6.5.2.5). Nicht zuletzt würde mit der Einrichtung kommunaler Einzelhandels-Monitoring-Systeme auch eine größere Unabhängigkeit der Kommunen von externen Beratungsunternehmen einhergehen, die nicht selten die Urdaten der bei ihnen beauftragten Erhebungen zurückhalten.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen war daher zu untersuchen, ob von den Fallbeispielkommunen die Einrichtung von derartigen Einzelhandels-Monitoring-Systemen betrieben wird und in welcher Art und Weise es ggf. eingerichtet ist oder eingerichtet werden soll.

Hierzu stellt sich heraus, daß kaum eine der Fallbeispielkommunen Einzelhandelsmonitoring betreibt oder einen expliziten Willen äußert, in überschaubarer Zukunft ein dazu geeignetes System aufzubauen. Während dies in 14 Fällen (Berlin, Bochum, Braunschweig, Dortmund, Hamburg, Hildesheim, Karlsruhe, Kiel, Ludwigshafen, Mannheim, Mülheim, Münster, Rostock, Würzburg) definitiv verneint werden konnte, ließen die Planungsansätze von vier Städten (Frankfurt, Hagen, Köln, Witten) keine Antwort zu. Demgegenüber verfügten mit Augsburg und Freiburg immerhin aber einzelne Städte über eine wenigstens im weiteren Sinne kontinuierliche Einzelhandelsbeobachtung. Dies trifft zumindest insoweit zu, als die dortigen Planungsansätze explizit vorsehen, nach einem bestimmten Zeitraum Wiederholungsuntersuchungen durchzuführen (in beiden Fällen jeweils spätestens nach fünf Jahren bzw. auch früher, falls erforderlich; in Freiburg besteht die Besonderheit darin, daß die Datenbank extern von einem beauftragten Gutachterbüro geführt wird). Eine Datenaktualisierung zwischen den Zeitpunkten der Totalerhebungen findet jedoch nicht statt.

Deutlichere Züge eines Einzelhandelsmonitorings lassen sich im Beispiel Bremens erkennen, wo mit „den Untersuchungen im Rahmen der interkommunalen Moderation von Ansiedlungsvorhaben des großflächigen Einzelhandels (...) eine Grundlage zur kontinuierlichen Raumbeobachtung der Einzelhandelsentwicklung im Bremer Umland geschaffen“ wurde

(Bremen, SEK-Beschluß, S. 83). Wie die aktuellen Beispiele zeigen, kommt der Existenz einer zeitnah aktualisierten Einzelhandels-Datenbank im Rahmen der Erstellung interkommunaler bzw. regionaler Einzelhandelszentrenkonzepte für die Strukturanalyse, die geleistet werden muß, eine große Bedeutung zu (die „Interkommunale Kooperation bei der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsvorhaben im Raum Niedersachsen/Bremen – IMAGE“ ist nur einer von derzeit deutschlandweit ca. 15 derartigen Ansätzen; vgl. Schürmann 2000). Insbesondere ist sie aber auch als Grundlage für die Verhandlung der Verteilungsgerechtigkeit quantitativer Ansiedlungspotentiale im Ansiedlungsprozeß wichtig.

Erfurt und Magdeburg geben zwei Beispiele ab, in denen in relativ kurzen Zeitabständen mehrere Totalerhebungen durchgeführt wurden. Von einem echten Monitoring-System kann hier allerdings noch nicht gesprochen werden, da keine Vorkehrungen getroffen wurden, zwischenzeitliche Bestandsveränderungen zeitnah in die Datenbank einzupflegen. Zudem hat im Falle Erfurts zwar das Amt für Wirtschaftsförderung seit 1990 mehrfach den Einzelhandelsbestand erhoben, es findet dort aber bislang keine systematische Verwendung dieser Erkenntnisse durch das Statplanungsamt statt. In Magdeburg hat ein externes Gutachterbüro ebenfalls schon mehrfach seit der Wiedervereinigung den örtlichen Einzelhandelsbestand erhoben, so daß Daten für Zeitpunkte aus den Jahren 1991, 1993/94 und 1998 vorliegen (Magdeburg, MM 1995:8; EG Magdeburg).

In Leipzig wurden innerhalb der vergangenen zehn Jahre ebenfalls bereits drei Totalerhebungen des Einzelhandels durchgeführt. Dabei „wurden alle Betriebe nach Größe, Lage, Branche, Betriebstyp und Konkurrenzfähigkeit erfaßt“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 5) wobei zur „Branchenaufnahme (...) der gültige EU-Branchenschlüssel verwendet“ wurde (Leipzig, STEP Zentren, S. 10). Die letzte Erhebung aus dem Jahr 1998 wurde aufgrund der zwischenzeitlichen Eingemeindungen notwendig (vgl. Leipzig, STEP Zentren, S. 10). Die Einzelhandelsdaten stellen bei alledem nur einen Teil eines im Aufbau befindlichen einheitlichen elektronischen Stadtinformationssystems dar, welches - verknüpfbare - Sachinformationen für sämtliche kommunalen Aufgabenfelder bereitstellen soll. Von der Notwendigkeit eines solchen Systems und von seinen Einsatzmöglichkeiten zum Zwecke eines allgemeinen Stadtentwicklungs-Controllings ist man auch in Ludwigshafen überzeugt, denn „Stadtentwicklungsplanung ist (...) als dynamischer Prozeß zu verstehen, der eine laufende Beobachtung („controlling“) der Grundlagen der Planung, aber auch der umgesetzten Maßnahmen erfordert“ (Ludwigshafen, STEK 2000:51). Bezogen auf die Einzelhandelsfunktion konnten aber keine Hinweise auf Aktivitäten zum Aufbau eines solchen Systems vorgefunden werden, während ein „konsequentes Baugebietsmonitoring im Wohn- und Gewerbebereich“ allerdings angesprochen wird (Ludwigshafen, STEK 2000:51).

Das einem echten Einzelhandels-Monitoring-System am nächsten kommende Beispiel lag in Cottbus vor (vgl. im folgenden Cottbus, Hr. Kramer 2000): Das Amt für Wirtschafts- und Stadtentwicklung schreibt eine dort geführte Einzelhandelsdatenbank kontinuierlich fort und führt zudem mit hoher Periodizität, zumindest einmal jährlich, eine Primärerhebung durch. Dazu begeht eine Mitarbeiterin in regelmäßigen Abständen alle in der Stadt ansässigen Einzelhandelsbetriebe und erfaßt Änderungen des Standorts, des Firmeninhabers, der Verkaufsfläche, der Branche, der Sortimente sowie ggf. vorliegenden Leerstand. Diese Informationen werden dann in die Datenbank eingegeben. Gleichzeitig ist damit eine gewisse Kontrollausübung, z.B. im Hinblick auf die Einhaltung der zum Verkauf gestatteten Sorti-

mente, verbunden. Darüber hinaus werden durch Verfahrens- und Informationsvereinbarungen, die vom Amt für Wirtschafts- und Stadtentwicklung getroffen wurden, Änderungen des Einzelhandelsbestands, welche andernorts aktenkundig geworden sind, durch Mitteilung der betreffenden Dienststellen auch für die Einzelhandelsdatenbank zugänglich. Den Anlaß zum Aufbau der Datenbank gab, daß das Amt für Wirtschafts- und Stadtentwicklung in der täglichen Planungspraxis ständig aufgefordert war, Stellungnahmen zu privaten Ansiedlungsgesuchen und städtischen Planungsvorhaben abzugeben. Es erschien hierfür nicht nur wünschenswert, auf valide Daten zurückgreifen zu können, sondern dies auch ohne großen Zeitverlust tun zu können. Aus dem ständigen Auskunfts- und Beurteilungsbedarf ergab sich daher die kontinuierliche Datenbestandspflege. Zu jeder Zeit können nun zu jeder Situation sofort faktische Informationen abgerufen und vorgelegt werden. Das kann ggf. die Durchsetzungsfähigkeit bestimmter Positionen innerhalb entscheidungsvorbereitender diskursiver Prozesse erheblich verbessern, weil dann in der Regel auch kritische Entscheider gegenüber den empirischen Tatsachen, die mit Hilfe der Datenbank vorgelegt werden können, eine Einsichtsfähigkeit entwickeln. Den „guten Argumenten“ der empirisch belegten und jederzeit nachzuweisenden Realitäten können sie sich nur schwerlich entziehen, wenn sie sich nicht dem Verdacht der Ignoranz aussetzen wollen.

Die Einsatzzwecke der Datenbank sind die folgenden (vgl. Cottbus, Hr. Kramer 2000): Sie ist die Grundlage

- für eine jährlich erfolgende Entwicklungsanalyse des Einzelhandels, in der die eingetretenen Veränderungen u.a. im Hinblick auf die Verkaufsflächenanteile der Stadtteile, auf das Angebotsverhältnis von Gütern des periodischen und des aperiodischen Bedarfs, auf die Branchenverteilung sowie auf den Anteil des großflächigen Einzelhandels festgestellt werden.
- für die laufende Erstellung von Standortanalysen, die einerseits auf Anforderung von Investoren bzw. Interessenten und als Grundlage von Beratungsgesprächen mit diesen erarbeitet werden und die andererseits als Stellungnahmen für die Beurteilung von Bauvoranfragen bzw. Bauanträgen vorzulegen sind.
- für die Ausarbeitung textlicher Festsetzungen von Bebauungsplänen, an welcher das Amt beteiligt ist, etwa zur Festsetzung der Obergrenze der gestatteten Verkaufsfläche oder zum Ausschluss von bestimmten Branchengruppen bzw. Sortimenten.
- für die Erarbeitung von Einzelhandelskonzepten für die Stadtteilzentren.

Somit konnten insgesamt unter den Untersuchungsstädten nur unerwartet wenige Beispiele festgestellt werden, in denen ein ernsthaftes Monitoring der örtlichen Einzelhandelsentwicklung betrieben wird. Auf den generellen Mangel an Zeitreihenuntersuchungen über die räumliche Einzelhandelsentwicklung in den Kommunen weist auch Borsdorf (1999:69) hin, der in Innsbruck eine sortimentspezifische Wiederholungsuntersuchung des Einzelhandelsbestands durchgeführt hat. „Solche Untersuchungen machen nur Sinn, wenn sie konsequent in regelmäßigen Abständen und unter Zugrundelegung derselben Methode im selben Untersuchungsgebiet durchgeführt werden“ (Borsdorf, 1999:69). Nach einer Pilotstudie im Jahr 1976 entschloß man sich, zum Aufbau eines „Trade-Monitoring-Systems“ ab 1994 den Einzelhandel im Kerngebiet der Stadtregion Innsbruck in vierjährigem Abstand total zu erheben (vgl. Borsdorf, 1999:68 und 69), wobei die Parameter Lage / Adresse, Handelsstufe, Rechtsform / Konzernzugehörigkeit, Bedienungsprinzip, Betriebstyp, Betriebsgröße, Branchenzugehörigkeit und Verkaufsflächen der Einzelsortimente erfaßt wurden (vgl. Borsdorf, 1999:68-70). Nach Einschätzung von Borsdorf (1999:68) hat damit „Innsbruck (in dieser Form

erstmalig in einer Stadtregion des deutschen Sprachraums) ein wirksames Instrument zur Analyse des Strukturwandels im Handel erhalten, daß der Raumordnung, der Stadtentwicklungsplanung und den mit dem Einzelhandel befaßten Verbänden als Grundlage für Entscheidungen dient.“ Die Bestandsveränderungen, die in der Zeit zwischen den Totalerhebungen eintreten, sollen in der Datenbank zumindest soweit kontinuierlich abgebildet werden, wie sie „der Wirtschaftskammer durch Neueintragungen oder Löschungen der Mitglieder bekannt werden (...). Dadurch können zwar die Flächenveränderungen bestehender Geschäfte nicht erfaßt werden, immerhin sind doch Aussagen zur Gesamtzahl der Betriebe und ihrer Strukturdaten sowie näherungsweise auch Schätzungen zur Entwicklung der Verkaufsfläche zwischen den Erhebungen möglich“ (Borsdorf, 1999:72). Die in Innsbruck getätigten Erfahrungen führten zu einer sehr positiven Einschätzung des analytischen Potentials eines Einzelhandels-Monitoring-Systems: Bereits nach den ersten beiden Durchläufen der Geschäftsflächenerhebung hat sich „gezeigt, wie wertvoll ein solches (...) für die Stadtplanung, aber auch die Raumordnung und die Wirtschafts- und Arbeiterkammer ist“ (Borsdorf, 1999:77). Dies, weil es „z.B. den Fachmarktwildwuchs (...) transparent“ (Borsdorf, 1999:77) gemacht und weitere Studien zu dessen Folgen angestoßen sowie Entscheidungsgrundlagen für die Ansiedlungs- und Infrastrukturpolitik geschaffen hat. Als Nachteil des Innsbrucker Vorgehens gesteht Borsdorf allerdings ein, „daß die Kosten für eine Sortimentserhebung (...) in größeren Städten sehr hoch werden könnten“, andererseits sei aber zu bedenken, daß angesichts fortlaufender Betriebstypeninnovationen des Einzelhandels „Geschäftsflächenerhebungen auf Branchenebene (...) heute nur noch geringe Aussagekraft haben“ (Borsdorf, 1999:78).

So erscheint unter den herrschenden Zwängen insgesamt ein Vorgehen als nicht unrealistisch, das eine Totalerhebung des Einzelhandels in fünfjährigen Abständen vorsieht und in den dazwischenliegenden Zeiträumen auf eine kontinuierliche Datenpflege vertraut, die durch geschickte Nutzung von Informationen, die in der kommunalen Regelverwaltung (oder bei nahestehenden sonstigen Institutionen) anfallen, ermöglicht wird.

#### **7.6.10 Im Planungsansatz empfohlene und (perspektivisch) vorgeschlagene weitere Maßnahmen sowie flankierende Maßnahmen (in anderen Politikfeldern)**

In nur einigen wenigen Untersuchungsstädten (Freiburg, Köln, Leipzig, Ludwigshafen, Würzburg) wurden - wenngleich eher randlich - Überlegungen angestellt, welche weiteren Maßnahmen neben den unmittelbar einzelhandelsbezogenen Maßnahmen perspektivisch bedacht werden sollten, um den verfolgten Steuerungsansatz zu flankieren.

Wie aus der folgenden kursorischen Zusammenschau ersichtlich wird, handelt es sich um eine sehr breite Palette möglicher Aktivitäten. Allesamt sind sie jedoch in den untersuchten Planungsansätzen lediglich als Metamaßnahmen formuliert, d.h. als Handlungsziele, denen im - breiter verstandenen - weiteren Planungsprozeß nachzukommen ist. Sie entbehren daher einer detaillierten programmatischen Ausarbeitung und Konkretisierung. Immerhin aber geht aus ihrer Reflektion in den untersuchten Einzelhandels-Planungsansätzen hervor, daß sich die betreffenden Städte grundsätzlich über die Sinnhaftigkeit flankierender Maßnahmen in anderen Planungsfeldern bewußt sind:

- In Freiburg ist zur Abstützung des aktiv beeinflussten Prozesses der örtlichen Einzelhandelsentwicklung künftig verstärkt „zu überlegen, ob attraktive Nutzungsmischungen, Verbesserungsmaßnahmen an der gestalterischen Situation, Maßnahmen zur Parkraumbewirtschaftung und gemeinsame Werbeaktionen über „Stadtteil-Marketing-Konzepte“

umgesetzt werden können“ (Freiburg, MZK 94:14). Wichtig erscheint auch „die Gestaltung der einzelnen Gebäude und die Qualität des öffentlichen Raumes, der Straßen, Plätze, der Möblierung und der Grünbereiche“ (Freiburg, MZK 94:14). Die Klaviatur des Systems förmlicher Pläne soll dazu in der ganzen Breite genutzt werden, die Aufgabe der Zentrenentwicklung bedingt - neben Stadtteilentwicklungsplan und Bebauungsplänen - auch eine entsprechend an deren Zielen orientierte Ausarbeitung der Gestaltungspläne für die öffentlichen Räume sowie Grünordnungspläne (Freiburg, vgl. MZK 94:14).

- In Köln werden „flankierende Planungsmaßnahmen“ benannt, u.a. eine offensive Beratung „von Investoren, Projektentwicklern und Architekten“, die frühzeitig im Ansiedlungsprozeß erfolgen und die Realisierungschancen der zahlreichen „an die Verwaltung herangetragenen Ansiedlungswünsche für großflächigen Einzelhandels- bzw. Fachmarktplätze“ (Köln, FKE 1997:18) prüfen soll. Es geht darum, die städtischen Steuerungsziele zu vermitteln und ggf. schon in einem frühen Projektstadium auf mögliche Standortoptionen aufmerksam zu machen. „Deshalb soll bereits in der Phase der allgemeinen Auskunftserteilung / Beratung über die grundsätzliche Machbarkeit solcher Projekte von den Dienststellen deutlich auf dieses Rahmenkonzept und die dort dargestellten Standorte und Flächenpotentiale hingewiesen werden“ (Köln, FKE 1997:18). Als weitere flankierende Maßnahmen werden verschiedene Handlungsoptionen zur Attraktivitätssteigerung der Zentren genannt, die inhaltlich aber nur allgemein gehalten sind und eine konkrete Ausfüllung vermissen lassen: Zum einen geht es um die Sicherung und Verbesserung der Erreichbarkeit der Zentren, wofür in allen „12 Bezirks- und Mittelbereichszentren im Stadtgebiet (...) spezielle Parkraumuntersuchungen mit Darstellung möglicher Verbesserungen bzw. Kapazitätserweiterungen in Angriff zu nehmen sind“ (Köln, FKE 1997:19). Zum anderen soll mit städtebaulichen Mitteln eine Erhöhung der Aufenthaltsqualität in den Zentren erreicht werden, und so sind die „Bemühungen für eine Neu- und Umgestaltung von Geschäftsstraßen, z.B. im Rahmen der Stadterneuerung oder des Stadt- und U-Bahn-Baus fortzuführen“ (Köln, FKE 1997:19). Abschließend wird auf die Möglichkeit von Stadtmarketingaktivitäten hingewiesen, die bereits in einigen Zentren von lokalen Interessensvereinigungen begonnen wurden und neue „Ansätze für eine Attraktivierung der Geschäftszentren bieten“ (Köln, FKE 1997:20).
- Ähnlich wie in Freiburg sollen auch in Leipzig die Planungsinhalte verschiedener Pläne und Programme auf die (einzelhandelsspezifische) Entwicklung der Zentren, die ganzheitlich bzw. querschnittsorientiert begriffen wird, fokussiert werden. Daher sind die im „Stadtentwicklungsplan Zentren“ formulierten „Überlegungen für die zukünftige Entwicklung der gewachsenen Leipziger Einkaufsstraßen (...) zu einer Strategie für diese Bereiche auszubauen“ (Leipzig, Beschlußtext). Als konkreter Handlungsschritt werden unter Angabe einer Frist die „betroffenen Dezernate (...) beauftragt, (...) entsprechende Konzepte und Maßnahmenpläne vorzulegen“ (Leipzig, Beschlußtext). Grundlage dafür bilden die im „Stadtentwicklungsplan Zentren“ erarbeiteten Zentrenpässe (vgl. Kapitel 7.6.2), welche den Handlungsbedarf in den Zentren konkret beschreiben, auf den Zeithorizont 2005 terminierte Entwicklungsempfehlungen formulieren und die notwendigen Sachinformationen aus der Problemanalyse bereithalten (Aussagen über Geschäftsbesatz, Sortimentsspektrum, Einwohnerzahl, Kaufkraftentwicklung, städtebauliche und verkehrliche Potentiale, die Entwicklungstrends in den Zentrenbereichen und den Ergänzungsbedarf für komplementäre Nutzungen). Für jeden konkreten Planungsfall eines Zentrums läßt sich so schnell ein weitgehender „Einblick in die räumlichen Strukturen gewinnen“ (Leipzig, vgl. BzS 2000:26). Damit werden bereits wesentliche Informationen für die

operative Planung vorgehalten. Inhaltlich sollen sich die eingeforderten Konzepte und Maßnahmenpläne schwerpunktmäßig mit der Verbesserung des Angebots an Kundenparkplätzen bei gleichzeitiger Sicherstellung eines problemlosen Anlieferverkehrs, mit der Verbesserung der Erreichbarkeit der Zentren, mit der funktionalen und optischen Aufwertung des öffentlichen Raumes sowie mit der Durchsetzung ordnungsrechtlicher Erleichterungen, z.B. im Bereich der Verkehrsorganisation, der Werbung oder der Sondernutzung öffentlichen Straßenraumes, befassen (vgl. Leipzig, Beschlußtext). Schließlich sind vorhandene finanzielle „Mittel zur Gestaltung des öffentlichen Raumes (...) bevorzugt dort einzusetzen, wo sie zur Stärkung der Stadtteilzentren beitragen“ (Leipzig, Beschlußtext).

- Das im Würzburger Beispiel innerhalb des untersuchten Planungsansatzes formulierte „Pflichtenheft“ sieht perspektivisch vor, daß eine Abstimmung der Planungsinhalte auf regionaler Ebene erfolgen soll und daß - ergänzend zur bereits konkretisierten Anpassung der Baurechte - auch städtebauliche und verkehrliche Maßnahmen durchgeführt werden sollen; des weiteren sollen Aktivitäten des Stadtmarketings bzw. des Citymanagements aufgenommen und eine aktive Beratung von Gewerbetreibenden eingerichtet werden (vgl. Würzburg, RK 1999:5). Eine Informations- und Beratungspolitik, die auf aktive Akquise von Unternehmen und auf die zielorientierte Ansiedlung von geeigneten Erweiterungsflächen für den Einzelhandel gerichtet ist, würde sich von der bisherigen Praxis abheben: Schon seit den achtziger Jahren fehlt es den Städten in der Regel an materiellen und institutionellen Voraussetzungen sowie an aussagekräftigen Informationsgrundlagen, um potentiellen Interessenten bzw. Zielgruppen eine qualifizierte Informations-, Beratungs- und Vermittlungsleistung zur gezielten Inanspruchnahme von Flächenpotentialen anbieten zu können (vgl. Naßmacher/Naßmacher, 1999:377).

#### **7.6.10.1 Einzelhandelssteuerung durch vertragliche Vereinbarungen**

Im Fallbeispiel Ludwigshafen kann als Aspekt von besonderem Interesse gelten, daß der dortige Planungsansatz stark auf restriktive privatrechtliche Nutzungsvereinbarungen vertraut, die im Kaufvertrag zwischen der Kommune als Grundstückszwischeneigentümerin und dem finalen Eigentümer geschlossen werden. Als Vorteil einer gezielten Grundstücksentwicklungs- und Kaufvertragspolitik, die an den Absichten des Einzelhandelszentrenkonzepts ausgerichtet ist und in Ludwigshafen jedenfalls bei einzelnen Projekten greift, ergibt sich vor allem die Möglichkeit, mit dem späteren Eigentümer sehr individuelle, gleichzeitig verbindliche Festsetzungen über die Gebäudenutzung auszuhandeln. Im Beispielfall eines großen innenstadtnahen, multifunktionalen Großvorhabens hatte die Stadt Ludwigshafen im Vorfeld der Bauleitplanung alle Grundstücke des vorgesehenen Standortbereichs erworben und dann mit entsprechenden nutzungsrestriktiven Vereinbarungen an die Einzelhandelsinvestoren weiterveräußert (vgl. Dillinger, 1999:43). Nach den Erfahrungen, die man in Ludwigshafen mit diesem Vorgehen erworben hat, ist als „wirksamstes Steuerungsinstrument für eine Kommune (...) das Eigentum an Grund und Boden“ anzusehen, denn die private Grundstücksnutzung kann viel „mehr als über das städtebauliche Instrumentarium (...) über den Kauf und Verkauf von Grundstücken gesteuert werden, sei es durch Preisgestaltung oder Auflagen im Rahmen des privatrechtlichen Grundstückskaufvertrages“ (Dillinger, 1999:44-45). Auch in Kiel wird der Abschluß privatrechtlicher Verträge bei der Veräußerung städtischer Liegenschaften im Rahmen einer gezielten städtischen Grundstückspolitik angesehen als „ein probates Mittel, wenn die Schaffung von bzw. die Steuerung über das Baurecht zu



umständlich ist. Diese Verträge sind einfacher zu handhaben, man kann solche Klauseln im Kaufvertrag festsetzen und man kann die Politik damit draußen halten“ (EG Kiel). Nach Naßmacher/Naßmacher (1999:388) können ganz allgemein Gemeinden, die in ihren gewerblichen Entwicklungsgebieten über Grundeigentum verfügen, „die Aufsiedlung besser steuern. Beim Verkauf der Grundstücke lassen sich wirtschaftspolitische Ziele vertraglich absichern, z.B. die Vergabe an einen interessanten Investor, ein schneller Baubeginn, die Konditionen eines eventuellen Rückkaufs“ (Naßmacher/Naßmacher, 1999:388). Eine derartige zweckspezifisch instrumentalisierte Grundstückspolitik findet freilich ihre Grenzen in der schwachen Finanzausstattung vieler Kommunen, und auch in der Tatsache, daß ein Grundstück, welches von der Kommune erworben wird, zeitnah wiederveräußert werden muß (vgl. Dillinger, 1999:44-45). Diese Erfahrung der Praxis teilt auch Büchner (1997:80) ganz generell, denn seiner Auffassung nach wäre die räumliche Einzelhandelssteuerung am „einfachsten (...) für die Städte und Gemeinden, wenn sie Eigentümer der ‚gefährlichen‘ Flächen wären“ (Büchner, 1997:80). Dann nämlich können die Kommunen mit den Investoren - sogar abgesichert durch Eintragung beschränkt persönlicher Dienstbarkeiten in das Grundbuch - zivilrechtliche Vereinbarungen treffen, die eine Nutzung des Grundstücks, die den Planungszielen entgegensteht, verhindern (vgl. Büchner, 1997:80).

Naßmacher/Naßmacher (1999:386) sind sogar der Überzeugung, daß überhaupt „die Städte nur dann Einfluß auf die Entwicklung eines Gebiets haben, wenn eine kommunale Institution über die Grundstücke verfügen“ kann und sich der Gemeinde damit die Möglichkeiten solcher privatrechtlicher vertraglicher Vereinbarungen auftun. Für Güttler/Rosenkranz (1998:86) ist zur Sicherung und Erhaltung der Zentren neben dem Einsatz des planungsrechtlichen Instrumentariums die Anwendung ergänzender Instrumente erforderlich, wobei sie „nach den bisherigen Erfahrungen vertragliche Regelungen (...) zwischen Investoren und Gemeinden“ als am besten geeignet ansehen. Noch grundsätzlicher wird Priebis (1999:253), denn aus seiner Sicht ist ganz allgemein für „eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (...) von existentieller Bedeutung, die Möglichkeiten des Einsatzes (...) von vertraglichen Vereinbarungen auszuloten.“ Leider aber ist nach der Erfahrung von Büchner die vorauszusetzende „Situation (...) jedoch höchst selten anzutreffen“ (Büchner, 1997:80), weil die Kommunen nicht in den Flächenbesitz gelangen. Naßmacher/Naßmacher (1999:386) indessen weisen im Ergebnis einer empirischen Erhebung, die sie im Jahr 1995 bei allen 170 deutschen Groß- und Mittelstädten durchgeführt haben, darauf hin, daß der Verkauf von gemeindeeigenen Gewerbeflächen durchaus übliche Praxis ist und „bei über 80 % sogar nicht nur gelegentlich, sondern häufig“ vorkommt. Danach wurden schon in den 80er Jahren in erheblichem Umfang beim „Verkauf von städtischen Grundstücken an private Wirtschaftsbetriebe (...) durch vertragliche Vereinbarungen (...) differenzierende Nutzungsanforderungen festgelegt“ (Naßmacher/Naßmacher, 1999:387). Daß die Städte über den Verkauf von altem Besitzstand hinaus aber auch heute noch in der Lage sind, Grundstücke in größerem Maßstab aufzukaufen, um dadurch ihre Steuerungskapazität gegenüber dem Einzelhandel zu erhöhen, darf angesichts ihrer derzeit extrem angespannten Haushaltslage bezweifelt werden.

Ganz unabhängig von der Frage, inwieweit solche vertraglichen Vereinbarungen in der Planungspraxis bislang angewendet werden, ist auf den grundsätzlichen Vorteil hinzuweisen, daß mit ihnen wesentlich individueller auf die einzelne Problemlage, die es zu erfassen und zu gestalten gilt, eingegangen werden kann, als dies eine abstrakte Rechtsnorm oder eine prophylaktische Plandarstellung vermag (vgl. Priebis, 1999:254). Darüber hinaus werden die beteiligten Parteien - einerseits die Kommune und andererseits die privaten Investoren, Projektentwickler, Handelskonzerne - aus dem hierarchischen Verhältnis von Prüfbehörde

und Antragsteller herausgelöst und im Rahmen der durchzuführenden Vertragsverhandlungen zu Vertragspartnern, die es für einen positiven Abschluß der Verhandlungen notwendigerweise schaffen müssen, sich auf eine für beide Seiten gewinnbringende, zumindest aber als tragbar empfundene Lösung zu verständigen (vgl. auch Priebs, 1999:254). Ein Nachteil vertraglicher Vereinbarungen kann darin bestehen, daß sie, einst als Steuerungsinstrument gedacht und abgeschlossen, leicht in Vergessenheit geraten; daher bedarf es von vornherein der Einrichtung eines über die gesamte Betriebszeit der Einrichtung funktionierenden Kontroll- und Sanktionsmechanismus, der vertragswidriges Verhalten aufdeckt und ahndet (vgl. Naßmacher/Naßmacher, 1999:399).

Neben Ludwigsburg konnte unter den Fallbeispielstädten einzig in Augsburg und Kiel ein konkretes Beispiel für die Anwendung privatrechtlicher Verträge mit einzelhandelsrelevanten Vereinbarungen entdeckt werden. Mit ihm läßt sich die wesentlich größere Vielfalt an Regelungsmöglichkeiten, die gegenüber dem Festsetzungskatalog der rechtsförmlichen Planung besteht, andeuten. Nachdem in Augsburg die Ansiedlung eines neuen Einkaufszentrums an der Peripherie der Innenstadt von der Planungsverwaltung gegen den befürwortenden stadtpolitischen Willen nicht zu verhindern war, sollte wenigstens eine „relative Verträglichkeit“ dieses Projektes erreicht werden, indem vom Investor bestimmte, in privatrechtlichen Verträgen geregelte Auflagen zugunsten der Innenstadtentwicklung zu erfüllen waren: „Neben der Finanzierung der notwendigen Verkehrserschließung rund um das Center wurde ECE verpflichtet, dauerhaft eine Pendelbuslinie zwischen Innenstadt und neuem Center zu betreiben, welche frühestens nach drei Jahren eingestellt werden darf, wenn sie von den Verbrauchern nicht angenommen wird. Außerdem muß ECE drei Jahre lang einen erheblichen Zuschuß zur Finanzierung eines City-Managers leisten, in Höhe von 75.000 DM pro Jahr“ (EG Augsburg). In Kiel hat man eingedenk der Randsortimentsproblematik und der Schwierigkeiten der Beschreibung sowie Sanktionierung von Sortimentsbeschränkungen, die mit Festsetzungen in Bebauungsplänen zu erreichen sind, im Fall der Ansiedlung eines Ikea-Möbelhauses „dahingehende Festsetzungen in einem privatrechtlichen Vertrag zwischen Ikea und der Wirtschaftsförderungsgesellschaft festgelegt“ (EG Kiel).

#### **7.6.10.2    *Allgemeine Übereinstimmung über die Notwendigkeit eines inhaltlich breit angelegten und überfachlich abgestimmten Maßnahmenpektrums zur Zentrenentwicklung***

Insgesamt scheint das vorgefundene Ergebnis, daß nur wenige Kommunen zum Zweck der Einzelhandelssteuerung auch in anderen Handlungsfeldern konkrete Aktivitäten verfolgen und diese in den betreffenden Einzelhandelsplanungsansätzen bereits perspektivisch vorausdenken sowie programmatisch konkretisieren, mit der Realität der allgemeinen Verhältnisse in Einklang zu stehen: Auch Brake/Karsten (1998:168-169) kommen in ihrer Untersuchung der (stark einzelhandelsdeterminierten) Zentrenplanungen von 12 Großstadtdregionen zu einem ähnlichen Fazit: „Zentrenfördernde Instrumentarien scheinen wenig entwickelt. In den Zentrenkonzepten (...) sind i.d.R. nur bauleitplanerische Steuerungsmöglichkeiten oder Abstimmungsprozesse zwischen Stadt und Umland zu finden; Städtebau- und Wirtschaftsförderungsinstrumente finden keine Erwähnung.“ Grundsätzlich ist den Kommunen aber anzuraten, zur Verwirklichung ihrer planerischen Überlegungen nicht nur die rechtsförmlichen Instrumente von BauGB und BauNVO in Erwägung zu ziehen, sondern auch andere Mittel zu bemühen (vgl. Naßmacher/Naßmacher, 1999:360). Zwar mag die räumliche Planung auf der „Push-Seite“, d.h. zur Verhinderung unerwünschter Ansiedlungen, über ein

überzeugendes und zielführendes Instrumentarium verfügen. Auf der „Pull-Seite“ jedoch bleibt sie letztlich nur ein unverbindliches Angebotsprogramm, welches hoffen muß, die Allokationsbedingungen des privaten Kapitals treffend in der planerischen Nutzungsqualifizierung der Standortbereiche, die für geeignet gehalten werden, antizipiert zu haben - die Städte und Gemeinden können „die Umsetzung ihrer (...) Entwicklungsziele nicht erzwingen“ (Naßmacher/Naßmacher, 1999:398). Auch im vorliegenden Kontext darf daher nicht verkannt werden, daß die durch harte ordnungs- und planungsrechtliche Maßnahmen vorzubereitende „strikte Zentrenorientierung der Einzelhandelsansiedlung zwar eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Bedingung für attraktive Innenstädte und Ortszentren ist“, sondern „die Revitalisierung und Attraktivierung (...) ein ganzes Bündel von aufeinander abgestimmten Maßnahmen unabdingbar“ erfordert (Janning, 1996:309). Generell sind für „die Erhaltung und Sicherung funktionsfähiger Innenstädte auch andere Politikbereiche gefordert (...), wie z.B. die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, die Wohnungspolitik bis hin zur Ordnungspolitik und Justizwesen“ (Güttler/Rosenkranz, 1998:81). Dies ist keineswegs nur der lokalen Stadtpolitik, sondern auch den übergeordneten Politikebenen abzuverlangen. Auf allen Handlungsebenen muß die öffentliche Administration bzw. muß der Gesetzgeber aber besonders darauf achten, Zielkonflikte zu vermeiden und die Maßnahmen bzw. Rechtsvorschriften und sonstigen Regelungen so zu gestalten, daß sie zueinander nicht kontraproduktiv wirken (vgl. ExWoSt-Informationen 20.5-6, 1999:9). Auf kommunaler Ebene bestehen hierbei insbesondere „zwischen Stadtplanung und Wirtschaftsförderung teilweise kontroverse Ansichten“ (ExWoSt-Informationen 20.5-6, 1999:9).

Ganz übereinstimmend wird also in der fachlichen Diskussion, die um Einzelhandelszentrenkonzepten geführt wird, die Notwendigkeit gesehen, nicht alleine auf planungsrechtliche Instrumente zu setzen, sondern bei der räumlichen Steuerung der Einzelhandelsfunktion - und insgesamt bei der Zentrenentwicklung - ein vielschichtiges Vorgehen anzustreben (vgl. etwa auch Blatt/v. Raczeck, 1998:204; Junker/Kruse, 1998:138; Brake/Karsten, 1998:169). Die Standortwahl der Einzelhandelsunternehmen im Spannungsfeld zwischen Zentren und städtebaulich nicht-integrierten Standorten gehorcht nicht nur der planungsrechtlichen Zulässigkeit, sondern auch noch weiteren Bestimmungsfaktoren, die zum Teil auch durch die Kommunen beeinflußt werden können. Die im folgenden aufgeführten Maßnahmen erscheinen als geeignet, flankierend neben dem oder in der Subsequenz des Einzelhandelszentrenkonzepts eingesetzt zu werden, um einerseits die Standortattraktivität der städtebaulich peripheren Ansiedlungsbereiche für Einzelhandelsnutzungen zu schmälern und andererseits die Standortattraktivität der Zentren und integrierten Standorte selbst zu erhöhen sowie insgesamt positive Rahmenbedingungen für eine zukünftig stärker zentrenorientierte städtische Einzelhandels- und Raumentwicklung zu schaffen (vgl. etwa Janning, 1996:309; Franz/Richert/Weilepp, 1997:67-68; Brake/Karsten, 1998:169; Junker/Kruse, 1998:138; Blatt/v. Raczeck, 1998:205-216; Runkel, 1999:256):

- Sicherstellung einer guten Erreichbarkeit der Innenstadt und der Subzentren gleichermaßen für den Kraftfahrzeugverkehr, den öffentlichen Verkehr und den Rad- sowie Fußgängerkehr durch entsprechende Verkehrsplanungsmaßnahmen. Diese müssen auch den ruhenden Verkehr bedenken und insbesondere darauf angelegt sein, für den Kraftfahrzeugverkehr ausreichende Parkmöglichkeiten in fußläufiger Entfernung zu den Zentrenbereichen zu schaffen (vgl. Junker/Kruse, 1998:138-139; Franz/Richert/Weilepp, 1997:67-68).

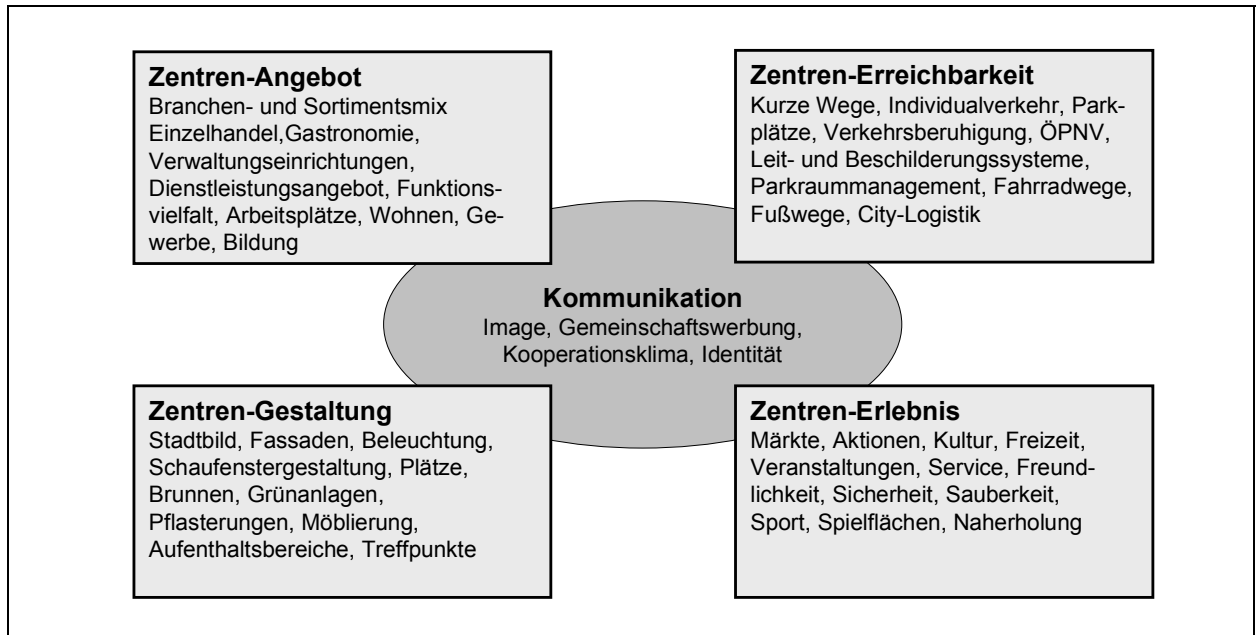
- Auch für den Wirtschaftsverkehr müssen die Verkehrsbedingungen so verbessert werden, daß in den Zentrenbereichen eine problemlose Warenbelieferung und Entsorgung der Betriebe gewährleistet ist, welche die Aufenthaltsqualität für Passanten nur möglichst geringfügig beeinträchtigt; der Aufbau von City-Logistik-Projekten kann hierzu beitragen (vgl. Janning, 1996:309; Klein-Vielhauer, 2001).
- In städtebaulich integrierter Lage ansiedlungswillige Betriebe sollten von einer Investition in bestehende Zentren nicht durch überzogene Stellplatzablöseauflagen abgeschreckt werden (vgl. Brake/Karsten, 1998:169), sondern mit ihnen sollten, ausgehend von einer flexiblen Grundhaltung, individuelle Vereinbarungen im Einzelfall getroffen werden.
- Die Zentren sollten sich durch ein hohes Niveau an Sicherheit und Sauberkeit auszeichnen, das zumindest subjektiv von den Besuchern als solches wahrgenommen werden sollte. Das kann mit ordnungsrechtlichen Maßnahmen, aber auch mit Qualifikationsinitiativen, die auf den lokalen Arbeitsmarkt gerichtet sind (z.B. zur Einrichtung von „Service- und Sicherheits-Streifen“ o.ä.), erreicht werden (vgl. Janning, 1996:309; Junker/Kruse, 1998:138-139; Franz/Richert/Weilepp, 1997:67-68).
- Durch Subventionierung von Ladenmieten in städtischen Liegenschaften kann, beispielsweise durch das Amt für Wirtschaftsförderung, ein Beitrag geleistet werden, auch in höher frequentierten Zentrenbereichen tragbare Geschäftsmieten zu erreichen. Niedrige Mieten können insbesondere der Ansiedlung von Existenzgründern zugute kommen oder eine gezielte Ansiedlung von Geschäften erleichtern, welche den Branchenmix besonders bereichern (vgl. Brake/Karsten, 1998:169; Janning, 1996:309). Durch ein lokal aufgelegtes Programm könnte mit dem selben Ziel durch Mietzuschüsse auch die Höhe der aufzubringenden Gewerbemiete für Geschäftsräume gemindert werden, die sich nicht in städtischem Eigentum befinden.
- In einer „Kampagne für die Stadt“ könnte eine Aktivierung des Bürgerwillens im Sinne der Zentrenerhaltung vorgenommen werden (vgl. Junker/Kruse, 1998:138-139; Franz/Richert/Weilepp, 1997:67-68). Hier geht es darum, die Zentren der eigenen Stadt samt ihrer Nutzungsangebote in der subjektiven Wahrnehmung der Bewohner wieder stärker zu verankern und im individuellen Entscheidungsfeld über Aktivitätsgelegenheiten, sei es zum Konsum, zur Investition oder zum bürgerlichen Engagement, an exponierter Stelle zu positionieren. Den Rahmen dazu könnte eine City-Management-Initiative bieten.
- Durch die gezielte Inwertsetzung bisher untergenutzter Flächen innerhalb oder am Rand der zentralen Standortbereiche können Flächenpotentiale bereitgestellt werden, die auch den Ansprüchen von Großprojekten genügen (vgl. Junker/Kruse, 1998:138-139; Franz/Richert/Weilepp, 1997:67-68).
- Eine Aufwertung des öffentlichen Raumes stiftet erhöhte Aufenthaltsqualität und trägt damit sowohl zu einer Verlängerung der Aufenthaltsdauer der Kunden, als auch zu einer Erhöhung der Besucherzahl bei. Zur Verbesserung des Erscheinungsbildes müssen zeitgemäße Gestaltungselemente eingesetzt werden, die etwa die Beleuchtung, die Begrünung, die Möblierung, die Spieleinrichtungen, die Beschilderung oder den Bodenbelag betreffen (vgl. Junker/Kruse, 1998:138-139; Franz/Richert/Weilepp, 1997:67-68). Auch die Pflege und Gestaltung der Häuserfassaden trägt zu einer Aufwertung des öffentlichen Raumes bei. Die Verantwortung liegt dabei aber im wesentlichen in den Händen der privaten Eigentümer und Mieter. Hier können Städtebauförderungsmittel eingesetzt werden, allerdings können diese in substantiellem Umfang nur noch in den Neuen Ländern abgerufen werden (vgl. Brake/Karsten, 1998:169).

- Das kulturelle Angebot in den Zentren sollte gezielt vergrößert werden. Zum einen kann dies durch den vermehrten Besatz mit entsprechenden Einrichtungen geschehen, zum anderen kann dies erfolgen, indem vermehrt kulturelle Veranstaltungen angeboten und gezielt in den Zentren durchgeführt werden. Die Städte besitzen hier eine Fülle von Gestaltungs- und Fördermöglichkeiten, um das Angebot zu verbreitern und damit zu einer Nutzungsdiversifizierung der Zentren beizutragen, die sich positiv auf ihre Frequentierung auswirkt (vgl. Junker/Kruse, 1998:138-139; Franz/Richert/Weilepp, 1997:67-68).
- Ansiedlungsinteressierte Investoren sollten in einer speziellen Projektkoordinationsstelle für Innenstadt- oder sonstige Zentrenprojekte alle relevanten Verwaltungsdienstleistungen der Stadt gebündelt angeboten bekommen, so daß sich ein verfahrensbeschleunigender Effekt einstellt. Dieser ist durch eine verwaltungsintern zu vereinbarende Behandlungspriorität für Projekte, die städtebaulich integrierte Standorte einnehmen, ggf. auch für das behördliche Genehmigungsverfahren zu erreichen (vgl. Brake/Karsten, 1998:169).
- Zentrenorientiert ansiedelnde Betriebe könnten auch bevorzugt bei der Vergabe von Fördermitteln berücksichtigt werden, bzw. gezielt auf exklusiv dafür bestehende Möglichkeiten aufmerksam gemacht werden. Bislang begrenzt sich die mögliche Förderung auf eine 10 %ige Investitionszulage für kleine und mittelständische Betriebe in Innenstadtlagen in den Neuen Bundesländern, sowie auf Betriebe, die im Rahmen der Erfüllung von Denkmalschutzaufgaben bei der baulichen Gestaltung ihrer Immobilie einen „innenstadtbedingten Mehraufwand“ betreiben müssen (vgl. Blatt/v. Raczeck, 1998:204).
- In Fällen, in denen die Bedeutung der betreffenden Stadt als Badeort oder touristisches Gebiet argumentativ ins Feld geführt werden kann, ist aufgrund bestehender Sonderregelungen die Einführung räumlich differenzierter Ladenöffnungszeiten möglich. Denjenigen Betrieben, die innerhalb der Zentren angesiedelt sind, könnte mit der Ausdehnung der zulässigen Geschäftsstunden ein Vorteil verschafft werden (vgl. Brake/Karsten, 1998:169).
- Ebenso könnten die in Zentren situierten Einzelhandels- und Gastronomiebetriebe von einer großzügig gehandhabten Vergabe von Genehmigungen für den Außenbetrieb bzw. für die Sondernutzung des Straßenraumes profitieren.
- Die Einführung von Stadtmarketing bzw. City-, Subzentren- oder Quartiers-Management kann zur Revitalisierung der Zentren beitragen. „Dies soll auf der Grundlage neuer Formen der besonders intensiven Zusammenarbeit und der Konsensfindung zwischen den Stadtverwaltungen und dem privatwirtschaftlichen Sektor erfolgen, welche in der Erarbeitung einer verbindlichen, an den örtlichen Erfordernissen orientierten und überfachlichen Einzelhandelsstrategie münden soll“ (Blatt/v. Raczeck, 1998:204). Alle relevanten Nutzer und Akteure müssen zu einer Allianz der Zentrenförderung zusammenfinden (vgl. Brake/Karsten, 1998:169; Janning, 1996:309) und partnerschaftlich für die Ergreifung der örtlich zur Zentrenförderung geeigneten Maßnahmen eintreten, beispielsweise im Hinblick auf die gezielte Profilierung des Branchenmixes, die Koordination von Öffnungszeiten, die Durchführung von Werbe- und Veranstaltungsaktionen, die Erhöhung von Sicherheit, Service und Sauberkeit, oder die Einrichtung eines Systems der (anteiligen) Parkgebühren-Rückerstattung (vgl. Junker/Kruse, 1998:138-139; Franz/Richert/Weilepp, 1997:67-68, Brake/Karsten, 1998:169).

Der Einzelhandel ist nach wie vor die Leitfunktion von Innenstadt und Subzentren. An dieser Stelle kann nicht auf sämtliche Maßnahmenfelder und Einzelaktivitäten eingegangen werden, die in der gegenwärtig breit geführten Diskussion um die Erhaltung der städtischen Zentren

als zielführend erachtet werden. Anhaltspunkte gibt aber die Abbildung 7-10, in welcher schlagwortartig die Strategieelemente aufgeführt sind, von denen die Fachdebatte erwartet, daß sie, in der richtigen Kombination und Ausprägung, eine Zentrenentwicklungsplanung zum Erfolg führen können (vgl. BayStWiVT, 1999:8 und 13; Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, 1999:146; BAG, 1995:50-55).

**Abbildung 7-10: Elemente eines attraktiven Stadtteilzentrums**



Quelle: Veränderte und ergänzte Darstellung nach BayStWiVT, 1999:8.

Die Zentren(re)vitalisierung ist per se eine überfachlich zu bedenkende Aufgabe, es kommt „darauf an, einen sektorübergreifenden und integrierenden Ansatz zu verfolgen“ (Blatt/v. Raczeck, 1998:204). Wie unschwer aus der Abbildung 7-10 abgeleitet werden kann, hat der operative örtliche Zentrenplanungsprozeß bzw. hat ein aktives Stadtteil- und Zentrenmanagement im Sinne eines ganzheitlichen Vorgehens eine ganze Reihe verschiedener Teilkonzepte zu erarbeiten und aufeinander abzustimmen. Als primus inter pares ist der Einzelhandelsfunktion Aufmerksamkeit zu schenken. Umgekehrt muß in der einzelfachlichen Diskussion der Einzelhandelssteuerung und -entwicklung mitbedacht werden, wie sich die vorgesehenen Maßnahmen in die übergeordnete Aufgabe der umfassend verstandenen Zentrenentwicklung einordnen. Deren Vielfalt an möglichen Aktionsfeldern konnte hier nur grob angerissen werden.

### 7.6.10.3 Grundsätze der Maßnahmengestaltung und Maßnahmenanwendung

Unabhängig vom konkreten Gegenstand können bestimmte Grundsätze der Maßnahmengestaltung und -anwendung formuliert werden:

- Für jede Aktivität, die ins Auge gefaßt wird, sollte stets geprüft werden, ob sie zu einem Modell- oder Demonstrativvorhaben für Forschungs- und/oder Förderungsprogramme gemacht werden kann, die von verschiedenen übergeordneten Institutionen immer wieder aufgelegt werden.

- Gleichfalls ist jeweils zu prüfen, ob die betreffende Aktivität im Rahmen von public-private-partnership durchgeführt werden könnte, um auf diese Weise eine aktive Einbeziehung privaten Kapitals zu erreichen und unter Berücksichtigung originärer öffentlicher Interessen in sachliche Mitverantwortung zu bringen, was sich wiederum motivationssteigernd auswirkt (vgl. Junker/Kruse, 1998:138-139; Franz/Richert/Weilepp, 1997:67-68).
- Nach einer Prüfung der Fördermittel unterschiedlicher Quellen, die für eine Maßnahmen in Frage kommen, sollte man sich um deren Bündelung bemühen. Ein solches integrierendes Maßnahmenkonzept verfolgt „das Ziel, durch koordinierten und gebündelten Einsatz von Finanzen unterschiedlicher Investitions- und Förderhilfen einen Kumulations- und Synergieeffekt zu erreichen“ (Güttler/Rosenkranz, 1998:88) und könnte räumlich auf die Geschäftszentren der Stadtteile konzentriert werden. Insbesondere ist an eine Verzahnung der Mittel der Städtebauförderung mit den Mitteln der Wirtschaftsförderung, und/oder denjenigen des Verkehrswegebau zu denken, die sogar noch mit spezifischen Förderprogrammen der Länder und Gemeinden verknüpft werden könnten (vgl. Güttler/Rosenkranz, 1998:88).
- Insgesamt sollten die vorgesehenen Maßnahmen weniger hoheitlich als im Geiste einer persuasiven Strategie und durch freiwillige vertragliche Vereinbarungen durchgeführt werden. Einer solchen Strategie geht es darum „eine geordnete Entwicklung der Raumstruktur durch Beratung, Überzeugung und Konfliktmoderation zu erreichen“ (Pribs, 1999:253).

#### **7.6.10.4    *Geeignete Maßnahmen zur Zentrenstärkung, die der Änderung übergeordneter Rahmenbedingungen bedürfen***

Abschließend ist darauf hinzuweisen, daß noch eine ganze Reihe weiterer Maßnahmen grundsätzlich als sinnvoll und möglich scheinen, die jedoch außerhalb der Gestaltungsreichweite der Kommunen liegen, oder aber doch zumindest der Änderung übergeordneter Rahmenbedingungen, beispielsweise des nationalen Rechts, bedürfen, um von den Kommunen ergriffen werden zu können. Die in der Literatur geführte Diskussion kreist dabei um die Möglichkeit der Einführung folgender Maßnahmen:

- Errichtung eines Fördersystems für den mittelständischen Einzelhandel bzw. für Nahversorgungsbetriebe, das durch Abgaben, welche bestimmte Betriebstypen des großflächigen Einzelhandels zu leisten haben, finanziert wird. Speziell zu diesem Zweck berufene Kommissionen, zusammengesetzt z.B. aus örtlichen Vertretern der Wirtschaftskammern, der Einzelhandelsverbände, der Werbegemeinschaften, und des kommunalen polit-administrativen Komplexes, verwalten die Abgaben und nehmen die Umverteilung der Mittel vor. Nach dem bislang in Europa einzigartigen französischen Vorbild des „Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce – FISAC“ besteht dabei die Förderung „nicht in direkten Betriebszuschüssen, sondern z.B. in Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung (Kompetenzerhöhung der Kaufmannschaft), der individuellen Beratung („Store-Check“) oder der Verbreiterung der gemeinsamen Informationsbasis (Gutachtenfinanzierung)“ (Blatt/v. Raczeck, 1998:204). Es wird aber auch an die Einführung einer noch darüber hinausgehenden, allgemeinen Ausgleichsabgabe gedacht (vgl. Bleyer, 1999:139). Die Idee einer lageabhängig differenziert zu erhebenden Grundsteuer, welche städtebaulich integrierte Einzelhandelsprojekte besserstellt, weist in eine ähnliche Richtung (vgl. Hatzfeld/Roters, 1998:533).

- Schaffung der notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen für die Übertragung des Modells der „Business Improvement Districts“, das bisher vor allem in Noramerika erfolgreich praktiziert wird, auf Deutsche Städte: Wesentliches Element dieses Modells eines freiwilligen Zusammenschlusses vor allem von Gewerbetreibenden und Grundeigentümern, die in einem bestimmten Standortraum tätig sind, zu einer nicht-staatlichen BID-Gesellschaft ist eine Zwangsabgabe, die zusammen mit der Grundsteuer von der Kommune eingezogen und zur Finanzierung privat organisierter Revitalisierungsmaßnahmen im vollem Umfang an die BID-Gesellschaft weitergeleitet wird (vgl. MSWKS, 2001:5). Es handelt sich damit um eine freiwillig vereinbarte Selbstbesteuerung, welche allerdings dadurch einen verbindlichen Rahmen erhält, daß die Kompetenz zu deren Erhebung in den Händen der Kommune liegt und damit hoheitlich erfolgt sowie repressiv durchgesetzt werden kann. Die finanziellen Mittel werden von der Kommune „nach Durchführung eines speziellen durch Landesgesetze geregelten Verfahrens für einen festgelegten Zeitraum (meist 5 Jahre) von allen Grundeigentümern des Quartiers als zweckgebundene Zwangsabgabe eingefordert“ (MSWKS-NW, 2001:5), so daß die BID-Gesellschaft mehrere Jahre lang über eine verlässliche und vorkalkulierbare Einnahmequelle zur selbständigen Bewirtschaftung verfügt. Die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen der Revitalisierungsmaßnahmen, die von den privaten Akteuren dann gemeinschaftlich in ihrem BID verfolgt werden, deckt sich weitgehend mit jenen, die im Bereich des Stadtmarketings bzw. des City- und Zentrenmanagements diskutiert werden (vgl. MSWKS, 2001:20; vgl. Abbildung 7-10). In Deutschland stellt sich aber insbesondere die Frage, auf welcher rechtlichen Grundlage der Eigentumseingriff, der mit der BID-Abgabe verbunden ist und ggf. auch gegen den Willen des Betroffenen durchgesetzt wird, erfolgen könnte. Zudem wären rechtliche Grundlagen zur Verfahrens- und Organisationsregelung der Gründung und der Arbeit von BID-Gesellschaften (Konstitution eines BID, Organe, Öffentlichkeitsbeteiligung, Tätigkeitsbereiche) sowie zur Klärung ihres Verhältnisses zur Kommune (Aufsicht) zu schaffen. Nach gegenwärtigen Einschätzungen sind die mit der Einrichtung von BIDs verbundenen verfassungsrechtlichen Probleme grundsätzlich lösbar (vgl. MSWKS, 2001:6; BCDS 2003), so daß ihre Einführung auch in Deutschland erfolgen könnte, wenn die notwendige Rahmengesetzgebung - auf Länderebene - vorgenommen würde. Dabei wäre jedoch auf die Erhebung einer Sonderabgabe, nicht aber einer Steuer, eines kommunalabgabenrechtlichen Beitrags oder einer Gebühr abzustellen (vgl. MSWKS, 2001:40).
- Einführung eines Bewirtschaftungszwangs für die normalerweise kostenfreien Parkflächen von Einzelhandelsbetrieben in städtebaulich nicht-integrierter Standortlage, der entweder durch den Inhaber des betroffenen Betriebs wahrgenommen wird, oder aber durch die Kommune. Ergänzend oder alternativ kann auch die Errichtung oder der Betrieb solcher Anlagen mit einer besonderen Steuer oder Abgabe zugunsten der Kommunen belastet werden (vgl. Blatt/v. Raczeck, 1998:204). Alle genannten Maßnahmen erfordern allerdings eine vorherige gesetzgeberischer Initiative, was sie zum Gegenstand übergeordneter politischer Erwägungen macht (vgl. Blatt/v. Raczeck, 1998:204). In diesem Zusammenhang ist auch die aktuell vom Bundestag beschlossene Änderung des Straßenverkehrsgesetzes erwähnenswert: Wenn die Neuregelung die erforderliche Zustimmung im Bundesrat erhält, können die Kommunen nach dem erwarteten Inkrafttreten im Jahr 2004 künftig flexiblere Modelle zur Parkraumbewirtschaftung verwirklichen und auch in Zonen, die einer Parkraumbewirtschaftung unterliegen, gebührenfreie Kurzzeitparkplätze (z.B. 15 oder 30 Minuten) einrichten (vgl. HDE, 2003). Bisher war die Erhebung einer



Parkgebühr in parkraumbewirtschafteten Zonen nach dem Straßenverkehrsgesetz zwingend vorgeschrieben.

- Umgekehrt könnten die in Zentren ansiedelnden Betriebe von den Bau- bzw. Ablösekosten für Parkplätze befreit werden. Sollte sich der Bau von zentrennahen Stellplätzen als unabdingbar notwendig erweisen, könnten diese dann durch die Parkplatzabgaben bzw. Steuern der peripheren Betriebe finanziert werden. Ein Ausgleich unterschiedlicher Standortbedingungen erscheint nicht ungerechtfertigt, wenn man bedenkt, daß die Herstellungskosten eines Parkplatzes im Stadtzentrum ungefähr zehnfach so hoch sind, wie diejenigen eines Parkplatzes in peripherer Standortlage (vgl. Blatt/v. Raczek, 1998:204).
- Ebenfalls zur speziellen Verbesserung der Standortbedingungen in zentralen Lagen wird die Einführung von differenzierten Ladenöffnungszeiten, die zum Vorteil der städtebaulich integrierten Geschäfte ausgelegt sind, diskutiert. Betriebe in peripherer Standortlage hätten diesen gegenüber mit einem geringeren Volumen an wöchentlichen Öffnungsstunden zu rechnen. In einigen europäischen Staaten, z.B. in Portugal und Großbritannien, wird dies bereits praktiziert (vgl. Blatt/v. Raczek, 1998:204).
- Im Hinblick auf die dauerhafte Einhaltung von Festsetzungen über den Verkaufsflächenumfang sowie das Sortiment durch großflächige Einzelhandelsbetriebe, die nicht-integriert situiert sind, könnten Baurechte vergeben werden, die auf eine bestimmte Zeit begrenzt sind (vgl. ExWoSt-Informationen 20.5-6, 1999:21; Bleyer, 1999:139). Deren - kurzzyklische - Verlängerung könnte dann in Abhängigkeit des unter Beweis gestellten „Wohlverhaltens“ in der vorangegangenen Periode verhandelt werden.
- So wünschenswert es auch wäre, generell Maßnahmen zu ermöglichen, die einer Internalisierung externer Kosten, welche von einem Vorhaben ausgehen, dienen, so gering ist gegenwärtig noch die Aussicht darauf. Obwohl vielfach diskutiert - es sei an die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren oder einer Flächenversiegelungsabgabe erinnert, denen auch positive Effekte für eine zentrenorientierte Einzelhandelsentwicklung zugeschrieben werden können - gibt es bislang nirgends greifbare Ergebnisse. Ohnehin berührt dies „globale Politikinhalte, die einer nationalen oder sogar internationalen gesetzlichen Regelung bedürfen, d.h. den Kommunen steht hier keine Gestaltungsmöglichkeit offen, sondern sie können ggf. nur den Verwaltungsvollzug einmal getroffener Regelungen übernehmen“ (Blatt/v. Raczek, 1998:204).

Runkel (1999:255) spannt den Rahmen noch weiter auf, wenn er die Notwendigkeit der Schaffung neuer Möglichkeiten der hoheitlichen Beeinflußbarkeit der Zentrenentwicklung und ganz allgemein der Siedlungsentwicklung diskutiert: Seiner Überzeugung nach müssen die öffentlichen und privaten Einzelentscheidungen über Bodennutzung und Investition, deren Summe schließlich die konkrete Siedlungsentwicklung manifestiert, von politischen Entscheidungen über wirtschaftliche und steuerliche Rahmenbedingungen - viel mehr noch als durch die öffentliche Planung - beeinflusst werden, z.B. in Bezug auf Einkommen und Vermögen, Wirtschaftsabläufe und Gewinnerwartungen, Bodenpreise, Mobilitätskosten, sowie direkte und indirekte Bausubventionen. „Wer die Siedlungsentwicklung der kommenden Jahrzehnte unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten gegenüber der bisherigen Entwicklung ändern will, muß daher bei diesen Rahmenbedingungen und nicht in erster Linie beim Planungsrecht ansetzen“ (Runkel, 1999:255). Für Prieb (1999:251) ist in diesem Zusammenhang unabstreitbar, „daß eine der Nachhaltigkeit verpflichtete Planung gelegentlich ‚weh tun‘ muß, um die Zersiedlung von Freiräumen oder die Entstehung diffuser Verkehrsströme zu verhindern.“ Auch Hatzfeld/Roters (vgl. 1998:521) fürchten, daß sich die Ursachen für die

funktionale und räumliche Verselbständigung städtischer Nutzungen bestenfalls zum Teil im Einflußbereich der öffentlichen Planung befinden und daher aus dieser Richtung nur partiell beeinflußt werden können: Die boden-, steuer- und emissionsschutzrechtlichen Rahmenbedingungen spielen eine mindestens ebenso wichtige Rolle, wie die öffentliche Verkehrs- und Flächenpolitik durch die Bauleitplanung. Auch speziell im Hinblick auf die Einzelhandelsfunktion dürfen sich die Maßnahmen nicht allein auf das Feld des Planungsrechts beschränken, denn da „die räumliche Dezentralisierung von Dienstleistungsstandorten ein im Kern ökonomischer Prozeß ist, müssen Ansätze zur räumlichen Reintegration derartiger Einrichtungen auch vorwiegend ökonomische Wirksamkeit entfalten“ (Hatzfeld/Roters, 1998:533). Im übergeordneten politischen Prozeß müssen daher speziell auch für das Problemfeld der räumlichen Einzelhandelsentwicklung Rahmenbedingungen geschaffen werden, auf deren Grundlage den städtebaulich integrierten Standortbereichen im Wettbewerb mit den peripheren Standortbereichen wieder zu gleichwertigen Ausgangsbedingungen in der Konkurrenz um Unternehmen verholfen werden kann (vgl. Franz/Richert/Weilepp, 1997:67-68; Hatzfeld/Roters, 1997:41; Junker/Kruse, 1998:138-139). Zum gegenwärtigen Zeitpunkt besteht daher perspektivisch die Oberzielsetzung entsprechender politischer Initiativen in der „komparativen Verteuerung von städtebaulich nicht integrierten Standorten“ (Hatzfeld/Roters, 1998:533). Der Wettbewerb der Unternehmen untereinander wird hiervon allerdings nicht berührt, lediglich wird die Arena neu bestimmt, in denen dieser Wettbewerb ausgetragen werden kann.

All den bisher vorgebrachten vielfältigen Ideen zum Trotz sehen Hatzfeld/Roters (1998:534) die Debatte der oben skizzierten Handlungsmöglichkeiten bislang „wenig ergebnisorientiert verlaufen“, weil sie sehr schnell in Auseinandersetzungen über das Bodenrecht sowie die Sozialpflichtigkeit von Eigentum münden und mit Verweis auf die verfassungsrechtlichen Implikationen schnell mundtot gemacht werden können. „Gleichwohl muß die Diskussion fortgesetzt werden“ (Hatzfeld/Roters, 1998:534), wenn die räumliche Einzelhandelsentwicklung sowie die übergeordnete allgemeine Siedlungsentwicklung stärker als bisher den Prinzipien der Nachhaltigkeit unterworfen und die Kommunen mit entsprechenden neuen Steuerungsinstrumenten ausgestattet werden sollen. Auch wenn diese Diskussion hier nicht weiter geführt werden kann, unterstreichen doch die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung, daß auch und gerade aus der Perspektive der Einzelhandelsfunktion dazu eine Notwendigkeit besteht.

#### **7.6.11 Allgemein-abstrakte Ausnahmeregelungen**

Für die zielkonforme Überführung von Planungsinhalten in gebaute Realität ist es ausschlaggebend, daß die Entscheidung über den jeweiligen konkreten Einzelfall in der Rationalität des Planungskonzepts, das den Allgemeinfall regelt, erfolgt. Es muß also eine inhaltliche Kongruenz von strategischer und operativer Planungsebene bzw. Umsetzung bestehen. Im vorliegenden Zusammenhang stellt sich daher die Frage, in wie weit die betrachteten Planungsansätze selbst schon Ausnahmemöglichkeiten in Aussicht stellen oder gar allgemein statuieren, die ihren originären Zielsetzungen zuwiderlaufen. Eine weitere Frage im Hinblick auf die Stringenz der Planungsansätze ist, ob bestimmte konkrete Projekte, die in den Fallbeispielstädten zum Zeitpunkt der Erarbeitung der Einzelhandelszentrenkonzepte virulent waren, von deren Bestimmungen bewußt ausgenommen werden.

Insgesamt waren zu diesen Fragen in den Fallbeispielstädten unterschiedliche Haltungen festzustellen, wie sie einerseits durch die in Bochum und andererseits durch die in Braunschweig vertretene Grundposition aufgezeigt werden können: In Bochum werden keinerlei Ausnahmeregelungen thematisiert, vielmehr wird betont, nur wenn die vom Einzelhandelszentrenmodell vorgegebenen Zulässigkeitspfade „weiter konsequent beschritten werden, kann es gelingen, die Zentrenstruktur der räumlichen Ordnung zu erhalten und zu stärken“ (Bochum, Konzept, S. 22). Demgegenüber sind in Braunschweig Ausnahmen ausdrücklich möglich, dort kann - ganz allgemein - vom „Grundsatz des Zentrenkonzeptes (...) in einem besonders begründeten Einzelfall abgewichen werden“ (Braunschweig, ZKE, S. 22). Gleichwohl ist es für den Projektträger dann notwendig, „durch anerkannte Gutachter im einzelnen nachzuweisen, daß eine Beeinträchtigung oder gar Gefährdung der Zentren nicht zu befürchten ist“ (Braunschweig, ZKE, S. 22). Dies entspricht dem allgemeinen Zulässigkeitsvorbehalt des atypischen Sonderfalls von § 11 Abs. 3 BauNVO auf rechtsförmlicher Ebene. Darüber hinaus wird in Braunschweig als allgemeine Ausnahmeregelung festgelegt, daß „in Gewerbegebieten im Einzelfall ausnahmsweise auch Verkaufs- und/oder Ausstellungsflächen zulässig [sind], wenn sie in unmittelbarem Zusammenhang mit der am Standort erfolgenden Herstellung oder Weiterverarbeitung von Waren und Gütern stehen und von untergeordneter Größe sind“ und wenn es sich darüber hinaus auch nicht um einen reinen Lagerverkauf handelt (Braunschweig, ZKE, S. 23). Auch in Erfurt ist man zu Ausnahmen bereit: Zwar soll außerhalb der Innenstadt grundsätzlich keine Verkaufsflächenausweitung mehr erfolgen, wenn Vorhaben allerdings der Versorgung neuer Wohnbaustandorte dienen oder wenn es sich um „Einzelfälle, die mit besonderen Leistungen für die Stadt verbunden sind“, handelt, können sie dennoch realisiert werden (Erfurt, StRaB 1996:16).

Auf die Generalaussagen sowie die einzelnen Ausnahmebestimmungen, welche einige Kommunen innerhalb ihrer Systeme der sortiments- und größenabhängigen Einzelhandels-Standortsteuerung formuliert haben, ist bereits an anderer Stelle eingegangen worden (vgl. Kapitel 7.5.4 und 7.5.5). Hierbei handelt es sich auch nicht um Ausnahmeregelungen, welche das Steuerungsbemühen des Planungsansatzes in Frage stellen, denn als Ausnahmen werden dort von vornherein ausdrücklich nur solche Vorhaben als ansiedlungsfähig betrachtet, denen es im prognostischen Einzelnachweis gelingt, ihre Vereinbarkeit mit den Zielsetzungen einer zentrenorientierten Einzelhandelsentwicklung zu belegen. Tatsächlich sind in diesen Fällen lediglich diejenigen Ausnahmemöglichkeiten angesprochen, die ohnehin und ausdrücklich im Bereich der rechtsförmlichen Planungs- bzw. Zulässigkeitsprüfung bestehen – nämlich solche für Einzelhandelsvorhaben ohne negative städtebauliche Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO, die demzufolge auch außerhalb von Zentren angesiedelt werden können.

In 21 Fallbeispielstädten waren entweder keinerlei allgemeine Ausnahmeregelungen vorgesehen (Augsburg, Cottbus, Freiburg, Köln, Magdeburg, Mülheim, Rostock, Münster, Bochum, Dortmund) oder es lagen keine entsprechenden Angaben vor (Berlin, Bremen, Frankfurt, Hagen, Hamburg, Hildesheim, Kiel, Leipzig, Ludwigshafen, Mannheim, Witten).

Einen Übergangsfall von der allgemein-abstrakten Formulierung von Ausnahmetatbeständen zur einer konkret-projektorientierten Ausnahmegewährung, die bereits in den Planungsansatz inkorporiert ist, stellt das Beispiel Würzburg dar. Hier werden entgegen der eigentlichen Absicht explizit zwei bestimmte großflächige Einzelhandelsbetriebe - der Typus ist spezifi-

ziert, der konkrete Anbieter jedoch unbestimmt - zur Ansiedlung in nicht-integrierter Standortlage noch vorgesehen, obwohl die Zentrenrelevanz ihrer Sortimente (Bürofachmarkt und Baby/Spielzeugmarkt) den eigenen Planungszielen widerspricht. Vermutlich aufgrund der Tatsache, daß es in Würzburg bislang an einem Angebot der fraglichen Branchen fehlt, wird davon ausgegangen, daß von diesen beiden neuen Märkten keine negativen Auswirkungen ausgehen werden. Immerhin aber können sonstigen Ausnahmehorhaben nur dann zugelassen werden, „wenn diese stadtplanerisch vertretbar sind und in ihren Auswirkungen auf andere Standorte inklusive Innenstadt überprüft und für nicht relevant bewertet werden“ (Würzburg, RK 2000:4).

#### **7.6.12 Faktische Ausnahmegewährungen / Ausnahmeregelungen für aktuelle Großprojekte oder Ausweisungsvorhaben**

In einigen wenigen Fällen waren sogar Ausnahmegewährungen für bestimmte (Einzelhandelsgroß-)Projekte, die sich zum Zeitpunkt der Erarbeitung der betreffenden Planungsansätze in fortgeschrittener Vorbereitung befanden, festzustellen. Deren Realisierung sollte absichtlich noch nicht den Bestimmungen des jeweiligen Einzelhandelszentrenkonzepts unterworfen werden oder es sollten für sie jedenfalls Sonderregelungen greifen:

- Wenn im Dortmunder Einzelhandelszentrenkonzept im Hinblick auf die planerische Fassung und Weiterentwicklung der vorhandenen drei Sondergebietsstandorte, die allesamt nicht-integriert situiert sind, für das Sondergebiet Aplerbeck-Ost u.a. ausdrücklich Überlegungen formuliert werden, inwieweit „ausnahmsweise zusätzliche zentrenschädliche Sortimente in begrenztem Umfang ausschließlich im Rahmen der Bestandssicherung vorhandener Betriebe zugelassen werden können, wie z.B. für Decathlon oder TopTec,“ dann ist das ein Widerspruch in sich, der die Regelungsstringenz des gesamten Planungsansatzes schon in dessen Geburtsstadium untergräbt. Er wird dadurch ohne Zwang diskreditiert, selbst wenn im genannten Zusammenhang gefordert wird, daß diese Erweiterungen gutachterlich im Einzelfall zu prüfen sind und diese Prüfung „sich an den Zielen des Einzelhandelskonzepts zu orientieren“ hat (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 1999:20).

Im Dortmunder Beispiel besteht daneben aber ein weiterer, noch deutlicherer Bruch der inneren Planungsstringenz, indem zwar ausdrücklich vorgesehen ist, zum Schutze der bestehenden Zentrenstruktur keine weiteren Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel in städtebaulich nicht-integrierter Lage mehr auszuweisen, dann aber in Bezug auf die Ansiedlung zusätzlicher Baumärkte festgestellt wird, daß als „weiterer Standort für eine Neueröffnung (...) die Fläche Gneisenau-Ost in Betracht kommt, da in den nördlichen Dortmunder Stadtbezirken eine Versorgungslücke besteht“ (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 1999:22). Dies bedeutet tatsächlich aber nicht weniger, als die Einrichtung eines weiteren Sondergebiets für den großflächigen Einzelhandel und steht damit im Widerspruch zu den formulierten Steuerungsabsichten.

- Im Fall von Erfurt wird ein Möbelhaus- bzw. Einrichtungswarenhaus-Projekt exklusiv von dem verfolgten Planungsansatz für den Einzelhandel ausgenommen: Zwar will die Stadt „solche Bauleitpläne nicht mehr aufstellen, die Grundlage für die baurechtliche Genehmigung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen sind“ - ausdrücklich ist aber damit einer „Entscheidung über die planungs- und bauordnungsrechtliche Zulässigkeit der Vorhaben Ikea und / oder Möbel Höffner (...) nicht vorgegriffen“ (Erfurt, StaRaB 1996:1). Bedenkt man einerseits den vorzugsweise städtebaulich nicht-integrierten Standort und andererseits Struktur und Umfang der einschlägigen Sortimente solcher Möbel- bzw.

Einrichtungswarenhäuser, so ist die Herausnahme des fraglichen Projekts aus der Steuerungssystematik, die in Erfurt ansonsten gilt, zumindest dann als problematisch anzusehen, wenn nicht auch deren Maßstäbe gelten sollten und entsprechende Festsetzungen des Kernsortiments und Limitationen der zu gestattenden Randsortimente vorgenommen werden. Dies würde allerdings zumindest dem Betriebskonzept der Ikea-Häuser widersprechen. Wird einer Ansiedlung zugestimmt, die diesem Betriebskonzept gerecht wird, ist in Erfurt a priori ein Präzedenzfall für die argumentative Durchsetzung weiterer Ansiedlungsvorhaben auch entgegen den Bestimmungen des Einzelhandelszentrenkonzepts geschaffen.

- Im Beispiel der Stadt Münster besteht eine ähnliche Konstellation, denn dort wird das geplante Einkaufszentrum „Preußenpark“, das in nicht-integrierter Standortlage errichtet werden soll, im betreffenden Planungsansatz als Vorhaben eigener Art behandelt und außerhalb der ansonsten verfolgten Planungsrationale gestellt. Neben dem „Preußenpark“ werden noch zwei weitere Vorhaben „aufgrund anderer Vorgaben“ (vgl. Münster, KG 1997:24) ausdrücklich aus dem verfolgten Zentralsystem ausgeklammert.
- Nicht aus den Planunterlagen selbst, sondern nur aus einem Expertengespräch hervortretend, soll abschließend die Aufmerksamkeit auf das Beispiel Hildesheim gelenkt werden, weil daraus der mitunter äußerst schwierige stadtpolitische Abwägungsprozeß zwischen kollidierenden Zielsetzungen bzw. die Auseinandersetzung mit der vehementen Interessensvertretungen durch private Akteure deutlich wird (wobei hier dennoch die Auffassung vertreten wird, daß diese aus den genannten Gründen immer zugunsten der einmal gefaßten allgemein-abstrakten Regelung auszufallen hat): In Hildesheim betraf das Abweichen von der Zulässigkeitssystematik, die im Planungsansatz schriftlich verbrieft wurde, ein innenstadtnahes Gewerbegebiet. Das besondere Problem bestand darin, daß es sich dabei um eine obsolet gewordene Betriebsfläche der wirtschaftlich angeschlagenen Firma Blaupunkt handelte. Als größter Arbeitgeber am Platze verfügte Blaupunkt über die notwendige Durchsetzungsmacht gegenüber der Kommunalpolitik, das Gelände, welches nach den Vorgaben des Einzelhandelszentrenkonzepts eigentlich als Ansiedlungsbereich dafür ungeeignet war, u.a. für Einzelhandelsnutzungen zu entwickeln, um dafür im anschließenden Verkauf zum Wohle des Unternehmens einen möglichst hohen Marktpreis zu erzielen (vgl. EG Braunschweig). Aufgrund des Drucks, den die Stadtpolitik aufgebaut hat, möglichst viele Arbeitsplätze bei Blaupunkt zu erhalten, „mußte der Standort gemacht werden, auch gegen besseres planerisches Wissen“ (EG Braunschweig). Immerhin konnte abgewendet werden, hier ein Sondergebiet auszuweisen, und es gelang, in den Bebauungsplan Sortimentsbeschränkungen aufzunehmen (vgl. EG Braunschweig).

Solche allgemeinen Ausnahmeregelungen und projektspezifischen Ausnahmezustandsgestaltungen, wie sie hier anhand einiger Fallbeispielstädte beschrieben wurden, werden in der Literatur übereinstimmend als äußerst kritisch angesehen. Von ihnen geht für Investoren die Signalwirkung aus, daß in der betreffenden Kommune auch weiterhin Ansiedlungsvorhaben politisch durchsetzbar sind, selbst wenn sie dem örtlich verfolgten Planungswillen, und sei er auch schriftlich fixiert, zuwiderlaufen. Es wird verinnerlicht, daß es die betreffende Kommune offensichtlich damit von vornherein nicht besonders ernst meint. Ist erst ein Präzedenzfall geschaffen, dann wird es der Planungs- und Ordnungsverwaltung sehr schwer fallen, weiteren Ansiedlungswünschen, die sich auf eine ähnliche Fallgestaltung berufen, argumentativ entgegenzutreten. Insofern muß ein gestatteter Präzedenzfall als der Anfang vom Ende der gesamten Planungsanstrengung angesehen werden (vgl. Kap. 6.6): „Das beste städtebaurecht-

liche Instrumentarium nützt nichts, wenn die städtebaupolitische Zielsetzung den Versuchungen erliegt, denen sie ausgesetzt ist. (...) Das Zentrenkonzept und die städtebaulichen Instrumentarien sind also nur so effektiv und gut, wie die politischen Gremien standhaft sind“ (Büchner, 1997:83).

### **7.6.13 Beteiligung von Nachbarkommunen und regionale Abstimmung**

Vor dem Hintergrund der Tatsache, daß zum einen die Daseinsgrundfunktion „sich versorgen“ heute mit hohen Freiheitsgraden der räumlichen Orientierung ausgeübt werden kann und von den Konsumenten auch ausgeübt wird (vgl. Kapitel 4.1.2) und daß zum anderen im Standortwettbewerb der Kommunen um Gewerbeansiedlungen eine harte Konkurrenz lokaler Egoismen ausgefochten wird (vgl. Kapitel 5.2), ergibt sich für die planerische Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung die Notwendigkeit, dabei nicht allein die einzelne (eigene) Kommune im Blick zu haben, sondern die gesamte regionale Situation. Diese Einsicht hat sich mittlerweile auch auf der überörtlichen Planungsebene einen Weg gebrochen, wie die zahlreichen interkommunalen und regionalen Einzelhandelsplanungsansätze („Regionale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte“) zeigen, die gegenwärtig an vielen Orten entstehen. Daher sprechen zwei Gründe bei der Aufstellung lokaler Einzelhandelszentrenkonzepte für die Berücksichtigung des regionalen Umfelds, zumindest jedoch des angrenzenden Stadtumlands:

- Zum ersten ergibt sich aus kommunaler Sicht die Notwendigkeit, die Planungsaussagen, die für den örtlichen Einzelhandel zu treffen sind, nicht ohne Kenntnis der materiellen regionalen Einzelhandelsstrukturen und -prozesse zu erarbeiten, weil ansonsten die Gefahr besteht, die eigenen Absichten und Ansprüche auf der Grundlage falscher Annahmen und Voraussetzungen zu betreiben. Zwar bleibt die reine Ordnungsaufgabe der Binnenstruktur davon eher unberührt, um so mehr wird aber die Realisierungswahrscheinlichkeit ggf. verfolgter Entwicklungsvorstellungen davon tangiert. Es erweist sich als unumgänglich, solche Entwicklungsvorstellungen nur auf der Grundlage regional angelegter Prognosemodelle unter Berücksichtigung der Einzelhandels-Wachstumsabsichten aller im Wirkungsfeld befindlichen Städte und Gemeinden zu formulieren, auch wenn die - dahingehend zu kritisierende - Gutachterpraxis in der Regel nur eine unilaterale Betrachtung der auftraggebenden Stadt unternimmt (vgl. Kapitel 8.2.1). Eine „Inselplanung“, welche zum einen die Einbindung des lokalen Orts in regionale Austauschbeziehungen übergeht und zum anderen die mögliche Existenz von Einzelhandelsplanungen benachbarter Kommunen, die um das gleiche regionale Kaufkraftpotential konkurrieren, negiert, wird der Sache nicht gerecht. Im Ergebnis einer solchen möglicherweise vielfach nebeneinander geübten „regionsblinden“ kommunalen Einzelhandelspolitik sind volkswirtschaftlich suboptimale Allokationsprozesse zu befürchten. Nicht zuletzt droht der einzelnen Kommunen die Erfahrung, daß das private Kapital nicht im gewünschten Maße auf die planerisch vorbereiteten Ansiedlungsmöglichkeiten eingeht und Planungsziele damit unerfüllt bleiben. Darüber hinaus läuft freilich auch jede im eigenen Kompetenzraum - erfolgreich - durchgeführte Ordnungsbemühung ins Leere, wenn sie nicht in ähnlicher Form auch von den Nachbarkommunen ergriffen wird, oder wenn sie von dieser sogar willentlich konterkariert wird. In der Vergangenheit war es kein Einzelfall, daß eine zentralörtlich unterrangige Nachbarkommune aktiv und bewußt an nicht-integrierten Standorten und direkt an der Stadtgrenze zum höherrangigen Zentrum liegende Agglomerationen des großflächigen Einzelhandels durch entsprechende Planungsmaßnahmen ermöglicht hat.

- Im Perspektivenwechsel zur übergemeindlichen Sicht zeigt es sich zum zweiten, daß die Erstellung von interkommunalen oder regionalen Einzelhandelszentrenkonzepten wesentlich erleichtert werden kann, wenn auf bereits bestehende kommunale Einzelhandelszentrenkonzepte zurückgegriffen werden kann (vgl. Schürmann 2000; Eimert 2001). Mit ihnen liegt in der Regel nicht nur das Datenmaterial für die notwendige übergemeindliche Situationsanalyse des Einzelhandels vor, sondern sie sind auch gleichzeitig die schriftlich fixierten Dokumente des jeweils bestehenden einzelhandelspolitischen Planungswillens und der herrschenden Entwicklungserwartungen, welche es gilt, in einem ausgleichsorientierten regionalen Ansatz konsensual zusammenzuführen. Die durchzuführende Problemfeld- und Konfliktanalyse erhält dadurch eine erste Basis. Mit diesen Voraussetzungen könnten die Phasen der Initiierung und der Analyse innerhalb des regional angelegten Einzelhandelsplanungsprozesses zeitlich kurzfristig bewältigt werden, so daß man sehr schnell in die Verhandlungsphase eintreten kann.

Daß der regionale Kontext und die Abstimmung mit den Nachbarkommunen bei den eigenen Einzelhandelsplanungen beachtenswert ist, haben unter den analysierten Fallbeispielkommunen offensichtlich jedoch nur wenige verinnerlicht: In der weitaus überwiegenden Zahl der Fallbeispiele<sup>14</sup> konnten keine Hinweise auf die Beachtung der regionalen Ebene oder auf die Einbindung der Nachbarkommunen im Zusammenhang mit der Einzelhandelsplanung gefunden werden. Immerhin haben neben Dortmund aber noch sechs weitere Untersuchungsstädte in ihrem kommunalen Einzelhandelszentrenkonzept auf die eine oder andere Art „der Notwendigkeit einer interkommunalen Abstimmung (...) Rechnung getragen“ (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 1999:24). Im Fall von Dortmund geschah dies allerdings weniger im Entstehungsprozeß des örtlichen Einzelhandelszentrenkonzepts als vielmehr dadurch, daß man sich zur Beteiligung an der zeitlich nur leicht versetzten Erarbeitung des „Regionalen Einzelhandelskonzepts für das östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“ entschloß. Einsicht und Motivation hierzu hatte man nicht zuletzt gerade aus der intensiven Beschäftigung mit der Materie bei der Arbeit am lokalen Konzept gewonnen,

Auch in Würzburg wurde zwar zunächst ein Einzelhandelszentrenkonzept ohne Beteiligung der Nachbarkommunen erarbeitet, dies jedoch nur mit dem Anspruch, eine Ausgangsbasis für den zweiten notwendigen Schritt zu schaffen, nämlich die „Abstimmung des Konzepts mit der Regierung von Unterfranken und den Umlandgemeinden“ vorzunehmen und damit ebenfalls die Erarbeitung eines regionalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepts zu beginnen (Würzburg, RK 2000:34). Auch die Stadt Kiel will, wie sie als ein Ergebnis der Erarbeitung ihres kommunalen Planungsansatzes festhält, im Drängen auf die restriktivere „Steuerung der bislang unkontrollierten Expansion der Verkaufsflächen in den umliegenden Zentren (...) Bemühungen zur Erarbeitung eines regionalen Einzelhandelsentwicklungskonzeptes für die K.E.R.N.-Region unterstützen“ (Kiel, Konzept 2000b:3). Im Stadtstaat Berlin war Planungsansatz Gegenstand der mit dem Land Brandenburg bestehenden „Gemeinsamen Landesplanung“ (vgl. Berlin, SEZE, S. 14), während im Fall von Hamburg „durch Beschlüsse zum Regionalen Entwicklungskonzept (REK) für die Metropolregion Hamburg mit den Ländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen“ Vereinbarungen zur gegenseitigen Information über und ggf. gemeinsamen Erörterung von großmaßstäblichen Einzelhandelsvorhaben getroffen wurden (Hamburg, Leitlinien, S. 7): Die Ländervereinbarung „Abstimmung Einzelhandel“

<sup>14</sup> Unbenommen davon bleiben die allgemeinen regionalen bzw. nachbargemeindlichen Abstimmungsprozesse jener Städte, bei denen der Einzelhandelsplanungsansatz in einen breiter angelegten Stadtentwicklungsplanungsprozeß bzw. in die Vorbereitungsplanungen für die Flächennutzungsplanaufstellung eingebettet war.

sieht „für das Gebiet des Ordnungsraumes außerhalb Hamburgs und für den Bereich Hamburg außerhalb der inneren Stadt eine gegenseitige Information über und gegebenenfalls eine Erörterung von Planungen und Vorhaben mit mehr als 5.000 qm Verkaufsfläche und für den darüber hinausgehenden engeren Betrachtungsraum der Metropolregion eine gegenseitige Information über Planungen und Vorhaben mit mehr als 10.000 qm Verkaufsfläche“ vor (Hamburg, Leitlinien, Anlage 2; vgl. dazu auch Hamburg, EB 1997:63). In Köln dagegen ist „im Rahmen der regionalen Zusammenarbeit von Köln Regio (...) eine Abstimmung über regional bedeutsame Fachmarktprojekte vorzusehen“ (Köln, FKE 1997:18). In Mülheim / Ruhr wurde im Rahmen der bestehenden institutionalisierten Zusammenarbeit mit den beiden Nachbarstädten Essen und Oberhausen („MEO-Aktivitäten“) angestrengt, eine „Dialogrunde Einzelhandel“ einzurichten, in welcher dann gegenseitige Informationsvereinbarung getroffen wurden (vgl. Mülheim, NES, Anhang, „Dialogrund Einzelhandel“). Außerdem „beabsichtigen die Städte Mülheim an der Ruhr und ihre Nachbarstädte Duisburg, Essen und Oberhausen eine Arbeitsgruppe ‚Regionalbedeutsamer Einzelhandel‘ zu bilden mit dem Ziel, die Abstimmung zwischen den Städten zu verbessern“ (Mülheim, NES, S. 28).

Allerdings gibt es im Hinblick auf die Einführung regionaler Einzelhandelszentrenkonzepte auch skeptische Stimmen. Unter den Fallbeispielstädten wurden diese aber einzig in Ludwigshafen erhoben. Nach dortiger Einschätzung hat die regionale Zusammenarbeit grundsätzlich „ihre Grenzen im Gewerbesteuerrecht und im Wahlrecht: (...) Die finanziellen Rahmenbedingungen der Kommunen sind mittlerweile so eng, daß Finanzpolitik in der Regel den Vorrang vor anderen Aspekten bekommt. Gleiches gilt für das Wahlrecht, denn Kommunalwahlen werden durch die Schaffung von Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen vor Ort gewonnen und nicht durch planerische Konzepte für die Region“ (Dillinger, 1999:44). Die Stadt Ludwigshafen steht vor allem aber auch deshalb „einem regionalen Märktekonzept kritisch gegenüber (...), weil dieses erst dann in der Region thematisiert wurde, als gerade im rechtsrheinischen Raum etliche Ansiedlungen auf der ‚grünen Wiese‘ vollzogen waren und Ludwigshafen begann, die Projekte ‚Walzmühle‘ und ‚westlich B9‘ zu entwickeln“ (Dillinger, 1999:44).

Dennoch überwiegen unter den wenigen Kommunen, die überhaupt Bezüge zur regionalen Ebene thematisiert hatten, die positiven Erwartungen an regionale Einzelhandelszentrenkonzepte.

Zumindest im Sinne einer begründeten These kann den kommunalen Einzelhandelszentrenkonzepten zugesprochen werden, daß ihr Aufstellungsprozeß bei den Stadtverwaltungen und in der Stadtpolitik einen Lernprozeß bewirkt, der die Notwendigkeit überörtlicher Planungsaktivitäten für die Einzelhandelsfunktion bewußt werden läßt und die Bereitschaft zur Beteiligung daran erhöht.

Im Gesamtergebnis muß man jedoch zu dem Schluß kommen, daß selbst in den insoweit positiv hervorgetretenen Beispielskommunen eine echte Einbeziehung der Nachbarkommunen bzw. der Zentren im regionalen Umfeld nicht stattgefunden hat, denn dann hätten jene bereits in den Erarbeitungsprozeß der Konzepte einbezogen werden müssen.

## 7.6.14 Öffentlichkeitsbeteiligung

Es gilt heute als gesichertes Erkenntnis, daß der Umsetzungserfolg (lokal-)staatlicher räumlicher Planungen wesentlich davon vorbestimmt wird, ob und inwieweit die Öffentlichkeit bzw.



die von den Planungen potentiell berührten Akteure und Institutionen in den Planungsprozeß eingebunden werden, und daß diese Einbindung vorzugsweise bereits in der Initiierungs- oder Konkretisierungsphase des Planaufstellungsprozesses erfolgen sollte (vgl. z.B. Ebert/Gnad/Stierand 1992; Sinning 1995; Lüthje 1997; Hilligardt 1998; Löb 2000; Selle 2000). Um mit Ebert/Gnad/Stierand (1992:92) zu sprechen: „Planungspartizipation ist heute im allgemeinen Bewußtsein als notwendig anerkannt und (...) Teil der politischen Kultur der Bundesrepublik geworden.“ Die Forderung nach mehr und qualitativer Kommunikation in der Planung ergibt sich in zwei Richtungen: Einerseits besteht für die Planungsverwaltung die Notwendigkeit, gegenüber dem passiven Teil der Öffentlichkeit ein offensives Planungsmarketing zur Akzeptanzsteigerung und zur Aktivierung zu betreiben. Andererseits muß sie zur Konfliktpartizipation mit dem unmittelbar planungsbetroffenen Teil der Öffentlichkeit in einen Planungsprozeß aktiver Partizipation eintreten (vgl. Ebert/Gnad/Stierand, 1992:89). Die „Bürgerbeteiligung“ im heutigen Verständnis ist als ein Kommunikationsprozeß auszugestalten, „der die politisch-administrative Distanz zwischen den (...) Planungsinstitutionen und den jeweils konkreten, in sozialer, ökonomischer und räumlicher Hinsicht besonderen Interessen von Bürgern überbrücken soll“ (Ebert/Gnad/Stierand, 1992:89). Freilich gilt gleiches auch gegenüber institutionalisierten Interessensträgern, wie etwa Unternehmen, Vereinen oder Körperschaften.

Nur die bereits in der Planaufstellungsphase gewährte Chance zur Partizipation ermöglicht es den verschiedenen Akteuren, nachhaltig auf den Planungsinhalt im Sinne des eigenen Zielsystems Einfluß nehmen zu können. Eine dergestaltiges Angebot von Partizipationsmöglichkeiten und die Verfolgung einer offensiven Kooperationsstrategie durch die Planungsverwaltung wird heute - sowohl bei fachlichen als auch bei überfachlichen räumlichen Planungsaufgaben - auch als unabdingbare Voraussetzung erachtet, „um zu einem allgemeinen Konsens über die zukünftige Siedlungsentwicklung zu gelangen, deren Umsetzung dann in gemeinsamer Verantwortung liegt“ (Hilligardt, 1998:13). Löb (2000:301) sieht in diesem Zusammenhang sogar einen „Paradigmenwechsel in Politikgestaltung und Steuerungsstilen hin zum kooperativen, zum verhandelnden und aktivierenden Staat“, der sich künftig verstärkt in einer „in dauernder Interaktion mit den relevanten Akteuren stattfindenden Lösungssuche“ befindet (Löb, 2000:301). Diese Interaktion geht weit über die gesetzlich eingeräumte Planungsbeteiligung innerhalb formalisierter Verfahren (etwa der Bauleitplanung), welche von den Kommunen „doch eher als Pflichtaufgabe verstanden und mehr oder minder routiniert absolviert“ werden (Selle, 2000:11), hinaus. In immer mehr Handlungsfeldern kommunaler Politik und Planung wird aber „Verständigungsarbeit“ zunehmend zu einem selbstverständlichen Bestandteil der Planungsprozeßgestaltung, werden freiwillig und aktiv betriebene Information, Konsultation und Kooperation in das Spektrum des öffentlichen Planungshandelns aufgenommen (vgl. Selle, 2000:11). Gleichwohl auch auf diese Weise nicht jeder Konflikt beseitigt werden kann, geht es darum „Verfahren zu gestalten, die einen fairen Umgang zwischen sehr unterschiedlichen Beteiligten ermöglichen“ (Selle, 2000:12). Dies birgt die Option, dadurch wenigstens insoweit tragfähige Kompromisse aushandeln (und Blockaden aufheben) zu können, als „für die Konfliktparteien zwar nicht die beste, aber doch [eine] befriedigende Lösung gefunden wird“ (Ebert/Gnad/Stierand, 1992:94). Die offensiv betriebene Einbindung der Öffentlichkeit bzw. der potentiell Planungsbetroffenen durch eine - kontrollierte - Öffnung des Planungsverfahrens trägt erfahrungsgemäß erheblich dazu bei, Konflikte gar nicht erst entstehen zu lassen oder aber produktiv zu regeln, so daß nicht zuletzt auch drohenden politischen oder administrativen Pattsituationen aus dem Weg gegangen werden kann (vgl. Ebert/Gnad/Stierand, 1992:91 und 92; Selle, 2000:12): Insgesamt läßt sich

durch aktiv betriebene Partizipation die Effektivität und der Demokratisierungsgrad von Planungsprozessen erhöhen (vgl. Ebert/Gnad/Stierand, 1992). In vielen Fällen erweisen sich die traditionellen regulativ-hoheitlichen Planungsformen als nicht mehr angemessen gegenüber der zu behandelnden Problemstruktur und der Beteiligungserwartung der heute emanzipierten Öffentlichkeit. Auch im Bereich der räumlichen Einzelhandelsplanung geht es um die Verinnerlichung dieses neuen Planungsselbstverständnisses und daher für die betreffenden Akteure um die „aktive Mitwirkung an gemeinsam gestalteten Prozessen“ (Hilligardt, 1998:17). Die Umwandlung traditioneller Planungsprozesse in kooperativ betriebene Planungs- und Entscheidungsverfahren läßt die Erarbeitung konsensualer Lösungen unter den Akteuren zu und schafft damit die Voraussetzung ihrer Identifikation mit den Planungsinhalten und den Planungszielen. Dies ist als kritische Bedingung dafür anzusehen, „daß die Umsetzung der konzeptionellen Planungsprinzipien von den Betroffenen mitgetragen und mitgestaltet wird“ (Hilligardt, 1998:17). Dann erhöht sich auch die Wahrscheinlichkeit, daß die Betroffenen in der Realisierungsphase ein dauerhaftes Engagement entwickeln.

Allerdings erfordert eine dialogisch verstandene Beteiligungsstrategie mit einer weitgehenden Offenheit des Planungsprozesses für die Kommunalverwaltung auch ein Abrücken von gewohnten Ablaufmustern und Rollenverständnissen: „Wenn wirklich echte Entscheidungs- und Mitgestaltungsspielräume eröffnet werden, wenn Kooperation ernst gemeint sein soll, dann heißt das aber auch: Man kann nicht wissen, wie das Ergebnis der gemeinsamen Arbeit aussehen wird. Positiv ausgedrückt: Man baut auf Lernprozesse, und zwar auf Lernprozesse aller“ (Selle, 2000:16). Das verlangt der Planungsverwaltung allerdings die Bereitschaft ab, ggf. vorhandene eigene Lösungspräferenzen zur - auch ablehnenden - Disposition zu stellen. Die Zusammenarbeit zwischen Stadtverwaltung und externen Beteiligten „darf nicht autoritativ erfolgen, sondern basiert auf einem Gruppenprozeß, der (...) Inhalte hervorbringt“ (Löb, 2000:303) und auf einem gegenseitigen Prinzip einer „Kooperation durch Überzeugung statt Überreden“ (Lüthje, 1997:52). Die gegenseitige Anerkennung als ernsthafte, gleichgeordnet konfliktkompetente Parteien unter allen Akteuren ist Vorbedingung zumindest dann, wenn symmetrische Kommunikationsbeziehungen herrschen sollen. Dann nehmen auch die Ämter und Behörden keine privilegierte Stellung mehr ein und alle Teilnehmer können mit der gleichen Chance der Gehörfindung versuchen, Einfluß auf die Problemfixierung sowie auf die Formulierung optionaler Handlungsmöglichkeiten bzw. Maßnahmenprogramme zur Problembewältigung zu nehmen (vgl. Ebert/Gnad/Stierand, 1992:93).

Die öffentliche Verwaltung ist also aufgefordert, für ihre Planungsprozesse Möglichkeiten eines aktiven Dialogs zu schaffen und dabei auch eine Verlagerung der Gestaltungs- und Entscheidungskompetenzen innerhalb von Planungsprozessen auf Akteure zuzulassen, die außerhalb der Verwaltungsinstitutionen stehen (vgl. Lüthje, 1997:52). In der Konsequenz bedeutet dies ein primäres „Verständnis der Verwaltung als gesellschaftliche Dienstleistungseinrichtung“, welche „in Planungsprozessen eher als gleichberechtigter Beteiligter, weniger als obrigkeitliche Entscheidungsinstanz“ auftritt (Ebert/Gnad/Stierand, 1992:94). Der Aufgabenschwerpunkt der öffentlichen Planungsakteure verschiebt sich damit deutlich hin zu einer stärkeren Prozeßmoderation (vgl. Sinning, 1995:262), während die materiell-inhaltliche Vorfestlegung von Zielsystemen und Maßnahmenprogrammen tendenziell an Bedeutung verliert.

Vor den dargestellten Hintergründen lassen sich fünf im Grundsatz verschiedene Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen unterscheiden (vgl. auch Ebert/Gnad/Stierand, 1992:93; Sinning, 1995:263):

1. Einholen von Interessen und Meinungen durch die Planungsverwaltung im Sinne des Gewinns allgemeiner Orientierung über Problemlagen.
2. Verbreitung von Information als einseitiger Kommunikationspfad; zur allgemeinen Meinungsbildung wird beigetragen, es wird damit jedoch nicht bezweckt, Reaktionen auf die gesendete Information auszulösen und diese in die eigenen Überlegungen zurückzubinden.
3. Verbreitung von Information bzw. Stimulierung von Meinungsäußerungen und Vorschlägen, wobei die eingehenden Reaktionen jedoch lediglich zur Kenntnis genommen werden und von vornherein ohne den Anspruch bleiben, zwangsläufig Eingang in den Planungsprozeß der Verwaltung zu finden; die Beteiligungsmöglichkeiten beschränken sich in diesem Fall auf die reine „Anhörung“.
4. Auch in der Erörterung besteht der Anspruch auf Berücksichtigung und/oder Stellungnahme nicht; jedoch entsteht hier ein für alle Beteiligten aktiv betreibbarer diskursiver Kommunikationsprozeß, der eine größere Chance beinhaltet, andere Parteien durch die in Rede und Widerrede entwickelten besseren Argumente von der eigenen Position zu überzeugen und Einfluß auf die in Frage stehende Planungsmaterie zu nehmen. Letztlich sind aber auch in der Erörterung „die Betroffenen Situationen auf das Wohlwollen von Behörden angewiesen“ (Ebert/Gnad/Stierand, 1992:93).
5. Eine Bürgerbeteiligung im Sinne einer kooperativen Strategie beinhaltet die Vergabe bzw. die Akzeptanz von gleichrangiger Verhandlungsmacht der Parteien und die Gewährung von Mitentscheidungsrechten. Die Motivation für die Planungsverwaltung besteht darin, im weitesten Sinne tangierte gesellschaftliche Kräfte in den Dienst der Sache zu stellen und gleichzeitig Konflikte lokaler Betroffenheit zu antizipieren. Vor diesem Hintergrund erfolgt die Beteiligung prozeßorientiert und ergebnisoffen. Auch die Akteure und Interessensvertreter, die außerhalb der Planungsverwaltung stehen, bestimmen die Planungsziele und die Wege ihrer Realisierung zu einem erheblichen Anteil mit; als nunmehr echte Verhandlungsteilnehmer in einer symmetrischen Kommunikationsbeziehung nehmen sie Einfluß auf die Problembewertung und die Ausarbeitung der Instrumente und Maßnahmen, die in den Handlungsprogrammen eingesetzt werden sollen (vgl. Ebert/Gnad/Stierand, 1992:93).

In Abhängigkeit davon, ob die beschriebenen Beteiligungsmöglichkeiten und ihre spezifischen Funktionen Ziel bzw. Teil eines formalisierten, gesetzlich geregelten Planungsverfahrens sind, treten sie in unterschiedlicher Form in Erscheinung: Als formal geregelte Beteiligungsinstrumente sind etwa die öffentliche Auslegung, das Vorbringen von Bedenken und Anregungen, die Anhörung und Erörterung oder auch die Bildung von Beiräten und Ausschüssen zu nennen. Die nicht durch gesetzliche Regelungen bestimmten Beteiligungsverfahren und -instrumente weisen eine noch weit darüber hinaus gehende Vielfalt auf, die von der Verteilung von Bürgerbriefen bis hin zur Durchführung von Zukunftswerkstätten, von der Einrichtung einer Planungszelle bis hin zu institutionell dauerhaft verfestigten privat-öffentlichen Planungsprozessen reicht.

An unterschiedlicher Stelle des umfassend verstandenen Planungsprozesses - von der ersten Zieldiskussion auf planungsstrategischer Ebene bis hin zur operativen Maßnahmenplanung und Maßnahmenumsetzung in konkreten örtlichen Raumsituationen - entstehen unterschiedliche Beteiligungserfordernisse der Öffentlichkeit. Entsprechend können sich also die oben unterschiedenen Beteiligungsmöglichkeiten innerhalb ein und desselben Planungsprozesses, der auch mehrstufig angelegt sein kann, wiederfinden.

Unabhängig von diesen grundsätzlichen Überlegungen besteht in Planungsprozessen der öffentlichen Verwaltung häufig dennoch die Konstellation, daß zunächst verwaltungsintern ein Planungsentwurf ausgearbeitet wird, und sich eine dann anschließende Öffentlichkeitsbeteiligung erst auf diesen bezieht:

- Einerseits ist dies für bestimmte Planungssituationen sicherlich sinnvoll, wenn man bedenkt, daß in aller Regel das Interesse der Bevölkerung und verwaltungsexterner Akteure „an abstrakten Leitbildern geringer ist als an konkreten Maßnahmen“ (Lüthje, 1997:52). Gleichwohl es immer einer Rückversicherung bedarf, in wie weit dies für die betreffende Planungsmaterie tatsächlich zutrifft, ist in vielen Fällen ein „abgestimmtes Zielbündel (...) bei Eintritt in den Beteiligungsprozeß daher hilfreich“ (Lüthje, 1997:52). Ein gewisser Exklusivitätsvorbehalt der Verwaltung bei der Öffentlichkeitsbeteiligung im Geburtsstadium von Planungsprozessen bzw. auf strategischer Planungsebene - in gesetzlich geregelten, formalisierten Verfahren ist dieser Vorbehalt per se gegeben - erscheint berechtigt. Trotzdem ist der Vorfestlegungsgehalt im Hinblick auf die Freiheitsgrade einer an späterer Verfahrensstelle durchzuführenden Öffentlichkeitsbeteiligung stets kritisch zu hinterfragen.
- Nach grundsätzlichen Erwägungen sollte andererseits der einzelne Bürger und der potentiell planungsberührte bzw. planungsinteressierte Akteur „nach Möglichkeit auch dort direkt beteiligt werden, wo die wesentlichen Vorentscheidungen für die kommunalen Pläne getroffen werden“ (Ebert/Gnad/Stierand, 1992:90). Übereinstimmend wird heute davon ausgegangen, daß die Öffentlichkeit „zu einem möglichst frühen Zeitpunkt im Planungsprozeß, d.h. möglichst schon in der Bedarfsplanung (...) und der Formulierung der ersten Zielvorstellung beteiligt werden muß“ (Ebert/Gnad/Stierand, 1992:95), wenn für die betreffende Planungsmaterie eine Konsensbildung als wichtig erachtet wird. Die Konsensbildung gerade bezüglich dieser Elemente, d.h. möglichst frühzeitig im Planungsprozeß anzustrengen, erweist sich als sinnvoll, weil dabei grundlegende Wertvorstellungen berührt werden, an denen sich Konflikte zu entzünden pflegen. Werden sie nicht bereits dort ausgetragen, sondern erst im Rahmen einer an späterer Stelle durchgeführten Öffentlichkeitsbeteiligung (geringerer Einflußnahmemöglichkeit) zu Tage gefördert, ist eine Konsensbildung oft nicht mehr möglich und das gesamte Planungsverfahren setzt sich einer unnötig heraufbeschworenen Konfrontation mit der plötzlich dogmatisch verfestigten Protesthaltung betroffener Akteure aus (vgl. auch Ebert/Gnad/Stierand, 1992:95). Die Erkenntnis, nach der Logik des Planungsverfahrens an der betreffenden - späten - Verfahrensstelle keine Diskussion über als fundamental erachtete Fragen mehr führen zu können, führt bei den Betroffenen fast zwangsläufig dazu, den Sinn der Beteiligung in Frage zu stellen. Die Folge besteht dann nicht selten in totaler Verweigerung und der Anstrengung von Konfrontations- und Verhinderungsaktivitäten, die für keinen Kompromiß mehr offen sind. Zwar können solche Konflikte von der Verwaltung oder den Gerichten entschieden werden, damit sind sie jedoch nicht automatisch auch beigelegt (vgl. Ebert/Gnad/Stierand, 1992:94). Entscheidungseinsichtigkeit wird von Zieleinsichtigkeit determiniert und gerade deswegen sollte unter Einbeziehung aller potentiell berührten Akteure und Betroffenen bereits zu „Beginn des Prozesses (...) grundsätzlich eine Zieldiskussion geführt werden“ (Sinning, 1995:263-264). Dies ist der einzige Weg, antizipierend aus potentiellen Protestlern Verhandlungspartner (vgl. Ebert/Gnad/Stierand, 1992:95) und darüber hinaus vielleicht sogar engagierte Träger - jedenfalls Nicht-Behinderer - der Umsetzungsmaßnahmen werden zu lassen.

Die Frage, an welcher Stelle des Planungsprozesses Öffentlichkeitsbeteiligung in welcher Form und Intensität einsetzen soll, ist daher nicht einfach zu entscheiden und auch nicht pauschal für den Allgemeinfall zu beantworten. Mit der Empfehlung von Ebert/Gnad/Stierand (1992:93) zur Ausgestaltung von Planungsprozessen ist aber ein genereller Anhaltspunkt formuliert, denn danach „sollte die Beteiligungsintensität normalerweise der Konfliktintensität eines Planungsfalls entsprechen.“ In Abhängigkeit von der konstatierten Konfliktintensität ergibt sich auch die primäre Funktion und die Form der Öffentlichkeitsbeteiligung im oben dargestellten Möglichkeitspektrum von Informieren, Anhören, Erörtern, Verhandeln und Mitentscheiden. Es kommt darauf an, zum richtigen Verfahrenszeitpunkt das richtige Maß an Beteiligungsintensität und an Einflußnahmemöglichkeit zu gewähren (vgl. Ebert/Gnad/Stierand, 1992:93; Sinning, 1995:263). Dabei erscheint es vor allem im Bereich der operativen Planung bzw. bei der Planung einzelner Vorhaben notwendig, der negativen Planungsbeeinträchtigung, die durch örtlich konkrete und unmittelbar wirkungsbehaftete Maßnahmen ggf. droht, durch frühzeitige kooperative Öffentlichkeitsbeteiligung antizipierend zu begegnen.

Auch in der räumlichen Einzelhandelsplanung der Kommune kann davon ausgegangen werden, daß Planungen auf Ebene konkreter Projekte die größte Konfliktintensität innewohnt. Eine kooperativ angelegte Öffentlichkeitsbeteiligung mit aktiver Mitgestaltungsmöglichkeit der Planungen, z.B. für Immobilien- und Grundbesitzer, Geschäftsleute mit Standort im Quartier, ansiedlungsinteressierte Betriebe, Investoren, Bewohner oder Kunden, ist daher vor allem bei der (Sub-)Zentrenplanung, respektive bei der Einzelhandelsplanung, die integrierte Standorträume betrifft, wichtig. Ohne diese Akteure als alleinige oder zumindest beteiligte Träger der Maßnahmen ist die Umsetzungswahrscheinlichkeit der Planung gering. Insofern determiniert eine Zieleinsichtigkeit, die durch kooperative Prozeßbeteiligung erreichbar ist, nicht nur die Entscheidungseinsichtigkeit im Hinblick auf Programmatik und Einzelmaßnahmen, sondern sie ist auch Voraussetzung für die individuelle Aktivierung der privaten Akteure und das Ausmaß ihres (finanziellen) Engagements bei der Planungsumsetzung. Die vor allem in Nordamerika erfolgreich praktizierte Idee des Business Improvement Districts als Programm lokaler Raumentwicklung auf Quartiersebene (vgl. MSWKS-NW 2001; vgl. auch Kapitel 7.6.10.4) hat in dieser Hinsicht die Idealform der Öffentlichkeitsbeteiligung entwickelt, indem einerseits Kooperation und Mitbestimmung aller Akteure im Planungsraum zum unumgehbaren zentralen Prinzip erhoben werden und zum anderen die Aktivität aus endogenen Kräften hervorgeht, d.h. in der Initiierung wie auch in der Ausgestaltung weitgehend losgelöst von der staatlichen Administration erfolgt. Gleichmaßen in Umkehrung der Verhältnisse ist es nunmehr die Kommune, die von den privaten Kräften bei der Einrichtung eines BIDs, mithin bei der Revitalisierung eines Zentrums, an den Planungen beteiligt wird.

Die Konfliktintensität bei der planerischen Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung auf Rahmenplanungsebene - sei es als einzelfachliche Planung, oder als Einzelaspekt eingebettet in eine querschnittsorientierte Planung - darf demgegenüber als geringer eingeschätzt werden. Konfliktpotential (zwischen Gemeinde und - bestimmten - überörtlich agierenden Handelsakteuren) birgt allerdings die Grundsatzentscheidung über die räumliche Orientierung der gestattungsfähigen Einzelhandelsansiedlungen. Der hierzu bestehende Dissenz - jedenfalls mit den Interessensvertretungen der Einzelhandelsbetriebstypen bzw. Handelsunternehmen, die auf nicht-integrierte Standorte „geeicht“ sind - erscheint im Grundsatz kaum überbrückbar. Hier regiert im Zweifelsfall das hoheitliche Interesse der Kommunen das Beteiligungskalkül bzw. die Gewährung von Mitentscheidungsrechten: Solche werden in der Regel eher gering bleiben und die Beteiligung wird sich an dieser Stelle des Planungsprozesses eher auf die Informationsfunktion beschränken. Ohnehin agieren die

betreffenden Verbände, in denen Fach- und Verbrauchermärkte sowie SB-Warenhäuser organisiert sind, nur bundesweit und ohne regionalisierte Strukturen, so daß es schwerfällt, überhaupt lokale Vertreter zu finden und einzubinden. Hingegen erscheint die Erarbeitung von Kompromißlösungen unter aktiver Einbeziehung der Interessenvertretungen anderer Teile des Einzelhandels (örtlicher Einzelhandelsverband, IHK, Handwerkskammer, örtliche Werbegemeinschaften, möglicherweise auch die BAG) zumindest für Teilbereiche (Ansiedlung bestimmter Sortimente in bestimmten Standortbereichstypen in bestimmtem Umfang) nicht von vornherein unmöglich. Nicht selten werden diese Akteure auch tatsächlich in die Einzelhandelsplanungsprozesse mit einbezogen. Wenngleich dies mit unterschiedlicher Beteiligungsintensität geschieht, so geht dies in jedem Fall aber über die reine Information hinaus.

Unter den Fallbeispielstädten scheint man insbesondere in Leipzig, jedenfalls soweit dies als Anspruch nominell geäußert wurde, die Notwendigkeit einer kooperativ verstandenen Beteiligung der Öffentlichkeit an den kommunalen Planungsprozessen ganz allgemein verinnerlicht zu haben. Dies legen jedenfalls die dahingehenden Reflexionen im „Stadtentwicklungsplan Zentren“ nahe: Nach der dort vertretenen Grundhaltung erfordert die Entwicklung der Zentren und des Einzelhandels eine „gemeinsame Anstrengungen aller betroffenen Akteure. Verwaltung, Kammern und Verbände aber auch einzelne Händler, Gastronomen und Bürger müssen gemeinsam ihren Beitrag leisten“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 10). Dies ist alleine deshalb schon notwendig, weil die Leistungsfähigkeit der Stadtverwaltung nicht ausreicht, mit eigenen Mitteln bzw. unter Einsatz städtebaulicher Fördermittel die Entwicklung steuern zu können (vgl. Leipzig, STEP Zentren, S. 10). Eine auf Kooperation bedachte, frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung hat darüber hinaus nach Leipziger Einschätzung aber noch eine weitere Berechtigung: „Gerade die ‚reinen‘ Verwaltungsentscheidungen, an deren Entstehung ‚externe‘ Akteure nicht beteiligt sind, besitzen oft sehr hohes Konfliktpotential, ihre Umsetzung führt in der Folge nicht zu positiven Multiplikatoreffekten. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, verwaltungsexterne Akteure bereits zu einem möglichst frühen Zeitpunkt in die Erarbeitung der Konzepte einzubeziehen“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 10). Bei der Aufstellung des „Stadtentwicklungsplans Zentren“ wurde dies beherzigt: „Im Rahmen eines gesamtstädtischen Arbeitskreises mit Vertretern von Kammern, Verbänden, Einzelhandel, Gastronomie, Gebäudewirtschaft, und Investoren wurden die Ansätze des Stadtentwicklungsplanes diskutiert und (...) abgestimmt“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 10). Auch auf der konkretisierenden operativen Planungsebene soll dieser Anspruch greifen: In zwei Stadtteilzentren werden zur Umsetzung der im „Stadtentwicklungsplan Zentren“ formulierten Handlungsempfehlungen detaillierte Maßnahmenprogramme „abgeleitet, diskutiert und zur Realisierung auf verschiedene Akteure verteilt“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 10). Allerdings wird diese Vorgehensweise von der Leipziger Verwaltung selbst als „sehr aufwändig und deshalb nur begrenzt durchführbar“ eingeschätzt (Leipzig, STEP Zentren, S. 10).

Auch bei der Bürgerbeteiligung im Rahmen von Planungsprozessen zur räumlichen Einzelhandelsplanung kann es also um so weniger darum gehen, die Mitwirkung lediglich auf die Möglichkeit der Äußerung von Bedenken und Anregungen zu einem fertigen Verwaltungsentwurf zu beschränken, je raum- und maßnahmenkonkreter dessen Inhalte sind: Dies eröffnet für die interessierten und betroffenen Akteure nur marginale Möglichkeiten der Einflußnahme und kommt im Prinzip einer nachsorgenden Akklamation gleich. Die Planungsinhalte sind dann weitgehend durch die Verwaltung bestimmt und es verbleiben kaum Möglichkeiten,

substantielle Veränderungen zu erreichen. Auch die sachliche Komplexität der Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung spricht dafür, die Bürger weitreichender am Planungsprozeß zu beteiligen, als nur im Rahmen traditioneller, rein rezeptiver Bürgerveranstaltungen, durch die Verteilung von Informationsbroschüren oder durch Berichterstattung in der Presse (vgl. Acocella/Kemnitz, 1998:160).

In den untersuchten Fallbeispielstädten wurde die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung der Einzelhandelszentrenkonzepte in unterschiedlichem Ausmaß und in unterschiedlicher Art und Weise betrieben:

- Eine Beteiligung von Bürgern im Sinne einer Kooperation, die prozeßbegleitend ist und bereits in der Initiierungsphase der Planaufstellung einsetzt, hat in keinem Fallbeispiel stattgefunden, sieht man einmal von denjenigen ab, wo die Einzelhandelsplanung integraler Bestandteil eines umfassenden Stadtentwicklungs-Planungsprozesses war. In dergearteten Fällen wurde teilweise eine sehr weitreichende Öffentlichkeitsbeteiligung betrieben, so etwa in Bremen. Dort erfolgte die Erarbeitung des Stadtentwicklungskonzepts „in einem diskursiven Prozeß zunächst zwischen den Bremer Senatsressorts dann aber auch im Dialog mit Ortsämtern und Beiräten, benachbarten Gebietskörperschaften, gesellschaftlichen Gruppen, Politik und Öffentlichkeit“ (Bremen, SEK, S. 9). Auch zur Erstellung des Vorentwurfs haben dabei schon „viele Fachgespräche mit Kammern, Verbänden und Beiräten“ sowie öffentliche „Bremer Stadtentwicklungsgespräche“ stattgefunden (Bremen, SEK-Beschluß, S. 5). Auch im Beispiel Münsters läßt sich für das Gesamtverfahren bzw. für den gesamten Planungsprozeß, der mit der Neuaufstellung des FNP 2010 in Zusammenhang steht, feststellen, daß es sich um ein Verfahren kooperativer Beteiligung handelt, in welchem ganz unterschiedliche Beteiligungsformen (Ausstellungen, schriftliche Dokumentationen, Fragestunden, formelle Beteiligung) zum Einsatz kamen (Münster, PP 2000:3). Nach dortiger Selbsteinschätzung übertrifft die durchgeführte „Information und Beteiligung der Öffentlichkeit (...) bei weitem das, was das Baugesetzbuch der Stadt als Mindestleistung abverlangt“ (Münster, PP 2000:3). In Cottbus hingegen fand im gleichen Kontext eine Öffentlichkeitsbeteiligung zur Schaffung „einer breiten Akzeptanz“ nur im Sinne einer Akklamation ex post statt, denn dort steht erst nach weitgehender interner Vorwegbestimmung das bereits „in der Stadtverordnetenversammlung am 27.11.1996 beschlossene Stadtentwicklungskonzept ‚Cottbus 2010‘ für eine intensive Diskussion mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft, Kultur, Bildung und Sport sowie den Bürgerinnen zur Verfügung“ (Cottbus, STEK, Vorwort).
- Auch eine Beteiligung von verwaltungsexternen institutionalisierten Akteuren im Sinne einer Kooperation, die prozeßbegleitend ist und bereits in der Initiierungsphase der Planaufstellung einsetzt, lag nur in ganz wenigen Fallbeispielen vor. So lag in Augsburg die Erarbeitung des Einzelhandelszentrenkonzepts in den Händen einer „Projektgruppe Einzelhandel“, die aus dem Stadtentwicklungs- und Wirtschaftsreferenten (Vorsitz), Vertretern des Stadtrats, der Kammern, des Einzelhandelsverbands sowie aus Mitarbeitern verschiedener städtischer Dienststellen bestand. In Braunschweig wurden der Einzelhandelsverband, der „Arbeitsausschuß Innenstadt“ und die IHK von der Verwaltung in die Erarbeitung des Planungsansatzes einbezogen (vgl. Braunschweig, ZKE, S. 3). Auf das Leipziger Beispiel ist bereits oben eingegangen worden. Auch die Beispiele aus Kiel und Mannheim müssen am ehesten dieser Variante zugerechnet werden. Sie werden als besonders positive Beispiele weiter unten noch ausführlicher dargestellt.

- Häufiger dagegen war der Fall, wo eine Beteiligung der Öffentlichkeit erst durchgeführt wurde, nachdem die Verwaltung bereits intern einen Planentwurf erarbeitet hat. Hierbei ließen sich noch einmal zwei Unterfälle verschieden starker Beteiligungsintensität unterscheiden:

1. Im ersten Unterfall hat der von der Planungsverwaltung intern erarbeitete Vorschlag den Charakter eines noch inhaltsflexiblen Vorentwurfs, der erst nach bzw. durch die Beteiligung von - ausgewählten - externen Akteuren bzw. Multiplikatoren unter Berücksichtigung ihrer Beiträge zum eigentlichen Verwaltungsentwurf ausgearbeitet wird. Im Anschluß daran erfolgt die politische Diskussion und die Beschlussfassung.
2. Im zweiten Unterfall begreift sich der von der Verwaltung erarbeitete Entwurf als bereits weitgehend fertiggestellt und läßt insofern kaum noch Raum für eine kooperative Beteiligung der institutionellen externen Akteure offen. Ihre Einwände und Stellungnahmen zu dem vorgelegten Entwurf werden zwar eingeholt, Anpassungen erfolgen aber eher nur graduell und verwaltungsintern. Zu einer gemeinschaftlichen Erarbeitung eines Syntheseentwurfs kommt es nicht, so daß lediglich der Charakter von Anhörung oder Erörterung vorliegt. Auch hier erfolgt im Anschluß die Diskussion in den politischen Gremien und die Beschlußfassung.

Dieser Fall trifft auf Dortmund und drei weitere Städte (Freiburg, Köln und Würzburg) zu. Nachdem die Diskussion und Abstimmung hauptsächlich verwaltungsintern erfolgte, legten in Dortmund der Einzelhandelsverband Westfalen Mitte e.V. und die IHK Dortmund als „gemeinsame Arbeitsgruppe des Dortmunder Einzelhandels“ ein Papier „Handelsperspektiven für Dortmund!“ als (kritische) Stellungnahme zum Entwurf für das gesamtstädtische Einzelhandelskonzept vor. Auch in Freiburg lag eine vorwiegend verwaltungsinterne Vorgehensweise vor; allerdings ist dort vom Stadtrat ausdrücklich vorgesehen worden, auf Ebene der nachfolgenden dezentralen Prozesse konkretisierender Maßnahmenplanung jeweils eine Bürgerbeteiligung in den betreffenden Stadtteilen durchzuführen, die ihrerseits dann kooperativ und aktivierend angelegt sein sollten (vgl. Acocella/Kemnitz, 1998:160).

In Köln ist dieser Fall nahezu idealtypisch verkörpert: Dort wurde zunächst dem Rat ein verwaltungsintern vorlagereif erarbeiteter Entwurf präsentiert. Nach Kenntnisnahme des Entwurfs beauftragte der Stadtrat dann „die Verwaltung, das Fachmarktkonzept mit Einzelhandelsverband, Handwerkskammer, IHK und ggf. Bezirksregierung intensiv zu erörtern sowie danach mit diesen Trägern und weiteren Fachexperten ein Kolloquium durchzuführen und das um die ggf. ergänzenden Erörterungs- und Kolloquiumsergebnisse modifizierte Fachmarktkonzept dem Rat zum Beschluß vorzulegen“ (Köln, Beschlußvorlage FKE 97).

In Würzburg setzt der Beteiligungsprozeß gleichfalls erst ein, nachdem der Verwaltungsentwurf bereits erarbeitet wurde. Erst im Anschluß daran wurde das Einzelhandelszentrenkonzept „dem Einzelhandelsverband, der Industrie- und Handelskammer, der Regierung von Unterfranken und den Arbeitnehmervertretungen zur Stellungnahme vorgelegt und daraufhin überarbeitet und ergänzt“ (Würzburg, RK 2000:2).

In beiden Fällen folgt nach der Beschlußfassung ggf. noch eine Bürgerbeteiligung im Sinne informatorischer Aufklärung nach den oben dargestellten Möglichkeiten 2) und 3). Auch ist die Möglichkeit gegeben, daß es sich um Planungsprozesse handelt, die zweistufig begriffen werden und daher in einen strategischen und einen operativen Bereich unterteilt sind. Mit dem Eintritt in die rahmenausfüllende operative (teilräumliche) Maßnahmenplanung wird dann ein neuer Planungsprozeß und ggf. Beteiligungszyklus eröff-



net, in dem auch unterschiedliche Beteiligungsintensitäten - Information, Akklamation, Aktivierung, Kooperation - verfolgt werden können.

- Als weitere im Einzelfall vorgefundene Beteiligungsformen der Öffentlichkeit sind die folgenden zu nennen: In Hamburg flossen die „Erkenntnisse aus einem ausführlichen Workshop zum Thema ‚Nahversorgungszentren‘ und aus mehreren Facherörterungen“ in die Ausarbeitung der Leitlinien für den Einzelhandel ein (Hamburg, Leitlinien 1996:1). In Mülheim / Ruhr wurde das - zuvor weitgehend verwaltungsintern ausgearbeitete - Einzelhandelszentrenkonzept auf einer „Handelskonferenz“ der Öffentlichkeit vorgestellt – und sieben Tage später „im Hauptausschuß (...) als weitere Planungsgrundlage beschlossen“! (Mülheim, Hauptausschuß).

Demgegenüber wurde eine Beteiligung von verwaltungsexternen institutionellen Akteuren im Sinne einer prozeßbegleitenden Kooperation, die bereits in der Initiierungsphase der Planaufstellung einsetzt, in den folgenden drei Fallbeispielstädten mit Vorbildbeugung betrieben:

### **Fallbeispiel Kiel:**

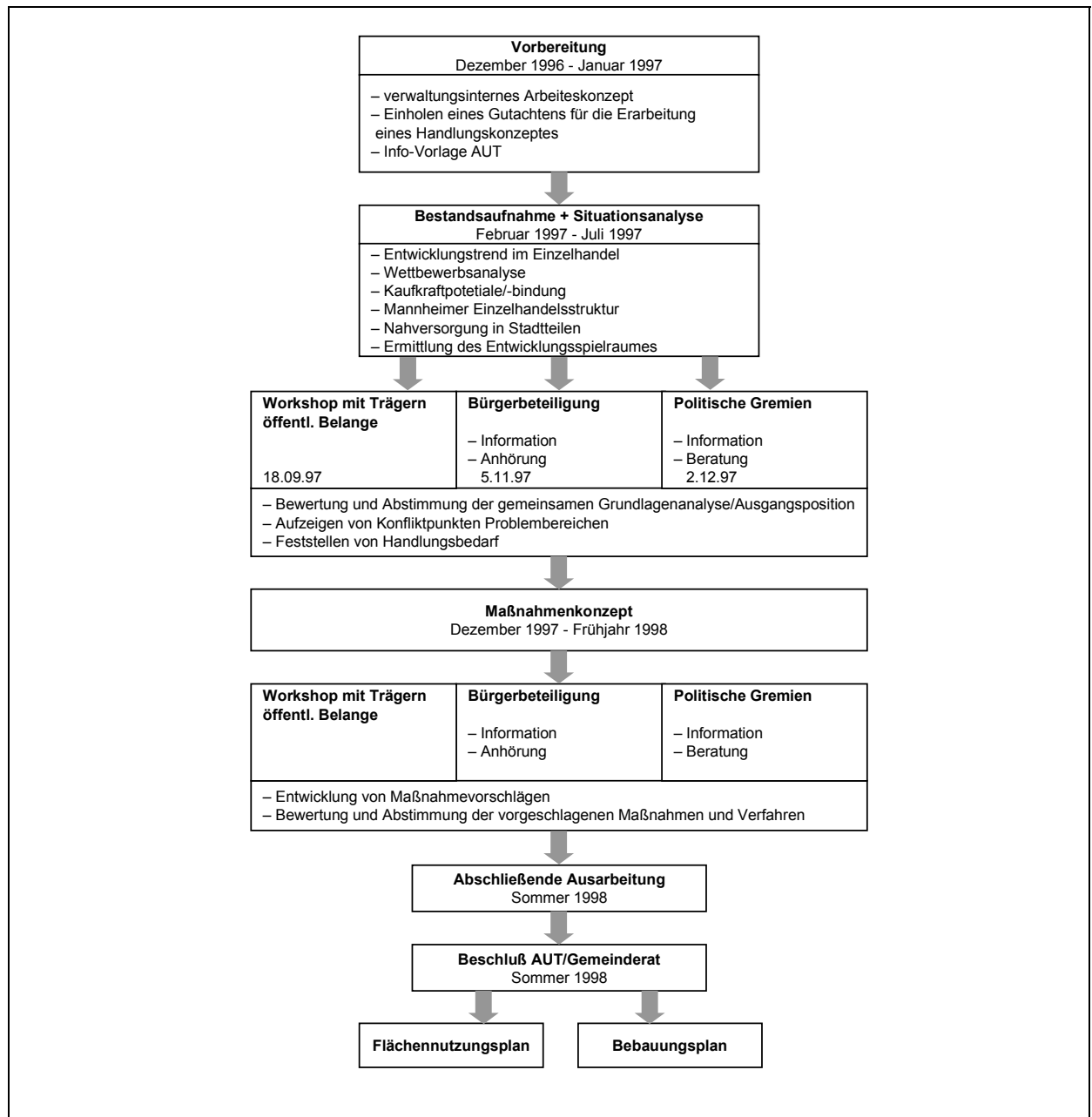
Im Fall von Kiel erfolgte zunächst eine deskriptive Analyse der örtlichen Einzelhandelssituation durch einen beauftragten Gutachter. Bereits in dieser Phase wurde auf eine Beteiligung verschiedener Ämter und Institutionen geachtet. „Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus dem Wirtschaftsdezernenten, dem Stadtbaurat, den Ämtern 04, 18, 61, 72, dem Referat für Frauen, der Landesplanung, der Kieler Wirtschaftsförderung, der TIK, der IHK und dem Einzelhandelsverband, begleitete in unterschiedlicher Zusammensetzung die Erstellung des Gutachtens in enger gegenseitiger Abstimmung“ (Kiel, Konzept 2000a:2-3). Im Anschluß daran hat die Verwaltung eine „Vorlage zur weiteren Entwicklung des Einzelhandels in enger Kooperation (...) erarbeitet“ (Kiel, Konzept 2000a), wozu ein eigener „Arbeitskreis ‚Umsetzungskonzept Einzelhandel‘ unter Federführung des Wirtschaftsdezernenten“ eingerichtet wurde (Kiel, Konzept 2000b:1). Daneben gehörten dem Arbeitskreis „der Dezernent für Bauwesen und Stadtplanung, das Stadtplanungsamt, das Amt für Wirtschaft, Verkehr, Stadt- und Regionalentwicklung, die Kieler Wirtschaftsförderung sowie die IHK an“ (Kiel, Konzept 2000b:1). Nach einer zwischenzeitlichen Vergabe eines weiteren Einzelhandelsgutachtens, welches der Aktualisierung der Bestandsaufnahme, vielmehr aber noch der Einholung einer zweiten Gutachtermeinung zur (beabsichtigt positiveren) Bewertung der vorgefundenen Sachverhalte sowie zur großzügigeren Prognose des Flächenzusatzbedarfes, der noch als raumverträglich gelten kann, dienen sollte, „erarbeitet der Arbeitskreis mehrere mögliche Szenarien der Einzelhandelsentwicklung in Kiel. (...) Anhand der dann vorliegenden Ergebnisse wird der Arbeitskreis eine Bewertung der Chancen und Risiken für die Entwicklung des Einzelhandels (...) durchführen. Als Ergebnis wäre ein Zielkonzept mit Handlungsanweisungen für dessen Umsetzung anzustreben“ (Kiel, Konzept 2000a:2-3). Neben der IHK wurde auch der „Einzelhandelsverband eingehend über den Sachstand und den weiteren zeitlichen Ablauf des Vorgehens informiert“ (Kiel, Konzept 2000a:2-3), und beide stimmten dem beabsichtigten weiteren Vorgehen zu.

### **Fallbeispiel Mannheim:**

Auch im Fallbeispiel Mannheim wurde die Notwendigkeit gesehen, zunächst eine nüchterne empirische Bestandsaufnahme des örtlichen Einzelhandels durchzuführen. Erst durch diese verwaltungsintern - mit Hilfe eines Gutachtens - vorbereitete Situationsanalyse sah man „die

Voraussetzungen geschaffen, um in einem kommunikativen Entwicklungsprozeß Schritt für Schritt ein Handlungskonzept für konkrete Maßnahmen zu erarbeiten“ (Mannheim, Web 01). Der in Mannheim vollzogene Arbeits- und Beteiligungsablauf ist in Abbildung 7-11 dargestellt.

**Abbildung 7-11: Elemente und Arbeitsablauf des Einzelhandelszentrenkonzepts Mannheim**



Quelle: Stadt Mannheim, 2000, städtischer Internetauftritt, Zugriff am 24.08.2001.

Die „intensive Beteiligung von Bürgerschaft, Politik und Einzelhandel ist als grundlegendes Element in den Bearbeitungsprozeß eingebaut“ (Mannheim, Web 01) und an mehreren Verfahrensstellen verwirklicht. Nach der Bestandsaufnahme und Situationsanalyse sollte deren Bewertung durch die Öffentlichkeit stattfinden. Auf diese Weise sollten Konfliktpunkte aufgezeigt und Handlungsbedarfe festgestellt werden. Ein Workshop mit Trägern öffentlicher Belange (u.a. Einzelhandelsverband, Industrie- und Handelskammer, Bund der Selbständi-

gen), eine Bürgeranhörung im Stadthaus und die Beratung in den politischen Gremien diene diesem Zweck. Danach wurden die „Ergebnisse dieser Veranstaltungen (...) verwaltungsintern verarbeitet und dienen als Ausgangspunkt für das dann zu erstellende Maßnahmenkonzept“ (Mannheim, Web 01). Im Anschluß daran folgte eine zweite Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung. Unter Beibehaltung der schon in der ersten Phase verwendeten Veranstaltungsformen werden die Träger öffentlicher Belange, die Bürger und die politischen Gremien nun mit dem Verwaltungsentwurf zum Maßnahmenkonzept konfrontiert, mit dem Ziel, „die Maßnahmenvorschläge, ermittelten Entwicklungspotentiale und Standortempfehlungen (...) einer kritischen Prüfung und Bewertung zu unterziehen und sie ggf. den stadtentwicklungspolitischen Zielsetzungen der Stadt Mannheim anzupassen“ (ZKM-Beschluß 1998a:2). Die in dieser inhaltlichen Auseinandersetzung neu entwickelten Maßnahmenvorschläge sowie die Bewertung und Abstimmung der Vorschläge, die zuvor bereits von der Verwaltung ausgearbeitet wurden, dienten als Grundlage für die abschließende Ausarbeitung des Maßnahmenkonzepts, welche wiederum der Verwaltung übertragen wurde. Schließlich erfolgte der Beschluß dieses kooperativ entstandenen Entwurfs im Stadtrat.

Insgesamt ist festzuhalten, daß die Beteiligung der Öffentlichkeit sowie maßgeblicher institutioneller Akteure an der Erarbeitung der Einzelhandelszentrenkonzepte in nur wenigen der untersuchten Fallbeispielstädte ernsthaft im Sinne kooperativ gestalteter Planungsprozesse betrieben wurde. Die waltende Planungspraxis wird ihrer eigenen Proklamation, daß die Einführung einer kooperativen Öffentlichkeitsbeteiligung auch bei der Einzelhandelsplanung wichtig sei, noch nicht gerecht. Einzelne positive Beispiele können aber Vorbildfunktion entfalten. Die Minimalforderung, als verwaltungsexterne Institutionen zumindest den örtlichen Einzelhandelsverband und die IHK an der Aufstellung von Einzelhandelszentrenkonzepten schon frühzeitig, nach Möglichkeit bereits in der Initiierungsphase des Planungsprozesses zu beteiligen, dürfte unstrittig sein (vgl. Müller, 1995:135). Mit den genannten Partnern sollte ohnehin eine enge Zusammenarbeit im Rahmen der Bauleitplanung für Einzelhandelsnutzungen sowie bei der Zulässigkeitsbeurteilung von Einzelhandelsprojekten, insbesondere bei der prognostischen Beurteilung möglicher städtebaulich negativer Auswirkungen, bestehen. Nicht aber erst auf dieser operativen Planungsebene ist deren „Sachkunde (...) von erheblichem Nutzen“ (Müller, 1995:135). Auch über die Einbindungsnotwendigkeit der Bevölkerung in den Einzelhandels-Planungsprozeß kann grundsätzlich kein Zweifel bestehen, gleichwohl hier in Abhängigkeit seines inhaltlichen Anspruchs unterschiedliche Modelle der Beteiligung in Hinblick auf den Beteiligungszeitpunkt bzw. die Verfahrensstufe sowie den Grad der zugebilligten Einflußnahmemöglichkeiten raisonabel erscheinen. Jedenfalls bei der Aufstellung von Revitalisierungsprogrammen o.ä. in den einzelnen Zentren ist eine intensive Einbindung der Bevölkerung bereits von Beginn an wünschenswert, um eine hohe Mitwirkungsbereitschaft der lokalen Kräfte auszulösen und damit eine wichtige Voraussetzung zu schaffen, die angestrebten Planungsziele zu erreichen.

### **7.6.15 Schaffung geeigneter Organisations- und Informationsstrukturen**

Eine wichtige Maßnahme, die von Einzelhandelszentrenkonzepten vorzusehen ist, betrifft die Schaffung von geeigneten Organisationsstrukturen sowie die Vereinbarung von verbindlichen Informationsmechanismen, Informationsflüssen und Handlungsrouninen innerhalb der Verwaltung. Dies ist Voraussetzung zu einer koordinierten Bewertung von Planungs- und Ansiedlungsvorhaben sowie zu einem einheitlichen Verwaltungshandeln. Eine dahingehende

Herausforderung besteht insbesondere in Großstädten, in denen mit Bezirksverwaltungsstellen eine bürgernahe zweistufige Stadtverwaltung eingerichtet ist, weil hier nicht nur die überfachliche Abstimmung zwischen verschiedenen Ämtern und Abteilungen, sondern auch zusätzlich eine Abstimmung zwischen Haupt- und Nebenverwaltungsstellen in der Linie zu bewerkstelligen ist. Nur bei Beteiligung und gleichem Informationsstand aller relevanten Dienststellen kann eine gegenseitig abgestimmte Position entwickelt und eine Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns im Sinne der Planungsziele erreicht werden (vgl. auch Kapitel 6.8.7.3 und 6.8.8.3). Darüber hinaus muß als Voraussetzung eines solchen einheitlichen Verwaltungshandelns auch der entsprechende Wille dazu in den einzelnen Dienststellen vorhanden sein bzw. es muß von übergeordneter Stelle über die Herstellung dieser Homogenität des Handelns gewacht werden. Hier war beispielsweise in Leipzig temporär zu beklagen, daß das Stadtplanungsamt aus einer Position der Rivalität bewußt Entscheidungen gegen das Amt für Stadtentwicklungsplanung betrieben hat (vgl. EG Leipzig). In Magdeburg hingegen hat sich das Bauordnungsamt bereits öfters über die Stellungnahmen und das Vortum des Stadtplanungsamtes hinweggesetzt, denn das „Bauordnungsamt hält das Magdeburger Märktekonzept eher für einen Eingriff in die Marktwirtschaft und steht dem eher ablehnend gegenüber“ (EG Magdeburg). Aber auch auf der Planungsseite gibt es nach der Erfahrung, welche die befragte Planerin in Magdeburg gesammelt hat, Friktionen gegenüber der planmäßigen Implementation durch „ganz praktische Erwägungen der Verwaltung, die dann dazu führen, ob ein (unerwünschtes) Projekt durchkommt oder abgeblockt wird: In der Bauleitplanung bedeutet die ggf. notwendige Aufstellung eines Bauleitplans Arbeit, und das Nichtaufstellen bedeutet, daß man sich diese Arbeit spart“ (EG Magdeburg).

Der geschilderten Problematiken sind sich einige wenige Fallbeispielstädte bewußt. So sollen z.B. in Mülheim / Ruhr „Maßnahmen ergriffen werden, um die Koordination innerhalb der Stadtverwaltung zu erhöhen“ (Mülheim, NES, S. 24-28), nachdem festgestellt worden ist, „daß der Informationsaustausch zwischen den am Genehmigungsprozeß beteiligten Ämtern teilweise lückenhaft ist und die notwendige Koordination zwischen den Ämtern nicht im ausreichenden Maße stattfindet“ (Mülheim, NES, S. 28). Ein als wichtig angesehenes Ziel des Planungsprozesses ist es daher in Mülheim / Ruhr, „ein einheitliches Auftreten der Stadtverwaltung gegenüber den ansiedlungswilligen großflächigen Einzelhandelsbetrieben sicherzustellen“ (Mülheim, NES, S. 28).

Eine günstige Ausgangsbedingung zur Schaffung eines koordinierten Verwaltungshandelns im hier interessierenden Zusammenhang ist generell dadurch zu erreichen, daß der Einzelhandelsplanungsansatz durch einen Ratsbeschluß ein auch formelles Gewicht erhält (vgl. Kapitel 7.5.2 und Kapitel 7.7.4). Grundsätzlich sind „Ratsbeschlüsse hinsichtlich der Umsetzung von Zielen (...) Voraussetzung für ein zielgerichtetes Handeln der Verwaltung“ (Lüthje, 1997:52), wenngleich dies alleine nicht unbedingt hinreichend ist. Die Anbahnung eines Ratsbeschlusses ist aber jedenfalls Garant dafür, daß Ausschüsse, Fraktionen und schließlich der Stadtrat selbst inhaltlich mit der Sache befaßt werden und sich mit ihr auseinandersetzen müssen, so daß sie in der Regel ein Interesse und ein Bewußtsein für die Thematik entwickeln und auch gegenüber der Verwaltung äußern werden.

Auch im Verhältnis der Stadtverwaltung gegenüber der Stadtpolitik sind klare Informations- und Organisationsstrukturen offensichtlich nicht selbstverständlich, so daß sie ggf. erst geschaffen werden müssen. So erging etwa in Köln ausdrücklich die Order an die Stadtverwaltung, jedesmal den „Stadtentwicklungsausschuß (...) zu unterrichten, wenn die Genehmigung eines großflächigen Fachmarktes zur Entscheidung ansteht“ (Köln, Beschlußvorlage

FKE 97), solange das „Fachmarktkonzept“ vom Stadtrat noch nicht als verbindliche Handlungsrichtlinie beschlossen ist.

Leider konnten in der Plananalyse nur wenige Informationen darüber gewonnen werden, in welcher Art und Weise die Organisations- und Informationsstrukturen, die in den Fallbeispielkommunen grundsätzlich für geeignet befundenen wurden, tatsächlich existieren bzw. eingerichtet wurden. Immerhin erbrachten die Expertengesprächen hierzu einige ergänzende Erkenntnisse. Dennoch hat nur die geringere Zahl der Untersuchungsstädte die Frage nach der Festlegung geeigneter Handlungsroutinen und Schnittstellen zur Implementation von Einzelhandelszentrenkonzepten überhaupt gestellt - und selbst in den positiven Fällen wurde sie nur oberflächlich behandelt: Es wurden eher Ideen formuliert und Möglichkeiten benannt, als bereits umsetzungskonkrete Handlungsprogramme zum Aufbau solcher Organisations- und Informationsstrukturen ausgearbeitet:

- In Hamburg wird grundsätzlich die „Prüfung von Neuansiedlungsvorhaben des Einzelhandels (...) von den zuständigen Ämtern zusammen mit der Handelskammer vorgenommen“ (Hamburg, Leitlinein, S. 7). Auf diese Weise soll gewährleistet werden, daß auch unternehmensnahes Einzelhandelswissen, z.B. über Standorterfordernisse bestimmter Betriebstypen oder über die Bestandsgefährdung konkreter Standortbereiche, in die Prüfungsüberlegungen eingeht. Es wird aber darüber hinaus betont, daß auch die möglichst frühzeitige Kenntnis der Planungsverwaltung über großflächige Einzelhandelsvorhaben für die Sicherung des Zentrumsystems maßgeblich ist. Dies berührt zum einen die Beteiligung der Gemeinde am bauaufsichtlichen Verfahren zur Herstellung des gemeindlichen Einvernehmens in den gesetzlich dafür vorgesehenen Fällen und zum anderen den Einsatz der Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung durch die Planungsverwaltung, insbesondere in den Fällen, in denen die Gemeinde nicht am bauaufsichtlichen Verfahren beteiligt werden muß (vgl. Kapitel 6.8.7.3 und 6.8.8). „Insofern sind die zuständigen Dienststellen in den Bezirksämtern und Fachbehörden zur gegenseitigen zügigen Information verpflichtet. Einzelheiten sollen auf der Verwaltungsebene, in einem ‚Bauprüfdienst‘ der Baubehörde geregelt werden“ (Hamburg, Leitlinein, S. 7). Es kommt darauf an, einen Verfahrensablauf für Information und Beteiligung bzw. Kenntnisnahme festzuschreiben, der alle potentiell berührten Ämter einbezieht, wenn mit Sicherheit ein Handlungskoordination erreicht und in der Sache eine Prüfung aus allen relevanten Blickwinkeln gewährleistet werden soll (vgl. Abbildung 7-12). Auf die Wichtigkeit, einen solchen „Bauprüfdienst“ bzw. eine „Bauordnungsrunde“ oder ähnliches zu institutionalisieren, ist bereits in Kapitel 6.8.7.3 hingewiesen worden. Vor allem ist es von herausragender Bedeutung, die Bauordnungsbehörde auf das Einzelhandelszentrenkonzept und seine Zielsetzungen zu verpflichten und dazu zu veranlassen, einerseits die Zulässigkeitsprüfungen im Sinne der Planungsvorgaben zu unternehmen, aber andererseits auch selbsttätig die Planungsverwaltung über alle „kritischen“ Bauanträge zu informieren, d.h. den Informations- und Beteiligungsprozeß auch selbst aktiv in Gang zu setzen. Hier darf nicht verkannt werden, daß sich aller Erfahrung nach „in der Baugenehmigungspraxis (...) die Ämter ständig mit Anträgen konfrontiert sehen, die das zulässige Maß der Nutzung überschreiten“ (Naßmacher/Naßmacher, 1999:388) und daß die bisherige Praxis zudem in häufigen Fällen kritikwürdig ist, denn bislang waren „die Behörden überwiegend bemüht, dem bauwilligen Investor zu helfen und keine Bauanträge abzulehnen“ (Naßmacher/Naßmacher, 1999:388). Aus dem in Köln geführten Expertengespräch ging z.B. hervor, daß es um die Durchsetzung einer restriktiven Ansiedlungspolitik für den Einzelhandel schon früh „viele

Kämpfe der Ämter Stadtplanung und Stadtentwicklung auf der einen Seite mit der Bauaufsicht und der Wirtschaftsförderung auf der anderen Seite“ gab (EG Köln). Zur Durchsetzung einer restriktiven, auf die Entwicklung der Zentren angelegten räumlichen Einzelhandelsplanung wird es jedoch gerade unumgänglich sein, Bauanträge abzulehnen, wenn sie mit den Planungszielen nicht vereinbar sind.

- Auch im Kölner Beispiel wird die Verbesserung der „Verwaltungsabstimmung“ explizit als eine „flankierende Planungsmaßnahme“ angesprochen, die ergriffen werden muß (vgl. Köln, FKE 1997:18). Üblicherweise versuchen die zahlreichen Einzelhandelsunternehmen, Investoren, Projektentwickler, Architekten usw., ihre Ansiedlungswünsche über die unterschiedlichsten formellen und informellen Kanäle (von der Standortberatung beim Amt für Wirtschaftsförderung über Gespräche mit Ausschußmitgliedern bis hin zur direkten Kontaktaufnahme mit dem Oberbürgermeister) an die Stadtverwaltungen heranzutragen und einer konkreten Bauantragsstellung bereits vorab das Feld für einen positiven Bescheid zu bereiten. Um nicht in Folgezwänge und in politischen Druck unbedachter Zusagen zu kommen, die unterschiedliche Verwaltungsakteure bzw. Dienststellen bisweilen „unkontrolliert“ in Aussicht stellen, kommt es für ein einheitliches Verwaltungshandeln darauf an, daß alle Organisationseinheiten und Gremien des administrativ-politischen Komplexes, die sich entweder typischerweise den informellen Einflußnahmeversuchen externer Interessensvertreter ausgesetzt sehen oder standardmäßig als offizielle Stellen für Beratung und Antragsstellung zur Verfügung stehen, über die gleiche, abgestimmte Handlungsgrundlage verfügen (vgl. Abbildung 7-12). Auch dies ist ein Aspekt der Koordination von Information und der Koordination von Handlung in verteilten Akteurssystemen. Alle Stellen müssen verbindlich über die Ziele, Inhalte und ggf. vorgesehenen Konditionalprogramme des örtlich gültigen Einzelhandelszentrenkonzepts in Kenntnis gesetzt sein und bei nach Außen gerichteter - formeller wie informeller - Information, Beratung, Antragsentgegennahme, Prüfung und Entscheidung entsprechend zielkonform handeln. Es muß, wie im Fallbeispiel Köln, für alle Akteure in Stadtpolitik und Stadtverwaltung, die im weitesten Sinne mit Einzelhandelsfragen befaßt sind, im Imperativ klar sein: An „die Verwaltung herangetragenen Ansiedlungswünsche für großflächigen Einzelhandels- bzw. Fachmarktprojekte sind nur noch auf der Grundlage des vorliegenden Fachmarktkonzeptes zu beurteilen“ (Köln, FKE 1997:18). Um von vornherein für klare Positionen zu sorgen und einem investorenseitigen Vertrauen auf die Durchsetzbarkeit von Ausnahmefällen den Boden zu entziehen, soll in Köln „bereits in der Phase der allgemeinen Auskunftserteilung / Beratung über die grundsätzliche Machbarkeit solcher Projekte von den Dienststellen deutlich auf dieses Rahmenkonzept und die dort dargestellten Standorte und Flächenpotentiale hingewiesen werden“ (Köln, FKE 1997:18). Vorhaben, die damit nicht in Einklang stehen, sind nicht zulassungsfähig. Um zu garantieren, daß dies auch auf der operativen rechtförmlichen Ebene des Baugenehmigungsverfahrens eingehalten wird, wird in Köln ein Dachverfahren institutionalisiert. Dieses liegt - zeitlich vorgeschaltet - über dem Baugenehmigungsverfahren und bezieht über die Bauordnungsbehörde und das Stadtplanungsamt hinaus weitere Dienststellen in die Überprüfung der Zulassungsfähigkeit des beantragten Projekts (auch und gerade unter dem Blickwinkel der Vereinbarkeit des Vorhabens mit Planungszielen informeller städtebaulicher Pläne und Planungen im Sinne des § 1 Abs. 5 Nr 10 BauGB) ein. Hier geht es nicht allein um die Anforderungen, die sich unmittelbar aus dem Baurecht ergeben, sondern um eine Prüfung des Vorhabens auf seine strategische Kompatibilität mit der Realisierung des Einzelhandelsplanungsansatzes an sich: „Bei konkreten Projektanfragen bzw. -anträgen ist

das übliche verwaltungsinterne Abstimmungsverfahren zu erweitern. Danach sind die Vorhaben nach materiellen Erfordernissen und Integration in die Stadt- und Zentrenstruktur gemäß Zentrenkonzeption / Fachmarktkonzept vorzuprüfen. Hier ist ggf. die IHK zu beteiligen. Erst dann kann im Rahmen der üblichen Bauvoranfrage nach bauordnungs- und planungsrechtlicher Einschätzung über das Vorhaben in der Ämterbesprechung entschieden werden“ (Köln, FKE 1997:18). In der Ämterbesprechung treten unter Leitung des Bauaufsichtsamtes Vertreter der wesentlichen Ämter, einschließlich der Wirtschaftsförderung, zusammen, um „große Vorhaben und Problemsachen“ (EG Köln) zu diskutieren. „Hier kommen sachlich begründete Mehrheitsentscheidungen zustande, die sachlichen Argumente schlagen und dem entzieht sich auch niemand“ (EG Köln). Alle Bauvoranfragen und Bauanträge gelangen aber vorher auch dem Stadtplanungsamt zur Kenntnis. Dies geschieht dadurch, daß ein Mitarbeiter des Stadtplanungsamtes seinen Dienst bei der Bauaufsicht versieht und „dort alle eingehenden Anträge und Gesuche bezüglich der städtebaulichen Relevanz und der Zentrenverträglichkeit sichtet“ (EG Köln). Die von ihm selektierten Fälle werden im Stadtplanungsamt in einer Gruppe von fünf Mitarbeitern genauer untersucht, die dann eine Beurteilung des Vorhabens abfaßt. Dabei wird auch eine Vorabstimmung mit dem Amt für Stadtentwicklung gesucht: „Zwischen Stadtplanungsamt und Amt für Stadtentwicklung besteht die Regelung, daß wir größere oder potentiell strittige Vorhaben zur Stellungnahme auch an die Stadtentwicklung weiterleiten“ (EG Köln). Zudem zieht das Stadtplanungsamt das Planungsteam, das jeweils räumlich für das in Frage stehende Vorhaben zuständig ist, zur Beratung hinzu, da diese Planungsteams „die beste Ortskenntnis haben“ (EG Köln).

- In Freiburg wird betont, daß eine geeignete organisationale und informatorische Implementation sowie der Aufbau entsprechender feststehender Strukturen für die Verwaltung auch eine wichtige vertrauensbildende Maßnahme nach innen ist, welche die Erstellung sowie die anschließende Umsetzung von Einzelhandelszentrenkonzepten erheblich erleichtert. Während des gesamten Erstellungsprozesses des dortigen Zentren- und Märktekonzepts hat es sich „gezeigt, daß eine kontinuierliche und umfassende Information - insbesondere auch innerhalb der Verwaltung - zu diesem Themenkomplex notwendig ist, da sich ansonsten Meinungen und Einstellungen festsetzen und sich anschließende Überzeugungsarbeit wesentlich schwieriger gestaltet“ (Acocella/Kemnitz, 1998:160). Gerade die eher wirtschaftsnahen Verwaltungsteile, wie die Ämter für Wirtschaftsförderung, teils auch die Stadtplanungsämter sowie die Baugenehmigungsbehörden, müssen häufig erst von dem Nutzen einer restriktiven Einzelhandelsansiedlungspolitik überzeugt und daher mit den zur Urteilsbildung notwendigen Informationen versorgt werden. Erst recht gilt dies gegenüber der Stadtpolitik, wo sogar die Mandatsträger ansonsten widerstreitender Fraktionen von der sachlichen Notwendigkeit jedenfalls dann überzeugt werden müssen, wenn der Auftrag, ein Einzelhandelszentrenkonzept auszuarbeiten, nicht aus dem Stadtrat selbst kam, sondern die Initiative dazu in der Verwaltung ergriffen worden ist.
- In Frankfurt hat sich der Stadtrat zu einer laufenden Überwachung der beabsichtigten Zulässigkeitsentscheidungen entschlossen, welche die Stadtverwaltung für großflächige Einzelhandelsbetriebe anstrengt. Im Sinne einer kontinuierlichen Rückversicherung der Übereinstimmung des Verwaltungshandelns mit den politischen Vorgaben wird bei Einzelhandelsvorhaben mit mehr als 1.200 qm Geschoßfläche von der Verwaltung folgendes verlangt: „Vor einer Genehmigung werden entsprechende Vorhaben der Stadtverordnetenversammlung mit allen nach § 11 Abs. 3 BauNVO zu treffenden Abwägungen vorgelegt; dies gilt auch dann, wenn nach Ansicht der Verwaltung trotz Überschreitens der

Geschoßfläche von 1.200 qm entsprechende [städtebaulich negative] Auswirkungen nicht zu befürchten sind“ (Frankfurt, Beschluß 1999).

Was Lühje (1997:52) im allgemeinen über den Erfolg bisheriger Planungsanstrengungen zur Realisierung einer nachhaltigen städtischen Entwicklung festgestellt hat, kann richtiger für die räumliche Einzelhandelsplanung - die, soweit sie eine zentrenorientierte Entwicklung zum Ziel hat, auch als ein Element einer kommunalen Nachhaltigkeitspolitik anzusehen ist - nicht gesagt und als Anforderung nicht treffender formuliert werden:

„Auch die mangelnde horizontale und vertikale Koordination und Kooperation, bzw. eine unzureichende Zusammenarbeit zwischen Fachplanungen / Ämtern sowie Ämtern und den verantwortlichen Politikern, führt oftmals zum Scheitern (...). Der notwendigen Abstimmung und Kooperation für die Durchsetzung integrierter Strategien stehen dabei oft Profilierungswünsche Einzelner entgegen. Die Arbeit der anderen Ämter wird abgewertet und der Informationsfluß nicht organisiert. Hierdurch entstehen hohe Reibungsverluste. Nur ein Konsens zwischen Ämtern sowie zwischen Verwaltung und Politik kann die (...) geforderte Kontinuität von Zielsetzungen gewährleisten. (...) Das heißt aber auch, daß alle kommunalen Vertreter dieselben Interessen vertreten und keine Einzelinteressen der unterschiedlichen Fachämter die festgelegten Ziele unterlaufen. Ein ‚starker Bürgermeister‘ (...) trägt sicherlich zur Sicherung dieser Forderung bei“ (Lühje, 1997:52).

Nichts anderes gilt für die organisatorische und informatorische Implementation von Einzelhandelszentrenkonzepten. Diesem Plädoyer für die Einrichtung von Formalstrukturen für die Verwaltungsprozesse in einer Art, daß alle Ämter und Dienststellen, die in der Sache beizutragen haben, auch tatsächlich eingebunden werden, ist voll zuzustimmen. Wie dies im konkreten Einzelfall der Städte und Gemeinden bei der räumlichen Einzelhandelsplanung auszusehen hat, kann pauschal nicht beantwortet werden, da einerseits generell vielerlei unterschiedliche Konstrukte vorstellbar sind und andererseits die Individualität der unterschiedlichen Organisationsmodelle, Ämterstrukturen und Ressortzuschnitte der Stadtverwaltungen zu berücksichtigen ist, die auf kommunaler Ebene faktisch besteht.

Grundsätzlich als tragfähig erscheinende Lösungen zur Sicherstellung eines stringenten Verwaltungshandelns bei der Behandlung von Ansiedlungsvorhaben des Einzelhandels waren in verschiedenen Fallbeispielstädten vorzufinden:

### **Fallbeispiel Braunschweig:**

In Braunschweig (vgl. im folgenden EG Braunschweig) wurde eine Arbeitsgruppe Einzelhandel eingerichtet, in welcher sich unter dem Vorsitz des Amtes Stadtentwicklung regelmäßig die betrauten Verwaltungsvertreter aus dem Stadtplanungsamt (Abt. Flächennutzungsplanung), aus der Wirtschaftsförderung, der Bauordnung, der Verkehrsplanung und ggf. auch aus dem Liegenschaftsamt treffen. Die Arbeitsgruppe Einzelhandel tritt heute einmal im Monat zusammen. Hier findet der Austausch über strategische und operative Planungsentscheidungen statt, aktuelle Ansiedlungsbegehren werden beraten und entsprechende Stellungnahmen formuliert. Die Arbeitsgruppe war ursprünglich zur Erarbeitung des Braunschweiger Einzelhandelszentrenkonzepts zusammengestellt worden und tagte während dieser Zeit sogar im wöchentlichen Turnus. Anlaß zur Einrichtung der AG Einzelhandel hat im Jahr 1993 die Ansiedlung von Ikea gegeben, welche damals eine hohe politische Priorität genoß. Entsprechend hochrangig war dann auch die Arbeitsgruppe besetzt, mit der die Braunschweiger Stadtverwaltung außerdem erstmalig eine derartige Projektmanagementenerfahrung sammelte. Aus Sicht des Befragten hat sich die Arbeitsgruppe Einzelhandel in ihrer Verstetigung sehr bewährt. Alle in Braunschweig eingehenden Bauanträge werden dort angemeldet. Die Ansiedlungsvorhaben werden in den Sitzungen durchgesprochen und es wird jeweils ein



Beschluß über sie gefaßt. Besonders wichtig ist nach Einschätzung des befragten Planers die Tatsache, daß die Fachämter mit einem klaren Votum aus der Sitzung herausgehen, was auch dazu beiträgt, daß eine große „Transparenz nach Innen geschaffen wird“ (EG Braunschweig). Schwierige Fälle, für die nicht sofort ein einstimmiges Votum herbeigeführt werden kann, werden an die ebenfalls bestehende AG Wirtschaftsförderung weiterverwiesen, welche dann ihrerseits eine Stellungnahme abgibt. Die AG Wirtschaftsförderung tagt unter dem Vorsitz des Oberstadtdirektors, der dann dieses Votum herbeiführen muß. Wenn es hier zu kontroversen Entschlüssen kommt, dann werden die Gremien beteiligt und auch die externen Partner (Kaufmannschaft, Einzelhandelsverband, IHK) um eine Stellungnahme gebeten. Mit diesen externen Einzelhandelsakteuren pflegt die Braunschweiger Planungsverwaltung im Rahmen des „Arbeitsausschusses Innenstadt“ bereits seit den 80er Jahren eine Zusammenarbeit. Seit damals mit der Schließung wichtiger Magnetbetriebe (Hertie-Häuser) eine „Krise der Innenstadt“ drohte (EG Braunschweig), gibt dieses Gremium zu aktuellen Vorhaben ebenfalls Stellungnahmen ab. Nach der Einschätzung des Interviewpartners wird in der AG Einzelhandel „eine sehr gute, offene und vertrauensvolle Zusammenarbeit über die Grenzen der Fachämter hinweg gepflegt“ (EG Braunschweig), welche insgesamt dieses Organisationskonstrukt erfolgreich macht.

### **Fallbeispiel Dortmund:**

In Dortmund (vgl. im folgenden EG Dortmund) wurde zur Umsetzung des Dortmunder Einzelhandelszentrenkonzepts, zur Beteiligung an der Erarbeitung des „Regionalen Einzelhandelszentrenkonzepts Östliches Ruhrgebiet“ sowie zur Beurteilung der in Dortmund eingehenden Ansiedlungsanfragen (mit entsprechenden Empfehlungen an die Stadtpolitik für die Schaffung neuen oder die Änderung vorhandenen Baurechts) im September 1999 der „Konsultationskreis Einzelhandel“ institutionalisiert. Dessen Geschäftsführung liegt beim Stadtplanungsamt. Der Konsultationskreis Einzelhandel trifft sich jeden ersten Donnerstag im Monat sowie nach Bedarf. Dem Konsultationskreis gehören neben dem Stadtplanungsamt auch der Einzelhandelsverband, die IHK, die Gewerkschaften DAG und HBV, das Bauordnungsamt sowie die Dortmunder Wirtschaftsförderung an. Letztere ist gegenwärtig allerdings nicht mehr vertreten, weil ihre Kräfte momentan anderweitig gebunden sind und die Wirtschaftsförderung gleichzeitig, so die Sicht des befragten Planers, das Handlungsfeld Einzelhandel beim Stadtplanungsamt „in guten Händen weiß“ (EG Dortmund). Die Zielkonflikte, die zwischen beiden potentiell bestehen, sind in Dortmund nicht so ausgeprägt und insgesamt gut im Griff: „Ganz wichtig ist die Vertrauensbasis, die hier herrscht, deshalb gibt es z.B. auch keine Stellvertreter der Mitglieder, sondern der Personenkreis der hier zusammentritt, ist stets der gleiche, die Mitglieder sind namentlich genannt. Da kann man dann auch schon einmal kurzfristig durch Telefon- und Faxkonferenzen drängende Dinge abklären. Insgesamt ist der Konsultationskreis von einem Klima der Vertraulichkeit getragen. Die Abstimmung der Fälle bzw. im Stellungnahmeprozess erfolgt sehr unkompliziert“ (EG Dortmund). So ist in Dortmund der „Konsultationskreis Einzelhandel“ das entscheidende Instrument zur verwaltungsinternen Abstimmung. Alle Nutzungsänderungen, Erweiterungsabsichten und Neuansiedlungsanfragen von Einzelhandelsbetrieben werden hier verhandelt, wenn sie 500 qm Verkaufsfläche überschreiten. „Mittlerweile schickt uns die Bauordnung sogar jedwedes Vorhaben. Seitens des Rates besteht für die Gesamtverwaltung die Verpflichtung, Einzelhandelsvorhaben im Konsultationskreis zu behandeln. Der Planungsausschuß fragt auch danach!“ (EG Dortmund).

Nach der Erfahrung des Interviewpartners hat sich der Konsultationskreis für die Behandlung und Beurteilung der eingehenden Ansiedlungsbegehren des Einzelhandels außerordentlich bewährt. „Diese Praxis funktioniert gut. Die Bauordnung ist auch ganz froh darüber, daß sie den Schwarzen Peter los ist“ (EG Dortmund). Insgesamt ist festzustellen, daß durch die intensive Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure, die bereits in der Aufstellungsphase des kommunalen Einzelhandelskonzepts begann, „eine große Vertrauensbasis geschaffen wurde, die durch nichts zu ersetzen ist“ (EG Dortmund) und nun auch in der Implementationsphase des Konzepts fortwirkt: „Dieses entstehende Vertrauen als Prozeßeffect ist vielleicht das Beste an dem gesamten Konzept überhaupt! Gleiches gilt im übrigen für die Arbeiten am Regionalen Einzelhandelskonzept“ (EG Dortmund).

### **Fallbeispiel Kiel:**

In Kiel (vgl. im folgenden EG Kiel) wurde ein ähnliches Konstrukt gewählt, allerdings an höchster Stelle der Verwaltungshierarchie eingerichtet. Nach Auskunft des befragten Planers ist dort „ein regelmäßiger interner, dezernatsübergreifender Austausch institutionalisiert, indem einmal wöchentlich der Oberbürgermeister, der Leiter der Wirtschaftsförderungsgesellschaft, der Baudezernent, der Wirtschaftsdezernent und Vertreter der Ämter Stadtplanung, Liegenschaften, Umwelt, Kämmerei und Wirtschaft zusammenkommen. Dort werden übergreifende Probleme behandelt. Vorteil ist, daß zu den behandelten Fragen die Verwaltungsspitzen ihre Haltung abstimmen können und hier schon viele Fragen geklärt werden können“ (EG Kiel). Im sogenannten „Montagsturnus“ kommen alle in Kiel eingehenden Bauvoranfragen und Baugesuche für größere Vorhaben zur Sprache, sie werden aber auch dem Stadtplanungsamt grundsätzlich automatisch zugeleitet. Im „Montagsturnus“ wird von den Verwaltungsspitzen das weitere Vorgehen geklärt, beispielsweise, ob für die diskutierten Einzelhandelsvorhaben eine Genehmigung ausgesprochen werden sollte, oder ob mit dem Investor über einen Alternativstandort und eine Alternativfläche verhandelt werden sollte. Nötigenfalls wird dort auch vereinbart, zur Abwehr unerwünschter Vorhaben eine Veränderungssperre zu erlassen.

### **Fallbeispiel Leipzig:**

In Leipzig (vgl. im folgenden EG Leipzig) verfolgt man vor dem Hintergrund, daß der Baudezernent sich das Leipziger Einzelhandelszentrenkonzept sehr zueigen gemacht hat, eine eher autokratische Lösung. Anlaß dazu gab auch, daß aus Sicht der Stadtentwicklungsplanung „die fachliche Zusammenarbeit mit dem Stadtplanungsamt (...) eher schlecht“ war (EG Leipzig). Dort sah man in den Aktivitäten der Stadtentwicklungsplanung eine Beschneidung der eigenen Kompetenz und damit eine Rivalität mit unguten Folgen: „Das Stadtplanungsamt hat teilweise ganz bewußt an der Stadtentwicklungsplanung vorbeigearbeitet und ganz bewußt versucht, diese zu umgehen und draußenzuhalten. So wurden vom Stadtplanungsamt auch Dinge bzw. Projekte, auch Einzelhandelsvorhaben, mit Stellungnahmen positiv beschieden, die von der Stadtentwicklungsplanung definitiv abgelehnt wurden“ (EG Leipzig). Hier hat dann der Beigeordnete für Planung und Bau zugunsten der Stadtentwicklungsplanung eingegriffen und die Regelung verordnet, „daß fortan solche Dinge nur noch über seinen Schreibtisch laufen und dort kontrolliert wurde, ob die Stadtentwicklungsplanung dies vorher zu Gesicht bekommen und abgezeichnet hatte“ (EG Leipzig). Bevor der befragte Planer als dessen Leiter dies nicht getan hatte, ging das Verfahren nicht weiter. Nach anfänglichen Problemen mit dem Stadtplanungsamt hat sich dann folgende Struktur etabliert: Einzelhandelsvorhaben benötigen in Leipzig auf jeden Fall die Endzeichnung des Beigeordneten für

Planung und Bau. Der Leiter des Stadtplanungsamtes stellt sicher, daß Anträge oder Vorhabenbeschreibungen, alle Vorgänge, welche die räumliche Einzelhandelsplanung und Zulässigkeitsprüfung betreffen, auf jeden Fall zur Stellungnahme auch durch die Hände der Abteilung Stadtentwicklungsplanung laufen. Ohne Abzeichnung durch deren Abteilungsleiter „besteht keine Chance, den Beigeordneten zu passieren“ (EG Leipzig). Natürlich gilt dies nicht für jedes noch so kleine Vorhaben, aber eine besondere Sprunggröße gibt es hierfür nicht. Vielmehr gelangen auch kleine Vorhaben zur Behandlung, wenn diese stadtstrukturell von Bedeutung sind oder wenn der Investor abgelehnt werden soll, d.h. wenn der „schwarze Peter“ des unangenehmen Gesprächs von anderen Ämtern an die Stadtentwicklungsplanung weitergereicht wird. Diese hat hier aber keine Skrupel und macht gegenüber dem Investor in aller Deutlichkeit klar, welche Projekte in Übereinstimmung mit den Planungszielen der Stadt eine Realisierungschance haben. Aber auch ganz allgemein liegt die Zuständigkeit für die Investorengespräche bei der Stadtentwicklungsplanung, die zur Wirtschaftsförderung gute Kontakte auch auf Mitarbeiterebene pflegt. In der Wahrnehmung des Interviewpartners „wird gut zusammengearbeitet und man stimmt sich häufig auf dem kleinen Dienstweg z.B. durch eine kurze telefonische Rücksprache ab“ (EG Leipzig). Die insgesamt dergestalt „etablierte Organisationsstruktur funktioniert mittlerweile ziemlich gut, es hat aber sehr lange gedauert, bis sich dies so eingeschliffen hatte“ (EG Leipzig).

### **Fallbeispiel Witten:**

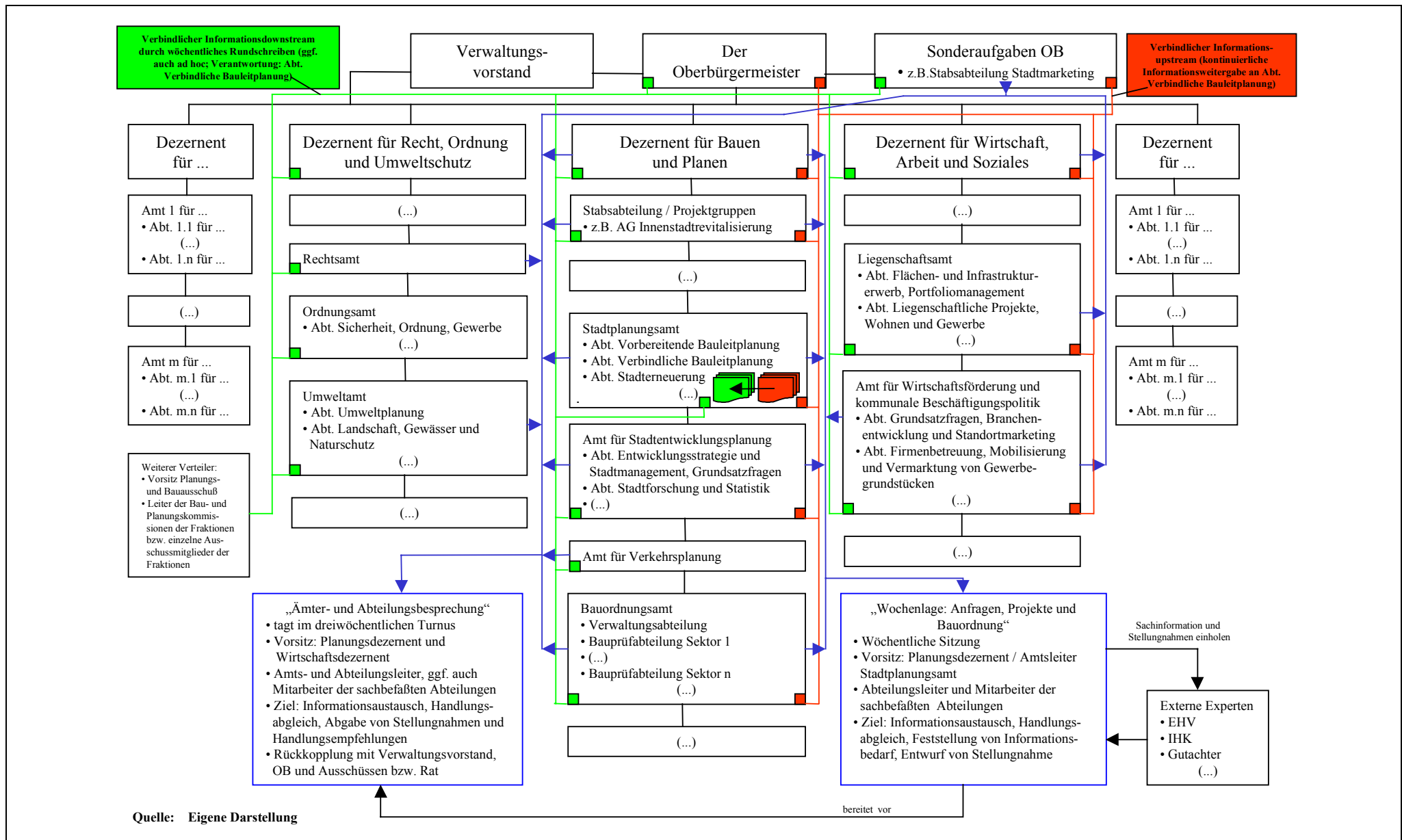
In Witten besteht „seit Jahren eine wöchentlich tagende Baugesuchsrunde von allen Ämtern, die da dazu etwas zu sagen haben“ (vgl. hier und im folgenden EG Witten). Während die Federführung beim Bauordnungsamt liegt, ist standardmäßig das Stadtplanungsamt vertreten, und andere Ämter, etwa die Wirtschaftsförderung, nehmen fallweise nach Wichtigkeit der Angelegenheit an den Sitzungen teil. In der „Baugesuchsrunde“ können alle Absprachenotwendigkeiten gebündelt vorgenommen und Voten getroffen werden, ob die betreffenden Vorhaben genehmigt werden können. Alle Ämter sind vorab über die zu behandelnden Fälle informiert, denn es wird ein Verzeichnis der anstehenden Bauvorhaben durch die Abteilungen geschickt. Das Stadtplanungsamt gelangt durch den in die „Baugesuchsrunde“ entsandten Kollegen auf jeden Fall in Kenntnis über alle Vorhaben. Problemfälle werden ggf. noch einmal gesondert innerhalb des Stadtplanungsamtes aus unterschiedlicher Perspektive beraten. Dadurch, daß in Witten aus historischen Gründen bereits eine allgemein hohe Sensibilisierung für die räumliche Einzelhandelsentwicklung besteht und nach Ansicht der Befragten durch die Arbeiten am Wittener Einzelhandelszentrenkonzept in Stadtverwaltung und Stadtpolitik noch einmal vergrößert wurde, konnte es nunmehr erreicht werden, „daß in der Verwaltung keiner in irgendeinem beteiligten Amt mehr irgendetwas für sich entscheiden oder irgendwo vorbeilenken würde, da müßte er fürchten, daß er im Rat Schläge einstecken müßte. So weit sind wir da schon, daß wir zu diesen Punkten Teamarbeit haben“ (EG Witten). Auch in Freiburg, wo die Erarbeitung des dortigen Einzelhandelszentrenkonzepts ebenfalls auf einer breiten Basis aller relevanten Akteure und mit einem stetigen Bemühen um die Kommunizierung der Planungsabsichten auch nach Innen erfolgte, „erweist es sich eben als günstig, daß die Politiker das Märktekonzept und seine Ziele weitgehend verinnerlicht und zu ihrem eigenen Anliegen gemacht haben“ (EG Freiburg). Indem der Rat von sich aus aktiv Auskunft verlangt, wird er zur aufmerksamen Prüfinstanz für die Baugenehmigungspraxis der Stadtverwaltung.

### **Fallbeispiel Würzburg:**

In Würzburg existiert eine „Arbeitsgruppe Stadtentwicklung“, die unter dem Vorsitz des Oberbürgermeisters alle zwei Monate tagt. Nach Auskunft der befragten Planerin ist die „Arbeitsgruppe Stadtentwicklung“ ein referatsübergreifendes, verwaltungsinternes Gremium zur gegenseitigen Information und Abstimmung, das zu aktuellen Fragen, Entwicklungen und Projekten einen Meinungsaustausch führt und auch Empfehlungen formuliert, wie die städtische Reaktion aussehen sollte, wie Projekte weiterverfolgt werden sollten und welche Stellen dahingehend bis zu welchen Terminen welche Arbeiten zu erledigen haben (Aufgabendelegation). Außerdem gibt es einen „Arbeitskreis für Wirtschaft und Arbeitsplätze“ der gleichzeitig die Funktion eines mit ganz gemischten, externen Mitgliedern (Stadträte, Regierungsangehörige, Einzelhandelsverband, Presse, Werbegemeinschaft Innenstadt Würzburg) besetzten Wirtschaftsbeirates der Stadt Würzburg erfüllt. Dieser Arbeitskreis tagt unter dem Vorsitz des Stadtkämmerers und bespricht Fragen, Entwicklungen und Projekte von strategischer Bedeutung für die lokale Wirtschaft einschließlich des Einzelhandels. Auch er dient dazu, einen gemeinsamen Informationsstand herzustellen und in der Vielzahl der Positionen eine erste Abstimmung zu bewirken. Nach dem Würzburger Vorgehen kommt es in der Regel zuerst zu einem kurzen Kontakt zwischen Stadtplanungsamt und Wirtschaftsförderung, wenn hier oder dort ein Ansiedlungsvorhaben des Einzelhandels zur Kenntnis gekommen ist. Danach wird es in der „Arbeitsgruppe Stadtentwicklung“ besprochen. „Wenn man hier zu der Auffassung gelangt, daß man sich das in Frage stehende Projekt so vorstellen kann, dann geht dies weiter seinen Weg durch die politischen Gremien und ggf. wird dann das erforderliche Baurecht geschaffen“ (EG Würzburg). Insgesamt bestehen nach Eigenwahrnehmung der Interviewpartnerin im Hinblick auf das „Rahmenkonzept Einzelhandel“ gut eingeschliffene Verwaltungsroutinen und alle Bausachen gelangen grundsätzlich zur planungsrechtlichen Beurteilung in die Abteilung Bauleitplanung. Ungeachtet dessen erscheint der befragten Planerin aus ihrer Arbeitserfahrung heraus die Würzburger Stadtverwaltung aber insgesamt noch klein genug, „daß man eine effektive Zusammenarbeit der einzelnen sachlich betrauten und sachlich zu betrauenden Stellen auch jenseits formalisierter Arbeitsstrukturen führen kann. Die Zusammenarbeit ist referatsübergreifend auf kurzem Wege möglich“ (EG Würzburg). Die Zusammenarbeit der Abteilungen innerhalb des Stadtplanungsamtes im Hinblick auf die Umsetzung des „Rahmenkonzepts Einzelhandel“ ist nach Einschätzung von Frau Ackva alleine deshalb schon unproblematisch, weil die jetzigen Abteilungen „Bauleitplanung“ und „Grundlagen der Stadtplanung und Stadtentwicklung“ vorher zusammen eine Dienststelle gebildet haben, so daß zum einen aufgrund des ehemaligen gemeinsamen Personalstamms zwischen den Mitarbeitern noch sehr enge wechselseitige Kontakte bestehen und zum anderen die Mitarbeiter der Abteilung „Bauleitplanung“ ohnedies so stark für das Anliegen des „Rahmenkonzepts Einzelhandel“ sensibilisiert sind, daß sie selbsttätig relevante Informationen weiterleiten.

Ein denkbarer Vorschlag, der die Anregungen aus den einzelnen Fallbeispielen in eine gedachte typische Konstellation einer Stadtverwaltung einbindet, ist in Abbildung 7-12 dargestellt. Zum einen wird aufgezeigt, welche Informationsströme verbindlich vereinbart werden sollten. Zum anderen wird eine mögliche Struktur personeller Vernetzung verdeutlicht, welche den Meinungsaustausch und die Absprache zum einheitlichen Verwaltungshandeln über Sachgebiets-, Abteilungs-, Ämter- und Dezernatsgrenzen hinweg gewährleisten kann.

**Abbildung 7-12: In der Stadtverwaltung einzurichtende Informations- und Organisationsstrukturen zur Handlungskoordination gegenüber ansiedlungswilligen Einzelhandelsvorhaben**



Für die Realisierung einer ungehinderten Informationsverfügbarkeit in allen potentiell sachlich berührten Dienststellen wird zunächst ein „Informationsupstream“ verbindlich vereinbart. In Verantwortung und unter Kontrolle des Planungsdezernenten wird auf diese Weise gewährleistet, daß alle Verwaltungseinheiten, denen ein Ansiedlungsvorhaben zur Kenntnis gelangt, die entsprechenden Informationen verzögerungslos an eine Koordinierungsstelle, welche im Stadtplanungsamt (in der Abteilung „Verbindliche Bauleitplanung“ oder in der Abteilung „Flächennutzungsplanung“, wahlweise auch im Amt für Stadtentwicklung) einzurichten ist, weitermelden. Ein entsprechender (für die Kommunikation auf elektronischem Wege geeigneter) Meldebogen ist zu entwickeln und zu verwenden. Der Mitarbeiter des Stadtplanungsamtes, der mit der Koordinierungsfunktion beauftragt ist, hält im Sinne eines Controllings regelmäßig Rücksprache mit den Dienststellen, an denen die Informationen üblicherweise anfallen, insbesondere mit dem Bauordnungsamt. Möglicherweise kann er dort auch von vornherein mit einem Teil seiner Stelle angesiedelt werden.

In einem wöchentlichen Rundbrief werden dann die gebündelten Informationen an alle tangierten Dienststellen, darüber hinaus auch an den Vorsitzenden des Planungs- und Bauausschusses sowie an die Leiter der Bau- und Planungskommissionen der politischen Fraktionen, verteilt. Mit diesem „Informationsdownstream“ ist gleichzeitig für die Verwaltungsteile die Aufforderung verbunden, im jeweils eigenen Geschäftskreis bestehende Reaktionsnotwendigkeiten abzu prüfen und diese ggf. in der „Wochenlage: Anfragen, Projekte und Bauordnung“ vorzubringen. Diese tagt in wöchentlichem Turnus unter dem Vorsitz des Planungsdezernenten bzw. des Amtsleiters des Stadtplanungsamtes. Hier erfolgt eine erste dezernatsübergreifende Abstimmung, der gegenseitige Informationsstand wird aktualisiert, ggf. notwendige Zusatzinformationen zur Vorhabensbeurteilung werden beauftragt (z.B. bei IHK, Einzelhandelsverband, Werbegemeinschaften, Gewerkschaft HBV oder auch bei kommerziellen Beratungsbüros) und Entwürfe für Stellungnahmen werden ausgearbeitet. In der „Ämter- und Abteilungsbesprechung“, die im dreiwöchentlichen Turnus angesetzt ist, werden diese Stellungnahmen dann abschließend verhandelt und ausgearbeitet. Des weiteren ist zwischen Stadtplanungsamt und Amt für Stadtentwicklungsplanung eine regelmäßige Konsultation vereinbart, in der die planerischen Notwendigkeiten im Vorfeld der „Wochenlage“ abgesprochen werden. Daneben wird das Bauordnungsamt verpflichtet, dem Stadtplanungsamt jedwede Bauvoranfrage und jedwedes Baugesuch zeitnah zuzuleiten, soweit dies ein Einzelhandelsvorhaben betrifft.

## 7.7 Erfolg und Wirkung von Einzelhandelszentrenkonzepten in der Eigenwahrnehmung beteiligter Planungsakteure

Abschließend soll der Versuch unternommen werden, zu einer ersten Einschätzung des bisherigen Erfolgs von Einzelhandelszentrenkonzepten zu gelangen, wobei „Erfolg“ sich in den Wirkungen ausdrückt, welche die Planungsansätze gegenüber der adressierten Zielmaterie im Sinne der Planungsabsicht erreichen konnten. Dies fällt insofern schwer, als zum einen bislang nur eine geringe Zahl von Städten auf eine längere Anwendungspraxis zurückblicken kann (vgl. Kapitel 7.2). Zum anderen steht dem die Tatsache entgegen, daß nur eine verschwindende Minderheit der Fallbeispielstädte überhaupt ernsthafte Anstrengungen unternommen hat, eine dezidierte Wirkungsanalyse ex post durchzuführen oder auch nur die dazu notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, indem schon in der Erarbeitungsphase Parameter festgelegt, operationalisiert und skaliert worden wären, auf die sich eine spätere Wirkungskontrolle beziehen soll. Aus der Plananalyse waren daher nur wenige quantitative, aber auch nur wenige qualitative Erkenntnisse über Erfolge der jeweiligen Einzelhandelsplanung zu gewinnen. Die Hoffnung lag darauf, dieses Defizit mit den durchgeführten Expertengesprächen kompensieren zu können. Freilich kann damit nur die subjektive Wahrnehmung einzelner Personen wiedergegeben werden. Bei diesen handelt es sich allerdings jeweils um Planungsakteure, die an federführender Stelle an der Erarbeitung und Anwendung der in ausgewählten Fallbeispielstädten gültigen Einzelhandelsplanungsansätze tätig waren. Aufgrund ihrer täglichen Auseinandersetzung mit der Materie von Berufs wegen sind sie als geeignete Experten anzusehen. Daß sie durchaus eine kritische Distanz zu ihrem eigenen Tun bewahrt haben und den Erfolg der Planungsansätze durchaus skeptisch beurteilen, zeigt sich in Tabelle 7-44. Die unterschiedlichen Positionen der Befragten lassen sich mit den folgenden Beispielen kennzeichnen: So kann sich im nachhinein „die Stadt Erfurt, können wir uns im Planungsamt nur selbst auf die Schulter klopfen, daß wir dieses Konzept frühzeitig erarbeitet und beschlossen haben, das hat uns viel Ärger erspart“ (EG Erfurt). In Braunschweig ist insgesamt „das Zentrenkonzept ein großer Erfolg! Das bestätigt sich auch daran, daß bislang ca. 80 bis 90 Anfragen anderer Städte zum Braunschweiger Zentrenkonzept eingegangen sind und beantwortet wurden“ (EG Braunschweig). In Magdeburg sieht die befragte Planerin dies deutlich kritischer: „Wenn ich jetzt mal realistisch bin, dann hält sich das schon fast eher die Waage zwischen Erfolg und Mißerfolgen; andererseits: Magdeburg würde mit Sicherheit wesentlich schlechter dastehen, wenn man das Zentrenkonzept nicht gehabt hätte, wenngleich man sicherlich hätte auch noch mehr machen können“ (EG Magdeburg). Auch in Freiburg, der Stadt mit der bislang längsten Anwendungserfahrung, ist man selbstkritisch und zeichnet eine eher differenzierte Erfolgsbilanz: „Das Märktekonzept hat sicherlich einen deutlichen Erfolg gehabt, wenn man die zentrengerechte Ansiedlung von Vorhaben als Maßstab heranzieht. Ein ganz hundertprozentiger Erfolg ist es andererseits sicherlich auch wieder nicht, weil die Problematik der Randsortimente immer noch nicht im Griff ist. Was die Stadtteile bzw. die Hierarchieebenen der Zentren angeht, so hat es in bestimmten Stadtteilen Erfolge gegeben, in anderen nicht. Für die Innenstadt war es aber auf jeden Fall erfolgreich“ (EG Freiburg).

**Tabelle 7-44: Allgemeiner Erfolg des jeweiligen Einzelhandelszentrenkonzepts in der Eigeneinschätzung beteiligter Planungsexperten**

Nach subjektiver Einschätzung beteiligter Planungsakteure wird der jeweilige Einzelhandelsplanungsansatz eingeschätzt als ...	
„äußerst erfolgreich“	Erfurt, Leipzig, Witten
„ganz erfolgreich“	Braunschweig, Dortmund, Rostock, Würzburg, Kiel (soweit dort in der Aufstellungsphase feststellbar)
„erfolgreich“	Augsburg, Freiburg, Köln, Magdeburg
„weniger erfolgreich“	-
„so gut wie kein Erfolg“	-

Quelle: Eigene Erhebung.

Nach einem Pauschalurteil über den generellen Erfolg des örtlichen Einzelhandelszentrenkonzepts gefragt, schätzten die Planungsexperten diesen in nur drei Städten als „äußerst erfolgreich“ ein. Die folgenden Unterkapitel konzentrieren sich daher auf die Frage, welche Gründe dafür angegeben werden, daß in einer Reihe anderer Städte die verfolgten Einzelhandelsplanungsansätze nur als „ganz erfolgreich“ oder „erfolgreich“ angesehen werden. Da gleichzeitig aber in keinem Fall konstatiert wurde, daß das jeweilige Einzelhandelszentrenkonzept „weniger erfolgreich“ sei oder dieses sogar „so gut wie kein Erfolg“ habe, kann man dies auch als Suche nach Erfolgsfaktoren aus Sicht der Planungsakteure verstehen. Nach solchen Erfolgsfaktoren und Hindernissen wurde in den Expertengesprächen konkret gefragt (vgl. Gesprächsleitfaden im Anhang).

### 7.7.1 Durchführung und Mechanismen von Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle

Zunächst erschien es wissenswert, inwieweit die Untersuchungsstädte im Rahmen ihrer Einzelhandelsplanungen überhaupt Zielerreichungs- und Wirkungskontrollen durchgeführt bzw. vorgesehen haben. Im gegebenen Fall wäre dann herauszufinden, welche konkreten Mechanismen (Zuständigkeiten, Fristen, abzufragende Prüfgrößen, Periodizität, Berichtswesen, Informationsverbreitung) dazu - in engen Wechselbezügen mit den oben diskutierten Organisations- und Informationsstrukturen - eingerichtet sind.

Obwohl die Evaluation konstitutiver Bestandteil des allgemeinen Planungsmodells, mithin also unverzichtbares Element jedweder Planungspraxis ist, war das Untersuchungsergebnis zu diesem Punkt erschreckend: Weder in der Plananalyse noch in den Expertengesprächen konnte ein Beleg dafür gefunden werden, daß - mit Ausnahme von Freiburg - in auch nur einer einzigen Fallbeispielstadt eine dezidierte Zielerreichungs- bzw. Wirkungskontrolle bereits durchgeführt oder für einen späteren Zeitpunkt vorgesehen worden wäre. Dies steht im Kontext der ebenfalls ernüchternden Erkenntnis, daß auch kaum eine der Untersuchungsstädte ein Einzelhandelsmonitoring betreibt (vgl. Kapitel 7.6.9) oder irgendwelche ernsthaften Bemühungen unternimmt, in quantitativer Hinsicht die Steuerungseffekte auf die Realentwicklung der örtlichen Einzelhandelsstruktur, die seit dem Zeitpunkt der Inkraftsetzung des jeweiligen Planungsansatzes erreicht werden konnten, festzustellen (vgl. Kapitel 7.7.2). Dieser Mißstand trifft selbst auf so ambitionierte Planungsansätze wie denjenigen von Würzburg zu. Die entsprechende Äußerung ist symptomatisch für die übrigen Beispiele: „Eine explizite Zielerreichungskontrolle gab es bisher nicht, es gab keine Untersuchung oder Dokumentation, was an Fehlentwicklungen tatsächlich alles verhindert werden konnte“ (EG Würzburg).



### **Beispiel Freiburg:**

Die einzige Ausnahme stellte die Stadt Freiburg dar, welche eine wenigstens einfache Zielerreichungs- bzw. Wirkungskontrolle der Implementation ihres „Märkte- und Zentrenkonzepts“ durchgeführt hat. Über deren unzureichende Tiefe bzw. über die ab ovo gegebenen Mängel in der Zieloperationalisierung des Planungsansatzes, die nun eine tiefergehende Überprüfung verhindern, ist man sich in Freiburg bewußt, will aber das dennoch Mögliche nicht ungenutzt lassen (vgl. Freiburg, Agenda 2000:166-167). Die Wirkungskontrolle des „Märkte- und Zentrenkonzepts“ erfolgte im Jahr 1999 durch einen Gutachter, der bereits von Anfang an in den vorhergehenden Erarbeitungs- und Implementationsprozeß verantwortlich eingebunden war. Es sollte geklärt werden, inwieweit die Steuerungsanstrengungen, die in den Jahren zwischen 1990 und 1997 in der Planungsumsetzung ergriffen wurden, tatsächlich gefruchtet haben. Dabei war insbesondere zu überprüfen, ob und inwieweit folgende Ziele, die im „Märkte- und Zentrenkonzept“ (nur qualitativ) formuliert wurden, erreicht werden konnten:

- Erhaltung einer Funktions- und Nutzungsmischung in den Stadtteilzentren;
- Entwicklung eines dezentralen Zentrumsystems:
  - Erhaltung und Erweiterung der oberzentralen Versorgungsfunktion der Stadt / Innenstadt;
  - Attraktivierung der Stadtteilzentren;
- Steuerung der nachgewiesenen Flächenzuwächse des Einzelhandels auf städtebaulich, verkehrlich und strukturell richtige Standorte und
- Sicherung der verbrauchernahen Grundversorgung innerhalb der Wohnquartiere.

Da diese Ziele weder operationalisiert wurden (Ausnahme: Verkaufsflächenvariable und daraus hochgerechnete Umsätze), noch wertmäßige Größen der angestrebten Zielerreichungsgrade formuliert wurden, mußte es bei einer in weiten Teilen qualitativ argumentierenden Wirkungsanalyse bleiben. Weil sie vor diesem Hintergrund die einzige quantifizierte Variable darstellt, ist „wesentliches Bewertungsmerkmal für die Erreichung der o.g. Ziele (...) die räumliche Entwicklung der sortimentsbezogenen Verkaufsflächen (zentren- bzw. nicht-zentrenrelevant)“ (Freiburg, Agenda 2000:159). Als wichtigstes Beurteilungskriterium des Erfolges wird also angesehen, „ob es tatsächlich gelungen ist, weitere Ansiedlungen von zentrenrelevanten Einzelhandelsbetrieben an nicht integrierten Standorten zu verhindern“ (Agenda 2000:161). Dies müßte sich dann auch in einer entsprechend räumlich differenzierten Umsatzentwicklung (innerhalb dieser Sortimentsgruppe) niederschlagen. Um dies zu überprüfen wurde der Einzelhandelsbesatz in Freiburg erneut in seinen verschiedenen Parametern erhoben und den früheren Erhebungsergebnissen gegenübergestellt. Im Ergebnis zeigte sich folgendes:

- Die Gesamtverkaufsfläche des Einzelhandels in Freiburg hat sich zwischen 1984 und 1999 um 57,1 % auf zuletzt 380.400 qm erhöht (vgl. hier und im folgenden Tabelle 7-45), wobei in der Phase zwischen 1990 und 1999 mit plus 33,7 % ein deutlich höheres Wachstum zu verzeichnen war, als in der Phase zwischen 1984 und 1990 mit lediglich plus 17,5 %.
- Alle Standortlagen konnten an dem Verkaufsflächenwachstum im Gesamtbetrachtungszeitraum zwar partizipieren, dies jedoch nicht gleichmäßig: Den mit weitem Abstand größten absoluten und relativen Zuwachs (plus 142,9 %) hat die Standortlage „Peripherie“ vereinnahmt. Im Gegensatz zu den beiden anderen Standortlagentypen hat die Wachstumsrate der „Peripherie“ in der jüngst vergangenen Phase von 1990 bis 1999 allerdings

stagniert. Hier konnte also der Umfang der Zunahme (auf immer noch hohem Volumenniveau) gebremst werden, während in den „Stadtteilen“ und in der „Innenstadt“ ein nun deutlich höherer Flächenzuwachs zu verzeichnen war, als im vorangegangenen Zeitraum von 1984 bis 1990.

- Offensichtlich gelingt es, jedenfalls einen Teil der auf die „Peripherie“ gerichteten Ansiedlungsvorhaben abzublocken bzw. diese sogar statt dessen für eine Ansiedlung in der Innenstadt oder den Stadtteilen zu gewinnen. „Das gesamte Flächenwachstum des Einzelhandels beträgt seit 1990 insgesamt rund 96.000 qm Verkaufsfläche“ (Agenda 2000:162). Tatsächlich waren davon „rund 40.000 qm (Zu- und Abgänge saldiert) zentrenrelevant. Dieser Nettozuwachs ist zu 70 % in der Innenstadt oder in den Stadtteilen angesiedelt worden“ (Agenda 2000:162). So resultiert der Bedeutungszuwachs der „Peripherie“ nunmehr zum weitaus größeren Teil aus dem „Umsatzzuwachs bei den nicht zentrenrelevanten Sortimenten“ (Agenda 2000:163).

**Tabelle 7-45: Vergleich der relativen Verkaufsflächenanteile und der absoluten Verkaufsflächenentwicklung der unterschiedlichen Standortlagen 1984 bis 1999 in Freiburg**

	1984		1990		1999		Zuwachs 84-90	Zuwachs 90-99	Zuwachs 84-99
	in %	in qm Vkf	in %	in qm Vkf	in %	in qm Vkf			
Innenstadt	43 %	103.200	29 %	110.000	32 %	122.500	6,6 %	11,4 %	18,7 %
Stadtteile	31 %	75.000	26 %	74.900	27 %	102.700	- 0,1 %	37,1 %	36,9 %
Peripherie	26 %	63.900	35 %	99.600	41 %	155.200	55,9 %	55,8 %	142,9 %
Gesamtstadt	100 %	242.100	100 %	284.500	100 %	380.400	17,5 %	33,7 %	57,1 %

Quelle: Nach Angaben Freiburg, Agenda 1999:7-8. Anmerkungen: Werte für 1984 und 1990 ohne Lebensmittelhandwerk, einschließlich Apotheken. Wert für 1999 ohne Lebensmittelhandwerk und ohne Apotheken.

**Tabelle 7-46: Vergleich der relativen Umsatzanteile und der absoluten Einzelhandelsumsatzentwicklung der unterschiedlichen Standortlagen 1984 bis 1999 zu jeweiligen Preisen in Freiburg**

	1984	1990	1999	Zuwachs 84-90	Zuwachs 90-99
Innenstadt	50 %	46 %	36,4 %	13,7 %	12,1 %
Stadtteile	30 %	25 %	26,7 %	0,6 %	53,5 %
Peripherie	20 %	29 %	36,9 %	75,1 %	84,3 %
Gesamtstadt	100 %	100 %	100 %	22,1 %	43,1 %

Quelle: Nach Angaben Freiburg, Agenda 1999:10.

- Die Ansiedlung zentrenrelevanter Sortimente in Standorten der „Peripherie“ konnte somit also erheblich verringert, gleichwohl aber noch nicht völlig unterbunden werden. Das weiterhin hohe Verkaufsflächenvolumen, das dort realisiert wurde, erklärt sich aber hauptsächlich aus der Ansiedlung von Betrieben mit flächenextensiven nicht-zentrenrelevanten Sortimenten, was grundsätzlich der städtischen Planungsabsicht entspricht. Es ist auf jeden Fall gelungen, die Angebotscharakteristik des Einzelhandels in Standorten der „Peripherie“ im Sinne der Planungsziele zu verändern: „Obwohl die Verkaufsflächenentwicklung seit 1990 weiterhin zugunsten peripherer Standorte verlaufen ist, konnte der relative Bedeutungszuwachs allgemein und für zentrenrelevante Sortimente im Besonderen deutlich gebremst werden“ (Agenda 2000:162). Während im Jahr 1990 noch 40 % aller Verkaufsfläche in peripherer Standortlage mit zentrenrelevanten Sortimenten bestückt war (und 60 % mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten), diente im Jahr 1999 nur noch 34 % dem Vertrieb von zentrenrelevanten Sortimenten (und 66 % dem von nicht-

zentrenrelevanten Sortimenten; vgl. Tabelle 7-47). Mit der - absolut gesehen - erheblichen Verkaufsflächenausweitung nicht-zentrenrelevanter Einzelhandelsangebote „wurde der Einzelhandelsstandort Freiburg als Ganzes gestärkt, ohne dabei in der Innenstadt und in den Stadtteilen erhebliche Funktionsverluste zu verursachen“ (Agenda 2000:161).

- Betrachtet man den Umsatz aller Einzelhandelsbetriebe der „Peripherie“, so werden hier auch im Jahr 1999 zwar noch 39,8 % mit zentrenrelevanten Sortimenten erzielt (vgl. Tabelle 7-48). Bedenkt man allerdings, daß dies im Jahr 1990 noch 57,3 % und im Jahr 1984 sogar nicht weniger als 79,7% waren, so darf dies als Erfolg angesehen werden. Mit Hilfe des „Märkte- und Zentrenkonzepts“ ist es in den neunziger Jahren offensichtlich gelungen, bereits einen erheblichen Teil von Angebot und Nachfrage nach zentrenrelevanten Sortimenten auf Standorte in den „Stadtteilen“ und in der „Innenstadt“ umzulenken. Trotz der dahingehend erreichten Umkehr des Umsatzverhältnisses zwischen zentren- und nicht-zentrenrelevanten Sortimenten, „daß der Umsatzanteil mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten nunmehr standortgerecht größer ist, als der mit zentrenrelevanten Sortimenten“ (Agenda, 1999:15), ist jener „jedoch immer noch zu hoch“ (Agenda, 1999:15). Trotzdem ist dieses Ergebnis für „die Bewertung des Märkte- und Zentrenkonzeptes (...) von erheblicher Bedeutung, da es zeigt, daß es - im Gegensatz zum vorangegangenen Zeitraum ohne das Märkte- und Zentrenkonzept - gelungen ist, den Zuwachs des zentrenrelevanten Einzelhandels an dafür städtebaulich und strukturell nicht geeigneten Standorten zu reduzieren“ (Agenda 1999:14).

**Tabelle 7-47: Entwicklung der Anteile des zentrenrelevanten und nicht-zentrenrelevanten Einzelhandelsangebots an peripheren Standorten von 1984 bis 1999 nach Verkaufsflächenumfang in Freiburg**

Sortimentsgruppe	Umfang der Verkaufsfläche im Jahr ...					
	1984		1990		1999	
Zentrenrelevant	29.900 qm	47,7 %	39.900 qm	40,1 %	52.500 qm	33,8 %
Nicht-Zentrenrelevant	34.000 qm	53,3 %	59.700 qm	59,9 %	102.700 qm	66,2 %
Summe	63.900 qm	100 %	99.600 qm	100 %	155.200 qm	100 %

Quelle: Nach Angaben Freiburg, Agenda 1999:14.

**Tabelle 7-48: Entwicklung der Anteile des zentrenrelevanten und nicht-zentrenrelevanten Einzelhandelsangebots an peripheren Standorten von 1984 bis 1999 nach Umsatz in Freiburg**

Sortimentsgruppe	Anteil am Gesamtumsatz des Einzelhandels in peripheren Standorten im Jahr ...					
	1984		1990		1999	
Zentrenrelevant	282 Mio. DM	79,7 %	355 Mio. DM	57,3 %	455 Mio. DM	39,8 %
Nicht-Zentrenrelevant	72 Mio. DM	20,3 %	265 Mio. DM	42,7 %	687 Mio. DM	60,2 %
Summe	354 Mio. DM	100 %	620 Mio. DM	100 %	1.142 Mio. DM	100 %

Quelle: Nach Angaben Freiburg, Agenda 1999:15-16.

- Dies konnte allerdings die Innenstadt insgesamt nicht davor bewahren, trotz leichter absoluter Verkaufsflächenzugewinne (vgl. Tabelle 7-45) in ihrem relativen Anteil am gesamtstädtischen Umsatz mit einem Minus von 9,6 Prozentpunkten zwischen 1990 und 1999 erheblich zu verlieren (vgl. Tabelle 7-46). Es kann allerdings angenommen werden, daß ohne die restriktive Ansiedlungspolitik in der Umsetzung des „Märkte- und Zentrenkonzepts“ der relative Bedeutungsverlust der Freiburger Innenstadt als Einkaufsort noch wesentlich gravierender ausgefallen wäre. Die dort rezessive Entwicklung findet aber

immerhin noch unter den Bedingungen eines Wachstums in absoluter Hinsicht statt: Zwar kann die Innenstadt nur unterproportional an dem gesamtstädtischen Einzelhandelswachstum teilhaben, zwischen 1990 und 1999 konnte dem zum Trotz aber eine Zunahme des Umsatzes um 12,1 % erzielt werden (vgl. Tabelle 7-46).

- Demgegenüber ist bei den „Stadtteilen“ sogar eine Trendumkehr der Entwicklung feststellbar (vgl. Tabelle 7-45 und 7-46). Nachdem zwischen 1984 und 1990 mit einem Minus von jeweils fünf Prozentpunkten der Anteil sowohl am gesamtstädtischen Verkaufsflächenbestand als auch am gesamtstädtischen Einzelhandelsumsatz zurückgegangen war, konnten im jüngeren Beobachtungszeitraum von 1990 bis 1999 wieder Zuwächse von einem Prozentpunkt im Fall des Verkaufsflächenanteils und sogar von 1,7 Prozentpunkten im Fall des Umsatzanteils erzielt werden. Immerhin ist es in diesem Zeitraum gelungen, 27.800 qm zusätzliche Verkaufsfläche in den „Stadtteilen“ anzusiedeln und einen Umsatzzuwachs um 53,5 % zu erzielen. Angesichts der allgemeinen Entwicklungstendenz, die sich in vielen Städten gerade in einem Rückzug des Einzelhandels aus den (nachgeordneten) Stadtteilzentren zeigt (vgl. Kapitel 4.1.1), ist dies als Erfolg zu werten, der freilich auf höherem Volumenniveau dauerhaft verstetigt werden muß. Im Fazit zeigen sich die Stadtteilzentren daher „bei allen Bedarfsbereichen deutlich besser als in der Vergangenheit versorgt. Besonders positiv ist das nach dem Rückgang zwischen 1984 und 1990 wieder deutlich verbesserte Angebot im kurzfristigen Bedarfsbereich. Der Zuwachs bei den Gütern des mittelfristigen Bedarfs könnte für eine stabilisierte Angebotsvielfalt in den Stadtteilen sorgen“ (Agenda, 1999:17). Löst man sich von der aggregierten Betrachtung und wendet sich der Situation der einzelnen Stadtteile zu, so „kann festgestellt werden, daß sich in der überwiegenden Zahl (...) eine positive Verkaufsflächenentwicklung vollzogen hat“ (Agenda 1999:18). Was die Nahversorgung angeht, ist allerdings zu vermerken, daß eine Angebotsverbesserung im kurzfristigen Bedarfsbereich im wesentlichen nur auf die „größeren und funktionsstärkeren Stadtteile, nicht aber die kleineren und funktionsschwächeren Stadtteile“ (Agenda 2000:164) zutrifft. Solche Stadtteile erfuhren vielmehr nicht selten eine weitere Funktionsschwächung (vgl. Agenda 1999:20). Dies ist nicht zuletzt dem „Auszug der Lebensmitteldiscounter aus den Kernen der Stadtteilzentren“ (Agenda 2000:164) anzulasten, der zunehmend zu beobachten ist und der exemplarisch auch für Abwanderungstendenzen anderer Grundversorgungsangebote steht. Demnach wurde das „Ziel der Sicherung der wohnortnahen Versorgung (...) nur teilweise erreicht“ (Agenda 2000:164), mit der aus planerischer Sicht unbefriedigenden Erkenntnis, daß eine immer umfangreichere „Mindestbevölkerung und eine funktionale Mindestausstattung vorhanden sein muß, sonst sind diese Versorgungsstandorte auf Dauer nicht mehr zu entwickeln bzw. müssen vollständig aufgegeben werden“ (Agenda 2000:163). Vor diesem Hintergrund wird in Freiburg darüber nachgedacht „die Zielsetzung (...) dahingehend zu modifizieren, daß die Weiterentwicklung der größeren Stadtteile stärker in den Vordergrund gerückt wird, weil dort die Wahrscheinlichkeit, auf Dauer die Nahversorgungsfunktion anbieten zu können, am größten ist“ (Agenda 2000:164). Ungeachtet dieser Defizite bei der Realisierung des Nahversorgungsziels stellen aber in den Stadtteilen die „Zuwächse in den anderen Bedarfsbereichen (...) eine Verbesserung der Angebotsvielfalt dar, die die funktionale Aufenthaltsqualität aufwertet und damit dem Ziel, eine Stadt der kurzen Wege zu erhalten, näher kommt“ (Agenda 1999:18).

Möchte man nun insgesamt die Steuerungswirkung des Freiburger „Märkte- und Zentrenkonzepts beurteilen“, so stellt sich aus Sicht des befragten Planungsakteurs grundsätzlich „die

Frage, was man als Erfolg verstehen möchte“ (EG Freiburg), d.h. an welchem vorher angelegten (berechtigten) Erwartungsmaßstab die Erfolgsbewertung erfolgen soll. In Freiburg stellt man bei der Erfolgsbeurteilung weniger auf eine absolute Zielerfüllung ab, als auf eine relative Verbesserung der Ausgangssituation. Trotz einiger Ansiedlungen (s.u.), die als „Sündenfälle“ gegen die Intention des Märktekonzepts realisiert wurden und trotz der Tatsache, daß die Steuerungserfolge sich noch darauf beschränken, herrschende unerwünschte Entwicklungstrends in ihrem Zunehmen lediglich abzubremsen, anstatt sie bereits umzukehren oder sogar schon völlig gestoppt zu haben, ist das „Märkte- und Zentrenkonzept“ in der Gesamtbewertung „gemessen an den Ergebnissen dieser Langzeitbeobachtung (...) ein wichtiges planerisches Instrument zur funktionsgerechten, dezentralen Stadtentwicklung“ (Agenda 2000:165). Um seine Wirksamkeit langfristig sicherzustellen und ggf. rechtzeitig mit den erkannten Änderungsnotwendigkeiten in einen Fortschreibungszyklus einzutreten, bedarf es „einer Erfolgskontrolle in regelmäßigen Abständen“ (Agenda 2000:165). Dazu sind bestimmte methodische Voraussetzungen zu erfüllen, auf die man in einer aktuellen Revision noch nicht zurückgreifen konnte, so daß die Bewertungsaussagen zum erzielten Erfolg zwangsweise qualitativer Natur bleiben mußten. Eine quantitative Zielerreichungskontrolle war mangels Zieloperationalisierung und quantifizierter Angabe der angestrebten Zielerreichungsgrade nicht möglich. „Wirkungsanalysen setzen jedoch voraus, daß - entsprechend den Zielsetzungen der Konzepte - (...) wesentliche Indikatoren für den Zielerreichungsgrad mit der Zielformulierung definiert werden. Es können selten ganz konkrete Werte als Meßgrößen herangezogen werden, dennoch erscheint es wichtig, gerade in diesem Zusammenhang mögliche quantitative und qualitative Indikatoren zu entwickeln“ (Agenda 2000:166). Hierzu sind nach Erkenntnis des Freiburger Planungsansatzes als quantitative Indikatoren z.B. einwohnerbezogene Ausstattungsgrade (branchenspezifische Anzahl der Versorgungseinrichtungen je 1.000 Einwohner oder sortimentsspezifische Verkaufsfläche bzw. Umsatz je Einwohner) geeignet (vgl. Agenda 2000:166). In den Kapiteln 7.5.3 und 7.6.5.2 ist bereits auf weitere Indikatorgrößen eingegangen worden, die als Erfolgsmaßstäbe der Planungsimplementation und des Instrumenteneinsatzes grundsätzlich geeignet sind, etwa die Verbesserung der (fußläufigen) Erreichbarkeit, das Vorhandensein eines ÖPNV-Anschlusses oder die Existenz komplementärer Einrichtungen aus den Bereichen Dienstleistungen, Kultur, Bildung oder Sozialwesen. Dabei ist es wichtig, die normative Festlegung der quantitativen Indikatorwerte in Beziehung zu setzen zu der Gütewahrnehmung, welche die Bevölkerung (in hochaggregierten Konstrukten, etwa: Lebensqualität im Quartier bzw. Wohngebiet) davon hat. Nach Auffassung des in Freiburg befragten Planungsexperten müßten „auch dahingehend anwendbare Möglichkeiten für eine Erfolgskontrolle entworfen werden“ (vgl. Agenda 2000:167).

Insgesamt hat das Freiburger „Märkte- und Zentrenkonzept“ nach Überzeugung des Interviewpartners „in Bezug auf die nicht integrierten Standorte deutlich seine - im Sinne der Zielsetzung - positive Wirkung gezeigt“ (Agenda 2000:162), und gleichzeitig ist „eine verstärkte Ansiedlung an integrierten Standorten (...) in verbessertem Umfang eingetreten“ (Agenda 2000:162). Damit verstetigt sich das positive Ergebnis einer ersten qualitativen Zwischenbewertung des Märktekonzepts von 1995. Nach damaliger Einschätzung hatten die „bisher vom Gemeinderat beschlossenen Regelungen zum Märkte- und Zentrenkonzept die angestrebten Wirkungen und Ziele gut erfüllt:

- Es gab seit 1989 keine gravierende Einzelhandels-Fehlentwicklungen.
- Das Konzept wurde von den betroffenen Einzelhändlern (...) weitestgehend akzeptiert.

- Es konnten mehrere Einzelhandelsbauvorhaben an städtebaulich richtig zugeordneten Standorte gelenkt werden (z.B. Baumärkte [...]).
- Es konnten umgekehrt mehrere Einzelhandelsprojekte an ungeeigneten Standorten verhindert werden. Insbesondere gehörten hierzu das Einkaufszentrum / Mall-Projekt der ECE (...), ein großer zusätzlicher Lebensmittelmarkt mit 3.000 qm am Standort Brielmann, der Spielwaren-Filialist „Toys R Us“ in einem der Freiburger Gewerbegebiete“ (Freiburg, Info 1995:17).

Damit hat sich sowohl in der jüngsten als auch in der Zwischenüberprüfung, die nach fünf Jahren erfolgte, das „Märkte- und Zentrenkonzept“ in der Freiburger Selbsteinschätzung „sehr bewährt und nimmt mittlerweile auch insofern eine gewisse Vorbildfunktion ein, als auch in anderen Städten bei der Steuerung der zentralen Einzelhandelsentwicklung mit der 'Freiburger Liste' gearbeitet wird“ (Freiburg, Info 1995:17).

### 7.7.2 Zielerreichung nach dem Maßstab erreichter quantitativer Verkaufsflächensteuerungseffekte sowie allgemeine Selbsteinschätzung des materiellen Umsetzungserfolgs

Wie am oben vorgestellten Freiburger Beispiel deutlich geworden ist, stellen quantitative Steuerungseffekte in Bezug auf die räumliche Verortung der Verkaufsflächen nicht den einzig möglichen, aber den zentralen Indikator für die Zielerreichung von Einzelhandelszentrenkonzepten dar. Es ist jedoch festzuhalten, daß - mit Ausnahme von Freiburg - die Untersuchungsgemeinden nicht nur auf die Durchführung sachlich breit angelegter Wirkungskontrollen verzichtet haben, sondern in ihrer überwältigenden Mehrzahl auch nicht einmal eine systematische Überprüfung der Entwicklung dieses einen zentralen Indikators durchgeführt haben. Die tatsächlich erreichten und - wie u.a. zu hinterfragen wäre - der Implementation des jeweiligen Einzelhandelszentrenkonzepts zuzurechnenden quantitativen Steuerungseffekte auf die Realentwicklung der örtlichen Einzelhandelsstruktur bleiben im Sinne faktischer Evidenz daher zumeist ungeklärt. Allerdings bestand in allen Fallbeispielstädten, in denen Expertengespräche geführt wurden, bei den befragten Planungsakteuren dennoch der subjektiv-pauschale Eindruck, daß mit dem jeweiligen Planungsansatz zielkonkordante positive Veränderungen erreicht wurden, welche aber (abgesehen vom Braunschweiger Beispiel, das eine Zwischenstellung einnimmt) weder systematisch erkundet, noch quantifiziert worden sind (vgl. Tabelle 7-49).

**Tabelle 7-49: Feststellung quantitativer Steuerungseffekte in der Realentwicklung der örtlichen Einzelhandelsstruktur seit Implementation des jeweiligen Einzelhandelsplanungsansatzes**

Systematische Evaluation erfolgt in:	Freiburg
Systematische Evaluation nicht erfolgt, aber subjektiv-pauschaler Eindruck positiver Veränderung ohne genaue Quantifizierung besteht in:	Augsburg, Braunschweig, Dortmund, Erfurt, Leipzig, Magdeburg, Würzburg
Keine Antwort möglich (noch nicht implementiert) in:	Kiel, Köln, Rostock, Witten;

Quelle: Eigene Erhebung.

Einzig das Braunschweiger Beispiel, welches neben Freiburg auf die längste Anwendungsdauer zurückblicken kann, rechtfertigt es aufgrund seines Bemühens um faktische, operationale Information, von einer Evaluation des Planungserfolgs, die nach Objektivierung strebt und daher ernsthaft ist, zu sprechen. Gleichwohl wird nicht das Aussageniveau des Freiburger Beispiels erreicht, da keine Primärerhebung des Einzelhandels durchgeführt wurde, sondern

die Analyse lediglich auf den Ansiedlungs- und Erweiterungsfällen beruht, die im Beobachtungszeitraum zu verzeichnen waren.

### **Beispiel Braunschweig:**

Das Braunschweiger Amt für Stadtentwicklung und Stadtmarketing hat im Jahr 2000 eine Rückschau auf die Entwicklung des Einzelhandels gehalten. Die durchgeführte Analyse erfaßte alle Betriebsansiedlungen und Betriebserweiterungen der Jahre zwischen 1990 und 2000 und kam zu folgenden Ergebnissen (vgl. im folgenden Braunschweig, ASS 2000):

- Im Bereich des großflächigen Einzelhandels über 1.200 qm Geschoßfläche haben sich 26 Betriebe in den „Entwicklungsschwerpunkten für den großflächigen, zentrenunschädlichen Einzelhandel“, die durch das Zentrenkonzept ausgewiesen wurden, neu angesiedelt oder dort ihre Fläche erweitert.
- Demgegenüber fanden in 6 Fällen Ansiedlungen oder Erweiterungen von großflächigen Einzelhandelsbetrieben außerhalb der Entwicklungsschwerpunkte statt, die zugleich weder in der City, noch in Zuordnung zu den „örtlichen Versorgungsbereichen“ situiert waren. Dies geschah in der Hälfte der Fälle in räumlich enger Beziehung zu sechs bereits existierenden „Solitärstandorten großflächiger Märkte“ außerhalb der Entwicklungsschwerpunkte. Die Entwicklungsmöglichkeiten dort situierter Betriebe, wie generell die Entwicklungsmöglichkeiten aller außerhalb der „City“, der „örtlichen Versorgungsbereiche“ sowie der „Entwicklungsschwerpunkte“ liegenden Geschäfte, sollten nach der Zielsetzung des Braunschweiger Zentrenkonzepts restriktiv auf die Möglichkeiten limitiert werden, die sich aus dem Bestandsschutz ergeben. Offensichtlich ist dies der Planungsverwaltung nicht überall gelungen. Über den Umfang der zielabträglichen Verkaufsflächenansiedlungen wurde jedoch kein Aussage getroffen.
- Bei den „kleinen Einzelhandelsbetrieben“ bis maximal 1.200 qm Geschoßfläche haben sich in den 10 Jahren des Beobachtungszeitraums 23 Betriebe neu angesiedelt. Dies geschah entweder in Zuordnung zu den bereits bestehenden 53 „örtlichen Versorgungsbereichen“ (die ein oder mehrere Geschäfte insbesondere mit Nahversorgungsaufgaben repräsentieren) oder sie begründeten selbst einen solchen Versorgungsbereich, etwa, indem ihre Ansiedlung im Zusammenhang mit der Entstehung neuer Wohngebiete erfolgte. Dessen ungeachtet vollzogen sich solche Ansiedlungen aber auch an „verkehrsgünstig gelegenen Standorten in Stadtquartieren mit relativ geringer Bevölkerungsdichte“ (Braunschweig, ASS 2000:4). Der Gesamtumfang der Ansiedlungen der „kleinen Märkte“ unter 1.200 qm Geschoßfläche, die „zur Nahversorgung des Stadtquartiers mit Gütern des täglichen Bedarfs“ geeignet sind, wurde für den Beobachtungszeitraum auf ca. 12.000 bis 14.000 qm Bruttogeschoßfläche beziffert, während sich die Schätzung des Verkaufsflächenabgangs durch die Schließung kleinerer Läden im selben Zeitraum auf ca. 1.500 bis 2.000 qm Bruttogeschoßfläche belief. Nach Einschätzung des Amtes für Stadtentwicklung und Stadtmarketing sind daher seit der Einführung des Braunschweiger Zentrenkonzepts unter „Strich (...)“ in den Stadtteilen wohnortnah Märkte in einem Umfang entstanden, der zwei bis drei mittelgroßen, wohnortfernen SB-Warenhäusern a la Real oder Allkauf entspricht“ (Braunschweig, ASS 2000:4). Zusätzlich hat die Stadtverwaltung noch weitere 11 Standorte identifiziert und kartographisch markiert, die ihr für die Ansiedlung weiterer Einzelhandelsbetriebe mit Nahversorgungssortimenten geeignet erscheinen.
- Tiefergehende quantitative Analysen über die standortlagendifferenzierte Verkaufsflächenentwicklung wurden nicht vorgenommen. Allerdings glaubte man, weitere Indizien für die positive Wirkung des Braunschweiger Märktekonzepts auf sekundärstatistischem

Wege - jedenfalls für den Zeitraum bis 1996 und jedenfalls für den Innenstadt Einzelhandel - mit den Ergebnissen der BAG Kundenbefragung 1996 zur Attraktivität der Innenstädte gewinnen zu können: Darin zeigte sich, daß Braunschweig „mit dem hohen Besucherzuwachs (+15 %) vollkommen aus der Reihe der Gesamtentwicklung des innerstädtischen Einzelhandels in Deutschland“ (Braunschweig, ASS 2000:12) fällt. Gleichfalls entgegen des allgemeinen Entwicklungstrends hat sich der „Anteil der Besucher von außerhalb des Einzugsgebietes (...) auf 7 % erhöht“, und auch der Umsatz je qm Verkaufsfläche lag mit 34,60 DM „fast 12 % höher als der Durchschnitt vergleichbarer Städte (31,00 DM)“ (Braunschweig, ASS 2000:12). Ob bzw. wie weit diese Entwicklungen allerdings tatsächlich in ursächlichem Zusammenhang mit den Maßnahmen des Zentrenkonzepts stehen oder von anderen Entwicklungen und Wirkbeziehungen überlagert werden, wurde nicht hinterfragt und muß auch an dieser Stelle unbeantwortet bleiben.

Ohne daß dies mit Fakten untermauert würde, gelangt das Amt für Stadtentwicklung und Stadtmarketing jedenfalls im subjektiven Rückblick auf das Erreichte zu einer positiven Bilanz und beurteilt das Zentrenkonzept Einzelhandel als „ein bewährtes Instrument“ (Braunschweig, ASS 2000:12) und „eine verlässliche Grundlage für langfristig wirksame Investitionsentscheidungen des Einzelhandels in der Stadt“ (Braunschweig, ASS 2000:12).

Insbesondere sei ihm zuzuschreiben (Braunschweig, ASS 2000:12), daß

- eine „Beruhigung des freien gewerblichen Grundstücksmarktes“ eingetreten ist;
- die „Einzelhandelspolitik der Stadt (...) transparent und kalkulierbar“ geworden ist;
- nunmehr die „Einzelhändler (Ansässige und Neuansiedler) wissen woran sie sind“, wenn sie sich mit Plänen zu Betriebsvergrößerungen und/oder Sortiments- bzw. Standortveränderungen tragen;
- für die Antragsteller „Transparenz gewährleistet“ und die „Gleichbehandlung“ aller Projekte gewährleistet wird;
- von allen beteiligten Kreisen und den Planungsadressaten die „konstruktive, zielgerichtete Entwicklungspolitik (...) respektiert“ wird.

Auch aus Sicht der Industrie- und Handelskammer Braunschweig hat sich das „Zentrenkonzept (...) bewährt“ (Braunschweig, IHK 2000:4.). Positiv hervorzuheben seien (im folgenden IHK Braunschweig 2000:4) unter anderem

- die „gemeinsame Erarbeitung“ der Planungsinhalte und der dabei erreichte große „Konsens zwischen Politik, Verwaltung, Kaufmannschaft und IHK“;
- die eingetretene „Planungssicherheit für alle Beteiligten“;
- die durch die Arbeiten erreichte „Lebendige Kommunikationskultur.“

Alles in allem haben sich in der Braunschweiger Selbstwahrnehmung das „Zentrenkonzept und seine konstruktive Handhabung (...) voll und ganz bewährt“ (hier und im folgenden Braunschweig, ASS 2000:14). Gleichwohl die „Sicherung funktionierender Nahversorgungsstrukturen (...) oberstes Gebot“ und weiterbestehende Aufgabe für die Zukunft bleibt, so ist doch das „Zentrenkonzept (...) ein wesentliches Instrument für den Erhalt der Einkaufsattraktivität der Innenstadt und der Gesamtstadt“, wobei der in Braunschweig erreichte „breite Konsens über die Ziele und die Handhabung des Zentrenkonzepts (...) der Schlüssel zum Erfolg“ ist.



Abschließen soll auf das Beispiel der Stadt Magdeburg eingegangen werden. Neben Freiburg und Braunschweig war dies die einzige weitere Untersuchungsgemeinde, für die überhaupt quantitative materiell-inhaltliche Aussagen über eingetretene Wirkungen getroffen wurden. Da es sich allerdings nur um sehr sporadische Informationen handelt und damit nicht einmal das Aussageniveau erreicht wird, das in Freiburg und Braunschweig erzielt wurde, kann hierbei bestenfalls von einer sehr oberflächlichen Wirkungskontrolle gesprochen werden. Andererseits ist jeder noch so unzulängliche Versuch, die erreichten Steuerungseffekte aufzudecken, einer kompletten Negation dieser Notwendigkeit, wie sie offensichtlich in den meisten Städten herrscht, vorzuziehen. Daher wird nachfolgend auch das Magdeburger Beispiel kurz berücksichtigt.

### **Beispiel Magdeburg:**

Dem Magdeburger „Märktekonzept“ werden von seinen Erarbeitern im Rückblick auf eine mittlerweile mehrjährige Anwendungserfahrung folgende Erfolge zugeschrieben:

- Schon in der ersten Phase der planerischen Auseinandersetzung mit der räumlichen Einzelhandelsentwicklung von 1991 bis 1994 „wurde das Netz an Nahversorgern in Wohnortlagen ausgebaut. Magdeburg weist auch im Vergleich mit anderen Großstädten ein nahezu lückenloses Versorgungsnetz bei der wohnortnahen Versorgung auf“ (Magdeburg, MM 2000:12). Über konkrete Besatzziffern oder die Maßstäbe, die bei dieser Wertung angelegt wurden, konnten jedoch keine Informationen gewonnen werden.
- Was die Steuerungseffekte auf die standortlagenspezifische Verkaufsflächenentwicklung anbelangt, so konnte in der zweiten Phase des Märktekonzepts (ab 1994) „die Stellung der Innenstadt sowie der traditionellen Stadtteilzentren und Nahversorgungsbereiche gestärkt werden. (...) Mit den Einkaufs- und Dienstleistungszentren City-Carree, Ulrichshaus und dem Allee-Center hat sich die innerstädtische Verkaufsfläche seit 1990 nahezu verdreifacht“ (MM 2000:12). Demgegenüber hat der Einzelhandelsbestand im übrigen Magdeburg zwischen 1991 und 2000 flächenmäßig um 282 % dazugewonnen (vgl. MM 2000:7 und 16). Allerdings ist bei diesen Aussagen die besondere Ausgangssituation der ostdeutschen Städte nach der Wiedervereinigung zu bedenken. Bezieht man etwa das zwischenzeitlich erreichte Verkaufsflächenvolumen der Innenstadt auf den Bestand des Jahres 1991, so hat sich dieses dann lediglich verdoppelt (plus 204 %; vgl. MM 2000:7 und 16). Trotzdem gilt den Verantwortlichen vor diesem Hintergrund Magdeburg „nicht nur in Sachsen-Anhalt als gelungenes Beispiel einer (Wieder-)Belebung der City durch Großinvestoren des Handels. Auch (...) sind nach wie vor Verkaufsflächen in größerem Umfang in und am Rande der Innenstadt geplant“ (MM 2000:13). So hat nach Ansicht der verantwortlichen Stadtplaner „die konsequente Planung und baurechtliche Umsetzung durch die Stadt dazu geführt, daß sich Mitte der 90er Jahre vieles in der Innenstadt getan hat“ und sie „ihren Anfangs verlorenen Stellenwert ausbauen“ (MM 2000:8) konnte.
- Als Erfolg und - neben anderem - als ursächlich für den (Wieder-)Aufbau des Einzelhandels in der Magdeburger City sowie in den Stadtteilzentren wird angesehen, daß der „Überbesatz von Möbel- und Bau- und Heimwerkermärkten (...) aufgrund restriktiver Bebauungspläne bislang noch nicht zu negativen Wirkungen“ geführt hat. Nach der Zielsetzung des Magdeburger Märktekonzepts wurden grundsätzlich „Verkaufsflächen mit zentrenrelevanten Sortimenten im Stadtrandbereich bzw. außerhalb zentraler Lagen (...) durch die konsequente Umsetzung (...) nicht genehmigt; das diesbezügliche Flächenwachstum vollzog sich in integrierter Lage“ (MM 2000:18). Durch die sortimentsspezifischen Restriktionen für bestimmte Ansiedlungsräume, die in den „zurückliegenden beiden

Jahren (...) für die Beurteilung der Planvorhaben des Einzelhandels zugrundegelegt“ wurden, ist die „Lenkung von Handelsinvestitionen auf bestimmte Standorte“ gelungen und es konnte „der aus anderen Städten bekannte ‚Wildwuchs auf der grünen Wiese‘ in Magdeburg weitgehend vermieden“ (MM 1995:35) werden.

Zusammenfassend sind in der Magdeburger Eigenwahrnehmung aktuelle Bestandsergebnisse des Einzelhandels so zu werten, „daß mit Hilfe des Magdeburger Märktekonzepts von 1993 die Grundlagen für eine ausgeglichene Handelsentwicklung in Magdeburg gelegt wurden und somit die Strukturentwicklung der Stadt im allgemeinen positive Impulse erhalten hat“ (MM 2000:20).

Wie oben gezeigt wurde, besteht bei den Untersuchungsgemeinden ein Evaluationsdefizit ihrer Einzelhandelszentrenkonzepte, welches sich darin ausdrückt, daß entweder auf jedwede Wirkungsanalyse verzichtet wird, oder quantifizierbare Steuerungsparameter von zentraler Bedeutung (standortlagenspezifisch ausdifferenzierte Verkaufsflächen- bzw. Umsatzindikatoren) unerforscht und damit unberücksichtigt bleiben. Dennoch sahen sich einige Untersuchungsstädte in der Lage (vgl. Tabelle 7-49), subjektive Aussagen über den Umsetzungserfolg ihrer Einzelhandelsplanungen zu treffen: So zeitigten sich in Bochum erste „Erfolge (...) in der Tendenz, daß auch größere Einzelhandelsgeschäfte - vor allem der Lebensmittelbranche - verstärkt zentrale Standorte aufsuchen“ (Bochum, Konzept, S. 22). Demgegenüber ist es in Augsburg „oft nicht ausreichend gelungen, die Nebenzentren mit diesem Ansatz entscheidend zu stärken, die am schwächeln sind“ (EG Augsburg). In Hamburger Selbstbild wurde mit der verfolgten „Konzeption (...) das Entstehen von großflächigen Einkaufszentren außerhalb der Achsenräume ‚auf der grünen Wiese‘ verhindert“, so daß auch die „mit diesen Einrichtungen verbundenen negativen Auswirkungen bezogen auf den Flächenverbrauch, das Verkehrsaufkommen sowie auf den Einzelhandel in bestehenden Zentren (...) vermieden werden“ (Hamburg, EB 1997:13) konnten. Insgesamt hat sich dort das in der Einzelhandelsplanung umgesetzte „System der zentralen Standorte (...) für die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit Gütern und Dienstleistungen (...) bewährt“ (Hamburg, EB 1997:62). Im Leipziger Beispiel bezog sich eine kurze kritische Reflexion auf das „Stadtteilzentrenkonzept 1993“, das als Vorläufer des aktuellen „Stadtentwicklungsplans Zentren“ anzusehen ist. Mit ihm wurden wichtige Erfahrungen gewonnen, die in die Erarbeitung des aktuellen Einzelhandelsplanungsansatzes einfließen. So zeigte dieses ältere „Stadtteilzentrenkonzept (...) unterschiedliche Wirkungen“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 5). Als wesentliches Defizit stellte sich heraus, daß „die Steuerungsfähigkeit für die Ansiedlung kleiner und mittlerer Betriebe in Zentrenbereichen aufgrund der nahezu fehlenden Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Parameter und damit einer mangelnden Aussagequalität hinsichtlich der Realisierbarkeit der Planungsziele der Stadt, sehr gering“ war (STEP Zentren, S. 5). Außerdem gelang es „nicht, die ‚diffuse‘ Ansiedlung von Betrieben, welche die Schwelle zur Großflächigkeit nicht bzw. nur knapp überschritten, zu verhindern. Aus diesem Grund wurden zahlreiche SB-Märkte, die ein wichtiger Frequenzbringer für die integrierten Stadtteilzentren sind, oftmals in Pkw-orientierten, dezentralen Lagen errichtet“ (STEP Zentren, S. 5). Bezogen auf den damaligen Referenzzeitpunkt vereinnahmten daher die meisten Betriebe, „die nach 1990 errichtet wurden, (...) ihren Standort außerhalb der Stadtteilzentren“ (STEP Zentren, S. 5). Andererseits stellten sich mit dem Stadtteilzentrenkonzept 1993 aber auch Erfolge ein: „Bei einigen größeren Vorhaben zeigten die Festlegungen (...) gute Wirkung. (...) Beispiele erfolgreicher Entwicklungen, die auch benachbarte Lagen beleben, sind das Euritzsch-Zentrum im Norden, die Elster-Passage im Südwesten und das Allee-Center in Grünau“ (STEP Zentren, S. 5).

Darüber hinaus wurden auf Teile des privaten Kapitals, ohne das „in Leipzig keine Zentrenentwicklung möglich ist“ (STEP Zentren, S. 5), durch die Schaffung von Planungstransparenz, durch Information und Aufklärung auch positive Effekte erzielt: Wie sich in der Wahrnehmung der Planungsakteure zeigte, unterstütze die „Existenz eines städtebaulich fundierten Handelskonzeptes, welches die historischen Linien der Leipziger Entwicklung aufnahm, (...) die Konsensbildung zwischen öffentlichen Interessen und privaten Investoren“ (STEP Zentren, S. 5), so daß nicht nur die Verhinderungsplanung im Vordergrund stand. Was die bisherige Umsetzung des „Stadtentwicklungsplans Zentren“ als jüngsten Planungsansatz anbelangt, so konnte man in Leipzig damit „die Einzelhandelsansiedlungen außerhalb von Stadtteilzentren extrem reduzieren, das ist mittlerweile gegen Null gehend. In den Stadtteilzentren konnten wir eine leichte Zunahme an Verkaufsfläche realisieren, den größten Erfolg hatten wir dabei bei den ganz neu ausgewiesenen Stadtteilzentren, weil hier wohl auch entsprechend bislang nicht bediente Nachfrage im Hintergrund stand“ (EG Leipzig).

Insgesamt muß die Feststellung einer fast vollständigen Absenz ernsthafter Bemühungen um eine Wirkungsanalyse (bzw. um ein prozeßbegleitendes Controlling) der in den Fallbeispielstädten bereits durchgeführten oder noch in der Implementationsphase befindlichen Planungen bedenklich stimmen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil in aller Regel erhebliche öffentliche Ressourcen aufzuwenden sind, um ein Einzelhandelszentrenkonzept o.ä. zu erarbeiten. Zugleich ist damit ein Themenfeld skizziert, das eine vertiefte wissenschaftliche Bearbeitung in detaillierten Einzelfallstudien nicht nur lohnt, sondern geradezu erfordert. Da diese vertieften Einzelfallanalysen mit dem notwendig zu erbringenden Aufwand empirischer Primärerhebungen hier allerdings nicht mehr geleistet werden können, müssen sie kommenden Untersuchungen vorbehalten bleiben.

### **7.7.3 Konsequenz in der Anwendungspraxis und Planungsabweichung infolge von Interventionen seitens der Stadtpolitik**

Von herausragender Bedeutung für die Implementation einer Planung ist die Konsequenz, die in den einzelnen Schritten waltet, welche zu ihrer Umsetzung erforderlich sind. Im vorliegenden Zusammenhang einer durch planerische Mittel zu verwirklichenden zentrenorientierten räumlichen Einzelhandelsstruktur kommt es insbesondere darauf an, nur solche Vorhaben zu genehmigen bzw. nur für solche Projekte das erforderliche Planungsrecht neu zu schaffen, welche diesem Planungsziel nicht zuwiderlaufen. Andernfalls werden Präzedenzfälle geschaffen, auf die sich weitere Vorhaben, die mit den gleichen oder ähnlichen Argumenten um Baurecht ersuchen, berufen können (vgl. Kapitel 6.6). Diese lassen sich dann nur schwerlich abweisen. Das wichtigste für die Umsetzung von Einzelhandelszentrenkonzepten ist das „hart bleiben“ - es darf erst gar kein Berufungsfall geschaffen werden, denn „sonst hat man argumentativ keine Chance mehr“ (EG Braunschweig) gegenüber anderen Ansiedlungsvorhaben, die Gleiches für sich in Anspruch nehmen wollen.

Aller Erfahrung nach wird vor allen Dingen seitens der Stadtpolitik, aber auch von Dienststellen innerhalb der eigenen Stadtverwaltung häufig - und mit den unterschiedlichsten Motiven - versucht, Ausnahmen für bestimmte Projekte durchzusetzen. Der nachgerade klassische Zielkonflikt zwischen Wirtschaftsförderung und räumlicher Ordnungsplanung war z.B. auch in einigen Fallbeispielstädten präsent. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß eine ganze Reihe von Untersuchungsstädten eine (auch) auf Flächenexpansion angelegte Einzelhandelspolitik verfolgt (vgl. Kapitel 7.5.6.3).

Vor diesem Hintergrund sollten Erkenntnisse darüber gewonnen werden, mit welcher Konsequenz die Einzelhandelszentrenkonzepte in den Fallbeispielstädten umgesetzt werden und wie stark und wie häufig sie sich dabei Interventionsversuchen vor allem seitens der Stadtpolitik (einschließlich der politischen Verwaltungsbeamten und des Oberbürgermeisters) ausgesetzt sehen. Skeptizismus ist gerechtfertigt, denn: „Das findet unbedingt statt, sowohl von Seiten der Politik als auch durch die Verwaltungsspitze“ (EG Magdeburg). So sind z.B. in Magdeburg Bebauungspläne zur Einzelhandelssteuerung nur dort aufgestellt worden, „wo dies politisch durchgehalten wurde. Es gibt einige Beispiele, wo das Konzept auch durchbrochen bzw. nicht beachtet wurde“ (EG Magdeburg). Exemplarisch sind zwei Magdeburger Präzedenzfälle anzuführen: Zum einen haben sich im Magdeburger Osten im städtebaulich völlig peripher, d.h. abseits jeglicher Wohnsiedlung situierten Standortbereich „Brückfeld“ sowohl ein Aldi-Markt als auch ein Vollversorger-Supermarkt ansiedeln können. Eine einflußreiche Person wollte dort ihr brachliegendes Grundstück mit einer Einzelhandelsnutzung in Wert setzen, „der Grundstückbesitzer ist dem OB ans Fell gegangen“ (EG Magdeburg), und der „OB hat dann die Marschrichtung ausgegeben: Der Fall muß vom Tisch, da soll endlich Ruhe herrschen!“ (EG Magdeburg). Im Ergebnis ist jetzt ein Einzelhandels-Sondergebiet an einer Stelle entstanden, wo man dies nach den Vorstellungen des Zentrenkonzepts überhaupt nicht haben wollte (vgl. EG Magdeburg). Zwar hat die Durchsetzung des Zentrenkonzepts bei großflächigen Ansiedlungsvorhaben besser funktioniert, „aber auch dort gibt es ein paar Ausrutscher, z.B. ist der Baudezernent eingeknickt, etwa im Beispiel des Marktes in der Braunschweiger Straße, der mitten in einem Wohngebiet liegt“ (EG Magdeburg). Auch in Augsburg setzt sich die Verwaltungsspitze mitunter über das Einzelhandelskonzept der Stadt hinweg, denn der „OB hat da dann aber manchmal ein etwas anderes Verfahren - er holt sich schon eine Meinung der Fachverwaltungen ein, aber entscheidet dann persönlich (...), so auch bei der ECE-Ansiedlung. Bei so einem Projekt wird dann zwar auch eine Sitzung mit den Sachbearbeitern gemacht, aber da war ich z.B. sehr kritisch, das wird dann einfach abgebügelt, und dann wird ggf. das Konzept ‚fortgeschrieben‘, wie es so schön heißt“ (EG Augsburg). Genauso kommt es in Augsburg „durchaus vor, daß der Wirtschaftsreferent (...) sagt, er will ein Projekt trotzdem haben, obwohl unsere Stellungnahme negativ ist, und dann weicht auch das Bauordnungsamt vom Konzept ab und auch das Stadtplanungsamt macht das dann in der Regel mit, wobei das auch von der Person abhängig ist, (...) da kommen dann Kompromisse zustande“ (EG Augsburg).

In Freiburg wurde das gesamte Einzelhandelszentrenkonzept, zu dem die Verwaltung die Initiative ergriffen hatte, nicht nur gegen den „ursprünglich bestehenden Widerstand der politischen Führung“ erarbeitet, sondern „gegen deren Willen (...) verfolgt und schlußendlich auch implementiert“ (EG Freiburg). Dies ist dem ungewöhnlichen Umstand zu verdanken, daß der Stadtrat - nicht zuletzt eingedenk der bekannt restriktiven Haltung der zuständigen Bezirksregierung - dem Oberbürgermeister, der hierzu eine andere Auffassung vertrat, durch Mehrheitsentscheidung einen entsprechenden Auftrag gegeben hat (vgl. EG Freiburg). Angesichts des Widerstands der eigenen Verwaltungsspitzen und „gemessen an dem bestehenden sehr hohen Nachfragedruck“ (EG Freiburg) erfolgt die Anwendung des Freiburger Märktekonzepts nach Wahrnehmung des befragten Planungsexperten „sehr konsequent“, jedenfalls im „Vergleich zu Städten, die vielleicht auch einen Steuerungsansatz haben“ (EG Freiburg). Nichts desto trotz gibt es „die Sündenfälle Ikea, Media-Markt, einen weiteren Elektrofachmarkt und einen Aldi. Bei Ikea besteht der Sündenfall darin, daß das Randsortiment nicht beschränkt wurde“ (EG Freiburg).

Auch in Braunschweig sind nach Angaben des befragten Planungsexperten Politik und Verwaltungsspitze in den letzten Jahren ein paar mal schwach geworden, „diese Fälle holen uns nun ein“, wenngleich dies auch nicht unbedingt spektakuläre Großprojekte waren (EG Braunschweig). Dem Interviewpartner zufolge sind aber auch schon kleine Abweichungen in der Wirkung nicht zu unterschätzen, mit Recht fragt der Investor bei vergleichbaren Rahmenbedingungen dann „warum geht es dort - und hier nicht?“, worauf „man dann eigentlich nicht guten Gewissens antworten kann“ (EG Braunschweig). Ein zum Gesprächszeitpunkt aktuelles Braunschweiger Beispiel betrifft zwar mit der Gastronomie nur eine komplementäre Funktion des Einzelhandels, zeigt aber das Problem sehr gut: Im Gewerbegebiet „Hansestraße“, wo man den Bebaungsplan geändert und nicht nur den Einzelhandel reguliert hat, sondern auch neue Gastronomiebetriebe durch Festsetzungen ausschließen wollte, „wurde vom Oberstadtdirektor ein McDonald durchgedrückt, der dann auch vor ein paar Jahren gebaut wurde“ (EG Braunschweig). Vier Monate vor dem Interview hat dann keine 400 Meter weiter ein Burger-King eröffnet, dessen Ansiedlungsverlangen angesichts der Bestandsnutzung dann nicht von der Hand zu weisen war. Daran sieht man „das sind kleine Dinge, aber die schaffen Präzedenzfälle“ (EG Braunschweig). Wie schädlich solche Präzedenzfälle sind, unterstreicht ein weiteres Beispiel aus Magdeburg: „Im Bördecenter im Magdeburger Süden hat der Sündenfall stattgefunden, dort wollte sich der Textildiscounter Adler ansiedeln und hat die Stadt mit dem üblichen Hinweis erpreßt, daß er andernfalls überhaupt nicht nach Magdeburg kommen würde. Also hat man die Ansiedlung gestattet. Dann kam natürlich das nördliche Einkaufszentrum an und wollte auch einen Textilfachmarkt genehmigt bekommen, denn dort gab es einen brachgefallenen Möbelmarkt, für den eine Nachfolgenutzung gefunden werden mußte. Eigentlich waren die Sondergebiete genau hinsichtlich Sortimenten und Flächengrößen definiert. Letztlich hat sich aber Kressner-Textil dort dann angesiedelt“ (EG Magdeburg).

Auch in Würzburg ist die „Anwendungspraxis (...) nicht durchgängig konsequent. Es gibt immer Ausnahmen, wo man eben doch ein Auge zugedrückt hat, beispielsweise bei Decathlon im Würzburger Westen“ (EG Würzburg). In Hildesheim muß das „bestehende Konzept (...) deutlich Tribut an politische Fakten zollen“, so daß insgesamt sogar die Steuerungsansätze aus „rein planerischer Perspektive (...) wenig befriedigend“ (EG Hildesheim; vgl. auch Hildesheim, Hr. Straube) eingeschätzt werden. Auch die Kölner Planungsexperten, die nach der Planmäßigkeit der Umsetzungspraxis gefragt wurden, räumen ein: „Das passiert schon. Ist schwer zu sagen, mal so, mal so. Wir probieren schon, die Inhalte des Fachmarktkonzepts (...) konsequent anzubringen. (...). Wir haben versucht, eine ganze Menge zu erledigen, was das Fachmarktkonzept eigentlich vorsah, gegen vorhandenes Baurecht geht das aber nicht“ (EG Köln) - jedenfalls dann nicht, wenn der Rat nicht dazu bereit ist, dieses auch auf die (meist überschätzte, vgl. Kapitel 6.8.7.4) Gefahr eintretender Entschädigungsansprüche hin zu ändern. In Dortmund ist die Problematik der Anwendungsstringenz ebenfalls bekannt. Gleichwohl es dort Präzedenzfälle bislang „eigentlich noch nicht“ gegeben hat, muß man nach Einschätzung des Interviewpartners „auch sehen, daß man in bestimmten Fällen auch einen gewissen Vertrauensschutz gewähren muß bzw. dieser einfach besteht, z.B. wenn man an den Umsiedlungswunsch des Hellweg-Baumarktes denkt, immerhin betreiben die dort ihre Unternehmenszentrale“ (EG Dortmund). Auch wenn man sich diesem Wunsch offensichtlich nicht grundsätzlich verschließen möchte, so sollen dann wenigstens „an diesem Standort (...) Randsortimentsbeschränkungen erlassen“ werden (EG Dortmund). Insbesondere ist man in Dortmund bereit, Zugeständnisse zu machen, wenn es um die Ansiedlung von Lebensmittelmärkten geht, um bei der drohenden Alternative endgültiger Geschäftsschließungen wenigstens eine noch relative zentrenorientierte Nahversorgung aufrecht zu erhalten (vgl. auch

Kapitel 7.4.7). Wenn von den Handelskonzernen eine gewisse Flexibilität verlangt werde, von ihren Präferenzstandortlagen abzuweichen, dann müssen „aber auch wir (...) eine gewisse Flexibilität an den Tag legen, d.h. nicht dogmatisch auf das Konzept pochen, sondern situationsangepaßte Entscheidungen treffen“ (EG Dortmund). So kann es dann „auch mal ein suboptimaler Standort sein, der sich dann vielleicht doch als der beste Standort erweist, wenn man bedenkt, daß alternative, eigentlich wünschenswertere Standorte erst langfristig verfügbar sind, und somit erst einmal für eine gewisse Zeit überhaupt keine Nahversorgung in dem Bereich mehr gegeben wäre“<sup>1</sup> (EG Dortmund).

Naturgemäß konnten über die Konzessionen und Ausnahmen, die in den Fallbeispielstädten entgegen der planerischen Zielsetzungen eingegangen wurden, im Wege der Plananalyse keine Informationen gewonnen werden, aber die Expertengespräche erwiesen sich als fruchtbar. In der Eigenwahrnehmung der befragten Planungsexperten ergab sich das in Tabelle 7-50 dargestellte Bild. Bemerkenswert ist, daß nur in zwei Fällen (Leipzig und Witten) bei den interviewten Planungsexperten der Eindruck herrschte, daß das eigene Einzelhandelszentrenkonzept bislang „äußerst konsequent“ und daher ohne jeden Ausnahmefall angewendet wird. Demgegenüber gab es in den anderen neun Städten, die zu diesem Punkt näher untersucht wurden, mehr oder weniger viele Abweichungen von den ursprünglich verfolgten Planungszielen.

**Tabelle 7-50: Konsequenz der Anwendungspraxis von Einzelhandelszentrenkonzepten in der Einschätzung beteiligter Planungsakteure**

Die Konsequenz der Anwendungspraxis des jeweiligen Einzelhandelsplanungsansatzes wird von beteiligten Planungsakteuren eingeschätzt als ...	
„äußerst konsequent“ (keinerlei Präzedenzfälle)	Leipzig, Witten
„sehr konsequent“ (sehr wenige Präzedenzfälle)	Dortmund, Erfurt, Kiel, Rostock, Würzburg, Freiburg Braunschweig (ca. 95 % nach Konzept entschieden)
„im wesentlichen konsequent“ (einige Präzedenzfälle)	Augsburg, Köln
„weniger konsequent“ (erheblicher Anteil von Präzedenzfällen)	Magdeburg
„ohne erkennbare Konsequenz“ (überwiegend Präzedenzfälle)	--

Quelle: Eigene Erhebung.

Die Anwendung des Leipziger Einzelhandelszentrenkonzepts etwa „kann man schon als sehr hart und stringent bezeichnen“ (EG Leipzig). Der im Amt für Stadtentwicklung zuständige Planer, dessen Placet über die städtebauliche Verträglichkeit des Vorhabens für die Aufnahme des Baugenehmigungsverfahrens notwendig ist (vgl. Kapitel 7.6.15), sieht sich diesbezüglich „sehr konfliktfreudig. Nötigenfalls greifen wir auch zum Mittel der verbindlichen Bauleitplanung bei Vorhaben unter 700 qm Verkaufsfläche, wenn sich diese als stadtstrukturell

<sup>1</sup> Der befragte Planungsexperte führte dazu ein Beispiel an: In einem nachgeordneten Dortmunder Zentrum (Dortmund-Nette) „sollte ein Betrieb aufgegeben werden, wir haben ein dreiviertel Jahr verhandelt, wie der Betrieb dort gehalten werden könnte, mitten im Wohngebiet, dort wo er wünschenswert ist. Das ging so weit, daß wir uns die Betriebsergebnisse haben vorlegen lassen. Und da mußten wir einsehen, daß dieser Laden dort betriebswirtschaftlich nicht mehr haltbar war, der konnte nicht mehr überleben, 900.000 DM vor Steuer war einfach zu wenig, nur mit Handtascheneinkäufen läßt sich so ein Laden nicht mehr halten. Der Inhaber läßt den Laden jetzt noch bis zum Auslaufen des Mietvertrages weiterbestehen, und kann ihn quersubventionieren, da er noch drei oder vier andere Läden hat, aber wirtschaftlich ist das nicht mehr“ (EG Dortmund). Das Stadtplanungsamt sucht jetzt zusammen mit dem Betreiber nach einem möglichen anderen Standort, der tragfähiger ist. Das bedeutet insbesondere auch, daß er eine höhere Verkehrsgunst aufweisen muß, als der vorherige Standort, der nur über Berliner Kissen zu erreichen war.

bedenklich erweisen“ (EG Leipzig). Auch in Kiel wurde zumindest in „der Vergangenheit die Ansiedlungssteuerung der Einzelhandelsbetriebe relativ hart gehandhabt. Es wurde sogar in Kauf genommen, daß schon entstandene Gebäude leerstanden“ (EG Kiel). Den befragten Planer beschleichen allerdings Zweifel, ob diese bisherige Konsequenz bei der Umsetzung des Einzelhandelszentrenkonzepts, das sich zum Befragungszeitpunkt in Aufstellung befand, aufrechtzuerhalten sein wird: Zwar soll „auch zukünftig so verfahren werden, aber ob die Politik das durchhält, ist eine andere Frage. Wahrscheinlich ist, daß Kompromisse eingegangen werden“ (EG Kiel). Auch in Rostock ist die „Umsetzung (...) teilweise recht stringent! Dabei wurde häufig über das Planungsrecht hinausgegangen“ (EG Rostock). Dort, wo es den Planungsabsichten der Stadt widersprach, „ist versucht worden, mit allen Argumenten die Investoren von ihren Vorhaben abzubringen. Es wurde aus städtebaulichen Gründen abgelehnt, man hätte klagen können, aber dies geschah nicht“ (EG Rostock). Nach Eigeneinschätzung des in Braunschweig befragten Planungsakteurs ist man dort „in ca. 95 % der Fälle (...) hart geblieben, und man hat dabei auch große Ansiedlungsvorhaben abgeblockt, was schon auch wehtut, wie etwa einen Adler-Textilfachmarkt, der einen wirklich im Sinne des Zentrenkonzepts völlig ungeeigneten Standort einnehmen wollte. Gleiches trifft auf Saturn-Hansa mit einem Ansiedlungsvorhaben (...) zu: abgelehnt“ (EG Braunschweig). Trotz der oben dargelegten Bereitschaft, in bestimmten Fällen Konzessionen einzugehen, herrscht auch in Dortmund die Eigenwahrnehmung: „Wir sind in der Anwendungspraxis hart. So hart, daß viele Expansionisten bereits nicht mehr kommen, weil sie wissen, daß sie mit ihren Vorhaben keine Chance mehr haben“ (EG Dortmund). Daß diese Härte angesichts des Verkaufsflächenzuwachses der umliegenden Mittelzentren nicht immer einfach fällt, ist nachvollziehbar: „Seit 1995 haben wir sicherlich rund 400.000 bis 500.000 qm Verkaufsflächenanfragen alleine für Sondergebiete abgelehnt. Vor ca. eineinhalb Jahren waren das schon 250.000 qm“ binnen Jahresfrist (EG Dortmund). Im Ergebnis dieser restriktiven Haltung sind die „Expansionsabteilungen (...) schon deutlich vorsichtiger geworden. Es gibt in Dortmund genug spekulativ gekaufte Flächen. Von denen werden einige nicht im einst vorgesehenen Sinne entwickelt werden können und so mancher, der hier sogar kreditfinanziert hat, ist da nicht besonders glücklich drüber. Die Handelskonzerne haben das aber schnell verstanden, auch Lidl usw., bevor die jetzt in Dortmund ein Grundstück kaufen, stellen die vorsorglich eine Anfrage bei uns, ob eine Ansiedlung dort vorstellbar ist“ (EG Dortmund).

Abstrahiert man aus diesen Erfahrungen, so ist für die Durchsetzung eines Einzelhandelszentrenkonzepts vor allem anderen „wesentlich, daß es maßgeblich politische Unterstützung“ (Freiburg, Info 1995:17) erfährt, denn, so lautet die Magdeburger Erfahrung, „Konzepte und Baurechte greifen nur dann, wenn sie auch politisch gewollt sind“ (Magdeburg, MM 2000:3). Mit den Worten von Buchner (1997:83) kann allgemein festgehalten werden: „Das beste städtebaurechtliche Instrumentarium nützt nichts, wenn die städtebaupolitische Zielsetzung den Versuchungen erliegt, denen sie ausgesetzt ist. (...) Das Zentrenkonzept und die städtebaurechtlichen Instrumentarien sind also nur so effektiv und gut, wie die politischen Gremien standhaft sind.“ Erfolgt die Umsetzung nicht im strategischen Ansatz, sondern sukzessive über eine Vielzahl von Einzelplanungen und Einzelfallentscheidungen (nach bestimmten Rahmenvorgaben), so ist entscheidend, „daß das Planungsamt als Fachamt die Reputation bei der Politik genießt, und die dort abgegebenen Stellungnahmen und Einschätzungen von Vorhaben entsprechendes Gewicht haben“ (EG Rostock).

#### 7.7.4 Eignung und Probleme der Instrumente in der Eigeneinschätzung der Untersuchungsstädte

Trotz des schon beklagten Defizits einer weitestgehend fehlenden Evaluation der eigenen Einzelhandelsplanungen durch die Untersuchungsgemeinden sollte nicht unversucht bleiben, wenigstens in deren subjektiver Selbsteinschätzung Anhaltspunkte über die Eignung der Instrumente, Maßnahmen und verfolgten Lösungen zu gewinnen. Aufgrund der Tatsache, daß die Plananalyse hierzu weitgehend unfruchtbar blieb und auch die Expertengespräche nur dürftige Informationen hervorbrachten, weil die Untersuchungsgemeinden der Evaluation ihrer eigenen Planungsaktivitäten nur wenig Aufmerksamkeit schenkten, muß die Darstellung hier allerdings zwangsweise kursorisch und oberflächlich bleiben. Auf die einschlägigen Probleme ist aber in allgemein-abstrakter bzw. theoretischer Sicht, einschließlich von Reflektionen über geeignete Lösungen, bereits in den Kapiteln 6.2, 6.8 und 7.5.6 vertieft eingegangen worden.

Folgende Aspekte kristallisierten sich aus den Expertengesprächen als erfolgskritisch für die räumliche Einzelhandelsplanung heraus:

- **In Kapazität und räumlicher Bestimmung unzureichende Angebotsplanung**

Eine wichtige Voraussetzung der Realisierung einer zielkonformen zentrenorientierten Einzelhandelsentwicklung wird darin gesehen, in einem Dualismus von Push- und Pullmaßnahmen vorzugehen (vgl. auch Kapitel 6.5.4). Vor allem muß mit den (rechtsförmlichen) Ordnungsbemühungen gleichzeitig eine Angebotsplanung verbunden sein. So gehörte zu den in Freiburg ermittelten Defiziten ein in der ersten Stufe des Märkte- und Zentrenkonzepts nur „unzureichendes Flächenangebot für die prognostizierte Verkaufsflächenentwicklung in den Zentren und zum Teil auch in der Peripherie“ (Freiburg, Agenda 1994:12). Selbst städtebaulich verträgliche Ansiedlungswünsche des Einzelhandels, die der Profilierung der Innenstadt, der einzelnen Zentren oder nicht-integrierten Standortbereiche (mit nicht-zentrenrelevanten Angeboten) dienen würden, können dann in der planenden Gemeinde nicht realisiert werden.

- **Aufgabenadäquanz der hierarchischen Gliederung des Siedlungsstrukturmodells**

Mit der Forderung nach einem ausreichenden Quantum bereitstehender Potentialflächen für Einzelhandelsnutzungen wird insgesamt die Notwendigkeit unterstrichen, im Sinne einer strategischen Entwicklungsgrundlage über ein Siedlungsstrukturkonzept zu verfügen. In diesem sollten mit der Aussage einer Zielplanung alle Zentrenbereiche und sonstigen Ansiedlungsräume für Einzelhandelsnutzungen in ihrem hierarchischen Verhältnis zueinander dargestellt und bezüglich ihres Angebotsprofils hinreichend qualifiziert werden. Damit wird die Grundlage zu einer stringenten Bewertung und Behandlung des Einzelfalls geschaffen. In Kapitel 7.5.6 ist darauf hingewiesen worden, daß die Siedlungsstrukturmodelle der Untersuchungsgemeinden noch zum weit überwiegenden Teil als normative Setzungen erarbeitet wurden, denen es zudem an einem Fundament materieller Begründbarkeit mangelt. Außerdem beachten sie in der Regel auch nicht bestehende bzw. gewandelte betriebsökonomische Zwänge, die als Randbedingung Einfluß darauf haben, ob neue Geschäfte an bestimmten Standorten bzw. in bestimmten Standortlagen spezifischer Standortbedingungen entstehen (vgl. Kapitel 4.2). In Magdeburg jedoch hat sich das bereits „im Jahr 1991 entwickelte und durch den Magistrat der Stadt verabschiedete Zentrenkonzept zur mehrstufigen Gliederung des Stadtgebietes in Stadtzentrum, Stadtteilzen-



tren, Nahversorgungsbereiche und zur Untergliederung in zentrenrelevante und nicht-zentrenrelevante Sortimente (...) grundsätzlich bewährt“ (Magdeburg, MM 1995:33). Andere Städte sollten die Adäquanz ihrer Siedlungsstrukturmodelle ebenfalls einer kritischen Überprüfung unterziehen und danach trachten, ggf. die Gründe dafür aufzudecken, daß sich die Umsetzung stadtplanerischer Idealvorstellungen über die Lokalisation von Einzelhandelsbetrieben in der Realität nicht vollzieht. In Augsburg z.B. hatte man zunächst ein Siedlungsstrukturmodell mit „mehr als drei Zentrenhierarchiestufen, das ist aber verwirrend, die jetzt verwendete Hierarchie mit drei Stufen hat sich bewährt“ (EG Augsburg).

- **Praxistaugliche räumliche Abgrenzung der Standortkategorien bzw. Zentrenräume**  
 Die planerischen Ordnungs- und Entwicklungsaussagen müssen, um ihre volle Wirkung entfalten und zu einer Transparenz der Absichten gegenüber den Planungsadressaten führen zu können, mit einem klaren, d.h. trennscharfen und eindeutigen Raumbezug verknüpft werden (vgl. Kapitel 7.5.6.1). Alle Zentren- und Standortbereiche, alle Räume, für die zur Umsetzung des Einzelhandelszentrenkonzepts bestimmte Maßnahmen ergriffen oder bestimmte (restriktive) Ansiedlungsvoraussetzungen gelten sollen, müssen räumlich ganz konkret abgegrenzt und trennscharf benannt werden. In diesem Zusammenhang beklagte man etwa in Freiburg die im örtlichen „Märkte- und Zentrenkonzept“ zunächst noch „fehlende Gliederung der Versorgungsbereiche zur Flächenbereitstellung und zur planerischen Sicherung von Flächen für den Einzelhandel“ (Freiburg, Agenda 1994:12). In Braunschweig hingegen wurde die „praxistaugliche Innenstadtabgrenzung“, die man mit dem Umgriff der Okerumflut festgesetzt hatte, positiv hervorgehoben (vgl. Braunschweig, IHK 2000:4).
- **Aufgabenadäquanz der verfügbaren rechtsförmlichen Steuerungsinstrumente**  
 Grundsätzlich bestand unter den Fallbeispielstädten weder ein Zweifel daran, daß Einzelhandelszentrenkonzepte unbedingt einer Umsetzung in rechtsförmliche Pläne bedürfen (vgl. auch Kapitel 6.5.5, 6.8 und 7.5.7), noch daran, daß die zur Verfügung stehenden baurechtlichen Planungsinstrumente umfangreich genug und geeignet sind, um das Ansiedlungsgeschehen des Einzelhandels nach den Vorgaben eines Standort- und Angebotsleitbilds auch kleinräumig differenziert zu steuern: „Das städtebauliche Instrumentarium reicht aus“ (Dillinger, 1999:44), hat man erst einmal die Arbeit der flächenhaften Anpassung der rechtsförmlichen Plankulisse an die strategischen Zielsetzungen verrichtet, d.h. das angestrebte Siedlungsstrukturmodell rechtsförmlich umgebrochen, so ist dies im Ergebnis „Inhaltlich (...) kaum zu unterlaufen“ (Freiburg, Info 1995:17).
- **Rechtsförmliche Umsetzung durch Aktualisierung der Plankulisse und inhaltliche Überzeugung der Stadtpolitik**  
 So unumgänglich die Durchführung einer flächendeckenden Baurechtsinventur (vgl. Kapitel 7.5.7.1) und - in deren Ergebnis - die Anpassung bzw. Neuauftellung von Bebauungsplänen zur Umsetzung von Einzelhandelszentrenkonzepten ist, so schwierig kann es allerdings sein, dafür von der Stadtpolitik das Mandat zu erhalten und im Stadtrat entsprechende Beschlüsse herbeizuführen. So sind in Freiburg bei der Einführung der ersten Stufe des Märkte- und Zentrenkonzepts die „von der Stadtplanung langfristig verfolgten (...) Regelungsinstrumente im Bauplanungsrecht (...) im Verfahren teilweise auf Widerstand gestoßen und auch jetzt noch nicht von allen Akteuren akzeptiert“ (Freiburg, Info

1995:17). Jene fürchten, daß eine „längerfristige Selbstbindung für die künftige Ansiedlungspolitik des Einzelhandels“ (Freiburg, Info 1995:17) die Entscheidungsspielräume, die nach ihrem Befinden für eine flexible Wirtschafts- und Standortpolitik notwendig sind, zu stark beschneiden könnte. Hier besteht die Aufgabe darin, die Stadtpolitik von vornherein zu informieren und offensiv in die Planungsarbeiten einzubinden. Wie es in einigen Fallbeispielstädten deutlich wurde, kann es durch fachlich fundierte Überzeugungsarbeit gelingen, daß sich der Stadtrat die Aufgabe einer zentrenorientierten Einzelhandelssteuerung konsensual zueigen macht und selbst aktiv ein Einzelhandelszentrenkonzept und dessen Umsetzung einfordert. So hat es etwa in Braunschweig „7 Jahre gedauert, in die Köpfe der Ratspolitiker hineinzuhämmern, daß 1.200 eine Zahl ist, die man sich merken muß!“ (EG Braunschweig). Daß dies aber mittlerweile gelungen ist und das Einzelhandelskonzept vom Stadtrat stark verinnerlicht wurde, zeigt sich daran, „daß die Verwaltung jetzt Schwierigkeiten bekommt - mit dem Hinweis ja nun selbst gegen das Zentrenkonzept zu verstoßen -, wenn in Reaktion auf neue Erfordernisse Ausnahmeregelungen bei der Ansiedlung von großen Vollversorgersupermärkten mit mehr als 1.200 qm Verkaufsfläche vorgenommen werden“ (EG Braunschweig). Was die Vorbehalte anbelangt, durch ein Einzelhandelszentrenkonzept würde der politische Entscheidungsspielraum beschnitten, so müssen „Politik und Ordnungsverwaltung (...) verstehen, warum das strategische Handeln wichtig ist und auch der Einzelhandel außen muß dies verstehen. Für jeden entsteht damit Transparenz und man kann sich auf die getroffenen und verbindlichen Aussagen einstellen“ (EG Braunschweig). Insofern kann ein Einzelhandelszentrenkonzept nur dann als strategische Planung greifen, wenn es a priori eine Umsetzung in rechtsförmliche Pläne erfährt, wofür die inhaltliche Übereinstimmung von Rat und Stadtverwaltung Voraussetzung ist. Wird diese Übereinstimmung erreicht, werden die Bebauungspläne gewissenhaft unter Ausnutzung der im Baugesetzbuch gegebenen Regelungsmöglichkeiten erarbeitet und werden die Verfahren ordnungsgemäß durchgeführt, dann hält die Stadt ein wirkungsvolles Steuerungsinstrument in den Händen. So mußten in Braunschweig z.B. „von 50 B-Plänen, die zum Schutz von Gewerbeflächen aufgestellt wurden, (...) nur zwei oder drei eine Ehrenrunde im Rat drehen“, und „seit 10 Jahren wurde weder eine Klage vor dem Verwaltungsgericht verloren, noch wurde eine angestrengt“ (EG Braunschweig).

- **Überplanung von Gewerbegebieten zu ihrer Immunisierung gegen unerwünschte Ansiedlungen des nicht-großflächigen Einzelhandels**

Zur Aufgabe, das gesamte Gemeindegebiet gegen unerwünschte Einzelhandelsansiedlungen zu immunisieren, gehört insbesondere auch, in Gewerbegebieten bestehende Baurechte für (nicht-großflächige) Einzelhandelsbetriebe zurückzunehmen (vgl. Kapitel 6.8.3.6). Dies getan zu haben, wird z.B. in Braunschweig als Erfolgsbaustein des dortigen „Zentrenkonzepts“ gesehen, denn damit greifen die Steuerungsmechanismen flächendeckend: „Jeder weiß, daß in Braunschweig billiges Gewerbeland zu haben ist, daß aber dort eben kein Einzelhandel erlaubt ist, andernfalls sofort abwehrende Planungsanstrengungen einsetzen, insofern dies an diesem Ort nicht bereits schon geschehen ist“ (EG Braunschweig). Auf diese Weise werden zugleich Ansiedlungsräume für Gewerbebetriebe, die weniger mietzahlungsfähig als der Einzelhandel sind, im Sinne der Wirtschaftsförderung und der lokalen Arbeitsmarktpolitik erhalten.

- **Überlastung der Abteilung Bauleitplanung – Ressourcenknappheit verhindert (vorbeugende) Anpassung von Bebauungsplänen**

Wie in Kapitel 6.8 gezeigt wurde, stellt die Überarbeitung bzw. Neuaufstellung von Bebauungsplänen zur detaillierten Regelung der Ansiedlungsmöglichkeiten einen integralen Bestandteil von Einzelhandelszentrenkonzepten dar. Der Notwendigkeit, auf der rechtsförmlichen Ebene die entsprechenden Plananpassungen vorzunehmen, steht aber offensichtlich mitunter die beschränkte Arbeitskapazität der Planungsverwaltung entgegen. So sollte z.B. in Magdeburg die Ansiedlung nicht-großflächiger Märkte unter 700 qm Verkaufsfläche in Gebieten des unbeplanten Innenbereichs restriktiv geregelt werden, aber die „Abteilung Flächennutzungsplanung hält das nicht durch“ (EG Magdeburg), sie kommt nicht hinterher, die notwendige Vielzahl von Bebauungsplänen mit hinreichenden Festsetzungen aufzustellen (vgl. EG Magdeburg). Erschwerend kommt hinzu, daß die Notwendigkeit dazu „im Amt auch nicht unbedingt so gesehen“ wird (EG Magdeburg). In Dortmund ist es zwar gelungen, zwischenzeitlich die Gewerbegebiete fast vollständig auf den Regelungsstand der neuen Baunutzungsverordnung umzustellen, aber eine „Überplanung des unbeplanten Innenbereichs ist in Dortmund nicht leistbar, da gibt es sicherlich Schlupflöcher, aber hier durch neue B-Pläne Abhilfe zu schaffen, das übersteigt einfach die Kapazitäten“ (EG Dortmund). In diesem Fall bleibt dann nur der mit der Gefahr des Fristverzugs behaftete Ausweg, die Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung einzusetzen und spontan immer dann ein Bebauungsplanverfahren einzuleiten, sobald ein unerwünschtes Vorhaben bekannt wird. Auch in Witten wird in dieser Art vorgegangen und darauf verzichtet, eine systematische Planinventur durchzuführen sowie anschließend die notwendigen Änderungen ansiedlungsgefährdeter Bebauungspläne bzw. die Aufstellung neuer Bebauungspläne vorzunehmen, die für eine Immunisierung von unbeplanten Innenbereichen gegen Einzelhandelsansiedlungen erforderlich sind: „Das ist für uns aber kapazitätsmäßig nicht machbar. Das hieße ja auch, im Vorgriff zu arbeiten, aber das können wir nicht, wir reagieren nur“ (EG Witten) - selbst wenn die Bezirksregierung bereits dazu aufgefordert hat, „alle alten B-Pläne durchzugehen und ggf. auf den Stand einer neueren BauNVO zu bringen“ (EG Witten). Statt dessen wird fallweise bei Bedarf eine Veränderungssperre erlassen und der Bebauungsplan mit einzelhandelsrestriktiven Festsetzungen geändert. Dieses Vorgehen löst bei den Planungsakteuren selbst Zweifel aus, denn nach ihrer Ansicht ist dies „im Grunde genommen eine Sauerei, aber das ist der Weg den wir beschreiten. Er ist sicher zulässig, aber nicht die feine Art“ (EG Witten). In Köln ist man einen Schritt weiter, denn dort ist immerhin schon „eine große Liste aufgestellt worden, von zu überplanenden, zu ändernden, neu aufzustellenden B-Plänen und 34er-Gebieten“ (EG Köln), aber auch in diesem Fall hat man „das meiste davon (...) nicht angegangen, weil es personalmäßig Kapazitätsengpässe gibt und das Planungsamt von B-Plänen sowie so überschüttet wird“ (EG Köln).

- **Defizite bei der Vollständigkeit sowie Eindeutigkeit der Sortimentsabgrenzung**

Die Vollständigkeit der Erfassung sowie die Eindeutigkeit bei der Benennung von Sortimenten, die von spezifischen Regelungen erfaßt werden sollen, ist eine weitere wichtige Voraussetzung für die Wirksamkeit von Einzelhandelszentrenkonzepten (vgl. Kapitel 6.8.5.4 und 7.5.7.5). Die Freiburger Erfahrungen mit der ersten Stufe des „Märkte- und Zentrenkonzepts“ bis in das Jahr 1994 zeigten, daß (begriffliche) Defizite bei der Sortimentsvollständigkeit und Sortimentsgenauigkeit zu Regelungslücken führen können. Die mit der „Freiburger Liste“ gefundene Abgrenzung der Sortimente und ihre Zuordnung zu

zwei Zentrenrelevanzkategorien erwies sich in Teilen als „problematisch (...), weil innerhalb der Sortimente Artikelgruppen zu finden sind, die definitionsgemäß auch nicht-zentrenrelevant sein könnten“ (Freiburg, Agenda 1994:10). Als „Problem-Sortimente“, denen man mit der „Freiburger Liste“ in der Einordnung als „zentrenrelevant“ nicht vollständig gerecht wurde, kristallisierten sich heraus (vgl. im folgenden Freiburg, Agenda 1994:67-68):

- „Sportartikel“ aufgrund der Heterogenität der Waren, die darunter zu subsumieren sind (Kajak versus Tennissocken), und wegen der Komplementarität der Sortimentsteile (z.B. zwischen Tauchequipment und Bademoden oder zwischen Skiern und Handschuhen);
- „Lebensmittel / Getränke“, weil Getränke immer Lebensmittel darstellen und als solche zentrenrelevant sind, aber „nach gängigem Verbraucherverhalten verstärkt in grossen Gebinden und Mengen mit dem Pkw eingekauft“ werden;
- „Braune Ware“, denn die damit im Kern adressierten Produkte der Unterhaltungselektronik unterliegen mittlerweile einerseits einem Preisverfall und andererseits werden sie von den Verbrauchern zusehends als problemlose Güter angesehen und deshalb auch ohne vorherige Beratung gekauft. Somit ist „Braune Ware“ mittlerweile nicht nur weitgehend selbstbedienungsgängig geworden, sondern sie ist, weil sie sich heute innerhalb des Produktlebenszyklus bereits im Stadium der Massenproduktion befindet und dort der Preis als Wettbewerbsargument im Vordergrund steht, immer stärker auf kostenoptimierte Standorte angewiesen;
- „Weiße Ware“, weil es sich hierbei um ein „zusehends eigenes, spezialisiertes Sortiment“ handelt, das alleine deswegen schon nicht im Sinne eines „Handtaschensortiments“ nachgefragt wird, weil die Artikel in der Regel ein Kraftfahrzeug zum Heimtransport erfordern. Auch in Augsburg hat man mit dem Sortimentsbereich „Elektro“ Schwierigkeiten, man hat dieses einschlägige „Fachmärktesortiment nicht ausreichend beschrieben“ und „als nicht-zentrenrelevant eingestuft, obwohl sich darunter auch zentrenrelevante Waren verbergen“ (EG Augsburg). In Braunschweig ist man den umgekehrten Weg gegangen und zeigt sich zufrieden, daß die innenstadtrelevanten „Sortimente breit abgegrenzt seien“ und auch „Elektrowaren“ umfaßten (IHK Braunschweig 2000:4).
- „Computer / EDV-Zubehör“ aufgrund der Einschätzung, daß hier ein „Doppelcharakter als Büromaschinen und Spielzeug mit verschwimmenden Angebotsformen“ vorliegt, und Spielwaren zentrenrelevant wären, während Büromaschinen nicht-zentrenrelevant wären und „es deshalb zukünftig Unschärfen bei der Zulässigkeit eines Anbieters an nicht integrierten Standorten geben“ kann.
- „Zoohandel“ und „Jagd / Waffen“ werden ebenfalls nicht mehr zwingend als zentrenrelevante Sortimente angesehen, weil auch die darunter fallende Waren wegen entstehender Transportprobleme in der Regel in einem darauf gerichteten eigenständigen Einkaufsgang beschafft werden.

Vor diesem Hintergrund hat man sich in Freiburg entschlossen (vgl. Freiburg, Agenda 1994:71), „die angesprochenen Sortimente bzw. Warengruppen („Getränke [in größeren Gebinden]“, „Surfbretter, Kanus“, „Braune Ware“ und „Weiße Ware“) mit einer entsprechenden Formulierung in alle Bebauungspläne als nicht-zentrenrelevant aufzunehmen. Um zu verhindern, daß Geschäfte mit einem entsprechenden Angebot, z.B. von Sportartikeln, in nicht-integrierter Standortlage ihr Sortiment mit der Zeit in den zentrenrelevanten Bereich verschieben, „muß allerdings eine sehr enge Beschränkung (max. 10 qm) der

zentrenrelevanten Randsortimente (dies sind insbesondere Freizeitbekleidung und Accessoires) erfolgen“ (Freiburg, Agenda 1994:71). Mit den „Änderungen in der Sortimentsgliederung und im Umgang mit Randsortimenten“ in der zweiten Stufe des Freiburger Märkte- und Zentrenkonzepts sind unterdessen die ersten „Erfahrungen aus der praktischen Handhabung in das Konzept eingebaut“ worden. Dies machte „allerdings eine erneute Änderung aller 33 Bebauungspläne“ (Freiburg, Info 95:17), die zur Abwehr unerwünschter Einzelhandelsansiedlungen bereits überarbeitet worden waren, erforderlich. Aus der Größe dieser Aufgabe ist leicht ersichtlich, welche Bedeutung einer Abgrenzung von Warensortimenten, die a priori durchdacht ist und keinerlei Interpretation der verwendeten Bezeichnung sowie Zuordnungen der Waren mehr offensteht, zukommt. In Freiburg jedenfalls ist angesichts „des damit verbundenen hohen Arbeitsaufwandes (...) eine (...) entsprechende zurückhaltende Überarbeitungspolitik zu erwarten“ (Freiburg, Info 95:17).

- **Unzureichende Bestimmung maximal zulässiger Randsortimente – Kompromißfindung zwischen stadtplanerischen Idealvorstellungen und privater Kapitalrationalität**  
Neben der mit Sortimentslisten erreichbaren qualitativen Charakterisierung des zulässigen Warenangebots von Einzelhandelsbetrieben, die sich in bestimmter Standortlage ansiedeln wollen, besteht zugleich die Notwendigkeit der Quantifizierung des zulässigen Warenangebots in den Fällen, in denen Einzelhandelsbetrieben mit Standorten in nicht-integrierter Lage erlaubt werden soll, in einem bestimmten Umfang auch zentrenrelevante Randsortimente zu führen (vgl. Kapitel 6.8.2.4.2, 6.8.5.4 und 7.5.7.5). Nach herrschender Meinung müssen die stadtplanerischen Vorstellungen über die räumliche Verortung von Einzelhandelsbetrieben von ihrem Ideal einer vollständigen Untersagung solcher Angebote abweichen und gewisse Zugeständnisse an bestehende betriebswirtschaftliche Zwänge der Einzelhandelspraxis machen. Über die Realitätsnähe der Regelung, die dahingehend in Freiburg mit der ersten Stufe des „Märkte- und Zentrenkonzepts“ gefunden wurde, bestanden nach den ersten Anwendungserfahrungen Zweifel: Den Stadtplanern schien angeraten, „die Begrenzung der branchenüblichen, zentrenrelevanten Randsortimente auf 10 % der Gesamt-Vkf bzw. maximal 400 qm Vkf zu überprüfen“ (Freiburg, Agenda 1994:10). Dies wurde von der Einsicht getragen, daß die im Zeitablauf veränderten „Verkaufskonzepte einiger Branchen (...) erheblich größere Flächen für branchenübliche, zentrenrelevante Randsortimente“ (Agenda 1994:10) erfordern, als es ihnen angesichts der gesetzten Regelungen „bisher im Rahmen des Märkte- und Zentrenkonzeptes möglich war“ (Agenda 1994:10). Ansiedlungen von Betrieben solcher Branchen blieben in Freiburg daher aus, die planerischen Absichten teilweise unerfüllt. An dieser Stelle entsteht für alle planenden Gemeinden die generelle Frage, inwieweit sie tatsächlich der von stadtplanerischen Erwägungen weitgehend losgelösten Betriebstypenentwicklung der Handelswirtschaft bei der rechtlichen Standortqualifizierung Folge leisten wollen, denn dies berührt im Kern ihr Anliegen der sortiments- und größenbasierten standortlagenspezifischen Einzelhandelssteuerung. Es muß eine Auseinandersetzung mit dem Zielkonflikt erfolgen, der zwischen einer zentrenorientierten Einzelhandelsentwicklung einerseits und der Akzeptanz bestimmter Standorttypen durch die Handelswirtschaft, d.h. der Realisierungswahrscheinlichkeit der planerisch gewünschten Nutzung durch die Privaten andererseits, besteht.

In diesem Zusammenhang ist auch folgender Aspekt zu berücksichtigen: Grundsätzlich wird die Akzeptanz von Einzelhandelsstandorten in städtebaulich integrierter Lage als

einzig verbleibende Möglichkeit, Betriebe mit zentrenrelevantem Angebot einrichten zu können, durch die Handelswirtschaft um so stärker wachsen, je weniger sie darauf vertrauen kann, ihre Standortansprüche - unverändert - in benachbarten Gemeinden durchsetzen zu können. Insofern ist die Ziel- und Handlungskonsistenz zwischen planender Gemeinde und ihren Nachbargemeinden von großer Bedeutung (s.u.). Bei einer in der gesamten Region konsequenten Rücknahme von Baurechten, die noch außerhalb städtebaulich integrierter Standortlagen bestehen, sowie bei gleichzeitiger Verweigerung der Neuausweisung solcher Baurechte wird der Handel langfristig mit angepaßten Betriebstypen reagieren müssen. Allerdings kann auch eine Dogmatik der vollständigen Unzulässigkeit jedweden zentrenrelevanten Angebots an städtebaulich nicht-integrierten Standorten nicht im Sinne der Kommunen sein, da ihre Gesamtattraktivität als Einkaufsort nicht zuletzt daraus erwächst, daß an geeigneten Orten auch außerhalb der Zentren Fachmärkte und andere Einzelhandelsbetriebe mit nicht-zentrenrelevantem Kernsortiment ansässig sind. Wegen der Quersubventionierungsbedürftigkeit bestimmter Sortimente und aufgrund von Komplementaritäten, die zwischen bestimmten Waren bestehen, muß solchen Betrieben in einem gewissen Umfang gestattet werden, ergänzende Randsortimente mit zentrenrelevanter Ware anzubieten. Bei der Festlegung dieses Umfangs darf jedoch nicht vergessen werden, daß - wie in Magdeburg - gerade durch „die Begrenzung zentrenrelevanter Sortimente an dezentralen Standorten (...) auch ein entsprechender Entwicklungsspielraum für die Innenstadt reserviert werden“ konnte (Magdeburg, MM 1995:33-35). Umgekehrt lassen sich aber auch, wie man in Braunschweig mittlerweile überzeugt ist, viele „der jüngsten Betriebstypen (...) nicht mehr sinnvoll mit dem bisherigen Zentrenkonzept erfassen, etwa Decathlon oder auch die Vollversorger-Supermärkte der jüngsten Generation, die aus betriebsnotwendigen Gründen mind. 1.200 qm Fläche bedürfen“ (EG Braunschweig). In den Betriebstypeninnovationen sieht man dort einen Anlaß, auf den „planerisch reagiert werden muß“ (EG Braunschweig) und insofern die Notwendigkeit, das bestehende Braunschweiger „Zentrenkonzept“ zu einem „Rahmenplan Einzelhandel“ so zu überarbeiten, daß mit den dort eröffneten Standortoptionen vom Einzelhandel „lebensfähige Einheiten geschaffen werden“ können (EG Braunschweig): „Vielfach sind solche Bauanträge gestellt worden, die nicht mehr in das Konzept passen. Wendete man das bisherige Konzept an, so konnte man nur hart mit ‚Nein‘ auf diese Anträge antworten, was unter Umständen auch unbefriedigend ist, weil es der Sache nicht gerecht wird“ (EG Braunschweig).

Insofern ist bei der Bestimmung des maximal gestattungsfähigen Randsortimentumfangs innerhalb von Einzelhandelszentrenkonzepten eine große Sensibilität gefragt, einen tragfähigen Kompromiß zwischen stadtplanerischen Idealvorstellungen und privater Kapitalrationalität zu finden. Auf den quantitativen Umfang zentrenrelevanter Randsortimente, der nach gegenwärtig herrschender Meinung als im allgemeinen noch verträglich anzusehen ist, wurde ausführlich in Kapitel 6.8.2.4.2 eingegangen. Daß dieser Kompromiß grundsätzlich gelingen kann, dafür spricht die Leipziger Erfahrung mit dem „Stadtentwicklungsplan Zentren“, der die verantwortlichen Planungsakteure u.a. dahingehen „erfreut, daß die marktmäßigen Annahmen des STEP Zentren offensichtlich die richtigen waren, d.h. daß die mehr oder weniger normativ festgelegten Zentren und Ansiedlungsräume auch bis zu einem bestimmten Ausmaß sich mit den betriebswirtschaftlichen Erfordernissen decken“ (EG Leipzig). Bislang zeigte es sich nämlich, „daß interessierte Investoren sich nicht selten für einen anderen Ansiedlungsort überzeugen lassen - welcher

planerisch erwünscht ist - wenn der zunächst ins Auge gefaßte Standort dies nicht ist“ (EG Leipzig).

- **Mangelhafte Überprüfung von Sortiments- und Flächenrestriktionen**

Unabhängig davon, für welchen Höchstumfang und welche Art zulässiger Randsortimente man sich im konkreten Planungsansatz entschieden hat, kommt es kritisch darauf an, diese Regelungen auch durchzusetzen (vgl. Kapitel 6.8.8.4). Dazu bedarf es offensichtlich einer regelmäßigen Kontrolle durch Begehung der Geschäfte, da die dahingehend limitierten Einzelhandelsbetriebe nicht selten dazu neigen, ihr Sortiment sukzessive in Richtung zentrenrelevanter Waren zu verschieben. So gab es beispielsweise in Freiburg häufig „Konflikte und Probleme (...) durch (...) die immer wiederkehrende Bestrebung bestimmter Einzelhandelsbetriebe, die bestehenden Randsortimentsbestimmungen zu unterlaufen oder aber besondere Regelungen für den geplanten, eigenen Betrieb zu fordern“ (Freiburg, Beschlußvorlage 1997:12). Auch nach der Selbstwahrnehmung in Hildesheim liegt ein „Umsetzungs- und Kontrollproblem vor, insbesondere was die Überprüfung von Sortiments- und Flächenbeschränkungen angeht“ (Hildesheim, Hr. Straube 2000), und in Augsburg sieht man dies von vornherein schlichtweg als „sowieso nicht kontrollierbar“ an (EG Augsburg). Dort wäre prinzipiell zwar das „Ordnungsamt (...) schon in der Lage, den Hinweisen nachzugehen, aber wer soll diese Hinweise liefern? Die Überprüfung [der Betriebe vor Ort] scheitert sicher an Personalproblemen“ (EG Augsburg). Ebenso ist in Braunschweig die „Kontrolle der Einhaltung der getroffenen B-Plan-Festsetzungen (...) schlecht möglich. Die Bauordnungsverwaltung muß nach Hinweisen auf Verstöße zwar tätig werden, sie hat aber selber keine Kapazitäten, regel- und standardmäßig Kontrollen durchzuführen“ (EG Braunschweig). Auch in Köln ist das „Funktionieren der Festsetzungen bzw. der Sortimentsbeschränkungen (...) natürlich eine Sache der Prüfung und damit eine Personalfrage“ (EG Köln). Diese ist auch in Leipzig virulent, denn dort „sollte das Bauordnungsamt die Überprüfung der Einhaltung der Sortimentenliste vornehmen, aber faktisch geschieht dies eigentlich nicht“ (EG Leipzig).

Aufgrund knappen Personals und wegen des schwierigen Nachweises vor Ort, der sowohl Sortimentskenntnisse als auch die konkrete Verkaufsflächenmessung erfordert, werden, so in Freiburg, „die Kontrollmöglichkeiten seitens der Stadtverwaltung sehr begrenzt“ eingeschätzt (Acocella/Kemnitz, 1998:159), immerhin aber die Betriebe „in größeren Abständen auch kontrolliert. Bei der Überschreitung der baurechtlich festgeschriebenen Flächen oder bei der Aufnahme neuer, branchenuntypischer Randsortimente wird bisher und auch künftig konsequent durchgegriffen“ (Freiburg, Beschlußvorlage 1997:13). Kann die städtische Ordnungsverwaltung eine Mindestkontrolldichte - tendenziell ist eher eine hohe Periodizität der Kontrollen, d.h. eine mindestens jährliche Überprüfung, als sachgerecht zu vermuten - nicht ausüben, so wird um so mehr die „konsequente Durchsetzung der Regelungen auch von einer funktionierenden Selbstkontrolle abhängig“ sein (Acocella/Kemnitz, 1998:159). Es geht also darum, in welchem Ausmaß die örtlichen Einzelhändler - typischerweise entlang der Konfliktlinie zwischen mittelständischer Kaufmannschaft und den großflächigen Filialbetrieben der Handelskonzerne - die Einhaltung der Vorschriften durch die Konkurrenz beobachten und ggf. vorliegende Verstöße dem Bauordnungsamt zur Kenntnis bringen. Dann kann die Behörde ihre Ressourcen auf die Fälle konzentrieren, bei denen von einem Anfangsverdacht auszugehen ist, den sie nicht erst selbst durch eigene Überprüfung aus der Vielzahl der Betriebe filtern muß. Voraussetzung dazu ist allerdings, daß die Einzelhändler selbst mit dem örtlichen Einzelhandels-

zentrenkonzept und dessen Bestimmungen vertraut sind. Die dahingehende „Sensibilisierung (...) des Einzelhandels zeigt dabei in Freiburg bereits Erfolge“ (Acocella/Kemnitz, 1998:159), die auch darauf zurückgeführt werden, daß man die Händlerschaft frühzeitig in die Erarbeitung des „Märkte- und Zentrenkonzepts“ eingebunden hat. Auch in Braunschweig ist es inzwischen „schon so, daß die Innenstadthändler des öfteren Hinweise geben, und gewissermaßen die nicht-integrierten Großbetriebe kontrollieren. Dann wird tatsächlich die Bauordnungsverwaltung tätig und nimmt dann auch das Maßband in die Hand“ (EG Braunschweig).

- **Ziel- und Handlungsinkonsistenz mit den Nachbargemeinden**

Ein wichtiger Faktor für die erfolgreiche Durchsetzung von Einzelhandelszentrenkonzepten ist darin zu sehen, daß zwischen der planenden Gemeinde und ihren Nachbargemeinden, nach Möglichkeit im gesamten regionalen Umkreis, eine Ziel- und Handlungskonsistenz über die Planungsinhalte besteht (vgl. Kapitel 6.5.7 und 7.6.13). Die andernfalls eintretenden negativen Konsequenzen waren z.B. in Freiburg bei der Bewertung der ersten Stufe des „Märkte- und Zentrenkonzepts“ zu beklagen, denn dort hat die eigene „stadtplanerisch zielorientierte Ansiedlungspolitik (...) dazu geführt, daß aufgrund einer mangelnden Stadt-Umland-Abstimmung und alter Baurechte großflächige Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevantem Angebot sich auf benachbarten Gemarkungen, jedoch direkt an der Stadtgrenze zu Freiburg, angesiedelt haben. Dadurch wurde die Zielsetzung unterlaufen, da diese Anbieter dasselbe Marktgebiet erreichen konnten“ (Acocella/Kemnitz, 1998:159), auf welches sie ursprünglich mit einer Ansiedlung in Freiburg abgestellt hatten, nunmehr aber in den Umlandgemeinden städtebaulich nicht-integrierte Standorte durchsetzen konnten. Dergestalt können auf „regionaler Ebene (...) die lokal angewandten Instrumente natürlich ausgehebelt werden“ (EG Würzburg), wobei etwa aus Würzburger Perspektive in diesem Zusammenhang vor allem „das in der Nähe geplante völlig nicht-integrierte und insbesondere auf bayerische bzw. Würzburger Kaufkraft abzielende FOC Wertheim (10.000 qm Verkaufsfläche, Value Retail) in Baden-Württemberg“ (EG Würzburg) zu beklagen ist.

Auch wenn das Verhältnis von Ober- und Mittelzentren zu den jeweils zentralörtlich untergeordneten Gemeinden ihres regionalen Umlandes per se von Konkurrenzen geprägt ist, muß dies nicht bedeuten, daß in einem konzertierten Vorgehen aller nicht ein gemeinsamer Nutzen entstünde, der jeder einzelnen Gemeinde soweit zum Vorteil gereicht, daß damit die Nachteile, die mit den unausweichlich einzugehenden Kompromissen verbunden sind, überkompensiert werden. Dies gilt auch für die Aufgabe einer regional abgestimmten Einzelhandelssteuerung. Es ist von allen in der Region befindlichen Kommunen zu verlangen, daß sie ihre individuelle Bilanz aus Vor- und Nachteilen, die bei der Implementation eines regionalen Einzelhandelszentrenkonzepts o.ä. zu erwarten ist, zumindest ernsthaft überprüfen, bevor sie sich einem solchen Anliegen pauschal verweigern bzw. bilateral die gemeindlichen Einzelhandelszentrenkonzepte einzelner Städte und Gemeinden (gezielt) negieren. Eine intensive Überzeugungsarbeit, die in der Regel von den größten Städten der Region ausgehen wird, weil diese den größeren Problemdruck verspüren und gleichzeitig über die größere Verwaltungskraft verfügen, kann dazu beitragen, die Umlandgemeinden für die gemeinsame Erarbeitung eines regionalen Einzelhandelszentrenkonzepts zu gewinnen. Schwieriger wird es, wenn der Absicht, wie in Hildesheim, von vornherein „das nicht zum Besten stehende Verhältnis zwischen dem umgebenden Landkreis und der Stadt“ hinderlich entgegensteht (EG Hildesheim). Kommt auf freiwilli-



ger Basis nicht einmal ein ernsthafter Dialog zwischen den Gemeinden zustande, dann kann die Hoffnung noch darauf liegen, daß er unter der Moderation anderer regionaler Akteure ermöglicht oder durch entsprechende Vorgaben der Regionalplanung erzwungen wird. Für das Freiburger „Märkte- und Zentrenkonzept“ gilt es vor diesem Hintergrund auch als ein Erfolg, „daß mit ihm eine Anregung erfolgt ist, regionale Aktivitäten zur übergemeindlichen Einzelhandelssteuerung zu beginnen“ (EG Freiburg).

- **Beharrlichkeit**

Mehrfach wurde von den befragten Experten betont, daß es von der Planungsverwaltung einen langen Atem erfordert, ein Einzelhandelszentrenkonzept nicht nur zu erarbeiten, sondern auch als Richtlinie der örtlichen Einzelhandelspolitik im Stadtrat beschließen zu lassen und damit zu formalisieren. Dies ist um so mühevoller, als es nicht selten notwendig ist, zunächst Widerstände in der eigenen Verwaltung auszuräumen und Überzeugungsarbeit zu leisten. So gab es z.B. in Köln über die Einführung einer dezidierten zentrenorientierten Einzelhandelssteuerung bereits in „den 80er Jahren (...) viele Kämpfe der Ämter Stadtplanung und Stadtentwicklung auf der einen Seite mit der Bauaufsicht und der Wirtschaftsförderung auf der anderen Seite“ (EG Köln). Aber auch dann, wenn innerhalb der Verwaltung bereits eine gemeinsame Position erreicht werden konnte, ist, soweit die Stadtpolitik hierzu nicht bereits herangezogen werden mußte, unter Umständen eine große Beharrlichkeit erforderlich, das Einzelhandelszentrenkonzept auch zum Willen des Rates zu machen und von ihm beschließen zu lassen. „Bei der Politik ein Problembewußtsein zu schaffen, das hat Jahre gedauert“ (EG Magdeburg). In Braunschweig machte man mit dem dortigen „Zentrenkonzept“ die gleiche Erfahrung: „Dieses Konzept der Politik zu verkaufen war unendlich schwer. Bis es beschlossen wurde, hat es zwei oder drei Ehrenrunden durch die Ausschüsse und den Stadtrat gedreht“ (EG Braunschweig). Der Stadtpolitik zu vermitteln, daß in der vermeintlichen Selbstbeschneidung, auf Ansiedlungsanfragen nicht mehr mit individuellen Initiativen zur Schaffung des notwendigen Planungsrechts reagieren zu können, langfristig ein Entwicklungsvorteil liegt, stellte sich in Braunschweig als sehr schwierig dar. „Das hat sicher 2 Jahre gedauert, dann waren die Politiker erst auf Linie, heute brüsten sie sich aber sogar zum Teil mit dem Zentrenkonzept und seinem Erfolg“ (EG Braunschweig). Es ist davon auszugehen, daß sich die Fraktionen und die einzelnen Ratspolitiker um so leichter von der Notwendigkeit, ein Einzelhandelszentrenkonzept zu beschließen, überzeugen lassen, je stichhaltiger die dafür vorgebrachten Sachargumente sind. Nüchterne empirische Fakten aus einer aktuellen Erhebung zur gegebenen (problematischen) Einzelhandelssituation bzw. zur bisherigen Entwicklung des örtlichen Einzelhandels zwingen zur sachlichen Diskussion und beugen der Vereinnahmung des Themas für politisches Ränkespiel zwischen den Fraktionen vor. Insofern kommt es für die Planungsverwaltung auf die Qualität und deshalb auch hier auf die Beharrlichkeit an, mit der die Daten erhoben und mit der die Bestands- und Entwicklungsanalysen als Ausgangspunkt der Planungsarbeiten durchgeführt werden. Als nicht weniger wichtig erscheint es in diesem Zusammenhang, über die anfängliche Bestandsanalyse hinaus auch ein kontinuierliches Einzelhandelsmonitoring zu betreiben (vgl. Kapitel 7.6.9), um die Stadtpolitik jederzeit über bereits erreichte Erfolge oder auch eingetretene Mißerfolge, d.h. über entsprechende Handlungsnotwendigkeiten informieren und für geeignete Maßnahmen gewinnen zu können.

- **Starker Akteur, der die Sache voranbringt**

Neben der Ausdauer der Stadtverwaltung bedarf es nach den Erfahrungen, die in einer ganzen Reihe von Untersuchungsstädten gemacht wurden, eines exponierten Akteurs, um ein Einzelhandelszentrenkonzept (schneller) zum Erfolg zu führen: „Der Umsetzungserfolg des Zentrenkonzepts hängt davon ab, wie stark seine Lobby ist!“ (EG Magdeburg). Als eine geradezu unabdingbar eingeschätzte Voraussetzung muß es „jemanden geben, der sich da reinhängt, und politische und fachliche Überzeugungsarbeit leistet, (...) da muß massiv jemand dahinter stehen!“ (EG Freiburg). Wie die Erfahrungen der Fallbeispielstädte zeigen, kann es sich dabei - in Abhängigkeit von der jeweiligen Prozeßgestaltung - um Personen in verschiedenen Positionen bzw. Funktionen handeln. Dies schließt den charismatischen externen Gutachter genauso ein, wie den Planungsdezernenten, der sich dieses Themas engagiert angenommen hat. So war in Witten nicht „unwesentlich in der ganzen Angelegenheit (...) die Person des Herrn Berger von der GMA, (...), weil er zum einen auch Städtebauer ist und man dies als Grundlage seines Tuns merkt (...) und er (...) zum anderen auch sehr überzeugend und einfühlend für alle Fragen den Beteiligten die gutachterlichen Inhalte nahegebracht hat“ (EG Witten). In Freiburg war dieser starke, engagierte Akteur ganz „maßgeblich (...) Herr Kemnitz im Stadtplanungsamt als Person und Verfechter des Konzepts, muß man schon sagen“ (EG Freiburg). Auch in Magdeburg hatte das Zentrenkonzept mit „dem alten Amtsleiter (...) eine starke Lobby. Dieser ist jedoch in Pension gegangen. Jetzt haben wir einen neuen Amtsleiter und damit hängt das Zentrenkonzept in der Luft, auch weil der neue Dezernent etwas wankelmütig in seinen Entscheidungen ist“ (EG Magdeburg). In Kiel war die restriktive Steuerung des großflächigen Einzelhandels durch das Stadtplanungsamt - teils widerstreitend zur Stadtentwicklung - in früheren Jahren „vor allem dem ehemaligen Stadtbaurat zu verdanken, der auch sein Amt dahin getrimmt hat. Der neue Stadtbaurat hat dazu eine etwas differenziertere Vorstellung. Oft hängt so etwas von einzelnen Personen ab“ (EG Kiel). So gibt es mittlerweile in Kiel z.B. „einen neuen Wirtschaftsdezernenten, der das Thema wieder verstärkt aufgenommen hat“ (EG Kiel). Eine ganz ähnliche Konstellation wurde für Köln dargestellt: Auch nach dortiger Erfahrung ist „so ein Thema (...) doch immer personengebunden insofern, als es davon abhängt, ob es jemand überhaupt aufgreift und aktiv und engagiert voranbringt. (...) Der frühere Planungsdezernent Göb hat das Zentrenkonzept sehr getragen, der neue Dezernent weicht dies eher auf“ (EG Köln). Der Planungsdezernent nimmt auch in Leipzig die zentrale Rolle bei der Promotion der dortigen Einzelhandelsplanung ein. Neben dem Leiter der Abteilung Stadtentwicklung geht die „Initiative zum STEP Zentren (...) klar auf (...) den Beigeordneten für Planung und Bau, Herrn Dr. Lütke Daldrup zurück“ (EG Leipzig). Nach dortiger Einschätzung war die „starke Person des Beigeordneten, der dieses Thema mit Vehemenz eingefordert und an sich gezogen hat, insbesondere auch gegenüber dem Stadtplanungsamt, (...) sicherlich entscheidend für das Gelingen der Implementation des STEP Zentren“ (EG Leipzig). Ähnlich wird dies in Würzburg eingeschätzt: „Der Baudezernent unterstützt das Konzept sehr, das erweist sich als günstig“ (EG Würzburg).

Die Rolle des starken Akteurs kann in gewisser Weise auch von der Bezirksregierung, eingenommen werden, wenn sie, wie im Fall von Würzburg (mit dem Hintergrund des geplanten FOC in Wertheim), eine restriktive Einzelhandelssteuerung begrüßt. „Das liefert natürlich gegenüber der Politik gute Argumente“ (EG Würzburg). So erwiesen sich in Würzburg bereits „im Vorfeld des Konzepts geknüpfte Kontakte zur Bezirksregierung, die

als ‚neutrale Institution‘ von den Ortspolitikern auch respektiert wird“ (EG Würzburg), als sehr hilfreich.

- **Prozeßeffect**

Mehrfach wurde von den befragten Planungsakteuren darauf hingewiesen, daß der Erfolg des verfolgten Einzelhandelsplanungsansatzes nicht alleine auf der primär angestrebten materiellen Wirkebene zu suchen ist, sondern daneben auch ein Prozeßeffect positiv zu berücksichtigen ist. Dieser Prozeßeffect besteht darin, daß in die Aufstellung und Anwendung der Planungsansätze für den Einzelhandel viele verschiedene Stellen und Akteure des kommunalen politisch-administrativen Komplexes sowie der (Fach-)Öffentlichkeit involviert sind, die sich in der gemeinsamen Auseinandersetzung mit dem Thema kennen- und verstehenlernen (vgl. auch Kapitel 7.6.14). Es entstehen darin nicht nur persönliche Beziehungen zwischen den einzelnen Akteuren (z.B. zwischen Mitarbeitern unterschiedlicher Fachämter), sondern es entsteht auch eine Sensibilisierung für Interessen und Positionen, die von den eigenen abweichen. Das erleichtert unter Umständen die Aushandlung von inhaltlichen Kompromissen, aber auch die organisationale sowie informatorische Implementation der Planung (vgl. Kapitel 7.6.15). So hat etwa das Würzburger „Rahmenkonzept für den Einzelhandel“ als eines seiner positiven Resultate „eine allgemeine Sensibilisierung der verschiedenen städtischen und politischen Akteure für das Thema“ (EG Würzburg) bewirkt. In Witten wurden die verantwortlichen Planungsakteure zwar dafür kritisiert, daß die Erarbeitung des Einzelhandelsplanungsansatzes unter maßgeblicher Beteiligung eines externen Beratungsunternehmens „viel Geld gekostet habe und man seine Ergebnisse auch ohne diesen großen Aufwand hätte gewinnen können. Dabei wird jedoch übersehen, daß sein nicht zu unterschätzender Wert auch gerade im Prozeßeffect lag, also darin, daß viele, viele Leute in irgendeiner Form an den Arbeiten beteiligt waren“ (EG Witten). Gleiches gilt für Köln, ein positiver Effekt des „Fachmarktkonzepts“ ist nach Überzeugung der befragten Planer „auf jeden Fall, daß durch diese Aktivitäten eine Bewußtseinsbildung stattgefunden hat, auch bei den Politikern, so daß in vielen Dingen heute dazu eine Sensibilität da ist“ (EG Köln), die insgesamt den planerischen Durchgriff auf die räumliche Einzelhandelsentwicklung erleichtert.

- **Formalisierung durch Ratsbeschluß**

In Kapitel 7.5.2 wurde darauf eingegangen, daß eine Selbstbindung des Stadtrates durch einen formalen Beschluß des Einzelhandelszentrenkonzepts notwendig ist, um das höchstmögliche Maß an Verbindlichkeit der Planungsabsichten zu erreichen. In einigen Fallbeispielgemeinden, wo ein solcher Beschluß zum Untersuchungszeitpunkt nicht vorlag, zeigte sich, daß dies von den befragten Planungsakteuren als Manko wahrgenommen wird. So hätte man etwa in Köln nach Überzeugung der dort interviewten Planer mit „einem Beschluß des Fachmarktkonzepts (...) die großflächigen Dinge schon noch besser in den Griff bekommen“ (EG Köln) und „dann wären bestimmte Betriebe nicht eröffnet worden!“ (EG Köln). Auch in Witten sieht man diese Notwendigkeit: „Die Herstellung einer Verbindlichkeit durch einen formellen Ratsbeschluß, ich fände das schon gut (...); wenn das regionale Einzelhandelskonzept richtig umgesetzt werden soll, dann wird das sowieso notwendig sein“ (EG Witten).

In den Kapiteln 6.5.5, 6.8 und 7.5.7 ist herausgestellt worden, daß die rechtsförmliche Planung von Einzelhandelszentrenkonzepten als integrale Handlungsebene berücksichtigt werden muß, um einen weitreichenden Umsetzungserfolg zu begünstigen. In Magdeburg,

wo das dort gültige „Märktekonzept“ keine Programmatik zur Anpassung und ggf. Aufstellung von Bebauungsplänen umschloß, um die strategische Planungsabsicht flächendeckend in konkrete planungsrechtliche Nutzungsrestriktionen und Qualifizierungen von Standortbereichen umzubereiten, wurde diese Tatsache von der befragten Planerin als Defizit empfunden: „Größtes Manko des Magdeburger Märktekonzepts ist seine relative Unverbindlichkeit, da es nur als Arbeitsgrundlage für die Stadtverwaltung vom Magdeburger Magistrat beschlossen wurde“ (EG Magdeburg). Weiter hat die Stadtpolitik nicht gehen wollen, denn im Magistrat „herrscht doch eine große Angst, daß man in eine Planwirtschaft abrutscht und eine Grundhaltung, daß die Investoren schon wissen werden, welche Standorte gut und geeignet sind“ (EG Magdeburg). Den in dieser Hinsicht bestehenden „Status der Unverbindlichkeit“ möchte die befragte Planerin gerne abändern. Sie versucht, dies indirekt zu erreichen, indem sie darauf hinwirkt, daß das Zentrenmodell für Magdeburg als ein Beiblatt für den neu zu erarbeitenden Flächennutzungsplan gleichsam inzident und verbindlich durch den Rat mitbeschlossen wird. Dies sei „durchaus ein subversives Vorgehen“ (EG Magdeburg), welches man nach Einschätzung der befragten Planerin in der Politik bislang noch gar nicht realisiert und verstanden habe, und man werde dies gewiß auch nicht im Vorfeld noch an die große Glocke hängen (EG Magdeburg).

## 8 Ergebniszusammenführung

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es zum einen, die Ansätze der Planungspraxis zur planerischen Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung zu beschreiben und aus kritischem Blickwinkel zu analysieren, wie dies im vorangegangenen Kapitel 7 geschehen ist. Die Analyse der 25 Planungsansätze der ausgewählten Fallbeispielstädte machte auf zahlreiche Probleme und Defizite aufmerksam, die in der Planungspraxis bei Erarbeitung und Einsatz von Einzelhandelszentrenkonzepten offensichtlich bestehen.

Zum anderen besteht aber auch der Anspruch, aus der Diskussion der vorzufindenden Ansätze und aus den offensichtlich erfolgsversprechenden Elementen und Planungsbausteinen, die aus den Praxisbeispielen herausgefiltert werden konnten, einen Vorschlag für ein idealtypisches Einzelhandelszentrenkonzept abzuleiten, mit dem eine zentrenorientierte Einzelhandels- und Siedlungsentwicklung herbeigeführt werden kann.

Während die in der Plananalyse und den Experteninterviews erkannten Probleme und Erfolgsfaktoren zunächst zusammenfassend dargestellt werden, wird anschließend (Kapitel 8.2) aus deren Kenntnis heraus ein Vorschlag für ein idealtypisches Einzelhandelszentrenkonzept unterbreitet.

### 8.1 Defizite in der Planungspraxis und Erfolgsfaktoren von Einzelhandelszentrenkonzepten

Wie an der Bandbreite festzustellen war, unter welcher Planungsansätze zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung nominell firmieren, existiert in der Praxis weder im Ganzen, noch in den Teilaspekten ein einheitlicher Begriffsapparat für dieses Planungsfeld (Kapitel 7.1). Dies erschwert nicht nur die Vergleichbarkeit der einzelnen Planungsaktivitäten und Planungsartefakte, sondern führt auch zu einer generellen Intransparenz, mit der sich ihr Adressatenkreis - vordringlich überörtlich agierende Handelskonzerne mit filialisierenden (großflächigen) Einzelhandelsbetriebstypen - konfrontiert sieht.

Die, wie nachfolgend gezeigt wird, in ihrem Ausmaß doch unerwarteten Defizite könnten darauf zurückzuführen sein, daß bei den Stadtverwaltungen ein nur geringes Vorwissen bestand: In nur vier Fällen konnte bei den Arbeiten auf Vorerfahrungen aus bereits schon einmal explizit erarbeiteten Einzelhandelsplanungen zugegriffen werden (Kapitel 7.2.2).

Ferner nährten die Analyseergebnisse zum Teil Zweifel an der Aufrichtigkeit der mit den Planungsansätzen augenscheinlich vertretenen Zielsetzungen. Die nominell verlaublichen generellen Ziele der angestrebten Planungsaktivitäten, welche mehrheitlich die Ordnungsaufgabe in den Vordergrund gerückt haben, stimmen mit den an anderer Stelle der Planungsansätze konkretisierten Teilzielen und/oder den faktisch ergriffenen Maßnahmen, die vielfach auf eine - teils forcierte - quantitative Entwicklung abstellen, keineswegs immer überein. Daß in nicht wenigen Fällen eine (nachholende) quantitative Bestandsausweitung des örtlichen Einzelhandels beabsichtigt war, ließ sich allerdings erstaunlich oft schon aus expliziten Zielaussagen der Plangeber herauslesen (Kapitel 7.3.1). Zwar konnten vier verschiedene Kategorien von primären materiellen Handlungsanlässen identifiziert werden (vgl. Tabelle 7-5), bei immerhin aber 12 Städten stand die Motivation im Vordergrund, ihre relative Wettbewerbspositionierung im regionalen Umfeld zu verbessern und einen höheren Anteil der dort vorhandenen Kaufkraft an sich zu binden. Im Blick auf den Verkaufsflächenbesatz der Untersuchungsgemeinden zum Zeitpunkt des Eintritts in die Planungen zeigte sich allerdings,

daß nach diesem quantitativen Kriterium in fast allen Fällen bereits eine jeweils überdurchschnittlich gute Ausstattung bestand und die jüngere Entwicklung jeweils von einer teils ausgeprägten Wachstumsdynamik gekennzeichnet war (vgl. Tabelle 7-4). Ungeachtet ihres weder als besonders unbefriedigend noch als gar prekär anzusehenden Einzelhandels-Verkaufsflächenbesatzes verfolgten die Fallbeispielgemeinden in der Mehrzahl die Absicht einer weiteren Verkaufsflächenausdehnung in teils beträchtlichem Maße (vgl. Tabelle 7-25). Es besteht zwar eine gewisse Bindung zwischen den Problemen, welche die Kommunen als primär handlungsbegründend angeben, und der konkreten Ausgestaltung des materiellen Inhalts der Einzelhandelsplanungsansätze. Jedoch lassen weder die Namensgebung, unter welcher diese firmieren (vgl. Tabelle 7-1), noch die nominell vertretenen Oberziele einen Schluß auf tatsächliche Absichten und Inhalte im denkbaren Spektrum zwischen restriktiver Ordnungsabsicht und offensiver Entwicklungsabsicht (im Sinne eines wettbewerbsorientierten marketingstrategischen Positionierungsansatzes) zu.

Entsprechend war festzustellen, daß die Untersuchungsstädte ihre Einzelhandelsplanungen in ganz unterschiedlichem Selbstverständnis und mit voneinander deutlich abweichenden subjektiven Anspruchspositionen im Hinblick auf ihren oberzentralen Status und daraus abgeleitete Versorgungsfunktion betreiben (Kapitel 7.3.2). Bringt man die Intensität, mit der die zentralörtliche Anspruchsposition jeweils ins Feld geführt wurde (Tabelle 7-6), mit der erkennbaren faktischen Grundintention (Tabelle 7-7) in Verbindung, so läßt sich ein bestimmtes Charakterbild der Planungsansätze entwerfen (Tabelle 7-8). Die spezifische Primärorientierung der jeweiligen Einzelhandelsplanung zwischen den Attributen von quantitativem und qualitativem Wachstum, Entwicklung und Ordnung sowie evolutionärem und revolutionär-sprunghaftem Prozeßverlauf steht dabei nicht selten in Widerspruch zu den nominell verlautbarten Zielsetzungen. Zum Teil werden diese offensichtlich ohne ernsthafte Realisierungsabsicht formuliert, wenn nicht sogar aus dem Grund, über die wahren Absichten hinwegzutäuschen. Wenngleich in der nominellen Aussage regelmäßig das Anliegen der räumlichen Ordnung der Einzelhandelsfunktion in den Vordergrund gestellt wurde, so ist doch die Herangehensweise in den Städten offensichtlich von ganz unterschiedlichem Impetus getragen.

Die in den untersuchten Einzelhandelszentrenkonzepten nicht zu übersehende Inkongruenz von Aussagen (Kapitel 7.4) rührte auch daher, daß in den ausgewählten Städten offensichtlich keine systematische Zielbestimmung für den Planungsgegenstand durchgeführt worden ist: Tatsächlich brachte die Plananalyse hervor, daß nicht eine einzige Fallbeispielkommune über ein zusammengefaßtes, detailliertes und strukturiertes Zielsystem verfügte! Vielmehr mußten die Zielsetzungen jeweils aus Einzelaussagen filtrierte werden, die dispers in den Planwerken getroffen wurden. Insofern fehlte es den Planungsansätzen allesamt an einer systematischen Überprüfung auf Konkurrenzen, Komplementaritäten, Inkompatibilitäten oder Synergien, die zwischen den einzelnen Zielen bestehen könnten. So entstand der Eindruck, daß statt dessen die Ziele von den planenden Akteuren ad hoc und ganz unbefangen von Zweifeln über mögliche Unverträglichkeiten, jedenfalls ohne jede Rekursionsbemühungen, formuliert wurden.

Die Untersuchung der von den Beispielskommunen explizit geäußerten Zielsetzungen hat gezeigt, daß diese zwischen den einzelnen Planungsansätzen inhaltlich unterschiedlich weit gespannt und die einzelnen Zielfprofile auch nicht deckungsgleich waren (Kapitel 7.4.1). Gleichsam einem gemeinsamen Kern aller Planungsansätze fiel aber ins Auge (vgl. Tabelle

7-9), daß die Untersuchungsgemeinden fast ausnahmslos die „Erhaltung bzw. Schaffung einer multizentrischen Struktur bzw. der städtebaulich funktionalen Gliederung“ (23 Städte) als Oberziel formuliert und eine „räumliche Bindung der Einzelhandelsfunktion an die Zentren“ (20 Städte) angestrengt haben. Des weiteren wollte auch die weit überwiegende Anzahl der Fallbeispielstädte (22 Städte) ausdrücklich eine „flächendeckende Sicherstellung der Nahversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs bzw. der wohnungsnahen Grundversorgung“ erreichen.

Vor diesem Hintergrund wurde dann allerdings in der Analyse deutlich, daß mit den Einzelhandelszentrenkonzepten neben Ordnungs- auch Entwicklungsvorstellungen verfolgt werden (Kapitel 7.4.3). Dies zeigte sich in den quantifizierten Einzelhandels-Ausstattungsgrößen, die immerhin gut die Hälfte (13) der Untersuchungsstädte als Ziel, das verwirklicht werden soll, benannt hat (vgl. Tabelle 7-10 und auch Tabelle 7-25). So hat das tatsächliche Selbstverständnis der planenden Gemeinde jeweils seinen konkreten Ausdruck in dem vorgesehenen Flächenzusatzbedarf und der zu seiner Realisierung - in einigen Fällen auch forcierten - Angebotsplanung gefunden (vgl. auch Tabelle 7-8). Eine materiell-inhaltliche Begründung der ohne erkennbaren gemeinsamen Bezug und ohne methodische Übereinstimmung festgelegten Verkaufsflächenausstattungs-Zielgrößen suchte man zumeist vergeblich.

In ihren originär räumlichen Zielsetzungen erscheinen die Einzelhandelszentrenkonzepte der Untersuchungsgemeinden daher zum Teil durchaus nicht widerspruchsfrei (Kapitel 7.4.4), insbesondere nicht im Hinblick auf einen gewissen grundsätzlichen Dualismus zwischen Ordnungs- und Wachstumszielen (vgl. Tabelle 7-11 und 7-25). In diesem Zusammenhang ließen sich ferner auch Inkonsistenzen bezüglich der betriebstypenspezifischen Zielsetzungen, die in einigen Fallbeispielstädten geäußert wurden, erkennen (Kapitel 7.4.5; Tabelle 7-11a): Hier war insbesondere auffällig, daß die Einrichtungswarenhäuser der Firma Ikea anscheinend verbreitet auf ein Ansiedlungsprivileg vertrauen können, welches sie von vornherein außerhalb die ansonsten proklamierte Zulässigkeitsrationalität stellt.

Weitere Ungereimtheiten traten bei der Durchsicht der Zielaussagen dahingehend hervor, daß zwar von fast allen Städten (23) unter allgemeinem Hinweis auf den Minderheitenschutz bzw. die soziale Verantwortung das Ziel - jedenfalls nominell - deutlich vertreten wurde, die wohnstandortnahe Grundversorgung flächendeckend aufrechtzuerhalten, tatsächlich jedoch keine einzige Stadt neben den angebotsseitigen Einzelzielen auch solche formuliert hat, die sich auf spezifische Bedürfnisse bestimmter (vor allem mobilitätseingeschränkter oder aber z.B. auch besonders nachfragestarker) Gruppen der ansässigen Bevölkerung beziehen (Kapitel 7.4.7; Tabelle 7-12). Dies zeugt von einer undifferenzierten, statischen Betrachtungsweise der Nahversorgungsaufgabe, die zur Formulierung von Ansprüchen zu verleiten vermag, welche sich mit dem Kanon an Mitteln, das der räumlichen Planung zur Verfügung steht, mit einiger Wahrscheinlichkeit nicht realisieren lassen werden.

Gleichfalls war es angesichts der nominellen Zielsetzung vieler Untersuchungsstädte, eine zentrenorientierte räumliche Steuerung des Einzelhandels künftig verstärkt und restriktiv herbeiführen zu wollen, nicht als Analyseergebnis zu erwarten, daß nur in drei der 25 Beispielfälle eine konkrete Verzichtleistung als Ziel benannt wurde (Kapitel 7.4.10). Mit anderen Worten wollte kaum eine Stadt - auch diejenigen nicht, bei denen das Ordnungsmotiv angeblich im Vordergrund steht - von der Realisierung bestimmter Einzelhandelsprojekte Abstand nehmen oder bestehende, mit Einzelhandels-Baurechten unterlegte (kritische) Flächenpotentiale vorausschauend beschneiden. Dem stand gleichwohl ein grundsätzliches

Einsehen gegenüber, daß eine Steuerung der räumlichen Einzelhandelsfunktion ohne restriktive rechtsförmliche Anpassungen ins Leere laufen muß. Diese Erkenntnis allerdings auch in die Tat umgesetzt zu haben oder zumindest die dazu erforderlichen Schritte eingeleitet bzw. verbindlich vorgesehen zu haben, konnten dann wiederum nur die wenigsten Fallbeispielstädte für sich reklamieren.

Noch unerwarteter war, da dies einfachste planungsmethodische Grundlagen betrifft, die Feststellung, daß nur die deutlich geringere Zahl der Städte (9) in ihren Einzelhandelszentrenkonzepten konkrete Zeitziele oder einen zeitlichen Planungshorizont für die Umsetzung genannt hat (Kapitel 7.4.11). Ein solches feststehendes Zeitziel ist aber eine notwendige Voraussetzung eines koordinierten Instrumenteneinsatzes sowie einer zieladäquaten Maßnahmenbestimmung und -abfolge innerhalb des Planungsprozesses.

Auch im Hinblick auf die Ausgestaltung und Anwendung der für eine zielkonforme Einzelhandelssteuerung notwendigen unmittelbar und mittelbar greifenden Instrumente bzw. die Durchführung vorbereitender Arbeitsschritte zu ihrem zielsicheren Einsatz (Kapitel 7.5) waren Defizite unverkennbar:

- In einer Gesamteinschätzung der jeweils beabsichtigten instrumentellen Strategie wurde zunächst zwar deutlich, daß die Untersuchungsstädte mit nur wenigen Ausnahmen grundsätzlich einer Kombination aus Anreiz- und Abschreckungsmitteln den Vorzug gaben (Kapitel 7.5.1). Anspruch und Wirklichkeit klappten aber auseinander, denn nur wenige Untersuchungsstädte inkorporierten ein Arbeitsprogramm für die verbindliche Bauleitplanung, welche einzig eine rechtsförmliche Steuerung bewirken kann, in ihre Einzelhandelszentrenkonzepte (Kapitel 7.5.2).
- Obwohl dies sowohl in analytischer Hinsicht als auch als Voraussetzung des Entwurfs normativ-raumstruktureller Zukunftsentwürfe notwendig ist (Kapitel 7.5.3), zeigte sich in der Analyse der Fallbeispiele, daß mit nur 11 Untersuchungsstädten längst nicht alle über eine quantitative Operationalisierung des gewünschten Zielzustands dessen verfügten, was als eine „gesicherte Nahversorgung“ anzusehen ist und dem Instrumenteneinsatz sowie etwaigen Maßnahmenprogrammen zur Orientierung dienen könnte. Dort, wo ein solcher Maßstab existierte, war er methodisch in unterschiedlicher Art und Weise begründet und im Zielwert keineswegs einheitlich (der Wertkorridor lag schwerpunktmäßig auf Distanzen zwischen 500 und 800 Metern für den einfachen Einkaufsweg, wies aber auch darüber hinausgehende Extreme auf). Die Qualität bzw. der Standard des Angebots, der innerhalb der Nahversorgungsdistanz zu erreichen sein soll, wurde üblicherweise nicht substantiell spezifiziert (vgl. Kapitel 6.4 und 7.4.3). Insofern gehen die Einzelhandelszentrenkonzepte der Untersuchungsstädte in diesem Punkt mehrheitlich nicht weiter, als eine pauschale Absichtserklärung.
- Als weiteres Defizit auf instrumenteller Ebene zeigte sich in der Analyse der Einzelhandelszentrenkonzepte, daß nur 15 Städte über explizite Sortimentslisten verfügten (vgl. Tabelle 7-18 und Tabelle 7-19). Diese wurden teils unverändert aus anderer Quelle übernommen, teils übernommen und abgeändert und teils völlig eigenständig (aber überwiegend auf gutachterlichen Vorschlägen beruhend) erarbeitet. Hier trat zusätzlich das Problem auf, daß sich in der Planungspraxis bislang weder ein einheitlicher Begriffsapparat für die Zentrenrelevanzkategorien und die Elemente der Sortimentssystematik (vgl. Tabelle 7-20) herausgebildet hat, noch eine einheitliche Zuordnung der Sortimente bzw. ihrer Einzelteile auf die gebildeten Zentrenrelevanzkatego-



rien erfolgte (vgl. Tabelle 7-19). Auch hinsichtlich der Anzahl der Zentrenrelevanzkategorien (vgl. Tabelle 7-20) sowie der Vollständigkeit, mit der die Sortimentslisten das potentiell mögliche Warenspektrum erfassen, bestanden Unterschiede (vgl. Tabelle 7-19). Gleichfalls weichen Zahl und Systematik der Aggregationsstufen, welcher sich die Sortimentslisten bedienen, häufig voneinander ab. So wird in einigen Fällen z.B. überhaupt keine Aussage zu bestimmten Waren(gruppen) getroffen und umgekehrt werden in einigen Sortimentslisten unorthodoxe Sortimentsbegrifflichkeiten eingeführt.

Was die Zuordnung der einzelnen Waren und Sortimente zu den Kategorien unterschiedlicher Zentrenrelevanz angeht, so gab es zwischen den Sortimentslisten zwar eine weitreichende Übereinstimmung, die nachgewiesenen Abweichungen waren aber dennoch von Gewicht (vgl. Tabelle 7-19). Die Zentrenrelevanz einer ganzen Reihe in der Regel umsatzstarker Waren bzw. Sortimente (etwa für „Unterhaltungselektronik“, „Computer“ oder „Fahrräder und Zubehör“) wurde in der Planungspraxis lokal ganz unterschiedlich bewertet.

Ein städteübergreifender gemeinsamer Standard war bei den Sortimentslisten insgesamt nicht zu erkennen. Vielmehr treten durch die von der Planungspraxis erzeugte Begriffsvielfalt und die Unterschiedlichkeit sowie die teilweise gegebene Unvollständigkeit der örtlich verfolgten Lösungen Unklarheiten und Regelungslücken ein. Für Mehrbetriebsunternehmen des Einzelhandels resultiert daraus eine erhebliche Unübersichtlichkeit, sie müssen sich auf auch kleinräumig sehr unterschiedliche Zulässigkeitsbedingungen ihrer weitgehend standardisierten Filialen der einzelnen Betriebstypen einstellen. Es ist kein Grund zu erkennen, warum sich die kommunalen Sortimentslisten nicht des bestehenden Begriffsapparates und der klar geregelten Aggregationssystematik für das Warensortiment des Einzelhandels bedienen, wie sie durch das Statistische Bundesamt bereits seit Jahrzehnten eingeführt sind: Zum einen eignet sich die „Klassifikation der Wirtschaftszweige“, deren fünfte Ordnungsebene näherungsweise einzelnen Artikelgruppen entspricht, und zum anderen bietet sich das „Warenverzeichnis für die Binnenhandelsstatistik“, dessen unterste Aufgliederungsebene einzelne Artikel bezeichnet, zur Verwendung an (vgl. Kapitel 6.8.5.5).

Da es um eine abschließende, eindeutige und transparente Erfassung und Zuordnung der Sortimente und ihrer Warenbestandteile auf die jeweiligen Zentrenrelevanzkategorien geht, erscheint es vorteilhaft, die Sortimentslisten als Positivlisten und nicht als Negativlisten abzufassen.

- Neben einer in der Aussage eindeutigen Sortimentsliste müssen die Kommunen auch über eine klare Festlegung der gestattungsfähigen Kern- und Randsortimente verfügen (Kapitel 7.5.5), wenn eine sortimentsbasierte Steuerung der Einzelhandelsentwicklung mit ihren differenzierten Regelungsmöglichkeiten, die eine „treffsichere“ Feinsteuerungswirkung ermöglichen, angestrebt wird (vgl. Kapitel 6.8.5).

Die Regelung über Kern- und Randsortimente muß in Begrifflichkeit und Aussage so detailliert getroffen werden, daß daraus die Art und der verkaufsflächenmäßige Umfang der jeweils in Abhängigkeit der Standortlage von Vorhaben gestattungsfähigen Sortimente eindeutig hervortreten. Hierbei ist es besonders wichtig, eine qualitative und quantitative Festlegung der zusätzlich zum Kernsortiment zulassungsfähigen Rand- und Zusatzsortimente vorzunehmen und in geeigneter Weise zu operationalisieren.

In der Analyse der Planungsvorschläge trat allerdings zu Tage, daß nur neun Fallbeispielstädte (vgl. Tabelle 7-21) über eine trennscharfe, explizit formulierte Festlegung des erlaubten Flächenverhältnisses zwischen Kern- und Randsortiment (ggf. auch zu „Freisor-

timenten“) für großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nicht-integrierten Standorten verfügten. Die praktizierten Lösungen unterschieden sich dabei erheblich voneinander. Dies betraf zum einen die verwendeten Bezeichnungen der Sortimentskategorien (vgl. 7-20) und zum anderen die Zulässigkeitsmaßstäbe, die - als Ergebnis voneinander abweichender Berechnungsmodelle bzw. statisch fixierter, aber uneinheitlicher Maximalbeträge - eine beträchtliche Spreizung aufwiesen (vgl. Tabelle 7-21). Für ein modellhaft betrachtetes hypothetisches Ansiedlungsbeispiel ergab sich ein Umfang der in den einzelnen Untersuchungsstädten gestattungsfähigen Randsortiments-Verkaufsfläche, der zwischen seinen Extremen um mehr als den Faktor Fünf auseinanderlag (vgl. Tabelle 7-23). Bedenkt man, daß die Verkaufsflächengröße eine wichtige Determinante der Umsatzhöhe eines Geschäftes ist, so unterstreicht dies, wie unterschiedlich die durch Ortsrecht bzw. anderweitige planerische Regelungen gesetzten Realisierungs- und Erfolgsbedingungen für Handelsbetriebe sind.

Um bundesweit zu einer einheitlichen und für den Adressatenkreis transparenten Lösung in Bezug auf die verwendeten Begrifflichkeiten und den Regelungsinhalt zu gelangen, sollten die kommunalen Ansätze bei der Indizierung der unterschiedlich zu bewertenden Sortimentsteile alleine auf die Begriffe „Kernsortiment“ und „Randsortiment“ abstellen, da diese bereits weitgehend eingeführt sind. Ferner ist unbedingt ein einheitliches Bezugsgrößenpaar für den Restriktionsmechanismus zu wählen, vorzugsweise die Verkaufsfläche: Mit größtmöglicher Eindeutigkeit und direkter Überprüfbarkeit ergibt sich dann die Verkaufsfläche des gestattungsfähigen Randsortiments als ein bestimmter Bruchteil der insgesamt für das Vorhaben genehmigten Verkaufsfläche (und nicht etwa als ein bestimmter Anteil der Kernsortimentsfläche, der Bruttogeschosfläche o.ä.). Was den Zulässigkeitsmaßstab für die gestattungsfähigen Randsortimente anbelangt, so wäre die Festsetzung einer bundeseinheitlich geltenden relativen Obergrenze (Anteil an der Projekt-Gesamtverkaufsfläche), kombiniert mit einem nicht zu überschreitenden absoluten Höchstwert, wünschenswert. Derzeit können die Kommunen nur aus der Literatur und der aktuellen Rechtsprechung dahingehende Orientierung gewinnen: Nach zwischenzeitlich verfestigter Planungsmeinung ist bei Einzelhandelsansiedlungen außerhalb der Zentrenräume ein Angebot von Randsortimenten auf maximal 5 % (zentrenrelevantes Randsortiment, das typisch für das fragliche Kernsortiment ist, jedoch maximal 400 qm pro Sortiment) bzw. 10 % (nicht-zentrenrelevantes Randsortiment, sei es typisch oder untypisch für das fragliche Kernsortiment, jedoch maximal 700 qm je Sortiment) der Gesamtverkaufsfläche des Vorhabens noch tolerierbar (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:301 und Kapitel 6.8.5.2). Würden möglichst viele Städte diese Regelung zum Bestandteil ihrer Einzelhandels-Planungsansätze machen, so könnte davon ein deutliches Signal an die Handelswirtschaft ausgehen, wie zukünftig zur Multiplikation vorgesehene Betriebstypen beschaffen sein müssen, damit sie in spezifischen standorttypologischen Bereichen deutscher Städte eine Ansiedlungschance finden können.

- Planerische Instrumente sind nur dann sinnvoll anwendbar, wenn ihr Anwendungsfeld, sei es im räumlichen oder im sachlichen Bezug, hinreichend bestimmt ist. Bestandteil von Einzelhandelszentrenkonzepten muß also auch die Festlegung von Räumen spezifischer Handlungsnotwendigkeit und damit von Räumen spezifischen Instrumenteneinsatzes sowie spezifischer Maßnahmendurchführung sein (Kapitel 7.5.6). So gilt es einerseits, die Zentrenräume unterschiedlicher hierarchischer Ordnung zu bestimmen und räumlich genau zu umreißen, und andererseits muß flächendeckend für das gesamte Gemeindegebiet eine Vereinbarung darüber getroffen werden, welchem siedlungsräumlichen bzw.

städtebaulichen Integrationsgrad die einzelnen disjunkt abzugrenzenden Teilräume bzw. Standortlagen angehören.

In dieser Hinsicht brachte die Analyse jedoch hervor (Kapitel 7.6.5.1), daß die trennscharfe räumliche Abgrenzung der Zentren in den Untersuchungsstädten eher eine Ausnahme darstellte und auch kaum dahingehende empirische Untersuchungen (nur 4 Städte) stattfanden. Eine Offenlegung der Systematik und der Operationalisierung, auf deren Basis die räumliche Abgrenzung der Zentrenbereiche (unterschiedlicher hierarchischer Ordnung) vorgenommen wurde, erfolgte nur sehr unzureichend, überwiegend sogar überhaupt nicht (16 Beispielstädte).

Im Hinblick auf die materielle Zentrenbestimmung bestand - unabhängig von der vorgenommenen Art und Genauigkeit ihrer (zumeist ganz unbefriedigenden) verräumlichten Darstellung - ein erhebliches Begründungsdefizit, denn in der überwiegenden Zahl der Fallbeispielstädte (15) erfolgte sie ohne jede explizite empirische Fundierung, d.h. weitestgehend durch normative Setzungen und/oder durch unreflektierte Übernahme tradierter Abgrenzungen älterer Planungsgrundlagen. Damit steht dahin, ob und wie weit sie objektiv zur Realisierung der Planungsziele geeignet sind.

- Ebenso ernüchternd war das Bild (Kapitel 7.5.6.2), welches die Fallbeispielstädte bei der Kategorienbildung der siedlungsräumlichen Integrationsgrade sowie bei deren Verräumlichung - als korrespondierendes Element zum Einsatz der festgelegten Sortimentsliste - in der Plananalyse abgaben: In keiner einzigen Untersuchungsgemeinde wurde explizit eine Definition dessen vorgenommen, was in der Rationalität des jeweiligen Planungsansatzes unter städtebaulich „integrierten“ und „nicht-integrierten“ Lagen bzw. Standortbereichen verstanden werden soll. Genauso wenig erfolgte eine trennscharfe (zeichnerische oder textliche) Zuordnung, welche konkreten Bereiche des Gemeindegebiets den jeweiligen Kategorien entsprechen, sieht man einmal von einer Ausnahme (Witten) ab.

Die methodische Vorgehensweise und die Begründungsmaßstäbe, welche die Planungspraxis bei der Kategorienbildung von „integrierter“ und „nicht-integrierter“ Lage (ggf. auch von „teil-integrierter“ Lage) angelegt haben, verblieben insgesamt im Dunklen. Es entstand der Eindruck, daß die Festlegung dieser Bereiche im wesentlichen durch eine rein normative Bestimmung ad hoc oder durch die Übernahme tradierter Setzungen von-statten ging.

- In nur 12 der untersuchten Fallbeispiele (vgl. Tabelle 7-24) wurden explizit globale Verkaufsflächen-Entwicklungspotentiale quantifiziert, welche mit Hilfe des Einzelhandelszentrenkonzepts in der jeweiligen Stadt im Planungshorizont realisiert werden sollten. Ein räumlich ausdifferenziertes Mengengerüst wurde in der Regel daraus aber nicht abgeleitet. Entsprechend bleiben dann nachfolgend auszuarbeitende Programmatiken ohne Vorgabe im Hinblick auf das ursprünglich handlungsauslösende Zielkriterium.
- Von großem Interesse für die Objektivierung der Motivation (s.o.), aus der heraus die Untersuchungsstädte ihre Einzelhandelsplanungen betreiben (Kapitel 7.5.6.3), war der Umfang der angestrebten Verkaufsflächenenerweiterungen. Das Bild, das im Spiegel der analysierten rein nominellen Zielvorstellungen entstand, mußte deutlich relativiert werden. Tendenziell ließ sich feststellen, daß in einigen Fallbeispielstädten durchaus forcierte Wachstumsvorstellungen für den örtlichen Einzelhandelsbesatz bestanden und das eigentlich beteuerte Ordnungsanliegen eher in den Hintergrund rückte. Obwohl der Gesamtmarkt mit einem gegenwärtigen Bestand von bereits rund ca. 110 Mio. qm Verkaufsfläche in Deutschland (entspricht 1,2 qm Verkaufsfläche je Kopf der Bevölkerung im Jahr 1999; vgl. HDE 1999) nach herrschender Auffassung bereits die Sättigungsgrenze überschritten

hat und die Situation eines Verdrängungswettbewerbs eingetreten ist (vgl. Kapitel 4.1.1; Abbildung 4-1) und obwohl in den weitaus meisten Untersuchungsstädten bereits ein überdurchschnittlicher Flächenbesatz - teils von sogar über 2 qm/EW - erreicht war (vgl. Tabelle 7-4), strebten die Planungsverantwortlichen - in unterschiedlichen Zeithorizonten - eine weitere - teils sprunghafte - Anhebung des örtlichen Flächenbesatzes um zwischen 8,1 % (Hagen) und 53,8 % (Berlin) an (vgl. Tabelle 7-25).

- Während sich einige Kommunen über das Spektrum der zur Verfügung stehenden „harten“ Steuerungsinstrumente und die Notwendigkeit ihrer Anwendung vollkommen bewußt waren, wurde dies bei anderen nicht oder jedenfalls nicht vollständig thematisiert. Entsprechend wurden dort auch nicht die rechtsförmlichen Steuerungsmöglichkeiten zur Anwendung gebracht oder wenigstens zur künftigen Anwendung vorgesehen (Kapitel 7.5.7). Tatsächlich waren in nur 10 der untersuchten Fallbeispiele eine baurechtliche Inventur (Kapitel 7.5.7.1) und ein Arbeitsprogramm für die Bauleitplanung zur (restriktiven) Anpassung der bestehenden Baurechte integraler Bestandteile des Planungsansatzes oder wurden in diesem zumindest ausdrücklich zur künftigen Erarbeitung vorgesehen (vgl. Tabelle 7-26). Darunter befanden sich lediglich 4 Fallbeispielkommunen, welche die Überprüfung der Plankulisse bzw. gegebener Genehmigungstatbestände in unbeplanten Innenbereichen bereits flächendeckend bewältigt hatten. In den übrigen 15 Städten bestand dagegen eine Absenz jeglicher durchgeführter oder geplanter Baurechtsanalyse bzw. dahingehender Überlegungen. Damit verzichtet die weit überwiegende Mehrheit der untersuchten Beispielstädte ohne erkennbare Not darauf, ein ganz wesentliches Element für eine Einzelhandelsplanung, die einen räumlichen Ordnungsanspruch im Sinne einer aktiven, vorausschauend-zukunftsgewandten Gestaltung der Verhältnisse verfolgt, zu erarbeiten.
- Für die Fallbeispielkommunen müßte es darauf ankommen, im Rahmen ihrer Einzelhandelsplanungsansätze auch die harten planungsrechtlichen Instrumente mit der zielgerichteten Aufstellung, Ergänzung und Änderung von Bebauungsplänen einzusetzen oder zumindest doch deren Anwendung in konkretisierter Art und Weise vorzubereiten (Kapitel 7.5.7.4). Als Ergebnis der Analyse (vgl. Tabelle 7-27) war hierzu allerdings festzustellen, daß nur in den wenigsten Städten (4) bereits eine Umsetzung der in den Einzelhandelszentrenkonzepten gefaßten Planungsziele und -inhalte in entsprechende Bebauungsplanverfahren erfolgt ist, während in der weitaus größeren Zahl der Fälle lediglich Absichtserklärungen dazu gegeben oder vorauszusetzende Handlungsgrundlagen geschaffen wurden. Im Fazit war festzuhalten, daß nur die wenigsten der Untersuchungsgemeinden bereits eine dezidierte einzelhandelsspezifische Bauleitplanung umgesetzt haben und über entsprechende Anwendungserfahrung verfügten. Eine erhebliche Zahl von Beispielstädten hatte hingegen noch nicht einmal die Notwendigkeit, zur Realisierung ihrer Planungsziele für die räumliche Einzelhandelsentwicklung auch rechtsförmliche Steuerungsinstrumente einzusetzen, thematisiert.
- Weiter war es in diesem Zusammenhang angesichts der bestehenden Möglichkeiten verwunderlich (Kapitel 7.5.7.5), wie wenige der Fallbeispielkommunen (3) die Instrumente der Sortiments- und Größenbeschränkung bei der Aufstellung bzw. Anpassung von Bebauungsplänen tatsächlich schon gezielt angewendet haben (vgl. Tabelle 7-28), um eine rechtsförmliche Feinsteuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung vorzunehmen. Immerhin hatten 9 weitere Städte dahingehend ernsthafte Absichten, indem sie entweder bereits über fallspezifisch-abstrakt differenzierte und/oder räumlich (teils) konkretisierte Aussagen (z.B. in einer „Inventurliste“) verfügten, oder aber wenigstens pauschal aus-

drücklich angaben, diese Möglichkeiten des Baurechts ausnutzen zu wollen. Im Fall der übrigen 13 Städte konnten hingegen keinerlei Hinweise dafür gefunden werden, daß eine baurechtliche Feinsteuerung mit Hilfe von Sortimentsbeschränkungen und Verkaufsflächenobergrenzen schon durchgeführt wurde oder zumindest zum Einsatz vorgesehen war. So verzichteten die betreffenden Gemeinden offensichtlich freiwillig auf die Anwendung ihres potentiell wirkungsvollsten Steuerungsinstruments. Gründe für dieses Verhalten traten aus der Plananalyse nicht hervor.

- Ebenso wenig ließ sich eine Absicht erkennen, die intendierten Zentrenräume sämtlich und flächenkongruent mit dem Baugebietstyp des Kerngebiets zu unterlegen (Kapitel 7.5.7.6). Nur zwei Untersuchungsstädte thematisierten dies ernsthaft. Mithin deckte sich die räumliche Verteilung und Lage der faktischen oder geplanten „Geschäftsgebiete“ bzw. „Zentren“ im Sinne des angestrebten allgemeinen Siedlungsstrukturentwurfs nicht zwangsläufig mit derjenigen der „Kerngebiete“ als rechtsförmliche Baugebietskategorie.
- Nicht weniger unverständlich ist die Tatsache (Kapitel 7.5.7.7), daß kaum eine Untersuchungsgemeinde (5) in ihrem Planungsansatz vorgesehen hatte, ihre geplanten Zentrenbereiche in den Flächennutzungsplan zu übernehmen und dort in genauer räumlicher Abgrenzung und Lage darzustellen (vgl. Tabelle 7-29).

Aber auch über die instrumentellen Schwachstellen hinaus gab es weitere Mängel an den untersuchten Einzelhandelszentrenkonzepten, die hervorhebenswert sind. So ließ die Plananalyse erkennen (Kapitel 7.6.1), daß in etwas mehr als der Hälfte (14) der Fälle spezielle Entwicklungsstandorte für den großflächigen Einzelhandel vorgesehen wurden. Dabei war zwischen integrierten und nicht-integrierten Ansiedlungsräumen zu unterscheiden. Besonders auffällig war, daß in überhaupt nur vier Städten eine methodisch-systematische Suche nach Ansiedlungsmöglichkeiten für großflächige Einzelhandelsvorhaben innerhalb oder am Rande der bestehenden Zentrenräume erfolgte. In allen anderen Fällen schenkte man den vorhandenen Zentren bei der Suche nach Ansiedlungspotentialen keine Aufmerksamkeit und ließ damit von vornherein die Chance außer acht, eine Nutzungsintensivierung und Steigerung der Angebotsattraktivität der bestehenden Zentren zu erreichen, obwohl gerade deren drohende Erosion vielfach beklagt wurde.

Demgegenüber wurden in 12 der untersuchten Planungsansätze städtebaulich nicht-integrierte Standorträume für großflächige Einzelhandelsbetriebe festgesetzt, so daß die Mehrzahl der Untersuchungsstädte auf konzeptioneller Ebene diese speziellen Entwicklungsbereiche nicht in Orientierung auf die bestehenden Zentren vorbereitet hat. Eine Limitation des dort zulassungsfähigen Angebots auf nicht-zentrenrelevante Sortimente (nach der jeweils gültigen Sortimentsliste) wurde dabei allerdings nur in acht Fällen explizit vorgenommen. Daß nicht alle verfügbaren Mittel zu einer detaillierten Angebotssteuerung ausgeschöpft wurden, zeigte sich auch darin, daß es in nur sechs der betreffenden Fälle beabsichtigt war, diese nicht-integrierten Entwicklungsbereiche als Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel auszuweisen, um von den dann differenziert vorhandenen Festsetzungsmöglichkeiten, d.h. von einer genauen Sortimentssteuerung Gebrauch machen zu können. Dies ist eine Inkonsistenz im Hinblick auf das ausnahmslos von allen Untersuchungsstädten vorgeblich verfolgte Ziel der Zentrenentwicklung und als erheblicher Mangel der betreffenden Planwerke anzusehen.

Ferner war auch zu kritisieren, daß die methodische Vorgehensweise, mit der die betreffenden Standorträume bestimmt wurden, weitestgehend im Dunklen blieb. Daher drängt sich der Verdacht auf, daß in vielen Fällen eine systematische Suche nach geeigneten Flächen und

eine methodisch fundierte Auswahlentscheidung - diese ist im Zusammenhang mit der bereits beschriebenen Aufgabe der Festlegung der Zentren und der Abgrenzung der Lagen nach dem siedlungsräumlichen Integrationsgrad zu sehen - von vornherein nicht stattgefunden hat. Statt dessen ist dies dann offensichtlich ohne jedes geordnete Such- und Bewertungsverfahren rein mit der „Kraft der planerischen Intuition“ und ad hoc, in Einzelfällen auch gestützt auf aktuell bekannte Ansiedlungswünsche, erfolgt.

Mit Blick auf das nahezu in allen Untersuchungsstädten formulierte Nahversorgungsziel (vgl. Kapitel 7.4.7) wäre es außerdem naheliegend gewesen, die Bereiche mit einem dahingehenden besonderen Entwicklungsbedarf zu identifizieren und geeignete Maßnahmen zur Abhilfe zu thematisieren (Kapitel 7.6.2). Die dahingehende Überprüfung war jedoch im Ergebnis ernüchternd: Nur in wenigen Fällen (6) ist überhaupt eine systematische, auf operationalisierte Kriterien und genau abgegrenzte Bezugsräume gestützte Analyse des Gemeindegebietes auf nahversorgungskritische Bereiche vorgenommen worden (vgl. Kapitel 7.4.7).

Darüber hinaus waren auch bei der Festsetzung einer räumlichen Zentrenstruktur für den Einzelhandel, die als konzeptionelles Kernelement für die Einzelhandelsplanungen unverzichtbar erscheint, verschiedene Versäumnisse und Unwägbarkeiten der Planungspraxis (Kapitel 7.6.5) zu verzeichnen:

- Unter den analysierten Fallbeispielstädten war es am weitesten verbreitet (11 Städte), das für das Einzelhandelszentrenkonzept benötigte Zentrensystem durch Rückgriff auf oder unter Berücksichtigung eines bereits vorhandenen Zentrenmodells zu erarbeiten (Kapitel 7.6.5.1). In den übrigen Fällen mußte entweder erstmalig ein Zentrensystem erarbeitet werden, oder es wurde ganz darauf verzichtet. Wenn ein bereits bestehendes Zentrenmodell Verwendung fand, dann kam es aber darauf an, dieses an die aktuelle Realität anzupassen. Entsprechende Modifikationen der Städte bestanden darin, daß die Zahl der Zentren erhöht (4) oder reduziert (2) wurde, daß eine Höherstufung (1) oder eine gleichzeitige Höher- und Herabstufung (1) von Zentren vorgenommen wurde, oder daß das Zentrensystem um eine Hierarchiestufe erweitert (1) oder ggf. vermindert (0) wurde.
- Obwohl im Regelfall eine Aktualisierung des planerischen Zentren- bzw. Siedlungsstrukturmodells auf der Grundlage empirischer Erhebungen als unumgänglich erscheint, haben nicht alle Untersuchungsstädte diese Einsicht geteilt. Tatsächlich (Kapitel 7.6.5.1) waren insgesamt nur 14 der untersuchten Planungsansätze auch mit der Durchführung empirischer Erhebungen zur räumlichen Verteilung des örtlichen Einzelhandelsbesatzes verknüpft. Es entstand einmal mehr der Eindruck, daß vielfach rein normativ zu begründende planerische Idealvorstellungen den Maßstab für die Zielplanung der räumlichen Siedlungs- und Einzelhandelsstruktur setzten und dabei reale Entwicklungen und Randbedingungen mehr oder weniger weitreichend negiert wurden. Offensichtlich erfolgt in der Planungspraxis - jedenfalls so weit sie sich in der vorliegenden Untersuchung offenbarte - die Bestimmung und Einordnung der Zentren (Kapitel 7.6.5.2) immer noch vielfach allein durch das Waltenlassen „planerischer Intuition“: Die Zentren wurden ohne erkennbaren Methodeneinsatz in einem ganzheitlich-subjektiven Kalkül identifiziert und abgegrenzt, ohne daß eine Explikation des angewendeten Bewertungsrasters erfolgt (oder bei dieser Vorgehensweise überhaupt möglich) wäre. Eine sachliche und auf operationalen Kriterien beruhende Begründung der gewählten Raumkategorien und ihrer Hierarchisierung kam an keiner Stelle zum Ausdruck.

- So verwundert es kaum, daß die hierarchische Stufung und die Gesamt- sowie die Stufenzahl der Zentren (Kapitel 7.6.6), welche die Untersuchungsstädte in ihren Zentrenmodellen ausgewiesen haben, eine erhebliche Varianz zeigten. Ein Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Zahl der Zentren sowie Hierarchiestufen war nicht zu erkennen. Zentren nominell gleicher Stufung wiesen erhebliche Unterschiede im Umfang der zugeordneten Einwohnerschaft auf (vgl. Tabelle 7-37). Am deutlichsten wird die uneinheitliche Schwellenwertbildung im Vergleich der Zentren, die jeweils die unterste Hierarchiestufe des betreffenden Zentrensystems bilden und die Nahversorgung tragen sollen. Die gewählte Terminologie ist bei alledem ebenfalls weitgehend uneinheitlich, und so erscheint die Zentren-Nomenklatur der Untersuchungsstädte insgesamt als fast beliebig (Kapitel 7.6.5.2.1; Tabelle 7-37). Ob sie mit ihren Siedlungsstruktur- und Zentrenmodellen wirklich eine effiziente und in ihrer Realisierung wahrscheinliche Bedienung in der Fläche erreichen können, bleibt für die Untersuchungsstädte aufgrund des bestehenden Theorie-, Begriffs- und Methodendefizits allerdings im Ungewissen.
- In diesem Zusammenhang fällt auch negativ in das Gewicht, daß vielfach keine befriedigenden Aussagen zur unterschiedlichen Funktionalität der Zentren getroffen wurden. Die Zentrenbestimmung nach der Bedarfsfristigkeit erfolgte in den Untersuchungsstädten offensichtlich mit großer Beliebigkeit, ohne Operationalisierung des zugrunde gelegten Kriteriums und ohne methodisch-analytische Untermauerung (Kapitel 7.6.5.2.2). So blieb letztlich überwiegend völlig unklar, über welches Angebot ein Zentrum einer bestimmten Hierarchiestufe nach dem jeweiligen Entwurf konkret verfügen muß.
- Dort, wo überhaupt entsprechende Bemühungen zu erkennen waren, dominierten eindimensionale Ansätze über die multikriterielle Begründung der Zentrensysteme. Unter diesen wiederum war es am häufigsten die Einzelhandelsfunktion, die - in der Regel lediglich angebotsseitig und zeitpunktbezogen - für die Festlegung der Zentren herangezogen wurde. Obwohl auch viele andere Bezugsgrößen denkbar sind (Kapitel 7.6.5.2.5; vgl. Abbildung 7-4 und 7-5), wurde in den meisten Fällen für den Entwurf des lokalen Zentrensystems keine umfassende, erst recht keine nachfrageseitige (etwa Kundenaufkommen, Umsatzvolumen, Einzugsbereich) Situationsanalyse zentralitätskonstitutiver Parameter geleistet.
- Auch im Hinblick auf die räumliche Konkretisierung der Zentrenbereiche war in der Breite der untersuchten Fallbeispiele fast ausschließlich Unverbindlichkeit des Vorgehens festzustellen, wenn nicht von vornherein - was die meisten Fallbeispiele betraf - auf jegliche räumliche Bestimmung der Zentrenbereiche verzichtet wurde (Kapitel 7.6.5.2.3). Eine Zentrenfestlegung, die weder lagetreu ist, noch deren räumliche Ausdehnung verbindlich angibt, reicht jedoch nicht aus, um ein robustes Steuerungsinstrument, das konditionale Aussagen in abschließender Eindeutigkeit - auch und gerade im Hinblick auf ihren Raumbezug - treffen muß, zu konstruieren.
- Weiterhin fiel ins Auge, daß unter den Fallbeispielstädten ein grundsätzlicher Dissens über den Umgang mit Bestandsagglomerationen und geplanten Entwicklungsbereichen des großflächigen nicht-zentrenrelevanten Einzelhandels bestand. Einmal wurden solche Bereiche als „Zentren“ und einmal gerade nicht als Zentren behandelt (vgl. Kapitel 7.5.6 und unten). Im letztgenannten Fall blieben sie dann innerhalb der Zentrensystematik entweder entsprechend unberücksichtigt oder sie traten dort allenfalls als die nicht-integrierten Ordnungs- und/oder Entwicklungsbereiche des großflächigen Einzelhandels in Erscheinung, die sie tatsächlich sind. Von solchen Agglomerationen jedenfalls als „Zentren“ im städtebaulichen Sinne zu sprechen, erscheint als verfehlt.

Insgesamt entstand nur ein unbefriedigendes und diffuses Bild darüber, welche (versorgungs-/ausstattungsbezogenen) Kriterien und Maßstäbe bzw. Schwellenwerte in der Planungspraxis der Fallbeispielstädte im einzelnen zur typologischen Bestimmung sowie Hierarchisierung der Haupt-, Neben- und Nahversorgungszentren usw. führten und welche Methoden zu ihrer räumlichen Abgrenzung eingesetzt wurden. Es drängen sich starke Zweifel auf, daß hinter den einzelnen Zentrensystemen jenseits einer rein normativen Setzung eine theoretisch und sachlich gerechtfertigte Argumentation und Begründung steht. Die Vorgehensweise der Kommunen, die in vielen Fällen augenscheinlich ohne wissenschaftlich-methodische Fundierung und empirischen Erkenntnissen verpflichtete Begründung auskommt, scheint vielmehr wesentlich von rein intuitiven und/oder normativ begründeten, jedenfalls gegenüber den waltenden Verhältnissen rückbindungslosen (und an dahingehenden Erkenntnissen offensichtlich auch desinteressierten) Lösungen bestimmt zu werden.

Wie bereits angegeben, legte eine ganze Reihe Untersuchungsstädte im Rahmen ihrer Einzelhandelszentrenkonzepte „Entwicklungsbereiche“ o.ä. für den (großflächigen) Einzelhandel fest (Kapitel 7.6.7). Nicht überall aber fielen diese Entwicklungsbereiche räumlich mit den Zentren zusammen. Dort, wo Entwicklungsbereiche für den (großflächigen) Einzelhandel auch außerhalb von Zentren vorgesehen wurden, sind wiederum die Ansiedlungsmöglichkeiten nicht in allen Fällen nur auf Betriebe mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten beschränkt worden. Mitunter bestanden insofern Inkonsistenzen im Hinblick auf die Forderung einer städtebaulich-räumlichen Standortintegration der Einzelhandelsentwicklung. Nach einigen Anzeichen geschah dies bisweilen durchaus wissentlich-willentlich und aus dem Kalkül, damit einer quantitativ nachholenden Einzelhandelsentwicklung, die von bestimmten großformatigen Einzelhandelsbetriebstypen getragen werden soll, den notwendigen Platz einzuräumen.

Auch in Bezug auf die Maßnahmen der untersuchten Einzelhandelszentrenkonzepte war Kritik zu äußern. Zunächst blieb festzuhalten, daß in überhaupt nur 13 Untersuchungsstädten auch auf operativer Ebene - mehr oder minder detaillierte - Aussagen über konkrete Umsetzungsschritte und Maßnahmen, die zur Erreichung der intendierten Ziele als notwendig erachtet wurden, getroffen worden sind (Kapitel 7.6.8). Die Vollständigkeit, mit der dies für jeweils alle Zentren geschah, war dabei unterschiedlich groß und insgesamt gering. Auch der Grad der Maßnahmenkonkretion differierte, ging aber häufig nur so weit, daß eher Zwischenziele vorlagen. Materiell-inhaltlich bestand ebenfalls eine große Varietät. Insgesamt waren im Detail ausgearbeitete Zentrenprogrammatiken mit räumlich, sachlich, zeitlich sowie kompetenz- und kostenmäßig konkretisierten Maßnahmen, d.h. individuelle handlungspraktische Anleitungen auf unmittelbarer Problemebene nur in Ausnahmefällen bereits Bestandteil der Einzelhandelszentrenkonzepte.

Sogar nahezu vollständig unbehandelt blieben die Maßnahmen, die zur verwaltungsinternen Implementation der Planung notwendigerweise zu ergreifen gewesen wären. Die Plananalyse führte zu nur wenigen Informationen darüber (Kapitel 7.6.15), in welcher Art und Weise die für die Planausführung geeigneten Organisations- und Informationsstrukturen, Kommunikationskanäle und Handlungsrouninen bereits existiert haben oder eingerichtet werden sollten. Immerhin erbrachten die Expertengespräche hierzu einige ergänzende Erkenntnisse. Dennoch hat nur die geringere Zahl der Untersuchungsstädte die Frage nach der Festlegung einer adäquaten verwaltungsmäßigen Aufbau- und Ablauforganisation für ihr Einzelhandelszentrenkonzept überhaupt gestellt - und selbst in den positiven Fällen wurde sie nur oberflächlich



und nicht über die vage Nennung von Ideen und Möglichkeiten hinausgehend behandelt. Eine gewisse Skepsis, daß auch Friktionen in der administrativen Praxis der Realisierung der Planungsziele - insbesondere was die Reliabilität der Bewertung und Behandlung von Vorhaben angeht - hinderlich entgegenstehen könnten, war daher nicht auszuräumen.

Als ernstes Defizit der Maßnahmengestaltung stellte sich ferner heraus, daß kaum eine der Fallbeispielkommunen ein ernsthaftes Einzelhandelsmonitoring betrieben hat oder zumindest einen expliziten Willen geäußert hat, in überschaubarer Zukunft ein dazu geeignetes System aufzubauen (Kapitel 7.6.9). In der Konsequenz fehlender Kenntnis der empirischen Einzelhandelsstruktur und -entwicklung ist weder ein Prozeß-Controlling, noch eine Erfolgskontrolle anhand objektiv meßbarer Parameter der anvisierten Wirkebene möglich. Der naheliegende Einsatz Geographischer Informationssysteme zur Bewältigung dieser Aufgabe war an keiner Stelle erkennbar. Diese Optionen auf ein mächtiges Werkzeug zur Analyse und Entscheidungsvorbereitung, sei es auf Seiten der Kommunalverwaltung, sei es auf Seiten der Kommunalpolitik, blieben in der Breite der Planungspraxis ungenutzt.

Im Hinblick auf die innere Stringenz der untersuchten Planungsansätze waren in einigen wenigen Fällen allgemein formulierte Ausnahmemöglichkeiten oder aber Ausnahmegewährungen für bestimmte (Einzelhandelsgroß-)Projekte, die sich zum Zeitpunkt der Erarbeitung der betreffenden Planungsansätze in fortgeschrittener Vorbereitung befanden, auffällig (Kapitel 7.6.12). Aufgrund der Präcedenzwirkung, die von solchen Generalausnahmen und Privilegierungen einzelner Projekte ausgeht, ist dies als äußerst kritisch anzusehen. Dies gilt gleichermaßen für Inkonsistenzen in der Anwendungsphase, denen allerdings nur im Rahmen der Expertengespräche nachgegangen werden konnte. Hier war es sehr bemerkenswert (Kapitel 7.7.3; Tabelle 7-50), daß nur in zwei Fällen bei den interviewten Planungsexperten der Eindruck herrschte, daß das eigene Einzelhandelszentrenkonzept bislang „äußerst konsequent“ und daher ohne jeden Ausnahmefall angewendet wurde. Demgegenüber gab es in den anderen neun Städten, die zu diesem Punkt näher untersucht wurden, mehr oder weniger viele bzw. „richtungsweisende“ Abweichungen von den ursprünglich verfolgten Planungszielen. Damit werden jedoch Präcedenzfälle geschaffen, auf die sich weitere Vorhaben, die dann mit den gleichen Argumenten um Baurecht ersuchen, berufen können (vgl. Kapitel 6.6). Auch die Planungsexperten zeigten sich der Überzeugung, daß damit das jeweilige Einzelhandelszentrenkonzept in seiner Steuerungskapazität und Glaubwürdigkeit untergraben wird. Stadtpolitik und politische Verwaltungsspitzen sind davon, wie die Planungsexperten zum Teil selbst erleben mußten, jedoch nicht immer zu überzeugen.

Ein weiterer ernst zu nehmender Mangel bestand bezüglich der regionalen Abstimmung der untersuchten Einzelhandelszentrenkonzepte. In ihrer weitaus überwiegenden Zahl (18) verzichteten die Fallbeispielstädte bei ihren Einzelhandelsplanungen auf jegliche Beachtung der regionalen Ebene sowie die Berücksichtigung der Nachbarkommunen und deren eventuelle Interessenslagen bzw. Planungsziele (Kapitel 7.6.13). Aber selbst in den verbleibenden sieben Untersuchungsstädten hat keine echte Einbeziehung der Nachbarkommunen bzw. der Zentren im regionalen Umfeld stattgefunden, denn dann hätten jene bereits in den Erarbeitungsprozeß der Konzepte einbezogen werden müssen.

Ganz ähnlich war im Ergebnis der Analyse festzuhalten (Kapitel 7.6.14), daß die Beteiligung der Öffentlichkeit sowie maßgeblicher institutioneller Akteure an der Erarbeitung der Einzelhandelszentrenkonzepte in nur wenigen der untersuchten Fallbeispielstädte ernsthaft im

Sinne kooperativ gestalteter Planungsprozesse betrieben wurde. Zumeist wurden überhaupt keine dahingehenden Anstrengungen unternommen.

Noch ein Vorwurf, welcher der Einzelhandels-Planungspraxis der Untersuchungsgemeinden gemacht werden muß, betrifft die in Plan und Tat völlig unzureichende Wirkungskontrolle (Kapitel 7.7). Obwohl die Evaluationsphase konstitutiver Bestandteil des allgemeinen Planungsmodells, mithin also unverzichtbares Element jedweder Planungspraxis ist, war das Untersuchungsergebnis zu diesem Punkt geradezu erschreckend: In keiner einzigen Fallbeispielstadt, mit Ausnahme Freiburgs, wurde eine dezidierte Wirkungs- und Zielerreichungskontrolle bereits durchgeführt oder zumindest verbindlich für einen späteren Zeitpunkt vorgesehen (Kapitel 7.7.1). Genau so wenig wurden überhaupt ernsthafte Anstrengungen unternommen, auch nur die dazu notwendigen Voraussetzungen (Operationalisierung und Skalierung der Ziele) zu schaffen.

Mit Ausnahme Freiburgs gab es kein um Objektivierung bemühtes Vorgehen irgendeiner Art, in quantitativer Hinsicht die Steuerungseffekte auf die Realentwicklung der örtlichen Einzelhandelsstruktur, die seit dem Zeitpunkt der Inkraftsetzung des jeweiligen Planungsansatzes erreicht werden konnten, festzustellen (vgl. Kapitel 7.7.2). Eine systematische Zielerreichungskontrolle der intendierten Umlenkung von Verkaufsflächen auf bestimmte Standorträume fand in 24 von 25 Fallbeispielstädten nicht statt. Aber auch sämtliche anderen Parameter, die neben der räumlichen Verkaufsflächenumschichtung potentiell geeignet sind, als Indikator für erreichte quantitative Steuerungseffekte zu dienen, wurden sämtlich außer Acht gelassen. In diesem Kontext steht auch die bereits oben angesprochene ernüchternde Beobachtung, daß kaum eine der Untersuchungsstädte ein Einzelhandelsmonitoring betrieben hat (vgl. Kapitel 7.6.9). Damit fehlt es an jeglicher empirisch-faktischen Evidenz über Erfolg und Mißerfolg der verfolgten Planungsansätze. Eine kritische Auseinandersetzung mit dem eigenen Tun ist nicht möglich, Ursachenforschung kann nicht betrieben werden. Dies stimmt nicht zuletzt deshalb bedenklich, weil in aller Regel erhebliche öffentliche Ressourcen - Geldmittel und Personalkapazitäten - aufzuwenden sind, um ein Einzelhandelszentrenkonzept zu erarbeiten.

Weil von den Fallbeispielstädten derartige Untersuchungen in der Breite also weder vorgesehen noch durchgeführt wurden, konnten aus der Plananalyse nur wenige quantitative, aber auch nur wenige qualitative Erkenntnisse über tatsächliche materielle Erfolge der jeweiligen Einzelhandelsplanung gewonnen werden. Lediglich aus dem Beispiel Freiburgs gingen quantitative Anhaltspunkte über den mit dem Planungsansatz erzielten Wirkungserfolg hervor. Danach müßte man die Erwartungen an Einzelhandelszentrenkonzepte stark relativieren: Mit den dortigen Erkenntnissen muß angenommen werden, daß es bereits als ein Steuerungserfolg anzusehen ist, wenn es nur gelingt, unerwünschte Entwicklungstrends des Standortstrukturwandels im Einzelhandel lokal in ihrem Zunehmen abzubremsen - geschweige denn, sie bereits abzustoppen oder gar eine Trendumkehr zu erreichen. Nach Freiburger Einschätzung ist das örtliche „Märkte- und Zentrenkonzept“ aber trotz der augenscheinlich geringen Wirkung „gemessen an den Ergebnissen dieser Langzeitbeobachtung (...) ein wichtiges planerisches Instrument zur funktionsgerechten, dezentralen Stadtentwicklung“ (Agenda 2000:165).

Auch die Hoffnung, mit Hilfe der durchgeführten Expertengespräche ernsthafte Evaluationsaktivitäten der Untersuchungsgemeinden nachweisen zu können, erfüllte sich nicht. Es konnten lediglich subjektive Pauschalurteile über den vermeintlichen Erfolg der Einzelhandelsplanungen abgefragt werden. Hier mußte allerdings bedenklich stimmen, daß nur drei

Planungsexperten das eigene Einzelhandelszentrenkonzept als „äußerst erfolgreich“ einschätzten (vgl. Tabelle 7-44). Andererseits wurde in den übrigen Fällen (9) das Vorgehen als wenigstens „erfolgreich“ angesehen, so daß es also keine negativen Gesamturteile, wohl aber Unzufriedenheit in einzelnen Punkten gab. Es bestand aber ausnahmslos bei allen Interviewpartnern der subjektiv-pauschale Eindruck, daß mit dem jeweiligen Planungsansatz auf jeden Fall überhaupt zielkonkordante positive Veränderungen erreicht wurden. Diese wurden (mit einer Ausnahme) allerdings weder systematisch erkundet, noch quantifiziert (vgl. Tabelle 7-49).

Nachdem eine objektive, an empirischen Fakten ausgerichtete Explikation des Wirkungserfolgs nicht erfolgen konnte, war es um so wichtiger, die subjektive Einschätzung der beteiligten Planungsexperten über Akzelerations- und Hemmnisfaktoren des Planungserfolgs und die Eignung bzw. Probleme der Instrumente zu erfahren (Kapitel 7.7.4). Insgesamt kristallisierten sich aus den Expertenmeinungen vor allem die folgenden Faktoren als erfolgskritisch für die räumliche Einzelhandelsplanung heraus:

- Der Restriktion (von Ordnungsräumen und Tabuflächen) muß eine Angebotsplanung (von Entwicklungsbereichen) gegenüberstehen, die in der Kapazität ausreicht und räumlich hinreichend bestimmt ist.
- Die hierarchische Gliederung des Siedlungsstrukturmodells muß der Aufgabe entsprechen.
- Ferner müssen die Zentrenräume und alle sonstigen Standortbereiche, für die bestimmte Maßnahmen ergriffen oder bestimmte (restriktive) Ansiedlungsvoraussetzungen gelten sollen, trennscharf räumlich abgegrenzt werden (vgl. Kapitel 7.5.6.1).
- Einzelhandelszentrenkonzepte bedürfen unbedingt einer Umsetzung in rechtsförmliche Pläne (vgl. auch Kapitel 6.5.5, 6.8 und 7.5.7). Das dafür verfügbare rechtsförmliche Steuerungsinstrumentarium wird von den Experten als völlig ausreichend angesehen.
- Die Durchführung einer flächendeckenden Baurechtsinventur ist unumgänglich (vgl. Kapitel 7.5.7.1). Es erweist sich in der Praxis jedoch als enorm schwierig, dafür das Mandat der Stadtpolitik zu bekommen.
- Der Notwendigkeit, auf der rechtsförmlichen Ebene die entsprechenden Plananpassungen vorzunehmen, steht aber offensichtlich mitunter die beschränkte Arbeitskapazität der Planungsverwaltung entgegen. So verhindert in einigen Untersuchungsstädten nach Auskunft der Experten die Überlastung der Abteilung Bauleitplanung die (vorbeugende) Anpassung oder Aufstellung von Bebauungsplänen.
- Die Vollständigkeit der Erfassung sowie die Eindeutigkeit bei der Benennung von Sortimenten, die von spezifischen Regelungen erfaßt werden sollen, ist im Ergebnis der Expertenbefragung eine weitere wichtige Voraussetzung für die Wirksamkeit von Einzelhandelszentrenkonzepten (vgl. Kapitel 6.8.5.4 und 7.5.7.5). Entsprechende Sortimentslisten müssen mit großer Sorgfalt aufgestellt werden, denn spätere Nachbesserungen ziehen mit der Notwendigkeit, die betroffenen Bebauungspläne anpassen zu müssen, einen großen Arbeitsaufwand nach sich.
- Die getroffenen Sortiments- und Flächenrestriktionen müssen durch regelmäßige Kontrollbegehungen der dahingehend limitierten Geschäfte auch tatsächlich durchgesetzt werden (vgl. Kapitel 6.8.8.4). Hier bestehen nach den Erfahrungen der Interviewpartner allerdings Kapazitätsprobleme bei der Ordnungsverwaltung, die in der Praxis eine mangelhafte Kontrollintensität bedingen.

- Wichtig für die erfolgreiche Durchsetzung des Einzelhandelszentrenkonzepts ist ferner, daß zwischen der planenden Gemeinde und ihren Nachbargemeinden im regionalen Umkreis eine Ziel- und Handlungskonsistenz hergestellt wird (vgl. Kapitel 6.5.7 und 7.6.13).
- Mehrfach wurde von den befragten Experten betont, daß es von der Planungsverwaltung eine außerordentliche Beharrlichkeit erfordert, ein Einzelhandelszentrenkonzept nicht nur zu erarbeiten, sondern auch als verbindliche Vorgabe der örtlichen Einzelhandelspolitik im Stadtrat beschließen zu lassen. Dies ist um so mühevoller, als es nicht selten notwendig ist, zunächst auch Widerstände in der eigenen Verwaltung auszuräumen und entsprechend intensive Überzeugungsarbeit zu leisten.
- Neben dem langen Atem der Stadtverwaltung bedarf es nach der Erfahrung der Experten weiter eines exponierten Promotors und starken Akteurs, um ein Einzelhandelszentrenkonzept (schneller) zum Erfolg zu führen.
- Mehrfach wurde von den befragten Planungsakteuren darauf hingewiesen, daß der Erfolg des verfolgten Einzelhandelsplanungsansatzes nicht alleine auf der anvisierten materiellen Wirkebene zu suchen ist, sondern daneben auch ein Prozeßeffect der Bewußtseinsbildung in der Sache, der Ausbildung eines Verständnisses für andere Positionen sowie der Vernetzung unter den involvierten Akteuren positiv zu berücksichtigen ist (vgl. auch Kapitel 7.6.14).
- Unumgänglich ist eine Selbstbindung des Stadtrates durch einen formalen Beschluß des Einzelhandelszentrenkonzepts, um das höchstmögliche Maß an Verbindlichkeit der Planungsabsichten zu erreichen. (vgl. Kapitel 7.5.2). Daß dennoch in einigen Fallbeispielgemeinden ein solcher Beschluß nicht vorlag, empfanden die befragten Planungsakteure als schweres Manko.

Ruft man sich angesichts dieser Ergebnisse noch einmal in Erinnerung, welchen abstrakten Anforderungen jedweder ernstgemeinte Entwurf zur zielorientierten Herbeiführung gewünschter Zukunftszustände und daher insbesondere ein „Plan“ - als zielgerichtete Handlungsanleitung, die mit Worten und Visualisierungen in einem konsistenten Aussagesystem zu Papier gebracht wird - gerecht werden und welche Fragen er in befriedigender Art und Weise beantworten können muß (vgl. Kapitel 2.1.2.2), so ist der Planungspraxis, soweit sie durch die ausgewählten Fallbeispielstädte repräsentiert wird, in ihrem Bemühen um die Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung ein klares handwerkliches Defizit zu bescheinigen. Nicht in einem Fall konnten die Anforderungen substantiell erfüllt werden. Andererseits ist den Planungspraktikern aber zu Gute zu halten, daß sie zumindest das Problem in der Breite erkannt haben und sich auch ein Wille formiert hat, geeignete Wege zu seiner Behandlung sowohl zu suchen als auch offensiv zu begehen. Dazu, daß dies zukünftig auch ohne die oben aufgezeigten Defizite geschehen kann, soll der folgende Vorschlag eines idealtypischen Einzelhandelszentrenkonzepts beitragen.

## **8.2      Vorschlag eines idealtypischen Einzelhandelszentrenkonzepts im Sinne einer Planungsanleitung**

Ohne daß an dieser Stelle die aus der Literatur in Kapitel 6 und die mit der empirischen Analyse in Kapitel 7 herausgearbeiteten Begründungen im einzelnen wiederholt werden können, wird das allgemein-abstrakte Schema eines Einzelhandelszentrenkonzepts, das im folgenden dargestellt wird, für geeignet befunden, die räumliche Einzelhandelsentwicklung innerhalb von Großstädten wirksam zu steuern.

In der Übertragung dieser Handlungsanleitung auf den einzelnen Planungsfall einer Stadt ist das Restriktionsniveau, d.h. die - prinzipiell möglichst gering zu haltende - Eingriffsintensität, nach Maßgabe der örtlich bestehenden städtebaulichen Verhältnisse sowie der vor Ort gegebenen räumlichen Einzelhandelsstrukturen frei gestaltbar. Das Planungsschema ist so allgemein und in einem solchen Abstraktionsgrad gehalten, daß seine Aussagen potentiell einer Vielzahl örtlicher, individuell-konkreter Planungssituationen eine Anleitung bieten können. Bei seiner Darstellung kann daher nicht in die Tiefen jedweder Eventualitäten und Detailprobleme vorgedrungen werden, und es muß auch darauf verzichtet werden, spezifische (materielle) Handlungsvorschläge im Sinne detaillierter Maßnahmenprogramme der operativen Umsetzung zu unterbreiten. Diese können für die einzelnen (Teil-)Räume - Zentren, Entwicklungsbereiche, Tabu-Flächen usw. - der betreffenden Stadt grundsätzlich nur situationsabhängig, d.h. in Kenntnis der örtlich herrschenden Bedingungen erarbeitet werden. Generelle Hinweise dazu sind in Kapitel 7 gegeben worden. Ferner beinhalten die dort vorgestellten Beispiele der analysierten Untersuchungsstädte in ihrer Breite einen Fundus geeigneter Handlungsvorschläge, der für diese Aufgabe im einzelnen Fall herangezogen werden kann.

Vor diesem Hintergrund ist der hier vertretene idealtypische Entwurf eines Einzelhandelszentrenkonzepts als eine Sammlung erfolgsrasonabel eingeschätzter, im individuellen Einzelfall spezifisch auszufüllender Planungsbausteine zu verstehen. Diese lassen sich modular abgrenzen, bauen aber innerhalb eines gemeinsamen Aussagesystems aufeinander auf. Damit steht zum einen eine Planungshilfe für Kommunen bereit, die sich der planerischen Steuerung der Einzelhandelsentwicklung innerhalb ihrer Gemeindegrenzen annehmen wollen. Zum anderen kann der Planungsvorschlag aber auch als Prüfschema, d.h. als ein Katalog kritischer Fragen angesehen werden, mit dem Städte und Gemeinden ihre in Entstehung befindlichen bzw. künftigen Einzelhandelsplanungen konfrontieren können. In der Auseinandersetzung mit diesem Entwurf können die Städte Anregungen für die materiell-inhaltliche, instrumentelle, verwaltungsorganisatorische und verfahrensmäßige Ausgestaltung der Einzelhandelsplanung, die sie verfolgen, gewinnen. Auch Gemeinden, die bereits über einen eigenen Planungsansatz zur räumlichen Einzelhandelssteuerung verfügen, damit aber bislang nicht den erwünschten Erfolg erreichen, können durch einen Vergleich mit den hier unterbreiteten Vorschlägen Schwachpunkte des eigenen Planungsansatzes aufdecken. Wie die zahlreichen Defizite im Vorgehen der Fallbeispielstädte, die in der Analyse aufgedeckt wurden, gerade unterstrichen haben (vgl. Kapitel 7 und 8.1), muß in der Breite bisheriger kommunaler Verwaltungspraxis eine nur wenig planmäßige Planung des Einzelhandels und eine nur leidliche Zielkonformität des praktischen Tuns unterstellt werden. Die für ein planvolles Handeln konstitutiven Anforderungen konnten von keinem der untersuchten Beispiele erfüllt werden.

Obwohl aufgrund vieler noch offener Fragen auch hier keine umsetzungsfertige, handlungsunmittelbare Anleitung auf hohem Absicherungsniveau wissenschaftlicher Begründung gegeben werden kann, bedeutet dies nach eigener Einschätzung dennoch einen erheblichen Erkenntnisfortschritt gegenüber der insgesamt sehr unbefriedigenden Ausgangslage. Deshalb verbindet sich mit den nachfolgenden Darstellungen die Hoffnung, zu einer Professionalisierung der dahingehend in der Praxis verfolgten Planungsvorhaben beizutragen und zugleich künftigen Forschungsarbeiten zur weitergehenden theoretischen und empirischen Fundierung - verschiedene Probleme und Ansatzpunkte wurden in Kapitel 7 aufgezeigt - als Anregung zu dienen.

Zum besseren Verständnis sind aber zunächst noch einige grundsätzliche Überlegungen, die einerseits mit der gewählten Darstellungsart in Verbindung stehen, sich andererseits aber auch auf die Inhalte des abgebildeten idealtypischen Einzelhandelszentrenkonzepts selbst beziehen, vorzuschicken:

- Es gibt einzelne, der Sache nach klar abgrenzbare Aufgaben bzw. Handlungselemente. Es gibt aber auch Arbeitsschritte und Arbeitspakete, die nur aus Gründen der Darstellung trennscharf voneinander abgegrenzt wurden, tatsächlich aber notwendig ineinander verschränkt sind.
- Es besteht eine zeitlich-logische Abfolge der Arbeitsschritte innerhalb des Planungsprozesses; einige Elemente stehen dabei zueinander in einem streng sequenziellen Verhältnis, andere können hingegen auch zeitlich parallel oder auch ganz ohne zeitliche Einbindungslogik erarbeitet werden, wie es in der Darstellung versucht wurde, mit optischen Mitteln anzudeuten. Daneben gibt es Daueraufgaben, die kontinuierlich entlang des gesamten Prozesses oder bestimmter Phasen zu bewältigen sind, welche zwar inhaltlich beschrieben werden können, aber nur zum Teil in der Chronologie abzubilden sind.
- Es lassen sich Aufgaben, die während der Erarbeitung des Planungsansatzes anfallen, von solchen unterscheiden, die erst in der Umsetzungsphase erledigt werden müssen. Damit in Verbindung steht, daß es einerseits Aufgaben gibt, die eher von strategischem Charakter sind, weil sie allgemein-abstrakte Rahmenregelungen beinhalten und/oder die Anwendung von Instrumenten sowie die zielkonforme Bestimmung von Maßnahmen - also die operative Umsetzung - vorbereiten (Programmierung). Andererseits gibt es auch operative Aufgaben, die zur ortskonkreten Umsetzung der Planung auf der unmittelbaren Wirkungsebene erbracht werden müssen (Ausführungsplanungen).
- Sowohl die Planaufstellungsphase (entwerfender Teil und konzeptioneller Kern des Planungsvorgangs mit Festlegung von Zielen, Herstellung von Instrumenten, Entwurf von Maßnahmen, Wirkungsprognose, Bewertung und Auswahlentscheidung) als auch die Umsetzungsphase (vollziehender Teil mit Durchsetzung der Planungsziele; vgl. auch Kapitel 6.3) kann jeweils in weitere Unterabschnitte untergliedert werden.

Die Planaufstellungsphase wird im vorliegenden Entwurf unterteilt in die Phase

- der „Problememergenz / Perzeptions- und Initiierungsphase“,
- die „Aushandlungs- und Aktivitätsbeauftragungsphase“,
- die „Analysephase“,
- die Phase der „Tatsachenbewertung und Ziel(system)bildung“ mit verschiedenen Abstraktionsebenen,
- die „Konkretisierungsphase I“ zum Aufbau des strategischen Handlungsrahmens und schließlich in
- die „Konkretisierungsphase II“ zur Festlegung der operativen Ausfüllung.

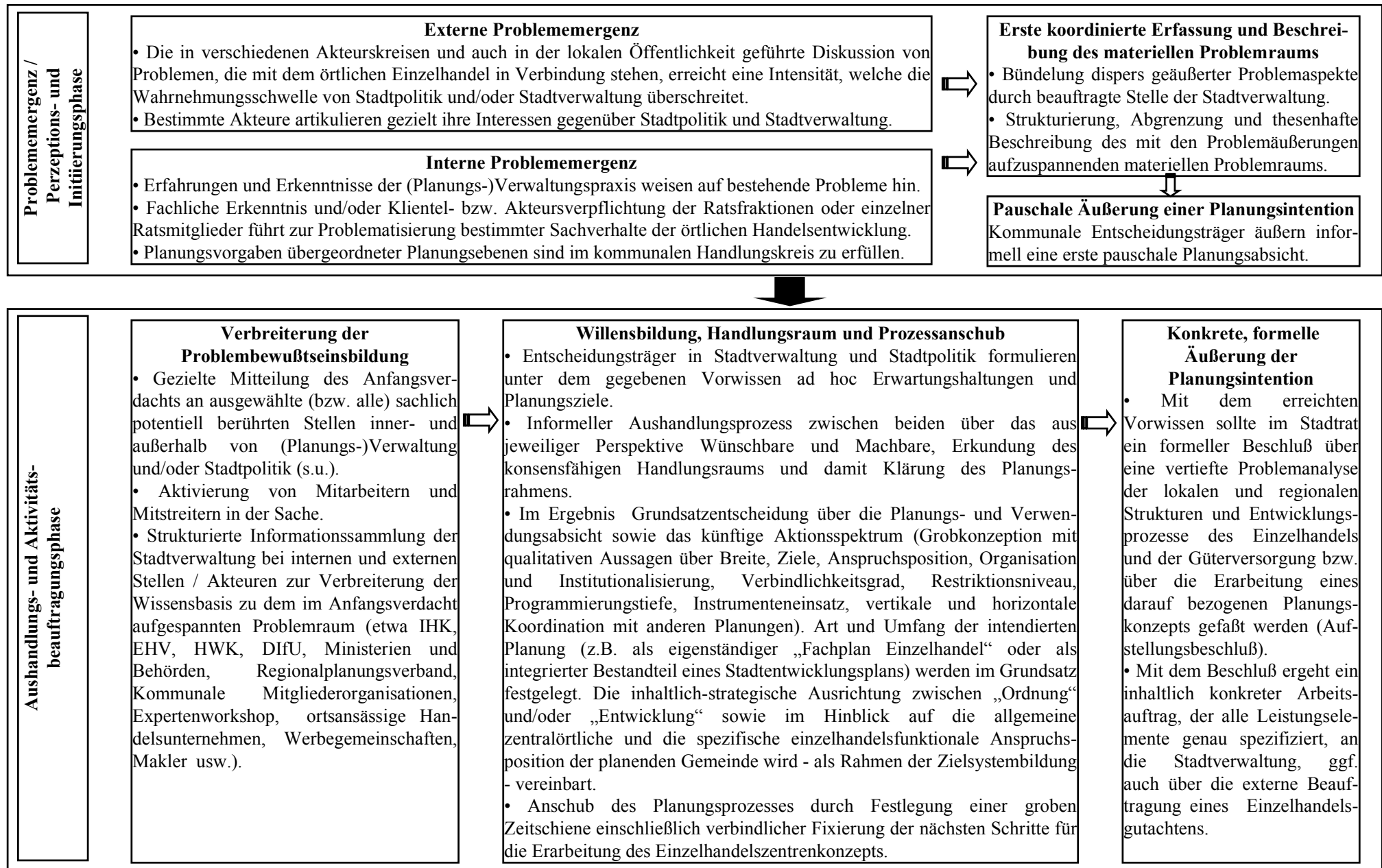
Zur Umsetzungsphase gehört zunächst

- die „Realisierungsphase I“ mit der Anwendung der vorbereiteten Mittel, mit der Realisierung der Programme und Maßnahmen und ggf. mit der Erarbeitung von weiteren ortskonkret detaillierenden Ausführungsplanungen.
- Weiter ist die Ergebniskontrolle als „Realisierungsphase II“ zur Umsetzung zu rechnen.
- Als abschließende Phase des gesamten Prozesses ist diejenige der „Fortschreibung der Planung“ zu nennen, die zugleich den Übertritt in einen erneuten Planungszyklus bedeutet.

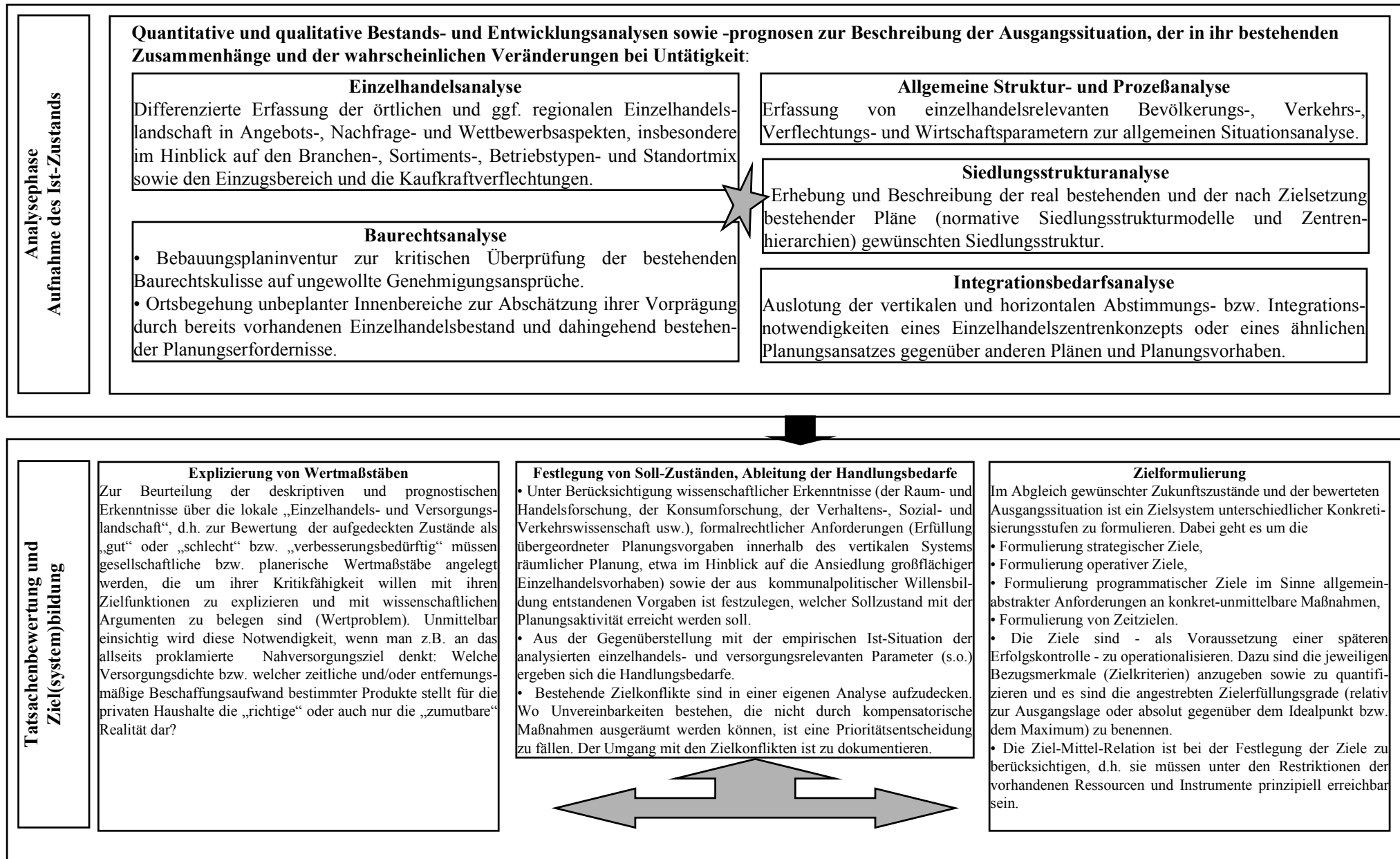
- Innerhalb und zwischen allen Planungsphasen und Planungselementen ist eine Rückkopplung der betreffenden Aktivitäten und ihrem jeweiligen Ergebnis vorzusehen, um das Vorgehen in kurzen Intervallen auf seine Effektivität und Effizienz zu prüfen und ggf. Anpassungen vorzunehmen (Controlling).
- Insgesamt trennt die Darstellung nicht zwischen einer rein prozeßorientierten Betrachtungsweise und einer produkt- bzw. ergebnisorientierten Betrachtungsweise (Resultate von Handlungen). In einer prozeßorientierten Betrachtungsweise unterscheidet sich ein Einzelhandelszentrenkonzept in seinen Phasen im Grundsatz nicht vom allgemein-abstrakten Planungsprozeß (vgl. auch Kapitel 6.3 und Abbildung 6-1). Insofern läßt sich die Zusammenfassung einzelner Arbeitsschritte zu Phasen und deren zeitliche Abfolge so darstellen, wie im folgenden gezeigt. Bei der produkt- bzw. ergebnisorientierten Betrachtungsweise werden die Arbeitsbausteine bzw. Elemente einschließlich ihres materiellen Inhalts dargestellt, die in ihrer Gesamtheit ein Einzelhandelszentrenkonzept bilden. Die verwaltungsorganisatorische Umlegung des vorgeschlagenen Planungsschemas bleibt in der gewählten Visualisierung unberücksichtigt (vgl. dazu Kapitel 7.6.15).

Der folgende Vorschlag eines idealtypischen Einzelhandelszentrenkonzepts, dargestellt mit seinen Teilaufgaben, Elementen und Arbeitsschritten im Prozeßzusammenhang, wird für geeignet befunden, die räumliche Einzelhandelsentwicklung innerhalb von Großstädten mit der Zielsetzung einer zentrenorientierten Entwicklung der Siedlungsstruktur wirksam zu steuern:

Abbildung 8-1: Vorschlag eines idealtypischen Einzelhandelszentrenkonzepts







### Unspezifische Formulierung von Globalzielen („Planungs- und Entwicklungsleitbild“)

Globalziele werden als allgemein verständlich kommunizierbare Leitvorstellungen für die intendierte Planung unspezifisch formuliert, z.B. folgendermaßen:  
 „Als bedeutendem Arbeitgeber, als umsatzstarke Branche und als Träger der haushaltsorientierten Versorgung kommt dem Einzelhandel innerhalb der lokalen Wirtschaft künftig eine erhöhte Aufmerksamkeit der Stadtentwicklungspolitik zu. Wir werden uns in den kommenden 10 Jahren als führende Einkaufsstadt unserer Region etablieren, die mit der Breite, Tiefe und Qualität ihres von modernen Betriebsstätten getragenen Einzelhandelsangebotes gleichermaßen den Versorgungsbedürfnissen der Umlandbevölkerung, wie denjenigen der eigenen Bürgerschaft in allen Bedarfsstufen Rechnung trägt. Während Versorgungseinkäufe unter dem Primat der Einkaufsbequemlichkeit für den Kunden getätigt werden können, erwartet den Besucher und Konsumenten bei weniger zweckrationalen Erledigungen eine Einkaufsatmosphäre, die an die Sinne appelliert und in Verbindung mit Eindrücken aus Veranstaltungen und handelskomplementären Angeboten in der Lage ist, ein echtes Einkaufserlebnis zu stiften. Die Attraktivität, urbane Identität, Lebendigkeit und Freundlichkeit der Innenstadt sowie der Stadtteilzentren sind Garanten einer hohen Einkaufstreue der Kunden und damit der dauerhaften Wettbewerbsfähigkeit. Oberstes Gebot aller zukünftigen Entwicklungs- und Ordnungsanstrengungen für die Einzelhandelsfunktion wird daher sein, zur Realisierung einer zentrenorientierten Siedlungsentwicklung und funktionalen Angebotsbandbreite der Zentren beizutragen. Insofern hat sich die räumliche Einzelhandelsentwicklung auf ein hierarchisches innergemeindliches Zentrensystem aus städtebaulich integrierten Standortbereichen für die verschiedenen Versorgungsstufen zu konzentrieren, soweit es sich um zentrenrelevante Angebote handelt. Nicht-zentrenrelevanter Einzelhandel kann ggf. in komplementären Ansiedlungsbereichen entstehen, soweit diese noch dem siedlungsräumlichen Konzentrationsgebot gehorchen. Mit der räumlichen Orientierung der Angebotsstandorte auf die Wohnsiedlungsschwerpunkte und durch die baubestandsorientierte Mobilisierung von Ansiedlungsmöglichkeiten finden Ansprüche einer dauerhaft tragfähigen Verkehrs- und Umweltpolitik ihre Erfüllung auch in der neuen kommunalen Einzelhandelspolitik.“

### Oberzielbereiche - strategische Handlungsfelder

Das Zielsystem beinhaltet typischerweise folgende Oberzielbereiche als strategische, teils nicht trennscharf voneinander abgrenzbare Handlungsfelder, zwischen denen vielfältige Wechselwirkungen bestehen:

#### Formelle bzw. pragmatische Ziele:

- Erfüllung regionalplanerisch vorgegebener zentralörtlicher Aufgaben innerhalb des regionalen Siedlungssystems.
- Erfüllung von Weisungen übergeordneter Planungsebenen.
- Schaffung geeigneter Verfahren, Mechanismen, Instrumente und Organisationsstrukturen für die zu vollbringenden Steuerungs- und Entwicklungsaufgaben.

#### Materielle Ziele:

- Stärkung des lokalen Wirtschaftskomplexes mit dem Einzelhandel als wichtigem (beschäftigungswirksamen und umsatzstarken) Zweig.
- Förderung einer mittelständisch geprägten Struktur der örtlichen Wirtschaft, auch und gerade im Einzelhandelsbereich.
- Erhalt und Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen im Einzelhandel, insbesondere in den beschäftigungsintensiven Betrieben des mittelständischen Fachhandels sowie in den Kauf- und Warenhäusern und Supermärkten.
- Stärkung der Funktion als Ober- bzw. Mittelzentrum der Region.
  - > Festigung oder Erhöhung der Einzelhandelszentralität.
  - > Modernisierung des ansässigen Geschäftsbesatzes zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit als „Einkaufsstadt“.
- Dämpfung der Einzelhandelsmieten und Vermeidung von Grundstücksspekulation.
- Sicherung von Ansiedlungsmöglichkeiten für Betriebe aus produzierendem Gewerbe, Handwerk und Industrie zu angemessenen Preisen.
- Sicherung der Effizienz der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen, die zugunsten der Zentren und städtebaulich integrierten Standorträume bereits in Verkehrsanlagen bzw. -systeme und in die Stadttechnik getätigt worden sind. Einer Minderauslastungen der infrastrukturellen Ausstattung der Zentren ist vorzubeugen.
- Verwirklichung einer „Stadt der kurzen Wege“ als Ziel einer sozialen und ökologischen Stadtentwicklung, zu welchem auch die Reduzierung des motorisierten Einkaufsverkehrs in Fahrtlänge und Fahrtenanzahl beiträgt.
- Schutz der in der Stadt verbliebenen Frei- und Erholungsräume durch Reduzierung der Flächen(neu)inanspruchnahme.

**Oberzielbereiche - strategische Handlungsfelder (Fortsetzung)**

- Schutz des lokalen Naturhaushalts (Boden, Wasser, Luft, Klima), d.h. Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes, insbesondere im Hinblick auf Bodenversiegelung und Frischluftzirkulation sowie in Bezug auf die systemischen Wechselwirkungen zwischen den Naturfaktoren.
- Vermeidung einer negativen Beeinflussung des Orts- und Landschaftsbildes.
- Erhaltung bzw. Schaffung einer multizentrischen, hierarchisch gegliederten Stadtstruktur mit leistungsfähigen Stadtteil- und Ortsteilzentren sowie einer angebotsstarken, attraktiven Innenstadt.

> Realisierung einer zentrenorientierten Siedlungsentwicklung auch bei Versorgungsangeboten durch die Verpflichtung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung auf ein hierarchisches innergemeindliches Zentrensystem aus städtebaulich integrierten Standortbereichen für die verschiedenen Versorgungsstufen, soweit es sich um zentrenrelevante Angebote handelt. Nicht-zentrenrelevanter Einzelhandel kann ggf. in komplementären Ansiedlungsbereichen entstehen, soweit diese noch dem siedlungsräumlichen Konzentrationsgebot gehorchen.

+ Etablierung eines Systems funktional arbeitsteiliger Einzelhandelszentren und -standorträume, die sich die Versorgungsaufgabe unter der Maxime möglichst kurzer Beschaffungswege für die privaten Haushalte teilen. Im Ergebnis führt dies zur Realisierung von räumlich ausgeglichenen, gleichwertigen Versorgungsstrukturen im Sinne einer nach Beschaffungsfristigkeit hierarchisch gestuften bedarfsgerechten wohnungsnahen Warenversorgung der Bevölkerung in allen städtischen Teilräumen.

+ Sicherung der wohnungsnahen Grundversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs als unterster Versorgungsstufe in fußläufiger Entfernung zu den Wohnsiedlungsgebieten. Aufrechterhaltung des Versorgungsprinzips räumlicher Nähe für den Grundbedarf.

+ Gezielte Weiterentwicklung der Zentren bzw. der zentralen Versorgungsbereiche.

- Stabilisierung bzw. Erhöhung der Attraktivität und Leistungsfähigkeit der Innenstadt im Hinblick auf Besatzintensität, Nutzungsvielfalt, Identität, Urbanität, Lebendigkeit, Aufenthalts- und Erlebnisqualität.

- Stabilisierung bzw. Stärkung der Innenstadt als lokal bzw. regional höchstrangiger Versorgungsort durch Verbesserung der Standortbedingungen für den Einzelhandel und aktive Akquise- und Marketingbemühungen.

- Stabilisierung bzw. Erhöhung der Attraktivität und Leistungsfähigkeit der Nebenzentren unterschiedlicher Ordnung durch Verbesserung der Standortbedingungen für den Einzelhandel und aktive Akquise- und Marketingbemühungen.

+ Förderung der Ansiedlung moderner Betriebstypen.

- Schaffung von räumlichen Entwicklungs- und Erweiterungsmöglichkeiten für den Einzelhandel in der Innenstadt und in den bzw. am Rand der bestehenden Subzentren.

- (Begrenzte) Etablierung von (Sondergebiets-)Standorten für Betriebe mit nicht-zentrenrelevanten Warensortimenten (auch in nicht-integrierter Lage).

+ (Rechtsförmliche) Steuerung von Ansiedlungsvorhaben des großflächigen Einzelhandels nach Maßgabe einer standortlagenspezifisch differenzierten größen- und sortimentsbasierten Zulässigkeitsregelung.

- Systematische Rücknahme von ggf. bestehenden Baurechten, die eine Ansiedlung (großflächiger) Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb der künftig dafür vorgesehenen Standorträume zulassen.

- Systematische baurechtliche Nutzungsqualifizierung von Entwicklungsflächen für den Einzelhandel in den dafür geeigneten Standortlagen.

Die Breite des Zielsystems ist auch davon abhängig, bis zu welchem Integrationsgrad Handlungsbereiche, die originär anderen einzelfachlichen Planungen zuzurechnen sind oder jedenfalls mit diesen erhebliche Überschneidungen aufweisen, mitbedacht werden. Insofern sind auch folgende Handlungsfelder ggf. auf strategischer Ebene bei der räumlichen Einzelhandelsplanung in der Zielsystematik zu berücksichtigen:

- Anstoß von dezentralen Selbstorganisations- und Selbsthilfeprozessen unter den relevanten Akteuren in den Subzentren (Werbegemeinschaften etc.), auch und gerade im Hinblick auf Ansätze zur Erhöhung der einzelbetrieblichen Wettbewerbsfähigkeit.

- Systematischer Einsatz der Instrumente und Möglichkeiten der Wirtschaftsförderung zur zielgerichteten Akquise neuer bzw. Stärkung bereits ansässiger Einzelhandelsbetriebe, etwa im Hinblick auf Antragsberatung und Lotsenfunktion, Existenzgründungsunterstützung, Standortberatung und Grundstücksvermittlung, Förderinformationen, Bereitstellung entscheidungsrelevanter Mikro- und Makro-Standortinformationen, Vermarktung städtischer Liegenschaften.

### Oberzielbereiche - strategische Handlungsfelder (Fortsetzung)

- Verbesserung der Verkehrsverhältnisse im Hinblick auf Erreichbarkeit für alle Verkehrsträger und Parksituation für Kraftfahrzeuge.
- Aktive Liegenschaftspolitik zur Bereitstellung (kostengünstiger) Einzelhandelsflächen, Einsatz besonderer privatrechtlicher vertraglicher Nutzungsvereinbarungen.
- Verbesserung der städtebaulichen Gestalt des öffentlichen Raumes, Sanierungsmaßnahmen.
- Durchführung von (Groß-)Veranstaltungen in den Zentren zur Attrahierung zusätzlicher Besucher, aktives Stadt- und Ereignismarketing.

### Operationale Einzelziele

Die ausgemachten Ziele müssen bis auf eine operationalisierbare Merkmalsebene (Zielkriterien) hinuntergebrochen werden. Da hier nicht die vollständige Bandbreite möglicher Einzelziele dargestellt werden kann, sollen einige ausgewählte Beispiele die Anforderung verdeutlichen:

- Zum Ziel der Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Erhöhung der Einzelhandelszentralität: „Bis zum Jahr 2012 soll sich der Gesamtbestand an Einzelhandelsverkaufsflächen der Stadt auf 850.000qm erhöhen. Die Einzelhandelszentralität soll dann bei 1,25 liegen.“
- Zum Ziel der Attraktivitätserhöhung (bestimmter Zentren): „Im Stadtteilzentrum Bergtal soll das Angebot im Bereich des mittelfristigen Bedarfs durch aktive Akquisitionsmaßnahmen und/oder die Schaffung der notwendigen planungsrechtlichen Voraussetzungen gezielt um ca. jeweils 400 qm Verkaufsfläche aus den Sortimentsbereichen „Bekleidung“ und „Schuhe“ erweitert werden.“
- Zur Funktionsaufteilung zwischen Innenstadt und Nebenzentren bzw. peripheren Einzelhandelsstandorten / Standortmix: „Bis zum Jahr 2008 soll der Anteil nicht-integrierter Standortlagen (nach Maßgabe Siedlungsstrukturmodell) am städtischen Gesamtumsatz mit zentrenrelevanten Sortimenten (laut gültiger Sortimentsliste) auf maximal 15 % abgesenkt werden.“
- Zum Ziel der Planungsabsicherung durch rechtsförmliche Planung bzw. zum Ziel ihrer Programmierung: „Kerngebiete und unbeschränkte Einzelhandelssondergebiete sind ausschließlich innerhalb der nach den Vorgaben des örtlichen Siedlungsstrukturmodells abgegrenzten zentralen Lagen auszuweisen; Einzelhandels-Sondergebiete für nicht-zentrenrelevanten Einzelhandel können auch außerhalb dieser Räume ausgewiesen werden, sind aber dabei dennoch räumlich und funktional den bestehenden Siedlungsschwerpunkten zuzuordnen.“
- Zum Ziel der aufrechtzuerhaltenden Nahversorgungsangebote / verbrauchergruppenspezifische Ziele: „Von jedem privaten Haushalt aus sollte innerhalb einer einfachen Weglänge von nicht mehr als 800 Metern die Möglichkeit bestehen, den täglichen Bedarf (im Sinne der Abgrenzung, die in der örtlich gültigen Sortimentsliste getroffen ist) zu befriedigen. Das in dieser Distanz zu erreichende Warenangebot muß auch Frischwaren (Brot, Milchprodukte, Obst, Gemüse, Fleisch- und Wurstwaren) beinhalten und grundsätzlich in seiner Breite geeignet sein, die kurzfristigen Versorgungsbedürfnisse abzudecken. Ein einzelner Lebensmitteldiscounter erfüllt diese Bedingung nicht, solange er nicht über ein Mindestsortiment von wenigstens 1.500 verschiedenen Produkten verfügt, in dem auch Frischwaren aus den genannten Bereichen enthalten sind. Die abzusehende Altersstrukturverschiebung in der Bevölkerung hin zu einem starken Anwachsen der Gruppe der älteren (über 65-jährigen) und hochbetagten (über 80-jährigen) Personen macht den Erhalt wohnstandortnaher, fußläufig erreichbarer Basiseinkaufsmöglichkeiten erforderlich.“
- Zu bauflächenspezifischen Zielen: „Für sämtliche Industrie-, Gewerbe- und Mischgebiete, die dem Einzelhandel Baurechte außerhalb der im Siedlungsstrukturmodell indizierten Zentrenbereiche gewähren, sind die Bebauungspläne restriktiv abzuändern. Entsprechende Aufstellungsbeschlüsse sind im Stadtrat bis zur Jahresmitte 2004 zu fassen.“
- Zu operativen räumlich konkreten Zielen: „Im Stadtteilzentrum Hochwiese ist bis September 2005 der Bodenbelag der Fußgängerzone im Abschnitt Kirchweg/Apothekerplatz mit einer neuen Pflasterung zu ersetzen. Die Auswahl erfolgt unter Berücksichtigung der Vorschläge der örtlichen Werbegemeinschaft bis zu einer Kostenobergrenze von 230.000 €.“
- Zu Zielen für die Organisation und Information im Verwaltungsprozess: „Innerhalb von zwei Jahren wird ein EDV-gestütztes Raumbeobachtungssystem eingeführt, das die durch das Gutachten erhobenen empirischen Einzelhandelsdaten im Wege der systematischen Auswertung des laufenden Baugenehmigungsgeschehens wochenaktuell fortschreibt und für alle Dienststellen im Intranet verfügbar macht. Zusätzlich werden im vierjährigen Turnus die Daten durch eine Primärerhebung (Ortsbegehung aller Einzelhandelsbetriebe, Aufnahme der im Gutachten erfaßten Parameter zu Standort und Angebot) aktualisiert.“
- Zu weiteren möglichen Zielen: „Die städtische Liegenschaftsverwaltung wird bis Dezember 2006 innerhalb der in zentralen Geschäftslagen befindlichen städtischen Immobilien fremdvermietungs-fähige Einzelhandelsflächen von insgesamt 2.000 qm Geschäftsfläche schaffen, die zu vergünstigten Konditionen (je nach Lagegüte gemäß Anlage X) an Existenzgründer im Einzelhandelsgewerbe für je 24 Monate vermietet werden.“

### Schaffung von Bezugsgrundlagen zur operationalen Beschreibung der Ziele

#### Wissenschaftliche Begründung bzw. rechtliche Ableitung der jeweiligen materiellen Inhalte

##### Allgemeines Siedlungsstrukturmodell

Falls dies noch nicht besteht oder sich als aktualisierungsbedürftig erweist, ist ein allgemeines Siedlungsstrukturmodell zu erarbeiten. In ihm sind die Zentren im Hinblick auf ihre Lage, ihren konkreten räumlichen Umgriff und ihre Position in der örtlichen Zentrenhierarchie sowie die damit verbundenen Aufgaben zu bestimmen. Die Anzahl der Zentren, ihre räumliche Verteilung und Abgrenzung sowie die Systematik ihrer Hierarchie (Anzahl der Stufen, Attribute von Zentren gleicher Kategorie) sind zu begründen.

##### Versorgungsorientiertes Siedlungsstrukturmodell / Einzelhandels-Zentrenmodell

Das für die örtliche Stadtentwicklung verbindliche allgemeine räumliche Siedlungsstrukturmodell wird mit den planerischen Vorstellungen über die künftige räumliche Entwicklung und Struktur des Einzelhandels zu einem sich gegenseitig bedingenden räumlichen Leitbild der Siedlungsentwicklung verschmolzen. Ggf. kann auch eine einzelfachliche Betrachtung nur für den Einzelhandel erfolgen. Entscheidend kommt es vielmehr darauf an, daß - unter trennscharfer Angabe der betreffenden Areale und klarer Positionierung in der Zentrenhierarchie - eine eindeutige Qualifizierung von Räumen stattfindet, in denen in der betreffenden Stadt künftig

- + jedweder Einzelhandel angesiedelt werden kann (Zentrenräume unterschiedlicher Reichweite und Aufgabe, je nach Hierarchieposition),
- + bestimmte Einzelhandelsbetriebe unter Beachtung spezifischer Vorgaben angesiedelt werden können (städtebaulich integrierte wie nicht-integrierte Entwicklungsräume, Streulagen),
- + zu einem späteren Zeitpunkt in Abhängigkeit zukünftiger Notwendigkeiten neue Einzelhandelsflächen ausgewiesen werden können (Potentialflächen),
- + keinesfalls Einzelhandel angesiedelt werden kann (Taburäume).

##### Sortimentsliste

Erstellung einer (ortsspezifischen) allgemein-abstrakten Sortimentsliste zur Differenzierung zentrenrelevanter und nicht-zentrenrelevanter Sortimente, auf welche die nutzungsqualifizierenden Planungskategorien sowie die rechtsförmlichen Planungsmaßnahmen Bezug nehmen können (z.B. um die gestatteten Randsortimente eines Möbelhauses oder eines Baumarktes festzulegen).

##### Regelung des zulässigen Randsortimentumfangs

Festlegung einer allgemein-abstrakten Vereinbarung über den Umfang zulässiger Randsortimente von Einzelhandelsbetrieben in städtebaulich nicht-integrierter Lage (Quantität und Bezugsgröße sind zu explizieren, z.B. „max. 250 qm Verkaufsfläche je Sortiment, jedoch insgesamt höchstens 5 % der Gesamtverkaufsfläche des Vorhabens“).

##### Kategorien spezifischer Planungsabsicht bzw. Instrumenteneinsatzes und qualifizierter, räumlich konkreter Flächenkatalog

Abgrenzung von räumlichen Kategorien spezifischer Planungsabsicht sowie spezifischen Instrumenteneinsatzes in qualitativ-differenzierender Konkretisierung der Ansiedlungs-, Tabu- und Potentialräume für Einzelhandelsansiedlungen. Dies erfolgt in Antizipation der rechtsförmlichen Steuerungsmöglichkeiten und bildet die Grundlage für das Arbeitsprogramm für die Bauleitplanung. In dem Flächenkatalog werden qualifizierte und räumlich konkrete Aussagen für alle Bereiche getroffen, die von der Einzelhandelsplanung berührt werden: Festlegung der Zentren mit Aussagen zu quantitativer und qualitativer Einzelhandelsausstattung im Zielhorizont, dabei insbesondere Bestimmung von Nahversorgungsbereichen i.S.d. Anspruchsposition. Festlegung von siedlungsräumlich integrierten Entwicklungstandorten für zentrenrelevanten Einzelhandel, insbesondere für großflächige Betriebe, zur Erweiterung bestehender Haupteinkaufslagen in der Innenstadt und den hochrangigen Nebenzentren („Zentrenergänzungsräumen“) mit dem Ziel, angebotsergänzende, frequenzsteigernde Magnetbetriebe anzusiedeln und durch die Ausweitung des Bauflächenangebots das Boden- und Mietpreisniveau in den 1-A-Lagen zu dämpfen. Markierung von Bereichen für großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten (z.B. Möbel- und Baumarktstandorte) bei rechtsförmlich abgesicherter Sortimentssteuerung. Ggf. Indizierung von Bebauungsplanbereichen und § 34-Bereichen, für die spezifische Planungsabsichten im Hinblick auf den Einsatz differenzierter Festsetzungsmöglichkeiten (z.B. in GE oder MI) bestehen.

##### Quantitatives Mengengerüst mit Verräumlichung

In Verbindung mit dem Siedlungsstrukturmodell können auch quantitative Zielaussagen über die künftige zu realisierende räumliche Einzelhandelsstruktur getroffen werden: Ein auf den Raum umgelegtes Mengengerüst gibt genau Auskunft darüber, in welcher Quantität - auch Qualitätskriterien können berücksichtigt werden - die Einzelhandelsfunktion im angestrebten intrastädtischen Zentrensystem verortet werden soll.

##### Räumliche Explizierung des städtebaulichen Integrationsgebots

Explizite räumliche Festlegung derjenigen Gemeindebereiche, die als städtebaulich integriert (bzw. nicht-integriert) anzusehen sind. Die Angabe der Operationalisierungs- bzw. Abgrenzungskriterien der unterschiedlichen Standortlagen ist hierbei notwendig.



Festlegung der Siedlungsflächen, die den innerörtlichen Siedlungsschwerpunkten zugeordnet sind.  
**Festlegung der Siedlungsschwerpunkte**

##### Anspruchsposition „Nahversorgung“

Bestimmung und Operationalisierung der Anspruchsposition „Nahversorgung“, auf deren Grundlage eine Defizitanalyse sowie daran anknüpfende Zielformulierungen erfolgen. Es geht um die Identifikation nahversorgungsgefährdeter oder im Sinne der formulierten Anspruchsposition bereits unterversorgter Bereiche, für die Maßnahmen zur Stabilisierung des noch vorhandenen Einzelhandelsbesatzes bzw. zur Ansiedlung neuer Betriebe, die mit ihrem Sortiment den Grundbedarf abdecken, zu treffen sind.

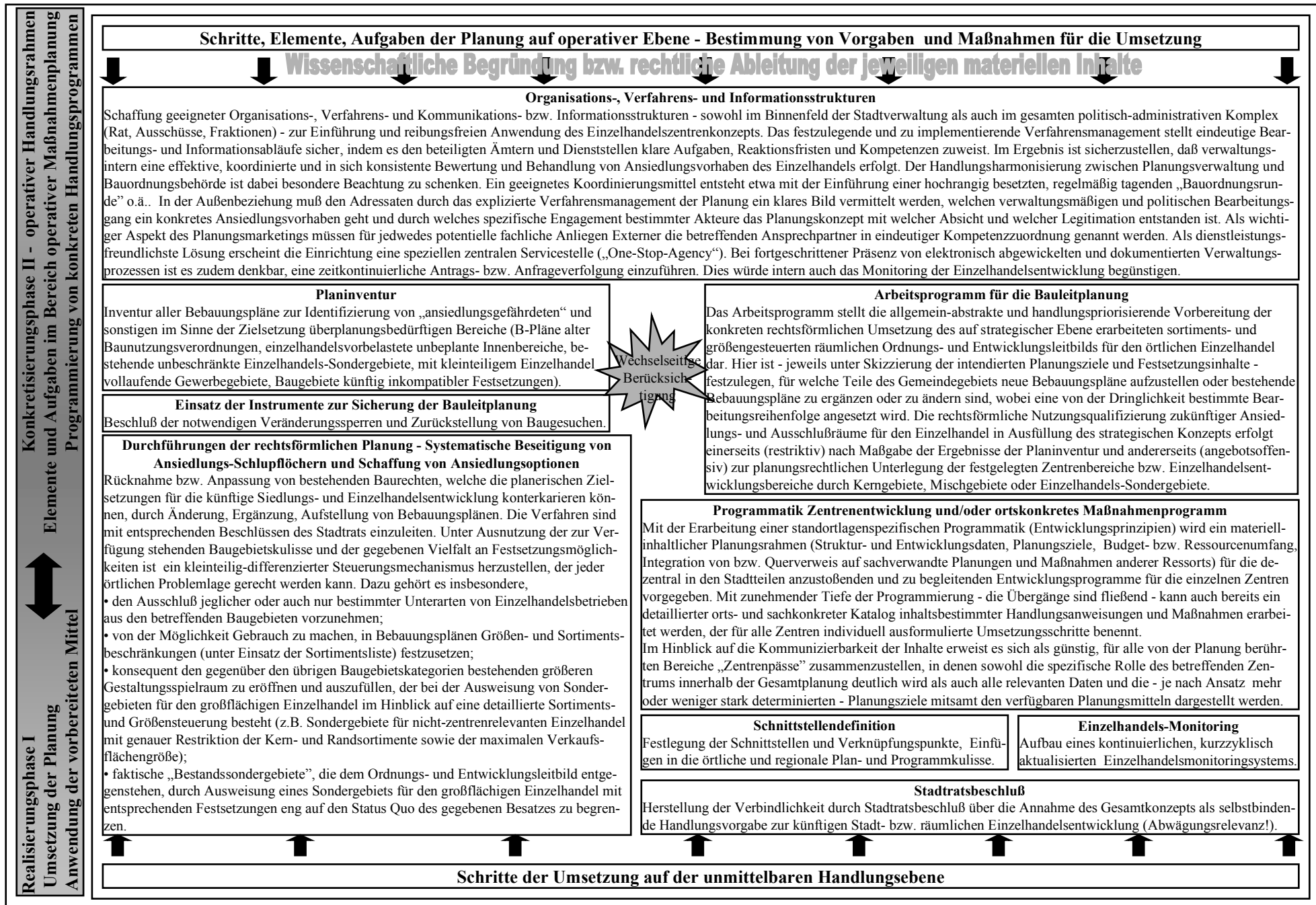
##### Regelung zur Größenbeschränkung

Festlegung einer allgemein-abstrakten Regelung über den maximalen Umfang der als zulässig erachteten Verkaufsfläche von Einzelhandelsbetrieben mit nicht-zentrenrelevanten Kernsortimenten an nicht-integrierten Standorten zur Abwendung negativer städtebaulicher Auswirkungen auf bestehende Zentrenstrukturen in der eigenen Stadt, aber auch in den Nachbargemeinden.

Wechselseitige Berücksichtigung

#### Wissenschaftliche Begründung bzw. rechtliche Ableitung der jeweiligen materiellen Inhalte

**Vorbereitung der operativen Umsetzung und Schärfung der Instrumente - Notwendige Funktionselemente für den späteren Instrumenteneinsatz**  
**Konstrukte der Verräumlichung von Sachverhalten und der qualifizierenden Kategorienbildung (mit „Vor-Instrumenten-Charakter“)**



#### **Zielkonforme Nutzungsqualifizierung von Flächen**

Neue Baurechte für den Einzelhandel werden - sukzessive nach den Vorgaben des Arbeitsprogrammes für die Bauleitplanung - nur in solchen Lagen geschaffen, die das Ordnungs- und Entwicklungsleitbild dafür vorsieht.

#### **Austausch unter den Verwaltungsakteuren**

Regelmäßiger Austausch von Informationen und Absprache zwischen den Verwaltungsakteuren. Kontrolle des Informationsflusses in den implementierten Handlungsrouninen.

#### **Fachlicher Erfahrungsaustausch**

Teilnahme an fachlichen Netzwerken und Veranstaltungen zum Erfahrungsaustausch über die „Best Practice“.

#### **Kontinuierliche Suche nach Förderungsmöglichkeiten**

Durch die beständige Suche nach Fördermöglichkeiten in alle Richtungen werden außerordentliche Finanzierungsspielräume für Projekte eröffnet (z.B. ExWoSt, Pilot-Projekte, Wettbewerbe).

#### **Inkorporation der Planungsinhalte im operativen Wirken anderer (Fach-)Planungsbereiche bzw. Politikfelder**

Aktivitäten und Entscheidungen mit Relevanz für die räumliche Einzelhandelsentwicklung erfolgen in der täglichen Verwaltungspraxis in einer Vielzahl unterschiedlicher Stellen. Hier kommt es darauf an, während der Anwendungsphase - etwa durch den institutionalisierten Informationsaustausch - zu einer dauerhaften Koordination des operativen Wirkens der unterschiedlichen (Fach-)Planungsbereiche zu gelangen. Die Einzelhandelsplanung erfüllt sich auch und gerade in einigen anderen Feldern städtischer Politik und Verwaltung, so in der Wirtschaftsförderung, der Liegenschaftspolitik, dem Stadt- und Standortmarketing, der Verkehrsplanung, dem Kultur- und Veranstaltungsmanagement, der Städtebauförderung oder in teilträumlichen fachlichen oder überfachlichen Entwicklungsplanungen. Beispielsweise sollte die Wirtschaftsförderung nach Maßgabe des Einzelhandelskonzepts, d.h. in Kenntnis der sortiments- und betriebstypenspezifischen Ansiedlungspotentiale sowie konkreten Baurechte eine offensive Akquisepolitik als Teil eines aktiven Standortmarketings betreiben. Zusätzlich sollte sie auch Anstrengungen unternehmen, auf einzelwirtschaftlicher Ebene „Hilfe zur Selbsthilfe“ zu leisten (Betriebsberatung, Qualifizierungsmaßnahmen, Förderprogramme usw.).

#### **Zielkonforme Baugenehmigungspraxis**

Baugenehmigungen für Einzelhandelsvorhaben werden nur erteilt, wenn sie in voller Übereinstimmung mit dem Ordnungs- und Entwicklungsleitbild stehen. Sollte sich dies als notwendig erweisen, werden zur Abwehr unerwünschter Vorhaben in aller Konsequenz die Mittel zur Sicherung der Bauleitplanung eingesetzt.

#### **Ausfüllung des programmierten Handlungsrahmens in dezentralen Prozessen**

Querschnittsorientiert angelegte lokale Prozesse zur (Re-)Vitalisierung der Zentren werden in den einzelnen Ortsteilen initiiert und begleitet. Die dort im Rahmen der vorgegebenen Programmatik erarbeiteten Ausführungsplanungen werden vor Ort umgesetzt. Eine intensive Öffentlichkeitsarbeit aktiviert die örtlichen Akteure und bindet sie in die Erstellung und Umsetzung der örtlichen Maßnahmenkataloge ein.

#### **Realisierung der bereits konkretisierten Maßnahmen und Projekte**

Die - z.B. in den „Zentrenpässen“ - bereits detailliert vorbestimmten Maßnahmen und (Leuchtturm-)Projekte werden programmgemäß realisiert.

Wechselseitige  
Berücksichtigung

#### **Teilnahme an überörtlichen / regionalen Aktivitäten zur Steuerung und Entwicklung des Einzelhandels**

Die Abwehr konterkarierender Einzelhandelsansiedlungen im Umland wird durch die Initiierung bzw. Teilnahme an interkommunalen bzw. regionalen Aktivitäten zur überörtlichen Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung betrieben.

#### **Breite Dissemination des Planungsanliegens und erreichter Erfolge**

Offensive Informationspolitik und Medienarbeit gegenüber Fachöffentlichkeit und Öffentlichkeit.

<b>Realisierungsphase II - Ergebniskontrolle</b>	<p style="text-align: center;"><b>Evaluation</b></p> <p>Neben der laufenden kritischen Überprüfung des Umsetzungsfortschritts der Planung sollte nach drei, spätestens nach fünf Jahren eine grundlegende Überprüfung der erzielten Ergebnisse erfolgen. Es ist festzustellen, in wie weit sich die verfolgten Zielsetzungen mit Hilfe der eingesetzten Instrumente, der zur Verfügung gestellten Mittel (Personal- und Sachmittel) sowie durch die vollzogenen Maßnahmen haben realisieren lassen und welche Defizite ggf. bestehen. Der Vergleich des Angestrebten mit dem tatsächlich Erreichten hat anhand der a priori zu diesem Zwecke festgelegten, operationalen Indikatorgrößen (insbesondere die standortlagen-spezifische Verkaufsflächenentwicklung der einzelnen Sortimentsbereiche) zu erfolgen. Wenn im Rahmen der Planaufstellung eine Wirkungsprognose vorgenommen wurde, ist zu prüfen, ob und wie weit sie sich als zutreffend erweist. In jedem Fall sollte die Rückschau einer Ursachenanalyse, d.h. der Aufdeckung kausaler Zusammenhänge dienen: Auf welche Faktoren geht ggf. ausbleibender Erfolg zurück bzw. welche Faktoren haben die erreichten Erfolge ermöglicht? Dahingehende Erkenntnisse sind notwendig, um im gegebenen Fall eine Revision der Ziele, Instrumente, Ressourcen und Maßnahmen vorzunehmen. Neben diesem eher auf die interne Sachlogik des bearbeiteten Planungsfeldes gerichteten Blick darf jedoch die Änderung der externen Planungsumwelt nicht vernachlässigt werden: Aktuelle (Meta-)Entwicklungen und Veränderungen sind auf ihre Bedeutung für die Planungsinhalte und die Planungsinstrumente ebenso intensiv zu beobachten, zu analysieren und zu bewerten.</p>
<b>Fortschreibungs- phase</b>	<p style="text-align: center;"><b>Fortschreibung</b></p> <p>In der Kenntnis von ggf. identifizierten Wirkungsdefekten und Erfolgsfaktoren einerseits und von ggf. geänderten Parametern der materiellen Umwelt und der politischen Willensbildung andererseits ist eine Anpassung bzw. Aktualisierung der Planung in all ihren Gliedern und Elementen vorzunehmen. Mit dem Entschluß zur Fortschreibung erfolgt der Eintritt in eine abermalige Initiierungsphase und damit in einen neuen Planungszyklus insgesamt. Erneut sind die verschiedenen Phasen - wie dargestellt - zu durchlaufen.</p>

Quelle: Eigene Darstellung.



In der zu Papier gebrachten, ausgearbeiteten Fassung des Einzelhandelszentrenkonzepts sollte den inhaltlichen Ausführungen eine Präambel o.ä. vorausgestellt werden, die gegenüber dem Adressatenkreis zu der Legitimation und den übergeordneten Rechtsbezügen der vorgesehenen Planungen Stellung nimmt.

### **Formulierung einer Präambel**

Da sich hierauf immer wieder Mißverständnisse und Vorwürfe beziehen, sollte an dieser exponierten Stelle die Wettbewerbsneutralität des Konzepts dargelegt und kurz auf den Planungsvorbehalt des (lokalen) Staates, welcher von Akteuren der privaten Wirtschaft häufig übersehen oder wissentlich negiert wird, eingegangen werden (vgl. auch Kapitel 2.2.2). Ein kurzer Verweis auf die rechtlichen Grundlagen entzieht Zweifeln, die gegen die Legitimität des planerischen Einwirkens auf die räumliche Einzelhandelsentwicklung regelmäßig vorgebracht werden, von vornherein den Boden: Es ist daran zu erinnern, daß in Deutschland im staatlichen Wirken und mit impliziter grundgesetzlicher Verankerung die Wirtschaftsordnung einer „sozialen Marktwirtschaft“ etabliert wurde; dies geschah in dem Bewußtsein, daß eine reine Marktwirtschaft Ergebnisse produziert, „die unter gesellschaftlichen Gesichtspunkten nicht ausnahmslos und nicht immer als sozial und gerecht oder zukunftssichernd beurteilt werden können“ (Czada/Tolksdorf/Yenal, 1992:19). Die von der Verfassung gewährten wirtschaftlichen Freiheiten finden ihre Grenzen in anderslautenden Interessen des Allgemeinwohls. Generell haben die Verfassungsgeber den Verwendungsmöglichkeiten des privaten Eigentums einen elementaren Rahmen sozialer Verpflichtung gezogen, sein „Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“ (Art. 14 Abs. 2 GG). Dies gilt auch für das Grundeigentum. Obwohl die bauliche Nutzung eines Grundstücks zum Inhalt des Eigentums an Grund und Boden gehört, kann die materielle Baufreiheit nur eine rechtlich geordnete Freiheit sein, in welcher grundsätzlich alle baulichen Maßnahmen einer Genehmigungspflicht unterliegen - anders wäre die Verwirklichung der hierzulande gesetzlich aufgetragenen Ordnung des Baugeschehens und der räumlichen Entwicklung nicht herzustellen (vgl. Battis, 1999:211). So liegt das Monopol zur Erteilung von Baurechten und zur Nutzungsqualifizierung von Land allein beim Staat. Umgekehrt existiert eine vorstaatliche, gleichsam „natürliche“ Baufreiheit des Eigentums an Grund und Boden nicht. Das Baurecht ist dem Eigentum nicht a priori immanent, sondern Gegenstand eines staatlichen Erlaubnisvorbehalts. Danach beinhaltet die generelle Genehmigungspflicht baulicher Anlagen einerseits das Verbot, ohne Erlaubnis zu bauen, andererseits muß aber eine Baugenehmigung erteilt werden, wenn das Vorhaben in jeder Hinsicht den rechtlichen Anforderungen entspricht (vgl. Battis, 1999:211). Insofern können sich auch Einzelhandelsinvestoren bei der Nutzung ihrer (mitunter spekulativ erworbenen) Grundstücke nur in dem Rahmen bewegen, der durch das von den Kommunen gesetzte Ortsrecht zur Realisierung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung aufgespannt wird. Ein Anspruch Privater auf die Aufstellung oder Änderung von Bauleitplänen zur Verbreiterung der Kulisse von Ansiedlungsmöglichkeiten besteht im übrigen nicht.

Weiter ist im Hinblick auf die Umweltverantwortung in das Gedächtnis zurückzurufen, daß mit dem Artikel 20a des Grundgesetzes zwischenzeitlich die nachhaltige Entwicklung zum Staatsziel erklärt worden ist. Subsequent hat dies u.a. mit dem Bundesbodenschutzgesetz von 1999, dem novellierten Naturschutzgesetz von 2002, dem neuen Raumordnungsgesetz von 1998, welches die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung formuliert, sowie mit dem neuen Baugesetzbuch von 1998, in das u.a. der Grundsatz eines sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden (§ 1a) aufgenommen wurde, seinen Niederschlag

gefunden. Auch in früheren Fassungen wurde dort (§ 1 Abs. 5 BauGB) allerdings schon der Anspruch formuliert, mit der Bauleitplanung der Gemeinden eine „sozialgerechte Bodennutzung“ zu gewährleisten und dazu beizutragen, „eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln.“ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsflächen in Deutschland momentan ungebremst voranschreitet (vgl. Kapitel 4.3.1), obwohl es sich um ein flächenkleines, bereits dicht besiedeltes Land handelt.

Abschließend soll noch einmal mit einigen ergänzenden Hinweisen auf die empirische Untersuchung der örtlichen Einzelhandelslandschaft eingegangen werden, die in der Analysephase zu leisten ist. Wie die Erfahrung zeigt, beauftragen die Stadtverwaltungen zu diesem Zwecke vielfach externe Gutachter. Da aber jede „Planung“, die auch entgegen einer profunden Kenntnis der realen Gegebenheiten vorgenommen wird, zufällig bleiben muß und weil mit der Übertragung der Aufgabe an den Gutachter die Möglichkeit abgegeben wird, im Prozeß zu lernen und Richtung und Ausmaß der Erhebungen sowie ihrer Analysen ggf. frühzeitig zu korrigieren, kommt es darauf an, daß sich die Städte von vornherein über ihren spezifischen Informationsbedarf bewußt sind. Dahingehende Überlegungen müssen von Anbeginn auch von dem Gedanken getragen sein, operationale Indikatoren zu gewinnen, auf die sich eine spätere Wirkungskontrolle beziehen kann. Allein dieser Informationsbedarf muß dann die Arbeitsschritte und Inhalte des Gutachtens vorgeben.

#### **Zur Analysephase – Bestands- und Entwicklungsanalyse sowie -prognose**

Bevor im Planungsprozeß in die Phase der Zielformulierung eingetreten werden kann, muß zunächst die materielle Ausgangssituation im betreffenden Planungsfeld erfaßt, beschrieben und analysiert werden. Ohne eine gewissenhafte Deskription von Strukturen und Prozessen, sowohl im Rückblick auf ihr Werden in der Vergangenheit, als auch in der Prognose ihrer zukünftigen Entwicklung, können Gestalt und Entstehungsgeschichte der örtlichen Einzelhandelslandschaft nicht problematisiert, Stärken und Schwächen weder festgestellt, noch greifbar und kommunizierbar gemacht werden. Entsprechend können auch keine Ziele oder Maßnahmen formuliert werden, es fehlt der Planung an wesentlichen Voraussetzungen. Insofern ist es eine Kernaufgabe innerhalb jedes Einzelhandelszentrenkonzepts, durch geeignete Primär- und Sekundärerhebungen diejenigen Aspekte des örtlichen Einzelhandelsbestands sowie der darauf gerichteten Nachfrage zu rationalisieren, welche kritisch notwendig sind, um ein in quantitativer und qualitativer Hinsicht hinreichend umfassendes Bild, vor allem des Branchen- und Sortimentsmixes, des Betriebstypenmixes, des Standortmixes sowie der Kaufkraftrekrutierung und der subjektiven Attraktivitätswahrnehmung seitens der Haushalte zu erzeugen. Insofern hat die Informationsgewinnung neben den Einzelhandelsgeschäften (Betriebsbegehung) auch deren Betreiber (Betriebsbefragung bei den Einzelhändlern) und die (potentiellen) Nachfrager (besser Haushalts- als Kundenbefragung) einzubeziehen. Fehlt es der städtischen Planungsverwaltung an Know-How und/oder Personalkapazität, die notwendige Datenerhebung selbst durchzuführen, so kann diese Arbeit auch von einem externen Gutachter geleistet werden. Bei der Auftragsvergabe sollte allerdings bereits eine genaue Vorstellung davon vorliegen, welche Fragen mit dem Gutachten beantwortet werden sollen und welche Leistungsbausteine dem Gutachter daher abzuverlangen sind. Selbstverständlich sollte die Planungsverwaltung auch dann ein solches Pflichtenheft erarbeiten, wenn sie die Einzelhandelsanalyse in Eigenregie erbringen will. Der anschließende Exkurs gibt

Hinweise, welche Anforderungen an extern vergebene Einzelhandelsgutachten und gleichermaßen an in Eigenleistung erbrachte Einzelhandelsanalysen gestellt werden sollten.

### **8.2.1 Exkurs: Anforderungen an Einzelhandelsgutachten als Teil der Erarbeitung gesamtstädtischer Einzelhandelszentrenkonzepte**

Im Hinblick auf die Vergabe eines gesamtstädtischen Einzelhandelsgutachtens sind grundsätzlich die folgenden Punkte zu bedenken:

- Es muß auf die Verwertbarkeit der zu erhebenden Daten auch zu einem späteren Zeitpunkt, etwa um damit Entwicklungsverläufe darstellen zu können, geachtet werden. Dies erfordert eine genaue und vom Gutachter offenzulegende Operationalisierung von verwendeten Kategorien und Begriffen. Insbesondere die räumlichen Disaggregationsebenen der Erhebung, die Sortimentsabgrenzungen und die Branchenbezeichnungen sind in abschließender Eindeutigkeit darzustellen.
- Die Befunde sind jeweils zu relativieren, d.h. sie sind in das Verhältnis zu setzen zu Befunden des gleichlautenden Erhebungsmerkmals für das Bundesgebiet, das betreffende Bundesland sowie für strukturell vergleichbare Städte und Gemeinden bzw. Teilgebiete. Beispielsweise sind Aussagen für die Gesamtstadt der beauftragenden Gemeinde mit solchen für andere Zentren gleicher Ordnung und gleicher siedlungsstruktureller Rahmenbedingungen zu vergleichen; Aussagen für Stadtteilzentren erster Ordnung, d.h. für innerstädtische Mittelzentren, sind mit den Befunden der anderen Stadtteilzentren gleicher Ordnung zu vergleichen usw.. Gleichfalls ist eine Relativierung an der Ausprägung des betreffenden Merkmals zu früheren Zeitpunkten zu suchen, d.h. die Veränderungen im Zeitablauf sind in die Interpretation einzubeziehen.
- Die Annahmen, die bei der Abgrenzung von Einzugsgebieten sowie bei der Berechnung von Kaufkraftpotentialen und multilateralen Kaufkraftströmen getroffen werden und die Daten, die als Eingangsgrößen für die Berechnungsmodelle (gravitationstheoretische bzw. ökonometrische Modelle mit komplexer Berechnung der Gravitation bzw. Attraktivität der einzelnen Zentren sowie Verwendung von Exponenten zur Berücksichtigung des mit der Entfernung zunehmenden Raumwiderstands für die Nachfrage aus dem Umland eines Zentrums) verwendet werden, sind offenzulegen.
- Dort, wo neben die rein deskriptive Darstellung von Fakten auch Wertungen durch den Gutachter treten, müssen sie nicht nur eindeutig als solche erkennbar sein, sondern es ist ebenfalls ihre argumentative Begründung offenzulegen. Während der Gutachter bei der Bestandserfassung noch als wertneutraler Deskriptor auftritt, wird er in der anschließenden analytischen Durchdringung der Sachverhalte unausweichlich zum wertenden Experten. Auf diesen Beitrag sollte auch keineswegs verzichtet werden. Gerade für eine - vergleichende bzw. relativierende (s.o.) - Bewertung der vorgefundenen Tatsachen ist vielmehr auf die Kompetenz, Erfahrung und vor allem auf den Datenschatz externer Experten (der in der Regel erst den interkommunalen Vergleich ermöglicht) zurückzugreifen. Allerdings muß stets die materielle Ableitung der Empfehlung und mit ihr der angelegte Wertmaßstab in operationalisierter Form expliziert werden. Die vom Gutachter getroffenen Wertungen und seine ggf. daran geknüpften Empfehlungen, etwa zum bestehenden Verkaufsflächenzusatzbedarf, dürfen von der Planungsverwaltung nicht verabsolutiert werden, sondern sie müssen mit kritischer Distanz in Bezug auf ihre inhaltliche Berechtigung sowie in Rekursion auf die verfolgten Planungsziele hinterfragt werden. Vor diesem Hintergrund muß die Qualität der vom Gutachter geleisteten Bestandsdeskription in der

Datenerfassung und Datenaufbereitung immer mindestens so hoch sein, daß der Planungsverwaltung eine eigene Bewertung der Fakten und damit eine eigene Urteilsbildung möglich ist.

Folgende konkrete Anforderungen an die operative Qualität eines Einzelhandelsgutachtens (in Bezug auf seine rein deskriptiven Aussagen) sollten erfüllt werden (vgl. hierzu z.B. auch Junker/Kruse 1998; MSKS-NW, 1998:143-145; Einzelhandelserlaß Hessen, 2003:31-32):

#### **8.2.1.1     *Parameter zur allgemeinen funktionalen und strukturellen Einordnung der Gemeinde***

Zunächst sind verschiedene Parameter zur allgemeinen funktionalen und strukturellen Einordnung der Gemeinde zu erfassen:

- Allgemeine Lage im Raum und innerhalb des Siedlungssystems.
- Größe und Einwohnerzahl.
- Lage im übergeordneten Verkehrsnetz.
- Bevölkerungsentwicklung in Rückblick und Prognose, dabei Relativierung gegenüber der Entwicklung in der Region bzw. gegenüber anderen (in der Größe vergleichbaren) Städten.
- Soziodemographische und sozioökonomische Differenzierung der Bevölkerung, Veränderung im Zeitablauf.
- Siedlungsstruktur der Gemeinde, räumlich differenzierte Bebauungs- und Bevölkerungsentwicklung (in disaggregierten Teilräumen der Stadt: Stadtteile, Stadtviertel, innerhalb der Kategorien der örtlichen Zentrenhierarchie der Zentren).
- Wirtschaftsstruktur und -entwicklung der Gemeinde, Relativierung gegenüber der Entwicklung der Region bzw. gegenüber anderen (in der Größe vergleichbaren) Städten.
- Berufspendlersaldo mit den Städten und Gemeinden der umgebenden Region.
- Einzelhandelszentralität, Relativierung gegenüber der Entwicklung der Region bzw. gegenüber anderen (in der Größe vergleichbaren) Städten.
- Sonstige Verflechtungen mit der Region: Besondere Zentralität in einzelnen Funktionalbereichen (z.B. Bildungsinfrastruktur, Freizeitinfrastruktur, Kulturangebote, Messen und Kongresse, Zugangspunkt zu überregionalen Verkehrsnetzen).
- Abfrage der landes- und regionalplanerisch vorgesehenen Funktionen und Entwicklungsziele.
- Zusammenschau bestehender planerischer Zielvorstellungen und aktueller Planungen mit Einzelhandelsbezug aus der Plan- und Programmkulisse der betreffenden Gemeinde. Übersicht der Einzelhandelsprojekte, die gegenwärtig in ernsthafter Realisierungsabsicht von Privaten in der Diskussion sind.

#### **8.2.1.2     *Faktische Erfassung des Bestands, der Strukturen und der Entwicklungen des örtlichen Einzelhandelsangebotes***

Die Kernaufgabe der Begutachtung der örtlichen Einzelhandelssituation besteht in der faktischen Erfassung (empirische Primärerhebung der Betriebe durch Begehung, ggf. Betriebsbefragung) des Bestands, der Strukturen und der Entwicklungen des örtlichen Einzelhandelsangebotes im Hinblick auf die Gesamtzahl der Betriebe, den Gesamtverkaufsflächenbesatz und den Gesamtumsatz sowie im Hinblick auf weitere Parameter wie die

Betriebsgrößenstruktur, die Betriebstypenstruktur, die Sortimentsstruktur, den Filialisierungsgrad, die Bedarfsfristigkeit des Angebotes, die Ausstattung der Betriebe mit privaten Kundenparkplätzen und schließlich die räumliche Angebotsverteilung. Aus Tabelle 8-1 ist ersichtlich, welche Kombinationen der (bivariaten) Merkmalsausdifferenzierung potentiell sinnvoll erscheinen, um in die tatsächliche Angebotssituation des Einzelhandels einer Stadt einzudringen. Auch wenn an dieser Stelle noch keine Raumbezüge hergestellt werden, läßt sich doch ein differenziertes, aussagekräftiges Bild über die Charakteristik der örtlichen Einzelhandelslandschaft hinsichtlich ihrer Stärken und Schwächen zeichnen. Grundsätzlich ist eine Relativierung der erfaßten Strukturparameter an entsprechenden Werten vergleichbarer Städte (wie ist die Situation gegenüber derjenigen anderer Städte zu bewerten?) oder an Werten aus Zeitreihenbetrachtungen der eigenen Stadt (wie hat sich die Situation verändert?) zu suchen. Insbesondere läßt sich dergestalt beschreiben, inwieweit der mittelständische Einzelhandel die örtliche Gesamtsituation noch prägt (z.B. Anteile an Gesamtumsatz und Gesamtverkaufsfläche, die von solchen Betrieben er- und bewirtschaftet werden) und wie weit der Grad der Filialisierung bereits fortgeschritten ist. Umgekehrt kann eine instruktive Antwort auf die Frage gegeben werden, in welchem Grad großflächige Einzelhandelsbetriebe oder auch bestimmte Betriebstypen das Gesamtangebot bestimmen (z.B. Anteil von Fachmärkten am Gesamtangebot bestimmter Branchen, Konzentration des Umsatzes bestimmter Branchen in bestimmten Betriebsgrößenklassen). Dabei kann vor allem auch eruiert werden, inwieweit die Nahversorgung noch von traditionellen Anbietern getragen wird (Ausdifferenzierung der Betriebstypen nach Branchen sowie nach Betriebsgröße und Umsatz) und in welchem Ausmaß überhaupt Nahversorgungsangebote (in den einzelnen Teilräumen) präsent sind (Verkaufsflächenumfang in den einzelnen Bedarfsfristigkeitsstufen oder den einzelnen Sortimenten). Nicht zuletzt läßt sich auf diese Weise ein Angebotsprofil zeichnen, das mit demjenigen anderer, konkurrierender Städte verglichen werden kann, und so Auskunft über die eigene Wettbewerbsposition (Betriebstypen, Warenangebot, Einkaufserlebnis usw.) gibt.

**Tabelle 8-1: Parameter zur Beschreibung der Angebotssituation des örtlichen Einzelhandels**

	Betriebs- typenzuge- hörigkeit	Unternehm- erische Selbstbe- stimmtheit	Größe der Betriebe (Vkf)	Umsatz der Betriebe	Sortiments- schwerpunkt der Betriebe
Zahl der Betriebe	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Betriebstypenzugehörigkeit	-----	Nein	Evtl.	Ja	Ja
Unternehmerische Selbstbestimmtheit	Nein	-----	Ja	Ja	Ja
Größe der Betriebe (Vkf)	-----	Ja	-----	Ja	Ja
Umsatz der Betriebe	-----	-----	Ja	-----	Ja
Sortimentsschwerpunkt der Betriebe	-----	-----	-----	Ja	-----

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Erfassung der Betriebstypenzugehörigkeit hat dabei nach Maßgabe des Katalogs „E“ (vgl. Kapitel 3 bzw. IfH 1995) zu geschehen. Die Einordnung der erfaßten Betriebe unter dem Merkmal der unternehmerischen Selbstbestimmtheit geht davon aus, daß in (konzernangehörigen) Filialbetrieben, Regiebetrieben, Franchisebetrieben und (inhabergeführten) Einzelhandelsbetrieben selbständiger Kaufleute unterschiedliche Betriebsführungsprinzipien bestehen, d.h. unterschiedlich große Freiheitsgrade in der geschäftspolitischen bzw. unternehmerischen Entscheidung herrschen. Die Größe der Betriebe ist nach ihrer Verkaufsfläche festzustellen, und es ist eine Einordnung in verschiedene Betriebsgrößenklassen (als gängige Variante etwa: bis 50 qm, 51-200 qm, 201-400 qm, 401-800 qm, 801-1.500 qm, 1.501-5.000 qm, größer als

5.001 qm), mindestens aber eine Unterscheidung in die baurechtlich relevanten Kategorien von großflächigem (mehr als 700 qm Verkaufsfläche) und nicht-großflächigem (weniger als 700 qm Verkaufsfläche) Einzelhandel vorzunehmen. Gleiches gilt für den Umsatz der Betriebe. Der Sortimentsschwerpunkt der Betriebe ist nach den dort angebotenen Hauptwarengruppen (etwa: „Nahrungs- und Genußmittel“, „Gesundheits- und Körperpflege“, „Einrichtungsbedarf“, „Elektrogeräte, Leuchten“, „Baumarktspezifische Sortimente“, „Bekleidung“, „Uhren, Schmuck, Lederwaren“, „Schuhe“, „Bücher, Schreibwaren, Neue Medien“, „Hausrat, Glas, Porzellan“, „Unterhaltungselektronik“, „Spiel, Sport, Hobby“, „Sortimentsmix“) festzustellen.

Nimmt man ohnehin den Aufwand einer Betriebserhebung durch eine Begehung aller Betriebe vor Ort auf sich, so kann und sollte bei dieser Gelegenheit, da es keinen großen Zusatzaufwand erfordert, auch die Zahl der privaten Kundenparkplätze der Geschäfte erfaßt werden. Auch hier lassen sich in Kombination mit anderen Merkmalen, etwa mit dem Betriebstyp, der Betriebsgröße, der unternehmerischen Selbstbestimmtheit oder der räumlichen Lage, aufschlußreiche Erkenntnisse erzielen.

Mit der Erfassung der genauen räumlichen Lage der einzelnen Geschäfte ist abschließend die Voraussetzung gegeben, zur übersichtlichen Visualisierung und zur Aufdeckung räumlicher Verteilungsbesonderheiten des Einzelhandelsangebots verschiedene thematische Karten zu erstellen. Von hoher Aussagekraft ist in der Regel alleine schon die verräumlichte Darstellung von Betriebstyp (Differenzierung durch Symbolform), Betriebsgröße (Differenzierung durch Symbolgröße) und Sortimentsschwerpunkt bzw. Bedarfsfristigkeitsstufe (Differenzierung durch Farbgebung) mit entsprechenden Signaturen. Agglomerationen des Einzelhandels, sortimentspezifische Schwerpunkte, Konkurrenzverhältnisse und die Standortbeziehung zu den Wohnsiedlungsschwerpunkten fallen sofort ins Auge. Es entsteht ein plakativer Eindruck der örtlichen Einzelhandelslandschaft mit einem spezifischen Orientierungsmuster auf die Innenstadt, die Nebenzentren, nicht-integrierte Agglomerationen, Streulagen und Einzelstandorte.

Die besonderen Vorteile, die entstehen, wenn die Dokumentation und Analyse des Einzelhandelsbestands mit Hilfe eines Geographischen Informationssystems erfolgt, bedürfen an dieser Stelle keiner erneuten Betonung (vgl. Kapitel 7.6.5.2.6).

Zur generellen Charakterisierung der gegebenen Einzelhandelssituation im Aggregat aller ansässigen Betriebe ist - im Vergleich zu den Werten ähnlicher Städte bzw. zum Bundesdurchschnitt - ferner (sortimentspezifisch und mit besonderer Berücksichtigung der Nahversorgungsangebote) die Verkaufsflächenausstattung je Einwohner darzustellen und - im Hinblick auf die Stellung im Wettbewerb - die Produktivität der Betriebe in den einzelnen Branchen (Flächenproduktivität, Personalproduktivität) zu erfassen. Die Darstellung der Beschäftigtenentwicklung im Einzelhandel liefert einen weiteren Baustein zur Kennzeichnung der Ausgangslage.

### **8.2.1.3     *Faktische Erfassung der Strukturen und Entwicklungen der örtlichen Einzelhandelszentralität sowie der räumlichen Nachfrageorientierung***

Neben der Datenerfassung der Angebotsseite interessiert auch die Beschreibung der örtlichen Einzelhandelssituation in ihrer nachfrageseitigen Struktur und Entwicklung. Dazu sind einerseits sekundärstatistische Auswertungen (Zentralitätsparameter) und andererseits Haushalts- bzw. Kundenbefragungen durchzuführen (Nachfrageverhalten, Einzugsbereichsbe-

stimmung). Die sekundärstatistisch gewinnbaren Globalkennzahlen der einzelhandelsrelevanten Kaufkraft bzw. der Einzelhandels-Kaufkraftkennziffer, des Einzelhandelsumsatzes bzw. der Einzelhandels-Umsatzkennziffer und der Einzelhandelszentralität bzw. der Einzelhandels-Zentralitätskennziffer beschreiben Nachfrageparameter im hohen Aggregat und streichen die funktionale Bedeutung des Bezugsraumes gegenüber der Umgebung heraus.

Die einzelhandelsrelevante Kaufkraft pro Kopf ist nicht nur eine notwendige Eingangsgröße für die Berechnung der Einzelhandelszentralität, sondern sie ist auch für die Bestimmung des Marktpotentials unverzichtbar. Ihre räumlich und sortimentsmäßig differenzierte Darstellung gibt wertvolle Hinweise für die Standortqualität von Ansiedlungsräumen, die bei der planerischen Festlegung der Zentren und Potentialräume für den Einzelhandel berücksichtigt werden sollten und auch für die betriebliche Standortplanung der Einzelhandelsunternehmen selbst von Interesse sind. Die Kaufkraftkennziffer bezieht den Wert der Kaufkraft je Einwohner in der Untersuchungsgemeinde bzw. in ihren Teilräumen auf den Durchschnitt in Deutschland (= 100,0).

Der Einzelhandelsumsatz gibt an, welchen Umsatz die Gesamtheit der Einzelhandelsbetriebe der Untersuchungsgemeinde je Kopf der ortsansässigen Bevölkerung im Berichtsjahr erzielt hat. Die Betrachtung der Umsätze, die in einzelnen Branchen bzw. Sortimentsbereichen erwirtschaftet wurden, weist auf Angebotsschwerpunkte und ebenso ggf. auf Defizite der örtlichen Einzelhandelslandschaft hin. In der räumlichen Disaggregation lassen sich entsprechend die räumlichen Einzelhandelsschwerpunkte erkennen. Die Umsatzkennziffer relativiert den Befund am Bundesdurchschnitt (= 100,0).

Die (branchenspezifische) Einzelhandelszentralität errechnet sich als Quotient aus dem Einzelhandelsumsatz in der Untersuchungsgemeinde pro Kopf mit der dort herrschenden Kaufkraft pro Kopf. Sie gibt damit den Grad der Fähigkeit des ansässigen Einzelhandels an, Kaufkraft (in einzelnen Branchen oder Sortimentsbereichen) an sich zu binden und expliziert das Ausmaß des festzustellenden Netto-Kaufkraftzu- oder -abflusses. Hierbei handelt es sich um das Saldo der Kaufkraftzuflüsse, die aus dem Umland und der eigenen Wohnbevölkerung auf ein Zentrum gerichtet sind, mit den Kaufkraftabflüssen, die aus Einzelhandelsausgaben der eigenen Bevölkerung in anderen Zentren resultieren. Ein Wert über 100,0 gibt entsprechend an, daß die Kaufkraftzuflüsse aus dem Umland die Kaufkraftabflüsse aus der Untersuchungsgemeinde übersteigen. Die Zentralitätskennziffer drückt diesen Sachverhalt in der Normierung am Durchschnitt des gesamten Bundesgebietes (= 100,0) aus. Die (branchenspezifische) Einzelhandelszentralität einer Gemeinde ist damit ein guter Indikator für die Wettbewerbsposition, die im regionalen Umfeld im Vergleich zu anderen Zentren (in einzelnen Angebotsbereichen) eingenommen wird.

Auch eine - kartographische - Darstellung für disaggregierte Teilräume der Stadt ist, insofern für die Datenbeschaffung ein entsprechendes Budget vorliegt, sinnvoll, weil dergestalt die nachfrageseitige Bedeutung der einzelnen Zentren und der sonstigen Einzelhandelsstandorte innerhalb der Stadt hervortritt. Da es sich in der Regel allerdings um modellgenerierte Daten kommerzieller Anbieter handelt, ist eine entsprechende Vorsicht bei der Interpretation geboten (vgl. Kapitel 7.5.6.3).

Mit Hilfe der - auch in Umlandgemeinden durchzuführenden - Haushaltsbefragung können verschiedene Informationen gewonnen werden. Zum einen läßt sich durch die Abfrage der sortimentspezifischen räumlichen Einkaufsorientierung der Konsumenten der Einzugsbe-

reich der betreffenden Stadt oder des betreffenden Standortraums (City, Stadtteilzentrum, nicht-integrierte Einzelhandelsagglomeration etc.) aufdecken und das prinzipiell erschließbare Kaufkraftpotential räumlich differenziert feststellen. Bei entsprechend großem Aufwand für die Datenerhebung (bzw. Modellbildungsaufwand) ist es möglich, ein multilaterales Bild der Kaufkraftströme zwischen der planenden Gemeinde und den weiteren Angebotsstandorten der umgebenden Region zu gewinnen. Dies ist im gleichen Sinne auch für die einzelnen Angebotsagglomerationen innerhalb der fraglichen Stadt denkbar. Durch die Erfassung des sortimentsspezifischen Ausgabeverhaltens kann ein dezidiertes Profil der Nachfrage (sortimentsspezifische Kaufkraftab- und Kaufkraftzuflüsse) des örtlichen Einzelhandels durch die eigene sowie durch die Umlandbevölkerung dargestellt werden. Darüber hinaus kann auch die regionale Gesamtsituation in den Blick genommen werden, d.h. mit der Information, wo das regionale Kaufkraftpotential tatsächlich verausgabt wird, kann ein multilaterales regionales Kaufkraftstrommodell abgebildet und so ein Bild der regionalen Wettbewerbssituation gezeichnet werden. In der Gegenüberstellung der (sortimentsspezifischen) Kaufkraftpotentiale der betreffenden Gemeinde mit dem jeweils vor Ort realisierten Einzelhandelsumsatz zeigen sich die einzelnen Kaufkraftbindungsquoten, respektive die Höhe des Abflusses von Kaufkraft der eigenen Bevölkerung der Standortgemeinde in konkurrierende Zentren - ein wichtiger Hinweis auf bestehende Schwächen des Angebotsprofils. Im gleichen Sinne kann festgestellt werden, in welcher Höhe bzw. zu welchem Anteil die Standortkommune Kaufkraft aus den verschiedenen Zonen ihres Marktgebiets schöpft, mithin, welchen (sortimentspezifischen) Marktanteil sie dort jeweils erreicht.

Unabhängig davon, ob dies durch den Erwerb modellgenerierter Daten kommerzieller Anbieter oder im Wege eigener empirischer Primärerhebungen erfolgt, sollte daher die Beschreibung der Einzelhandelsnachfrage

- Aussagen zur gesamtstädtischen Kaufkraftbindung sowie zu Höhe und Richtung bzw. Herkunft abfließender und/oder extern rekrutierter Kaufkraft treffen und
- dabei zum einen eine branchenspezifische Betrachtung vornehmen und
- zum anderen die Untersuchung räumlich disaggregiert betreiben, so daß sich Bezugsräume unterschiedlicher Kaufkraftbindung (z.B. Stadtteile, statistische Bezirke oder Einzugsbereiche von Zentren) unterscheiden lassen.
- Wird dabei auch die Höhe und die Richtung der Kaufkraftabflüsse in die Raumkompartimente außerhalb der jeweiligen Erhebungszelle erfaßt, so kann ein multilaterales Bild der innergemeindlichen Kaufkraftströme und ggf. der spezifisch auf Umlandstandorte orientierten Kaufkraftabflüsse sowie der dort generierten Kaufkraftimporte erzeugt werden. Eine sortimentsspezifische Erfassung der Kaufkraftströme zeigt sehr differenziert, welche Zentren der örtlichen (planerisch im Ideal gedachten) Versorgungshierarchie von den Konsumenten tatsächlich in Anspruch genommen werden und an welchen Orten offensichtlich bestimmte Angebotslücken bestehen. Insgesamt läßt sich mit der beobachtbaren räumlichen Einkaufsorientierung der räumliche Standortstrukturwandel des Einzelhandels in seiner Perzeption durch die Nachfrageseite detailliert aufzeigen. Analog dazu läßt sich, insofern nach einzelnen Standorten bzw. Standorttypen und Anbietern gefragt wird, auch ermitteln, wie sich der Betriebstypenstrukturwandel in der örtlichen Einzelhandelslandschaft in den Präferenzen des Verbraucherverhaltens darstellt.

Mit diesen Informationen sind wichtige Erkenntnisse zur zielgerichteten Ergänzung des Einzelhandelsbesatzes und zur räumlichen Orientierung von Marketingaktivitäten (Werbestreuung) verbunden. Durch die verräumlichte, aggregierte Darstellung der Verbraucheraus-



gaben am Nachfrageort kann außerdem nicht nur ein Argument für die sachlich begründete Abgrenzung der Einkaufslagen bzw. Zentren gewonnen werden, sondern es kann insgesamt das bislang örtlich bestehende Siedlungsstrukturmodell der Planung mit seiner Zentrenhierarchie kritisch hinterfragt und mit Hilfe dieser Erkenntnisse ggf. angepaßt werden.

Zum anderen kann mit einer derartigen Primärerhebung aber auch das Einkaufsverhalten der Bevölkerung nach weiteren Variablen, wie etwa der Besuchshäufigkeit, der Aufenthaltsdauer, der durchschnittlichen Ausgabenhöhe je Besuch, der Tätigkeitenkopplung oder der Verkehrsmittelwahl, jeweils differenziert nach dem Besuch bestimmter Zentren bzw. Angebotsstandorte oder Arten von Geschäften, abgefragt werden.

Zum dritten kann mit einer Haushaltsbefragung das bei den Verbrauchern bestehende Image der Einkaufsorte aufgedeckt werden. Die subjektive Wahrnehmung der Einkaufsattraktivität von Zentren und Einzelhandelsstandorten, d.h. deren Fähigkeit, ein Einkaufserlebnis zu stiften oder anderen Erwartungshaltungen gerecht zu werden (etwa in Bezug auf die Akzeptanz von verschiedenen Betriebstypen, die Preiswürdigkeit des Einkaufs oder die Aufenthaltsqualität im Stadtraum), ist eine wichtige Determinante des Nachfrageverhaltens. Die Angebotsbeurteilung einzelner Standortbereiche durch Kunden und gerade auch durch Nicht-Kunden sowie die Abfrage der individuell bestehenden Wünsche und Verbesserungsvorschläge geben wichtige Hinweise auf (subjektiv empfundene) Defizite und auf geeignete Maßnahmen zu deren Beseitigung. Ergebnis einer solchen verbraucherseitigen Defizitanalyse kann etwa sein, durch ein offensives Standortmarketing die gezielte Ansiedlung bestimmter Betriebe und Anbieter im fraglichen Stadtbereich zu forcieren und damit eine absatzorientierte Angebotsprofilierung zu erreichen, wie dies in kommerziellen Einkaufszentren im Rahmen eines aktiven Center-Managements gängige Praxis ist. Dies schließt nicht nur die Einzelhandelsfunktion ein, sondern gilt auch für komplementäre Dienstleistungs-, Kultur- und Freizeitangebote, da den Einkaufenden mit deren Existenz ein breites Spektrum an möglichen Kopplungstätigkeiten eröffnet wird, was potentiell eine Ausdehnung des Einzugsbereichs sowie eine Erhöhung der Aufenthaltsdauer bewirkt.

Zusätzliche - die Ergebnisse der Haushaltsbefragung konturierende und/oder kontrastierende - Einsichten können aus einer Betriebsbefragung bei den Einzelhändlern, ggf. auch bei Dienstleistungsanbietern, gewonnen werden, etwa bezüglich des lokalen Wirtschaftsklimas, der Ertragslage, der allgemeinen Situationseinschätzung und Zufriedenheit (z.B. mit der Branchenentwicklung oder dem Standort), möglicher Schließungs-, Erweiterungs- oder Verlagerungsabsichten und damit verbundener Flächenbedarfe oder der subjektiven Beurteilung städtebaulicher Rahmenbedingungen (Flächenangebot, Verkehrsverhältnisse und Parkplatzangebot, Qualität des öffentlichen Raumes). Darüber hinaus kann eine Passanten-zählung dazu beitragen, die Wertigkeit bzw. die Abgrenzung der Standortlagen nach der Besucherpräferenz zu ermitteln.

#### **8.2.1.4     *Faktische Erfassung der Siedlungsstruktur und der Zentrenbereiche sowie Diskussion der räumlichen Einzelhandelsstruktur und –entwicklung aus städtebaulichem Blickwinkel, insbesondere im Hinblick auf die Realisierung gültiger Siedlungsstruktur- und Zentrenhierarchiemodelle der Stadtplanung***

Nach der faktischen Erfassung der räumlichen Einzelhandelsstruktur und -entwicklung obliegt dem Gutachten die Aufgabe, diese Erkenntnisse aus städtebaulichem Blickwinkel zu diskutieren und dabei insbesondere zu prüfen, inwieweit eine Übereinstimmung mit dem

Realisierungsanspruch von Siedlungsstruktur- und Zentrenhierarchiemodellen besteht, die bislang von der Stadtplanung verfolgt worden oder künftig vorgesehen sind. Wenn solche Modelle nicht vorhanden sein sollten, ist es erforderlich, einen Entwurf der räumlichen Zuordnung der Einzelhandelsfunktion zu konkreten Raumbereichen der betreffenden Stadt zu erarbeiten, um damit eine konzeptionelle Leitlinie für das zukünftige Planungshandeln bzw. für die zukünftige Genehmigungspolitik in Bezug auf die Einzelhandelsfunktion zu gewinnen. Als Voraussetzung dafür ist vom Gutachten eine Erfassung der bestehenden (und geplanten) Zentren und sonstigen Ansiedlungsbereiche des Einzelhandels sowohl nach Planlage als auch nach realer Siedlungsentwicklung zu leisten. Zum einen geht es darum, die räumliche Erstreckung derjenigen Bereiche festzustellen, die als „Zentren“ (und damit als städtebaulich integrierte Einzelhandelsstandorte) gelten sollen, und zum anderen ist zu ergründen, in welchem relativen Zentralitätsverhältnis (ihres Leistungsangebots bzw. Versorgungsauftrags in vielfältigen Funktionsfeldern) die einzelnen Zentren zueinander stehen. In beiden Fällen müssen materielle Kriterien gefunden werden, welche die Abgrenzung bzw. die hierarchische Einordnung begründen. Insofern müssen über den Einzelhandel hinaus potentiell verschiedene weitere zentralitätskonstitutive Parameter abgefragt werden.

Des weiteren ist auch die - im engeren Sinne - städtebauliche Qualität der Zentren (Aufenthaltsqualität, Attraktivität des öffentlichen Raumes) zu erfassen, um auf diese Weise die Analyse des Erfolgs der einzelnen Zentren nicht nur auf den Besatz mit Einrichtungen zu limitieren, sondern von vornherein eine vielschichtig angelegte Erklärung anzustreben. Außerdem ist die städtebauliche Attraktivität des öffentlichen Raumes derjenige Aktionsbereich, in welchem die Kommune im Rahmen von (Re-)Vitalisierungsprogrammen noch am ehesten direkt und durch eigenes Dazutun auf eine Verbesserung erkannter Mißstände hinwirken kann: Entsprechende Leitinvestitionen in öffentliche Infrastruktur oder die Budgetierung von Programmen zur Steigerung der städtebaulichen Qualität können private Investitionen auslösen und Multiplikatoreffekte für den betreffenden Raum bewirken. Insofern ist die Aufdeckung bestehender städtebaulicher Mängel in der City und den Nebenzentren eine wichtige Aufgabe auch innerhalb von Einzelhandelsgutachten, sollten entsprechende Erkenntnisse der Planungsverwaltung nicht ohnehin vorliegen.

Wird aus gutachterlicher Sicht über die reine Deskription hinaus eine Bewertung vorgenommen, so ist das zugrunde liegende Bewertungssystem (Kriterienauswahl, Operationalisierung, Zielfunktionen, Gewichtung) offenzulegen.

Insgesamt ist in diesem Teil des Gutachtens der verräumlichte Einzelhandelsbesatz (in seinen Attributen wie etwa Betriebsgröße nach Umsatz oder Verkaufsfläche, Betriebsanzahl, Sortimentsschwerpunkt; vgl. Kapitel 8.3.2.1.2) in kritischer Diskussion der faktischen Siedlungsstruktur und dahingehend bestehender planerischer Entwicklungsvorstellungen gegenüberzustellen.

Ein ebenfalls städtebaulicher Aspekt, der allerdings in eine etwas andere Richtung geht, gleichwohl aber nicht weniger wichtig ist, besteht darin, in einer Raumanalyse (auch latente) Flächenpotentiale in der Stadt zu erfassen, die für die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben grundsätzlich geeignet erscheinen. Vor allem geht es darum, innerhalb der oder jedenfalls randlich zu den bestehenden Zentren situierte Potentialräume zu identifizieren, die gerade auch für die städtebaulich integrierte Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe genutzt werden könnten. Ein solches Kataster erweist sich als sehr hilfreich bei der Diskussion der räumlichen Umlegung eines ggf. festgestellten Einzelhandelsflächenzusatzbedarfs.

#### **8.2.1.5      *Abschätzung des bestehenden Verkaufsflächenzusatzbedarfs***

Unter Berücksichtigung der raumordnerischen Zentralitätsvorgaben, des regional bestehenden Einzelhandelsbesatzes und Kaufkraftpotentials, des in der betreffenden Stadt bereits erreichten Ausstattungsgrades mit Einzelhandelseinrichtungen bzw. der Höhe der (sortimentsspezifisch) bereits erreichten Kaufkraftbindungsquote sowie der Bevölkerungsentwicklung in der Standortgemeinde und ihrem Umland sollte eine Abschätzung erfolgen, ob und ggf. in welcher Höhe - für die Gesamtgemeinde, aber auch für einzelne Gemeindeteile - ein Verkaufsflächenzusatzbedarf besteht. Dies ist aus der Bilanzierung der regionalen bzw. der innergemeindlichen Kaufkraftzu- und -abflüsse herzuleiten. Die Aussagen zum Verkaufsflächenpotential können prinzipiell auch differenziert nach Standortlagen, nach Betriebstypen oder nach Branchen bzw. Sortimenten getroffen werden. Bei entsprechend feingliedriger Analyse ist es möglich, ein sehr detailliertes Planungsleitbild (für die kommenden 5 bis maximal 10 Jahre) zu entwerfen, in welchem Umfang künftig zusätzliche Verkaufsflächen bestimmter Sortimentsschwerpunkte an bestimmten Orten des Stadtraums von bestimmten Betriebstypen realisiert werden sollen. Insofern ist ein auf den Raum umgelegtes quantitativ und qualitativ differenzierendes Mengengerüst für die Einzelhandelsfunktion vorzuschlagen. Dabei liegen die Schranken etwaiger Wachstumsvorstellungen für zusätzliche Verkaufsflächen einerseits in der ökonomischen Tragfähigkeit (ungebundener bzw. attrahierungsfähiger Kaufkraftmantel, Konkurrenzintensität) und andererseits in der Verträglichkeit mit intraurban und regional bereits bestehenden Angeboten im Hinblick auf die Eintrittsmöglichkeit städtebaulich negativer Effekte für die Zentren.

#### **8.2.1.6      *Zusammenfassende Interpretation und Entwurf von Handlungsmöglichkeiten***

Nach den thematisch voneinander separierten Einzelanalysen, die oben aufgezeigt wurden, sollte das Einzelhandelsgutachten mit einer zusammenfassenden Interpretation, welche die festgestellte Lage ganzheitlich beschreibt, auf problematische Sachverhalte hinweist und ggf. auch erste Wege zu deren Behandlung zeigt, schließen. Es ist auch denkbar, das Gutachten so breit zu beauftragen, daß der städtischen Planungsverwaltung von externer Seite bereits detaillierte Handlungsempfehlungen unterbreitet werden und als Grundlage für den weiteren Erarbeitungsprozeß des betreffenden Einzelhandelszentrenkonzepts dienen.

Wichtig ist, daß zum Schluß noch einmal in einer Gesamtschau die wesentlichen Strukturen und Entwicklungen problemorientiert herausgearbeitet werden. Insbesondere kommt es darauf an, daß die räumliche Einzelhandelsverteilung und der Grad ihrer Übereinstimmung mit verfolgten Planungszielen (siedlungsstrukturelle Entwicklung, Nah-/Versorgungsziele) thematisiert wird, daß die Profilierungsstärken und -schwächen der Gesamtstadt und ihrer einzelnen Zentren bzw. Einzelhandelsstandorträume (branchenspezifische Zentralitäten innerhalb der Stadt und gegenüber Umlandgemeinden) herausgestellt werden und daß der Anteil des großflächigen Einzelhandels an alledem deutlich wird.

Ist eine empirische Untersuchung der örtlichen Einzelhandelslandschaft in der vorgeschlagenen Art und Weise durchgeführt worden, so sind damit alle notwendigen Bezugspunkte geschaffen, die für ein Einzelhandelsmonitoring als laufende Prozeßkontrolle und für die Gesamt-Evaluation notwendig sind. Hierzu ist nach drei, spätestens nach fünf Jahren eine Wiederholungsuntersuchung durchzuführen, welche die eingetretenen Veränderungen der Merkmale, die für die Erstanalyse ausgewählt wurden, feststellt.

### **Nennung verbindlicher Ansprechstellen und Verbreitung**

Die schriftliche Niederlegung des ausgearbeiteten Einzelhandelszentrenkonzepts sollte nicht ohne eine Übersicht der verantwortlichen Stellen und der Mitarbeiter, die in der Verwaltung sowie bei den beteiligten Kooperationspartnern mit der Sache betraut sind, abschließen. Die gedruckte Endfassung, in der die wichtigsten Aussagen prägnant mit Hilfe von Kartenmaterial visualisiert werden, ist zentraler Baustein der Kommunikationspolitik innerhalb der planerischen Gesamtaufgabe und sollte daher dem Adressatenkreis offensiv zugänglich gemacht werden. Deshalb sollte auch eine Kurzfassung in hoher Auflage hergestellt werden, welche über die wichtigsten Inhalte Auskunft gibt, um die einschlägigen Akteure in der Einzelhandels-, Immobilien- und Finanzwirtschaft, aber auch die ansässigen Kaufleute und die interessierte Bevölkerung zu informieren. Trotzdem sollte auch eine ausreichend große Anzahl von Exemplaren der Langfassung kostenfrei für die Öffentlichkeitsarbeit vorgehalten werden, um ggf. auch einen weitergehenden Bedarf nach detaillierten Informationen, wie er z.B. seitens der Kommunen im regionalen Umfeld oder von Gewerbemaklern und Expansionsmitarbeitern der Handelskonzerne zu erwarten ist, begegnen zu können. Die Verbreitung des Einzelhandelszentrenkonzepts sollte aber auch dem Planungsmarketing nach „Innen“ dienen und insofern auch sämtliche Verwaltungsstellen sowie die Stadtpolitik in der eigenen Gemeinde einbeziehen.

Die Kosten für eine solche Publikation sollten nicht gescheut und von vornherein in der Projektkalkulation berücksichtigt werden. Ohnehin werden sie in dem Maße gering zu halten sein, wie für ihre Verbreitung die Möglichkeiten elektronischer Kommunikation - Intranet der Stadtverwaltung, Veröffentlichung des Volltextes auf den städtischen Internetseiten, Online-Versand als elektronisches Dokument, Versand als CD-ROM - eingesetzt werden. Wenn ein Einzelhandelsgutachten beauftragt wurde und - was als nahezu unvermeidlich erscheint - daraus entstammende Inhalte in der publiquen Version des Einzelhandelszentrenkonzepts wiedergegeben werden sollen, kommt es voraussetzend darauf an, daß die Stadt bei der Auftragsvergabe mit dem Gutachter ein entsprechendes Verfügungs- bzw. Publikationsrecht vertraglich vereinbart hat. Dies sollte auch die Übereignung der Urdaten umfassen, damit diese für weitergehende eigene Zwecke der Stadt, etwa für zusätzliche statistische Auswertungen oder als Grundstock für ein (einzelhandelsspezifisches) Raumbewachungssystem, zur Verfügung stehen.

In der Summe aus realistisch gesetzten Zielen, geschickter Kombination der vorhandenen Instrumente, stringent ausgewählten Maßnahmen sowie einer beharrlichen und gegen etwaige Versuchungen standhaften Umsetzungsarbeit bzw. Genehmigungspraxis, die von einem aktiven und aktivierenden Planungsmarketing flankiert wird, sollte dem Anliegen einer räumlichen Steuerung der örtlichen Einzelhandelsentwicklung nach Beispiel des hier unterbreiteten Entwurfs der wünschenswerte Erfolg beschieden sein.

## 9 Fazit und Ausblick

Da Planung Handlung ist und Handlung vorbereitet, berührt ein besonderes Planungswissen die Frage nach dem „Wie“, also danach, mit welchen Mitteln (Techniken, Methoden, Instrumente) eine bestimmte angestrebte Situation erreicht, ein Veränderungsprozeß bewirkt werden kann (vgl. Bechmann, 1981:115). Im vorliegenden Zusammenhang wurde diese Frage nach dem „Wie“ auf das derzeit in der Praxis besonders beachtete Handlungsfeld der räumlichen Einzelhandelsplanung bezogen. Insofern lag das zentrale Erkenntnisinteresse (Kapitel 2.4.2) der vorliegenden Untersuchung darauf, anhand der Analyse von Fallbeispielen aus der Planungspraxis Hemmnis- und Akzelerationsfaktoren sowie Handlungselemente, die für die planerische Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung in deutschen Großstädten erfolgskritisch sind, zu filtern (Kapitel 7) und zu einem idealtypischen Entwurf eines hier so genannten Einzelhandelszentrenkonzepts zusammenzufügen (Kapitel 8). Dies sollte vor dem Hintergrund ergänzender und ggf. kontrastierender Erkenntnisse aus dem Literaturstudium über den materiellen Gegenstand, auf den die Planungsbemühungen abzielen (Kapitel 4), über die - bislang noch eher dürftige - Rezeption der Thematik in der planungswissenschaftlichen Debatte (Kapitel 5 und 6) sowie über die mit den einschlägigen Rechtsquellen verfügbaren verbindlichen Steuerungsinstrumente (Kapitel 6) geschehen.

Mit dem Entwurf eines eigenen Einzelhandelszentrenkonzepts, das auf der systematischen Deskription und Analyse der in der Planungspraxis bislang in großer Bandbreite bestehenden Ansätze zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung beruht, sollte insgesamt ein Beitrag dazu geleistet werden, ein gegenwärtig virulentes Problem künftig besser zu lösen als bisher. Mit der Frage nach den bisherigen Existenzformen, Wirkungsweisen und Erfolgen von solchen Planungsansätzen hat sich gezeigt, das bis heute offensichtlich weder ein Standard für einen solchen Planungsansatz besteht, noch Erkenntnisse generiert wurden, die vom einzelnen Planungsfall und von den entsprechend getätigten Erfahrungen abstrahieren und insofern eine gewisse Verallgemeinerung zulassen bzw. Hinweise auf die „Best Practice“ geben. Daher durfte von einem bislang in Planungspraxis und Planungsforschung gleichermaßen unbefriedigtem Informationsbedarf ausgegangen werden. Wie die inhaltlichen und methodischen Defizite der analysierten Fallbeispiele unterstrichen haben, ist dieser Informationsbedarf innerhalb der Planungspraxis keineswegs nur bei solchen Städten zu vermuten, die in diesem Planungsfeld noch keine expliziten Anstrengungen unternommen haben. Vielmehr muß angesichts der vielen, teils gravierenden Mängel und wegen der nicht seltenen Verletzung selbst einfachster planungsmethodischer Grundsätze, die bei der Untersuchung der Beispielfälle hervortraten, ein Defizit an Kenntnissen angenommen werden, so daß auch diesen Städten ein Informationsbedarf unterstellt werden kann.

Leider konnte diesem Informationsbedarf nicht in der Art und Weise entsprochen werden, wie dies ursprünglich beabsichtigt war: Die empirische Analyse der Einzelhandelsplanungsansätze von 25 Fallbeispielstädten hat im Ergebnis nicht zu der erhofften Erkenntnisfülle geführt, mit deren Hilfe ein wissenschaftlich valides Bild davon hätte gezeichnet werden können, wie ein Einzelhandelszentrenkonzept geartet sein muß, damit ihm ein möglichst weitreichender Umsetzungs- und Wirkungserfolg beschieden ist. Dies scheiterte vor allen Dingen daran, daß in den Fallbeispielstädten (mit einer Ausnahme) keinerlei ernsthafte, d.h. empirisch angelegte und um Objektivierung bemühte Evaluationsanstrengungen vorgefunden werden konnten. Dazu fehlte es in der Regel allerdings auch bereits an den Voraussetzungen, denn vielfach

wurden die vorgeblich angestrebten Planungsziele von den Untersuchungsstädten nicht operationalisiert. Aufgrund der fast vollständigen Absenz von empirischen ex-post Analysen über eingetretene Wirkungen und wegen des Fehlens operabler Zielparameter ist es nicht gelungen, den materiellen Erfolg der für die Untersuchung ausgewählten Planungsansätze zu erfassen. Entsprechend ist es auch nicht gelungen, sein Zustandekommen, d.h. den spezifischen Beitrag einzelner Gegebenheiten zu diesem Erfolg näher zu analysieren. Daß die untersuchten Planungsansätze und die damit verbundene Verwaltungspraxis derartige Defizite aufweisen, war angesichts der starken Präsenz von Fachkräften, die in einschlägigen akademischen Disziplinen ausgebildet wurden, in den Planungsämtern der Großstädte nicht vorherzusehen.

Immerhin konnte dieser Mangel aber durch den gewählten Methodenmix zumindest so weit kompensiert werden, daß es legitim erschien, zumindest mit der Aussagekraft von Plausibilitätsüberlegungen dennoch ein Einzelhandelszentrenkonzept vorzuschlagen und zur Diskussion zu stellen. Dieses könnte dann gerade den Bezugspunkt für weiterführende Forschungsarbeiten darstellen, insbesondere auch im Hinblick auf die Wirkungsanalyse.

Nach den so gewonnenen Erkenntnissen kommt es für ein Einzelhandelszentrenkonzept insgesamt vor allen Dingen darauf an, allgemein-abstrakte Regelungen und Handlungsmechanismen festzulegen sowie nachgeordnete Planungsebenen so zu programmieren, daß einerseits eine stringente Behandlung aller auftretenden Ansiedlungsfälle von Einzelhandelsbetrieben erreicht wird und andererseits die planerische Ausweisung weiterer Baurechte für Einzelhandelsnutzungen sowie die Ausarbeitung konkretisierender Maßnahmenprogramme jenseits rechtsförmlicher Aktivitäten zielkonform erfolgt. Die Nachteile der Einzelfallbehandlung werden durch eine konzeptionell-strategisch angelegte Problembehandlung abgelöst. An die Stelle reaktiver Handlungsmuster der Verwaltung tritt ein vorausschauendes Agieren, welches die zukünftigen Verhältnisse aktiv und nach Maßgabe festgelegter Ziele - eben planvoll - zu gestalten sucht. Dabei steht der notwendigen Verhinderung unerwünschter Entwicklungen durch Nutzungsrestriktionen (Taburäume, Limitationen im Bestand, Rücknahme bestehender Einzelhandelsbaurechte) mit der gleichzeitigen Flächenqualifizierung (Entwicklungsräume für den Einzelhandel in den Zentren, ggf. auch Potentialräume für großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nicht-zentrenrelevantem Hauptsortiment in geeigneten nicht-integrierten Lagen) eine Angebotsplanung gegenüber, welche die Realisierung der angestrebten Raum- und Versorgungsstrukturen begünstigt. Beides muß seinen Niederschlag in einer entsprechenden rechtsförmlichen Umsetzung finden. Ein Arbeitsprogramm zur Anpassung der (verbindlichen) Bauleitpläne und der gegebenen Kulisse von Genehmigungsstatbeständen an die materiellen Planungsziele ist daher als integraler Bestandteil eines Einzelhandelszentrenkonzepts zwingend vorzusehen. Nicht weniger wichtig ist es, die verfolgte Planung - insbesondere im Hinblick auf ggf. vorgesehene Wachstumsziele - mit den Einzelhandelsplanungen der Städte und Gemeinden des regionalen Umkreises abzustimmen, um Insellösungen auszuschließen sowie Zielsetzungen und Maßnahmenplanungen zu vermeiden, die sich gegenseitig konterkarieren.

Im Hinblick auf die methodische Grundlegung und die instrumentelle Ausstattung sollte es zunächst selbstverständlich sein, das Einzelhandelszentrenkonzept auf Basis eines Zielsystems auszuarbeiten, das sich explizieren läßt, widerspruchsfrei ist, operationale Indikatoren benennt und auf einer aktuellen empirischen Datengrundlage beruht, zu deren Gewinnung eine Bestandsanalyse sowie eine Entwicklungs- bzw. Bedarfsprognose des Einzelhandels

jeweils unter Berücksichtigung der Angebotsseite, der Nachfrageseite und der Wettbewerbssituation in der eigenen Gemeinde, aber auch im regionalen Umfeld durchzuführen ist. Zu der Analyse- bzw. Operationalisierungsaufgabe gehört auch und gerade die Quantifizierung und Qualifizierung des Anspruchs einer wohnstandortorientierten Nahversorgung und die Identifikation der Räume innerhalb der Stadt, die diesem Kriterium (absehbar) nicht mehr genügen.

Für einen wirksamen Instrumenteneinsatz bedarf es zum einen der Erstellung einer (ortsspezifischen) Sortimentsliste, welche die einzelnen Sortimentsteile nach unterschiedlichen Zentrenrelevanzkategorien, d.h. nach unterschiedlicher Zulassungsfähigkeit allgemein- abstrakt qualifiziert. Zum anderen ist eine auf diese Kategorien bezogene Festlegung des quantitativen Umfangs von Kern- und Randsortimenten von Einzelhandelsansiedlungen notwendig, die - in Abhängigkeit ihrer Zugehörigkeit zu den ebenfalls zu bestimmenden Standortkategorien unterschiedlichen siedlungsräumlichen Integrationsgrades - gestattungsfähig sind. Darüber hinaus ist eine Vereinbarung über den maximalen Umfang der als zulässig erachteten Verkaufsfläche von Einzelhandelsbetrieben in nicht-integrierten Standortlagen zu treffen. Um den konkreten Raumbezug herzustellen, ist es in diesen Zusammenhängen wichtig, die Zentrenräume und sonstigen Standortlagen nach Maßgabe der festgelegten Kategorien siedlungsräumlicher Integration genau zu verorten und in ihrem räumlichen Umgriff trennscharf abzugrenzen. Die so entstehende räumliche Einzelhandelszentrenstruktur (Tabuflächen, Potentialflächen, Versorgungszentren unterschiedlicher Reichweite und Aufgabe usw.) muß dem übergeordneten allgemeinen Stadtstruktur- bzw. Zentrenmodell konform sein. Auch dieses ist hinsichtlich der Anzahl an Zentren sowie ihrer hierarchischen und räumlichen (Ort und Erstreckung) Positionen materiell-inhaltlich zu begründen.

Die festgelegten Zentrenbereiche sollten planungsrechtlich mit Kerngebieten, Mischgebieten oder Sondergebieten für den großflächigen Einzelhandel unterlegt werden. Mit diesen Voraussetzungen ist dann eine größen- und sortimentsbasierte Zulässigkeitssteuerung des Einzelhandels in einer sehr differenzierten und an die gegebenen Notwendigkeiten individuell anpassbaren Art und Weise möglich. Die verfolgten Zielsetzungen für die räumliche Ordnung und Entwicklung müssen allerdings für das gesamte Gemeindegebiet einen rechtsförmlichen Ausdruck finden. Dazu ist die „Inventur“ sämtlicher Bebauungspläne, insbesondere solcher, die nach alten Baunutzungsverordnungen in Kraft getreten sind, sowie die Identifizierung aller mit Einzelhandelsnutzungen vorbelasteten und daher ansiedlungsgefährdeten unbeplanten Innenbereiche notwendig. Auch bestehenden Einzelhandels-Sondergebieten für den großflächigen Einzelhandel, die ohne beschränkende Festsetzungen Rechtskraft erlangt haben, sollten besondere Aufmerksamkeit erfahren. Wo es sich nach den verfolgten Zielsetzungen als notwendig erweist, sollten die Baurechte für den Einzelhandel (vorbeugend) restriktiv zurückgenommen werden. Um möglichst kurzfristig die gewünschte Steuerungswirkung zu erreichen, ist der konsequente Einsatz der Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung (Veränderungssperre, Zurückstellung von Baugesuchen) vorzusehen. Zur Anpassung bestehender Baurechte, die in Widerspruch zum gefaßten räumlichen Ordnungs- und Entwicklungsleitbild stehen, sollten unverzüglich die entsprechenden Bebauungsplanverfahren eingeleitet werden. Faktische „Bestandssondergebiete“ sind durch Ausweisung eines Sondergebiets für großflächigen Einzelhandel mit entsprechenden Festsetzungen eng auf den status quo des gegebenen Besatzes zu begrenzen. Insgesamt sind durch Aufstellung, Ergänzung und Änderung von Bebauungsplänen alle bestehenden Schlupflöcher für Einzelhandelsansiedlungen, welche die planerische Zielsetzungen für die künftige Siedlungs- und Einzelhandelsentwicklung konterkarieren würden, zu schließen. Bei der Neujustierung der örtlichen

Kulisse an Nutzungsrechten für den Einzelhandel ist grundsätzlich auf eine konsequente Ausreizung der Möglichkeiten zur detaillierten Sortiments- und Größensteuerung von Einzelhandelsbetrieben durch den größeren Festsetzungsspielraum zu achten, der bei der Ausweisung von Einzelhandels-Sondergebieten gegenüber den übrigen Baugebietstypen besteht. Außerdem sollte die Gemeinde die Möglichkeiten einer strategischen Grundstückspolitik mit der Option, besondere privatrechtliche vertragliche Vereinbarungen zu treffen (Miethöhenbegrenzung, Branchenbesatz, Öffnungszeiten, Umfeldgestaltung usw.), ausloten und im Rahmen der verfügbaren Investitionsmittel anwenden.

Über die rechtsförmliche Steuerung hinaus erweist sich die Erarbeitung von „Zentrenpässen“ als günstig, mit denen dezentral in den Stadtteilen aufzustellende Entwicklungsprogramme vorbereitet und programmiert (Angabe von Struktur- und Entwicklungsdaten, Darlegung der Planungsziele, Hinweise auf verknüpfte Planungen und Maßnahmen anderer Ressorts usw.) werden können. Solche „Zentrenpässe“ können auch den auslösenden Impuls für selbsttragende Zentrenrevitalisierungsprozesse geben, die idealerweise mit einem Minimum an öffentlicher Beteiligung auskommen und daher hauptsächlich von der Initiative der privaten Kräfte vor Ort mit Leben gefüllt werden. Die ersten Pilotprojekte von „Business Improvement Districts“, die gegenwärtig vorbereitet werden, müssen zeigen, inwieweit solche Zentrenrevitalisierungsprozesse sogar ganz - mit Ausnahme bestimmter administrativer Dienst- und Treuhänderfunktionen - auf die aktive Beteiligung des lokalen Staates verzichten können.

Mit der Einführung eines kontinuierlichen Einzelhandelsmonitoring-Systems bzw. durch die Festlegung empirischer Wiederholungsuntersuchungen in bestimmten Zeitintervallen stehen zeitnah aktuelle Informationen über die örtliche Einzelhandelslandschaft und ihren Entwicklungsprozeß zur Verfügung. Diese sind nicht nur für das Planungsmarketing (Öffentlichkeitsarbeit, gezielte Akquiseaktivitäten, Einspeisung in ein ggf. vorhandenes allgemeines Raumbewachungssystem der Verwaltung usw.) von Nutzen, sondern sie sind auch Voraussetzung für die Erfolgskontrolle. Auf die systematische Überprüfung der Wirkungen, die in der Folge des Instrumenteneinsatzes und der Maßnahmenumsetzung eingetreten sind sowie auf deren Abgleich mit den verfolgten Zielsetzungen kann auf keinen Fall verzichtet werden. Nur mit aktuellen Daten zum Einzelhandelsbestand können die Erkenntnisse gewonnen werden, auf deren Basis sich über die Notwendigkeit und ggf. über die Art der Anpassung des Einzelhandelszentrenkonzepts im Ganzen oder in einzelnen Teilen mit der Revision von Zielen, Instrumenten oder Maßnahmen entscheiden läßt.

Auch für die Implementation der Planung innerhalb des politisch-administrativen Komplexes (Verwaltung, Rat, Ausschüsse, Fraktionen) muß mit der Schaffung geeigneter Organisations-, Verfahrens- und Kommunikationsstrukturen Sorge getragen werden. Mit der Festlegung einer adäquaten verwaltungsmäßigen Aufbau- und Ablauforganisation, welche verbindliche Verantwortlichkeiten, Informationskanäle und Handlungsrouinen festlegt, wird Friktionen im Verwaltungsprozeß vorgebeugt und eine koordinierte, somit einheitliche Bewertung und Behandlung von Ansiedlungsvorhaben des Einzelhandels sichergestellt. Insbesondere ist die Handlungsharmonisierung zwischen Planungsverwaltung und Bauordnungsbehörde wichtig. Dies kann z.B. durch die Einführung einer hochrangig besetzten, regelmäßig tagenden „Bauordnungsrunde“ erreicht werden. Die Transparenz und Reliabilität von Zulässigkeitsentscheidungen über Einzelhandelsvorhaben ist vertrauensstiftend und für die Akzeptanz des Einzelhandelszentrenkonzepts bei seinen Adressaten bedeutsam.

Um die höchstmögliche Verbindlichkeit zu erreichen, ist zum einen die Selbstbindung des Stadtrates durch den formalen Beschluß des Einzelhandelszentrenkonzepts anzustrengen und



zum anderen seine möglichst weitreichende Umsetzung in rechtsförmliche Pläne zu betreiben, für welche dann in jedem Einzelfall weitere (Aufstellungs- und Satzungs-)Beschlüsse des Stadtrats notwendig sind.

Es erweist sich in der Praxis als enorm schwierig, für die rechtsförmliche Restriktion der Ansiedlungsmöglichkeiten des Einzelhandels das Mandat der Stadtpolitik zu bekommen. Zwar ist das verfügbare Instrumentarium selbst für eine sehr individuelle und feinkörnige Regelungsgestaltung völlig ausreichend. Um es aber zur Anwendung bringen zu können, bedarf es einer beharrlichen Überzeugungsoffensive der Stadtverwaltung und idealerweise eines starken (politischen) Promotors. Aber auch wenn die Plananpassungen von der Stadtpolitik selbst eingefordert werden, kann mitunter die beschränkte Arbeitskapazität der Abteilung Bauleitplanung die (vorbeugende) Anpassung oder Aufstellung von Bebauungsplänen verhindern. Wenn der angestrebte Regelungsstandard erreicht ist, so ist es ferner wichtig, den laufenden Vollzug zu garantieren und die Nutzungsrestriktionen gegenüber den Einzelhandelsbetrieben mit regelmäßigen Kontrollen vor Ort tatsächlich durchzusetzen. Hier kommt es darauf an, die Ordnungsverwaltung mit einer Personalkapazität auszustatten, welche die Überprüfung der Geschäfte mit der wünschenswerten Kontrollichte ermöglicht. Korrespondierend zu den verschiedenen ordnungsplanerischen Maßnahmen muß das Einzelhandelszentrenkonzept auch Maßnahmen zur Realisierung einer offensiven Akquisepolitik und einem aktiven, zielgruppenbezogenen Standortmarketing entwickeln.

Aus den bereits oben genannten Gründen konnten mit der vorliegenden Untersuchung keine validen Erkenntnisse darüber gewonnen werden, welcher Wirkungserfolg den Lösungen der Planungspraxis zum Umgang mit dem Einzelhandel bislang beschieden war. Einzelne Aspekte sprechen aber dafür, daß es derzeit noch als Gewinn gewertet wird, wenn - im hohen Aggregat - auch nur eine Verlangsamung unerwünschter Prozesse erreicht werden kann. Hierin kommt aber möglicherweise gerade zum Ausdruck, daß die bisherigen Planungsansätze zu wenig systematisch, restriktiv und umsetzungskonsequent waren. Allerdings darf deren Erfolg nicht alleine auf der primär bedachten materiellen Wirkebene gesucht werden. Vielmehr ist daneben auch ein positiver, zunächst nur mittelbarer Prozeßeffect unter den Beteiligten zu positiv zu berücksichtigen, der in der jeweiligen Planungsgemeinde die Bewußtseinsbildung in der Sache sowie die Vernetzung unter den involvierten Akteuren begünstigt.

Insgesamt zeigte sich, daß zahlreiche der untersuchten Einzelhandelsplanungsansätze die Anforderungen substantiell nicht erfüllen konnten, die als Voraussetzungen planerischen Handelns im Sinne einer zielorientierten Herbeiführung gewünschter Zukunftszustände (vgl. Kapitel 2.1.2.2) anzusehen sind. So ist der Planungspraxis, soweit sie durch die ausgewählten Fallbeispielstädte repräsentiert wird, in ihrem Bemühen um die Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung ein klares handwerkliches Defizit zu bescheinigen. Andererseits ist der in der vorliegenden Untersuchung abgebildeten Planungspraxis aber zu Gute zu halten, daß zumindest das Problem in der Breite erkannt worden ist und sich auch der Wille formiert hat, geeignete Wege zu seiner Behandlung sowohl zu suchen als auch offensiv zu begehen. Dazu, daß dies zukünftig auch ohne die oben aufgezeigten Defizite geschehen kann, soll der hier unterbreitete Vorschlag eines idealtypischen Einzelhandelszentrenkonzepts beitragen.

In diesem Zusammenhang ist auf verschiedene Punkte hinzuweisen, an denen weiterführende Forschungsarbeiten anknüpfen sollten, um ergänzende und ggf. korrigierende Erkenntnisse verfügbar zu machen:

- Grundsätzlich sollte durch weitere, aber stärker in die Tiefe dringende Einzelfallstudien die praktische Planungswirklichkeit der Stadtverwaltungen im Umgang mit dem Betriebstypen- und Standortstrukturwandel des Einzelhandels noch breiter abgebildet und weiter erhellt werden. Dabei geht es ebenso um eine größere Detaillierung der einzelnen Aspekte wie um die zusätzliche Einbeziehung von Erklärungen für das einzelhandelsbezogene Handeln sowie die (Interessens-)Durchsetzungsfähigkeit von Akteuren bzw. institutionellen (Sub-)Einheiten in der lokalpolitischen Arena im weitesten Sinne.
- Ein besonderes Augenmerk etwaiger Einzelfallstudien sollte der systematischen Überprüfung der Instrumenten- und Maßnahmenwirksamkeit durch empirische Zeitreihenvergleiche solcher Merkmale gelten, die die materielle Zieldimension operational abbilden. Allem voran ist dabei die standortlagenspezifische Verkaufsflächen- und Betriebstypenentwicklung in den Blick zu nehmen.
- Weiter gilt es, eine Antwort auf die Frage zu finden, ob der Nahversorgungsanspruch auch in einem relativen Verständnis der Nähe und des Versorgungsniveaus insofern erfüllt werden könnte, daß sich beides an den tatsächlichen Bedürfnissen von verschiedenen Bevölkerungsteilen, die entlang sozioökonomischer Grenzen auch wohnstandorträumlich segregiert sind, bemißt.
- In umgekehrter Perspektive wäre bei der weiteren Aufrechterhaltung eines absoluten Nahversorgungsanspruchs mit feinkörnig verteilten Angebotsstandorten zu erforschen, wie innovative Betriebstypen des Einzelhandels geartet sein müßten, um unter den dann gegebenen Randbedingungen betriebsökonomisch erfolgreich sein zu können.
- Ferner wäre für die Planungsarbeit der Kommunen sowie für die Rechtsprechung eine Handreichung hilfreich, die im Ergebnis wissenschaftlicher Analysen darüber Auskunft gibt, welche Randsortimente (Art und Umfang im Hinblick auf Verkaufsflächen- und Umsatzanteil) typischerweise erforderlich sind, um für die unterschiedlichen Handelsbetriebstypen bzw. ganz konkret für die Betriebe der einschlägigen, überörtlich agierenden Filialsysteme die Gewinnschwelle zu erreichen.
- Die rechtswissenschaftliche Diskussion hat zu prüfen, inwieweit ergänzende bzw. klarstellende Regelungen - z.B. zur Randsortimentsproblematik - in das BauGB und/oder in die BauNVO aufgenommen werden könnten und sollten.
- Weiterer, eher von den originären Planungsdisziplinen zu deckender Forschungsbedarf besteht mit der noch unbeantworteten Frage nach den materiell und formell geeigneten Planungswegen für eine regionale Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung. Hier wären zum einen interkommunale, von den Gebietskörperschaften einer Region in Bottom-Up-Perspektive selbstinitiierte Regelungsansätze zu diskutieren. Zum anderen wäre zu untersuchen, wie eine Steuerung durch die Regionalplanung vorgenommen werden könnte. In diesem Zusammenhang wären Forschungsergebnisse hilfreich, die ex post systematisch Erklärungen, vor allem aus organisations- und handlungstheoretischer Sicht, für das bisherige Versagen der Regionalplanung bei der Steuerung der Einzelhandelsfunktion liefern, was ein bislang völlig unbestelltes Feld ist.
- Vor diesem Hintergrund erscheint insgesamt eine neuerliche Auseinandersetzung der raumforschenden Disziplinen mit der Zentralität und ihren konstituierenden Funktionen im Spannungsfeld empirischer Tatsachen und normativen Setzungen, auch und gerade in Bezug auf den Einzelhandel, erforderlich. Die Eignung zentralörtlich-hierarchischer

Siedlungsstrukturmodelle als verbindliches Leitbild für die Raumentwicklung der Regionen und innerhalb der Städte ist angesichts der Realentwicklungen in den 80er und 90er Jahren zu überprüfen. Teil davon müßte eine Standorttheorie des großflächigen Einzelhandels unter den spezifischen Randbedingungen der historischen Konstellation in dieser Phase sein. Tendenziell haben hier Markt- und Wirtschaftsmechanismen über die öffentliche Steuerung regiert (vgl. Abbildung 1-1). Insofern wurden in dieser Phase Raumstrukturen und teilfunktionale, einzelwirtschaftliche Zentralitäten produziert, die zum Ausdruck gebracht haben, zu welchem Ergebnis die Kapitalrationalität privater Investitionen führt, wenn sie sich weitgehend ungehindert von staatlichen Eingriffen Bahn brechen kann. Ebenso würde in diesem Kontext eine systematische Überprüfung notwendig sein, welche gesellschaftliche Nutzenstiftung von dem bisherigen normativ gesetzten zentralörtlich-hierarchischem Siedlungsleitbild ausgeht und welche Vorteile hierin im Vergleich zu optional denkbaren Raumorganisationsmodellen (einschließlich der Nullvariante des Verzichts auf staatliche Lenkung) bestehen. Erweisen sich aber die bislang im wesentlichen unverändert fortbestehenden normativen Ziele weiterhin als richtig für die gesellschaftliche Fortexistenz, dann ist jedoch das aufgelaufene Umsetzungs- und Vollzugsdefizit der Planungspraxis auf allen Ebenen erklärungsbedürftig.

Die vorliegende Arbeit ist voraussetzend davon ausgegangen, daß die in gültiges Recht und Gesetz gefügten Ziele und Vorgaben für die räumliche Entwicklung verbindlich sind und nicht zur Disposition stehen. Es ging hier nicht darum, eine bestimmte, wie auch immer geartete Idealvorstellung der Stadt- und Siedlungsentwicklung zu vertreten und diese als einzig richtigen normativen Maßstab zu proklamieren. Um hier für die Beibehaltung eines zentrenorientierten Systems der Raumentwicklung in Stadt, Region und Land zu plädieren, reicht im vorliegenden Zusammenhang daher ein einziger, ganz pragmatischer Grund aus: Längst hat sich der Staat bis in seine kommunalen Glieder hinein entschieden und explizit in zahlreichen, teils erst in jüngster Vergangenheit novellierten Rechtsvorschriften verbindlich festgelegt, in welcher Art und Weise sich die räumliche Entwicklung in und zwischen den Städten und Gemeinden zu vollziehen hat. Es ist daher nur konsequent, die Forderung zu vertreten, daß der mit bestehenden Gesetzen und Verordnungen vorgegebene Rechtsrahmen und der entsprechende Gestaltungsauftrag eingehalten wird. Daß gilt sowohl für die Bauwilligen als auch für die Kommunen, welche im Rahmen ihrer Selbstverwaltungshoheit die notwendigen Baurechte schaffen - und dies auch und gerade im Bereich der räumlichen Einzelhandelsentwicklung, die derzeit als besonders virulente Gestaltungskraft der Stadt- und Siedlungsstrukturen in Erscheinung tritt.

Unbeschadet davon sprechen allerdings auch viele gute materiell-inhaltliche Gründe für die Beibehaltung einer auf inter- und intraurbane hierarchische Zentrale Orte gerichteten Raumentwicklung und entsprechender Restriktionen für Einzelhandelsvorhaben. Hier mag vor dem Hintergrund der zu immer ernsterer Sorge Anlaß gebenden Umweltprobleme der Hinweis genügen, daß nach Dosch (2002:36) in den USA die Siedlungsfläche allein in den 15 Jahren zwischen 1982 und 1997 um 47 % zugenommen hat (bei einem Bevölkerungswachstum im gleichen Zeitraum von 17 %). Das kann für ein bereits dicht besiedeltes, vergleichsweise flächenkleines Land wie Deutschland weder Maßstab noch Vorbild sein, obwohl auch bei uns, die Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsflächen momentan annähernd ungebremst voranschreitet.

Sollten Staat und Gesellschaft dennoch die Notwendigkeit der Änderung des gültigen Rechtsrahmens erkennen, so steht es ihnen natürlich frei, dies in den Grenzen der Verfassung zu tun und z.B. ein neues, anders geartetes Raumordnungsmodell im Großen wie im Kleinen zu entwerfen. Die inhaltliche Bestimmung einer solchen Neuerung ist allerdings in einem breiten gesellschaftlichen Diskurs und über den politischen Prozeß mit entsprechenden Gesetzgebungsverfahren auszuhandeln, nicht aber den Individualinteressen einzelner Gruppen zu entleeren oder zu überlassen, nur weil diese möglicherweise besonders artikulationsstark sind. Solange eine solche Aushandlung und die notwendigen rechtlichen Neuerungen jedoch nicht stattgefunden haben, sind die bestehenden Regelungen zweifelsfrei gültig und daher zu akzeptieren. Nötigenfalls ist ihnen auch mit ordnungsrechtlichen Eingriffen rigide zur Durchsetzung zu verhelfen. Hier ist es vor allem die Aufgabe der Mittelbehörden, die Staatsräson auch im Feld der Raumordnung gegenüber den Kommunen aufsichtlich auszuüben, so wie es die Aufgabe der Kommunen ist, die intendierte räumliche Ordnung gegenüber den Nutzungswünschen der Privaten an ihren Grundstücken durchzusetzen. Gleichwohl sollte der Verhinderung unangepaßter Einzelhandelsansiedlungen immer auch eine Angebotsplanung gegenüberstehen, die mit positiven Gestaltungsmaßnahmen, insbesondere mit der Verbreiterung der räumlichen Standortbasis in den Zentren, die Realisierung einer zentrenorientierten Siedlungsentwicklung der Städte- und Gemeinden unterstützt.

Beides miteinander verbunden zu tun, dafür könnte die Einführung von Einzelhandelszentrenkonzepten in den Städten und Gemeinden ein geeignetes planerisches Mittel sein. In der Summe aus realistisch gesetzten Zielen, dem engagierten Umgang mit dem bestehenden Planungsrecht, der geschickter Kombination der vorhandenen Instrumente, von stringent ausgewählten Maßnahmen sowie einer beharrlichen und gegen etwaige Versuchungen standhaften Umsetzungsarbeit bzw. Genehmigungspraxis, die von einem aktiven und aktivierenden Planungsmarketing flankiert wird, sollte dem Anliegen einer räumlichen Steuerung der örtlichen Einzelhandelsentwicklung nach Beispiel des hier unterbreiten Entwurfs der wünschenswerte Erfolg beschieden sein.

In jedem Fall wird mit diesem allgemein-abstrakten Planungsschema ein systematisch angelegtes Prüfraster kritischer Fragen und Einwände verfügbar gemacht, mit dessen Hilfe planungswillige Kommunen ihre eigenen Absichten zur räumlichen Einzelhandelsplanung strukturieren und ggf. bereits vorhandene Entwürfe konfrontieren und ergänzen können. Außerdem verbindet sich mit der vorgelegten Arbeit aufgrund ihrer Breite an berücksichtigten Fallbeispielen die Hoffnung, immerhin einen Ausschnitt der Wirklichkeit an einzelhandelsbezogenen Planungsrealitäten und empirischen Raumstrukturen in deutschen Großstädten zum Ende der 90er Jahre deskriptiv erfaßt zu haben, der zwar keine Repräsentativität beanspruchen, aber doch einen charakterisierenden Gesamteindruck hinterlassen kann. Weitere Arbeiten in Forschung und Praxis werden erweisen müssen, inwieweit dieser tragfähig oder trügerisch war.

## **Verzeichnisse und Dokumentenanhang**

## Abkürzungsverzeichnis

BAG	Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V.
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BayStMLU	Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen
BayStWiVT	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie
BbodSchG	Bundesbodenschutzgesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BCDS	Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e.V.
BfLR	Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
BGF	Bruttogeschossfläche
BID	Business Improvement District
BM-Bau	Ehem. Bundesministerium für Raumordnung, Bau- und Wohnungswesen
BM-VBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BM-Wi	Ehem. Bundesministerium für Wirtschaft
B-Plan	Bebauungsplan
DHI	Deutsches Handels-Institut
DifU	Deutsches Institut für Urbanistik
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DST	Deutscher Städtetag
EG	Expertengespräch
EHl	Euro-Handels-Institut
EHZK	Einzelhandelszentrenkonzept
EKZ	Einkaufszentrum
EW	Einwohner
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau, Forschungsprogramm des BBR, vormals BfLR
FNp	Flächennutzungsplan
GE	Gewerbegebiet (BauNVO)
GfK	Gesellschaft für Konsumforschung
GG	Grundgesetz
GI	Industriegebiet (BauNVO)
GMA	Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung
GO	Gemeindeordnung
HDE	Hauptverband des Deutschen Einzelhandels
HGZ	Handels- und Gaststättenzählung
HWK	Handwerkskammer
IfH	Institut für Handelsforschung der Universität Köln
IHK	Industrie- und Handelskammer
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen
IzR	Informationen zur Raumentwicklung
LBE	Landesverband des Bayerischen Einzelhandels e.V.
LEH	Lebensmittel-Einzelhandel
LEP	Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen
LEPro	Landesentwicklungsprogramm Nordrhein-Westfalen
MASSKS-NW	Ehem. Nordrhein-Westfälisches Ministeriums für Arbeit, Soziales, Stadtentwicklung, Kultur und Sport
MBLU-MV	Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern
MB-NW	Ehem. Nordrhein-Westfälisches Ministerium für Bauen und Wohnen
MI	Mischgebiet (BauNVO)
Min	Minuten
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MSWKS-NW	Nordrhein-Westfälisches Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport
MSKS-NW	Ehem. Nordrhein-Westfälisches Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport
NWStGB	Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund
o.J.	Ohne Jahresangabe
o.S.	Ohne Seitenangabe
OB	Oberbürgermeister
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht

Pkm	Personenkilometer
PlanV	Planzeichenverordnung
Rdnr.	Randnummer
ROB	Raumordnungsbericht
ROG	Raumordnungsgesetz
SO	Sondergebiet (BauNVO)
SPNV	Schienen-Personennahverkehr
ViZ	Verkehr in Zahlen

## Abbildungsverzeichnis

		Seite
Abbildung	1-1 Standortprägende Bedeutung von Einzelhandelsakteuren im zeitlichen Vergleich	11
Abbildung	2-1 Schema der Adaption der Zentrale-Orte-Theorie durch die Raumplanung	33
Abbildung	2-2 Einbettung der gewählten Thematik in den Problem- und Handlungskomplex der kommunalen Ebene	36
Abbildung	2-3 Stellung von Einzelhandelszentrenkonzepten innerhalb des kommunalpolitischen Komplexes	47
Abbildung	2-4 Betrachtungsperspektive des konkreten Forschungsgegenstands	50
Abbildung	3-1 Betriebstypensystematik des Einzelhandels	80
Abbildung	4-1 Verkaufsflächenentwicklung in Deutschland 1950-2010	93
Abbildung	4-2 Strukturwandel des westdeutschen Einzelhandels 1980-2010: Marktanteile nach Betriebstypen	95
Abbildung	4-3 Jahresnettozunahme der Verkaufsfläche in Deutschland 1989 bis 1998	96
Abbildung	4-4 Verkaufsflächenbestand ausgewählter Städte 1993 und 1999	97
Abbildung	4-5 Entwicklung von Anzahl und Verkaufsfläche großflächiger Einzelhandelsbetriebe 1987 bis 1997 im Ruhrgebiet	98
Abbildung	4-6 Verkaufsfläche der großflächigen Einzelhandelsbetriebe in Dortmund nach Betriebstypen 1987 und 1997	98
Abbildung	4-7 Räumliche Lage der großflächigen Einzelhandelsbetriebe (Verkaufsfläche) in Dortmund nach Betriebstypen 1997	100
Abbildung	4-8 Stadträumliche Verteilung der Einzelhandelsverkaufsfläche in Köln 1996 – Prozentanteil verschiedener Standortlagen an der Gesamtverkaufsfläche	101
Abbildung	4-9 Standortwunsch und Standortwahl des großflächigen Einzelhandels in Dortmund 1996	102
Abbildung	4-10 Räumliche Verteilung der Verkaufsflächen in vier ausgewählten Großstädten differenziert nach Innenstadt und übriger Stadt	102
Abbildung	4-11 Anteil der Verkaufsflächen in unterschiedlichen Standortlagen am Gesamtbesatz von 21 Untersuchungsgemeinden im östlichen Ruhrgebiet 1999	104
Abbildung	4-12 Standorte / Lage der großflächigen Einzelhandelsbetriebe (Verkaufsfläche) im Ruhrgebiet nach Betriebstypen in der Entwicklung 1987 bis 1997	105
Abbildung	4-13 Anteil verschiedener Standortlagen an der Gesamtverkaufsfläche großflächiger Einzelhandelsbetriebe im Ruhrgebiet 1987 und 1997	105
Abbildung	4-14 Verkaufsraumfläche in Mecklenburg-Vorpommern nach Standortlage 1990 und 1996	106
Abbildung	4-15 Verkaufsfläche innerhalb von Ladengeschäften in den Neuen und Alten Bundesländern nach örtlicher Lage 1993	108
Abbildung	4-16 Durchschnittliche Anteile unterschiedlicher Standortlagen an der örtlichen Gesamtverkaufsfläche nach Stadtgrößenklassen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre in Deutschland	109
Abbildung	4-17 Veränderung der fahrtzweckspezifischen Verkehrsleistung des MIV zwischen 1976 und 1997	119
Abbildung	4-18 Veränderung der Verkehrsleistung zu Einkaufszwecken nach Verkehrsmitteln zwischen 1976 und 1997	119
Abbildung	4-19 Veränderung des Anteils der Verkehrsbereiche an der Verkehrsleistung zum Zwecke des Einkaufens 1976 bis 1997	120
Abbildung	4-20 Geändertes Verbraucherverhalten	124
Abbildung	4-21 Die Polarisierung der Märkte in Deutschland	127
Abbildung	4-22 Das kombinierte sozialökonomische Grundmodell für den Einzelhandel	135
Abbildung	4-23 Zielsystem von Einzelhandelsunternehmen unter besonderer Berücksichtigung der Marketingziele	138
Abbildung	4-24 Zusammenhang zwischen betrieblichem und räumlichem Strukturwandel des Einzelhandels im Gedankenmodell	145
Abbildung	4-25 Ergebnis und Zusammenhang des betrieblichen und räumlichen Strukturwandels des Einzelhandels am Beispiel der Nahversorgung	148
Abbildung	4-26 Wirkungszusammenhänge bei der Ansiedlung eines Verbraucher- / Fachmarktes	149
Abbildung	4-27 Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der jeweiligen Gesamtfläche innerhalb unterschiedlicher Raumkategorien in Deutschland 1997	151
Abbildung	4-28 Tägliche Umwidmung von Freifläche in Siedlungsfläche in Deutschland im Jahr 1999	152
Abbildung	4-29 Entwicklung der Zahl der Lebensmittelgeschäfte nach Betriebsformen 1961-1997	169
Abbildung	4-30 Anzahl der Gemeinden mit geringem Ladenbesatz in Bayern 1985 und 1993	170



		Seite
Abbildung	4-31 Modell zur Veränderung der Standortstruktur des Einzelhandels zwischen Ende der 60er und Ende der 90er Jahre	170
Abbildung	5-1 Rangplätze ausgewählter Problembereiche in den DIfU-Städteumfragen 1979-2000	203
Abbildung	5-2 Entstehungsjahre heute gültiger kommunaler Planwerke	207
Abbildung	5-3 Entstehungsjahre heute gültiger räumlicher Leitbilder	212
Abbildung	5-4 Normative Planungsvorstellung zur Zentren- und Siedlungsstruktur Dortmunds als Grundlage für den Flächennutzungsplan von 1985	226
Abbildung	6-1 Allgemeines Planungsmodell	238
Abbildung	6-2 Grobelemente von Einzelhandelszentrenkonzepten	248
Abbildung	6-3 Orientierungsschema zur baurechtlichen Zulässigkeit von unterschiedlichen Einzelhandelsbetrieben in den Baugebietstypen der BauNVO 1990 soweit dort als allgemein oder ausnahmsweise zulässig normiert	267
Abbildung	7-1 Strukturmodell der Stadtteilentwicklungsplanung in Münster	395
Abbildung	7-2 „B-Plan-Inventur“ am Beispiel Würzburgs	440
Abbildung	7-3 Beispiel Zentralsystem Mülheim / Ruhr	504
Abbildung	7-4 Merkmalsbereiche und Parameter der räumlich-sachlichen Abgrenzung von Zentren(typen) und zur Festsetzung ihrer hierarchischen Ordnung	512
Abbildung	7-5 Merkmale und Typisierung der funktionalen Zentrenausstattung	516
Abbildung	7-6 Zentrumsbereich des Stadtteils Gievenbeck (St. Michael) in Münster	521
Abbildung	7-7 Erdgeschoßnutzung in der Innenstadt von Osnabrück	525
Abbildung	7-8 Intensitätsindex der für Hauptgeschäftsbereiche typischen Nutzungen pro Gebäude in der Innenstadt von Osnabrück	526
Abbildung	7-9 Ausweisung einer 20 m-Abstandszone um sämtliche Einzelhandelsnutzungen sowie Entfernungsringe zum Neumarkt (ÖPNV-Knoten) in der Innenstadt von Osnabrück	528
Abbildung	7-10 Elemente eines attraktiven Stadtteilzentrums	567
Abbildung	7-11 Elemente und Arbeitsablauf des Einzelhandelszentrenkonzepts Mannheim	587
Abbildung	7-12 In der Stadtverwaltung einzurichtende Informations- und Organisationsstrukturen zur Handlungskoordination gegenüber ansiedlungswilligen Einzelhandelsvorhaben	598
Abbildung	8-1 Vorschlag eines idealtypischen Einzelhandelszentrenkonzepts	649

## Tabellenverzeichnis

		Seite
Tabelle	2-1 Verteilung der 84 Großstädte nach Bundesländern - länderspezifische Auswahlquoten und Abweichung von der Idealquote bei 25 ausgewählten Beispielstädten	73
Tabelle	2-2 Verteilung der 84 Großstädte nach Stadtgrößenklassen - länderspezifische Auswahlquoten und Abweichung von der Idealquote bei 25 ausgewählten Beispielstädten	74
Tabelle	2-3 Zuordnung grundsätzlich als Beispiel geeigneter Städte auf die Quoten	76
Tabelle	2-4 Übersicht der prioritär aufzunehmenden Fallbeispiele	76
Tabelle	3-1 Konsumgewohnheiten nach Güterkategorien im Jahr 1970	86
Tabelle	4-1 Bevölkerungsverteilung und Siedlungsstruktur im Jahr 1993	113
Tabelle	4-2 Bevölkerung, Beschäftigte sowie Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Agglomerationen Westdeutschlands 1996, 1995 bzw. 1993 und Veränderungen gegenüber 1980 (differenziert nach Kreistypen)	114
Tabelle	4-3 Bevölkerung, Beschäftigte sowie Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Agglomerationen Westdeutschlands 1996, 1995 bzw. 1993 und Veränderungen gegenüber 1980 (differenziert nach Gemeindetypen ohne West-Berlin)	115
Tabelle	4-4 Käufertypologie	130
Tabelle	4-5 Merkmale wichtiger Betriebsformen des nicht-agglomerierten stationären Einzelhandels in Deutschland	139
Tabelle	4-6 Standorttypologie	142
Tabelle	4-7 Standortpräferenzen und Marktbedeutung wichtiger Betriebsformen des Einzelhandels	143
Tabelle	4-8 Marktgängige bzw. nachgefragte Grundstücksgrößen für verschiedene Betriebstypen des Einzelhandels	157
Tabelle	4-9 Relation der Geschäftsfläche zur Parkfläche bei großflächigen Einzelhandelsbetriebs-typen	157
Tabelle	4-10 Stellplatzangebot von Einkaufszentren	158
Tabelle	4-11 Stellplatzangebot ausgewählter Einzelhandelsgroßbetriebe	158
Tabelle	4-12 Stellplatzangebot der Geschäftstypen des Lebensmitteleinzelhandels 1988	158
Tabelle	4-13 Von großflächigen Einzelhandelsbetrieben erzeugtes Verkehrsvolumen - Übersicht	167
Tabelle	5-1 Zentrentypologie und Entwicklungsperspektiven für Zentren	185
Tabelle	5-2 Ausstattungskatalog für Zentren in der Stadt Essen – planerische Anspruchsposition der Stadtentwicklungsplanung 1978	221
Tabelle	6-1 Durch Begehung festgestellte Randsortimente in Freiburger Bau- und Heimwerker-märkten sowie Gartencentern 1997	295
Tabelle	6-2 Randsortimente ausgewählter großflächiger Einzelhandelsbetriebe	295
Tabelle	6-3 GMA-Vorschlag Verkaufsflächenabgrenzung für Randsortimente	296
Tabelle	7-1 Nominelle Varianz der untersuchten Planungsansätze	344
Tabelle	7-2 Im Kern untersuchte Planungsansätze der Städte	345
Tabelle	7-3 Ausgangsinformationen	350
Tabelle	7-4 Verkaufsflächenbesatz und -entwicklung in den Untersuchungsstädten	354
Tabelle	7-5 Primärer materieller Handlungsanlaß	355
Tabelle	7-6 Selbstverständnis / Anspruchsposition	357
Tabelle	7-7 Allgemeine Grundintention	358
Tabelle	7-8 Typenbildung nach den Merkmalen „Selbstverständnis“ und „Grundintention“	359
Tabelle	7-8a Nominelle Verwendungsabsicht	363
Tabelle	7-9 Nominell verlautbarte Oberziele	366
Tabelle	7-10 Einzelziel Angebotsquantität	370
Tabelle	7-11 Räumliche Einzelziele – Aussagen für spezifische Raum- und Standorttypen	370
Tabelle	7-11a Betriebstypenspezifische Einzelziele	374
Tabelle	7-11b Sortimentsspezifische Einzelziele	377
Tabelle	7-12 Verbrauchergruppenspezifische Einzelziele / Nahversorgung	380
Tabelle	7-13 Nominell geäußerte bauflächenspezifische Einzelziele	382
Tabelle	7-14 Typenbildung nach der instrumentellen Strategie	387
Tabelle	7-15 Konstrukte unterschiedlicher Verbindlichkeitsentfaltung	389
Tabelle	7-16 Operationalisierung der Nahversorgung	393
Tabelle	7-17 Bewertungsmaßstab der Nahversorgungssituation in Stuttgart	398
Tabelle	7-18 Sortimentsqualifizierung	406
Tabelle	7-19 Sortimentslisten im Vergleich	409
Tabelle	7-20 Unterschiedliche Begrifflichkeiten und Kategorienanzahl in Sortimentslisten	413
Tabelle	7-21 Festlegung der Kern- und Randsortimente	418

		Seite
Tabelle	7-22 Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben nach dem Zentrenkonzept von Mülheim / Ruhr	422
Tabelle	7-23 Unterschiedlicher Umfang gestattungsfähiger Randsortimente in Abhängigkeit des gewählten Regelungsmechanismus <sup>4</sup> anhand eines fiktiven Beispiels	425
Tabelle	7-24 Bestimmung des Verkaufsflächen-Erweiterungspotentials	433
Tabelle	7-25 Einzelhandelsentwicklung bzw. -besatz im Beobachtungs- sowie Prognosezeitraum	436
Tabelle	7-26 Baurechtsanalyse („B-Plan-Inventur“) als Bestandteil des Planungsansatzes	439
Tabelle	7-27 Einzelhandelsspezifische Aufstellung bzw. Aktualisierung von Bebauungsplänen	445
Tabelle	7-28 Anwendung von Sortiments- und Größenbeschränkungen als Instrumente der verbindlichen Bauleitplanung	452
Tabelle	7-29 Aufnahme der vorgesehenen Zentrenbereiche bzw. als solche explizit statuerter Kern- und Mischgebiete in den Flächennutzungsplan	459
Tabelle	7-30 Zielkatalog für Stadtzentrum sowie Stadtteil- und Nahversorgungszentren in Leipzig	476
Tabelle	7-31 Auszug aus dem Zentrenpass für das C-Zentrum „Lindenauer Markt“ in Leipzig	477
Tabelle	7-32 Ausstattungprofil Karlsruher Zentren mit zentrenrelevanten Einrichtungen	495
Tabelle	7-33 Grobtypisierung von Stadtteilzentren in Freiburg	498
Tabelle	7-34 Zentrentypen in Freiburg	498
Tabelle	7-35 Planungsmodell für die Versorgungszentren der Stadt Witten	500
Tabelle	7-36 Anforderungen an Versorgungszentren verschiedener Stufe in Witten	501
Tabelle	7-37 Bevölkerungskriterium und Zentralsystem	502
Tabelle	7-38 Anforderungen an städtische Zentren – Idealprofil Einzelhandelsparameter	519
Tabelle	7-39 Verfahrensablauf zur räumlichen Abgrenzung von Zentren am Beispiel Münsters	520
Tabelle	7-40 Anzahl der Zentren und Hierarchiestufen sowie der Bereiche besonderer Natur in den planerischen Zentrenmodellen der Fallbeispielkommunen soweit feststellbar	533
Tabelle	7-41 Zentralspektren der Beispielskommunen	538
Tabelle	7-42 Zentrentypologie innerstädtischer Zentren - Charakteristika	540
Tabelle	7-43 Entwicklungsbereiche	544
Tabelle	7-44 Allgemeiner Erfolg des jeweiligen Einzelhandelszentrenkonzepts in der Eigeneinschätzung beteiligter Planungsexperten	601
Tabelle	7-45 Vergleich der relativen Verkaufsflächenanteile und der absoluten Verkaufsflächenentwicklung der unterschiedlichen Standortlagen 1984 bis 1999 in Freiburg	603
Tabelle	7-46 Vergleich der relativen Umsatzanteile und der absoluten Einzelhandelsumsatzentwicklung der unterschiedlichen Standortlagen 1984 bis 1999 zu jeweiligen Preisen in Freiburg	603
Tabelle	7-47 Entwicklung der Anteile des zentrenrelevanten und nicht-zentrenrelevanten Einzelhandelsangebots an peripheren Standorten von 1984 bis 1999 nach Verkaufsflächenumfang in Freiburg	604
Tabelle	7-48 Entwicklung der Anteile des zentrenrelevanten und nicht-zentrenrelevanten Einzelhandelsangebots an peripheren Standorten von 1984 bis 1999 nach Umsatz in Freiburg	604
Tabelle	7-49 Feststellung quantitativer Steuerungseffekte in der Realentwicklung der örtlichen Einzelhandelsstruktur seit Implementation des jeweiligen Einzelhandelsplanungsansatzes	607
Tabelle	7-50 Konsequenz der Anwendungspraxis von Einzelhandelszentrenkonzepten in der Einschätzung beteiligter Planungsakteure	615
Tabelle	8-1 Parameter zur Beschreibung der Angebotssituation des örtlichen Einzelhandels	662

## Literaturverzeichnis

- Acker, Heike, 1995: Bürobetriebe und Stadtentwicklung in Berlin. Entwicklungen in Berlin unter besonderer Berücksichtigung der Immobilienbranche. Berlin. = Berliner Geographische Studien, Bd. 42.
- Acocella, Donato/Kemnitz, Götz, 1998: Funktionssicherung für Innenstadt und Stadtteile durch das Märkte- und Zentrenkonzept Freiburg. In: IzR, H. 2/3-1998, S. 153-160.
- Adrian, Luise/Junker, Rolf et al. 1998: Entwicklung städtischer Zentren im internationalen Vergleich. Sondergutachten zu Beispielen aus dem europäischen Ausland. Kurzfassung. Gutachten im Auftrag des BM-Bau im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfelds „Zentren“. Bonn. = Arbeitspapiere des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, H. 5-1998.
- Albers, Gerd, 1993: Stadtentwicklungsplanung. In: Roth, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), 1993: Kommunalpolitik. Bonn. S. 398-410.
- Albers, Gerd, 2. durchgesehene und ergänzte Auflage 1992: Stadtplanung - Eine praxisorientierte Einführung. Darmstadt.
- Aldi Nord 2001: Prinzip der Aldi-Märkte. = Internetauftritt Aldi Nord unter [http://www.aldi-essen.de/PRINZIP\\_NEU/home\\_p.htm](http://www.aldi-essen.de/PRINZIP_NEU/home_p.htm); Abfrage vom 20.03.2001.
- Alemann, Heine von, 2. Auflage 1984: Der Forschungsprozeß. Einführung in die Praxis der empirischen Sozialforschung. Stuttgart.
- Arics, Peter Parlasca, 1999: Das Eigenheim. Eine begehrte Wohnform als ökologischer Sündenfall? In: Bundesbaublatt, H. 1-1999, S. 16-21.
- ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover (Hrsg.), 1968: Die Gliederung des Stadtgebietes. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 42 / Fachserie 7 „Raum und Bevölkerung“
- ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover (Hrsg.), 1975: Methoden der empirischen Regionalforschung (2. Teil). Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 105.
- Arlt, Günter/Lehmann, Iris/Stutzriemer, Sylke, 1998: Siedlungswachstum und ökologische Folgewirkungen – methodische Untersuchungen im Regierungsbezirk Dresden. In: PlanerIn, H. 4-1998, S. 11-14.
- Avenarius, Hermann, 1995: Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Bonn. = Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 333.
- Bach, Lüder, 1978: Methoden zur Bestimmung von Standorten und Einzugsbereichen zentraler Einrichtungen. Basel/Stuttgart. = Interdisziplinäre Systemforschung, Bd. 55.
- BAG Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V. (Hrsg.), 17. Auflage 1994: Vademecum des Einzelhandels. Köln.
- BAG Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V. (Hrsg.), 5. Auflage 1995: Standortfragen des Handels. Köln.
- BAG-Handelsmagazin, H. 1/2-2001: Augenwischerei für einen Freibrief – Baunutzungsverordnung. S. 30-32.
- Bahrenberg, Gerhard, 1999: Bremen: Stadt – Stadtregion – Regionalstadt. In: Berichte zur deutschen Landeskunde, Bd. 73, H.2/3-1999, S. 245-267.
- Bahrenberg, Gerhard/Giese, Ernst, 1975: Statistische Methoden und ihre Anwendung in der Geographie. Stuttgart.
- Basten, Ludger, 1998: Die neue Mitte Oberhausen: Ein Großprojekt der Stadtentwicklung im Spannungsfeld von Politik und Planung. Basel/Boston/Berlin. = Stadtforschung aktuell, Bd. 67.
- Battis, Ulrich, 4. neubearbeitete Auflage 1999: Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht. Stuttgart.
- Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter, 1994: Baugesetzbuch – Kommentar. München.
- Batzer, Erich, 1987: Räumliche Entwicklung des Einzelhandels – Probleme für die Landesentwicklungspolitik und -planung. In: Ifo-Schnelldienst, H. 32-1987, S. 14-19.
- Batzer, Erich/Lachner, Josef/Meyerhöfer, Walter, 1991: Der Handel in der Bundesrepublik Deutschland – Strukturelle Entwicklungstrends und Anpassung an veränderte Markt- und Umfeldbedingungen. München. = Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung München e.V., Bd. 40 der „Studien zu Handels- und Dienstleistungsfragen“.

- Bauer, Petra, 1999: Großflächiger Einzelhandel im Regierungsbezirk Düsseldorf. Internetauftritt der Bezirksregierung Düsseldorf, [http://www.rpd.nrw.de/wirtschaft/foc\\_bauer.html](http://www.rpd.nrw.de/wirtschaft/foc_bauer.html), Zugriff vom 2.8.1999.
- BauGB Baugesetzbuch in der ab 01.01.1998 geltenden Fassung nach Bekanntmachung vom 27. August 1997.
- BauNVO Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990.
- BayStMLU Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, 2002: Handlungsanleitung zur landesplanerischen Überprüfung von Einzelhandelsgroßprojekten in Bayern. München.
- BayStWiVT Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie / Landesverband des Bayerischen Einzelhandels e.V. (Hrsg.), 1999: Attraktiver Einzelhandel in Bayern – ein wichtiger Partner für lebendige Innenstädte. München.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), 1999: Steuerung der Flächennutzung. = IzR-Themenheft, H. 8-1999.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), 2000: Informationen aus der Forschung des BBR, H. 5-2000.
- BCDS e.V. Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland (Hrsg.), 2003: Bündnis für Investitionen und Dienstleistungen (BID) – Die Umsetzung von BID als kommunale Selbstverwaltungsangelegenheit im Sinne von Art. 28. 2 GG. Expertise. Kevelaer.
- Bechmann, Arnim, 1981: Grundlagen der Planungstheorie und Planungsmethodik. Bern/Stuttgart.
- Becker, Hans/Beyer, Rüdiger/Göler, Daniel, 1996: Versorgung im ländlichen Raum – ausgewählte geographische Probleme des Einzelhandels im dörflichen Umfeld. In: Institut für Entwicklungsforschung im ländlichen Raum Ober- und Mittelfrankens e.V. (Hrsg.), 1996: Versorgung im ländlichen Raum – Probleme des Einzelhandels im dörflichen Umfeld. Kronach/München/Bonn. S. 13-72.
- Behrens, Karl Christian, 1965: Der Standort der Handelsbetriebe. Köln.
- Berekoven, Ludwig, 2. Auflage 1987: Geschichte des deutschen Einzelhandels. Frankfurt a.M.
- Berekoven, Ludwig, 2. überarbeitete Auflage 1995: Erfolgreiches Einzelhandelsmarketing. Grundlagen und Entscheidungshilfen. München.
- Berg, Wilfried, 1990: Einzelhandelsgroßprojekte – Planungs- und wirtschaftsrechtliche Probleme und Perspektiven. In: Wirtschaft und Verwaltung, H. 4-1990, S. 209-225.
- Bergmann, Axel/Frehn, Michael, 1997: Umweltauswirkungen großflächiger Einzelhandelsprojekte. In: UVP-Report, H. 4/5-1997, S. 239-242.
- BfLR Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.), 1996: Städtebaulicher Bericht: Nachhaltige Stadtentwicklung - Herausforderungen an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau. Bonn.
- Bienert, 1996: Standortmanagement – Methoden und Konzepte für Handels- und Dienstleistungsunternehmen. Wiesbaden.
- Birk, Hans-Jörg, 1999: Rechtsinstrumente zu Gunsten der Innenstädte. In: Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), 1999: Die Zukunft der Innenstädte. Stuttgart.
- Blatt, Lothar/von Raczeck, Gisela, 2. Auflage 1998: Wirtschaftsstandort Innenstadt und „Grüne Wiese“ - Europäische Fakten und Erfahrungen. Bonn.
- Bleyer, Burkhard, 1999: Standort- und Flächentrends bei Einzelhandelsgroßprojekten. Grenzen landesplanerischer Steuerungsinstrumentarien und Möglichkeiten konsensueller Regelungen der kommunalen Plangeber. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 2/3-1999, S. 132-142.
- Bleymüller, Josef/Gehlert, Günther/Gülicher, Herbert, 6. überarbeitete Auflage 1989: Statistik für Wirtschaftswissenschaftler. München.
- Blume, Christoph, 1999: Aktuelle Erfahrungen aus der Erarbeitung eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes. In: Bezirksregierung Düsseldorf (Hrsg.), 1999: II. Einzelhandelsforum. Dokumentation der Tagung „City – Top oder Flop?“. Düsseldorf. S. 59-67.

- BM-Bau Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) 1972: Funktionelle Erfordernisse zentraler Einrichtungen als Bestimmungsgröße von Siedlungs- und Stadteinheiten in Abhängigkeit von Größenordnung und Zuordnung. Bonn. = Schriftenreihe „Städtebauliche Forschung“ des BM-Bau, H. 03.003.
- BM-Bau Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) 1981: Gewerbeerosion in den Städten. Bonn. = Schriftenreihe „Städtebauliche Forschung“ des BM-Bau, H. 03.093.
- BM-Bau Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) 1982: Wohnumfeld und Wohnquartier aus der Sicht des Stadtbewohners. Bonn. = Schriftenreihe „Stadtentwicklung“ des BM-Bau, H. 02.030.
- BM-Bau Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) 1987: Wohnungen für die ältere Generation. Bonn. = Schriftenreihe „Bau- und Wohnforschung“ des BM-Bau, H. 04.113.
- BM-Bau Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), 1995: Nachbarschaftsladen 2000 als Dienstleistungszentrum für den ländlichen Raum. Bonn.
- BM-Bau Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), 1996: Siedlungsentwicklung und Siedlungspolitik - Nationalbericht Deutschland zur Konferenz HABITAT II. Bonn.
- BM-Bau Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), 1996b: Frauengerechte Stadtplanung. Ein Beitrag zu einer „gender-sensitiven“-Planung der Stadt. Bonn. = Schriftenreihe Forschung des BM-Bau, H. 498.
- BM-Bau Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau/Nationalkomitee (Hrsg.), 1996: Nationaler Aktionsplan zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Bonn.
- BM-Bau Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.), 1999: Verkehr in Zahlen 1999 / 28. Jahrgang. Hamburg. (Verantwortlich für den Inhalt: DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.)
- BM-Bau Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.), 2002: Bericht der Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“. Berlin.
- Bodenschatz, Harald, 2001: Europäische Stadt, Zwischenstadt und New Urbanism. In: PlanerIn, H. 3-2001. S. 24-26.
- Bökemann, Dieter, 1982: Theorie der Raumplanung. Regionalwissenschaftliche Grundlagen für die Stadt-, Regional- und Landesplanung. München et al.
- Borchard, Klaus, 1968: Orientierungswerte für die städtebauliche Planung. München.
- Borchard, Klaus, 1983: Gemeinbedarf. In: ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover (Hrsg.), 1993: Grundriß der Stadtplanung. Hannover. S. 180-199.
- Borchers, John, 1990: Verlust von wohnungsnaher Einzelhandelsversorgung aus Sicht der Bewohner - Tendenzen und Gegensteuerungsmöglichkeiten, aufgezeigt anhand eines Stadtviertels im Dortmunder Norden. Diplomarbeit am Fachbereich Raumplanung der Universität Dortmund.
- Borsdorf, Axel, 1999: Der Wandel im Handel – Das Innsbrucker Konzept eines „trade-monitoring“-Systems. In: Die Erde, H. 130, S. 67-79.
- Borsdorf, Axel/Schöffthaler, Gerhard 2000: Erzeugen Einkaufszentren Verkehr? Eine Bewertung des Einkaufsverkehrs am Beispiel nicht-integrierter Einkaufszentren im Großraum Innsbruck. In: Die Erde, H. 54-2000, S. 148-156.
- Boustedt, Olaf, 1968: Analyse und Gliederung des Stadtgebietes nach sozioökonomischen Merkmalen. In: ARL (Hrsg.), 1968: Die Gliederung des Stadtgebiets. Hannover. S. 155-183. = Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 42 / Fachserie 7 „Raum und Bevölkerung“.
- Boustedt, Olaf, 1975: Grundriß der empirischen Regionalforschung, Teil IV: Regionalstatistik. Hannover. = Taschenbücher zur Raumplanung der ARL Bd. 7.
- Brake, Klaus, 2000: Strategische Entwicklungskonzepte für Großstädte – mehr als eine Renaissance der Stadtentwicklungspläne? In: Archiv für Kommunalwissenschaft, H. 2-2000, S. 268-287.
- Brake, Klaus/Karsten, Martin, 1998: Zentren in Großstadregionen – Leistungstypen und Umsetzungschancen. In: IzR, H. 2/3-1998, S. 161-171.

- Brake, Klaus/Karsten, Martin/Schünemann, Elke, 1998: Zentren – Leistungstypen und Umsetzungschancen. Oldenburg. = Sondergutachten im ExWoSt-Forschungsfeld „Zentren“ im Auftrag der BfLR, Abschlußbericht.
- Brandes, Dieter, 1999: Konsequent einfach – Die Aldi Erfolgsstory. München.
- Breitling, Peter, 1968: Die Untergliederung von Stadtteilen nach planerischen Gesichtspunkten. In: ARL (Hrsg.), 1968: Die Gliederung des Stadtgebiets. Hannover. S. 41-74. = Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 42 / Fachserie 7 „Raum und Bevölkerung“.
- Bretschneider, Michael, 1997: Probleme der Städte aus Sicht der Stadtentwicklungsplanung. Ergebnisse der DIfU-Umfrage aus dem Jahr 1996. In: Der Städtetag, H. 1-1997, S. 3-7.
- Bretschneider, Michael, 1999: Aktuelle Probleme der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik – Das DIfU legt die 20. Ausgabe seiner jährlichen Umfrage vor. = DIfU-Berichte, H. 1-1999, S. 4-5.
- Bretschneider, Michael, 2000: Wo drückt die Kommunen der Schuh? Ergebnisse der DIfU-Panelbefragung 1999 bei kommunalen Stadtentwicklungsplanern. = DIfU-Berichte, H. 2-2000, S. 8-9.
- Bretschneider, Michael, 2001: Probleme der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik. Ergebnisse der DIfU-Umfrage 2000. = DIfU-Berichte, H. 1-2001, S. 5.
- Brösse, Ulrich, 1975: Raumordnungspolitik. Berlin/New York.
- Brückner, Christof, 1998: Großflächiger Einzelhandel - Risiken und Nebenwirkungen. In: Verwaltungsrundschau, H. 8-1998, S. 259-261.
- Brückner, Christof, 1998b: Großflächiger Einzelhandel in Rheinland-Pfalz, Hessen, Niedersachsen, Belgien und den Niederlanden. Dortmund. = Schriften des ILS, H. 139.
- Büchner, Hans, 1997: Zentrenkonzept zur Kontrolle der Entwicklung im Außenbereich. In: BfLR (Hrsg.), 1997: Nachhaltige Stadtentwicklung – Anforderungen an Städtebau, Wirtschaft und Handel. Dokumentation der Beiträge zum Kongreß in Merseburg am 27. und 28. Mai 1997 zu den Forschungsfeldern „Städtebau und Wirtschaft“ und „Zentren“ im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau. Bonn. S. 79-83.
- Bullinger, Dieter, 1984: Qualitative Untersuchungsmethoden und Forschungsökonomie. Methodenmix zur Erschließung des Forschungsfeldes und zur Vorbereitung von Transferversuchen unter zeitlichen und finanziellen Restriktionen. In: Afheldt, Heik et al. (Hrsg.), 1984: Werkzeuge qualitativer Stadtforschung. S. 153-172. Kornwestheim. = Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 3 der Robert Bosch Stiftung GmbH.
- Bundesanstalt für Arbeit, 1999: Branchenreport Einzelhandel - Im Kampf um den Kunden. = Uni Magazin - Perspektiven für Beruf und Arbeit, H. 6/1999, S. 20-24.
- Bunge, Helmut, 1970: Geplante Standorte für Einzelhandels- und Handwerksbetriebe - Die Standortplanung privater Versorgungsbetriebe in der Marktwirtschaft, insbesondere die Einplanung in neue Wohnsiedlungen. Bonn = Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, H. 85.
- Burberg, Paul-Helmuth, 1982: Mobile Versorgung in dünnbesiedelten ländlichen Räumen. Dortmund. = Kurzberichte zur Landes- und Stadtentwicklungsforschung des ILS, H. 4-1982.
- Burdack, Joachim, 2001: Die städtische Peripherie zwischen suburbanen und postsuburbanen Entwicklungen. In: Berichte zur deutschen Landeskunde, H. 2/3-2001, Bd. 75. S. 188-196.
- Clarke, Graham P., 1999: Methoden der Standortplanung im Wandel. In: Heinritz, Günter (Hrsg.), 1999: Die Analyse von Standorten und Einzugsbereichen. Methodische Grundfragen der geographischen Handelsforschung. Passau. S. 9-32.
- Czada, Peter/Tolksdorf, Michael/Yenal, Alparslan, 2. erweiterte und aktualisierte Auflage 1992: Wirtschaftspolitik – Aktuelle Problemfelder. Berlin.
- de Lange, Norbert, 2001: Standortanalyse tertiärer Nutzungen in der Innenstadt von Osnabrück - Geoinformationssysteme für Stadtforschung und Stadtplanung.
- Deiters, Jürgen/Priebs, Axel/Mensing, Klaus, 1999: Neue Zentrenkonzepte für Verdichtungsräume – vereinbar mit der Zentrale-Orte-Gliederung? Ergebnisse der Jahrestagung 1999 des Arbeitskreises „Zentralität“ der Deutschen Akademie für Landeskunde DAL und Empfehlungen für die Planungspraxis zur Sitzung des AK „Zentralität“ auf dem 52. Deutschen Geographentag am 7. Oktober 1999 in Hamburg = unveröffentlichtes Diskussionspapier.

- DIfU Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), 1977: Verbrauchermarktsiedlung - Ansiedlung von Einzelhandelsgroßbetrieben im äußeren Bereich von Städten. = Heft 4 der Arbeitshilfen des DIfU.
- DIHT Deutscher Industrie- und Handelskammertag (Hrsg.), 1998: Neues Baurecht für den Handel. Standortbestimmung nach der Baurechtsnovelle. Bonn.
- Dillinger, Klaus, 1999: Modellvorhaben Ludwigshafen – Neue Wege der Zentrenentwicklung. In: ExWoSt-Informationen 20.5-6 zum Forschungsfeld „Zentren“, S. 38-45.
- DIW-Wochenbericht 9-2000 des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin vom 2. März 2000: Weiter wachsende Bedeutung der privaten Ausgaben für den motorisierten Individualverkehr. S. 115-121.
- Döhne, Hans-Jochen/Walter, Kurt, 1999: Das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. In: PlanerIn, H.3-1999, S. 33-36.
- Dosch, Fabian, 2002: Auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Flächennutzung? In: IzR, H. 1 /2-2002. S. 31-46.
- Dosch, Fabian/Beckmann, Gisela, 1999: Siedlungsflächenentwicklung in Deutschland - auf Zuwachs programmiert. In: IzR, H. 8-1999, S. 493-509.
- Ebert, Ralf/Gnad, Friedrich/Stierand, Rainer, 1992: Informieren, Erörtern, Verhandeln – Stufen der Bürgerbeteiligung auf regionaler Ebene. In: RaumPlanung, H. 57/1992, S. 89-97.
- Eger, Rudolf, 1999: Verkehrliche Aspekte von Großeinrichtungen des Handels und der Freizeit an nicht-integrierten Standorten. In: Straßenverkehrstechnik, H. 7-1999, S. 322-328.
- Eggert, Ulrich, 1998: Der Handel im 21. Jahrhundert. Düsseldorf/Regensburg.
- EHI Euro-Handlesinstitut e.V. (Hrsg.), 1997: Handel aktuell 1997. Köln.
- EHI Euro-Handlesinstitut GmbH (Hrsg.), 2001: Handel aktuell 2001 – Struktur, Kennzahlen und Profile aus dem deutschen und internationalen Handel. Köln.
- Eimert, Katrin, 2001: Raumverträgliche Einzelhandelsentwicklung durch interkommunale Kooperation. Eine Weiterentwicklung der interkommunalen Kooperation bei der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsvorhaben (IMAGE) im Raum Niedersachsen / Bremen. Diplomarbeit an der Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund.
- Einig, Klaus, 1999: Die Bedeutung der Raumplanung für den vorsorgenden Schutz des Bodens vor Versiegelung. In: Informationen zur Raumentwicklung - IzR -, H. 8-1999, S. 535-554.
- Einig, Klaus/Siedentop, Stefan, 2000: Landschaft, nachhaltig zersiedelt. In: Garten und Landschaft, H. 3-2000, S. 13-16.
- Einzelhandelserlaß Hessen vom 20.01.2003 – Erlaß des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung: Großflächige Einzelhandelsvorhaben im Bau- und Landesplanungsrecht – Hinweise und Erläuterungen. Wiesbaden. = Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 5-2003, S. 453 ff.
- Einzelhandelserlaß NW Nordrhein-Westfalen vom 20.06.1996 – Gemeinsamer Runderlaß des Ministeriums für Stadtentwicklung, Kultur und Sport, des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr und des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen: Ansiedlung von Einzelhandelsgroßbetrieben; Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlaß). Düsseldorf. = Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen - Nr. 38 vom 20 Juni 1996. S. 922-935.
- Endemann, Peter/Müller, Guido, 1999: Baulandentwicklung am Ballungsrand. Die erklärte Abhängigkeit vom Pkw? In: Bundesbaublatt, H. 12-1999, S. 44-48.
- Erichsen, Hans-Uwe, 2. Auflage 1997: Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen. Siegburg.
- Erlenkämper, Friedel, 1996: Kommentar zur Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Bearbeitung der §§ 40-46). In: Dieckmann, Jochen/Heinrichs, Friedrich-Wilhelm (Hrsg.), 1996: Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen – Kommentar. Köln.
- Ernst, Werner/Zinkahn, Willy/Bielenberg, Walter (Hrsg.), 7. Auflage 1999 mit dem Stand der 60. Ergänzungslieferung: Baugesetzbuch – Kommentar. München.
- ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld „Nutzungsmischung im Städtebau“, Nr. 19.1-1995: Forschungsfeldkonzeption des Forschungsfeldes „Nutzungsmischung im Städtebau“ der BfLR. Bonn.



- ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld „Städte der Zukunft“, Nr. 22.1-1997: Vorstellung des Forschungsfeldes und der Modellstädte des Forschungsfeldes „Städte der Zukunft“ der BfLR. Bonn.
- ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld „Städtebau und Wirtschaft“, Nr. 5.20-1997: Berichte der Modellvorhaben im Forschungsfeld „Zentren“ der BfLR. Bonn.
- ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld „Zentren“, Nr. 20.4, 1997: Aus der Arbeit der Modellvorhaben im Forschungsfeld „Zentren“ der BfLR. Bonn.
- ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld „Zentren“, Nr. 20.5-6, 1999: Werkstattbericht zum Abschluß des Forschungsfeldes „Zentren“ der BfLR. Bonn.
- Falkenhagen, Joachim, 1996: Haushalte ohne Kraftfahrzeug. In: RaumPlanung, H. 72-1996. S. 11-15.
- Faludi, Andreas, 1973: Planning Theory. Oxford/New York/Toronto et al.
- Fickel, Franz Wilhelm, 1979: Die ökonomische Methode zur Marktgebietsabgrenzung von Einkaufszentren. In: Jahrbuch der Absatz- und Verbrauchsforschung, H. 3-1979. S. 204-225.
- Finke, Lothar, 1996: Städtebaulicher Bericht „Nachhaltige Stadtentwicklung“ – Stellungnahme aus ökologischer Sicht. In: IzR, H. 2/3-1996, S. 109-115.
- Fischer Weltatlas 1999, Frankfurt a.M.
- Flade, Antje, 1989: Mobilitätsbedingungen von Frauen. In: RaumPlanung, H. 46/47-1989. S. 179-184.
- Franz, Peter/Richert, Raimar/Weilepp, Manfred, 1997: Suburbanisierung von Handel und Dienstleistung in Ostdeutschland – Auswirkungen auf die Innenstädte und Maßnahmen der Gegensteuerung. In: Archiv für Kommunalwissenschaft, H. 1-1997, S. 48-72.
- Friedrichs, Jürgen, 13. Auflage 1985: Methoden der empirischen Sozialforschung. Opladen.
- GEDO Grundstücksentwicklungs- und Verwaltungsgesellschaft mbH & Co KG, Grünwald, 2000: Anforderungsprofil. = Internetauftritt der GEDO unter <http://www.gedo.de/files/gedo-anforderungsprofil-2000.pdf>.
- Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LePro) Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Oktober 1989.
- Geßner, Hans-Jürgen, 1982: Handelsmarketing und Raumökonomie - Räumliche Aspekte der Verbraucherversorgung. Berlin. = Schriftenreihe der FFH Forschungsstelle für den Handel, Dritte Folge Nr. 8.
- Gornig, Martin/Görzig, Bernd/Schulz, Erika, 1999: Perspektiven der Beschäftigungs- und Bevölkerungsentwicklung in Deutschland und den Bundesländern – Modellrechnungen des DIW bis zum Jahr 2010. In: IzR, H. 11/12-1999, S. 711-721.
- Grabow, Busso/Hollbach, Beate/Mittag, Klaus, 1990: Kleinräumige Einzelhandelsentwicklung im Städtevergleich: Aussagefähigkeit der Handels- und Gaststättenzählung für die Städte. Berlin.
- Greiner, Harald, 1992: Einzelhandelsgroßprojekte - Zentrenstruktur - Stadtentwicklung. In: Stadt und Gemeinde, H. 1-1992, S. 22-28.
- GuG Grundstücksmarkt und Grundstückswert, H. 6-1999, H. 1-2000 und H. 4-2000.
- Guratzsch, Dankwart, 2001: Die Wiederentdeckung der Mitte. In: Berichte zur deutschen Landeskunde, H. 2/3-2001, Bd. 75, S. 197-204.
- Güttler, Helmut/Rosenkranz, Christa, 1998: Aktuelle Herausforderungen für die Raumordnungs- und Stadtentwicklungspolitik bei der Erhaltung und Sicherung funktionsfähiger Innenstädte. In: IzR, H. 2/3-1998, S. 81-88.
- Hanisch, Jochen, 1997: Planungstheorie für die Landschaftsplanung? In: Hanisch, Jochen (Hrsg.), 1997: Beiträge zu einer aktuellen Theorie der räumlich-ökologischen Planung. Berlin. S. 157-176.
- Hanisch, Jochen, 2000: Grundlagen der Planungstheorie und Planungsmethodik für Stadt-, Regional- und Landschaftsplanung. Skript der gleichnamigen Vorlesung an der TU Berlin im Wintersemester 2000/2001.
- Hatzfeld, Ulrich, 1986: Der Einzelhandel in der Stadtentwicklung – aktuelle Probleme und Veränderungstendenzen. Expertise DASI Stadtforschung/Stadtplanung im Auftrag des BM-Bau. Dortmund.
- Hatzfeld, Ulrich, 1988: Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen - Strukturwandel und seine Bedeutung für die Stadtentwicklung. = Schriften des ILS, H. 26. Dortmund.

- Hatzfeld, Ulrich, 1996a: Die Probleme des Handels sind die Probleme der Städte - Stand, Entwicklung und Prognose der Handlungsbereiche im „Überschneidungsbereich“ zwischen Handel und Stadt. In: Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 1996: Handel in der Stadt - Handeln in der Stadt. Düsseldorf. S. 31-90.
- Hatzfeld, Ulrich, 1996b: Räumliche Steuerung der Einzelhandelsentwicklung zwischen Dürfen, Wollen und Können. In: ExWoSt-Informationen Nr. 20.2 aus dem Forschungsfeld „Zentren“ der BfLR. S. 19-23.
- Hatzfeld, Ulrich, 1997: Dauerthema großflächiger Einzelhandel. Neuer Einzelhandelserlaß des Landes Nordrhein-Westfalen. In: RaumPlanung, H. 76-1997, S. 39-44.
- Hatzfeld, Ulrich/Knop, Bernd, 1986: Fachmärkte - Eine Herausforderung für die Stadt- und Regionalplanung. In: RaumPlanung, H. 32-1986, S. 59-66.
- Hatzfeld, Ulrich/Link, Christoph, 1979: Sicherung der Lebensmittelnahversorgung als Problem der kommunalen Planung – Dargestellt am Beispiel Dortmund. Diplomarbeit am Fachbereich Raumplanung der Universität Dortmund.
- Hatzfeld, Ulrich/Roters, Wolfgang, 1998: Zentrum - Peripherie: Was sollen wir wollen oder: Spiel auf Zeit? In: IzR, H. 7/8-1998, S. 521-535.
- Häußermann, Hartmut, 1997: Was bleibt von der europäischen Stadt? In: Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie SenSUT (Hrsg.), 1997: Europäische Stadt - Auslaufmodell oder Entwicklungspotential? Dokumentation des 65. Stadtforums am 26.9.1997. = [http://www.sensut.berlin.de/SenSUT/stadtforum/65/d7beitrag\\_lbot.html](http://www.sensut.berlin.de/SenSUT/stadtforum/65/d7beitrag_lbot.html), Zugriff vom 02.05.1998.
- Häußermann, Hartmut, 2001: Die europäische Stadt. In: Leviathan, H. 2-2001, 29. Jhg., S. 237-255.
- Havekost, Carola/Junker, Rolf/Schäfer, Carsten, 1999: Funktionale Stärkung von Stadtteilzentren in Münster. Münster. = Zwischenbericht im Rahmen der Begleitforschung zur Teilnahme der Stadt Münster am Forschungsfeld „Städte der Zukunft“ des ExWoSt-Programmes, veröffentlicht als H. 2/1999 der „Beiträge zur Stadtforschung, Stadtentwicklung, Stadtplanung“ hrsgg. von der Stadt Münster.
- HDE Hauptverband des Deutschen Einzelhandels, 1999: Eintrag „Verkaufsfläche“ im HDE-Stichwortverzeichnis. = [www.einzelhandel.de/stichwort/verkauffl.html](http://www.einzelhandel.de/stichwort/verkauffl.html), Zugriff vom 17.06.1999.
- HDE Hauptverband des Deutschen Einzelhandels, 2003: Zukünftig kostenloses Kurzzeitparken in der Innenstadt. = Pressemitteilung vom 7.11.2003.
- Heeger, Dietrich, 1993: Standortbewertung nicht von der Stange – Objektbezogene Praxis der Rewe-Handelsgruppe. In: Deutsches Handelsinstitut Köln e.V. (Hrsg.), 1993: Standortpolitik des Einzelhandels. Köln. S. 92-95.
- Heil, Karolus, 2000: Stadtentwicklungsplanung und Nachhaltigkeit – Neuer Wein in alten Schläuchen? Bemerkungen über die Perspektiven eines nicht mehr ganz neuen Leitbegriffs in der Planung. In: IzR, H. 1-2000, S. 21-32.
- Heineberg, Heinz, 2. überarbeitete Auflage 1989: Stadtgeographie. München/Wien/Zürich. = Grundriss allgemeine Geographie, Bd. 10.
- Heineberg, Heinz/Mayr, Alois, 1988: Neue Standortgemeinschaften des großflächigen Einzelhandels im polyzentrisch strukturierten Ruhrgebiet - Entwicklung, Bedeutung und Raumwirksamkeit. In: Geographische Rundschau, 40. Jhg., H. 7/8-1988, S. 28-38.
- Heineberg, Heinz/Mayr, Alois, 1996: Jüngere Shopping-Center-Entwicklung in Deutschland - Beispiele aus dem Ruhrgebiet. In: Praxis Geographie, H. 5/1996, S. 12-17.
- Heinritz, Günter, 1977: Einzugsgebiete und zentralörtliche Bereiche – Methodische Probleme der empirischen Zentralitätsforschung. In: Greipel/Hartke/Heinritz (Hrsg.), 1977: Beiträge zur Zentralitätsforschung. München. S. 9-43. = Münchner Geographische Hefte Nr. 39.
- Heinritz, Günter, 1979: Zentralität und zentrale Orte. Stuttgart.
- Heinritz, Günter (Hrsg.), 1999: Die Analyse von Standorten und Einzugsbereichen - Methodische Grundfragen der geographischen Handelsforschung. Passau.
- Heinritz, Günter/Klein, Kurt/Popp, Monika, 2003: Geographische Handelsforschung. Berlin/Stuttgart.

- Heitfeld-Hagelgans, Elisabeth, 1998: Bauplanungsrechtliche Beurteilung von Einzelhandelsgroßprojekten nach dem Einzelhandelserlaß NW. In: Deutscher Industrie- und Handelstag - DIHT - (Hrsg.), 1998: Neues Baurecht für den Handel. Standortbestimmung nach der Baurechtsnovelle. Bonn. S. 41-45.
- Hellstern, Gerd-Michael, 1984: Verwaltungsvollzugsdaten und Aktenanalyse – ein tragfähiger Zugang zum Verständnis der Verwaltungswelt. In: Afheldt, Heik/Schultes, Wolfgang/Siebel, Walter/Sieverts, Thomas, 1984: Werkzeuge qualitativer Stadtforschung. Gerlingen. S. 199-224. = Beiträge zur Stadtforschung der Robert-Bosch-Stiftung, Bd. 3.
- Henckel, Dietrich et al., 1989: Zeitstrukturen und Stadtentwicklung. Stuttgart.
- Herfert, Günter, 1998: Stadt-Umland-Wanderung in den 90er Jahren – Quantitative und qualitative Strukturen in den alten und neuen Ländern. In: IzR, Heft 11/12-1998, S. 763-776.
- Hesse, Markus/Schmitz, Stefan, 1998: Stadtentwicklung im Zeichen von „Auflösung“ und Nachhaltigkeit. In: - IzR, H. 7/8-1998, S. 435-453.
- Hesselberger, Dieter, 1990: Das Grundgesetz. München. = Lizenzausgabe für die Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.
- Heuer, Hans/Roesler, Konrad, 1984: Langzeitbeobachtung und Aktionsforschung in der Gewerbepolitik: Erfahrungen mit dem Fallstudienkonzept des Deutschen Instituts für Urbanistik und der Prognos AG in der Region Stuttgart. In: Afheldt, Heik/Schultes, Wolfgang/Siebel, Walter/Sieverts, Thomas, 1984: Werkzeuge qualitativer Stadtforschung. Gerlingen. S. 227-248. = Beiträge zur Stadtforschung der Robert-Bosch-Stiftung, Bd. 3.
- Hilligardt, Jan, 1998: Planungsprinzipien für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung in Verdichtungsräumen. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 1/1998, S. 9-19.
- Hoberg, Rolf, 1978: Methoden Anwendung in der kommunalen Planung. Karlsruhe. = H. 13 der Schriftenreihe des Instituts für Regionalwissenschaft der Universität Karlsruhe.
- Hollbach-Grömig, Beate, 1996: Kommunale Wirtschaftsförderung in den 90er Jahren. Ergebnisse einer Umfrage. Berlin. = DIfU-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 21.
- Holzapfel, Helmut, 1997: Städtischer Lebensstil und Verkehr. Spuren der (auto-)mobilen Gesellschaft im Raum. In: RaumPlanung, H. 79-1997, S. 236-240.
- Holz-Rau, Christian, 1991: Verkehrsverhalten beim Einkauf. Wechselwirkungen zwischen Siedlungsstruktur und Verkehr. In: Internationales Verkehrswesen, H. 7/8-1991, S. 300-305.
- Holz-Rau, Christian, 1992: Autolos? Nichts besonderes! Beobachtungen zum Verkehrsverhalten autoloser Bevölkerungsgruppen. In: ILS (Hrsg.), 1992: Autofreies Leben. Konzepte für die autoreduzierte Stadt. Dortmund. S. 15-18. = ILS-Schriften H. 68.
- Holz-Rau, Christian, 1996: Integrierte Verkehrsplanung – die herausgeforderte Fachplanung. In: IzR, H. 7/8-1996, S. 391-415.
- Hoppe, Werner/Appold, Wolfgang, 1995: Verfassungsgrundlagen der Raumordnung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), 1995: Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. S. 1011-1016.
- Hoppe, Werner/Beckmann, Martin/Kauch, Petra, 2. und vollständig überarbeitet Auflage 2000: Umweltrecht. München.
- Hübler, Karl-Hermann, 1999: Genügen die klassischen normativen Siedlungsstrukturkonzepte den Anforderungen einer nachhaltigen Raumentwicklung? In: Raumforschung und Raumordnung, H. 4-1999, S. 241-248.
- IfH Köln - Institut für Handelsforschung an der Universität zu Köln / Ausschuß für Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft / Bundesministerium für Wirtschaft, 4. Ausgabe 1995: Katalog E - Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft. Köln.
- Ifo-Institut, 1991: Deutscher Einzelhandel: Ungebrochene Dynamik im Westen - Neustrukturierung im Osten. In: Ifo-Schnelldienst, H. 14-1991, S. 11-22.
- IHK Industrie- und Handelskammer Bochum (Hrsg.), 1997: Großflächige Einzelhandelsbetriebe ab 1.000 qm Verkaufsfläche im Ruhrgebiet. Bochum.

- ILS Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) 1977: Mindestanforderungen an Wohnfolgeeinrichtungen in citynahen Stadtteilen. Dortmund. = ILS Schriftenreihe „Stadtentwicklung – Städtebau“ Bd. 2.006.
- IzR Informationen zur Raumentwicklung, Themenheft „Zentrale Orte“, H. 10-1996.
- Institut für Entwicklungsforschung im Ländlichen Raum Ober- und Mittelfrankens e.V. (Hrsg.), 1996: Versorgung im ländlichen Raum - Probleme des Einzelhandels im dörflichen Umfeld. Heiligenstadt. = Kommunal- u. Regionalstudien, H.24.
- Ittermann, Reinhard, 1975: Die Versorgungsbereichsgrenze – Wirklichkeitsfremdes Konstrukt oder Darstellung realer Sachverhalte? Ein Beitrag zur Zentralitätsforschung. In: Erdkunde, Bd. 29-1975, S. 189-194.
- Jacobs, Bernd/Kirchhoff, Jutta/Mezler, Johannes, 1994: Städtebauliche Beiträge zur Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen in westdeutschen Großsiedlungen. In: IzR, H. 9-1994, S. 587-594.
- Janning, Heinz, 1996: Einzelhandel und Stadtentwicklung: Zur landesplanerischen und städtebaulichen Steuerung insbesondere des großflächigen Einzelhandels. In: Stadt und Gemeinde, H. 8-1996, S. 303-312.
- Janning, Heinz, 1998: Einzelhandelsgroßprojekte und kommunale Planungshoheit. In: Stadt- und Gemeinde, H. 9-1998, S. 36-39.
- Junker, Rolf, 1997: Zwischen Leitbild und Realität. Sieben Thesen zur Entwicklung der Innenstädte in den alten Ländern. In: Der Städtetag, H. 1-1997, S. 8-13.
- Junker, Rolf/Kruse, Stefan, 1998: Perspektiven des Handels und deren Bedeutung für die Entwicklung von Zentren. In: IzR, H. 2/3-1998, S. 133-139.
- Kagermeier, Andreas, 1997a: Verkehrsvermeidung durch Dezentrale Konzentration. In: RaumPlanung, H. 79-1997, S. 249-252.
- Kagermeier, Andreas, 1997b: Siedlungsstrukturell bedingter Verkehrsaufwand in großstädtischen Verflechtungsbereichen. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 4/5-1997, S. 316-326.
- Kahnert, Rainer, 2002: Zur Situation der Lebensmittel-Nahversorgung in Nordrhein-Westfalen. In: ILS (Hrsg.) 2002: Einzelhandel – Stadt- und Regionalverträglich. Diskussion zur Weiterentwicklung der Landesplanung in NRW. S. 34-38. Dortmund. = Dokumentation eines gemeinsamen Kongresses des MSWKS-NW, der Staatskanzlei NW und der Bezirksregierung Düsseldorf am 10. und 11. Juni 2002 in Düsseldorf.
- Kaiser, Claudia/Friedrich, Klaus, 2000: Chancen und Probleme ostdeutscher Stadtzentren in Konkurrenz zu peripheren Einzelhandelsstandorten. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, H. 44, S. 100-112.
- Klein-Vielhauer, S., 2001: Neue Konzepte für den Wirtschaftsverkehr in Ballungsräumen – Ein Werkstattbericht über Bemühungen in Praxis und Wissenschaft. Karlsruhe. = Wissenschaftliche Berichte des Forschungszentrums Karlsruhe für Technik und Umwelt, Nr. 6599.
- Klingbeil, Detlev, 1977: Aktionsräumliche Analysen und Zentralitätsforschung – Überlegungen zur konzeptionellen Erweiterung der zentralörtlichen Theorie. In: Greipel/Hartke/Heinritz (Hrsg.), 1977: Beiträge zur Zentralitätsforschung. München. S. 45-74. = Münchner Geographische Hefte Nr. 39.
- Klöpper, Rudolf, 1995: Stadtypologien. In: ARL (Hrsg.), 1995: Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. S. 911-916.
- Knop, Bernd, 1991: Standortwahl im Einzelhandel - Staatliche Steuerung in der Marktwirtschaft? Zur Legitimation aus ökonomischer Sicht. In: RaumPlanung, H. 55-1991, S. 213-216.
- Koch, Friedrich, 1982: Stadtteilzentren in Theorie und kommunaler Planungspraxis. Wirtschafts- und sozialgeographische Untersuchungen am Beispiel der Stadt Augsburg und Empfehlungen für eine stadtteilbezogene Zentrenplanung. Augsburg. = Schriftenreihe Angewandte Sozialgeographie, H. 1, hrsgg. von Franz Schaffer.
- Koch, Hans-Joachim/Hosch, Rüdiger, 1988: Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. Stuttgart/München/Hannover.
- Konegen, Norbert/Sondergeld, Klaus, 1985: Wissenschaftstheorie für Sozialwissenschaftler. Opladen.

- König, Helmut/Roeser, Thomas/Stock, Jürgen, 1999: Baunutzungsverordnung – Kommentar. München.
- Kopf, Hannes, 2001: Rechtsfragen bei der Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten. Unter besonderer Berücksichtigung von Factory-Outlet-Centern. Berlin. = Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 871.
- Korda, Martin (Hrsg.), 1999: Städtebau. Stuttgart/Leipzig.
- Korn, Juliane, 1999: Möglichkeiten der Verkehrsvermeidung und -verlagerung durch wohnungsnahen Lebensmitteleinzelhandel. Zwei empirische Untersuchungen am Beispiel des Lebensmitteleinzelhandels in Dresden. In: Geographische Handelsforschung, H. 6 vom Dezember 1999, S. 16-20.
- Krautzberger, Michael/Richter, Birgit, 2001: Die soziale Stadt: Neuorientierung der Stadtentwicklungspolitik. In: Bundesbaublatt, H. 5-2001, S. 10-14.
- Krings-Heckemeier, Marie-Therese, 1997: Die Stadt der Frauen. In: IzR, H. 10-1997, S. 669-675.
- Kruse, Stefan/Schneider, Christian, 1998: Einzelhandelssteuerung und -förderung durch Einzelhandelszentrenkonzepte. In: Standort - Zeitschrift für Angewandte Geographie, H. 2-1998, S. 27-30.
- Kulke, Elmar, 1992: Veränderungen in der Standortstruktur des Einzelhandels, untersucht am Beispiel Niedersachsens. Münster/Hamburg.
- Kulke, Elmar, 1994: Auswirkungen des Standortwandels im Einzelhandel auf den Verkehr. In: Geographische Rundschau, 46. Jhg., H. 5-1994, S. 290-296.
- Kuschnerus, Ulrich, 1997: Der sachgerechte Bebauungsplan. Handreichungen für die kommunale Planung. Bonn.
- Kutter, Eckhard, 1993: Eine Rettung des Lebensraumes Stadt ist nur mit verkehrsintegrierender Raumplanung möglich. In: IzR, H. 5/6-1993, S. 283-294.
- Kutter, Eckhard/Stein, Axel, 1996: Verkehrsminderung „vor Region“ – von der Idee zur Umsetzung. In: IzR, H. 7/8-1996, S. 461-488.
- Lademann, Rainer, 1999: Erfahrungen aus der Erarbeitung eines interkommunalen Einzelhandelskonzepts für den Kreis Mettmann. In: Bezirksregierung Düsseldorf (Hrsg.), 1999: II. Einzelhandelsforum. Dokumentation der Tagung „City – Top oder Flop?“. Düsseldorf. S. 69-75.
- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 1993: Handels- und Gaststättenzählung in Nordrhein-Westfalen 1993. Arbeitsstätten des Einzelhandels. Düsseldorf. = Beiträge zur Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen, H. 737.
- Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Juni 1994.
- Landesplanungsgesetz (LPlG) Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Juni 1994.
- Landesumweltamt Brandenburg 1998: Großflächiger Einzelhandel im engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin. Erste Analyse der seit 1990/91 geplanten bzw. realisierten Einzelhandelszentren ab 5.000 qm Verkaufsfläche. Potsdam/Berlin.
- Lange, Siegfried, 1973: Wachstumstheorie zentralörtlicher Systeme. Münster.
- Läpple, Dieter, 1996: Thesen zum Verhältnis von Stadt und Handel – Entwicklungstendenzen, Problemfelder und Handlungsansätze. In: Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 1996: Handel in der Stadt - Handeln in der Stadt. Düsseldorf. S. 129-140.
- Lauschmann, Elisabeth, 3. völlig neu bearbeitete Auflage 1976: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik. Hannover. = Taschenbücher zur Raumplanung der ARL, Bd. 2.
- LBE Landesverband des Bayerischen Einzelhandels e.V., 2003: Positionspapier Factory-Outlet-Center von Juni 2003. München.
- Lehnerdt, Jörg/Prinz, Heinz/Schmidt-Illguth, Rainer, Econ-Consult, 2000: Regionales Einzelhandelskonzept für das Östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche. Köln.
- Lendi, Martin, 1982: Ist die Stadtentwicklung lenkbar? In: DISP, H. 67-1982, S. 5-10.
- Lendi, Martin, 1995: Leitbild räumlicher Entwicklung. In: HdR 1995, S. 624-629. Hannover.

- Lendi, Martin, 2. veränderte und erweiterte Auflage 1995a: Grundriß einer Theorie der Raumplanung. Einleitung in die raumplanerische Problematik. Zürich.
- Lendi, Martin, 3. korrigierte Auflage 1996: Grundriß einer Theorie der Raumplanung. Einleitung in die raumplanerische Problematik. Zürich.
- LEP Landesentwicklungsprogramm Bayern 2003. München.
- Lichtenberger, Elisabeth, 2. überarbeitete und erweiterte Auflage 1991: Stadtgeographie - Begriffe, Konzepte, Modelle, Prozesse. Stuttgart.
- Lindemann, Jürgen, 1998: Landesplanerische Beurteilung von neuen großflächigen Einzelhandelsprojekten. In: Deutscher Industrie- und Handelstag - DIHT - (Hrsg.), 1998: Neues Baurecht für den Handel. Standortbestimmung nach der Baurechtsnovelle. Bonn. S. 46-61.
- Litzenroth, Heinrich A., 1995: Dem Verbraucher auf der Spur - Quantitative und Qualitative Konsumtrends. = Jahrbuch der Absatz- und Verbrauchsforschung (GfK), Nr. 3-1995, 41. Jhg. Spezialausgabe „Konsumtrends“.
- Löb, Stephan, 2000: Prozeßmanagement als Führungskonzept. In: IzR, H. 5-6/2000, S. 301-310.
- Lübking, Uwe, 1996: Kommentar zur Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Bearbeitung der §§ 1-4; §§ 12-14; §§47-55). In: Dieckmann, Jochen/Heinrichs, Friedrich-Wilhelm (Hrsg.), 1996: Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen – Kommentar. Köln.
- Lüthje, Kurt, 1997: Nachhaltige Stadtentwicklung in den Kommunen – Forderungen an Politik und Verwaltung. In: RaumPlanung, H. 76/1997, S. 50-54.
- M+M Eurodata Gesellschaft für Unternehmensberatung und Informationssysteme mbH Frankfurt a.M., 1999: Pressemeldung vom 5. März 1999.
- M+M Eurodata Gesellschaft für Unternehmensberatung und Informationssysteme mbH Frankfurt a.M., 2000: Pressemeldung vom 31. Oktober 2000.
- Maretzke, Steffen, 1998: Regionale Wanderungsprozesse in Deutschland sechs Jahre nach der Vereinigung. In: IzR, H. 11-12/1998, S. 743-762.
- MASSKS-NW Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen et al. 1999: Ab in die Mitte! – Die City-Offensive NRW. Dokumentation 1999. Düsseldorf.
- Maurer, Jakob, 1973: Grundzüge einer Methodik der Raumplanung. Zürich. = Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich, Bd. 14.
- MBLU-MV Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern/Industrie- und Handelskammern des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.), 1996: Vitalisierung der Innenstädte Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.
- MBW-NW Ministerium für Bauen und Wohnen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 1997: Neue Wohnformen für ältere Menschen. Düsseldorf.
- Meinecke, Bernd, 1984: Zur Auswertung qualitativ erhobener Daten. Anwendung, Erfahrungen und forschungsökonomische Grenzen. In: Afheldt, Heik/Schultes, Wolfgang/Siebel, Walter/Sieverts, Thomas, 1984: Werkzeuge qualitativer Stadtforschung. Gerlingen. S. 153-172. = Beiträge zur Stadtforschung der Robert-Bosch-Stiftung, Bd. 3.
- Meise, Jörg/Volwahren, Andreas, 1980: Stadt- und Regionalplanung. Ein Methodenhandbuch. Braunschweig.
- Meyer, Günter/Pütz, Robert, 1997: Transformation der Einzelhandelsstandorte in ostdeutschen Großstädten. In: Geographische Rundschau, 49. Jhg., H. 9-1997, S. 492-498.
- Meyer, Heidi, 1999: Frauenmobilität – Männermobilität? In: Internationales Verkehrswesen, H. 1/2-1999, S. 25-29.
- MSKS-NW Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 1998: Arbeitshilfe zum „Einzelhandelserlaß“ des Landes Nordrhein-Westfalen - Beurteilungsgrundlagen, Interpretationshilfen und ergänzende Informationen (Entwurf). Düsseldorf. Entwurf erarbeitet vom Büro Junker und Kruse, Stadtforschung - Stadtplanung, Dortmund.
- MSWKS-NW Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 2001: Business Improvement Districts. Düsseldorf.

- Müller, J. Heinz, zweite Auflage 1976: Methoden zur regionalen Analyse und Prognose. Hannover. = Taschenbücher zur Raumplanung der ARL, Bd. 1.
- Müller, Martin, 1995: Rechtliche Voraussetzungen für die Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe. In: BAG (Hrsg.), 5. Auflage 1995: Standortfragen des Handels. Köln. S. 133-166.
- Müller, Sebastian, 1997: Macht „ökologische Regulation“ planungstheoretisch Sinn? In: Hanisch, Jochen (Hrsg.), 1997: Beiträge zu einer aktuellen Theorie der räumlich-ökologischen Planung. Berlin. S. 39-74.
- Müller-Hagedorn, Lothar, 2. überarb. und erw. Aufl. 1993: Handelsmarketing. Stuttgart et al..
- Müller-Hagedorn, Lothar, 1998: Der Handel. Stuttgart/Berlin/Köln.
- Münz, Rainer/Ulrich, Ralf, 1998: Migration und Integration von Zuwanderern - Optionen für Deutschland. In: IzR, H. 11-12/1998, S. 697-711.
- Muth, Gregor, 2001: Standortplanung in der Praxis der EDEKA Hessenring. In: GMA – Informationen und Meinungen zu Marktforschung und Stadtentwicklung. Ausgabe Mai 2001, S. 4-5.
- Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz, 1999: Kommunalpolitik in Deutschland. Opladen.
- Nattenberg, Olaf, 2002: Geomarketing und GIS – Begriffe, Voraussetzungen, Anwendungen. In: Geographische Rundschau, H. 2-2002, S. 41-46.
- Nauer, Ernst, 1970: Standortwahl und Standortpolitik im Einzelhandel - Methoden der Unternehmungs- und Geschäftsflächenplanung für Supermärkte, Kleinpreisgeschäfte, Diskontgeschäfte, Warenhäuser und Facheinzelhandel. Bern, Stuttgart.
- Niedzwetzki, Klaus, 1977: Methoden der Zentralitätsmessung. In: Greipel/Hartke/Heinritz (Hrsg.), 1977: Beiträge zur Zentralitätsforschung. München. S. 75-103. = Münchner Geographische Hefte Nr. 39.
- OVG NW Oberverwaltungsgericht des Landes Nordrhein-Westfalen, Urteil 7 A 2902/93 vom 5.9.1997 zu den Auswirkungen eines SB-Schuhfachmarktes auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung.
- OVG NW Oberverwaltungsgericht des Landes Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22.06.1998, zitiert aus Städte- und Gemeinderat NW, H. 6/2000, S. 29 zum Verhältnis von Kern- und Randsortiment im Fall eines Bettenfachmarktes.
- Pabst, Rainer, 1996: Versorgung im ländlichen Raum aus der Sicht einer Handelsgesellschaft. In: Institut für Entwicklungsforschung im ländlichen Raum Ober- und Mittelfrankens e.V. (Hrsg.), 1996: Versorgung im ländlichen Raum – Probleme des Einzelhandels im dörflichen Umfeld. Kronach/München/Bonn 1996. S. 89-102.
- Pfuhl, Helmut, 1994: Einzelhandel und Versorgungsfunktion - Zur Theorie der zentralen Orte als Grundlage der Planung großstädtischer Einzelhandelsstrukturen. Göttingen. = Göttinger Handelswissenschaftliche Schriften e.V., Bd. 28.
- Portz, Norbert, 1999: Wer „macht“ die Stadt der Zukunft? Stadtentwicklungspolitik im Brennpunkt des Interesses. In: Stadt und Gemeinde, H. 12-1999. S. 538-540.
- Priebs, Axel, 1999: Räumliche Planung und nachhaltige Siedlungsentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 4-1999, S. 249-254.
- Randak, Harald, 3. Auflage 1993: Unsere soziale Marktwirtschaft - Eine Einführung. München.
- Regierungspräsidium Tübingen, 2000: Raumordnerische Beurteilung im Raumordnungsverfahren nach § 13 Landesplanungsgesetz für die geplante Ansiedlung des Möbelhauses IKEA mit Fachmärkten in Ulm. Tübingen.
- Reinhold, Tom/Jahn, Helge/Tschuden, Clemens, 1997: Die verkehrserzeugende Wirkung von Einkaufszentren auf der grünen Wiese. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 2-1997, S. 106-114.
- Reulecke, Jürgen, 1985: Geschichte der Urbanisierung in Deutschland. Frankfurt a.M.
- Reutter, Oscar/Reutter, Ulrike, 1994: Autofreie Haushalte. Daten zur Sozialstruktur einer unterschätzten Bevölkerungsgruppe. In: RaumPlanung, H. 65-1994, S. 112-118.
- Reutter, Oscar/Reutter, Ulrike, 1997: Einstellungssache – Verhaltensstrategien zur autofreien Alltagsorganisation. In: RaumPlanung, H. 79-1997, S. 241-248.
- ROB Raumordnungsbericht 2000 = BBR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), 2000: Raumordnungsbericht 2000. Bonn.

- Rohleder, Peter, 1999: Wie Wal-Mart unseren Markt verändern wird. Herausforderungen und Antwortstrategien des deutschen Handels. In: Ortega, Bob, 1999: Wal-Mart – Der Gigant der Supermärkte. Wien/Frankfurt. S. 311-336.
- Rohr-Zänker, Ruth, 1998: Die Rolle von Nachbarschaften für die zukünftige Entwicklung von Stadtquartieren. Bonn. = Arbeitspapiere des BBR, H. 6-1998.
- RROP Regionaler Raumordnungsplan Mittelthüringen – Planänderungsentwurf 2003 in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. März 2003.
- Runkel, Peter, 1999: Zur Zukunftstauglichkeit des planungsrechtlichen Instrumentariums für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 4-1999, S. 255-258.
- Ruppert, Karl, 1968: Stadtgeographische Methoden und Erkenntnisse zur Stadtgliederung. In: ARL (Hrsg.) 1968: Die Gliederung des Stadtgebiets. Hannover. S. 199-217. = Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 42 / Fachserie 7 „Raum und Bevölkerung“.
- Sachs, Claudia, 1997: Bestandserhebung des großflächigen Einzelhandels in den Rand- und Gewerbegebieten in Freiburg i. Br. = Interner Bericht eines Praktikums im Stadtplanungsamt Freiburg im Februar und März 1997.
- Schaffer, Franz, 1982: Einführung und Thesen zur angewandten Sozialgeographie. In: Koch, Friedrich, 1982: Stadtteilzentren in Theorie und kommunaler Planungspraxis. Wirtschafts- und sozialgeographische Untersuchungen am Beispiel der Stadt Augsburg und Empfehlungen für eine stadtteilbezogene Zentrenplanung. Augsburg. S. 9-14. = Schriftenreihe Angewandte Sozialgeographie, H. 1, hrsgg. von Franz Schaffer.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd, 2. überarbeitete und erweiterte Auflage 1993: Städtebaurecht. Stuttgart.
- Schmitz, Holger, 1999: Factory-Outlet-Center in der Rechtsprechung. Der Kaufkraftabzug als Maßstab für eine interkommunal rücksichtsvolle Einzelhandelsansiedlung. In: Baurecht, 1999, S. 1100-1113.
- Schmitz, Stefan, 1993: Verkehr und Umwelt an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend. In: IzR, H. 12/1993, S. 853-875. = Themenheft Zukunftsperspektiven der Raum- und Siedlungsentwicklung.
- Schöning, Georg/Borchard, Klaus, 1992: Städtebau im Übergang zum 21. Jahrhundert. Stuttgart.
- Schönwandt, Walter, 1999: Grundriß einer Planungstheorie der „dritten Generation“. In: DISP, H. 136/137-1999. S. 25-33.
- Schoof, Heinrich, 1979: Stadtteilentwicklungsplanung als neuer Ansatz der Stadtentwicklungsplanung. In: Binder, Joachim (Hrsg.), 1979: Stadtteilentwicklungspläne und Standortprogramme als neue Instrumente kommunaler Planung. Dortmund. S. 3-11. = H. 10 der Beiträge zur Stadt und Regionalplanung, hrsgg. von Heinrich Schoof.
- Schoof, Heinrich, 1981: Einzelhandelsstandorte als Gegenstand der Stadt- und Landesplanung. In: Marketing ZFP, H. 3-1981, S. 187-199.
- Schretzenmayr, Martina, 1996: Was führt zum Scheitern raumplanerischer Konzepte? In: Raumforschung und Raumordnung, H. 6-1996, S. 397-410.
- Schürmann, Carsten, 1999: Schöne heile Einkaufswelt – Eine Methode zur Abschätzung der wohnstandörtlichen Versorgungsqualität. Dortmund. = Arbeitspapiere des Instituts für Raumplanung an der Universität Dortmund, Nr. 167.
- Schürmann, Stefan, 2000: Interkommunale Kooperation in der Einzelhandelspolitik. Ein konsensorientierter Ansatz. Diplomarbeit an der Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund.
- Schuster, Heinz-Werner, 1994: Prestigegeleitetes Konsumentenverhalten, Teil I: Typologie des Distinktkonsums. In: Jahrbuch der Absatz- und Verbrauchsforschung, Nr. 2-1994, S. 108-121.
- Schweitzer, Andreas, 1998: Kommunale Auftragsbearbeitung und Geoinformationssysteme. Ein Schritt nach vorn mit digitalen Geobasisdaten der Kataster- und Vermessungsverwaltung. In: Bundesbau-blatt, H. 11-1998, S. 44-48.
- Sedlacek, Peter (Hrsg.), 1978: Regionalisierungsverfahren. Darmstadt. = Wege der Forschung, Bd. CXCv.
- Seitz, Helmut, 1995: Die Suburbanisierung der Beschäftigung - Eine empirische Untersuchung für Westdeutschland. Mannheim.
- Selle, Klaus, 2000: Nachhaltige Kommunikation? Stadtentwicklung als Verständigungsarbeit – Entwicklungslinien, Stärken, Schwächen und Folgerungen. In: IzR, H. 1-2000, S. 9-19.



- Siebel, Walter, 2000: Wesen und Zukunft der europäischen Stadt. In: DISP, H. 141-2000, S. 28-34.
- Siedentop, Stefan, 1999: Kumulative Landschaftsbelastung durch Verstädterung. Methodik und Ergebnisse einer vergleichenden Bestandsaufnahme in sechs deutschen Großstadregionen. In: Natur und Landschaft, H. 4-1999, S. 146-155.
- Sieverts, Thomas, 1997: Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Braunschweig. = Bauwelt-Fundamente Bd. 118.
- Sieverts, Thomas, 1998: Die Stadt in der zweiten Moderne, eine europäische Perspektive. In: IzR, H. 7/8-1998, S. 455-473.
- Sinning, Heidi, 1995: Prozeßmanagement – Für eine kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung. In Raum-Planung, H. 71/1995, S. 262-266.
- Söfker, Wilhelm, 1998: Einführung zur Textausgabe des Baugesetzbuches 1998. = Beck-Texte, 29. Auflage 1998. S. IX-XXX. München.
- Soldner, Helmut, 1968: Die City als Einkaufszentrum im Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft. Berlin.
- Spannagel, Rolf, 1997: Starke Polarisierungstendenzen im Einzelhandel der neuen Länder. In: IFO Schnelldienst, H. 27-1997, S. 9-17.
- Spiekermann, Klaus, 2000: Räumliche Leitbilder in der kommunalen Planungspraxis. In: Archiv für Kommunalwissenschaft, H. 2-2000, S. 289-311.
- Springer, Joachim, 1999: Stadtplanung und Verwaltungseffizienz. In: PlanerIn, H. 4-1999, S. 47-49.
- Städte- und Gemeinderat NW, H.6/2000: Aus der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts NRW: Randsortiment. S. 28-29.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 1978: Warenverzeichnis für die Binnenhandelsstatistik 1978. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 1986: Handels- und Gaststättenzählung 1985. Heft 1 / Fachserie 6. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 1993: Klassifikation der Wirtschaftszweige WZ 93. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 1995: Handels- und Gaststättenzählung 1993. Handel, Gastgewerbe, Reiseverkehr - Zusammenfassende Übersichten. Fachserie 6. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 1996: Handels- und Gaststättenzählung 1993. Heft 2 / Fachserie 6. Wiesbaden.
- Storbeck, Dietrich, 1982: Konzepte der Raumordnung in der Bundesrepublik. In: Akademie für Raumordnung und Landesplanung Hannover (Hrsg.), 1982: Grundriß der Raumordnung. Hannover. S. 227-231.
- Tank, Hannes, 1988: Stadt und Stadtteilzentren – Gefährdungen und Entwicklungschancen. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, H. 2-1988, S. 237-249.
- Thabe, Stefan, 1997: Alte Menschen im Stadtteil. In: ILS (Hrsg.), 1997: Alte Menschen im Stadtteil. Handlungsansätze für soziale und kulturelle Einrichtungen. Dortmund. = ILS-Schriften, H. 121. S.8-11.
- Thielen, Hartmut, 1999a: Ab in die Mitte! Die City-Offensive NRW. In: Eildienst Städtetag NRW, H. 16-1999. S. 387-390.
- Thielen, Hartmut, 1999b: Jetzt die Weichen für lebendige Innenstädte stellen. In: Der Städtetag, H. 9-1999. S. 6-8.
- Thielen, Hartmut, 2001: Neues Modellprojekt soll Innenstädte wieder beleben. Kaufen mit Kommunikation – Ab in die Mitte! Die City-Offensive NRW. In: Der Städtetag, H. 11-2001. S. 36-38.
- Thiemann-Linden, Jörg/Frehn, Michael, 1999: Einkaufszentren im Umwelttest. In: Umweltbundesamt (Hrsg.), 1999: Rundbrief Nr. 2 im Modellvorhaben des Umweltbundesamtes „Umweltschonender Einkaufs- und Freizeitverkehr in Halle und Leipzig“, S. 4-5.
- Thomi, Walter, 1998: Zur Entwicklung des Einzelhandels in Deutschland – Interne und externe Ursachen des Strukturwandels und dessen Rückwirkungen auf das Standortsystem des Einzelhandels. In: Gans, Paul/Lukhaup, Rainer (Hrsg.), 1998: Einzelhandelsentwicklung – Innenstadt versus periphere Standorte. Mannheim. S. 5-26. = Mannheimer Geographische Arbeiten, Heft 47.
- Tietz, Bruno, 1966: Konsument und Einzelhandel. Strukturwandlungen in der Bundesrepublik Deutschland von 1950 bis 1975. Frankfurt a.M.

- Tietz, Bruno, 1969: Die Standort- und Geschäftsflächenplanung im Einzelhandel - Ein Beitrag zur regionalen Handelsforschung. Rüslikon-Zürich. = Schriftenreihe des Gottlieb Duttweiler-Instituts, Nr. 42.
- Tietz, Bruno, 1985: Der Handelsbetrieb. Grundlagen der Unternehmenspolitik. München.
- Tietz, Bruno/Rothaar, Peter, 1991: City Studie. Marktbearbeitung und Management für die City - die Zukunft des Einzelhandels in der Stadt (neue Konzepte für Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe). Landsberg/Lech.
- ViZ Verkehr in Zahlen 1999 = BM-Bau Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.), 1999: Verkehr in Zahlen 1999 / 28. Jahrgang. Hamburg. (Verantwortlich für den Inhalt: DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.)
- Vogels, Paul-Heinz/Holl, Stefan/Birk, Hans-Jörg, 1998: Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe. Basel, Boston, Berlin. = Stadtforschung aktuell, Bd. 69.
- Vogels, Paul-Heinz/Karg, Tanja, 2003: Wo „Tante Emma“ noch den Laden schmeißt – Nahversorgung im Lebensmitteleinzelhandel. In: Immobilien Zeitung, Nr. 19-2003, S. 7-12.
- Wenzel, Carl-Otto et al., 1998: Freizeitimmobilien. In: Heuer, Bernd/Schiller, Andreas (Hrsg.), 1998: Spezialimmobilien - Flughäfen, Freizeitimmobilien, Hotels, Industriedenkmäler, Rehakliniken, Seniorenimmobilien, Tank- und Rastanlagen / Autohöfe. Köln. S. 85-159.
- Wiechmann, Thorsten, 2001: Beiträge und Wirkungsmechanismen der Regionalplanung als Instrument zur Steuerung der Flächennutzung – ein zahnlöser Tiger? In: Forschungsberichte des Instituts für ökologische Raumentwicklung Dresden e.V. H. 1-2001, S. 1-9.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), 1999: Die Zukunft der Innenstädte – Szenarien, Thesen und Standpunkte zur Entwicklung der städtischen Mitte. Stuttgart.
- Wissel, Carsten von, 1997: Planungstheorie: Eine Theorie der Planung oder verschiedene Theorien der Planungen? In: Hanisch, Jochen (Hrsg.), 1997: Beiträge zu einer aktuellen Theorie der räumlich-ökologischen Planung. Berlin. S. 137-156.
- Würdemann, Gerd, 1993: Stadt-Umland-Verkehr ohne Grenzen? Wo muß Verkehrsvermeidung als eine neue Planungsdimension ansetzen? In: IzR -, H.5/6-1993, S. 261-281.
- [www.geographie.uni-osnabrueck.de/fachteilgebiete/geoinfo/projekte/zentren/osgisneu.htm](http://www.geographie.uni-osnabrueck.de/fachteilgebiete/geoinfo/projekte/zentren/osgisneu.htm); Abfrage 13/12/01
- Zehner, Klaus, 2003: Nahversorgung im Umbruch – Die Ansiedlungspolitik von Lebensmitteldiscounter-Ketten und ihre Auswirkungen auf die Stadtentwicklung. In: Geographische Handelsforschung, Nr. 14-2003, S. 5-14.

## **Positionen von Verbänden, Vereinen, Institutionen und politischen Gremien des Bundes, der Länder und der Gemeinden**

- BAG Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V., 1999: „Gemeinsames Handelsforum“ zusammen mit dem Deutschen Städtetag am 29. September 1999 in Köln. = BAG-Pressemitteilung 22-1999 vom 6.10.1999.
- Beschluß der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 9. Juli 1998 zur restriktiven Behandlung der Ansiedlungswünsche von Hersteller-Direktverkaufszentren. Abgedruckt in: Kaune, Heinz-Clemens, 1998: Ansiedlung von Hersteller-Direktverkaufszentren. In: Bundesbaublatt, H. 9-1998. S. 10-11.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1998: Plattform „Initiative Pro Innenstadt“ (gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden und Vertretern aus Gesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft) mit „Thesen zur Erhaltung von Innenstadtfunktionen und zur Innenstadtentwicklung“ von Mai 1998.
- DIHT Deutscher Industrie- und Handelskammertag, 1996: Positionspapier „Maßnahmen zur Handelsentwicklung in der Stadt“ von Juli 1996.

- DIHT Deutscher Industrie- und Handelskammertag, 1997: Orientierungen für die Kammerarbeit: „Position zu Factory-Outlet-Centern - Leitsätze, Bewertung im Detail, Plädoyer für attraktive Innenstädte“ vom Dezember 1997. = Deutscher Industrie- und Handelstag DIHT (Hrsg.), 1998: Neues Baurecht für den Handel. Standortbestimmung nach der Baurechtsnovelle. Bonn. S. 94-99.
- DST Deutscher Städtetag, Präsidium, 1996: Positionspapier zur Bedeutung des Einzelhandels für die städtischen Zentren = Mitteilungen des Deutschen Städtetags Nr. 415-1996.
- DST Deutscher Städtetag, Hauptausschuß, 1997: Beschluß zu Factory-Outlet-Centern vom 6. November 1997. = Mitteilungen des Deutschen Städtetags, Nr. 755-1997.
- DST Deutscher Städtetag, Hauptausschuß, 1998: Thesenpapier des Deutschen Städtetages zur „Zukunft der städtischen Zentren“ vom 17. Juni 1998.
- DST Deutscher Städtetag, Fachkommission Stadtentwicklungsplanung, 2000: Positionspapier „Integration von großflächigen Einzelhandels- und Freizeitanlagen“ vom 25./26. Mai 2000 im Ergebnis der Sitzung in Schwerin. = Eildienst des Nordrhein-Westfälischen Städtetags, Nr. 392-2000.
- DStGB Deutscher Städte- und Gemeindebund, Ausschuß für Wirtschaft und Verkehr, 1996: Beschluß über die „Raumordnerische und städtebauliche Steuerung des großflächigen Einzelhandels“ vom 5. Juli 1996. = Mitteilungen des NWStGB, H. 13-1996. S. 229-230.
- Enquetekommission „Schutz des Menschen und der Umwelt - Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“, 1998: Abschlußbericht (= BT-Drucksache 13/11200). Auszugsweise abgedruckt in: Grundstücksmarkt und Grundstückswert, H. 6-1998. S. 355-358.
- Konferenz der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder sowie der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 29. März und 21. Juni 1996: Gemeinsame EntschlieÙung „Innenstädte als Einzelhandelsstandorte erhalten.“
- Ministerkonferenz für Raumordnung 1997: EntschlieÙung „Factory-Outlet-Center“ vom 3. Juni 1997.
- NWStGB Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund, 1998: Präsidiumsbeschluß zu Factory-Outlet-Centern vom 27. Mai 1998. = Städte- und Gemeinderat, H. 8-1998. S. 195.
- Oberbürgermeister der Städte der „Thüringer Innenstadtinitiative“ (Altenburg, Erfurt, Eisenach, Gera, Gotha, Ilmenau, Jena, Mühlhausen, Nordhausen, Suhl und Weimar): „Geraer Erklärung zur Entwicklung der Zentren in den großen und mittleren Städten des Freistaates Thüringen“ vom 3. Dezember 1998. = Stadt und Gemeinde, H. 1 / 2-1999. S. 27-28.
- Städtetag Nordrhein-Westfalen, 1997: Gemeinsame Erklärung des Städtetags NW, des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes und der Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen zum „Wirtschaftsstandort Stadt“ vom Oktober 1997. = Städte- und Gemeinderat, H. 12-1997. S. 350-351.
- URBANICOM Deutscher Verein für Stadtentwicklung und Handel e.V., 1997: „Schweriner Resümee der Studientagung von Urbanicom in sechs Thesen zur Entwicklung und Sicherung des Handelsstandortes Innenstadt“ vom 4./6. Juni 1997. = Grundstücksmarkt und Grundstückswert, H. 5-1997. S. 308.

## Verzeichnis der Pläne, Programme, Gutachten und sonstigen Materialien

- Augsburg, Konzept 1997** = Stadt Augsburg, Referat für Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung, Amt für Stadtentwicklung und Statistik, 1997: Fortschreibung des Konzeptes für die Entwicklung des Augsburger Einzelhandels bis 2005. Augsburg. = H. 25 der Schriftenreihe „Stadtentwicklungsprogramm Augsburg“.
- Augsburg, Forum 2000** = Stadt Augsburg, Baureferat / Stadtplanungsamt (Hrsg.), 2000: Dokumentation Forum Augsburg 2000 – Unsere Stadt. Augsburg.
- Augsburg, GMA-Gutachten** = GMA Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung mbH Ludwigsburg, 1997: Das Oberzentrum Augsburg – Fortschreibung des Einzelhandelskonzeptes 2000. Gutachten im Auftrag der Stadt Augsburg. Ludwigsburg. Abgedruckt in: **Augsburg, Konzept 1997**.
- Berlin, SEZE** = Land Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.), Abteilung Landesplanung und Raumordnung, II Referat Sektorale Landesentwicklungskonzepte – Entwicklungsstrategien II C/Regioplan - Institut für Strukturanalyse, Orts- und Regionalplanung Berlin (Verfasser), 1993: Sektorale Entwicklungskonzepte – Beiträge zur Zentren- und Einzelhandelsentwicklung. Berlin.
- Berlin, FNP-Erläuterung 1993** = Land Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz, (Hrsg.), 1993: Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan Berlin. Berlin. Entwurf Stand November 1993 (darin in Kapitel 6 „Zentren und Einzelhandel“ dezierte Ausführungen zur Zentrenstruktur in Bestand und Planungshorizont, wobei dem Einzelhandel ein besonderes Gewicht zukommt (= „Zentrenkonzept des Flächennutzungsplans“)). Berlin.
- Berlin FNP 1994** = Land Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.), 1994: Flächennutzungsplan Berlin. Berlin.
- Bochum Konzept** = Stadt Bochum, Planungsamt, 1993: Bochum-Planung 2010 – Rahmenplan Räumliches Ordnungskonzept (ROK). Bochum.
- Bochum, Hr. Boele** = Telefonische Auskunft Stadtverwaltung Bochum, Amt 61.2 – Stadtentwicklungsplanung, von Herrn Boele, zuständig für „Verkehrsplanung aus stadtentwicklungsplanerischer Sicht, Infrastrukturplanung, Zentrenplanung, Einzelhandel“ am 24.11.1999.
- Braunschweig StaRaB 1990** = Stadt Braunschweig, der Oberstadtdirektor / Referat für Stadtentwicklung: Beschlußvorlage „Zentrenkonzept Einzelhandel, 1. Änderung“ für die Ratssitzung vom 13.11.1990. Abgedruckt in: **Braunschweig ZKE**.
- Braunschweig ZKE** = Stadt Braunschweig, Amt für Statistik und Stadtentwicklung (Hrsg.), 1992: Zentrenkonzept Einzelhandel. Fortgeschriebene Fassung vom Juli 1992. Braunschweig. = Schriften der Stadt Braunschweig zur kommunalen Planung, Reihe 1 „Fachpläne/teilräumliche Entwicklungspläne“, H. 45.
- Braunschweig, ASS 2000** = Stadt Braunschweig, Amt für Stadtentwicklung und Stadtmarketing, 2000: Risiken und Chancen für den Handelsplatz Braunschweig. = Unveröffentlichte Vortragsunterlagen zur Präsentation im Rahmen des Expertenhearings „Der Wandel im Handel“ am 23.03.2000 des Amtes für Stadtentwicklung und Stadtmarketing der Stadt Braunschweig.
- Braunschweig, IHK 2000** = Industrie- und Handelskammer Braunschweig, 2000: Perspektiven Zentrenkonzept = Unveröffentlichte Vortragsunterlagen zur Präsentation im Rahmen des Expertenhearings „Der Wandel im Handel“ am 23.03.2000 des Amtes für Stadtentwicklung und Stadtmarketing der Stadt Braunschweig.
- Bremen SEK** = Freie und Hansestadt Bremen, Senator für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung (Hrsg.), 1998: Stadtentwicklungskonzept Bremen – Entwurf März 1998. Bremen.
- Bremen SEK Beschluß** = Freie Hansestadt Bremen, Senator für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung, (Hrsg.), 1999: Stadtentwicklungskonzept Bremen. Bremen.
- Cottbus STEK** = Stadtverwaltung Cottbus, Baudezernat (Hrsg.) / Stadtplanungsamt Stadt Cottbus/Freie Planungsgruppe Berlin GmbH (Verfasser), 1997: Stadtentwicklungskonzept Cottbus 2010. (beschlossen von der Stadtverordnetenversammlung am 27.11.1996; darin insbesondere „Räumliches Konzept des Einzelhandels – Zentrenmodell“ (= Kapitel 2.3.4)). Cottbus.

- Cottbus, Einzelhandelsmonitoring 1998** = Stadt Cottbus, Amt für Wirtschaftsförderung, Abt. Stadtentwicklung, 1998: Entwicklung Einzelhandel in der Stadt Cottbus – Bericht für die Beratung des Ausschusses für Wirtschaft und Umwelt am 21.04.1998. Cottbus.
- Cottbus, Hr. Kramer 2000** = Schriftliche Auskunft Stadtverwaltung Cottbus, Amt für Wirtschaftsförderung, von Herrn Kramer am 13.4.2000 über das örtliche Einzelhandelsmonitoring.
- Stadt Dortmund, 1977:** Entwicklungsprogramm Dortmund 1990. Dortmund. = Beiträge zur Stadtentwicklung Nr. 1, hrsgg. von der Stadt Dortmund.
- Stadt Dortmund, Stadtplanungsamt, 1982:** Neuer Flächennutzungsplan Dortmund – Planungsbrief zur Bürgeranhörung. Gesamtstadt. Dortmund.
- Stadt Dortmund, 1985:** Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Dortmund vom 27.06.1985. Dortmund.
- Dortmund, BaMa-Bericht, 1996 = Stadt Dortmund, 1996** = Stadt Dortmund, Planungsamt, 1996: Baumarktbericht – Bestandsanalyse und Standortempfehlungen für Dortmund. Dortmund.
- Dortmund, GfK 1998** = GfK Gesellschaft für Konsumforschung, Nürnberg, 1998: Gesamtstädtisches Einzelhandelskonzept für die Stadt Dortmund. Nürnberg. Gutachten im Auftrag der Stadt Dortmund.
- Dortmund, Ratsvorlage, Aug. 99** = Stadt Dortmund, Beschlußvorlage für die Stadtratssitzung vom 26.08.1999: Gesamtstädtisches Einzelhandelskonzept Dortmund.
- Dortmund, Hr. Blanke** = Persönliches Gespräch mit Hr. Blanke, Amt für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung der Stadt Dortmund am 7.10.1998.
- Erfurt, EEE 90** = Landeshauptstadt Erfurt, Stadtverwaltung, Amt für Wirtschaftsförderung, Planungsamt, Verkehrsamt, Tiefbauamt, Amt für Handel und Marktwesen, 1990: Entwicklungsplanung Einzelhandel Erfurt. Erfurt.
- Erfurt, StaRaB 96** = Landeshauptstadt Erfurt, Stadtratsbeschluß 286/96 aus der Sitzung vom 20.11.1996 „Auswertung des Berichts der Arbeitsgruppe Einzelhandelsentwicklung“.
- Erfurt, Gewerbebericht 1999** = Landeshauptstadt Erfurt, Stadtverwaltung, Amt für Wirtschaftsförderung, 1999: Einzelhandelsentwicklung 1999 - Gewerbebericht. Erfurt.
- Erlangen, CIMA 1996** = CIMA Stadtmarketing Gesellschaft für gewerbliches und kommunales Marketing mbH München, 1996: Markt- und Strukturuntersuchung für die Stadt Erlangen. Gutachten im Auftrag der Stadt Erlangen.
- Stadt Essen, 1978,** Der Oberstadtdirektor, Amt für Entwicklungsplanung: Zielkonzept für die räumlich-funktionale Ordnung der Stadt Essen. Essen. = Untersuchungen zur Stadtentwicklung, 22. Bericht.
- Stadt Essen, 1982,** Der Oberstadtdirektor, Stadtplanungsamt.: Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan 1982. Essen.
- Frankfurt a.M., Rahmenkonzept = Stadt Frankfurt, 1997** = Stadt Frankfurt am Main, Amt für kommunale Gesamtentwicklung und Stadtplanung, Abt. Stadtentwicklung (Hrsg.), 1997: Rahmenkonzept Einzelhandel und Zentrenstruktur für die Stadt Frankfurt a.M. und den Umlandverband Frankfurt. Frankfurt a.M.
- Frankfurt a.M., Beschluß 1999** = Stadt Frankfurt am Main, Der Oberbürgermeister, 1999: Beschlußausfertigung aus der 20. Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 25.02.1999. Frankfurt a.M.
- Freiburg, MZK 94** = Stadt Freiburg i. Br., Baudezernat, Stadtplanungsamt (Hrsg.), 2. aktualisierte Auflage 1998: Märkte und Zentrenkonzept Freiburg 1994. Freiburg.
- Freiburg, Agenda 94** = AGENDA Beratungsbüro für Stadt- und Regionalentwicklung, 1994: Gutachten zum Märkte- und Zentrenkonzept der Stadt Freiburg i. Br., 2. Stufe. Lörrach.
- Freiburg, Beschlußvorlage 1994** = Stadt Freiburg i. Br., Beschlußvorlage für die Gemeinderatssitzung vom 7.4.1994.
- Freiburg, Beschlußvorlage 1997** = Stadt Freiburg i. Br., Beschlußvorlage für die Gemeinderatssitzung vom 12.02.1997 „Märkte- und Zentrenkonzept, 2. Stufe“ = Drucksache G 97034.
- Freiburg, Agenda 1999** = AGENDA Beratungsbüro für Stadt- und Regionalentwicklung, 1999: Vergleichsuntersuchung zur Wirksamkeit des Märkte- und Zentrenkonzeptes Freiburg - Berichtsentwurf. Lörrach.

- Freiburg, Agenda 2000** = AGENDA Beratungsbüro für Stadt- und Regionalentwicklung, 2000: Vergleichsuntersuchung zur Wirksamkeit des Märkte- und Zentrenkonzeptes Freiburg - Endgültige Fassung. Lörrach.
- Freiburg, Info 95** = ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld „Städtebau- und Wirtschaft“, Nr. 05.14, März 1995: Freiburger Märktekonzept. S. 13-17.
- Hagen, Gutachten** = Junker und Kruse, Stadtforschung – Stadtplanung, 1998: Einzelhandelsstrukturuntersuchung Hagen. Dortmund. = Gutachten im Auftrag der Stadt Hagen, in Kooperation mit dem Einzelhandelsverband Südwestfalen und der Südwestfälischen Industrie- und Handelskammer zu Hagen.
- Hamburg, Leitlinien** = Stadtentwicklungsbehörde Hamburg - Landesplanungsamt - (Hrsg.), 1996: Leitlinien für den Einzelhandel im Rahmen der Hamburger Stadtentwicklungspolitik. Hamburg.
- Hamburg, EB 1997** = Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.), 1997: Flächennutzungsplan – Erläuterungsbericht, Neubekanntmachung vom Oktober 1997. Hamburg.
- Freie und Hansestadt Hamburg 1999**, Stadtentwicklungsbehörde (Hrsg.), zweite, unveränderte Auflage: Stadtentwicklungskonzept – Leitbild, Orientierungsrahmen und räumliche Schwerpunkte. Stand: Dezember 1996. Hamburg.
- Hildesheim, GfK 1994** = GfK Gesellschaft für Konsumforschung, Nürnberg, 1994: Markt- und Standortgutachten für die Stadt Hildesheim – Kurzfassung. Nürnberg. Gutachten im Auftrag der Stadt Hildesheim.
- Hildesheim, FNP 49** = Stadtverwaltung Hildesheim (Hrsg.), 1996: 49. Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt Hildesheim (Erläuterungsbericht) - „Märktekonzept“ der Stadt Hildesheim.
- Hildesheim, Sitzungsvorlage Märktekonzept** = Stadtverwaltung Hildesheim / Dezernat VI, Amt 61, 1996: Drucksache Nr. 45/96 als Ratsvorlage der Sitzung vom 13.05.1996 zu den Themen „Märktekonzept der Stadt Hildesheim“ und „Aufstellungsbeschluß der 49. Änderung des Flächennutzungsplans“.
- Hildesheim, B-Plan** = Stadtverwaltung Hildesheim (Hrsg.), 1998: Bebauungsplan HN 250 A, 2. Änderung „Cheruskerring“ vom 15.09.1998 (Entwurf).
- Hildesheim, Hr. Straube** = Telefonische Auskunft Stadtverwaltung Hildesheim, Fachbereich Stadtplanung und räumliche Stadtentwicklung, von Herrn Straube am 27.3.2000.
- Karlsruhe, Leitlinien** = Stadt Karlsruhe, Ausschuß für Wirtschaftsförderung, 1987, mit aktualisierenden Einfügungen: Grundsatzpapier „Leitlinien zur Steuerung der Entwicklung von Einkaufszentren und Fachmärkten“ zur Steuerung der Entwicklung von (nicht integrierten) Einkaufszentren und Fachmärkten. Beschluß des städtischen Ausschusses für Wirtschaftsförderung. Karlsruhe.
- Karlsruhe, VEZM** = Stadt Karlsruhe, 1997: Flächennutzungsplan 2010 für den Nachbarschaftsverband Karlsruhe – Erläuterungsbericht (Entwurf, Stand Dezember 1997); hier insbes. Abschnitt C 2 „Zielkonzept Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen“. Karlsruhe.
- Stadt Karlsruhe, 1997**: Verwaltungsentwurf „Integriertes Märktekonzept“ für die Stadt Karlsruhe auf Basis des Entwurfes für ein „Integriertes Märktekonzept – Entwurf 1992“. Unterlage des Stadtplanungsamtes Karlsruhe.
- Karlsruhe, Hr. Horn** = Schriftliche Auskunft Stadtverwaltung Karlsruhe, Stadtplanungsamt, von Herrn Horn, am 7.5.1998.
- Kiel, Konzept 2000a** = Landeshauptstadt Kiel, Der Wirtschaftsdezernent / Amt für Wirtschaft, Verkehr, Stadt- und Regionalentwicklung, Abteilung Stadt- und Regionalentwicklung, 2000a: Geschäftliche Mitteilung für die Ratsversammlung am 20.01.2000; Betreff: Umsetzungskonzept Einzelhandel. Kiel.
- Kiel, Konzept 2000b** = Landeshauptstadt Kiel, Amt für Wirtschaft, Verkehr, Stadt- und Regionalentwicklung, Abteilung Stadt- und Regionalentwicklung, 2000b: Beschlußvorlage für die Ratsversammlung am 13.07.2000 „Einzelhandelskonzept für die Landeshauptstadt Kiel“. Kiel.
- Köln, STEP 1978** = Oberstadtdirektor der Stadt Köln (Hrsg.), 1978: Stadtentwicklungsplan 1978. Köln.
- Köln, GFZ 1992** = Der Oberstadtdirektor der Stadt Köln (Hrsg.), 1992: Geschäftszentren – Fortschreibung Zentrenkonzeption. Köln. = Reihe Stadtentwicklung in Köln, H. 13.

- Köln, FKE 1997 = Stadt Köln, 1997** = Stadt Köln, Oberstadtdirektor, 1997: Fachmarktkonzept – Rahmenkonzept zur Ansiedlung großflächiger Fachmärkte in Köln – Entwurf. Köln.
- Köln, Beschlußvorlage FKE 97** = Stadt Köln, Oberstadtdirektor, 1997: Beschlußvorlage zum „Fachmarktkonzept - Rahmenkonzept zur Ansiedlung großflächiger Fachmärkte in Köln“. Abgedruckt in: **Köln, FKE 1997**. Köln.
- Leipzig, STEP Zentren** = Stadt Leipzig, Dezernat Planung und Bau (Hrsg.), 1999: Stadtentwicklungsplan Zentren - Vorabzug. Beschlossen durch die Ratsversammlung der Stadt Leipzig am 18.11.1999. Leipzig.
- Leipzig, Beschlußtext** = Stadt Leipzig, 1999: Beschlußtext der Ratsversammlung (Drucksache Nr. II / 1920) vom 18.11.1999. Abgedruckt in **Leipzig, STEP Zentren**. Leipzig.
- Leipzig, BzS 2000** = Stadt Leipzig, Dezernat Planung und Bau (Hrsg.), 2000: Stadtentwicklungsplan Zentren. Leipzig. = Beiträge zur Stadtentwicklung, H. 28.
- Ludwigshafen, EH-Konzeption** = Stadt Ludwigshafen am Rhein (Hrsg.), 1996: Einzelhandelskonzeption Ludwigshafen – Beschluss des Stadtrats vom 16.12.1996. Ludwigshafen. = Reihe Konzepte zur Stadtentwicklung, H. K2/96.
- Ludwigshafen, EH-Ausstattung** = Stadt Ludwigshafen am Rhein (Hrsg.), 1996: Einzelhandels- und Dienstleistungsausstattung der Gesamtstadt und der Stadtteile. Ludwigshafen. = Berichte zur Stadtentwicklung, B 4/96.
- Ludwigshafen, FNP** = Stadt Ludwigshafen am Rhein (Hrsg.), 1999: Flächennutzungsplan 1999 – beschlossene Planfassung vom März 1999. Ludwigshafen.
- Ludwigshafen, STEK 1999** = Stadt Ludwigshafen am Rhein / Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung (Hrsg.), 1999: Stadtentwicklungskonzept 2010 – Entwurf vom Januar 1999. Ludwigshafen.
- Magdeburg, MM 1995 = Stadt Magdeburg/GMA, 1995** = Landeshauptstadt Magdeburg, Stadtplanungsamt (Hrsg.), 1995: Das Magdeburger Märktekonzept als Planungsgrundlage zur Steuerung der dezentralen Einzelhandelsentwicklung. = Bd. 33/95 der Veröffentlichungsreihe des Stadtplanungsamtes der Stadt Magdeburg. (Kurzfassung zur GMA-Markt- und Standortuntersuchung für den Einzelhandel der Landeshauptstadt und des Umlandes von Magdeburg).
- Landeshauptstadt Magdeburg, Stadtplanungsamt, 2000a**: FNP-Beiplan 07 „Einzelhandels- und Zentrenstruktur“ – Planentwurf des Stadtplanungsamtes (Stand August 2000) als Beiplan für den neuen Flächennutzungsplan für Magdeburg. Magdeburg.
- Magdeburg, MM 2000** = Landeshauptstadt Magdeburg, Stadtplanungsamt (Hrsg.), 2000b: Das Magdeburger Märktekonzept – Entwicklung der Innenstadt, der Stadtteilzentren und der Nahversorgungsbeiriche. = Bd. 87 der Schriftenreihe des Stadtplanungsamtes der Stadt Magdeburg.
- Mannheim, ZKM-Beschluß 1998a** = Stadt Mannheim, der Oberbürgermeister, 1998a: Beschluß-Vorlage 179/98 „Zentrenkonzept Mannheim“ vom 01.04.1998.
- Mannheim, ZKM-Beschluß 1998b** = Stadt Mannheim, der Oberbürgermeister, 1998b: Beschluß-Vorlage 233/1998 „Zentrenkonzept Mannheim – Teilkonzept Baumärkte“ vom 07.05.1998.
- Mannheim, GfK 1998** = GfK Gesellschaft für Konsumforschung, Nürnberg, 1998: Grundlagenuntersuchung zum Zentrenkonzept Mannheim. Nürnberg. Gutachten im Auftrag der Stadt Mannheim.
- Mannheim, ZKM 1999-1** = Stadt Mannheim, Dezernat für Planung, Bauen, Umweltschutz und Stadtentwicklung (Hrsg.) 1999: Grundlagenuntersuchung zum Zentrenkonzept Mannheim, Band 1 – Untersuchung der Einzelhandelsstruktur durch die GfK Marktforschung, Nürnberg, als Arbeitsgrundlage für die Erstellung des Zentrenkonzepts der Stadt Mannheim. Mannheim. = Beiträge zur Mannheimer Stadtentwicklung.
- Mannheim, Web 01** = Internetauftritt der Stadt Mannheim 2001, [www.mannheim.de/internetrathaus/sachverhalt\\_zentrenkonzept.html](http://www.mannheim.de/internetrathaus/sachverhalt_zentrenkonzept.html). Zugriff am 24.08.2001; [www.mannheim.de/buerger\\_und\\_stadt/rathaus\\_und\\_politik/index.html](http://www.mannheim.de/buerger_und_stadt/rathaus_und_politik/index.html); Zugriff am 24.08.2001.
- Mülheim / Ruhr, EHK** = ICON-Regio, Gesellschaft für Regional-, Verkehrsforschung und Standortmarketing mbH, Nürnberg, 1998: Einzelhandelskonzept Stadt Mülheim an der Ruhr. Nürnberg.
- Mülheim / Ruhr, Hauptausschuß** = Stadt Mülheim a.d. Ruhr, Oberbürgermeister, 1999: Niederschrift über die Sitzung des Hauptausschusses am 29.4.1999, Auszug über den Beratungspunkt „Nutzungseinschränkung für großflächigen Einzelhandel“. Mülheim.

- Mülheim / Ruhr, Hauptstudie** = Stadt Mülheim a.d. Ruhr / Stadtplanungsamt (Hrsg.), 1999: Mülheim an der Ruhr 2015 – Hauptstudie zum neuen Flächennutzungsplan. Mülheim an der Ruhr. Mülheim.
- Mülheim / Ruhr, NES** = Stadt Mülheim / Ruhr, Oberbürgermeister (Hrsg.), 2000: Nutzungseinschränkungen für den großflächigen Einzelhandel – Abschlußbericht der Arbeitsgruppe. Mülheim an der Ruhr. = Abschlußbericht der Arbeitsgruppe „Nutzungseinschränkungen für den großflächigen Einzelhandel“ (Amt für Stadtentwicklung, Stadtforschung und Statistik, Stadtplanungsamt, Bauordnungsamt, Amt für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung).
- Münster, KG 97** = Stadt Münster, Stadtplanungsamt, (Hrsg.), 1997: Münster im Jahr 2010 – Konzeptionelle Grundlagen zur Fortschreibung des Flächennutzungsplans. Münster. = H. 69 der Reihe „Stadtplanung – Bürgerinformation“.
- Münster, EB FNP A** = Stadt Münster (Hrsg.), 1999a: Erläuterungsbericht Fortschreibung Flächennutzungsplan 2010 – Teil A. Entwurf Stand April 1999. Münster.
- Münster, EB FNP B** = Stadt Münster (Hrsg.), 1999b: Erläuterungsbericht Fortschreibung Flächennutzungsplan 2010 – Teil B. Entwurf Stand April 1999. Münster.
- Münster, PP** = Stadt Münster, Stadtplanungsamt, (Hrsg.), 2000: Münster 2010 – Planungen und Projekte für ein zukunftsfähiges Münster - Grundlagen für die Fortschreibung des Flächennutzungsplans 2010. Münster.
- Münster, GMA 2000** = GMA Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung, Köln, 2000: Die Stadt Münster als Einzelhandelsstandort. Untersuchung im Auftrag der Stadt Münster – Kurzfassung. Köln.
- Regionales Einzelhandelskonzept für das Östliche Ruhrgebiet** und angrenzende Bereiche, erarbeitet von Lehnerdt, Jörg/Prinz, Heinz/Schmidt-Illguth, Rainer / Econ-Consult, Köln, 2000.
- Rostock Rahmenplan 1998** = **Stadt Rostock, 1998** = Hansestadt Rostock, Rostocker Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH (Hrsg.), 1998: Städtebaulicher Rahmenplan Sanierungsgebiet „Stadtzentrum Rostock“ – 1. Fortschreibung. Rostock.
- Hansestadt Rostock (Hrsg.), 2000**: Leitlinien zur Stadtentwicklung – Entwurf vom 03.05.2000. Rostock.
- Rostock, Hr. Schmidt** = Hansestadt Rostock, Amt für Stadtplanung, Herr Schmidt, Schreiben vom 15.08.2000, Betreff „Rostocker Zentrensystem und Steuerung von Einzelhandelsstandorten“.
- Stuttgart, Arbeitspapiere 1999** = Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtplanungsamt (Hrsg.), 1999: Lebensmittel-einzelhandel in Stuttgart. Discountbetriebe und Vollsortimenter – Versorgungssituation und Standortverteilung. Stuttgart. = Arbeitspapiere zur Stadtentwicklungsplanung.
- Viersen, GMA 1999** = GMA Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung, Köln, 1997: Die Stadt Viersen als Einzelhandelsstandort – Zentrenkonzept für die Stadt Viersen. Gutachten im Auftrag der Stadt Viersen. Köln.
- Witten, GMA 97** = GMA Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung, Köln, 1997: Gesamtstädtisches Struktur- und Entwicklungsgutachten Einkaufsstadt Witten – Struktur und Entwicklungschancen des Einzelhandels bis zum Jahr 2010. Teil A: Gesamtstadt Witten. Gutachten im Auftrag der Stadt Witten. Köln.
- Würzburg, GfK 1998** = Stadt Würzburg, 2000: Kennzahlen des Einzelhandels in Würzburg. = [www.wuerzburg.de/rathaus/wirtschaft/wirtschaftszweige/handel.html](http://www.wuerzburg.de/rathaus/wirtschaft/wirtschaftszweige/handel.html). Abruf vom 16.06.2000.
- Würzburg, RK 99** = Stadt Würzburg, Baureferat, Fachabteilung I „Grundlagen der Stadtplanung und Stadtentwicklung“, 1999: Rahmenkonzept für die weitere Entwicklung des Einzelhandels in Würzburg (Entwurf Juli 1999). Würzburg.
- Würzburg, RK 2000** = Stadt Würzburg, Baureferat, Fachabteilung I „Grundlagen der Stadtplanung und Stadtentwicklung“, 2000: Rahmenkonzept für die weitere Entwicklung des Einzelhandels in Würzburg (Entwurf Januar 2000). Würzburg.



## Verzeichnis der befragten Experten

**EG Augsburg** = Dr. Friedrich Koch, Stadt Augsburg, Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Projektleiter Soziales und Einzelhandel; Gespräch am 04.10.2000 von 10:00 bis 11:45 Uhr.

**EG Braunschweig** = Dipl.-Ing. Jörg Homeier, Stadt Braunschweig, Amt für Stadtentwicklung und Stadtforschung; Gespräch am 08.08.2000 von 16:00 bis 18:20 Uhr.

**EG Dortmund** = Dipl.-Ing. Herbert Schnabel, Stadt Dortmund, Stadtplanungsamt, Abteilungsleiter Generelle Planung; Gespräch am 12.03.2001 von 9:00 bis 10:30 Uhr.

**EG Erfurt** = Frau Werner, Landeshauptstadt Erfurt, Amt für Stadtentwicklung, Statistik und Wahlen, Leiterin Abteilung Stadtentwicklung; Gespräch am 29.09.2000 von 10:00 bis 11:30 Uhr.

**EG Freiburg** = Dipl.-Ing. Donato Acocella, Inhaber des Beratungsbüros AGENDA, Lörrach, der als Einzelhandelsgutachter kontinuierlich und intensiv in den Entstehungsprozeß sowie in die Umsetzung des Freiburger Märkte- und Zentrenkonzeptes eingebunden war und ist; Gespräch vom 06.10.2000 von 14:30 bis 16:00 Uhr.

**EG Kiel** = Dipl.-Vw. Wolfram Gärtner, Landeshauptstadt Kiel, Amt für Wirtschaft, Verkehr, Stadt- und Regionalentwicklung; Gespräch am 25.08.2000 von 9:00 bis 10:30 Uhr.

**EG Köln** = Reinhard Drese, Stadt Köln, Stadtplanungsamt, Abschnittsleiter Zentrale Planungsangelegenheiten, Vorbereitende Bauleitplanung; Gespräch am 12.09.2000 von 9:30 bis 10:45 Uhr.

Herr Dahmen, Stadt Köln, Amt für Stadtentwicklungsplanung; Gespräch am 12.09.2000 von 9:30 bis 10:45 Uhr.

**EG Leipzig** = Dr. Oliver Weigel, Stadt Leipzig, Dezernat Planung und Bau, Stadtplanungsamt, Leiter des Sachgebiets Stadtentwicklungsplanung; Gespräch vom 29.09.2000 von 15:30 bis 17:15 Uhr.

**EG Magdeburg** = Frau Dipl.-Geogr. Ulbricht, Landeshauptstadt Magdeburg, Stadtplanungsamt / Amt 61; Gespräch am 08.08.2000, 10:30-12:30 Uhr.

**EG Rostock** = Dipl.-Ing. Schmidt, Stadt Rostock, Amt für Stadtplanung, Abt. Städtebauliche Entwicklungsplanung, Gespräch am 29.08.2000 von 10:30-12:00 Uhr

Frau Epper, Stadt Rostock, Amt für Stadtplanung, Abt. Sanierung, Stadtbild, Stadtgestaltung; Gespräch am 29.08.2000 von 10:30-12:00 Uhr.

**EG Witten** = Herr Dipl.-Ing. Joachim Bültmann, Stadt Witten, Planungsamt, Stellvertretender und kommissarischer Amtsleiter des Planungsamtes, Leiter des Sachgebiets Stadterneuerung; Gespräch am 10.10.2000 von 15:00 bis 16:45 Uhr.

Herr Dipl.-Verwaltungswirt Jürgen Rittel, Stadt Witten, Amt für Wirtschaftsförderung und Liegenschaften, Abteilung Wirtschaftsförderung, Koordinator des Einzelhandelsgutachtens für Witten, erstellt durch die GMA; Gespräch am 10.10.2000 von 15:00 Uhr bis 16:45 Uhr.

**EG Würzburg** = Bauoberrätin Andrea Ackva, Stadt Würzburg, Baureferat, Fachabteilung I „Grundlagen der Stadtplanung und Stadtentwicklung“; Gespräch am 18.08.2000, 12:00-13:30 Uhr.

## Analyseschema

	Fragenbereich / Frage	Erläuterung / Teilaspekte
<b>A) Entstehungszusammenhang</b>		
a) Perspektive Kontext, äußere Rahmengogebenheiten, Ausgangslage (Quellen: Plan- und Dokumentenanalyse, Expertengespräche, Sekundäranalyse)		
1	Einzelhandelsgutachten	
1.1	Wurde ein Einzelhandelsgutachten erstellt?	
1.2	Wann wurde das Einzelhandelsgutachten erstellt?	Wann? Wie lange liegt dies vor dem Zeitpunkt der Planungsaktivitäten? Wie aktuell ist der in die Planungsaktivität einmündende Dateninput?
1.3	Intention und Bestandteile des Gutachtens?	
1.3.1	Was war die Intention der Vergabe des Einzelhandelsgutachtens?	Zu welchem Zweck wurde das Gutachten nach eigener Aussage der Planungsverwaltung vergeben? Welche Anforderungen wurden an das Gutachten gestellt?
1.3.2	Aus welchen Bestandteilen war das Gutachten aufgebaut?	Welche Struktur- und Entwicklungsparameter werden erfaßt? Über welchen Entwicklungszeitraum? Und mit welchem Ortsbezug (lokal / regional)?
1.3.3	Umfasste das Gutachten auch bereits Elemente eines Planentwurfs?	Hat das Gutachten für die Planungsaktivität nur objektive Daten als Input geliefert, oder haben die Gutachter ihrerseits bereits diese Daten für einen der Planungsverwaltung empfohlenen Planungsentwurf (z.B. Zielplanung Zentrenstruktur o.ä.) verwertet?
1.4	Adaption des Gutachtens durch die Stadtverwaltung in die Planungsaktivität.	Wie weitreichend wurden die Gutachterergebnisse in die Planungsaktivität transferiert? Wie weitreichend wurden ggf. Handlungsempfehlungen übernommen?
2	Ausgangslage Einzelhandel	Wie sieht der Verlauf der Einzelhandelsentwicklung in seinen verschiedenen Strukturvariablen als Ausgangslage des Planungsansatzes aus? An welchen Standorten bzw. in welchen Lagen oder Raumkategorien entwickeln sich welche Einzelhandelsbetriebstypen bzw. Branchen und Sortimente in welchem Umfang?
3	Ausgangslage Planungslandschaft	Welche Planwerke wurden neben dem Planungsansatz zur Einzelhandelssteuerung in jüngerer Vergangenheit oder werden aktuell zum Zwecke der Stadtplanung und Stadtentwicklung in der Kommune erarbeitet und in Kraft gesetzt? Welche weiteren Planungsprozesse laufen aktuell ab?
<b>b) Perspektive konkreter Planentwurf und organisationale Implementation (Quellen: Plan- und Dokumentenanalyse, Expertengespräche)</b>		
4	Vorgehen und Probleme beim Planentwurf	Welche Probleme traten im Entwurfs- und Entwicklungsprozess des vor Ort verfolgten Planungsansatzes auf? Welche Gründe waren ausschlaggebend für die Wahl des favorisierten Entwurfs? Welche Absichten, Ziele, Projekte, Instrumente und Maßnahmen wurden diskutiert, aber nicht in den letztlich weiterverfolgten Planungsansatz aufgenommen? Was waren die Gründe hierfür, wessen Interesse stand dem im Weg?
5	Erfahrungen und Probleme bei der organisationalen Implementation	Welche Erfahrungen im Sinne der organisationalen Implementation konnten aus Sicht unmittelbar beteiligter Planungsverantwortlichen getätigt werden, welche Probleme traten auf? Welche technischen Akzelerations- und Hemmnisfaktoren konnten im von der Stadtverwaltung selbst zu verantwortenden planungsprozessualen Bereich identifiziert werden? Wer waren die Protagonisten des Planungsprozesses? Hat sich die Organisationsstruktur bewährt? Welche Kompetenzverteilung liegt vor? Wer wurde am Entwurfsprozeß beteiligt? Wie war der Beteiligungsprozeß formalisiert? Wie stark war der Entwurfsprozeß politisch determiniert? In welchem Ausmaß wurde Beraterwissen zugekauft? Wieviel Zeit nahm der Entwurfsprozeß und seine organisationale Implementation in Anspruch? Was waren einschlägige Hindernisse und was waren günstige Fügungen in der Phase der Erarbeitung und der organisationalen Implementation des präferierten Ansatzes?

c) Perspektive materieller Inhalt und „technische“ Lösung (Quelle: Plan- und Dokumentenanalyse, Expertengespräche)		
6	Konnte auf ein bereits vorhandenes Zentrenkonzept o.ä. (Siedlungsstrukturmodelle) aufgebaut werden?	Ist die Planungsaktivität für die Kommune Neuland oder liegen bereits planerische Ansätze und Erfahrungen vor, auf die zurückgegriffen werden kann?
7	Nomineller Ansatz der Planungsaktivität	In welcher Form wird die Planungsaktivität nominell gefaßt?
8	Gibt es einen aktuell verfolgten Planungsvorgang, aus welchem die Initiative zu dieser speziellen Planungsaktivität hervorging?	Wenn ja, welche war das?
9	Momentaner Arbeitsstand	
10	Federführende Verantwortung	Wer bzw. welche Stelle war federführend für die Planungsaktivität verantwortlich?
11	Gab es einen konkreten Handlungsanlaß bzw. ein konkretes Motiv für die Aufnahme der Planungsaktivität, entweder in Bezug auf die Einzelhandelsrealentwicklung oder in Bezug auf die geplante Ansiedlung eines Großprojektes?	Gab es Kundenverluste bzw. eine abnehmende Kaufkraftbindung? Gab es ein zunehmendes Mißverhältnis der Flächenentwicklung in städtebaulich integrierter und nicht-integrierter Lage innerhalb der Stadt? Gab es ein zunehmendes Mißverhältnis der Flächenentwicklung in der Stadt und derjenigen umliegender (niederrangiger) Zentren?
12	Selbstverständnis, Anspruchsposition, Rechtfertigung der Stadt kraft ihres „Zentrenstatus“ (vgl. auch 13.3.1)	Inwieweit werden ggf. bestehende (quantitative) Entwicklungsziele mit dem zentralörtlichen Rang und damit in Verbindung gebrachten Versorgungsaufgaben argumentativ gerechtfertigt?
13	Ziele	
13.1	Allgemeine Grundintention des Planungsansatzes	Steht eine Steuerungs- oder Entwicklungsabsicht im Vordergrund?
13.2	Nomineller Verwendungszusammenhang bzw. Verwendungsabsicht für den Planungsansatz	Welche Verwendungsabsicht bzw. welche allgemeinen Querschnittsziele werden für den Planungsansatz nominell angegeben? „... als Mittel, um ...“
13.3	Einzelziele im Sinne von Oberzielen	Welche Oberziele werden verfolgt? Welche speziellen Zielsetzungen gibt es?
13.3.1	Wettbewerbsbezogene Einzelziele (vgl. auch 12)	Werden Aussagen zum Wettbewerb im Einzelhandel getroffen? Welche?
13.3.2	Einzelziele bezüglich der Angebotsquantität (vgl. 14.2.5)	Auf welche Zielgröße stellt der Planungsansatz hinsichtlich der Einzelhandelsgesamtfläche ab? Welche (räumlichen und qualitativen) Differenzierungen werden getroffen?
13.3.3	Räumliche Einzelziele	Werden Einzelaussagen für Raum- bzw. Standorttypen getroffen (Perspektive Raum)?
13.3.4	Betriebstypenspezifische Einzelziele	Werden Einzelaussagen für Betriebstypen getroffen (Perspektive Angebotsformen)?
13.3.5	Sortimentsspezifische Einzelziele	Werden Einzelaussagen für bestimmte Branchen, Sortimente oder Warengruppen getroffen?
13.3.6	Bauflächenspezifische Einzelziele	Werden Einzelaussagen für die Bauflächen oder Baugebiete der bisherigen Flächennutzungs- und B-Planung getroffen, z.B. für bestimmte Bauflächen oder Baugebiete, etwa für Gewerbegebiete nach alten Baunutzungsverordnungen?
13.3.7	Einzelziele bezüglich der Zentren bzw. Zentrenstruktur	Werden Einzelaussagen für ggf. bisher ausgewiesene Zentren getroffen? Wird mit der Planungsaktivität ein spezifisches Zentrensystem als Planungsgrundlage eingeführt? Beschreibung und Orientierung (allg. Siedlungsstruktur oder Einzelhandelsfunktion bzw. sonstige Funktionen im Vordergrund)?
13.3.8	Verbrauchergruppenspezifische Einzelziele / Nahversorgung	Werden Einzelaussagen hinsichtlich der Einzelhandelsversorgung bestimmter Bevölkerungsgruppen bzw. der Nahversorgung getroffen?
13.3.9	Einzelziele bezüglich aktueller Großprojekte bzw. neuer Entwicklungsbereiche	Werden konkrete Projekte oder Flächenausweisungsvorhaben als spezielle Einzelziele benannt?

13.3.10	Verzichtsleistungen als Einzelziele	Welche Verzichtsleistungen werden erbracht, d.h. werden durch den Planungsansatz in der Ausweisungsbilanz auch Potentiale bzw. Flächen zurückgenommen?
13.3.11	Sonstige besondere Einzelziele	z.B. Einzelziele zur Frage von Nutzungskopplungen Einzelhandel-Freizeit, zur Akzentuierung von Erlebnis- und Versorgungseinkaufsbereichen oder zum Schutz bestimmter, bodenrentensensiblerer Nutzungen in der Konkurrenz mit dem Einzelhandel um Standorte (z.B. in Gewerbegebieten) (vgl. 13.3.6)
13.4	Zeitziele bzw. Planungshorizont	Welcher zeitliche Planungshorizont wird verfolgt? Handelt es sich um eine quantifizierte Zielplanung?
14	Instrumente	
14.1	Welche instrumentelle Strategie wird allgemein verfolgt und welche „instrumentelle Bewehrung“ erhält der Planungsansatz? (vgl. auch 14.3)	Gesamtcharakterisierung nach Stellung zwischen den Ordnungspolen von Anreiz – Abschreckung, Formell – Informell, Bindend – Unverbindlich, ein Instrument – Instrumentenmix.
14.2	Technische Ausgestaltung der Instrumente	Mit welchen Mitteln wird versucht, die angegebenen Planungsziele zu verwirklichen? Wie werden die intendierten Instrumente technisch realisiert?
14.2.1	Operationalisierung der „Nahversorgung“	Art und Weise der Bestimmung der zumutbaren Entfernung und sonstige Operationalisierung bzw. Maßstabsbestimmung der Nahversorgung als Ziel- bzw. Analysekatgorie?
14.2.2	Sortimentsqualifizierung	Welcher Ansatz wird bei der Klassifizierung der Sortimente als „innenstadtrelevant“ und „nicht-innenstadtrelevant“ bzw. „zentrenrelevant“, „nicht-zentrenrelevant“ und „zentren-indifferent“ verwendet? Wie stark weichen die einzelnen Ansätze voneinander ab, d.h. wie uneinheitlich stellen sich auf Bundesebene die Verhältnisse hier für Investoren dar?
14.2.3	Festlegung der Kern- und Randsortimente	Wie wird die Abgrenzung von Haupt-/Kern- zu Rand-/Nebensortimenten (Vorhabengenehmigung in „nicht-integrierter“ Lage) vorgenommen? Wie wird das Randsortiment operationalisiert?
14.2.4	Abgrenzung von planungsräumlichen Kategorien	
14.2.4.1	Abgrenzung der ausgewiesenen Zentren (vgl. auch 15.5.4)	Nach welchen Kriterien und Grenzwerten werden die einzelnen Zentren abgegrenzt?
14.2.4.2	Abgrenzung von Lagen nach Grad der siedlungsräumlichen Integration	Nach welchen Kriterien und Schwellenwerten werden die Lagen („integriert“, „teil-integriert“, „nicht-integriert“) abgegrenzt?
14.2.5	Bestimmung der Erweiterungspotentiale (vgl. auch 13.3.2)	Werden Entwicklungsspielräume und –grenzen (lagespezifisch oder sortiments- bzw. branchenspezifisch) quantifiziert? Wie werden sie ermittelt?
14.3	Bindungswirkung bzw. Verbindlichkeit (vgl. auch 14.1)	Welcher Grad der Verbindlichkeit wurde realisiert und welcher konkrete Bindungsakt liegt dem zugrunde?
14.4	Verhältnis zur Bauleitplanung (vgl. auch 15.6)	Ist der Planungsansatz mit der Bauleitplanung verkoppelt, und wenn ja, in welcher Art und Weise? Besteht eine Anpassung der Bauleitplanung an den Planungsansatz?
15	Maßnahmen	
15.1	Entwicklungsstandorte für den großflächigen Einzelhandel	Werden Bereiche als Entwicklungsstandorte für den großflächigen Einzelhandel ausgewiesen? Welche sind dies? Quantifizierung und Qualifizierung (Lage, Umfang ...)?
15.2	Benennung von Standortbereichen	Werden (auf Basis der Nahversorgungsanalyse) Bereiche zur Ansiedlung von Betrieben, welche den Nahversorgungsbedarf decken können, benannt? Andersherum: Werden nahversorgungskritische Bereiche identifiziert? Welche Detailmaßnahmen werden ergriffen?
15.3	Ausweisung spezifischer „Schutzgebiete“ für bestimmte Betriebstypen im Sinne von „Vorbehalts-“ oder „Vorranggebieten“	Wird die Protektion des Bestandes bzw. die Katalyse der Ansiedlung bestimmter Betriebe in bestimmten Gebieten forciert? Mit welchen rechtsförmlichen Festsetzungen geschieht dies ggf.?
15.4	Wettbewerbsfähigkeit der City	Welche besonderen Maßnahmen zur „Stärkung der City“ werden unternommen?

15.5	Festsetzung einer Zentrenstruktur	
15.5.1	Traditionelles Zentrenmuster oder neue Zentren?	Erfolgte die Identifikation bzw. Ausweisung der Zentren in der Orientierung an den bestehenden Zentren, oder wurden auch neue Zentren bestimmt?
15.5.2	Welche Raumkategorien bzw. Zentrenkategorien werden in dem Planungsansatz bestimmt?	Welche Raumkategorien werden in dem Planungsansatz ausgewiesen bzw. als „Zentren“ bestimmt? Welches Vorgehen liegt zugrunde (Abgrenzungskriterien, Schwellenwerte)?
15.5.3	Hierarchische Stufung der Zentren und Anzahl der ausgewiesenen Zentren	Welche hierarchische Abstufung der Zentren liegt in der gewählten Raumgliederung vor? Mit wievielen Zentren wird die Versorgungsaufgabe bewältigt?
15.5.4	Begründung und Bedeutung der einzelnen Hierarchiestufen	Nach welchen Abgrenzungskriterien und welchen Schwellenwerten wurden die unterschiedlichen Stufen der Zentrenhierarchie bestimmt; wie lautet der Ausstattungsstandard der einzelnen Hierarchiestufen? Welcher Einzelhandels- bzw. Versorgungsfunktion sollen sie hauptsächlich dienen?
15.5.5	Identifikation von „Entwicklungszentren“	Wie werden die zur Entwicklung deklamierten Zentren identifiziert? Nach welchen Kriterien werden sie operationalisiert und abgegrenzt? Begründung?
15.5.6	Umsetzungsschritte vor Ort zur Entwicklung der Zentren im intendierten Sinne	Wie funktioniert die konkrete Zentrenentwicklung vor Ort? Mit welchen Mitteln, Verfahren und Planungsgrundsätzen werden die Ziele vor Ort, d.h. also in den Zentren der verschiedenen Hierarchiestufen, konkretisiert, verfolgt und realisiert?
15.6	Überarbeitung „alter“ Bebauungspläne und Aufstellung von Bebauungsplänen für den bislang unbeplanten Innenbereich (vgl. auch 14.4)	Gibt es Umwidmungen bzw. Überplanungen von Bauflächen oder Baugebieten? Wird eine systematische Suche nach kritischen Zulässigkeitstatbeständen für Einzelhandelsnutzungen durchgeführt? Werden „ansiedlungsgefährdete“ unbeplante Innenbereiche identifiziert und durch die Aufstellung eines Bebauungsplans gegen unerwünschte Ansiedlungen immunisiert?
15.6a	Sortimentsbeschränkungen	Wird das Instrument der Sortimentsbeschränkungen in der verbindlichen Bauleitplanung angewandt?
15.6b	Größenbeschränkungen	Wird das Instrument der Größenbeschränkung des Verkaufsflächenumfangs in der verbindlichen Bauleitplanung angewandt?
15.7	Einzelhandelsmonitoring	Wird die Einrichtung eines Einzelhandels-Monitoring-Systems betrieben? Wie wird es eingerichtet?
15.8	Im Planungsansatz empfohlene und „angedachte“ weitere Maßnahmen (perspektivisch)	Welche Maßnahmen werden von dem vorliegenden Planungsansatz noch nicht umgesetzt, sollen aber zu seiner Verstärkung mittelfristig weiterverfolgt werden?
15.9	Ausnahmen	
15.9.1	Ausnahmeregelungen allgemein	Welche Ausnahmeregelungen werden angesprochen, wie werden sie gerechtfertigt, nach welchen Routinen, Vereinbarungen und Entscheidungskompetenzen werden sie behandelt?
15.9.2	Ausnahmeregelungen für aktuelle Großprojekte oder Ausweisungsvorhaben	Werden aktuelle Planungen für Großprojekte und Ausweisungsvorhaben privilegiert berücksichtigt? Dient der verfolgte Planungsansatz der Durchsetzung eines solchen? Wie stringent werden die nominell verflautbarten Planungsziele tatsächlich verfolgt?
16	Planungsmarketing	
16.1	Visualisierung	Auf welche Weise ist der Planungsansatz visualisiert worden?
16.2	Verknüpfung mit anderen Planungen	Welche expliziten Verknüpfungen zu anderen Planungen bzw. Planungsvorgängen bestehen bzw. sind beabsichtigt?
B) Anwendungszusammenhang		
a) Perspektive organisationale Implementation des Planungsansatzes (Quelle: Plan- und Dokumentenanalyse, Expertengespräche)		
17	Berücksichtigung der regionalen Ebene	Gab es eine Abstimmung des verfolgten Planungsansatzes auf regionaler Ebene? Wie? Wurden die Nachbarkommunen beteiligt?
18	Beteiligung der Öffentlichkeit	War die Öffentlichkeit bereits im Entstehungsprozeß eingebunden? Wie „offen“ oder „geschlossen“ war das Vorgehen? Wer war konkret beteiligt? Prozessuale, kooperative Öffentlichkeitsbeteiligung oder nur Äußerung von Anregungen

		und Bedenken bei in den Grundzügen bereits weit fortgeschrittener Planung? Planung „Top-Down“ oder „Bottom-Up“?
19	Kommunikationsstrategie und -plattform des Planungs- und Umsetzungsprozesses?	Über welche Informationskanäle wurde der Planungsansatz kommuniziert? Wurde dabei auch das Internet als neues Medium des Planungsmarketings benutzt?
20	Bewährung in der Anwendungspraxis	Bewährt sich die verfolgte Organisation bzw. die organisationale Implementation des gewählten Planungsansatzes in der Anwendungspraxis?
20.1	Vollzugskontrolle	Wie ist das Problem der Vollzugskontrolle in diesem Zusammenhang (z.B. Zuständigkeiten, Fristen, Prüfgrößen, Berichtswesen, Adressaten, Informationsverteilung) gelöst?
20.2	Harmonisierung paralleler Planungsaufgaben	Ist das Zusammenspiel der relevanten städtischen Stellen wie etwa Wirtschaftsförderung, Baugenehmigungsbehörde, Stadtmarketingträger usw. gewährleistet und wie funktioniert es?
20.3	Planungsabweichungen infolge politischer Intervention	Wie stark bzw. häufig interveniert die Politik, indem sie z.B. Sonderkonditionen oder Ausnahmen für bestimmte Projekte einfordert?
b) Perspektive materielle Implementation des Planungsinhalts (Quelle: Plan- und Dokumentenanalyse, Expertengespräche)		
21	Erfolgs- / Wirkungskontrolle	Welcher Erfolg oder Mißerfolg hat sich in der Anwendung des gewählten Planungsansatzes eingestellt, welche Wirkungen und Nebenwirkungen konnten beobachtet werden?
21.1	Eignung der Instrumente	Wie gut bewähren sich die einzelnen instrumentellen Lösungen (z.B. Abgrenzungskriterien, Niveau der Schwellenwerte, Sortimentskategorien, Lageabgrenzungen, Verbindlichkeit, Planungshorizont usw.)?
21.2	Wirksamkeitskontrolle	Als wie wirksam im Sinne der Zielerreichung erweisen sich die getroffenen Maßnahmen?
21.3	Zielerreichungskontrolle, Realentwicklung der räumlichen Einzelhandelsstruktur	Welchen Verlauf nimmt die reale räumliche Einzelhandelsentwicklung als Gegenstand, auf den sich die Planungsansätze beziehen? Welche quantifizierbaren Erkenntnisse bestehen über die standortlagenspezifische Veränderung des Einzelhandelsbesatzes im Zeitverlauf im planerischen Bezugsraum? Insbesondere seit Inkrafttreten des jeweiligen Planungsansatzes?
C) Der „weitere“ bzw. personale Kontext (Quelle: Expertengespräche)		
22	Kongruenz von tats. Planung und Überzeugung	Bewährung des Planungsansatzes explizit aus Sicht beteiligter Planungsverantwortlicher.
22.1	Eignung der instrumentellen Lösung	Welche Erwartungen, Idealvorstellungen und Vorbehalte bestehen seitens der Planungsverwaltung auf instrumenteller Ebene gegenüber dem beschrittenen Planungsansatz?
22.2	Einschätzung der Anwendungspraxis	Welche allgemeinen Erwartungen, Vorbehalte und subjektiven Einschätzungen realer Tatbestände in der Ausführungspraxis (z.B. Genehmigungshandhabung, Umsetzungsstringenz) sowie hinsichtlich realer Entwicklungen (z.B. tatsächliche Einzelhandelsentwicklung seit Plangültigkeit) bestehen bei der Planungsverwaltung?
22.3	Reaktion der Planungsadressaten	Welche Reaktionen seitens der Betroffenen (Einzelhandels- und Immobilienwirtschaft), insbesondere ansiedlungsinteressierter Unternehmen, ist den Planungsverantwortlichen seit Vollzug des Planungsansatzes bekannt geworden?
22.4	Quantitative Steuerungseffekte	Können hier bereits quantitative Effekte referiert werden? Welche?

## Gesprächsleitfaden Expertengespräche

### **A) Entstehungszusammenhang:**

1) Welche Planwerke wurden neben dem Planungsansatz zur Einzelhandelssteuerung in jüngerer Vergangenheit oder werden aktuell zum Zwecke der Stadtplanung und Stadtentwicklung in der Kommune erarbeitet und in Kraft gesetzt? Welche weiteren Planungsprozesse laufen aktuell ab?

2) Wer bzw. welche Stellen waren / sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten Akteure bei der Organisation bzw. Implementation (Inkraftsetzung) des Planungsprozesses zur Einzelhandelssteuerung? Von welcher Seite kam der Impuls für diese Planungsaktivität (Verwaltung, Politik, Einzelhandel, ...), wer ist die „treibende Kraft“?

3) Wie wurde die Harmonisierung paralleler Planungsaufgaben und -ziele der neben dem Planungsamt bzw. dem Amt für Stadtentwicklung sachlich auch mit dem Gegenstand „Einzelhandel“ befaßten städtischen Stellen (wie etwa Wirtschaftsförderung, Baugenehmigungsbehörde, Stadtmarketingträger usw.) bewältigt, als der in der Beispielkommune verfolgte Planungsansatz erarbeitet wurde?

4) Wie stark war der Planungs-/ Entwurfsprozeß politisch beeinflusst, in dem Sinne, daß sich bestimmte Vorstellungen der Fachverwaltungen nicht durchsetzen ließen oder abgewandelt wurden?

5) Was waren einschlägige Hindernisse und was waren günstige Fügungen, die den Planungsansatz „räumliche Einzelhandelssteuerung“ in seiner Entstehung und in seiner Organisationsfindung innerhalb der Verwaltung begünstigt oder diese besonders erschwert haben?

### **B) Anwendungszusammenhang (formelle Perspektive):**

6) Wie wird eine eingehende Anfrage (Bauordnung, Wirtschaftsförderung, Stadtplanung) bzgl. der Ansiedlung eines Einzelhandelsbetriebs in der Beispielkommune planerisch behandelt? Wie ist das Zusammenspiel der relevanten städtischen Stellen innerhalb eines Amtes bzw. auch zwischen verschiedenen Ämtern organisiert? Welchen Weg muß eine Anfrage typischerweise innerhalb und außerhalb der Verwaltung durchlaufen, welche Handlungsroutinen laufen ab, welche Gremien, Stellen oder Akteure sind beteiligt, wie sind die Schnittstellen definiert?

7) Hat sich die in der Beispielkommune gewählte Organisationsstruktur (Kompetenzverteilung, Informationswege, Unterrichtsvereinbarungen, Gremien, also allgemein die organisationale Implementation) bewährt? Was sind besondere Mängel, was erscheint als besonders vorteilhaft?

8) Wie ist das Problem der Umsetzungskontrolle der Planungsaktivität gelöst? In wie weit ist das Einhalten von Verfahrensabläufen und Handlungsroutinen (z.B. Zuständigkeiten, Fristen, Prüfgrößen, Berichtswesen, Adressaten, Informationsverteilung) bei der Behandlung der Fälle / Anträge und damit die Umsetzung des Planungsansatzes insgesamt gewährleistet?

### **C) Anwendungszusammenhang (materielle Perspektive): Erfolgs- / Wirkungskontrolle**

9) Werden auch Instrumente der Grundstücks- und Immobilienpolitik angewendet (Aufkauf und Entwicklung strategisch bedeutsamer Flächen oder Gebäude)? Werden neben dem ‚Push‘ (harte, planungsrechtliche Instrumente) auch noch weitere Instrumente im Sinne des ‚Pull‘ eingesetzt?

10) Gibt es ein Einzelhandels-Monitoring-System, oder wird die Einrichtung eines solchen betrieben? Wie wird es eingerichtet? (15.7)

11) *Eignung der Instrumente: Wie gut bewähren sich die einzelnen instrumentellen Lösungen*

- Gewähltes Zentrenmodell (Hierarchiestufen, räumliche Abgrenzung, Identifikationskriterien)
- Räumliche Abgrenzung und materielle Bestimmung von städtebaulich integrierten gegenüber nicht-integrierten Lagen in der Stadt
- Sortimentsliste
- Festsetzung des Verhältnisses von Kern- zu Randsortimenten
- Verkaufsflächenbeschränkungen
- Ausweisung von Sondergebieten und Handhabung der dort angelegten Festsetzungen
- Überplanung von Baugebieten alter Baunutzungsverordnung und des gefährdeten unbeplanten Innenbereichs

- Verbindlichkeit
- Zeithorizont
- Sonstige Instrumente?

12) Zielerreichungskontrolle: Ist bislang eine Zielerreichungskontrolle der Anwendung des Planungsansatzes durchgeführt worden? Wie lautete das Ergebnis, welche Wirkungen und Nebenwirkungen konnten beobachtet werden? Welcher materielle Erfolg oder Mißerfolg hat sich eingestellt, d.h. welchen Verlauf nimmt die reale räumliche Einzelhandelsentwicklung als Gegenstand, auf den sich die Planungsansätze beziehen? (21 und 21.3)

13) Wenn Sie einmal insgesamt urteilen, als wie erfolgreich würden Sie persönlich die bisherige Anwendung des Planungsansatzes bezeichnen? (21.2) Gibt es im Rückblick etwas, das grundsätzlich anders gemacht werden müßte? (22.1)

- ☐ äußerst erfolgreich      ☐ ganz erfolgreich      ☐ erfolgreich      ☐ weniger erfolgreich  
☐ so gut wie kein Erfolg

14) Als wie konsequent und „hart“ schätzen Sie die bislang geübte Ausführungspraxis ein (z.B. Umsetzungsstringenz und –geschwindigkeit, Genehmigungshandhabung von Ansiedlungsvorhaben)? (22.2) Und in diesem Zusammenhang: Wie oft kommen Planungsabweichungen infolge politischer Intervention vor, wie stark bzw. häufig interveniert die Politik (bzw. die Verwaltungsspitze?), indem sie z.B. Sonderkonditionen oder Ausnahmen für bestimmte Projekte einfordert? (20.3)

15) Welche Reaktionen seitens der betroffenen Planungsadressaten, insbesondere ansiedlungsinteressierter Einzelhandelsunternehmen und investitionswilliger Projektentwickler sind den Planungsakteuren seit Einsetzung des Planungsansatzes bekannt geworden? (22.3)

16) Quantitative Steuerungseffekte / Realentwicklung der räumlichen Einzelhandelsstruktur: Können bereits quantitative Effekte festgestellt werden? Welche? Wie hat sich im planerischen Bezugsraum die räumliche Einzelhandelsstruktur seit Inkrafttreten des jeweiligen Planungsansatzes entwickelt? (22.4)

#### **D) Weiteres**

17) Wie würden Sie den in der Beispielkommune verfolgten Planungsansatz in einer Gesamtcharakterisierung nach Stellung zwischen den Ordnungspolen

- Anreiz – Abschreckung,
  - Formell – Informell,
  - Bindend – Unverbindlich,
  - ein Instrument – Instrumentenmix
- benennen?

18) Welcher Aussage würden Sie am ehesten zustimmen: Der in der Beispielkommune verfolgte Planungsansatz dient ...

- a) ... in erster Linie der räumlichen Steuerung der Einzelhandelsansiedlungen vor Ort;
- b) ... in erster Linie der quantitativen Weiterentwicklung des Einzelhandelsangebotes vor Ort;
- c) ... sowohl der räumlichen Steuerung als auch der quantitativen Weiterentwicklung des Einzelhandelsangebotes vor Ort;

19) Handelt es sich eher ...

- ... um einen „Fachplanungsansatz Einzelhandel“ oder
- ... um eine querschnittsorientierte Siedlungsstrukturplanung?

20) Wird Ihrer Einschätzung nach dem Ziel der Entwicklung einer zentrenorientierten räumlichen Einzelhandelsstruktur eher

eine „fachplanerische“ Strategie gerecht, die in allererster Linie die Einzelhandelsbetriebe bzw. -projekte und deren planungsrechtliche Begleitung in den Mittelpunkt des Bemühens stellt oder

b) eine „querschnittsorientierte“ Strategie, die vom Bezugsraum ausgehend zahlreiche Maßnahmen unterschiedlicher Handlungsfelder (Städtebau, Verkehrsplanung, Wohnungsbau, Lokale Ökonomie usw.) im Sinne einer integrierten Zentrenentwicklung zu bündeln versucht gerecht?