

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 Handlungsrouninen 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 entlehnen 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.