

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 dürfte¹. Es ist sicher nicht zuviel gesagt, daß der institutionelle Einzelhandel, zusammen mit der Büroimmobilienwirt-

¹ 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 Lebenssphäre² 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 un bebauter 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 auseinander³. Während zahllose konzernangehörige Filialketten

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

³ 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.⁴ 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 - nollens 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.

⁴ „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 wurden⁵. Nahezu unisono und in berner-

⁵ 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 Meinungskalition 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“ - vorhergesehen⁶, 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 Stadtgestalt⁷ - 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.

⁶ 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).

⁷ 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 aufweisen⁸.

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 Lage⁹. 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)¹⁰. Seither ist die „City-Offensive NRW“ wegen ihres

⁸ 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).

⁹ 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 %, „Stadtteilleben 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.

¹⁰ „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 stellt¹¹.
- 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,

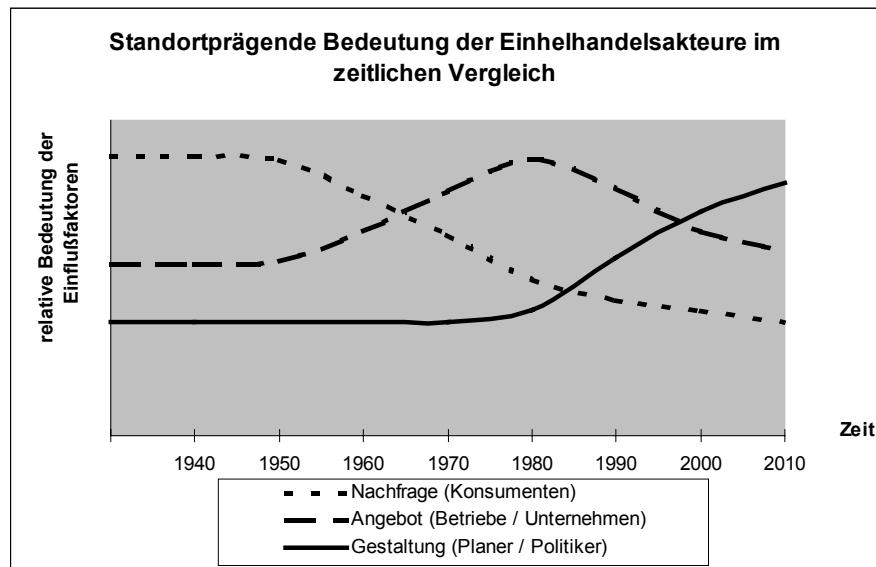
¹¹ So sprechen etwa Tietz/Rothaar (1991:177) vom „sekundären Netz“ des großflächigen Einzelhandels, welches die Angebotsformen und Standorte des traditionellen Einzelhandels im „primären Versorgungsnetz“, das mit traditionellen Kauf- und Warenhäusern, Lebensmittelläden und Fachgeschäfte die relative 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 Einzelhandelsprojekte¹², die wechselweise von betroffenen Nachbarkommunen, Regionalplanungsbehörden,

¹² 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.