

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 zuzuordnen¹. 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 unterschieden²; 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.

¹ „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)

² 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 Theoriegeleitetheit

Forschungstypen können nach dem Grad der Theoriegeleitetheit 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 junges³ 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).

³ 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 Charakter⁴, 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

⁴ „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 Rahmengengebenheit hingenommen⁵. 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)⁶. 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

⁵ 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.

⁶ 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 erforderlich⁷. Aufgabe der wissenschaftlichen Auseinanderset-

⁷ „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)⁸. 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).

⁸ 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 Vorgehensweise⁹ 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

⁹ 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

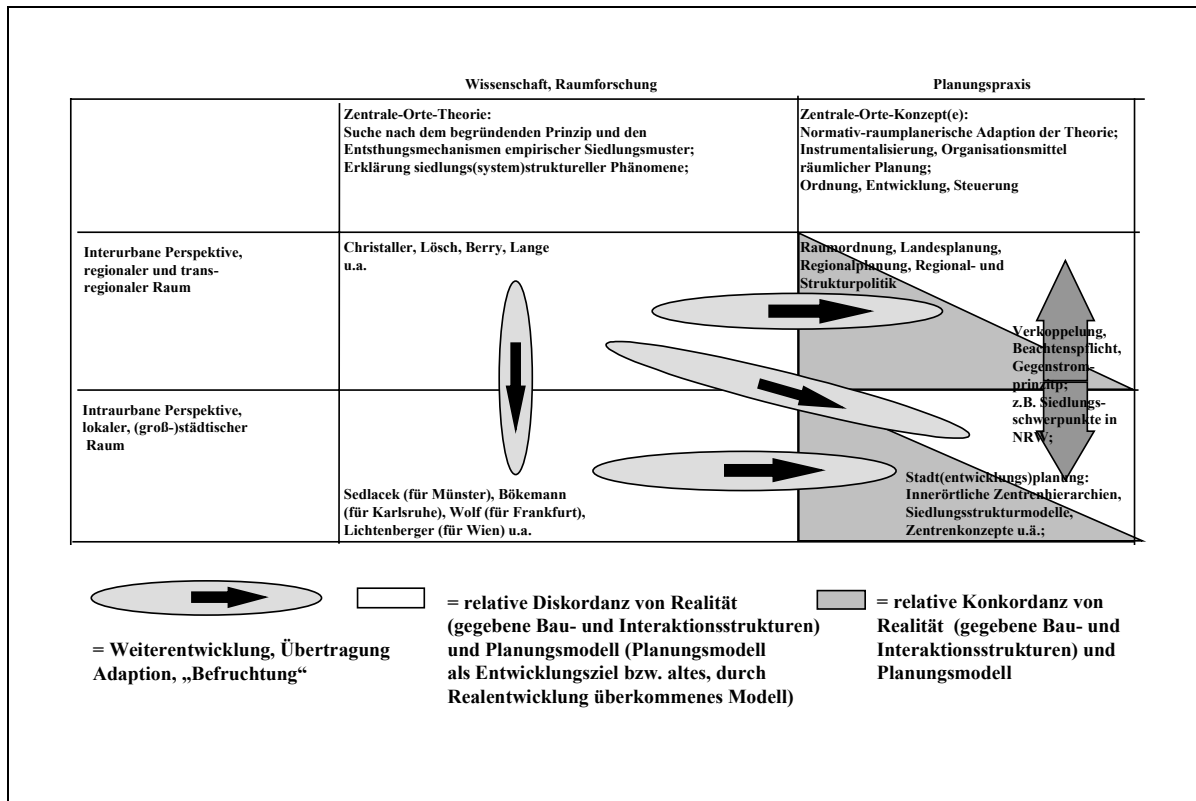
ist auf die einschlägige Literatur zu verweisen. Die Existenz der jeweils genannten Probleme wird dabei nicht verkannt, ihre wissenschaftliche Diskussion ist aber andernorts zu führen.

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-

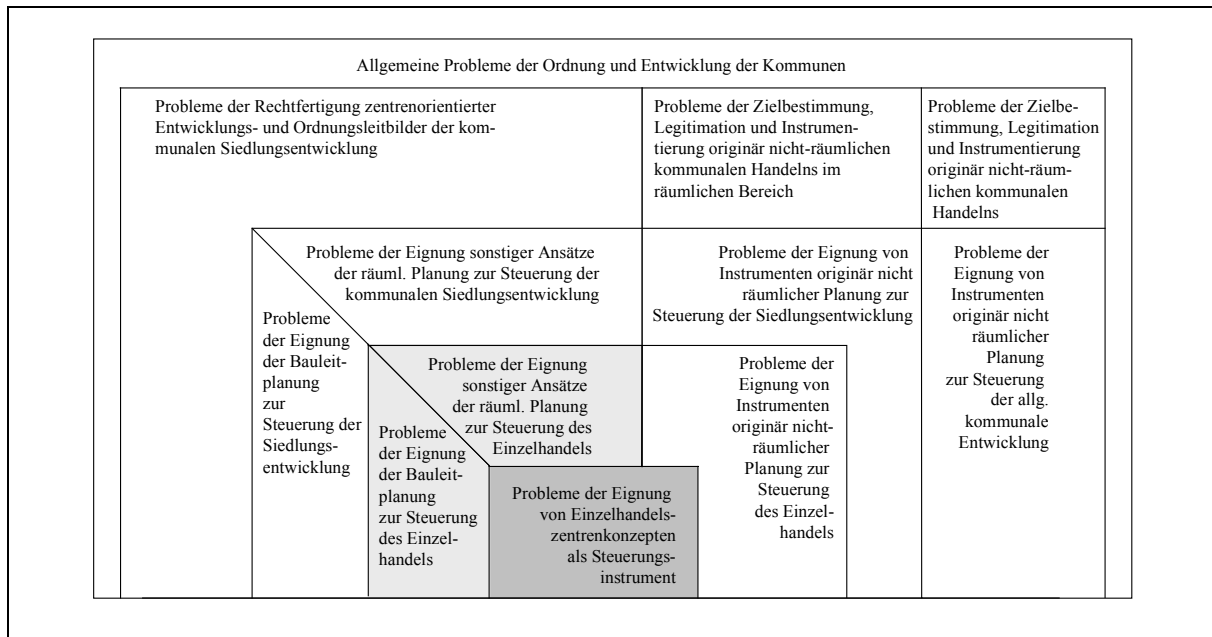
rung gegenüber. Eine dahingehende Vertiefung kann im vorliegenden Zusammenhang nicht geleistet werden. Gleichwohl die faktisch beobachtbaren Tatbestände des Einzelhandel-Strukturwandels zentraler Bezugspunkt der Arbeit sind, kann deren Erklärung nur eine Aufmerksamkeit in dem Maße zuteil werden, wie 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)¹⁰.

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

¹⁰ „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 repräsentieren¹¹; 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

¹¹ 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)¹².

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-

¹² 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 Zentrenbildung¹³ verfügt, muß gerade sein Abwandern aus bzw. Absterben in den bestehenden Zentren verhindert werden, wenn ein wesentlicher Be-

¹³ „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.

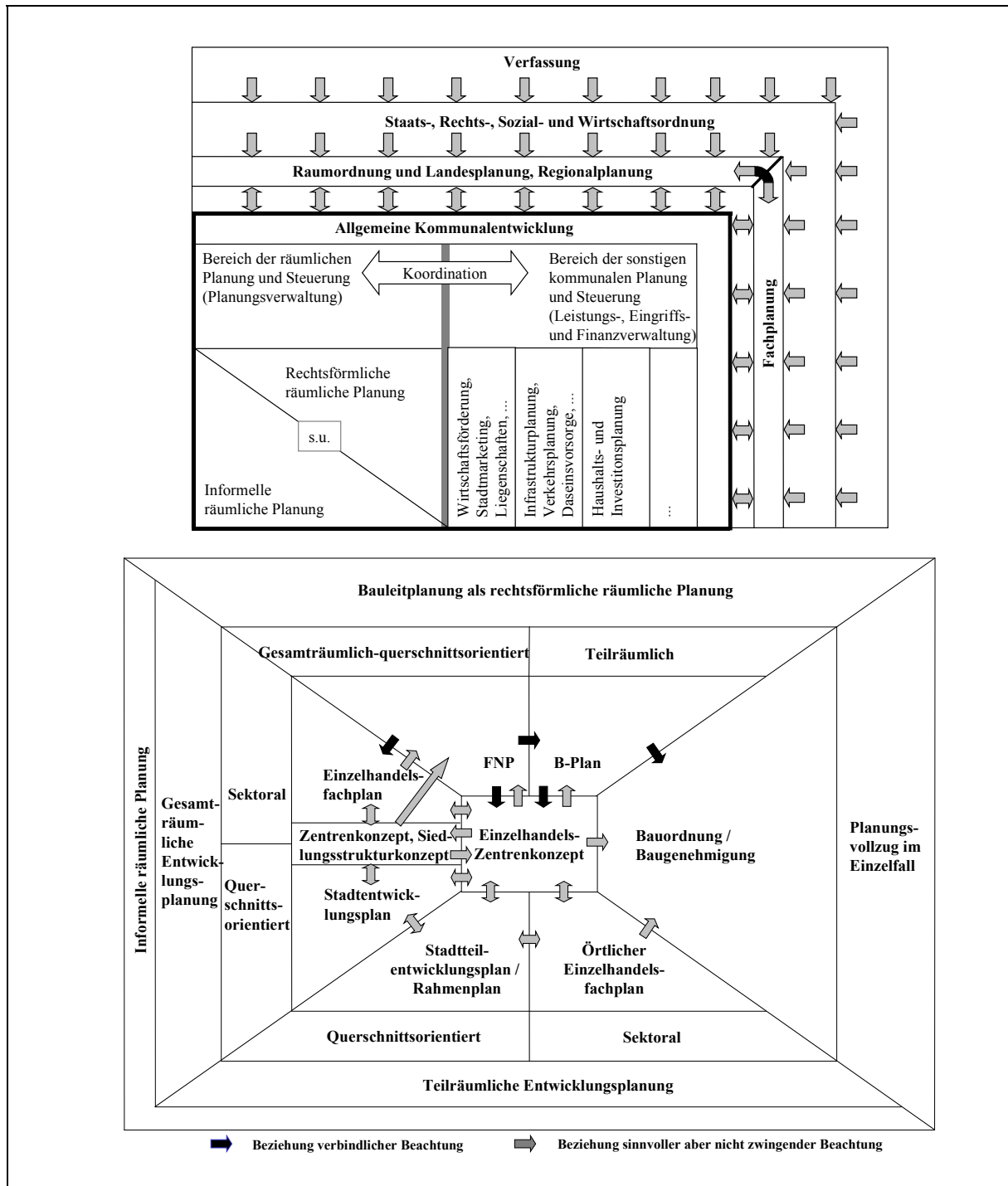
Wie das Denkschema in Abbildung 2-3 zeigt, erweist sich die Beschäftigung mit Einzelhandelszentrenkonzepten als ein Aspekt der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der allgemeinen Kommunalentwicklung, wobei diese „Entwicklung“ einerseits im empirisch-materiellen Sinne zu interpretieren ist, und 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 Bundesrepublik¹⁴ 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.

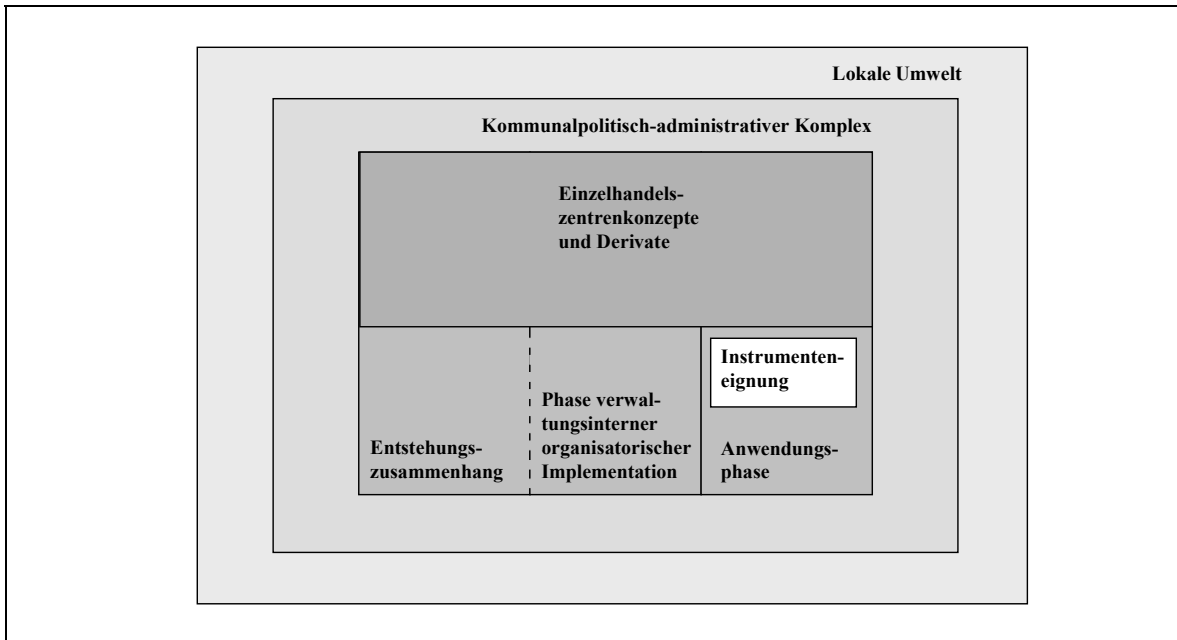
Eine weitere Differenzierungsmöglichkeit der Betrachtungsperspektive, die eingenommen werden kann, ergibt sich aus der Überlegung, daß ein Einzelhandelszentrenkonzept als Produkt eines bestimmten Entstehungsprozesses anzusehen ist, d.h. ein textlich niedergelegtes und durch Karten und bildliche Darstellungen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

¹⁴ 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 Arbeit¹⁵.

¹⁵ 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 interessen-geleitet, 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 Detail¹⁶. 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 offenstehen¹⁷.

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

¹⁶ 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.

¹⁷ 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 Realisationswege, 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 Entstehungszusammenhanges 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.¹⁸

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)

¹⁸ 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 kommen¹⁹. 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

¹⁹ 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 erschienen²⁰. 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,

²⁰ 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 hat²¹.

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)²². 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

²¹ „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).

²² „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 Großstädte²³ 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-

²³ 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 werden²⁴. 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 Auswahl²⁵ und willkürlicher Auswahl²⁶ (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

²⁴ 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.

²⁵ „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).

²⁶ „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 bewerkstelligen²⁷. 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 Quotenmodell²⁸ und der damit verbundenen, in der Vorgehensweise einer geschichteten Stichprobe²⁹ ähnlichen Fallauswahl die Erwartung, daß

²⁷ 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.

²⁸ 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 sind³⁰. 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.

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

³⁰ 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 überragt. 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.