

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabelle 5-1: Zentrentypologie und Entwicklungsperspektiven für Zentren

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

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

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

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

einmal das Bild eines Abwärtstrends eines Zentrums in der Wahrnehmung von Kunden, oder, wichtiger noch, in derjenigen potentieller Investoren, so setzt sich ein Kreislauf aus Investitionszurückstellung bzw. aktiver Desinvestition der verbliebenen Betriebe, aus zurückgehender Kundenfrequenz wegen sinkender Angebotsqualität und sinkendem Erlebniswert, und damit in der Folge eine Abwärtsspirale aus sinkender Attrahierungsfähigkeit neuen Kapitals bzw. neuer Geschäfte oder anderweitiger Angebote in Gang. Letztlich „verschattet“ der Standort und der Prozeß des schrittweisen Qualitätsverlustes des Angebots verläuft bis hin zum vollständigen „commercial blight“ (vgl. Lichtenberger, 1991:219), d.h. der einsetzende Nutzungswandel schreitet so lange voran, bis zuletzt das für den Einzelhandel so wichtige und die „Lage“ erzeugende Standortumfeld vollends ruiniert ist. Am Ende ist möglicherweise das Areal von jedweden ökonomischen Verwertungsinteresse befreit und es liegt brach. Janning (1996:307) hält das **Brachfallen von Innenbereichsflächen** für eine real drohende Zukunftsperspektive der Städte. Dieser Zustand hält dann bis zum Beginn eines - möglicherweise erst in ferner Zukunft startenden - neuen Investitionszyklusses¹ an. „Viele Innenstadtstandorte werden längerfristig entwertet bleiben. Sie warten auf eine Revitalisierung, die in Form eines neuen raumfunktionalen Gleichgewichts möglich ist, und werden im Übergang dazu billige Übergangsfunktionen aufnehmen (müssen)“ (Bleyer, 1999:140).

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2 Relative Wirkungslosigkeit bisheriger Steuerungsversuche?

Allen guten und beteuerten Absichten der Planungsträger zum Trotz, ist es allerdings dem Einzelhandel bislang im wesentlichen gelungen, seine Standortvorstellungen auch entgegen der öffentlichen Zielvorstellungen, die eine auf Zentrale Orte bzw. auf innerstädtische Siedlungsschwerpunkte gerichtete Raumentwicklung zum Gegenstand haben, durchzusetzen. So zeigt die realräumliche Struktur der heutigen Einzelhandelslandschaft ein Bild, das den einerseits von der Planungspraxis formulierten und andererseits als rechtliche Vorgaben auf allen räumlichen Zielebenen seit langer Zeit bestehenden, ganz eindeutigen Aussagen für eine zentren- und insbesondere innenstadtorientierte Einzelhandelsentwicklung (vgl. Kruse/Schneider, 1998:27) klar widerspricht. Wie in Kapitel 4.1 dargelegt wurde, überwiegt in vielen Kommunen die Einzelhandelsfläche an nicht-integrierten Standorten bereits diejenige der zentralen Standortlagen. Darüber hinaus ist zu konstatieren und in raumordnerischer Hinsicht zu beklagen, daß an zahlreichen Orten Einzelhandelsansiedlungen in einer Größe bzw. in einem Ausmaß stattgefunden haben, die im Widerspruch zu deren zentralörtlichem Rang stehen. „Derzeit fehlt es an wirkungsvollen Strategien in der (planenden) Verwaltung und in der Politik, die solchen Polarisierungen rechtzeitig entgegenwirken können“ (Bleyer, 1999:140), und es „scheint eine gewisse Gewöhnung daran eingetreten zu sein, daß bisher als

wichtig erachtete Grundsätze der Stadtplanung („städtebauliche Integration“ und „Übereinstimmung der Handelszentralität eines großflächigen Betriebes mit der landesplanerischen Zentralität der Standortgemeinde“) immer schwieriger durchzusetzen sind“ (Hatzfeld, 1997:39) - ohne daß die planerische Problematik der Einzelhandelsentwicklung jedoch geringer geworden wäre.

Nicht nur hinsichtlich der Einzelhandelsfunktion, sondern ganz allgemein ist in der räumlichen Planung die „wichtige Erfordernis der Stetigkeit im Handeln gerade im Hinblick auf Siedlungsstruktur und Zentrengefüge (...) nicht genügend beachtet worden. (...) Bisweilen bestehen konsistente Zielvorstellungen überhaupt nicht mehr. Zwar wurde das sinnvolle Leitbild von der multizentrischen Stadt im Sinne einer Konsolidierung des Stadtzentrums und einer Förderung der Stadtteilzentren (...) nicht aufgegeben, doch die erforderliche Detaillierung der Ziele und ihre nachhaltige Realisierung waren und sind oft nicht zu erkennen“ (Tank, 1988:243). Nach Auffassung von Hübler (1999:241) sind die klassischen normativen Siedlungsstrukturmodelle der Raumordnung und Landesplanung mittlerweile sogar „weitgehend überflüssig, weil ohne Funktion.“ Zusammenfassend mit Prieb (1999:251) gesprochen, „läßt sich eine zunehmende Aufweichung von Planungsprinzipien bzw. eine rückläufige Bereitschaft in Politik und Planung, das rechtliche Instrumentarium anzuwenden bzw. auszunutzen, nicht übersehen.“ Obwohl dennoch zahlreiche aufklärerische Aktivitäten unternommen werden und auf allen Planungsebenen nunmehr Handlungsprogramme einsetzen, „schreitet der Prozeß der Einzeloptimierung von Nutzungen im Zusammenhang mit deren räumlicher Peripherisierung voran“ (Hatzfeld/Roters, 1998:522).

Ein genereller Hintergrund dieses Auseinanderfallens von planerischem Anspruch und eingetretener Wirklichkeit ist sicherlich auch in dem phasenhaften Wandel des Planungssystems zu suchen, welches in den wirtschaftlich prosperierenden 80er Jahren unter das Primat des perspektivischen Inkrementalismus geriet. Die Planung orientierte sich hierbei verstärkt auf die Durchsetzung und Durchführung von (unter den gegebenen ökonomischen Rahmenbedingungen vergleichsweise einfach „machbaren“) Projekten. Dabei wurde von der Aufstellung eines Strategieentwurfs im engeren Sinne abgesehen, und die Adäquanz der Maßnahme bzw. der Projekte sollte sich alleine durch die Kompatibilität zu einer Programmatik ergeben, die lediglich durch allgemeine Ziele und Leitsätze auf übergeordneter Ebene - in der Aussagenschärfe oft beschränkt auf gesellschaftliche Grundwerte - bestimmt wurde (vgl. Schretzenmayr, 1996:399). In der Gesamtbewertung dieser noch immer nachhallenden Phase sieht Schretzenmayr (1996:400) ein „Leerlaufen des ursprünglich konzipierten Planungssystems, indem die Ebene des plan-led planning quasi gekappt und damit weitgehend von der Umsetzung abgetrennt wurde.“ Somit kam es mit der weiterhin fortbestehenden konzeptorientierten Ebene der „plan-making function“ auf der einen Seite und der projektorientierten Ebene des „project-led planning“ auf der anderen Seite zur Ausbildung zweier weitgehend isoliert behandelter und handelnder Planungsebenen (vgl. Schretzenmayr, 1996:400), wobei sich die baulichen Realitäten - und hier macht gerade die Einzelhandelsfunktion keine Ausnahme - vom Entwicklungspfad, der seitens der planenden Planung proklamiert wurde, nicht selten weit entfernten. Die Schwächen des Inkrementalismus, und sei er auch perspektivisch, liegen in seiner „begrenzten Problemschau und den damit verbundenen Nachteilen einseitiger, kurzfristiger und kurzfristiger, auch konzeptionsloser Ziele und (...) Lösungen“ (Brösse, 1975:18).

Fragt man sich über diese allgemeine Überlegung hinausgehend, woran die offensichtliche relative Wirkungslosigkeit bisheriger Steuerungsversuche der räumlichen Einzelhandelsentwicklung liegen kann, so kommen als mögliche Gründe in Betracht, daß

- ein prinzipielles Defizit an Problemerkennntnis und/oder Planungswillen vorliegt, d.h. entsprechende Steuerungsversuche von vornherein nicht unternommen werden;
- ein Defizit an Steuerungsinstrumenten bzw. deren Versagen zu beklagen ist;
- ein Anwendungs- und Vollzugsdefizit vorliegt, weil die zwar vorhandenen und gleichzeitig prinzipiell geeigneten Steuerungsinstrumente aus unterschiedlichen Gründen nicht angewendet werden;
- Zieldefekte vorliegen,
 - weil die Ziele nur allgemein gehalten, d.h. unter Verzicht einer genaueren Operationalisierung, formuliert wurden, so daß sie einer Beliebigkeit der Auslegung offenstehen;
 - weil die Ziele insofern irrational sind, als ihnen keine durchführbare Handlung entspricht;
 - weil die Ziele unrealistisch (geworden) sind und deshalb in der Planungspraxis nicht mehr die erforderliche Unterstützung erfahren. Ziele der Raumplanung sind letztlich immer normativ, und sie werden politisch gesetzt. Sie haben sich dabei im Rahmen der gültigen Gesetze zu bewegen. Solange dem politischen Handeln Integrität und lautere Absicht unterstellt werden kann, stellt sich die Frage nach dem in der planerischen Zielsetzung liegenden Gehalt an Realismus nicht, denn: Widerspricht die Zielsetzung nicht gültigem Recht, wird sie ferner von einer politischen Mehrheit getragen und stehen schließlich die notwendigen Umsetzungsmittel zur Verfügung, so ist sie immer realistisch, weil die Bedingungen ihrer Einlösung gegeben sind. In wieweit ihre tatsächliche Realisierung erfolgt, ist vielmehr eine Frage einer zeitlich andauernden Konkordanz zwischen einer zu einem gegebenen Zeitpunkt getroffenen Absicht und der über den Zeitverlauf aufrecht zu erhaltenden proaktiven Handlungen. Die Verfolgung der Planungsziele in und durch die Planungspraxis ist daher eine Funktion des politischen Handlungswillens. Was die planerischen Steuerungsziele für den Einzelhandel angeht, so sind sie im dargestellten Sinne jedenfalls realistisch (vgl. Hatzfeld, 1997:42);
 - weil die aufgestellten Plänen nicht die materiell „richtigen“ Ziele verfolgen; dies würde implizieren, daß zwar eine Mehrheit für die Formulierung bestimmter Planungsziele gewonnen werden konnte, es dabei jedoch an der nötigen Sachkenntnis gefehlt hat. Sollte dies in der Realität vorkommen, so widerspricht es dem Anspruch, daß es sich bei Planung um eine systematische Vorbereitung vernunftgemäßen Handelns (vgl. Brösse, 1975:7) handelt, die mit wissenschaftlichem Professionalismus und entsprechenden Methoden durchzuführen ist;
 - weil die auf übergeordneter Ebene formulierten und im Rahmen der vertikalen Planungsanpassung lokal auszufüllenden Ziele nicht den Vorstellungen der örtliche Politik entsprechen und durch entsprechend abweichendes Handeln unterminiert werden;
 - weil die Planungsziele nur vordergründig verfolgt werden, sie haben von vornherein nur eine Alibi-Funktion und sollen eine subtil vorgetragene Politik der Schaffung von anderslautenden Fakten kaschieren.

Wenn an dieser Stelle verständlicherweise keine im dargestellten Sinne vertieften Erklärungen für den Mangel an ausgeübter Steuerung der Einzelhandelsfunktion im Einzelfall der kommunalen Planungssituationen abgegeben werden können, so besteht jedenfalls in

Literatur und Fachmeinung (vgl. etwa Schoof, 1981:190 und 196; Berg, 1990:222; Knop 1991; Janning 1996:310 und 1998; Hatzfeld 1996b:22 und 1997:41; Vogels/Holl/Birk 1998:285; Birk 1999:154) vollständige Übereinstimmung darüber, daß der Gesetzgeber den Planungsorganen in Bund, Ländern, Planungsregionen und Gemeinden ein dezidiertes, weitreichend anwendbares und wirkungsvolles Steuerungsinstrumentarium zur Behandlung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung zur Verfügung gestellt hat. Entscheiden sich die öffentlichen Planungsträger dafür, dieses auch zu nutzen - so weit ihnen dies überhaupt freigestellt ist -, so „steht ihnen eine Fülle von Möglichkeiten offen, die geradezu maßgeschneiderte Lösungen zulassen. (...) Wo ein wirklicher Planungswille ist, da gewährt die Rechtsordnung auch einen Planungsweg“ (Berg, 1990:222-223). Für kaum eine andere Nutzung besteht eine vergleichbare Möglichkeit, in Bebauungsplänen derartig fein gestufte Regelungen zu treffen, wie dies nach den Vorgaben der BauNVO für den Einzelhandel der Fall ist (vgl. Kapitel 6.8). Man kann hierin angesichts der sonst der räumlichen Planung zur Verfügung stehenden Instrumente einen „Extremfall planerischer Regelungsintensität“ (Schoof, 1981:196) sehen. Prinzipiell steht damit für eine „zielorientierte Steuerung des großflächigen Einzelhandels (...) ein wirksames landesplanungsrechtliches und städtebaurechtliches Instrumentarium bereit, das allerdings konsequent angewendet werden muß, wenn der großflächige Einzelhandel sowohl kommunal und regional als auch sozial und ökologisch verträglich sein soll“ (Janning, 1998:36).

Während die dahinterstehenden Motivationen bzw. Ursachen in der Literatur eher spärlich behandelt werden und aufgrund einer anderslautenden Forschungsabsicht (vgl. Kapitel 2.2) auch in der vorliegenden Arbeit nicht aufgedeckt werden können, herrscht aber Übereinstimmung darüber, daß tatsächlich nicht etwa eine Wirkungslosigkeit der Steuerungsinstrumente an sich zu beklagen ist, sondern vielmehr die offensichtliche Weigerung der Planungsverantwortlichen und ihrer politischen Auftraggeber kritisiert werden muß, die gebotenen Möglichkeiten anzuwenden und auszunutzen. „Ärgerlich bleibt (...), daß dem entwickelten Rechtsinstrumentarium ein erhebliches planungspraktisches Vollzugsdefizit gegenübersteht“ (Hatzfeld, 1996b:22; vgl. auch Birk, 1999:154). In ihrer empirischen Langzeitstudie über die Auswirkungen von Einzelhandelsgroßprojekten am Beispiel von acht ausgewählten baden-württembergischen Kommunen stießen Vogels/Holl/Birk (1999:287) erst jüngst und ganz konkret auf „die auch sonst immer wieder bekannten Fälle, in denen die ‚Politik‘ - auf den verschiedensten Ebenen - gegen die selbst aufgestellten Regelungen im Bereich der Landes- und Regionalplanung verstößt und großflächige Einzelhandelsbetriebe entgegen den Zielen der Raumordnung und Landesplanung an Standorten zuläßt, an denen sie die städtebauliche Entwicklung und Ordnung wesentlich stören.“ Auch Hatzfeld (1996b:22; ähnlich Bleyer, 1999:140) geht davon aus, daß noch immer „in vermutlich großem Umfang großflächige Handelsbetriebe im städtischen Außenbereich, in Gewerbegebieten oder im unbeplanten Innenbereich zugelassen“ werden. Und selbst wenn die Steuerungsmöglichkeiten vom kommunalen Plangeber ausgeschöpft werden, so mangelt es an der Überprüfung der Einhaltung der den Investoren bzw. Einzelhändlern mit der Baugenehmigung gestatteten Nutzungen: So erfolgen nach den Erfahrungen von Bleyer (1999:134) im Fall von maßgeschneiderten Sondergebiets-Bebauungsplänen für den großflächigen Einzelhandel „baupolizeiliche oder gar gerichtliche Überprüfungen der Rand- und Zusatzsortimente (...) selten.“ Auch was die Anpassung der kommunalen Bauleitpläne - insbesondere solcher, die den Bestimmungen der Baunutzungsverordnung von 1962 oder 1968 unterliegen - an die Vorgaben der Raumordnung und Landesplanung angeht, so ist dieser Pflicht von den Städten und Gemeinden „bisher

kaum gehorcht worden; sie wurde von den Raumordnungsbehörden auch nicht eingefordert“ (Birk, 1999:156). Dies alles wirkt um so schwerer, als der Gesetzgeber mit der bereits dreimal vorgenommenen Überarbeitung der Baunutzungsverordnung (Urfassung von 1962, geänderte Fassungen von 1968, 1977 und 1990) gerade auch auf die angebotsseitigen Veränderungen des Einzelhandels reagiert und die Zulässigkeitsbestimmungen dabei jedesmal verschärft hat. Die unterstellte Wirkungslosigkeit bisheriger Steuerungsversuche stellt sich daher schlicht als ein Ausfall ernsthafter Planungsanstrengungen bzw. als das Unterbleiben einer planvollen und einer bestimmten Strategie gehorchenden Anwendung des Bauplanungsrechtes dar. Die eingangs gestellte Frage nach der Ursache der Wirkungslosigkeit der Steuerungsversuche ist daher eigentlich falsch gestellt. Sie müßte zur Frage danach korrigiert werden, warum ernstzunehmende Steuerungsversuche - also unter Einsatz der Instrumente, die zugleich vorhanden und geeignet sind - erst seit kurzer Zeit unternommen werden.

Im übertragenen Sinne gilt gleiches für die Ebene der Regionalplanung. Auch hier muß eher von einem Planungsausfall als von Instrumentenversagen ausgegangen werden. So gibt es hier z.B. „eine Reihe von veralteten oder bewußt weit gefaßten Plänen, weil die jeweiligen Planungsträger eine pragmatische und einzelfallbezogene Planung bevorzugen“ (Prieb, 1999:251). Darüber hinaus ist den Regionalplanungsbehörden der Vorwurf zu machen, daß sie ihre Genehmigungsfunktion gegenüber den Kommunen nicht hinreichend restriktiv verfolgt haben, so daß nicht selten Bauleitpläne Gültigkeit erlangen konnten, obwohl sie den Zielen von Raumordnung und Landesplanung zuwiderlaufen. Schließlich hängt die Frage, „ob und wie weit die landesplanerischen Zielvorgaben ihre vom Normgeber gewollte Steuerungswirkung entfalten und weitere Fehlentwicklungen infolge falscher Standortwahl und/oder überdimensionierter Größenordnung bei Einzelhandelsgroßprojekten verhindern, (...) maßgeblich von der Qualität der landesplanerischen Beurteilung durch die Regionalplanungsbehörden ab“ (Janning, 1998:37). Auch die Bezirksregierungen in ihrer Funktion als staatliche Mittelbehörden trifft eine Mitverantwortung, denn, wie im Ergebnis des 1999 abgeschlossenen ExWoSt-Forschungsfeldes „Zentren“ beklagt wird, an der Verwirklichung der Ziele und Grundsätze von Raumordnung und Landesplanung „müssen die Kommunalaufsichtsbehörden mitwirken und konsequent standortwidrige Einrichtungen, die negative Auswirkungen auf die hierarchische Zentrenstruktur entfalten, verhindern“ (ExWoSt-Informationen 20.5-6, 1999:6). Gerade an dieser Qualität und am Aufsichtswillen der Bezirksregierungen bzw. der Regionalplanungsbehörden scheint es vielfach zu mangeln². Letztlich ist das auch ein Ausdruck dafür, daß „generell (...) die Einzelhandelspolitik wesentlich weniger Bedeutung als struktur- und

² „Wenn die Beachtung der die Bauleitplanung bindenden und in speziellen Einzelhandelserlassen der Länder weiter konkretisierten Ziele nicht konsequent überwacht wird, werden die Kommunen im Stich gelassen, die sich in der Frage der Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten sachgerecht und rechtmäßig verhalten. Verzichteten die Regionalplanungsbehörden auf eine wirksame Kontrolle, werden die Gemeinden gewissermaßen prämiert, die sich durch die Wahl von raumordnerisch und städtebaulich nicht integrierten Standorten für Einzelhandelsgroßprojekte über geltendes Recht und damit auch in der Regel über die berechtigten Interessen der Nachbargemeinden hinwegsetzen“ (Janning, 1998:38). Nach Ansicht von Bleyer (1999:134) fehlt es neben den Kommunen auch den regionalen Planungsverbänden „bislang am rechten Willen und an der Erfahrung, mit konsensfähigen und wirkungsvollen Mitteln neue Einzelhandelsgroßprojekte auf integrierte Standorte zu lenken.“ An dem aktuell virulenten Beispiel der expansiven und in ihrer Standortwahl problematischen Einrichtungshäuser bzw. der Mutation von Möbelhäusern zu solchen Einrichtungshäusern („Wohnwelten“) merkt Bleyer (1999:136) mit dem Verweis auf jüngste Erfahrungen aus dem Großraum München an, daß es auch an landesplanerischem Willen der Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten mangelt, wenn solche Vorhaben - wie tatsächlich geschehen - trotz zentralörtlich nicht-adäquater Standortwahl und ohne wesentliche Sortimentseinschränkungen raumordnerisch positiv beschieden werden, auch wenn diese offensichtlich „bislang noch zentrenorientierte, meist kleinere Fachgeschäfte in kurzer Zeit vom Markt verdrängen (u.a. Haushalts- und Küchenbedarf- sowie Porzellan-, Betten-, Teppich-, Lampen- und Elektrogeschäfte).“

regionalpolitische Maßnahmen in anderen Sektoren (z.B. Industrie und Landwirtschaft)“ (Kulke, 1992:57) innehat. Jedoch kann nach Einschätzung von Janning (1998:37) das „Recht der Kommunen, über die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten zu entscheiden, (...) auf Dauer nur aufrecht erhalten werden, wenn

- klare landesplanerische Zielvorgaben die Rahmenbedingungen für den Wettbewerb der Kommunen untereinander definieren,
- die Kommunen sachgerecht und entsprechend dieser rechtlichen Vorgaben über Ansiedlungsbegehren entscheiden und
- die zuständigen Regionalplanungsbehörden die Einhaltung der landesplanerischen Zielvorgaben unparteiisch kontrollieren und Verstöße dagegen konsequent verhindern.“

In diesem Zusammenhang ist es nicht undenkbar, daß die regionale Raumordnung ihr planerisches Leitbild in Bezug auf den Einzelhandel künftig stärker mit normativen Aussagen unterlegen könnte, die beispielsweise einen eigenen „Fachbeitrag Einzelhandel“ begründen, oder ihre Konkretisierung durch die Ausweisung von Vorrangstandorten für den Einzelhandel erfahren. Damit entkäme die regionale Raumordnung ihrer Rolle des einzelfallbezogenen Verhinderers und tauschte sie gegen die eines regionalen Gestalters ein (vgl. Deiters/Priebs/Mensing, 1999:3). Die „Erweiterung der staatlichen Regionalplanung zugunsten einer umfassenderen regionalen Entwicklungssteuerung (...) über eine Kompetenzerweiterung (...) und eine Parlamentarisierung“ wirft auch Wiechmann (2001:6) als eine Entwicklungsrichtung in die Diskussion ein. Auf der Basis von Erfahrungen, die bei der Aufstellung eines kommunalen Einzelhandelskonzepts in Düsseldorf gewonnen wurden, hält es Blume (1999:67) im Hinblick auf die Berücksichtigung der Einzelhandelsfunktion in der Regionalplanung für „unabdingbar, daß ein Entwicklungsrahmen durch die Regionalplanung vorgegeben wird, damit die Gemeinden wissen, in welchem Rahmen sie ihre Einzelhandelsaktivitäten - abgestimmt mit den Planungen der benachbarten Gemeinden - verteilen können.“ Auch nach Einschätzung von Bleyer (1999:132) sind angesichts der enormen Einzelhandelsdynamik zumindest „neue interkommunale Planungsinstrumente nötig“, erscheint ein „teilräumlich oder möglichst regionaler Konsensbildungsprozeß, der überörtlich bedeutsame Einzelhandelsstandorte umfaßt“ (Bleyer, 1999:139), unverzichtbar. Auch Brake/Karsten (1998:169) sähen die Steuerungswirkung der Regionalplanung erhöht, „wenn im Regionalplan über die zentralörtliche Einstufung hinaus Standorte für den großflächigen Einzelhandel festgelegt würden.“ Im weiteren Kontext dazu fordert Priebs die flächenscharfe Abgrenzung von Siedlungsbereichen und Freiräumen in den Regionalplänen als Teil eines für die regionale Raumentwicklung anzustrebenden, insgesamt stringenteren und räumlich konkretisierteren Zielsystems (vgl. Priebs, 1999:251 und 252). Eine Empfehlung des ExWoSt-Forschungsfeldes „Zentren“ geht sogar dahin, die Standorte von Einzelhandels- und Freizeiteinrichtungen mit regionalen Auswirkungen auf der Landesebene festzulegen (vgl. ExWoSt-Informationen 20.5-6, 1999:6). Die genannten Forderungen erscheinen im Hinblick auf den Einzelhandel um so mehr berechtigt, als - „bedingt durch die Versuchungen der technischen Machbarkeit“ (Berg, 1990:220) - Planungshoheit und Planungsbetroffenheit immer stärker auseinanderzufallen drohen, weil die mit der heute üblichen Dimensionierung der Betriebe möglichen Auswirkungen an den Gemeindegrenzen nicht mehr halt machen (vgl. Kruse/Schneider, 1998:27). Auch Güttler/Rosenkranz (1998:85) betonen die Notwendigkeit von interkommunal bzw. stadtreional angelegtem Vorgehen, weil vor diesem Hintergrund „die Problematik der Innenstädte (...) nicht ohne Berücksichtigung der Zentrenentwicklung in der Stadt und ihrer Umlandregion zu lösen“ ist. Dies alles stellt die räumliche Einzelhandels-

entwicklung gleichfalls in den Wirkungsbereich der Raumordnung und Landesplanung, auch wenn die primäre kommunale Verantwortung für die Bauleitplanung fortbesteht.

Bislang jedenfalls ist die Regionalplanung aufgrund ihrer schwachen institutionellen Organisation, wegen weitgehend fehlender Gestaltungsmittel zur Durchsetzung ihrer Ziele (außer Festsetzungen, die im Wege der Negativplanung getroffen werden, stehen ihr weder Ordnungsmittel zur regulativen Steuerung, noch Fördermittel zur Steuerung über finanzielle Anreize zur Verfügung) und wegen ihrer über die Jahre bewiesenen geringen politischen Durchsetzungskraft als ein eher „zahnloser Tiger“ anzusehen (vgl. Wiechmann, 2001:3, 5 und 8)³, dessen Schwäche besonders bei der räumlichen Einzelhandelssteuerung augenfällig wird.

Als problematisch erscheint aber auch eine festzustellende Tendenz, daß sich die Landratsämter als untere Baugenehmigungsbehörden zusehends nicht mehr an die Vorgaben der landesplanerischen Beurteilung von Einzelhandelsgroßvorhaben halten. „Zweifelloos gilt das Anpassungsgebot der Bauleitplanung an die Vorgaben der Landesplanung (...) weiterhin, aber speziell in Bayern entscheiden die unteren Baugenehmigungsbehörden immer selbständiger“ (Bleyer, 1999:137). Dies ist Ergebnis einer insgesamt geschwundene Durchsetzungskraft der Landesplanung, die auch anzusehen ist als „eine Folge staatlicher Deregulierungen, die den unteren Baugenehmigungsbehörden mehr Entscheidungsrechte ermöglichen. Auch ist der Staat immer weniger bereit, bei satzungsgemäßer Überschreitung der landesplanerisch noch verträglichen Größenordnung eine gerichtliche Überprüfung in Form eines Normenkontrollverfahrens gegen strittige Festsetzungen im Bebauungsplan anzustrengen“ (Bleyer, 1999:139). Auf den vielerorts festzustellenden Bedeutungsverlust der Landesplanung und einen insgesamt zurückgehende politischen Stellenwert der Bundesraumordnung als übergeordneten Kontext weist auch Hübler (1999:242 und 243) hin. Schoof (1981:187) stellte schon früher eine nur geringe politische Bedeutung und zugleich eine „Durchsetzungsferne der Landesplanung“ fest, welcher daher, gemessen an ihren Zielen, schon in den 70er Jahren „nicht ganz unberechtigt der Vorwurf mangelnder Wirksamkeit gemacht worden“ sei (Schoof, 1981:195).

Als Fazit der vorgetragenen Überlegungen kann mit Blick auf die Einzelhandelsfunktion festgehalten werden, „daß die planerischen Steuerungsziele weder auf der Ebene der Landesplanung noch in städtebaulicher Hinsicht in einem Umfang erreicht wurden, mit dem man zufrieden sein könnte“ (Hatzfeld, 1997:42).

³ Die Umsetzung der regionalplanerischen Ziele leidet daher an dem engen planerischen Gestaltungsspielraum bzw. an den eingeschränkten Gestaltungsmitteln: Zwar sind die Ziele der Regionalplanung als verbindliche, abschließend abgewogene Vorgaben keiner nachfolgenden planrischen Abwägung mehr zugänglich und ohne jeden weiteren Ermessensspielraum von den öffentlichen Stellen strikt zu beachten; und es sind darüber hinaus auch die Grundsätze der Regionalplanung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen insoweit für diese Stellen bindend, als sie nachvollziehbar in ihren Abwägungsprozessen Berücksichtigung finden müssen. „Die tatsächliche Durchsetzungsfähigkeit ist jedoch geringer, als es der Wortlaut der Gesetze nahelegen könnte. Fach- wie auch Stadtplaner erarbeiten ihre Pläne aus ihrer engeren fachlichen Sicht, orientiert an den Interessen der jeweiligen Klientel. Kommt es zu Differenzen mit den Vorstellungen der Raumordnung, so werden diese zumeist auf ministerieller Ebene bzw. in den Landeskabinetten entschieden. Strategisch sieht sich die Regionalplanung hierbei in einer außerordentlich schwachen Position“ (Wiechmann, 2001:5). Der Versuch der Regionalplanung, in ihren Plänen zu allen raumrelevanten Themen umfassende und weitreichende Aussagen zu treffen, war nicht erfolgreich und hat ihr viel Kritik eingebracht (vgl. Wiechmann, 2001:8). „Weder wurde ihr umfassender Regelungsanspruch im politischen Raum akzeptiert, noch war sie in der Lage, ihre Planaussagen umzusetzen. Sie vermittelte sowohl den Planern als auch Außenstehenden den Eindruck eines ‚zahnlosen Tigers‘, der im Konfliktfall regelmäßig unterlag“ (Wiechmann, 2001:8).

Reflexionen über die Ursachen bzw. Motive der Steuerungsdefizite sowie über die Verbesserung der Steuerungsleistung und Steuerungsinstrumente auf überörtlicher Ebene müssen an anderer Stelle unternommen werden; die Diskussionen hierzu haben mit den Versuchen der Aufstellung erster interkommunaler bzw. regionaler Einzelhandelszentrenkonzepte bereits begonnen. In der vorliegenden Arbeit ist primär die kommunale Planungsebene von Interesse. Der Schwerpunkt liegt allerdings auf der Erzeugung technischen Planungswissens (vgl. Kapitel 2), so daß eine politikwissenschaftlich-handlungstheoretische Auseinandersetzung zur Erklärung bisheriger planerischer Steuerungsdefizite der Einzelhandelsfunktion in konkreten großstädtischen Raumzusammenhängen und in spezifisch gewachsenen Machtstrukturen des jeweiligen politisch-administrativen Komplexes hier nicht vertieft werden kann. Einen gewissen, ad hoc aus der Literatur zu gewinnenden Erklärungsbeitrag zum „Planungsausfall“ auf der kommunalen Planungsebene können jedoch folgende Überlegung leisten:

- In der Weigerung der Kommunen, eine Strategie planerisch und planungsrechtlich aktiver Gestaltung der Standortbedingungen zu verfolgen, mag selbst eine Strategie liegen, nämlich die des freiwilligen Planungs- und Steuerungsverzichts⁴. Damit könnte aus Sicht der Kommunen die Absicht verbunden sein, sich im interkommunalen Wettbewerb um die Profilierung als attraktive Einkaufsstadt und im Wettkampf um die Ansiedlung entsprechender Einzelhandelsanbieter und -großprojekte Freiheitsgrade und Reaktionsmöglichkeiten, d.h. Ansiedlungsflexibilität und Entwicklungsspielräume zu bewahren⁵. Speziell die Kommunalpolitik fürchtet bisweilen, daß einem planmäßigen Vorgehen die Flexibilität fehlen und damit eigene Entscheidungskompetenz verloren gehen könnte (vgl. Kruse/Schneider, 1998:28). Hatzfeld (1996b:22; vgl. auch Vogels/Holl/Birk, 1999:304; Brake/Karsten, 1998:166; Prieb, 1999:251) sieht in „der interkommunalen Konkurrenz und in dem Bestreben (...) Entwicklungsspielräume offen zu halten“ sogar die wichtigsten Ursachen für das Vollzugsdefizit auf kommunaler Ebene. Öffentliche Entscheidungsträger sehen sich in dieser interkommunalen Konkurrenz um Arbeitsplätze, Gewerbesteuern, Kaufkraftbindung und Ansiedlungserfolge „nicht selten (...) gezwungen, auch kritische Vorhaben und Standorte des Einzelhandels zu akzeptieren und umzusetzen, weil ihnen

⁴ Das Streben danach, allseitig Handlungsoptionen offenzuhalten, betrifft auch die Ebene der verbindlichen Bauleitplanung: Nach Erfahrungen von Springer (1999:47) „hat sich der eine oder andere Bürgermeister ja ohnehin von Bebauungsplänen verabschiedet, wo irgend möglich. Es wird nur nicht deutlich gesagt. Aber es gibt selbstverständlich ein deutliches Bestreben, Bauvorhaben ohne neues Planungsrecht zu ermöglichen. Lieber wird dann der § 34 BauGB unter Inkaufnahme möglicher Risiken durch juristische Querschüsse überstrapaziert, um eine kurze Genehmigungs- und Bauzeit zu ermöglichen, als daß wichtige Projekte über den Verwaltungsweg des Bebauungsplans geschickt werden, mit der Aussicht des Versackens in der Verwaltung.“

⁵ Das kann besonders gut an den Entwicklungen, die nach der Wiedervereinigung in den Neuen Ländern Platz griffen, exemplifiziert werden. In Zusammenfassung der im Wege von Befragungen erhobenen Entwicklungserfahrungen aus den vier Stadtregionen Halle, Leipzig, Erfurt und Rostock berichten Franz/Richert/Weilepp (1997:62) folgendes: „Wie die Befragung zeigt, wurde das Problem der Steuerung der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsunternehmen von den verantwortlichen Verwaltungen erkannt und frühzeitig thematisiert. Mit dem Vorliegen entsprechender Verordnungen und Landesgesetze wurden etwa ab Mitte 1992 zahlreichen Projekten die Genehmigung verweigert. Damit wurde aber keine vollständige Kontrolle der Expansion von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen erreicht, da bereits früher genehmigte Projekte fertiggestellt und bestehende Standorte erweitert wurden. Es wird aber auch der Druck sichtbar, dem die Städte zum einen durch die Ansiedlungsdynamik im Umland im Zusammenhang mit den hierdurch drohenden Kaufkraft- und Steuereinnahmeverlusten, zum anderen durch den Wunsch der Stadtbewohner nach attraktiven Einkaufsmöglichkeiten kurz nach der Vereinigung ausgesetzt waren. Damit ergab sich für westdeutsche Investoren die Gelegenheit, Projekte zu realisieren, die genau auf die Anforderungen überregional agierender Handelsketten zugeschnitten waren und deren besondere Kennzeichen die enormen Flächenansprüche sind. Angesichts der rapiden Motorisierung der ostdeutschen Haushalte konnten die Einkaufszentren vor den Städten schnell auf eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung verweisen.“

anderenfalls möglicherweise Nachbargemeinden zuvorkommen“ (Hatzfeld, 1997:43). Entsprechende Ängste werden von den Vorhabensträgern gezielt geschürt und instrumentalisiert. Aus Sicht der einzelnen Gemeinde kann es durchaus rational sein, sich in der interkommunalen Konkurrenz auch um die Ansiedlung von Projekten mit negativer stadtökonomischer und/oder städtebaulicher Bilanz zu bemühen, wenn andernfalls eine Realisierung in der Nachbargemeinde zu befürchten ist und in diesem Falle nicht nur alle Ansiedlungsvorteile - einschließlich des politischen Erfolges - verloren gingen, sondern zusätzlich auch noch die Nachteile, wie z.B. Kaufkraftabfluß oder erhöhte Verkehrsbelastungen, zu tragen wären. Im Ergebnis der Durchführung von 11 Modellvorhaben im ExWoSt-Forschungsfeld „Zentren“ wurde von der wissenschaftlichen Begleitforschung die Befürchtung geäußert, daß unter der gegenwärtigen Bedingung finanziell angespannter Kommunalhaushalte „die Planung ‚hinter potentiellen Investitionen herläuft‘ bzw. die Investoren über die Stadtentwicklung maßgeblich entscheiden“, womit eine „Trendwende in der Planung“ gegeben sei (ExWoSt-Informationen 20.5-6, 1999:7).

Wenn jedoch der „Wettbewerb der Kommunen untereinander nicht durch die Durchsetzung klarer landesplanerischer Zielvorgaben geordnet wird, kommt es zu einem ruinösen Wettbewerb, an dessen Ende die Abschaffung der kommunalen Ansiedlungskompetenz und darüber hinaus eine generelle Schwächung der kommunalen Bauleitplanung stehen werden“ (Janning, 1998:38).

- Auch das - sicherlich regelmäßig wegen der Ausblendung einer gesamtbilanzierenden Betrachtung zu kurz greifende - Kalkül, mit der Ansiedlung von Einzelhandelsgroßbetrieben das kommunale Steueraufkommen erhöhen und den lokalen Arbeitsmarkt um ein wichtiges Stellenangebot bereichern zu können (vgl. Greiner 1992:25; BAG, 1995:72 ff., Janning, 1996:306; Vogels/Holl/Birk, 1999:287), mag viele Gemeinden zu einem freiwilligen planerischen Stückwerk-Aktionismus verleiten. Die positiven Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt und auf den Arbeitsmarkt werden in der Regel jedoch überschätzt, Einzelhandelsansiedlungen werden undifferenziert mit praktizierter Wirtschaftsförderung gleichgesetzt und von interessierten Kreisen entsprechend politisch instrumentalisiert (vgl. Kruse/Schneider, 1998:30). Zu häufig setzen sich dabei „die Ansiedlungsgemeinden über die raumordnerischen und städtebaulichen Bedenken gegen derartige Großprojekte an nicht integrierten Standorten mit (vermeintlichen) Wirtschaftsförderungsaspekten, mit Einnahmeerwartungen oder auch aus Prestige Gründen hinweg“ (Janning, 1996:306-307).
- Die Letztverantwortung dafür ist jedoch weniger bei der Planungsverwaltung zu suchen, als bei der Stadtpolitik, welche der Verwaltung die Handlungsvorgaben setzt. Und gerade hier bietet sich die Ansiedlung von - möglichst spektakulären - Einzelhandelsgroßprojekten im Kampf um die politische Machterhaltung für die Ratsfraktionen und die einzelnen Ratsmitglieder in der Regel sehr gut an, als vorweisbarer politischer Erfolg für die eigene Partei und/oder Person reklamiert zu werden. Das nicht nur im Einzelhandelsbereich bestehende „hohe Interesse von Städten und Gemeinden an ‚großen Lösungen‘“ führen Hatzfeld/Roters (1998:527) auf dieses politische Streben um beeindruckende Ansiedlungserfolge zurück. Einkaufszentren und sonstige Einzelhandelsgroßprojekte als von jedermann benutzte Einrichtungen sind eine werbewirksame Projektionsfläche des Engagements der Stadtpolitiker um das Wohl der Gemeinde, und so erklärt sich auch das forcierte Eintreten manchen Ratsmitgliedes für entsprechende Vorhaben, selbst wenn sie gültigen Plänen zuwiderlaufen. So zeigen z.B. Franz/Richert/Weilepp (1997:62) in ihrer Untersuchung der Einzelhandelsentwicklung in den Stadtregionen Halle, Leipzig, Erfurt und Rostock zwischen 1990 und 1995, daß die politisch Verantwortlichen trotz verbaler

Bekenntnisse zum politischen Ziel der Innenstadtrevitalisierung „in allen vier untersuchten Städten Einkaufszentren auf städtischem Territorium in peripheren und nicht-integrierten Lagen genehmigt“ haben, deren Verkaufsflächenumfang an denjenigen der Innenstädte heranreichte bzw. im Fall von Leipzig selbigen sogar noch übertraf.

- Auch weitere - nicht immer nachvollziehbare - politische Gründe können, wie Vogel/Holl/Birk (1999:287) im Ergebnis ihrer Feldstudie aufgezeigt haben, ausschlaggebend sein: „Sie reichen von der bewußten Bevorzugung bestimmter Grundstückseigentümer, der Unterstützung bestimmter Handelsfirmen bis zu dem Versuch, mit dem Argument der Schaffung von Arbeitsplätzen den landes- und regionalplanwidrigen Entscheidungen ein höheres öffentliches Interesse zuzuordnen.“
- Nicht zuletzt kann ein Planungsausfall oder zumindest ein festzustellendes Steuerungsdefizit auch darin begründet liegen, daß einerseits nach wie vor ein generell hoher Ansiedlungsdruck durch Einzelhandelswirtschaft, Projektentwickler und Investoren besteht, andererseits die Kommune seit Beginn der 90er Jahre forciert unter den Zwang einer Verwertung brachfallender Flächen - etwa Rückzugsflächen von Bahn, Post und Bundeswehr, oder auch von überkommenen Industrien (Brauereien, Montanindustrie, Textilindustrie) - gefallen sind, die innerhalb des städtischen Gefüges nicht unbedingt immer zentrale Standorte einnehmen. Den Verlockungen, die sich aus der Koinzidenz dieser Sachverhalte ergeben, „in Richtung Einzelhandel als Nachfolgenutzung zu widerstehen“ (Janing, 1996:306), ist für die Kommunalpolitik, aber auch für die Planungsverwaltung, von welcher Vorschläge zum Umgang mit der drohenden Ödfläche erwartet werden, oft sehr schwer, insbesondere, wenn sich kein anderweitiges Investitionsinteresse des privaten Kapitals äußert. „Gerade in Zeiten, in denen es im Produktionssektor fast überhaupt keine Erfolge der Wirtschaftsförderung mehr gibt, ist die Empfänglichkeit für den ‚Dauer-Flächennachfrager‘ Einzelhandel groß“ (Hatzfeld, 1997:43). Ohnehin erscheint er den Politikern und Planern als (Nachfolge-)Nutzung für frei werdende oder nicht benötigte (Gewerbe-)Flächen üblicherweise gewinnbringender, als sonstige gewerblichen Nutzungen (vgl. Birk, 1999:154). Ein zusätzlicher Druck, an den fraglichen Standorten eine Einzelhandelsnutzung zu etablieren, kann aus dem Grundstücks-Verwertungsinteresse des absiedelnden Unternehmens entstehen: Dieses möchte seine Verlagerung bzw. die für die Standortumnutzung nötigen Investitionen durch eine möglichst profitable Veräußerung oder Vermietung des Grundstücks mitfinanzieren, so daß hier ebenfalls eine Einzelhandelsnutzung als Garant höchster Flächenpreise favorisiert wird (vgl. Brake/Karsten, 1998:166).
- In diesem Zusammenhang kann auch die Finanzknappheit der Kommunen eine bedeutsame Rolle spielen, wenn danach getrachtet wird, mit dem Verkauf von Liegenschaften Haushaltsdefizite zu verringern oder abzuwenden. Städte und Gemeinden, die in der Vergangenheit mit hohem Investitionsaufwand Gewerbeflächen entwickelt haben und diese jetzt nur schleppend vermarkten können, könnten versucht sein, ansiedlungsinteressierten großflächigen Einzelhandelsvorhaben Zugeständnisse zu machen und fallweise eine Interessensallianz zwischen finanzschwacher Flächeneigentümerin und finanzstarkem Einzelhandelsinvestor einzugehen (vgl. Brake/Karsten, 1998:166).
- Ein - jedenfalls partieller - Planungsausfall besteht auch darin, daß die Kommunen ihrer Pflicht zur Überplanung von Flächen mit alten Baurechten auf Basis der Bestimmungen der Baunutzungsverordnungen von 1962 und 1968 nicht nachkommen, so daß hier „Schlupflöcher“ für die - gewollte oder ungewollte - Ansiedlung von Einzelhandelsgroßbetrieben offen bleiben. Obwohl es diese Flächen noch zahlreich gibt, fehlt es am politi-

schen Willen, sich dieser Aufgabe anzunehmen, wobei die Angst vor möglichen Entschädigungsforderungen eine tatsächliche oder vorgeschobene wesentliche Ursache ist (vgl. ExWoSt-Informationen 20.5-6, 1999:6; vgl. auch Kapitel 6.8.7.4). Dazu besteht jedoch nur in den wenigsten Fällen ein objektiv begründeter Anlaß, denn die ggf. als Planungsschaden auszugleichende Bodenwertdifferenz des Grundstückes fällt aller Erfahrung nach gering aus: Zwar mag die Einzelhandelsnutzung entzogen sein, andere gewerbliche Nutzungen stehen jedoch weiterhin offen; im übrigen ist dem Grundstückseigentümer keineswegs ein Ausgleich auf den entgangener Gewinn zu leisten (vgl. Birk 1999:158; vgl. auch Kapitel 6.8.7.4).

- Ebenso ist es vorstellbar, daß in den Kommunen aufgrund fehlender Sachkenntnis in der besten Absicht objektiv falsche Ansiedlungsentscheidungen getroffen werden, weil weder das Gesamtsystem in den Blick genommen, noch die darin bestehenden Wirkungszusammenhänge erkannt und beachtet werden. Bleyer (1999:134) geht davon aus, daß in nicht wenigen Fällen die Kommunen als Plangeber „die Folgewirkungen peripherer Fachmarkstandorte für die Ortskerne und Stadt(teil)zentren, besonders dann wenn die betroffenen Zentren in Nachbarstädten und -gemeinden liegen“, schlicht verkennen. Auch Hatzfeld (1997:43) beklagt, daß viele an sich problematische Einzelhandelsgroßvorhaben nur deshalb zugelassen werden, „weil sie in Planung und Realisierung isoliert betrachtet werden.“ In Bezug auf das politische System und die dort geübte Auseinandersetzung mit Erfordernissen der räumlichen Planung attestiert Schoof (1979:7) diesem ganz grundsätzlich nur „eine sehr beschränkte Wahrnehmungs- und Informationsverarbeitungsbereitschaft.“
- Aufgrund fehlender einzelhandelsspezifischer Planungen und entsprechend „berufungsfähiger“, leitlinienhafter Einzelhandelszentrenkonzepte oder ähnlicher Planungsansätze, die allgemein-abstrakte Regelungen beinhalten, herrscht in vielen Kommunen Einzelfall-Stückwerk vor, d.h. die Kommunen „reagieren auf Ansiedlungsvorhaben fallweise mit der Zufälligkeit, mit der Grundstücke auf den Markt kommen; (...) es findet keine planerisch gesteuerte Einzelhandelsentwicklung statt“ (Vogels/Holl/Birk, 1999:306). Das Problem vieler Städte und Gemeinden liegt mithin darin, daß sie „auf beabsichtigte Einzelhandelsansiedlungen (...) nur reagieren und nicht vorbeugend agieren“ (Birk, 1999:154).

Eine ganze Reihe der im Rahmen der vorliegenden Untersuchung befragten Praktiker, die in der Planungsverwaltung mit der Einzelhandelsplanung befaßt waren, beklagte tatsächlich (vgl. Kapitel 7), daß das Bemühen, der unkoordinierten Einzelhandelsentwicklung mit einem strategischen Planungsansatz zu begegnen, der sich durch seine allgemein-abstrakte Verbindlichkeit für eine Vielzahl von Fällen auszeichnet, seitens der Stadtpolitik häufig als eine Beschneidung des eigenen Entscheidungsspielraumes und als eine unnötige Einschränkung von Reaktionsmöglichkeiten gegenüber Investorenanfragen begriffen wird.

Zusammenfassend stellt sich die relative Wirkungslosigkeit bisheriger Steuerungsbemühungen der räumlichen Einzelhandelsentwicklung nicht als Wirkungslosigkeit der faktisch verfügbaren Steuerungsinstrumente dar, sondern vielmehr als deren mangelnder Gebrauch durch die öffentlichen Planungsakteure. Wenn „gleichwohl großflächiger Einzelhandel in etlichen Fällen unter Verstoß gegen die städtebaurechtlichen und landesplanerischen Vorgaben an falschen Standorten zugelassen worden ist, dann kann dies nicht dem Steuerungsinstrumentarium angelastet werden. Ursächlich für die Fehlentscheidungen sind nicht fehlende rechtliche Handlungsmöglichkeiten, sondern in der Regel mangelndes Problembewußtsein, kurzfristiges und vordergründiges Prestigedenken oder auch fehlender politischer

Mut, sich dem jeweiligen Ansiedlungsdruck zu widersetzen“ (Janning, 1996:310). So überwindet aus unterschiedlichen Motiven ein „oftmals den rechtlichen Vorgaben entgegenstehender, aber stärkerer, auf politischer Macht beruhender ‚Wille‘ (...) die Sicherungen, die durch die Ziele der Raumordnung und Landesplanung und die Ziele der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung vorgegeben sind“ (Vogels/Holl/Birk, 1999:288).

Politik und staatliche Administration wollen sich jedoch nicht allorts, und vor allen Dingen nicht auf Regierungsebene in Bund und Ländern mit diesen Planungs- und Vollzugsdefiziten abfinden. So hat die Diskussion um die Factory-Outlet-Center z.B. zu der klaren Adresse vieler Landesregierungen an die nachgeordneten Planungsbehörden geführt, die vorhandenen Instrumentarien der Landesplanung, Bauleitplanung und Städtebauförderung zur Standortsteuerung des großflächigen Einzelhandels voll auszuschöpfen. In Bayern etwa soll diesem Anliegen besonderer Nachdruck verliehen werden, indem vorgesehen ist, das Landesentwicklungsprogramm entsprechend abzuändern (vgl. Bleyer, 1999:138). Weiter ist dort künftig mit der Vergabe von Städtebauförderungsmitteln „ein Rückzahlungsvorbehalt verbunden, der bei cityschädlichen Einzelhandelsgroßprojekten, die nach Mai 1998 baurechtlich geplant werden, besonders bei FOC, greifen wird“ (Bleyer, 1999:138). Die Nachteile und Kosten, die der Allgemeinheit durch nicht-integrierte Einzelhandelsgroßvorhaben entstehen, mit Zuschüssen für die Städtebauförderung zu verrechnen, wird auch von anderen Landesregierungen sowie auf Bundesebene ernsthaft diskutiert (vgl. Bleyer, 1999:138). Bauaufsichtsbehörden drohen den Städten und Gemeinden bereits mit entsprechenden Rückforderungen, falls diese Bebauungspläne für unangepaßte Einzelhandelsgroßprojekte verfolgen (vgl. Bleyer, 1999:138). Mit ähnlichen Plänen trägt sich auch die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen. Sie wird künftig die Gewährung von Städtebauförderungsmitteln, welche Bezugspunkte zur Einzelhandelsentwicklung haben, davon abhängig machen, daß die Gemeinden ihre betroffenen Bebauungspläne an die aktuelle Fassung der Baunutzungsverordnung anpassen und unverträgliche Einzelhandelsansiedlungen in Gebieten nach § 34 BauGB durch geeignete Aktivitäten ausschließen (vgl. Hatzfeld, 1997:41). Ferner sollen „zukünftige Städtebauförderungsmittel von den Gemeinden zurückgefordert werden, wenn sie in der Zukunft großflächige Einzelhandelsbetriebe mit zentrums- bzw. nahversorgungsrelevanten Sortimenten im Sinne des Einzelhandelserlasses an städtebaulich nicht integrierten Standorten ansiedeln“ (Heitfeld-Hagelgans, 1998:45).

Teils haben die Bundesländer mit umfangreichen Erlassen den Trägerinstitutionen der Regionalplanung (Regionalplanungsräte bzw. -verbände, Bezirksplanungsbehörde), den Gemeinden als Trägern der Bauleitplanung sowie den Bauaufsichtsbehörden Planungs- und Entscheidungshilfen für den Umgang mit großflächigen Einzelhandelsansiedlungen gegeben, welche nachdrücklich auf die Anwendung und Beachtung vorhandener Gesetzesgrundlagen, insbesondere auf die Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung, drängen.

Ein Erlaß, wie etwa auch die „Rundverfügung“, die „Richtlinie“, die „Durchführungsbestimmung“ u.a.m., ist eine Verwaltungsvorschrift. Verwaltungsvorschriften sind generell-abstrakte Anordnungen einer Behörde an nachgeordnete Behörden oder eines Vorgesetzten an die ihm unterstellten Verwaltungsbediensteten und als verwaltungsrechtliche Willenserklärungen anzusehen. Sie können sowohl die Organisation und innere Ordnung einer Behörde betreffen, als auch den sachlichen Inhalt des Verwaltungshandelns oder Verfahrensfragen. Zur Sicherung der einheitlichen Gesetzesanwendung und/oder zur Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe können sog. „Gesetzes-, / norminterpretierende / normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften“ erlassen werden, die für die adressierten Verwaltungsstellen

von verbindlicher Innenwirkung sind. Insofern sind die angesprochenen ministeriellen Erlasse zum planerischen Umgang mit der räumlichen Einzelhandelsentwicklung nicht nur als Hinweise und Empfehlungen zu verstehen, sondern sie tragen den Charakter von behördenverbindlichen Weisungen. „Erlasse“ oder andere Verwaltungsvorschriften der Exekutive führen also zu einer Selbstbindung der Verwaltung und verpflichten die weisungsunterworfenen Behörden oder Amtswalter. Eine unmittelbare außengerichtete Wirkung geht von Verwaltungsvorschriften nicht aus, allerdings kann in Verbindung mit außengerichtetem Handeln im Ermessensbereich eine indirekte Außenwirkung entstehen.

Alles in allem kann davon ausgegangen werden, daß die Einzelhandelsfunktion seit ca. Mitte der 90er Jahre wieder stärker in den Aufmerksamkeitsfokus der Planung gerückt ist. Dies soll im anschließenden Kapitel vertieft werden.

5.3 Einzelhandel als Planungsgegenstand mit Problemkonjunktur: Wahrnehmungswandel der Planungsakteure im Zeitverlauf

Die Aufmerksamkeit der Planungsverwaltung für die Probleme, die mit der räumlichen Einzelhandelsentwicklung verbunden sind, war nicht immer so groß, wie sich dies im Licht der jüngsten Vergangenheit darstellt. Im Laufe der Zeit haben verschiedene Problemkreise kommunalpolitische Konjunktur erlebt und phasenweise entsprechend die Aufmerksamkeit des Verwaltungshandelns auf sich gezogen, während andere Planungsaufgaben in den Hintergrund zurücktraten. In den Nachkriegs-, Wiederaufbau- und Wirtschaftswunderjahren war der Einzelhandel kaum ein Gegenstand, dem sich die räumliche Planung gewidmet hat. Andere Probleme waren drängender, und noch gab es auch wenig Handlungsanlaß. So hält z.B. Tietz (1966:393) zur planerischen Wahrnehmung des Einzelhandels in der Mitte der 60er Jahre fest: „Eine bestimmte Konzeption über die erstrebte räumliche Struktur des Einzelhandels in der Bundesrepublik wird bisher nicht verfolgt. Es wird nach dem Prinzip vorgegangen, ‚sich die Dinge entwickeln zu lassen‘ und nicht in die unternehmerische Standortwahl einzugreifen“ – ohnehin konzentrierte sich diese zum damaligen Zeitpunkt noch hauptsächlich auf Lagen in den Innenstädten und Nebenzentren. Das einzige mit dem Einzelhandel zusammenhängende Planungsproblem war zu jener Zeit, „daß die mit dem Anwachsen des tertiären Sektors immer raumhungriger werdenden zentralen Funktionen begannen, in die den Stadtkern umgebenden Wohngebiete einzudringen“ (Albers, 1992:58) und darüber hinaus eine verkehrliche Überlastung der Stadtzentren verursachten. Dennoch stellt Tietz (1966:397) bereits für den damaligen Zeitpunkt fest, daß „der Einzelhandel als raumbeanspruchender Faktor oft vernachlässigt“ wird, und sieht selber schon Strukturveränderungen dergestalt voraus, daß „sich die Einzelhandelsflächen außerhalb der traditionellen Geschäftszentren oder auf der grünen Wiese entwickeln“ (Tietz, 1966:397) werden. Er mahnt schon zu diesem frühen Zeitpunkt, die drohende „funktionale Aushöhlung der Zentren“ oder gar die „Auflösung der umfassenden gemeindlichen Mittelpunkte“ zur Kenntnis zu nehmen und „derartige Strukturveränderungen (...) durch allgemeinverbindliche Gegennormen“ zu verhindern (Tietz, 1966:397). Eine erste Phase echter kommunal- und raumordnungspolitischer Aufmerksamkeit erlebte der Einzelhandel jedoch erst um die Mitte der 70er Jahre, als das Ladensterben der kleinen Lebensmittel-Bedienungsgeschäfte vor dem Hintergrund der damaligen Ansiedlungswelle großformatiger Verbrauchermärkte, SB-Warenhäuser und Einkaufszentren mit nicht-integrierten Standorten unübersehbar wurde (vgl. Kapitel 4.3.3). Spätestens zu diesem Zeitpunkt war es „ja offensichtlich, daß hier sehr viel mehr auf dem Spiel stand, als lediglich eine Wettbewerbsverschärfung im Einzelhandel“ (Berekoven, 1987:120). Im Resultat kam es

1977 letztlich zu einer für den Einzelhandel entscheidenden Novellierung der Baunutzungsverordnung, nach deren neuen Bestimmungen großflächige Einzelhandelsbetriebe - bei einer Regelvermutungsgrenze negativer städtebaulicher Auswirkungen von 1.500 qm Bruttogeschossfläche - fortan nur noch in Kerngebieten und dafür vorgesehenen Sondergebieten zulässig waren. Zwar wurde damals eine Diskussion um die Legitimation der gesetzlichen Einführung derartig dezidiert räumlicher Steuerungsmöglichkeiten - von Eingriffen in die Wettbewerbsfreiheit war die Rede - auf allen politischen und wirtschaftlichen Ebenen breit geführt (vgl. Berekoven, 1987:120), jedoch erfolgte die Wahrnehmung dieser neuen Möglichkeiten durch die Kommunen aus verschiedenen Gründen (z.B. Positionierung im interkommunalen Wettbewerb, Profilierung als moderner Einkaufsstandort mit modernen Betrieben, Fortexistenz planerisch unbewältigter Baurechte an ungeeigneten Standorten) eher nur halbherzig. Andere Problemfelder wurden schnell als drängendere Aufgaben erkannt und eroberten die Spitze der lokalpolitischen bzw. verwaltungspraktischen Agenda, während der Einzelhandel als Steuerungsaufgabe in der ihm zugemessenen Wichtigkeit wieder zurücktrat. Erst seit ca. Mitte der 90er Jahre ist anhand der Zahl entsprechender Veranstaltungen, Publikationen und Planungsaktivitäten eine deutliche Wiederbelebung des Themas in den Stadtverwaltungen und der Stadtpolitik erkennbar.

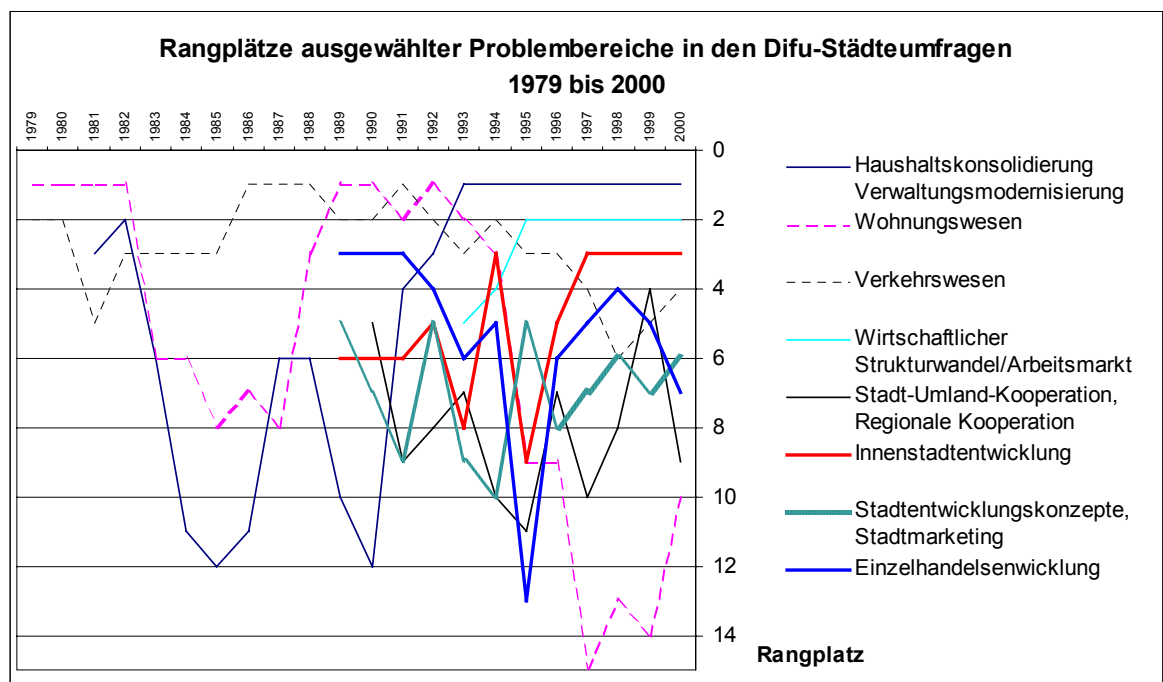
Dies zeigt sich auch anhand der Ergebnisse der jährlichen Befragung der kommunalen Planungsverwaltungen durch das Deutsche Institut für Urbanistik, Berlin, zu den als drängend erachteten Problemen, die zuvorderst der planerischen Behandlung bedürfen (vgl. Abbildung 5-1). Die Erhebung „Aktuelle Probleme der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik“ wird jährlich seit 1979 in den Alten Bundesländern und seit 1990 auch in den Neuen Bundesländern durchgeführt⁶, so daß auch die Konjunkturzyklen von Problemen, mit denen sich die Städte ihrer Auffassung nach in den einzelnen Jahren besonders konfrontiert sehen, über die Zeitreihe beobachtet werden können.

Bemerkenswert ist, daß der Problembereich „Einzelhandelsentwicklung“ (bei 31 möglichen Problemkategorien) seit 1989 - mit Ausnahme des Jahres 1996 - immer unter das Viertel der Probleme fiel, die aus der Sicht der Städte am dringlichsten zu behandeln waren. In diesem Zusammenhang ist zusätzlich auf die Bereiche „Innenstadtentwicklung“ sowie „Stadtentwicklungskonzepte / Stadtmarketing“ hinzuweisen, die seit 1989 ebenfalls kontinuierlich einen vorderen Rangplatz der Problemlösungswichtigkeit einnehmen, denn sie stehen zur „Einzelhandelsentwicklung“ in enger inhaltlicher Verbindung. Gleiches trifft für den Problemkreis „Stadt-Umland-Kooperation / Regionale Kooperation“ zu. Der Einzelhandel genießt daher in jüngster Vergangenheit in der Summe expliziter und impliziter Ansprache eine hohe planerische Aufmerksamkeit in der kommunalen Planungspraxis. Zählt man etwa für das Jahr 1998 die absolute Zahl der Nennungen der Problembereiche „Einzelhandelsentwicklung“ (7 %) und „Innenstadtentwicklung“ (8 %) zusammen, so entfallen auf diesen Komplex bereits 15 % der Nennungen der jeweils sechs wichtigsten Probleme aller Städte,

⁶ vgl. dazu Bretschneider, 1999:4-5: Im Paneljahr 1998 z.B. wurden 91 Stadtentwicklungsplaner (die Mitglieder der Fachkommission „Stadtentwicklungsplanung“ des Deutschen Städtetages, die Mitglieder der „Konferenz der Dienststellen für Stadtentwicklungsplanung“ des Städtetags Nordrhein-Westfalen sowie die DIFU-Ansprechpartner der Städte in den Neuen Bundesländern, die zum Zuwenderkreis des DIFU gehören) angeschrieben, von denen 75 antworteten. Die zentrale Frage der Untersuchung lautete dabei: „Bitte skizzieren Sie in Kurzform bis zu sechs Problemkreise mit besonderem Handlungsdruck für Rat und Verwaltung.“ Dabei wurden keine standardisierten Antwortkategorien vorgegeben, sondern es wurde erst in der Auswertung der Antworten auf diese offene Frage eine Zuordnung auf 31 durch das DIFU abgegrenzte Problembereiche durchgeführt.

was - hinter dem Bereich „Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung“ (20 % der Nennungen) - dem Rangplatz des zweitwichtigsten Problems entspräche (vgl. Bretschneider, 1999:4). In einer Auswertung, welche zusätzlich eine von den Befragten geäußerte Gewichtung der genannten wichtigsten Problemkreise berücksichtigt, erweist es sich, daß in der Entwicklung zwischen 1994 und 1998 die verwandten Problembereiche „Einzelhandelsentwicklung“, „Stadtentwicklungskonzepte / Stadtmarketing“ und „Innenstadtentwicklung“ als einzige unter den am häufigsten genannten acht Problembereichen an der Bedeutung, die ihnen beigemessen wurde, dazugewonnen haben – und dies sehr deutlich (vgl. Bretschneider 1999:5).

Abbildung 5-1:



Quelle: Bretschneider 1997, 1999, 2001.

Was die „Innenstadtentwicklung“ anbelangt, so war der Problemdruck hier zunächst eine Angelegenheit der ostdeutschen Städte, aber mittlerweile haben auch „die Städte der alten Länder hier sogar eines ihrer aktuellen Hauptprobleme ausgemacht. Fügt man die zahlreichen Nennungen hinzu, in denen die Entwicklung des Einzelhandels sowie die Zusammenarbeit mit dem Umland problematisiert werden, dann erscheint hier ein zentrales Aktionsfeld für die Kommunalentwicklung“ (Bretschneider, 1999:4). Umgekehrt rückt dies nicht nur den räumlichen Bereich der Innenstadt in das Zentrum des planungspolitischen Interesses, sondern allgemein den Einzelhandel als abstrakten Funktionsbereich, denn einerseits kommt diesem bei der Innenstadtentwicklung als Frequenzerzeuger und Zentrenbildner eine herausragende Rolle zu, und andererseits stellt sich - gerade die einzelhandelsbezogene - Innenstadtentwicklung auch als ein Ergebnis der städtisch-funktionalen Entwicklungen andernorts, d.h. in Subzentren oder außerhalb jener, dar. Mit anderen Worten erfordert eine auf die Innenstadt gerichtete Entwicklungsstrategie gleichzeitig immer auch die planerische Behandlung der um

die Ansiedlung von Funktionen und Betrieben - etwa der Einzelhandels- oder Freizeitwirtschaft - konkurrierenden sonstigen Standortlagen.

Insgesamt ist festzuhalten, daß nach Ansicht der befragten Planungspraktiker der Problem- und Handlungsdruck, der gegenwärtig aus der Einzelhandelsentwicklung resultiert, gegenüber anderen Funktionsbereichen und Aufgaben besonders hoch ist. Er wird nicht nur direkt als einer der wichtigsten Problemkreise benannt, sondern auch implizit mit den Aufgaben der Aufstellung von Stadtentwicklungskonzepten bzw. des Betreibens von Stadtmarketing und Innenstadtentwicklung angesprochen, die ebenfalls als besonders wichtig angesehen werden.

5.4 Der staatliche Sektor als zunehmend standortbestimmende Kraft

Resümiert man mit dem bereits Gesagten die bisherige Einzelhandelsentwicklung in Deutschland nach dem Krieg sowie den planerischen Umgang damit, so läßt sich der generelle Trend erkennen, daß dem staatlichen Sektor lange Zeit nur eine eher geringe Bedeutung zukam - diese ist jedoch unterdessen im Ansteigen begriffen, und so entwickelt sich die staatliche Steuerung, nach einem ersten Zwischenhoch ca. Mitte der 70er Jahre, nun seit Beginn der 90er Jahre zum dominierenden Faktor des Ansiedlungsgeschehens (vgl. auch Abbildung 1-1).

Nicht nur verfügen die meisten Bundesländer mittlerweile über Landesplanungsgesetze bzw. über Raumordnungspläne, die landesplanerische Ziele formulieren, welche von den Kommunen ohne weitere städtebauliche Abwägungsmöglichkeiten strikt zu beachten sind. Nach diesen Zielen ist einerseits die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten am jeweils bestehenden zentralörtlichen Gliederungssystem auszurichten, was nur solche Einzelhandelsansiedlungen zuläßt, die den zentralörtlichen Versorgungsbereich der Ansiedlungsgemeinde nicht wesentlich überschreiten. Andererseits ist für die städtebauliche Integration der Vorhaben durch eine Limitierung der Standortoptionen auf bestehende innerörtliche Zentrensysteme Sorge zu tragen (vgl. Janning, 1998:37). Darüber hinaus sind in den meisten Bundesländern inzwischen Verwaltungsvorschriften - so z.B. in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern - als „Einzelhandelserlasse“ o.ä. verabschiedet worden (vgl. BAG, 1995; Brake/Karsten, 1998:166). Diese dienen dazu, die Steuerungsziele für den großflächigen Einzelhandel gegenüber der regionalen und kommunalen Planungsverwaltung zu konkretisieren und der Planungspraxis Wege sachkonformen Verwaltungshandelns, insbesondere in der einzelhandelsbezogenen Bauleitplanung, aufzuzeigen. Gleichfalls sollen den Plangebern und Aufsichtsbehörden die Planungspflichten stärker in Erinnerung gerufen werden. Als exemplarisch mag der Verweis von Birk (1999:159) darauf anzusehen sein, „mit welcher Intensität erst jetzt und seit kurzem z.B. die Region Stuttgart und das Regierungspräsidium Stuttgart sich dieses Themas angenommen haben“, wenn festzustellen ist, daß man dort jetzt „deutlich strenger wird“ (Birk, 1999:160). Die wachsende Rolle staatlicher Regulierung der Einzelhandelsentwicklung sah Tietz (1966:394) bereits Mitte der 60er Jahre angesichts der damaligen Einführung der zentralörtlichen Konzeption in die deutsche Raumordnungspolitik voraus: „Die Einzelhandelsunternehmen werden sich mit solchen Konzeptionen verstärkt auseinanderzusetzen haben, wenn sie Fehlinvestitionen durch Mängel in der Standortpolitik vermeiden wollen.“ Daß die Unternehmen an der Befolgung dieses Ratschlags guttun, zeigt sich in den letzten Jahren in wachsender Deutlichkeit, denn immer zahlreicher werden die Fälle der an raumordnungs- und bauplanungsrechtlichen Klippen gescheiterten Einzelhandelsansiedlungen, sei es im Wege verweigerter landesplanerischer Anpassungsbestätigungen, sei es im Wege gerichtlicher Auseinandersetzungen. Die Kommu-

nen beginnen, als Ansiedlungsgemeinde und als Nachbargemeinde gleichermaßen, gegen zentrenschädliche Einzelhandelsansiedlungen vorzugehen und ihre Interessen aktiv durchzusetzen. Sie nehmen Ansiedlungswünsche und Ansiedlungsfakten, die den eigenen kommunalen Entwicklungsvorstellungen zuwiderlaufen, nicht länger unwidersprochen hin, sondern sie wenden sich einer insgesamt restriktiveren Einzelhandels(ansiedlungs)politik zu, als dies in der Vergangenheit der Fall war. So wird hier mit Kulke (vgl. 1992:256 und Abbildung 1-1) davon ausgegangen, daß der Gestaltung der Standortbedingungen durch Planer und Politiker im Vergleich zu den anderen Einzelhandelsakteuren im Zeitverlauf eine immer größere Bedeutung zukommt. Der Einfluß der öffentlichen Akteure auf das Ansiedlungsgeschehen des Einzelhandels wird sich mit den gegenwärtig feststellbaren Aktivitäten der Kommunen, mit Einzelhandelszentrenkonzepten strategische Pläne zur Einzelhandelssteuerung zu erarbeiten, weiter vergrößern.

Offensichtlich sind die Planungspolitiken der verschiedenen Ebenen zunehmend nicht mehr bereit, jedwede angebotsseitig forcierte Neuerung und Entwicklung völlig schrankenlos geschehen zu lassen, sondern vielmehr wird verstärkt versucht, diese auf bestimmte zielkonforme Standortlagen zu verpflichten. „Es geht nicht darum, neuartige Handelsformen zu diskriminieren. Allerdings ist nicht jede moderne Handelsform auch per se mit europäischen Siedlungsstrukturen kompatibel. Vielmehr müssen Lösungen gefunden werden, welche dem europäischen Siedlungssystem angepaßt sind – und nicht umgekehrt“ (Brückner, 1998:260). Wie in Kapitel 1 gezeigt, ist dieser Wahrnehmungswandel und Politikwechsel eng mit der Diskussion um den Markteintritt der Factory-Outlet-Center in Deutschland verbunden. Angesichts der in diesem Zuge neu erwachten Sensibilität von Politik und kommunaler Planungsverwaltung gegenüber Einzelhandelsansiedlungen läßt sich davon ausgehen, daß die öffentlichen Planungsakteure heute den größten standortgestaltenden Einfluß ausüben, während der Einfluß der Einzelhandelsunternehmen zurückgeht (vgl. Abbildung 1-1). Zwar bedarf es auch weiterhin unabdingbar der Investition privaten Kapitals sowie des privaten unternehmerischen Engagements, wenn die Ziele der öffentlichen Planungsverwaltung für die räumliche Einzelhandelsplanung und die Zentrenplanung erreicht werden sollen. Jedoch wird dieses Engagement nun auf die (neu) formulierten Planungsziele verpflichtet - und nicht mehr andersherum. Die Rolle des Erfüllungsgehilfen - und dies ist ganz unpräzise zu verstehen - wechselt nunmehr immer häufiger ihren Träger.

5.5 Renaissance strategischer Pläne

Als allgemeiner Hintergrund einer gewissen Rückbesinnung der Planung auf strategische Planungsansätze und auf eine planmäßige Raum- und Siedlungsentwicklung ist auf die mit den Erfahrungen der vergangenen zwei Dekaden gewonnene Einsicht zu verweisen, daß zum einen „eine projektorientierte Planung nicht geeignet ist, um eine langfristig stabile Planung zu erzielen“ (Schretzenmayr, 1996:400) und es zum anderen mit ihr alleine nicht gelingt, „einen Rahmen für eine stabile zukünftige Entwicklung unter Ausgleich räumlicher, wirtschaftlicher, sozialer und zunehmend auch ökologischer Ungleichgewichte zu erarbeiten und zu gewährleisten“ (Schretzenmayr, 1996:400). Vielmehr scheint „kommunale Zukunftsfähigkeit wesentlich von der Steuerungskompetenz großstädtischer Entwicklung abzuhängen“ (Brake, 2000:287). Es besteht die Notwendigkeit, „daß der zwischenzeitlich favorisierte und autistische Inkrementalismus überwunden wird“ (Brake, 2000:285). Statt weiterhin auf dieses Planungsprinzip zu vertrauen, soll mit der Erarbeitung strategischer Planungskonzepte die Handlungsfähigkeit der kommunalen Gemeinwesen wieder erhöht werden (vgl. Brake,

2000:287), ohne allerdings dabei auf die Programmierung der direkten Handlungsebene, mithin also auf die Spezifizierung von Projekten, zu verzichten. Das eine ist so notwendig, wie das andere, aber „das Wechselspiel zwischen beiden Ansätzen und die gegenseitige Befruchtung könnte allerdings noch verbessert werden“ (Runkel, 1999:258). Insofern ist als „Wesentliches Merkmal der strategischen Entwicklungskonzepte (...) die unbedingte Einheit von Orientierung und Umsetzung“ (Brake, 2000:285) anzusehen.

Einen genau solchen Versuch unternehmen Einzelhandelszentrenkonzepte in ihrem Anspruch, diese Verkoppelung von strategischer Zielausrichtung und Benennung geeigneter Maßnahmen bzw. (Leit-)Projekte zur Realisierung des Ordnungs- und/oder Entwicklungsgedankens zu bewerkstelligen und auf diese Weise eine Planmäßigkeit der räumlichen Einzelhandelsentwicklung zu bewirken.

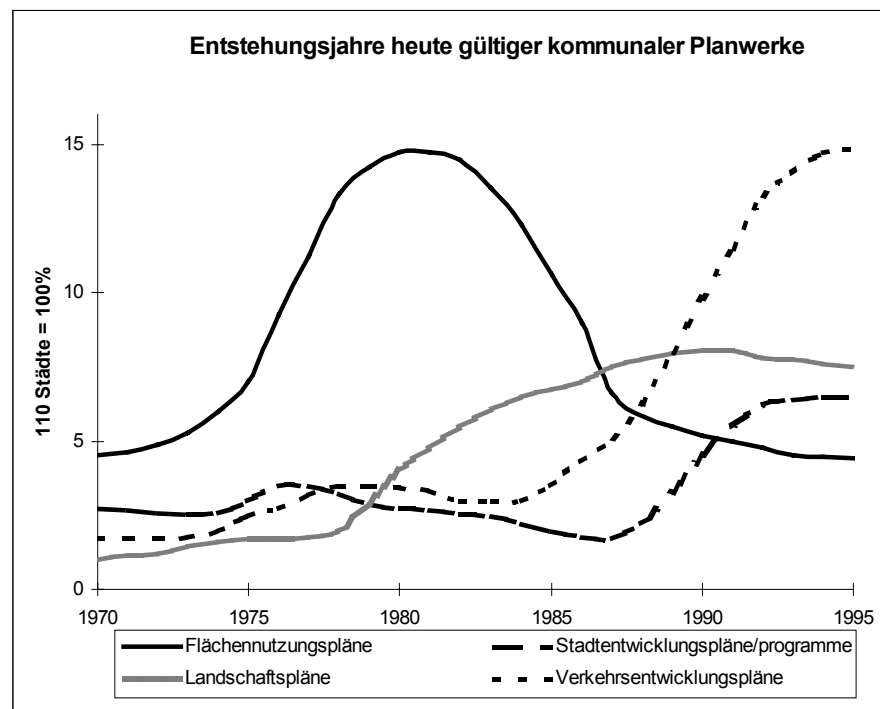
Es bestehen noch weitere wesentliche Gründe, warum auf kommunaler Planungsebene neuerdings wieder verstärkt solche Planungsaktivitäten unternommen werden, die sich auf eine aktive Steuerung der räumlichen Entwicklung zur Realisierung prospektiv gesetzter Ziele rückbesinnen. Die zum Abschluß des vorangegangenen Abschnitts getroffene Aussage, daß den öffentlichen Planungsakteuren eine wieder wachsende Bedeutung bei der Bestimmung der Standortbedingungen zukommt, erfährt auch von folgender Tatsache eine Unterstützung: Durch die zwischenzeitlich vielerorts erreichte Lebensaltersgrenze der Flächennutzungspläne - anzusehen als ein Echoeffekt der ortsplanungsaktiven Jahre zwischen 1975 und 1985 - besteht gegenwärtig in zahlreichen Städten und Gemeinden der Alten Bundesländer ein genereller Bedarf an substantieller Planung. Strategische Planung im allgemeinen und Stadtentwicklungsplanung im besonderen erfahren daher eine Wiederbelebung: Im Vorfeld der Aufstellung neuer rechtsförmlicher kommunaler Pläne (Flächennutzungspläne) wird es wichtig sein, einerseits querschnittsorientierte strategische Pläne zu erarbeiten. Die Festlegung der Siedlungsstruktur, d.h. die Verräumlichung der innergemeindlichen Zentren und Siedlungsschwerpunkte, der Siedlungsachsen und Entwicklungsräume (verschiedener Funktionen) als elementares Vexierbild der Grundzüge künftiger Siedlungsentwicklung und damit als Rahmen für die nachfolgenden Stufen konkretisierender Pläne erscheint kaum verzichtbar. Andererseits kommt es aber auch darauf an, einzelfachliche bzw. sektorale strategische Pläne, die sich einzelnen Funktionalbereichen und Nutzungen widmen, mit aktuellem Realitäts- und Problembezug herzustellen⁷. Die letztgenannte Forderung betrifft zwar potentiell sämtliche Funktionen und Nutzungen, deren räumlicher Koordinierung der Flächennutzungsplan dient, die Einzelhandelsfunktion aber ist vor den geschilderten Hintergründen und angesichts ihrer Eignung als Zentrenbildner zumindest in der Rolle eines *primus inter pares* von der strategischen Planung zu berücksichtigen. Vielfach wird man ihr am ehesten durch eine eigene Entwicklungs- oder Fachplanung gerecht werden. Tatsächlich haben dies zahlreiche Kommunen für sich nicht nur erkannt, sondern sie haben auch mit entsprechenden Planungen

⁷ Die Notwendigkeit strategischer Planung liegt angesichts der gesetzlichen Bestimmung des Inhaltes des Flächennutzungsplans auf der Hand: „Im Flächennutzungsplan ist für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen“ (§ 5 Abs. 1 BauGB). Dies bedeutet die Lösung des raumplanerischen Grundproblems, bei gegebenen materiellen (bestehende Raumstruktur) und formellen (Zielsystem) Ausgangsbedingungen ein geeignetes Arrangement untereinander verträglicher Standort-Nutzungs-Komplexe zu finden. Ohne eine strategisches und zugleich methodisches Vorgehen kann diese Aufgabe für so komplexe Gebilde, wie dies Städte sind, nicht überzeugend gelöst werden, wenn ein Optimierungsanspruch in Bezug auf die Zielsetzungen verfolgt wird, die im allgemeinen unter das Oberziel der Steigerung des lokalgesellschaftlichen Allgemeinwohls zu subsumieren sind.

begonnen. Der größere Kontext besteht in vielen Fällen darin, daß die Fortschreibung oder Neuaufstellung des Flächennutzungsplans angestrebt wird.

Nach einer repräsentativen Untersuchung von Spiekermann (2000:291)⁸ erfolgt die Steuerung der räumlichen Stadtentwicklung in fast allen Groß- und Mittelstädten Deutschlands durch den Flächennutzungsplan; diejenigen 14 %, die zum Befragungszeitpunkt 1996 nicht darüber verfügten, lagen alle in den Neuen Bundesländern (und waren ausnahmslos mit der Vorberereitung von Flächennutzungsplänen befaßt). Die Flächennutzungspläne vieler Kommunen sind jedoch nach ihrer Inkraftsetzung vor 15 bis zu 25 Jahren (vgl. Abbildung 5-2) und nach zum Teil bereits über 100 Änderungsverfahren überaltert.

Abbildung 5-2:



Quelle: Spiekermann, 2000:292.

In der Regel sind Flächennutzungspläne nach 10, längstens nach 20 Jahren von der Wirklichkeit überholt (vgl. Albers, 1992:68), so daß sie in vielen Städten und Gemeinden nun - zwangsweise - ihrer Obsoleszenz entgegenstehen: „Ein Viertel aller Städte arbeitet mit Plänen aus den 70er Jahren, weitere 38 % mit Plänen aus den, zumeist frühen, 80er Jahren. Diese sind zwar vielfach geändert worden, eine Neuaufstellung und grundsätzliche Anpassung an neue Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung hat aber offenbar nicht stattgefunden“ (Spiekermann, 2000:291). Das hohe Durchschnittsalter der Flächennutzungspläne, ihre hohe Zahl von Änderungen und „das fast schon zur Regel gewordene Parallelverfahren von F-Planänderungen und B-Plan-Aufstellung“ (Prieb, 1999:251) provozieren nicht nur eine Reihe kritischer Fragen nach dem rechten Umgang der Kommunen mit dem ihnen zugedachten

⁸ Es wurden im Jahr 1996 sämtliche 194 Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern in Deutschland (in Person der dort in Spitzenpositionen tätigen Stadtplaner) schriftlich befragt; 110 (57 %) beantwortete Fragebögen konnten ausgewertet werden. Angesichts der ausgeglichenen räumlichen und größenstrukturellen Verteilung der antwortenden Kommunen ergab es sich, daß die „Ergebnisse als repräsentativ für die kommunale Stadtplanungspraxis und für die Fachmeinung leitender Stadtplaner angesehen werden“ können (Spiekermann, 2000:290).

Planungsinstrumentarium, sondern unterstreichen den prinzipiell bestehenden Bedarf an substantieller, strategischer Planung: In 42 % der befragten Städte ist so auch eine Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes vorgesehen, gleichzeitig gibt es faktisch in den Alten Bundesländern kaum Städte mit einem in den 90er Jahren neu verabschiedeten Flächennutzungsplan (vgl. Spiekermann, 2000:291).

Wie die angesprochene Untersuchung ferner hervorbrachte, beeinflusst bisher zwar lediglich ein Drittel der befragten Städte die Entwicklung ihrer räumlichen Stadtstruktur im Wege klassischer Stadtentwicklungsplanung – zuletzt jedoch kann „durchaus von einer Renaissance der Stadtentwicklungsplanung gesprochen werden“ (Spiekermann, 2000:291): Es ließ sich feststellen, daß, im Gegensatz zu den tendenziell älteren Flächennutzungsplänen, etwa die Hälfte der gültigen Stadtentwicklungspläne aus den 90er Jahren stammt und zugleich noch 20 % der Städte neue Stadtentwicklungspläne erarbeiten wollen (vgl. Spiekermann, 2000:291). Die entsprechende Entwicklungslinie in Abbildung 5-2 veranschaulicht, wie sich in den 90er Jahren die Zahl der jährlich neu entstandenen Stadtentwicklungspläne und Stadtentwicklungsprogramme auf deutlich angehobenen Niveau gegenüber dem vorherigen Jahrzehnt verstetigt hat. Damit „scheint in zahlreichen Städten die strategische Planung in Form der Stadtentwicklungsplanung erneut Auftrieb zu erlangen“ (Spiekermann, 2000:291).

Diese Einschätzung teilt auch Brake (2000:269), der auf europäischer Ebene beobachtete, daß immer mehr Großstädte derzeit strategische Entwicklungskonzepte erarbeiten, die inhaltlich allerdings mehr als nur „eine Renaissance der Stadtentwicklungspläne“ bedeuteten, weil sie im Unterschied zu diesen deutlicher auf eine funktionale (stadtökonomische) Profilierung ausgerichtet sind und zum Teil detaillierte Handlungsvorschläge konkretisieren, mit denen die verfolgten Entwicklungsziele umgesetzt werden sollen. Den entscheidenden Grund für eine „Konjunktur für Strategiekonzepte“ sieht Brake darin, daß sich die Städte mit einem „epochalen Strukturwandel“ und daher mit einer neuartigen Aufgabenstellung konfrontiert sehen, die ihnen abverlangt, sich in einem bislang unbekannt harten Wettbewerbsklima (neu) zu positionieren und als Standorte individueller Leistungsfähigkeit zu profilieren (vgl. Brake, 2000:274). Das schließt auch und gerade die Einzelhandelsfunktion ein, denn sie ist gemeinhin zentralitätsstiftend und ein für Profilierungszwecke geeigneter Strukturparameter bzw. Imageträger. Die Erfordernis, handlungsorientierte Entwicklungskonzepte zur Stärkung der eigenen Wettbewerbsposition in der interkommunalen Konkurrenz um Köpfe, Kapital, Kompetenz, Konditionen und nicht zuletzt um Kaufkraft zu erarbeiten und vor allen Dingen umzusetzen, haben auch viele Städte in Deutschland erkannt. Um sicherzugehen, daß es sich bei dem Ergebnis dieser Planungsaktivitäten „nicht um ein Traumbuch“ (Brake, 2000:285) handelt, kommt es bei der Planerarbeitung auf die Integration von Zielsetzung, Maßnahmen- und Standortkonkretisierung sowie Umsetzung an, was sie - neben ihrer materiellen Schwerpunktsetzung - von den Stadtentwicklungsplänen der ersten Generation unterscheidet.

Mit den beiden aufgezeigten Hintergründen kann also von einem aktuellen Bedarf an strategischer, substantieller Planung in zahlreichen Städten und Gemeinden ausgegangen werden. Zum einen wird es für die Kommunen darum gehen, auf Basis einer kritischen Analyse der eingetretenen Realentwicklung allgemeine Siedlungsstrukturmodelle zu paraphrasieren, nach denen sich die künftige lokalräumliche Entwicklung zu vollziehen hat. Zum anderen wird in Verbindung damit die Notwendigkeit eintreten, spezifische strategische Pläne für die Ordnung und/oder Entwicklung einzelne Funktionalbereiche (z.B. Arbeitsstätten,

Wohnen, Verkehr oder Einzelhandel) zu erarbeiten. Beides erweist sich als unverzichtbare Voraussetzung für die Aufstellung eines neuen Flächennutzungsplanes als rechtsförmliche Fixierung der Ordnungs- und Entwicklungsvorstellungen. Dabei spielt es keine Rolle, ob die genannten Planungsaufgaben als (informeller) Teil des Aufstellungsprozesses der Flächennutzungspläne bewältigt werden, oder ob dies in eher eigenständigen strategischen Planungsansätze (neuerdings z.B. in „Masterplänen“) erfolgt, die ggf. eine Zeit lang parallel zu den überarbeitungsbedürftigen Flächennutzungsplänen bestehen und im Sinne einer „vorgezogenen“ Problembewältigung der Planungsverwaltung als Handlungsgrundlage dienen.

Als Argument, warum viele Kommunen ihre Flächennutzungspläne neu bearbeiten werden, und der Bedarf an vorbereitender strategischer Planung⁹ insofern über absehbare Zeit hoch bleiben wird, kann vorgebracht werden, daß dazu schlicht keine Alternative besteht, denn bei „nicht aktuellen Flächennutzungsplänen wird es schwierig oder auch unmöglich sein, raumstrukturelle Ziele der Stadtentwicklung in ein kohärentes Planwerk aufzunehmen, welches zumindest für die Kommune selbstbindenden Charakter aufweist“ (Spiekermann, 2000:292). Und die Notwendigkeit einer strategischen Planung dürfte gerade für den Einzelhandelsbereich kaum bestreitbar sein, wenn man seine (in Kapitel 4 ausführlich aufgezeigte) Entwicklungsdynamik und seine in den letzten Jahren eindrücklich unter Beweis gestellte raumgestaltende Kraft bedenkt. Um so mehr gilt dies, wenn man gewärtigt, daß der Einzelhandel im kommunalen Planungssystem bislang vorwiegend nur mittelbar behandelt (vgl. Kapitel 5.7) wurde. Hier haben die - teils sehr beharrlich - gesammelten Erfahrungen der 80er Jahre in den Stadtplanungs- und Stadtentwicklungsämtern schlußendlich doch zu der Erkenntnis geführt, daß die Summe der Einzelfälle, die ohne übergeordnete Orientierungsgrößen in der Baugenehmigungspraxis oder bei der Schaffung neuer Baurechte gleichsam ad hoc behandelt werden, nicht zu einem befriedigenden Ergebnis der Raumstrukturbildung geführt hat. Statt dessen haben sich zahlreiche Probleme eingestellt, so daß es den städtischen Planungsverwaltungen heute wünschenswert erscheint, über einen konzeptionellen, strategischen Rahmen mit entsprechenden allgemein-abstrakten Regelungen zum Umgang mit diesem Funktionsbereich zu verfügen. Einzelhandelszentrenkonzepte werden, dies gilt es in

⁹ Stadtentwicklungsplanung als strategische Planung trägt einen Doppelcharakter hinsichtlich ihres Zeitbezugs zum Flächennutzungsplan:

- Zum einen könnte man von einem sequentiellen Verhältnis sprechen, indem die Stadtentwicklungsplanung der Flächennutzungsplanung vorgeschaltet ist. Hier muß es sich nicht allein um die Planung handeln, die in explizit als solchen titulierten Stadtentwicklungsplänen geleistet wird, sondern vielmehr kommt es auf den strategischen Charakter der Planung an. Eine Problembehandlung mit strategischer Grundanlage ist vielfach auch den Arbeitsplänen, die im Vorfeld der Flächennutzungsplanaufstellung zu erarbeiten sind, zueigen, so daß auch diese der Stadtentwicklungsplanung in einem weiter gefaßten Sinne zugerechnet werden können.
- Zum anderen ist aber auch eine Stellung zeitlicher Parallelität denkbar, in welcher die Notwendigkeit der Stadtentwicklungsplanung dann entsteht, wenn sich die seit der Inkraftsetzung des Flächennutzungsplans vollzogene räumliche Realentwicklung von dessen inhaltlichem Planungshorizont bereits weit entfernt hat, ohne daß jedoch (z.B. aufgrund von Kapazitätsproblemen der Verwaltung oder wegen politischem Unwillen) eine Chance besteht, diesen rechtsförmlichen Plan grundlegend zu überarbeiten. Dann bietet es sich an, durch die strategische planerische Behandlung von bestimmten Problemkreisen dem Verwaltungshandeln neue Orientierungspunkte zu geben, etwa indem teilräumliche oder funktionspezifische Entwicklungs- bzw. Fachpläne erarbeitet werden. Zugleich entstehen mit ihnen über die Zeit Grundlagen, die in einen dann möglicherweise doch beginnenden Planungsprozeß für einen neuen Flächennutzungsplan Eingang finden können.

Die Notwendigkeit, strategische Planung und in diesem Sinne Stadtentwicklungsplanung kontinuierlich, aber jedenfalls in kürzeren Zyklen zu betreiben, als Flächennutzungspläne neu aufgestellt werden, ergibt sich aus dem Systemdefekt, welcher der Flächennutzungsplanung zueigen ist: „Der Gedanke einer Endzustandsplanung verträgt sich mit dem Leben samt seinen Veränderungen über die Zeit nicht, auch wenn der gegebenen Raum resp. gegebene Teilräume dazu verleiten, für diesen Raum resp. für Teilräume eine Ordnung vorzusehen, die Bestand haben soll, die ganzheitlich und gleichzeitig umfassend ist“ (Lendi, 1995:626).

den anschließenden Kapiteln 6 und 7 näher darzustellen, mit genau diesem Anspruch, einen konzeptionellen Rahmen zu bieten und die Behandlung des Einzelfalls über kriterienabhängige Handlungsroutrinen in allfällige Kategorien zu übersetzen, erarbeitet.

Neben der zwischenzeitlich eingetretenen partiellen Inkongruenz von Planinhalten und räumlicher Realentwicklung besteht ein weiterer Anlaß, die Flächennutzungspläne und die diesen zugrunde liegenden Planungsschichten zu überdenken und neu zu bearbeiten. Zeitablauf und sich darin vollziehende Gesellschaftsentwicklung bringen es mit sich, daß neue Probleme entstehen und alte Probleme gelöst werden oder sich in ihrer Bedeutung relativieren. So hat sich auch im Verlauf der letzten 30 Jahre die öffentliche Aufmerksamkeit - u.a. bewegt durch den allgemeinen Wertewandel und neue wissenschaftliche Erkenntnisse - kritisch auf neue Sachverhalte und Entwicklungen gerichtet, und so haben auch räumliche Politik und staatliche Raumplanung neue Probleme in den Blick genommen sowie neue Wege zu deren Behandlung eingeschlagen. Nicht zuletzt traten damit neue Globalziele und Entwicklungsleitbilder der räumlichen Planung auf, die auf nationaler Ebene formuliert wurden und deren planerische Implementation in der Konkretisierung innerhalb des Systems hierarchischer, verkoppelter Planungsebenen vorgesehen ist. Im Ergebnis müssen die Ortspläne der kommunalen Ebene an die übergeordneten Planungsleitbilder angepaßt werden. Auch dies kann im gegebenen Fall Auslöser dafür sein, strategische Planungen aufzunehmen, und in diesem Zuge dann auch ausgewählte oder sogar sämtliche Funktionen einzel- oder überfachlich umfassend zu berücksichtigen.

Planungsleitbilder, die den übergeordneten Leitbildvorgaben von Raumordnung und Landesplanung inhaltlich gleichen oder doch sehr ähnlich sind, weil sie der Kommunalpolitik von den Wählern abgefordert werden, ohnehin bereits vielfach aktueller Gegenstand stadtplanerischer Überlegungen. Im folgenden kann daher sowohl aus einer Top-Down-Perspektive als auch aus einer Bottom-Up-Perspektive auf diese Planungsleitbilder eingegangen werden, denn diese bilden den größeren Rahmen, innerhalb dessen die Paraphierung lokaler Planungsansätze für die Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung erfolgt.

5.6 Neue alte räumliche Planungsleitbilder berühren auch die planerischen Zielsetzungen für die räumliche Einzelhandelsentwicklung mittel- oder unmittelbar

Planungsleitbilder räumlicher und nicht-räumlicher Aussage haben sich in der jüngeren Raumplanungsgeschichte Deutschlands seit 1945 mehrfach verändert. Zuletzt waren die 90er Jahre von intensiven Leitbilddiskussionen geprägt. Im vorliegenden Zusammenhang interessiert vor allem, welche räumlichen Planungsleitbilder die Kommunen derzeit zur Grundlage ihrer kommunalen (Entwicklungs-)Planungen machen. Dabei können die Leitbildvorstellungen der Raumordnungspolitik als übergeordnete Anspruchsgrößen allerdings nicht unbeachtet bleiben.

Bei aller uneinheitlichen Verwendung des Leitbildbegriffes kann als Wesenskern eines Leitbilds festgehalten werden, daß mit seiner Hilfe in abstrahierend-generalisierender Weise ein künftig erwünschter Zustand als anzustrebendes Ziel vorgegeben wird, welcher durch zweckmäßiges Handeln und Verhalten erreicht werden soll, wobei politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Entwicklungsaspekte in ganzheitlichem Verständnis

berücksichtigt werden (vgl. Lendi, 1995:624 und 625). Ein Leitbild soll Orientierungen geben, das aufzustellende Zielsystem, seine zu verfolgenden Teilziele und die zu ergreifenden Maßnahmen im konkreten Tun so zu elaborieren, daß sie in einer gewissen Widerspruchsfreiheit zueinander stehen, d.h. den zentralen Entwicklungsgedanken des Leitbilds stets inkorporieren. Dadurch soll ein materiell abgestimmtes, koordiniertes Handeln und Verhalten auf dem Weg zur Erreichung des angestrebten Zielzustandes gewährleistet werden. Das Leitbild bzw. das zugehörige operationalisierende Zielsystem ist daher der Prüfstein der programmatischen Einzelelemente von zu ergreifenden Handlungsschritten und Umsetzungsmaßnahmen (Projekten) sowie - im Zwischenschritt dorthin - der ausgearbeiteten (Teil-)Pläne. Beziehen sich Leitbilder auf räumliche Entwicklungsabsichten, so wird dieser Zusammenhang besonders evident: Handlungen, welche unmittelbar ablesbare physische räumliche Strukturen erzeugen, lassen sich sehr einfach danach beurteilen, ob sie im Einklang zu der beabsichtigten Raumstrukturentwicklung stehen. So sind Leitbilder auch für die Flächennutzungsplanung und die strategische bzw. Stadtentwicklungsplanung von Bedeutung. Vor allem das „Vorhandensein eines abgestimmten räumlichen Leitbilds ist eine wichtige Voraussetzung strategischer Planung auf der kommunalen Ebene“ (Spiekermann, 2000:300-301), bzw. die Entwicklung eines solchen räumlichen Leitbilds wird selbst Gegenstand strategischer Planungsüberlegungen. So kann etwa die Zielformulierung konzeptioneller Ordnungsmuster, wie beispielsweise dasjenige einer auf Zentrale Orte ausgerichteten Raumentwicklung, Inhalt eines Leitbilds sein (vgl. Lendi, 1995:625). In jedem Fall kommt es darauf an, diese für die lokale Raumentwicklung formulierten Basissätze mit Verbindlichkeit zu belegen, beispielsweise durch einen Stadtratsbeschluß oder durch ihre Integration in rechtsförmliche Pläne. Sie müssen zur Anspruchsgröße für die relevanten Planwerke der strategischen Stadtplanung und der Fachplanungen erhoben und von diesen inhaltlich konkordant in der Konkretisierung ausgefüllt werden. Die Einschätzung, die Nauer schon 1970 traf, hat in diesem Zusammenhang bis heute nicht an Aktualität und Berechtigung verloren: „Mit Sicherheit gehört zu einer weitsichtigen Planung ein Leitbild, das langfristig für sämtliche Bauprojekte innerhalb der Stadt wegweisend sein muß“ (Nauer, 1970: 85).

Die Leitbilder, welche auf Ebene der Raumordnung und Landesplanung formuliert werden, gewinnen ihre Verbindlichkeit auf andere Weise, denn sie überführen ihre Kernaussage in Rechtssätze, „sei es in konditionale Rechtssätze der üblichen Gesetzgebung, sei es in finale Rechtssätze im Sinne von Planungsgrundsätzen“ (Lendi, 1995:628).

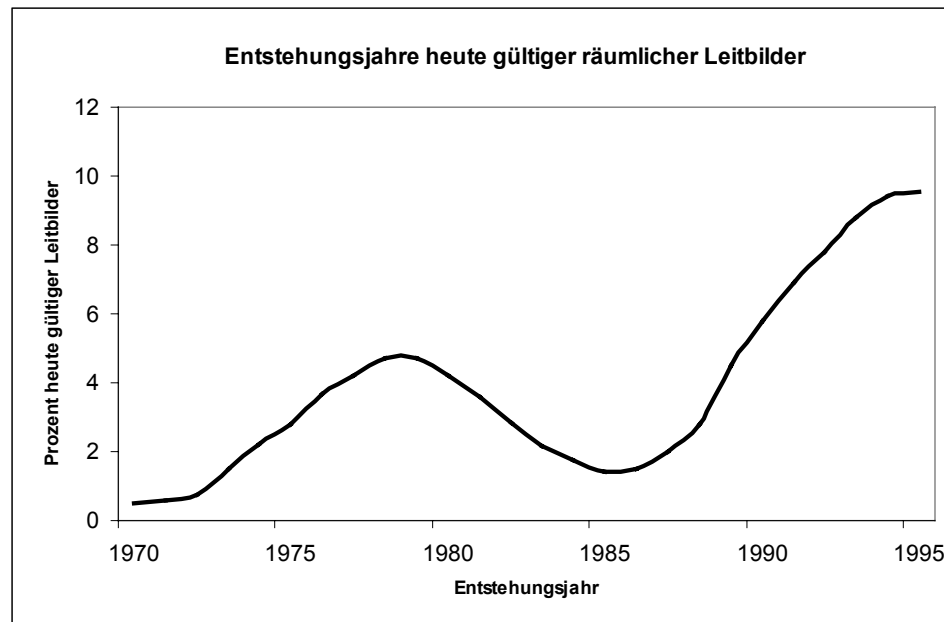
Daß die Leitbilder der übergeordneten Raumplanungsebenen und diejenigen der Kommunen einen gewissen Gleichklang aufweisen müssen und daß davon auch die Einzelhandelsfunktion berührt wird, soll in der folgenden planungsebenenspezifischen Betrachtung dargelegt werden.

5.6.1 Bottom-Up-Perspektive: Die in der kommunalen Planungspraxis verfolgten Leitbilder

Nach Untersuchungsergebnissen von Spiekermann (2000:293, vgl. Fußnote 8) sind räumliche Leitbilder fester Bestandteil der Stadtplanungspraxis in Deutschland, denn 70 % der Städte verfügen aktuell über ein solches, und zwei Drittel haben bereits früher einmal (in der Zeit nach 1945) damit operiert. „Die Trendkurve zeigt eindeutig, daß die Entwicklung neuer räumlicher Leitbilder wieder eine hohe Konjunktur in der deutschen kommunalen Planungspraxis erlangt hat“ (Spiekermann, 2000:295). Eine erste Welle der Erarbeitung

räumlicher Leitbilder fällt offensichtlich in die Hochphase der Flächennutzungsplanaufstellung (vgl. Abbildungen 5-2 und 5-3) der späteren 70er Jahre. Tatsächlich wurden 72 % der historischen räumlichen Leitbilder als Grundlage für den Flächennutzungsplan erarbeitet und herangezogen (vgl. Spiekermann, 2000:301).

Abbildung 5-3:



Quelle: Spiekermann, 2000:296.

Während der Einbruch in den 80er Jahren dann das Neubearbeitungsdefizit umfassender rechtsförmlicher und/oder strategischer Pläne in jener Zeit reflektiert, ist im Zeitraum danach eine starke Wiederbelebung festzustellen: Der größte Teil der räumlichen Leitbilder, die heute den kommunalen Planungen zugrunde gelegt werden, ist im Verlauf der 90er Jahre aufgestellt worden. Zum einen steht dies in Zusammenhang mit dem oben dargelegten Neu- und Nachholbedarf an substantieller strategischer und rechtsförmlicher Planung, zum anderen ist dies aber auch auf eine Neuorientierung planungspolitischer Zielsetzungen der übergeordneten Ebenen der Raumordnungs- und Landesplanung zurückzuführen, welche entsprechenden Anpassungsbedarf der Ortsplanung auslöste.

Was den Inhalt der von den Kommunen verwendeten Leitbilder zur räumlichen Entwicklung angeht, so konnten mit den Kategorien „kompakte Entwicklung“, „polyzentrische Entwicklung“ und „axiale Entwicklung“ drei raumstrukturelle Grundkonzepte¹⁰ in der Untersuchung identifiziert werden (vgl. Spiekermann, 2000:297). Die Analyse der räumlichen Leitbilder der kommunalen Planungspraxis hatte zum Ergebnis, daß 30 % der Städte eine „kompakte Entwicklung“, 36 % eine „polyzentrische Entwicklung“ und 17 % eine „axiale Entwicklung“

¹⁰ Dabei wurde folgende Zuordnung vorgenommen (vgl. Spiekermann 2000:297):

- „kompakte Entwicklung“ = Leitbilder, die „Innenverdichtung“, „Stadterneuerung“, „Brachflächenreaktivierung“ oder explizit eine „kompakte Entwicklung“ zum Gegenstand hatten,
- „polyzentrische Entwicklung“ = Leitbilder, die „dezentrale Konzentration“, „Subzentrenentwicklung“, „zentralörtliche Gliederung“ oder explizit „polyzentrische Entwicklung“ zum Gegenstand hatten und
- „axiale Entwicklung“ = Leitbilder, die „Achsenmodelle“, „punktaxiale Systeme“ oder „Siedlungsbänder“ zum Inhalt hatten.

verfolgen, während in 18 % der Fälle eine Zuordnung nicht möglich war (vgl. Spiekermann, 2000:298).

In einer differenzierten Betrachtung über den Zeitverlauf zeigt sich ein Bedeutungswandel der Leitbildgrundtypen. Unter allen dreien wird das raumstrukturelle Ideal „kompakter Entwicklung“ von den jüngeren Leitbildbeispielen deutlich favorisiert; ferner legen immer noch merklich mehr Städte ihrem Leitbild den Gedanken einer „polyzentrische Entwicklung“ zugrunde, als denjenigen der „axialen Entwicklung“ (vgl. Spiekermann, 2000:301). Es ist aber festzustellen, daß „nur sehr wenige Städte ausschließlich einen der räumlichen Leitbildgrundtypen in ihren Konzepten verfolgen. Häufiger anzutreffen ist die Kombination von zwei oder allen drei räumlichen Leitbildelementen in einer Stadt“ (Spiekermann, 2000:298). Wesentlich erscheint die Erkenntnis, daß, egal in welcher Kombination die Leitbildelemente verfolgt werden, in den meisten Städten grundsätzlich eine (nominelle) Orientierung der Siedlungsentwicklung auf Zentren bzw. gebündelte, kompakte und funktionsgemischte Strukturen erfolgt. Betrachtet man jedoch die Einzelhandelsentwicklung, wie sie sich in der jüngeren Vergangenheit real zugetragen hat (vgl. Kapitel 4.1), so steht sie - unzweifelhaft ein Teil der allgemeinen Siedlungsentwicklung - tendenziell in Widerspruch dazu. Wenn diesen Planungsleitbildern wieder verstärkt Gehör verschafft werden soll und sie wieder in den Stand einer ernsthaften Vorgabe für die praktische Ausübung der Ortsplanung treten sollen, so muß gerade der Einzelhandel, als die Grunddaseinsfunktion, die sich mit am stärksten diesen Vorgaben entzogen hat und entziehen konnte, wieder auf ihren inhaltlichen Kern verpflichtet werden. Das bedeutet, die Einzelhandelsfunktion - mit bestimmten begründeten Ausnahmen nicht-zentrenrelevanter Angebote - durch geeignete Planungen und Eingriffe wieder an die Zentren zu binden.

Der Wille, die Ortsplanung und ihre Erfüllung durch eine entsprechende Genehmigungspraxis baulicher Vorhaben wieder der Maßgabe der räumlichen Planungsleitbilder zu unterwerfen, ist bei den kommunalen Planungsverwaltungen offensichtlich vorhanden (vgl. auch Kapitel 7.2 und 7.3). Im Spiegel der Untersuchungsergebnisse von (Spiekermann, 2000:305) zeigte sich, daß „fast alle befragten Stadtplanerinnen und Stadtplaner (...) räumliche Leitbilder als notwendige Voraussetzung für zukünftige Stadtentwicklung“ ansehen. Immerhin 80 % - allesamt in Spitzenpositionen der kommunalen Planungsverwaltung tätig - sprachen den aktuell verfolgten räumlichen Leitbildern einen starken Einfluß auf die Flächennutzungsplanung zu, und auch die Wirkung gegenüber der Stadtentwicklungs- und Freiraumplanung wird als immer noch hoch angesehen (vgl. Spiekermann, 2000:303).

Ein wichtiger Auslöser für die Wiederkunft der kommunalen räumlichen Leitbilder war die allgemeinpolitische und weltweit geführte Diskussion um Wege zu einer nachhaltigen Entwicklung in der ersten Hälfte der 90er Jahre (Umweltkonferenz der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro 1992), welche gerade die Raumplanung nicht unberührt lassen konnte. Es wurde eine internationale Übereinstimmung erzielt, daß jede Kommune eine „Lokale Agenda“ für ihre Entwicklung im 21. Jahrhundert aufstellen solle, die den Ausgleich zwischen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Anforderungen im Sinne der „Nachhaltigkeit“ ermöglicht und bewältigt. Die gedankliche Auseinandersetzung um den räumlichen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung, d.h. um eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung, fand ihren Höhepunkt in der zweiten Konferenz der Vereinten Nationen über Wohn- und Siedlungswesen „Habitat II“ im Juli 1996 in Istanbul. Die dazu formulierten Vorstellungen, Ziele und Prioritäten einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung der Städte und Gemeinden aus deutscher Sicht wurden mit dem „Nationalen Aktionsplan zur

nachhaltigen Siedlungsentwicklung“ deutlich, den das Deutsche Nationalkomitee Habitat II, (besetzt mit Vertretern aus Bund, Ländern und Gemeinden, aus Wissenschaft und Praxis sowie aus verschiedenen weiteren gesellschaftlichen Gruppen) als offiziellen deutschen Beitrag erarbeitet hat. Eine „umwelt-, wirtschafts- und sozialgerechte Stadt- und Regionalentwicklung“ ist eine der zentralen Forderungen des Aktionsplans; ihre Erfüllung soll insbesondere durch eine Politik der „Bewahrung und Weiterentwicklung der günstigen Siedlungsstruktur“ sowie durch einen „Abbau von Anreizen zur Sub- und Disurbanisierung“ bei gleichzeitiger Förderung städtebaulicher Nutzungsmischung, Herstellung von städtebaulicher Dichte, Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Innenentwicklung sowie durch die Stärkung von Innenstädten und Stadtteilzentren ermöglicht werden (vgl. BM-Bau/Nationalkomitee, 1996:4-7). Inhaltlich ist der Nationale Aktionsplan ein klares Bekenntnis zu einer auf Zentrale Orte mit multifunktionalem Charakter gerichteten Siedlungs- und Raumentwicklung. Ein entsprechender politischer Auftrag, mithin zu einer „Ökologisierung des Planungsrechts“, ist mit ihm verbunden. Mit der unterdessen vorgenommenen Novellierung des Baugesetzbuches und des Raumordnungsgesetzes ist diesem politischen Auftrag bereits zu einem Stück begegnet worden. Damit erfahren letztlich auch die Kommunen als unterstes Glied im hierarchischen Planungssystem einen formalen Beachtenszwang, soweit ihre eigenen Planungsleitbilder und Pläne diesen übergeordneten Vorstellungen noch nicht entsprechen.

Es soll jedoch nicht der Eindruck entstehen, als geschehe die Über- und Neubearbeitung der räumlichen Leitbilder durch die Kommunen nur in nacheilendem Gehorsam. Das ist nicht der Fall, sondern die in den kommunalen Planungsverwaltungen tätigen Professionellen sind seit jeher selbst in der Prägung von örtlichen Planungsleitbildern aktiv. Dies liegt in der Natur ihrer Disziplin, der das entwerfende und gestaltende Tun als elementares Merkmal zueigen ist und welche aufgrund zum Teil dort liegender Wurzeln partiell immer noch „stark durch die gestalterische, intuitive Herangehensweise der Architektur geprägt ist“ (Schretzenmayr, 1996:409). Darüber hinaus haben die in öffentlichen Institutionen tätigen Planer zwar zweifellos das Primat der Politik zu respektieren, dennoch können sie sich - vor dem Hintergrund einer in der Regel wissenschaftlichen Ausbildung - in der professionellen Auseinandersetzung mit Sachfragen „der unbequemen Rolle als Mahner, als Warner oder gelegentlich auch als ‚Spielerverderber‘ nicht entziehen (...), sowohl Politik und Verwaltungsspitzen auf drohende Fehlentwicklungen hinzuweisen, als auch Wege zur am Gemeinwohl orientierten Problemlösung aufzuzeigen“ (Prieb, 1999:252). Nachdem in den 70er und 80er Jahren die schwere Beeinträchtigung der Umwelt durch das industrie-, dann dienstleistungsgesellschaftliche westliche Entwicklungsmodell mit Nachdruck in das öffentliche Bewußtsein rückte, tritt die Aufgabe einer ökologisch orientierten, einer umweltverträglichen Stadtplanung auch als allgemeines neues Planungsparadigma in Erscheinung (vgl. Albers, 1992:59). Auch ohne den Umweg über die Gesetzgebung haben viele Planer in den Kommunen eine Ökologisierung der Planung quasi „bottom up“ verinnerlicht. So adressierten auch 95 % der von Spiekermann (2000:300) analysierten städtischen räumlichen Planungsleitbilder noch einmal explizit zusätzliche Umweltaspekte, obwohl ihnen per se ein umweltschützender Charakter innewohnt, weil sie eine Siedlungsentwicklung anstreben, die auf Zentren ausgerichtet ist und darüber hinaus die Nutzungskontinuität einmal beanspruchter Standorte vor einer weiteren Ausdehnung der Siedlungsfläche favorisieren. „Was heute Umweltschutz heißt, gehörte zwar auch schon früher zu den Anliegen der Stadtplanung; nun aber erhält es einen besonders hohen Stellenwert. Das beängstigende Ausmaß, in dem Landschaft für

Siedlung ‚verbraucht‘ wurde und wird - schon die Wortwahl kennzeichnet die neue Bewußtseinslage -, führt zur Betonung von flächensparendem Bauen, von Innenentwicklung, die als Gegenbegriff zur Stadterweiterung gemeint ist“ (Albers, 1992:59).

Wenn der Gedanke der „nachhaltigen Stadt“ als Querschnittsziel der Stadtentwicklung verstärkt in der Praxis verfolgt werden soll, so ist von Interesse, wie weit die drei Nachhaltigkeitsdimensionen der ökonomischen Effizienz, der Umweltverträglichkeit und der Sozialverträglichkeit von den in den Städten vorhandenen Leitbildern erfüllt werden können. In der Präferenz der kommunalen Planungsexperten, die von Spiekermann (2000:308) befragt wurden, zeigt sich hierzu ganz klar, daß das raumstrukturelle Leitbild der polyzentrischen Stadt die Nachhaltigkeitsansprüche am besten und am ausgeglichensten erfüllt. Neben der pragmatischen Sicht, daß ein lokales Planungsleitbild polyzentraler Raumstrukturentwicklung gegenüber der Leitbildvorstellung der kompakten Stadt in Politik und Bevölkerung leichter zu implementieren sei, weil weniger Akzeptanz- und Durchsetzungsprobleme zu überwinden seien (vgl. Spiekermann, 2000:307), ist die Kompatibilität der polyzentralen Raumstrukturentwicklung mit dem Anspruch einer nachhaltigen Raumentwicklung als Grund anzusehen, daß die Befragungsteilnehmer jene mehrheitlich für ein „angemessenes räumliches Leitbild für die aktuelle und zukünftige Stadtentwicklung“ (Spiekermann, 2000:306) halten. Sie befinden sich damit ganz im Einklang mit der Auffassung des Gesetzgebers und der übergeordneten Planungsinstitutionen von Raumordnung und Landesplanung.

Auch aus diesem Ergebnis geht hervor, daß eine vorwiegend auf Standorte abseits der Zentren gerichtete räumliche Einzelhandelsentwicklung von der kommunalen Planung nicht länger hinzunehmen ist, wenn sie einerseits ihren eigenen - alten und neuen alten - Leitbildinhalten, entsprechen und zu neuer Glaubwürdigkeit verhelfen will, und andererseits dem Nachhaltigkeitsziel materiell Rechnung getragen werden soll. Schließlich ist der Anspruch an eine ‚nachhaltige Stadtentwicklung‘ nicht gering: Korda (1999:162-163) sieht eine Gemeinde sich dann nachhaltig entwickeln, „wenn sie allen Bewohnern eine Grund-Daseinsvorsorge in umweltbezogener, sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Hinsicht gewährt, ohne die Lebensfähigkeit der natürlichen, gebauten und gesellschaftlichen Systeme zu bedrohen, auf denen die Sicherstellung dieser Grund-Daseinsvorsorge beruht.“ Hieran hat sich auch die örtliche Einzelhandels- und Versorgungsstruktur messen zu lassen.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, daß die Kommunen verstärkt neue Leitbilder ihrer räumlichen Entwicklung aufstellen und diese Leitbilder im wesentlichen unverändert auf die Verwirklichung eines zentralörtlich ausgerichteten Raum- bzw. Siedlungsstrukturmodells abzielen. Wird im allgemeinen gefordert, daß sich die Siedlungsentwicklung auf diese Zentralorte bzw. Siedlungsschwerpunkte zu konzentrieren hat, so kann die räumliche Einzelhandelsentwicklung davon keine Ausnahme machen, d.h., auch für sie sind die Inhalte der bestehenden und künftigen kommunalen Leitbilder - vermittelt über strategische Pläne - relevant.

5.6.2 Top-Down-Perspektive: Vertikaler Anpassungsbedarf der Ortsplanung an übergeordnete Leitbilder bzw. Zielvorstellungen

Bei der Erarbeitung räumlicher Leitbilder der Planung ist insbesondere darauf zu achten, „daß sie auf die verfassungsrechtlichen Festlegungen der Verhältnisordnung Staat-Individuum, Staat-Wirtschaft und Staat-Gesellschaft ausgerichtet sind. Dementsprechend sind die

räumlichen Strukturen mit der freien Entfaltung der Persönlichkeit, dem Marktgeschehen in der Wirtschaft und mit der offenen Gesellschaft wie auch mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben des haushälterischen Umganges mit den Ressourcen zu konfrontieren und darauf auszurichten“ (Lendi, 1995:627). Auf die drei erstgenannten Punkte ist bereits in Kapitel 2.2 eingegangen worden. Was die verfassungsrechtlichen Vorgaben für einen haushälterischen Umgang mit den Ressourcen angeht, so muß an dieser Stelle und im Hinblick auf die Frage nach der zeitlichen Wandlung von übergeordneten Leitbildern und Leitvorstellungen für die räumliche Entwicklung, wie sie seitens der staatlichen Raumplanung bestehen, auf die „Verfassungsreform“ 1994 hingewiesen werden, in deren Rahmen das Prinzip der Nachhaltigkeit als Staatsziel im Grundgesetz verankert wurde. Durch Änderungsgesetz wurde dem Grundgesetz der neue Artikel 20a mit dem Charakter eines Staatszieles hinzugefügt. Danach schützt der Staat „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und Rechtsprechung“ (Art. 20a GG).

Bei Staatszielbestimmungen handelt es sich um Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben - sachlich umschriebener Ziele - vorschreiben, und dadurch zu einer Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln werden (vgl. Hoppe/Beckmann/Kauch, 2000:90). Raumordnungsplanung, Landes-, Regional- und Bauleitplanung haben daher das Nachhaltigkeitsziel in ihrem fachlich und räumlich konkretisierenden Wirkungskreis ebenfalls zum Maßstab zu machen. Als besonders wichtige Auswirkung des Art. 20a GG wird sein Einfluß bei Ermessens- und Planungsentscheidungen, also seine Bedeutung im Zusammenhang mit der planerischen Abwägung, angesehen (Hoppe/Beckmann/Kauch, 2000:97-98). So „gebietet es die Staatszielbestimmung, den Umweltschutz als abwägungserheblichen Belang in die Abwägung einzubeziehen, sofern dies nicht ohnehin schon einfachgesetzlich vorgesehen ist. Diese Berücksichtigungspflicht bietet sich v.a. deshalb an, weil Planung und Staatsziel wegen ihrer vorrangig finalen, zukunftsgerichteten Struktur Affinitäten aufweisen. Der Plan ist maßgebliches Instrument für die Umsetzung eines Staatsziels in die Realität“ (Hoppe/Beckmann/Kauch, 2000:98).

Aus der in Art. 20a GG angesprochenen Verantwortung für die künftigen Generationen „läßt sich erkennen, daß der durch die Vorschrift gebotene Umweltschutz dem ‚Nachhaltigkeitsprinzip‘ verpflichtet ist“ (Hoppe/Beckmann/Kauch, 2000:94). Wenn die natürlichen Lebensgrundlagen nach Art. 20a GG in Verantwortung auch für die künftigen Generationen zu schützen sind, dann wird damit das Staatsziel Umweltschutz um die Dimension des ‚Nachweltschutzes‘ erweitert (vgl. Hoppe/Beckmann/Kauch, 2000:94). „Die Aufnahme dieses Zusatzes entspricht der Bedeutung, welche der Aspekt der Langzeitverantwortung in der umweltpolitischen Diskussion der letzten Jahre gewonnen hat. Sie entspricht insbesondere auch der Forderung nach nachhaltiger Entwicklung, welche auf der Umweltkonferenz von Rio de Janeiro 1992 in den Mittelpunkt staatlicher Umweltpolitik gerückt worden ist. (...) So erhält das Ziel der Ressourcenschonung (Sparsamkeit) verfassungsrechtlichen Rang“ (Hoppe/Beckmann/Kauch, 2000:94). Mit der Aufnahme der Leitvorstellung einer nachhaltigen Entwicklung als Staatsziel in das Grundgesetz „wird zugleich deutlich gemacht, daß die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen nicht nur eine Sache der Umweltpolitik, sondern eine Querschnittsaufgabe allen staatlichen Handelns ist“ (Korda, 1999:162-163). Da die pauschale Zielsetzung der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen nur im Herunterbrechen auf örtlich konkrete Handlungskontexte umsetzbar erscheint, muß sie ihre Erfüllung

zuvorderst in einer nachhaltigen Stadt- bzw. Ortsentwicklung finden; diese hat sich dann durch haushälterisches Bodenmanagement, vorsorgenden Umweltschutz, stadtverträgliche Mobilitätssteuerung und Minimierung des MIVs, sozialverantwortliche Wohnungsversorgung, standortsichernde Wirtschaftsförderung sowie durch die Bewahrung der Kulturgüter und der sozialen Stabilität auszuzeichnen (vgl. Korda, 1999:163; Bleyer 1999:134; Güttler/Rosenkranz, 1998:81). Damit sind Aspekte angesprochen, die jeweils auch im Zusammenhang mit der Einzelhandelsentwicklung kritisch zu beachten sind (vgl. Abbildung 4-26). Zusammengenommen ist im Hinblick auf die genannten Anforderungen für die Einzelhandelsfunktion derzeit festzuhalten, daß „Tempo und Ausmaß der Expansion des sekundären Versorgungsnetzes (...) dem zentralen Anliegen öffentlicher Planungen, nämlich einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung“ (Bleyer, 1999:134) widersprechen. Mit der davon ausgehenden „Ab- und Umwertung innerstädtischer Zonen wird nicht nur eine raumordnerische Zielvorstellung der zentralörtlichen Gliederung in Frage gestellt, sondern auch die Bewahrung und Entwicklung sozial und ökologisch ausgeglichener Räume in weite Ferne gerückt“ (Bleyer, 1999:140).

Aufgrund des etablierten hierarchischen Planungssystems mit seinen Anpassungs- und Beachtungspflichten findet eine nachhaltige Stadt- und Ortsplanung Fixpunkte ihrer konkreten Ausgestaltung in den Leitbildvorgaben der übergeordneten Pläne und Programme sowie in den diesen zugrunde liegenden Gesetzen. Diese wiederum sind den Leitvorstellungen bzw. den Staatszielbestimmungen des Grundgesetzes verpflichtet. Das Raumordnungsgesetz kann als ein Beispiel für die gesetzliche Fixierung eines Leitbilds angesehen werden (vgl. Lendi, 1995:628). Die Neufassung des Raumordnungsgesetzes und auch die Änderung des Baugesetzbuches 1998 sind Ausdruck eines politisch erkannten Anpassungsbedarfs als Reaktion auf bestimmte, als problematisch wahrgenommene Entwicklungen.

- Nachdem schon mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes 1989 die Leitvorstellungen der Raumordnung (§ 1) und die Grundsätze der Raumordnung (§ 2) „insbesondere unter umweltpolitischen Gesichtspunkten (...) angepaßt“ (Söfker, 1998:XX) wurden, erfolgte mit dem Inkrafttreten des neuen Raumordnungsgesetzes von 1998 eine Neufassung der Aufgaben, Leitvorstellungen und Grundsätze der Raumordnung in den §§ 1 und 2 ROG mit der Absicht, „die Neuausrichtung der Raumordnung (...) im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung“ (Söfker, 1998:XXI) zu bewirken. Hübler (1999:245) sieht damit sogar einen „Paradigmenwechsel in den Normen der deutschen Raumplanung“ verbunden, welcher Begriffe wie Zentralität, Dichte, Mischung und Vielfalt als Prinzipien räumlich Ordnung in den Mittelpunkt der Leitbildvorstellung des neuen Raumordnungsgesetzes stellt, auch wenn dies die „Planungspraxis (...) offensichtlich noch nicht hinreichend zur Kenntnis genommen“ hat.
- Bereits der Erlass des Baugesetzbuches im Jahr 1986 ist als die Antwort des Gesetzgebers auf damals in das Bewußtsein gerückte, gewandelte städtebauliche Aufgabenstellungen anzusehen. „Fragen der Stadtökologie, des Umweltschutzes und der Umweltvorsorge, der Wiederverwendung brachliegender Flächen im Stadtgebiet, der behutsamen Stadterneuerung sowie der Wiederbelebung der Innenstadt sind in den Vordergrund getreten“ (Söfker, 1998:XIV). Mit der Änderung des Baugesetzbuches 1998 wurde das Städtebaurecht noch einmal vor allen Dingen um Umweltbelange fortentwickelt. „Mit der Übernahme naturschutzrechtlicher Vorschriften und Zusammenfassung anderer umweltbezogener Regelungsbereiche in § 1a BauGB wird der Beitrag der Bauleitplanung zum Umweltschutz rechtlich verdeutlicht und verankert“ (Söfker, 1998:XVIII). Darüber hinaus sieht der

§ 1 Abs. 5 BauGB nunmehr gedruckten Wortes vor, daß die Bauleitpläne der Gemeinden „eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung und eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten“ sollen, wozu unter anderem der Forderung nach der „Erhaltung, Erneuerung und Fortentwicklung vorhandener Ortsteile“ (§ 1 Abs. 5. S. 2 Nr. 4 BauGB) durch ihre explizite Nennung als Planungsleitlinie ein besonderes Gewicht zugemessen wird. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch, daß aufgrund der sog. Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 1 BauGB dem Bodenschutz in der bauleitplanerischen Abwägung ein Vorrang oder ein erhöhtes Gewicht zuzumessen ist (vgl. Hoppe/Beckmann/Kauch, 2000:160). Der Forderung der Bodenschutzklausel, daß mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll und Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen sind, „kann dadurch Rechnung getragen werden, daß (...) anstelle der Neuausweisung von Bauflächen die Möglichkeit der innerörtlichen Entwicklung genutzt und bei Inanspruchnahme unbebauter Flächen flächensparende Bauweisen bevorzugt werden“ (Hoppe/Beckmann/Kauch, 2000:159).

Mit den Novellierungen bzw. Neuformulierungen dieser für die Ortsplanung entscheidenden Gesetzeswerke wird ein übergeordnetes räumliches Entwicklungsleitbild gesetzt, in welchem das Prinzip der Nachhaltigkeit betont wird und welches durch das nachgeordnete bzw. erfüllende Plan- und Programmsystem zu berücksichtigen ist. Der Gesetzgeber hat sich konkret dafür entschieden, eine dezentrale Siedlungsstruktur auf Grundlage eines Systems leistungsfähiger zentraler Orte mit kompakten und feinkörnig nutzungsgemischten Baustrukturen zum Kern des räumlichen Leitbilds zu machen. Eine solche zentrenorientierte (revitalisierende) Stadt- und Siedlungsentwicklung ist als nachhaltig anzusehen, „weil vorhandene Ressourcen (...) beständig genutzt werden und der Verkehrsaufwand verringert wird, Stadterweiterungen und Siedlungsentwicklung in die Fläche nur in dem unbedingt erforderlichen Maß notwendig werden und die Siedlungsentwicklung generell auf Schwerpunkte konzentriert wird (dezentrale Konzentration)“ (Güttler/Rosenkranz, 1998:81). Sie entspricht den räumlichen Ordnungsprinzipien von Dichte (kompakte Baustrukturen mit qualitätsvoller Architektur, Innenentwicklung), Mischung (von Funktionen und Nutzungen, aber auch von unterschiedlichen sozialen Gruppen sowie von Gebäuden unterschiedlicher Gestaltung) und Polyzentralität (Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte und Siedlungsschwerpunkte), welche eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung manifestieren (vgl. Güttler/Rosenkranz, 1998:81).

Da dieses Leitbild als integraler Bestandteil von den neuen rechtsförmlichen Plänen der Raumordnung und Landesplanung zu verinnerlichen ist, wird dadurch auch ein Anpassungsbedarf für die Ortsplanung ausgelöst. Wenn in den Städten und Gemeinden nicht ohnehin bereits aus eigener Erkenntnis und eigenem Antrieb Aktivitäten zu einer entsprechend „nachhaltigen“ Neuerung der örtlichen Leitbilder und der darauf beruhenden Pläne unternommen worden sind, muß im Rahmen der Beachtungspflicht der übergeordneten Ziele ihre Revision erfolgen.

Wie gezeigt wurde, treffen die Leitbildvorstellungen, die aus Bottom-Up-Perspektive formuliert wurden, in den Fällen vieler Kommunen bereits mit jenen zusammen, die aus Top-Down-Perspektive vorgegeben sind. Sie verfügen damit jeweils über ein abgestimmtes allgemeines räumliches Leitbild für die örtliche Siedlungsstrukturentwicklung, welches auch für die räumliche Einzelhandelsentwicklung Vorgaben trifft. Die Existenz eines solchen Leitbilds „ist eine wichtige Voraussetzung strategischer Planung auf der kommunalen Ebene.

Jedoch bleibt ein solches Leitbild unverbindlich, falls es nicht in die relevanten Planwerke der strategischen Stadtplanung und der Fachplanungen übertragen wird“ (Spiekermann, 2000:300-301). In diesem Sinne stellen Einzelhandelszentrenkonzepte den Versuch für ihren einzelfachlichen Bereich dar, die räumliche Entwicklung mit Hilfe eines strategischen Planungsansatzes konform zu getroffenen Zielsetzungen zu handhaben und dies nach Maßgabe eines solchen allgemeinen Leitbilds zu tun.

5.7 Die typische Behandlung des Einzelhandels in bisherigen Ortsplänen

Die Einzelhandelsfunktion wurde in der Stadtplanungspraxis bis ca. zum Beginn der 90er Jahre eher implizit im Rahmen querschnittsorientiert angelegter Siedlungsstrukturplanungen, die teils auch als „Zentrenkonzepte“ benannt wurden, behandelt. Eine substantielle fachliche Aufmerksamkeit wird ihr erst seit wenigen Jahren zuteil. Von den älteren gemeindlichen Plänen und Programmen wurden nur selten präzise Aussagen zu den Einzelhandelszentren¹¹ getroffen, sieht man einmal von einzelnen (Groß-)Projekten ab, die zum betreffenden Zeitpunkt virulent waren (vgl. Schoof, 1981:191). Dies ist zugleich der Unterschied zwischen Zentrenkonzepten im Sinne allgemeiner Raumstrukturmodelle, wie sie im wesentlichen in der ersten Hochphase der Stadtentwicklungsplanung hervorgebracht und der Flächennutzungsplanung zugrunde gelegt wurden (vgl. Abbildung 5-3), und Einzelhandelszentrenkonzepten, wie sie heute von den Kommunen erarbeitet werden (vgl. auch Kapitel 2.2.3 und 7.3). Während bei den allgemeinen Raumstrukturmodellen der Einzelhandel als eine unter mehreren Funktionen bei der Festlegung innergemeindlicher, hierarchisch gestufter Systeme von Zentralorten mitbehandelt wurde, wird ihm tendenziell originär strategische und problemorientierte Aufmerksamkeit erst mit den gegenwärtig verfolgten Planungsansätzen zuteil. So empfehlen z.B. Güttler/Rosenkranz (1998:84) im Ergebnis ihrer Reflexionen über Möglichkeiten zur Erhaltung und Sicherung funktionsfähiger Innenstädte: „Als Grundlage für Standortentscheidungen für Einzelhandelsbetriebe sollten Einzelhandelskonzepte aufgestellt werden, die eine Basis für generelle städtische Zentrenkonzepte bieten.“ Solche Einzelhandels- und Zentrenkonzepte schaffen „Bewertungsgrundlagen für die Festlegung von Einzelhandelsstandorten und Entscheidungsgrundlagen für die weitere Planung“ (Güttler/Rosenkranz, 1998:84). Insofern bilden sie „eine fundierte Grundlage für die Bauleitplanung und deren Umsetzung in der Innenstadt und in anderen Stadtteilen.“ (Güttler/Rosenkranz, 1998:85).

Auch wenn die Einzelhandelsfunktion in den damaligen Stadtstrukturmodellen eine wesentliche Rolle bei der räumlichen Bestimmung der Zentren und Siedlungsschwerpunkte eingenommen hat, so ist der weitere Umgang mit ihr im Rahmen dieser Planungsansätze aus heutiger Sicht als vergleichsweise naiv anzusehen: Im guten Glauben an eine als quasi-natürlich unterstellte Zentrenorientierung des Einzelhandels (bzw. des privaten Einzelhandelskapitals) wurden im Sinne einer Positivplanung normative Ausstattungskataloge für die einzelnen innerstädtischen Zentren in ihrer unterschiedlichen hierarchischen Position formuliert, ohne aber gleichzeitig mögliche planerisch ungewollte Entwicklungen zu

¹¹ Begründet liegt dies darin, daß die Gemeinden damals wegen der Landesplanung, die zu dieser Zeit eine höhere Regelungsdichte reklamierte und auch faktisch ausbildete, darum bemüht waren, durch die Formulierung relativ weit gefaßter Grundsätze lokaler Raumstrukturentwicklung zwar den vertikalen Anpassungserfordernissen gerecht zu werden, gleichzeitig aber bestrebt waren, sich durch fehlende Präzisierung möglichst viele Optionen offen zu halten, d.h. ihre unspezifischen Konzepte erst auf der nachgelagerten Projektebene mit konkretem Inhalt zu füllen (vgl. Schoof, 1981:190 und 192).

bedenken und ggf. durch entsprechende Planungsmaßnahmen zu verhindern - oder auch nur darzulegen, mit welchen Mitteln der Geschäftsbesatz, der in den normativen Ausstattungskatalogen zur Befriedigung der Nachfrage im zugeordneten Versorgungsbereich vorgesehen wurde, realisiert werden soll. Eine derartige Positivplanung kommt dem Glauben an eine selbsterfüllende Prophezeiung gleich, die ihr Eintreten in der Tat aber überwiegend verweigerte, wie sich in der Entwicklung der folgenden Jahre unter Beweis stellte¹². Da die Stadtplanung einerseits weitgehend tatenlos zusah, welche geringe Beachtung die neu aufkommenden Betriebstypen bei ihrer Standortwahl den planerisch favorisierten und vorbereiteten Ansiedlungsräumen schenkten, und sie andererseits auch keine konzeptionellen Vorstellungen darüber entwickelte, wie mit dem statt dessen in nicht-integrierten Standortlagen intensivierten Ansiedlungsgeschehen zu verfahren sei, geschweige denn dahingehende Restriktionen setzte, geriet sie immer mehr in eine nur noch reagierende Position. An Stelle einer aktiven, zielorientierten Lenkung des Ansiedlungsgeschehens entwickelte sich - gerade im interkommunalen Wettbewerb um die damals expansiven Großformen des Einzelhandels mit teils überörtlicher Bedeutung (SB-Warenhäuser, Fachmärkte, nicht-integrierte Einkaufszentren) - eher ein Stückwerk-Aktionismus, teils nur noch nachsorgend-sanktionierender Natur. Das Gesetz des Handelns lag damit nicht mehr primär in den Händen der planenden Verwaltung (vgl. Kapitel 5.2).

Da diese als exemplarisch für Stadtentwicklungspläne jener Zeit sowie für die in ihnen geübte Behandlung des Einzelhandels angesehen werden können, soll im folgenden näher auf die Beispiele aus den Städten Essen und Dortmund eingegangen werden:

5.7.1 Beispiel Essen

Am Beispiel des „Zielkonzepts für die räumlich-funktionale Ordnung der Stadt Essen“ (RFO) von 1978 kann das zuvor Gesagte gut nachvollzogen werden. Das Zielkonzept für die räumlich-funktionale Ordnung ist ein räumliches Entwicklungsmodell, das einen Rahmen für die Infrastrukturplanung und die Flächennutzungsplanung, so unter anderem auch für die Bevölkerungsentwicklung und die Wohnbautätigkeit, setzt (vgl. Stadt Essen, 1982:11). Im RFO wird die künftig angestrebte zentralörtliche Struktur von Essen festgelegt. „An dieser grundsätzlichen Aussage zur Stadtentwicklungsplanung haben sich alle weiteren Planungen und alles Verwaltungshandeln zu orientieren“ (Stadt Essen, 1978:73). Ausgangspunkt ist ein System der zentralörtlichen Gliederung, durch das „eine sinnvolle Zuordnung der Daseinsgrundfunktionen Wohnen, Arbeiten, Versorgen, Bildung, Erholung, Verkehr und Kommunikation zueinander“ (Stadt Essen, 1978:1) hergestellt werden soll. „Insgesamt bilden die

¹² Wenn beispielsweise die Stadt Dortmund noch im Erläuterungsbericht zu ihrem damals neuen Flächennutzungsplan 1985 davon ausgeht, daß dem „Einzelhandel (...) eine hohe Zentrenneigung“ (Stadt Dortmund, 1985:88) innewohnt, dann entbehrt dies in der Tat nicht einer gewissen Naivität, hat man doch nicht nur schon auf mindestens 15 Jahre anderslautende Entwicklungserfahrung mit Einkaufszentren, Verbrauchermärkten und SB-Warenhäusern - gerade auch in der eigenen Stadt - zurückblicken können, sondern auch deren Neigung zur Bevorzugung nicht-integrierter Standorte an anderer Stelle ausdrücklich beklagt: Zwar hat dies offensichtlich keinen Wechsel der Ansiedlungspolitik bewirken und daher auch keine Erfolge zeitigen können, nachzulesen ist jedoch bereits im 1977 aufgestellten „Stadtentwicklungsprogramm Dortmund 1990“, daß beabsichtigt sei, „ab sofort große Einzelhandelskonzentrationen an nicht integrierten Standorten nicht mehr zuzulassen“ (Stadt Dortmund, 1977:16), wozu auch ein entsprechender Ratsbeschluß gefaßt wurde. Dennoch entwickelten sich in den Ansiedlungsbereichen „INDU-Park“, „Aplerbeck-Ost“ (beide nicht-integriert) und „Bornstraße“ (teil-integriert) umfangreiche Agglomerationen überwiegend zentrenrelevanten großflächigen Einzelhandels, die im Jahr 1998 zusammengekommen 22% der städtischen Gesamtverkaufsfläche ausmachten (vgl. GfK, 1998:25).

Zentren ein sich gegenseitig ergänzendes abgestuftes System von Versorgungsschwerpunkten mit den dazugehörigen Einzugsbereichen“ (Stadt Essen, 1978:2), an denen Versorgungseinrichtungen, soweit sie einen Bedeutungsüberschuß besitzen, der über die Grundversorgung im Sinne von Wohnfolgeeinrichtungen hinausgeht, zu lokalisieren sind (vgl. Stadt Essen, 1978:2). Für die in diesem Rahmen identifizierten innerstädtischen - und gleichzeitig als Siedlungsschwerpunkte ausgewiesenen - Zentralorte wurden normative Ausstattungskataloge formuliert (vgl. Tabelle 5-2). Sie geben Zielvorstellungen wieder, deren „Realisierung (...) Aufgabe der jeweiligen Infrastrukturplanung ist“ (Stadt Essen, 1978:12). Grundsätzlich ist dabei aus Sicht der Stadt Essen ein Zentrum „ein Ort, an dem sich zentrale Einrichtungen für ein Gebiet gruppieren. (...) Sachlich gehören dazu Einzelhandelseinrichtungen, Behörden mit Publikumsverkehr, Bildungseinrichtungen, Unterhaltungsstätten, Haltepunkte des öffentlichen Verkehrs, Einrichtungen der Gesundheitsfürsorge, nicht aber Anlagen der Gütererzeugung“ (Stadt Essen, 1978:8).

Tabelle 5-2: Ausstattungskatalog für Zentren in der Stadt Essen – planerische Anspruchsposition der Stadtentwicklungsplanung 1978

Wohnbereichszentrum	Unterzentrum	Mittelzentrum	Oberzentrum
Grundschule (Primarstufe)	Schule mit Sekundarstufe I	Schule mit Sekundarstufe II	Das Oberzentrum sollte alle sonstigen zentralen Einrichtungen anbieten, die auch für die Versorgung der Region von Bedeutung sind, z.B. aus dem Bereich Bildung, Kultur, Güterversorgung
1-2 Kindergärten	--	--	
Sportplatz	Sportanlagen	--	
--	Hallenbad	--	
Öffentliche Spielplätze	--	--	
Gemeinschaftsraum (Altentagesstätte, Jugendraum)	Seniorenzentrum (Wohnheimplätze, Pflegeplätze, Altentagesstätte)	--	
Kirchliche Einrichtungen / Gemeindehaus	--	--	
--	Soziale Betreuungsdienste	--	
--	Jugendfreizeiteinrichtungen	--	
--	--	Kulturelles Angebot (Kino, Bibliothek u.ä.)	
Poststelle	Postamt	--	
--	--	Bezirksverwaltungsstelle	
--	--	VHS-Nebenstelle	
--	--	Polizeistation	
Möglichst zwei kleine Supermärkte	Mehrere Supermärkte (je maximal 500 qm Geschäftsfläche)	Warenhaus	
Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe für den täglichen Bedarf	Läden für periodischen und gehobenen Bedarf	Spezialgeschäfte	
Cafe / Gaststätte	Restaurants, Gasthäuser	Hotel	
Kreditinstitut (Zweigstelle)	--	--	
--	Büros, Praxen freier Berufe	Differenziertes Angebot an Büros freier Berufe	
Handwerksbetriebe	--	--	
Allgemeinmediziner	--	Krankenhaus	
--	--	Differenzierte medizinische Versorgung	
--	Grünanlagen	--	

Quelle: Eigene Darstellung nach Stadt Essen, 1978:13-14.

In Abhängigkeit der Stellung innerhalb der Hierarchie von Wohnbereichszentrum (15 Stück; ohne zentralörtliche Bedeutung), Unterzentrum (12 Stück; 20.00 bis 60.000 Einwohner im

Versorgungsbereich), Mittelzentrum (6 Stück; 60.000 bis 120.000 Einwohner im Versorgungsbereich) und Oberzentrum/City ergeben sich für die Zentren im Zielkonzept bestimmte Ansprüche an die vorzuhaltenden bzw. vorzufindenden zentralörtlichen Einrichtungen und Angebote. Diese Ansprüche werden entsprechend auch für den Bereich der Versorgung mit Leistungen des tertiären Sektors formuliert. Nach idealtypischer Versorgungsvorstellung dieses Stadtentwicklungsplans bzw. des von ihm formulierten Siedlungsstrukturmodells soll so beispielsweise das innerstädtische Mittelzentrum Steele die Versorgung mit Gütern des gehobenen bzw. mittelfristigen Bedarfs für die Bewohner der Ortsteile Kupferdreh, Kray und Übberruhr tragen, welche ihm als Unterzentren zugeordnet sind. Das städtische Mittelzentrum Steele soll daher auch über ein Warenhaus und über Spezialgeschäfte verfügen. In den Unterzentren kann nur die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs gedeckt werden, dies jedoch mit einer Angebotsbreite, die „mehrere Supermärkte (je maximale 500 qm Geschäftsfläche)“ und „Läden für den periodischen und gehobenen Bedarf“ vorsieht (vgl. Tabelle 5-2). Der tägliche Bedarf soll zwar auch in den wiederum auf die Unterzentren orientierten Wohnbereichen - im Beispielsfall sind dies Eiberg, Burgaltendorf und Heisingen - gedeckt werden können, jedoch nur auf dem Niveau einfacher Angebote der Grund- bzw. Nahversorgung, durch „möglichst zwei kleine Supermärkte“ und durch „Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe für den täglichen Bedarf“. Was den gehobenen, spezialisierten Bedarf angeht, so soll dieser von den Einwohnern aller Zentrenstufen im innerstädtischen Oberzentrum der City gedeckt werden, welches darüber hinaus auch die Versorgung für den oberzentralen Verflechtungsbereich mitträgt.

Zusammenfassend dient das Zielkonzept für das Zentrensystem in Essen auch anderen Funktionen als dem Einzelhandel „als planerische Leitlinie für die zukünftige Ordnung des Raumes und hat Konsequenzen für private und öffentliche Investitionsentscheidungen“ (Stadt Essen, 1978:7).

5.7.2 Beispiel Dortmund

Auch die Planungen der Stadt Dortmund aus den 70er und 80er Jahren bieten ein interessantes Beispiel des damaligen Problemverständnisses und Umganges mit der Einzelhandelsfunktion: Der Rat der Stadt Dortmund hat im Juli 1977 das „Entwicklungsprogramm Dortmund 1990“ mit einem Planungszeitraum von 15 Jahren beschlossen. Mit ihm wurde „eine langfristige Leitlinie kommunaler Politik und Planung verbindlich festgelegt“ (Stadt Dortmund, 1977:9), wenngleich dies jedoch nur im Selbstverständnis eines Rahmenprogrammes geschah, so daß auf seiner Grundlage „in einer zweiten Planungsstufe (...) Fachbereichs- und räumliche Teilentwicklungsprogramme“ (Stadt Dortmund, 1977:9) zu erarbeiten waren. Diese Programme sollten „Siedlungsschwerpunktkonzepte, Zentrenstrukturen und Bauleitplanungen“ bestimmen (vgl. Stadt Dortmund, 1977:9). Zu den beiden erstgenannten Aufgaben gab es im Vorfeld bereits einen vom Rat gefaßten Beschluß zur räumlichen Ordnung, der bei der Aufstellung des Stadtentwicklungsprogramms eine Rahmengröße darstellte, welche zu beachten war. Bereits im November 1972 hatte der Dortmunder Stadtrat ein „Multizentrisches Raummodell als Leitziel für die Entwicklung Dortmunds“ beschlossen (Stadt Dortmund, 1977:196). Dieses hatte sich gegenüber den damals optional diskutierten Raumstrukturmodellen einer „dislozierten Entwicklung“, eines „Ringmodells“, eines „Bandmodells“, eines „Sternmodells“, eines „Kammodells“ und eines „Rastermodells“ durchgesetzt (vgl. Stadt Dortmund, 1977:196), weil von ihm angenommen wurde, daß es dem Leitziel einer „bestmöglichen Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen“ sowie der

„Stärkung der regionalen Bedeutung Dortmunds“ am besten entspräche (vgl. Stadt Dortmund, 1977:197). Daß die Einlösung dieses Leitziels eines räumlichen Modells bedurfte, hatte man zuvor erkannt¹³. Das „Entwicklungsprogramm Dortmund 1990“ griff im Sinne überfachlicher Vorgaben u.a. dieses multizentrische Raummodell als räumliches Ordnungskonzept auf. „Nach diesem räumlichen Entwicklungskonzept sollen im Stadtgebiet neben dem Hauptzentrum - das ist die Innenstadt, in der auch die eigentliche City liegt - mehrere Nebenzentren planmäßig gefördert und ausgebaut werden“ (Stadt Dortmund, 1977:15)¹⁴. Damit sollte das Ziel einer Gleichversorgung, d.h. „eine gleichwertige bedarfsgruppenbezogene Ausstattung aller Stadtbezirke mit Einrichtungen und Dienstleistungen“ (Stadt Dortmund, 1977:15) realisiert werden, wobei dieses Ziel im Eigenverständnis der Stadt Dortmund „identisch mit dem Ziel der Chancengleichheit ist“ (Stadt Dortmund, 1977:15) und gleichermaßen Einrichtungen der öffentlichen Infrastruktur, wie auch der privaten Versorgung umfaßt (vgl. Stadt Dortmund, 1977:16). Es sollte durch „eine Konzentration von Bevölkerung und ‚wichtigen‘ öffentlichen und privaten Einrichtungen (...) eine attraktive Zentrenbildung“, vor allem zur Stärkung der Nebenzentren gegenüber der City erreicht werden, um einerseits diese zu entlasten und andererseits die Versorgung der binnenstädtischen Peripherie mit ausgeweiteten Angeboten in den Stadtbezirken zu verbessern (vgl. Stadt Dortmund, 1977:17). Zwischen City und Nebenzentren sah das räumliche Ordnungsmodell eine Arbeitsteilung vor, die auch den Einzelhandel betrifft: „Während die Nebenzentren (...) weitgehend die ‚normale‘ Versorgung der Bevölkerung in den Stadtbezirken übernehmen sollen, soll das Hauptzentrum vor allem die Spitzenversorgung der Bevölkerung des gesamten Stadtgebietes und des oberzentralen Einzugsbereiches übernehmen“ (Stadt Dortmund, 1977:17).

Diese ersten vom „Stadtentwicklungsprogramm Dortmund 1990“ mit der Wahl des multizentrischen Modells getroffenen Vorstellungen eines räumlichen Ordnungskonzepts sollten „im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung noch weiter konkretisiert werden“ (Stadt Dortmund, 1977:17), u.a. sollte dabei „die Bedeutung und die angestrebte Ausstattung der Stadtbezirkszentren sowie der City“ (Stadt Dortmund, 1977:17) näher bestimmt werden. Dies geschah dann in den Folgejahren im Vorfeld bzw. in der ersten, d.h. noch informell-verwaltungsinternen Phase des Aufstellungsverfahrens zum neuen Flächennutzungsplan für Dortmund.

Der Rat der Stadt Dortmund hat im Juni 1978 auf Vorschlag der Verwaltung die Aufstellung eines neuen Flächennutzungsplans beschlossen. Als erster Vorentwurf wurde im Sinne eines Strategieplans, welcher die Grundzüge der Planung festlegt, das „Zielkonzept für den Flächennutzungsplan“ von der Verwaltung erarbeitet, vom Rat im Januar 1982 gebilligt und anschließend den Bürgern zur vorgezogenen Bürgerbeteiligung öffentlich dargelegt. Auf Basis der Bedenken und Anregungen, welche die Bürger zu den Zielen und Zwecken der Planung geäußert haben, wurde dann von der Verwaltung das Zielkonzept zum eigentlichen Vorentwurf des neuen Flächennutzungsplanes weiterbearbeitet und damit in die zweite, d.h. die gesetzlich geregelte und stärker formalisierte Phase des Flächennutzungsplan-Aufstellungsprozesses eingetreten. Schlußendlich wurde der neue Flächennutzungsplan für Dortmund im Juni 1985 gültig.

¹³ Man sah es zur Erreichung der Leitzielsetzung als erforderlich an, „das quantitative und qualitative Angebot an Funktionen und Funktionsträgern sowie dessen Verteilung im Raum zu steuern und nicht lediglich - unter Nichtbeachtung des Rationalprinzips - der Nachfrage anzupassen (Entwicklungsplanung im Gegensatz zur Anpassungsplanung)“ (Stadt Dortmund, 1977:197).

¹⁴ „Es sind dies die Nebenzentren Eving, Scharnhorst, Brackel, Aplerbeck, Hörde, Hombruch, Lütgendortmund, Huckarde und Mengede. Die außerhalb dieser Zentren liegenden Räume gelten als Umland für die Zentren“ (Stadt Dortmund, 1977:15).

Das Zielkonzept für den Flächennutzungsplan greift das räumliche Ordnungsmodell, wie es durch das „Entwicklungsprogramm Dortmund 1990“ in den Grundzügen formuliert wurde, auf und konkretisiert dieses, insbesondere auch hinsichtlich planerischer Aussagen zum Funktionalbereich Einzelhandel und zur weiteren Ausgestaltung der Zentrenhierarchie sowie der zwischen den Zentren vorzunehmenden Arbeitsteilung. Als planerischer Kern der Grundsätze und Zielvorstellungen, die in dem Zielkonzept geäußert werden, ist das nunmehr als „Siedlungsschwerpunktenmodell“ firmierende räumliche Ordnungs- bzw. Entwicklungskonzept anzusehen (vgl. Abbildung 5-4)¹⁵. Auch das „Siedlungsschwerpunktenmodell“ geht von der Vorstellung aus, daß eine überall gleichwertige Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen am besten gewährleistet wird durch ein System unterschiedlicher, im Raum gleichmäßig verteilter Versorgungszentren“ (Stadt Dortmund, 1982:10). Die Lenkung der städtischen Entwicklung nach den Vorgaben des Siedlungsschwerpunktenmodells soll so aus Sicht der Planungsverwaltung dazu dienen (vgl. Stadt Dortmund, 1982:11)

- die bestmögliche Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen,
- eine gute Bedienung mit dem schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehr (S-Bahn, Stadtbahn) zu gewährleisten,
- die optimale Auslastung vorhandener öffentlicher Einrichtungen zu erreichen und
- räumliche Orientierung für die planerische Zuordnung neuer Flächen für die Wohn- und Arbeitsfunktion zu gewinnen, d.h. eine disperse Siedlungstätigkeit, die nur noch mit dem Auto erschließbar ist und Freiräume entwertet, zu vermeiden und darin gleichzeitig einer Schwächung der bestehenden Versorgungszentren in den Stadtbezirken vorzubeugen.

Das Dortmunder Siedlungsschwerpunktenmodell des Zielkonzepts, welches dem Flächennutzungsplan als räumliches Ordnungsmodell zugrunde gelegt wurde, stellt sich im einzelnen dar, wie in Abbildung 5-4 wiedergegeben. Eine Grundstruktur war mit dem Verlauf der Linien von S-Bahn, Stadtbahn und dem Nahschnellverkehr der damaligen Bundesbahn vorgegeben. Die Siedlungsschwerpunkte selbst bilden das zweite Element; sie liegen in einer dreistufigen Hierarchie vor. Als Siedlungsschwerpunkt der Stufe 1 gilt alleine die Innenstadt. Die neun Stadtbezirkszentren bilden demgegenüber die Siedlungsschwerpunkte der Stufe 2. Ihnen sind jeweils zwischen einem und zwei Siedlungsschwerpunkte der Stufe 3 - insgesamt gibt es davon 10 - zugeordnet. Die (normativ gesetzte) Aufgabenverteilung für die Siedlungs-

¹⁵ Die Spezifizierung des räumlichen Ordnungsmodells durch die kommunale Planungsverwaltung als „Siedlungsschwerpunktenmodell“ ist im Fall von Nordrhein-Westfalen auch als Ergebnis von landesplanerischen Vorgaben durch das Landesentwicklungsprogramm - erstmals 1974 - und einen entsprechenden Runderlaß des Innenministers („Bauleitplanung – Siedlungsschwerpunkte und Berücksichtigung landesplanerischer Dichtangaben“, vom 5.8.1976) anzusehen. In den dort genannten Grundsätzen und allgemeinen Zielen der Raumentwicklung und Landesplanung wurde damals wie heute niedergelegt, daß sich die Entwicklung der Siedlungsstruktur grundsätzlich auf Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung und innerhalb der Gemeinden auf Siedlungsschwerpunkte auszurichten hat. Der § 6 LEPro NW (Neufassung 1989) besagt, die „Gemeinden sollen die Entwicklung ihrer Siedlungsstruktur auf solche Standorte ausrichten, die sich für ein räumlich gebündeltes Angebot von öffentlichen und privaten Einrichtungen der Versorgung, der Bildung und Kultur (...) eignen (Siedlungsschwerpunkte).“ Nach § 24 Abs. 1 LEPro NW (Neufassung 1989) ist dabei „die im Rahmen der zentralörtlichen Gliederung anzustrebende siedlungsräumliche Schwerpunktbildung mit den vorhandenen oder geplanten Verkehrswegen unter besonderer Berücksichtigung des öffentlichen Personennahverkehrs abzustimmen.“ Eine besondere Aufmerksamkeit im landesplanerischen Anliegen der Konzentration der baulichen Entwicklung auf Siedlungsschwerpunkte erfährt die Schaffung von Baurechten für den großflächigen Einzelhandel durch die kommunale Bauleitplanung, denn § 24 Abs. 3 LEPro NW (Neufassung 1989) bestimmt, daß Kerngebiete und Sondergebiete für den Einzelhandel nur ausgewiesen werden sollen „soweit die in ihnen zulässigen Nutzungen nach Art, Lage und Umfang der angestrebten zentralörtlichen Gliederung sowie der in diesem Rahmen zur sichernden Versorgung der Bevölkerung entsprechen und wenn sie räumlich und funktional den Siedlungsschwerpunkten zugeordnet sind.“

schwerpunkte bzw. Zentren der einzelnen Hierarchiestufen sieht dabei folgendes vor (vgl. auch Abbildung 5-4):

- Die City als Siedlungsschwerpunkt der Stufe 1 „ist das Versorgungszentrum für die gesamte Dortmunder Bevölkerung und für weite Teile des Umlandes (...). Ihre Aufgabe besteht darin, die Einwohner mit Gütern des lang- und mittelfristigen Bedarfs sowie mit besonders wichtigen Dienstleistungen zu versorgen“ (Stadt Dortmund, 1982:11). Sie soll „regional bedeutsame Unternehmen und Einrichtungen“ aufnehmen und von Nahversorgungseinrichtungen, welche „ihren Standort in den Nebenzentren finden sollen“, entlastet werden (Stadt Dortmund, 1985:88). Entsprechend sollen in der Innenstadt hinsichtlich der Einzelhandelsfunktion Kaufhäuser und sämtliche Fachgeschäfte vorzufinden sein.
- Die Stadtbezirkszentren als Siedlungsschwerpunkte der Stufe 2 „sollen so ausgestattet werden, daß sie die Bewohner des gesamten Bezirks mit Gütern des kurz- und mittelfristigen Bedarfs sowie mit einigen wichtigen Dienstleistungen (...) versorgen können“ (Stadt Dortmund, 1982:11). Bei der Annahme von „zu erwartenden Zuwächsen bei öffentlichen und privaten Einrichtungen“ sollen diese „- soweit sie eine Bedeutung haben, die über eine wohnungsnahe Versorgung hinausgeht - auf die Kerne der Nebenzentren gelenkt werden. Hierher gehören vor allem zentrengelundene Markt- und Versorgungsfunktionen“ (Stadt Dortmund, 1985:88), zu denen die Stadtverwaltung insbesondere auch den Einzelhandel rechnet, da dieser „eine hohe Zentrenneigung“ aufweise (Stadt Dortmund, 1985:88). Das Einzelhandelsangebot soll hier unter anderem aus einem Kaufhaus, Supermärkten und konkurrierenden Fachgeschäften bestehen.
- In den Siedlungsschwerpunkten der 3. Stufe „soll in erster Linie der Bedarf an Gütern des täglichen Bedarfs und an einigen grundlegenden Dienstleistungen (...) gedeckt werden“ (Stadt Dortmund, 1982:11). Sie sind gegenüber den höherrangigen Siedlungsschwerpunkten 2. Stufe von „reduzierter Entwicklungskomplexität und -intensität“ (Stadt Dortmund, 1985:88). Neben Läden für den täglichen Bedarf ist aber für diese Zentren dennoch jeweils mindestens ein Supermarkt vorgesehen.

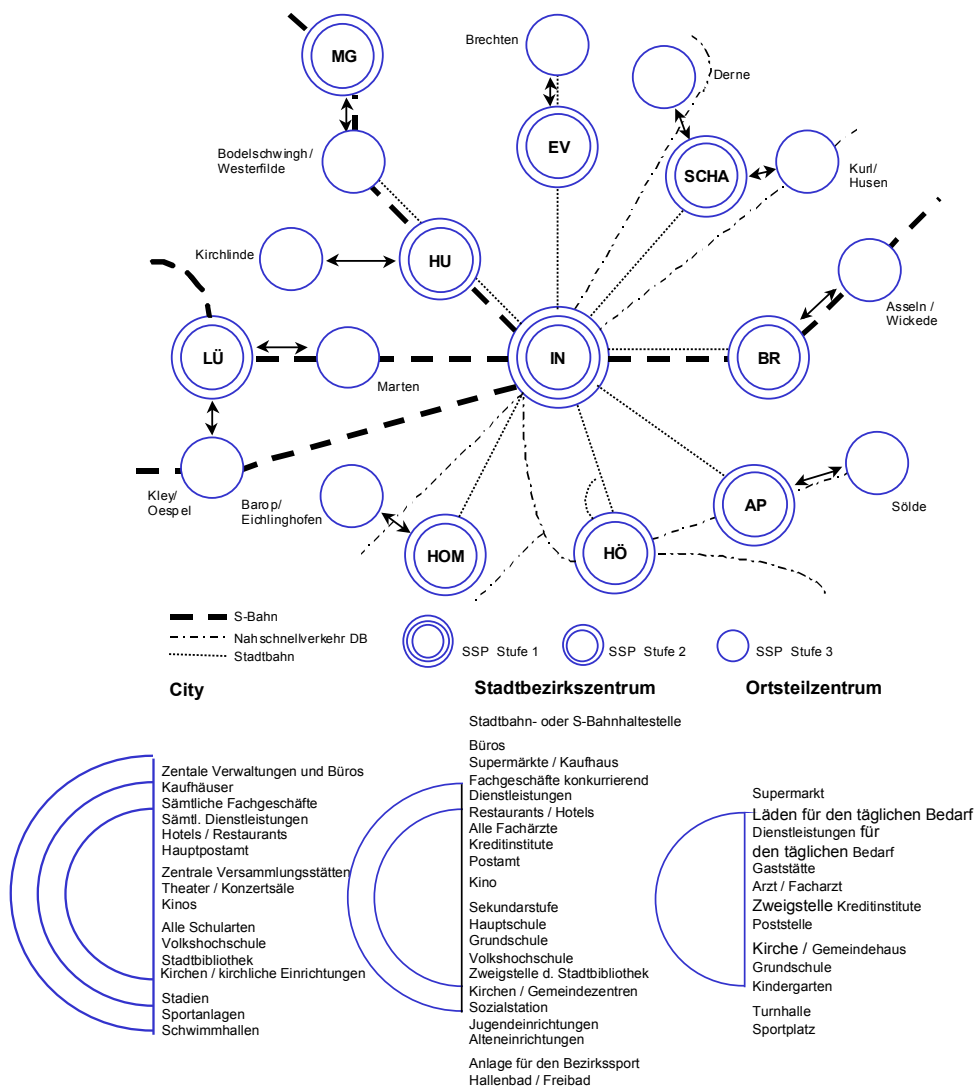
Im späteren Flächennutzungsplan ist von den verschiedenen Siedlungsschwerpunkten dann im klassischen Sinne der zentralörtlichen Theorie von solchen „oberer Zentralitätsstufe“, „mittlerer Zentralitätsstufe“ und „unterer Zentralitätsstufe“ die Rede (vgl. Stadt Dortmund 1985:Karte 12).

Was die Identifikation und Festlegung der verschiedenen Siedlungsschwerpunkte anbelangt, so waren diese im wesentlichen durch „die bereits vorhandenen größeren Wohngebiete mit leistungs- und ausbaufähigen Einkaufszentren, vielfältigen Angeboten öffentlicher Einrichtungen wie z.B. Schulen, Kindergärten, Sportanlagen und Arbeitsplatzkonzentrationen“ (Stadt Dortmund, 1982:10) vorgegeben. Die „verkehrsgünstige Erreichbarkeit für möglichst viele Einwohner aus der Umgebung“ (Stadt Dortmund, 1982:10) war das zweite entscheidende Kriterium. Zum Stadtbezirkszentrum etwa wurde jeweils dasjenige unter den Zentren eines Stadtbezirks erkoren, welches „die größte Zahl an Einwohnern und Arbeitsplätzen“ (Stadt Dortmund, 1982:11) aufwies. Zum Siedlungsschwerpunkt der Stufe 3 wurden diejenigen Ortsteile innerhalb der Stadtbezirke bestimmt, „die mehr als 5.000 Einwohner haben und in denen sich bereits ein kleineres Zentrum gebildet hat“ (Stadt Dortmund, 1982:11).

Ihre räumliche Abgrenzung finden die Siedlungsschwerpunkte dann durch ungefähren zeichnerischen Flächenumriß in einem Beiplan zum neuen Flächennutzungsplan 1985 (vgl.

Stadt Dortmund, 1985:Karte 12). Die tatsächlichen Zentrenbereiche innerhalb der Siedlungsschwerpunkte, d.h. die Bereiche „auf die sich Geschäfts- und Bürogebäude, Einzelhandelsbetriebe, Anlagen für Verwaltungen etc. konzentrieren sollen“ (Stadt Dortmund, 1985:138), werden in den Neben- und Unterzentren als gemischte Bauflächen und in der City als Kerngebiet dargestellt. Bereiche, in denen eine überwiegend vorhandene Wohnnutzung von Einkaufsfunktionen überlagert wird, werden im Flächennutzungsplan mit einem Raster als „Bereiche mit Marktfunktionen“ gekennzeichnet (vgl. Stadt Dortmund, 1985:138).

Abbildung 5-4: Normative Planungsvorstellung zur Zentren- und Siedlungsstruktur Dortmunds als Grundlage für den Flächennutzungsplan von 1985



Quelle: Stadt Dortmund, 1982:11.

Gegenüber diesen beiden dargestellten, als exemplarisch angesehenen Beispielen des Umganges mit dem Einzelhandel in einer früheren Phase der kommunalen Planung, ist für die jüngste Stadtplanungsgeschichte eine deutlich dezidiertere Behandlung der Einzelhandelsfunktion festzustellen (vgl. Kapitel 6 und 7). Viele Kommunen unternehmen gegenwärtig den Versuch, der Einzelhandelsproblematik durch konzeptionelle Planungen mit strategischem Gehalt im Vorfeld, aber auch durch Einsatz rechtsförmlicher Planungen gerecht zu werden. Sie wollen Handlungssouveränität zurückgewinnen und den bislang mehrheitlich nur

reaktiven, nacheilenden planerischen Umgang mit der Einzelhandelsfunktion durch eine zielorientierte, vorausschauende und agierende Einzelhandelsplanung ablösen. Mit einer aktiv betriebenen Einzelhandelssteuerung und -förderung sollen das Ansiedlungsgeschehen und seine Rahmenbedingungen beeinflusst und die nötigen Restriktionen gesetzt werden. Zu diesem Zweck erarbeiten sie Einzelhandelszentrenkonzepte und ähnliche Ansätze zur planerischen Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung. Auf die Spezifika der neuen Planungsansätze stellen die folgenden Kapitel 6 und 7 ab.

5.8 Zusammenfassung Kapitel 5

Von der räumlichen Planung wird - sowohl auf Seiten des Gesetzgebers, wie auch auf Seiten der Planungspraxis in Ländern, Regionen, Kreisen und Gemeinden - die in vielerlei Hinsicht schädliche Wirkung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben beklagt, die sich in siedlungs-räumlich nicht-integrierter Standortlage ansiedeln (Kapitel 5.1). Bislang besteht jedoch noch ein substantielles Steuerungsdefizit der räumlichen Einzelhandelsentwicklung. Ortsplanung, Regionalplanung und Landesplanung sowie Bauordnung sind dafür verantwortlich. Sie alle haben die vorhandenen Instrumente, welche prinzipiell geeignet sind, die intendierten, in den Plänen stets Gültigkeit reklamierenden Steuerungsziele zu realisieren, nur unzureichend angewendet. Ein weitgehender Planungsausfall, der auf ganz unterschiedliche Motive zurückgeführt werden kann, ist festzustellen (Kapitel 5.2).

Jedoch deutet sich heute ein Wahrnehmungs- und Stimmungswandel der staatlichen Planung auf allen Ebenen an. Die Standortnahme von Einzelhandelsvorhaben, die bislang auch in den Fällen weitgehend ungehindert von den Investoren durchgesetzt werden konnte, in denen von den Ansiedlungen negative Auswirkungen auf die Raumstruktur ausgehen, zieht zusehends Kritik auf sich. So genießt der Einzelhandel gegenwärtig insbesondere aus Sicht der kommunalen Planungsämter eine Problemkonjunktur (Kapitel 5.3). Hierfür waren nicht zuletzt die Erfahrungen ausschlaggebend, die zum einen nach der Wiedervereinigung in den Neuen Bundesländern zu sammeln und zum anderen mit dem Markteintritt der neuen Einzelhandelsbetriebsform der Factory-Outlet-Center verbunden waren. Aufgrund der mittlerweile eingetretenen Problemsensibilität schicken sich die öffentlichen Planungsakteure an, das vorhandene Steuerungsinstrumentarium verstärkt anzuwenden. Sie werden damit zunehmend zur standortbestimmenden Kraft im Prozeß der Verräumlichung der Einzelhandelsfunktion, d.h. sie werden sein primärer limitierender Faktor (Kapitel 5.4).

Die Intensivierung der Steuerungsbemühungen gegenüber der Einzelhandelsfunktion erfordert jedoch ein strategisches Vorgehen, d.h. eine Behandlung der Probleme durch die Aufstellung sachgerechter Pläne, die über eine Einzelfallbetrachtung hinausgehen und einen Zukunftsentwurf beinhalten. In diesem Zusammenhang trifft es sich, daß in den Kommunen aufgrund der Überalterung der Flächennutzungspläne gegenwärtig ein ohnehin großer Bedarf an allgemeiner substantieller, strategischer Planung der lokalen Raumentwicklung aufgelaufen ist. Die Aufstellung querschnittsorientierter und fachlicher Entwicklungspläne sowie die Überarbeitung örtlicher Siedlungsstrukturmodelle erfahren eine Renaissance. Selbstverständlich ist hierbei der Einzelhandel als wichtige zentrenbildende Funktion gebührend zu berücksichtigen (Kapitel 5.5).

Neue - ihrem Inhalt nach eigentlich eher alte, d.h. die etablierten Vorstellungen perpetuierende - Planungsleitbilder auf örtlicher und überörtlicher Ebene geben Anhaltspunkte, welchen Verlauf die räumliche Siedlungsstrukturentwicklung jeweils zu unternehmen hat. Die Verpflichtung auf das Prinzip der Nachhaltigkeit steht hierbei im Mittelpunkt. Dem kann nach

Ansicht der staatlichen Planungsträger vor allem durch eine Raumentwicklung Genüge geleistet werden, die auf Zentrale Orte und auf innerörtliche Siedlungsschwerpunkte bzw. Zentren gelenkt ist. Dies entspricht generell auch der Überzeugung der in den Kommunen tätigen Planungspraktiker. In formaler Hinsicht trifft jedenfalls das gültige gesetzliche Regelwerk dahingehende eindeutige Aussagen (Kapitel 5.6). In den informellen und rechtsförmlichen Ortsplänen bisheriger Provenienz ist die Einzelhandelsfunktion - aus heutiger Sicht - planerisch nicht mit dem notwendigen Maß an Problembewußtsein, strategischer Aussage und Regelungsichte behandelt worden. Vielmehr war der planerische Umgang mit der Einzelhandelsfunktion von einem ungerechtfertigten Glauben an dessen vermeintlich auf Zentrenstandorte orientierte Standortneigung geprägt (Kapitel 5.7). Der indessen tatsächlich eingetretene Struktur- und Standortwandel des Einzelhandels läßt es jedoch notwendig erscheinen, andere Wege der Planung seiner räumlichen Verortung einzuschlagen. Dieser Versuch wird von vielen Kommunen gegenwärtig im Rahmen der Aufstellung und Verfolgung von Einzelhandelszentrenkonzepten und ähnlichen Planungsansätzen unternommen. In den folgenden Kapiteln 6 und 7 werden diese genauer untersucht.