

## 7 Einzelhandelszentrenkonzepte im Ergebnis der Analyse

Im folgenden werden die Ergebnisse der vergleichenden Plananalyse der Einzelhandelszentrenkonzepte und ähnlicher Planungsansätze zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung, wie sie in den ausgewählten 25 Fallbeispiel-Kommunen verfolgt werden, dargestellt. Unterkapitelweise wird zu den einzelnen Analyseaspekten Stellung genommen.

### 7.1 Nomineller Ansatz der Planungsaktivität

Wie dies bereits in der begriffsinhaltlichen Auseinandersetzung des Kapitels 6.2.1 verdeutlicht wurde, firmieren Planungsansätze, die hier zusammenfassend als „Einzelhandelszentrenkonzepte und ähnliche Planungsansätze zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung“ titulierte wurden, unter einer ganzen Bandbreite von Namensgebungen. Der nominelle Unterschied, wie er in der alphabetischen Auflistung der Tabelle 7–1 zum Ausdruck kommt, verschleiert, daß die Gemeinsamkeiten der untersuchten Planungsansätze - wie im folgenden deutlich werden wird - weitaus größer sind, als die Unterschiede, so daß von einer „Klasse“ verwandter Planungsansätze zur Behandlung strukturell ähnlicher Planungsprobleme gesprochen werden kann. Teilweise wurden in ein und derselben Stadt auch mehrere Bezeichnungen für das betreffende Planwerk verwendet.

**Tabelle 7–1: Nominelle Varianz der untersuchten Planungsansätze**

„Einzelhandelskonzept Stadt Mülheim an der Ruhr“ (1998) / „Einzelhandelskonzept für die Landeshauptstadt Kiel“ (2000) / „Einzelhandelskonzeption“ (Ludwigshafen, 1996) / „Einzelhandelszentrenkonzept für die Stadt Hagen“ (1998) / „Entwicklungsplan Einzelhandel“ (Erfurt 1990, 1995, 1996) / „Fachmarktkonzept“ (Köln, 1997) / „Fachplan Zentren“ (Hamburg) / „Geschäftszentrenkonzept“ (Köln, 1992) / „Gesamtstädtisches Einzelhandelskonzept Dortmund“ (1999) / „Gesamtstädtisches Struktur- und Entwicklungsgutachten Einkaufsstadt Witten“ (1997) / „Handelsnetzkonzeption“ (Erfurt, 1996) / „Konzept für die Entwicklung des Augsburger Einzelhandels bis 2005“ (1997) / „Leitlinien für den Einzelhandel im Rahmen der Hamburger Stadtentwicklungspolitik“ (1996) / „Märktekonzept der Stadt Hildesheim“ (1996) / „Märktekonzept der Stadt Magdeburg“ (1995) / „Märkte- und Zentrenkonzept Freiburg“ (1994) / „Rahmenkonzept Einzelhandel und Zentrenstruktur für die Stadt Frankfurt a.M und den Umlandverband Frankfurt“ (1997) / „Rahmenkonzept für die weitere Entwicklung des Einzelhandels“ (Würzburg, 1999 – Entwurf) / „Rahmenplan Räumliches Ordnungskonzept – ROK – Bochum-Planung 2010“ (1995) / „Raumfunktionales Konzept Funktionsmodell Zentralsystem und Einzelhandelsstandorte“ (Münster, 1997) / „Räumliches Modell des Einzelhandels – Zentrenmodell Einzelhandel“ (Cottbus, 1996) / „Sektorales Entwicklungskonzept Zentren- und Einzelhandelsentwicklung“ (Berlin, 1993) / „Stadtentwicklungsplan Zentren“ (Leipzig 1999) / „Stadtentwicklungsplan Zentren und Einzelhandel“ (Berlin, 1999) / „Zentrenkonzept Mannheim – Teilkonzept Baumärkte“ (1998) / „Zentrenkonzept Einzelhandel“ (Braunschweig, 1992) / „Zentrenkonzept Rostock“ (1997 – Entwurf) / „Zentren- und Einzelhandelskonzept“ / „Baustein Zentrenkonzept mit Schwerpunkt Einzelhandel“ (Bremen, 1998) / „Zielkonzept Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen“ (Karlsruhe, 2000)
---

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Zwar wurden die untersuchten Planungsansätze unter ganz unterschiedlichen Namensgebungen erarbeitet, jedoch verfolgen sie im wesentlichen die gleiche Absicht (vgl. Kapitel 7.4). Ihr im Ganzen oder zumindest in Teilen gemeinsames Anliegen ist es, die räumliche Steuerung der Standorte von Einzelhandelsbetrieben zu vollbringen, und zwar in Erfüllung planerischer Zielsetzungen für den Funktionalbereich Einzelhandel (Versorgungsziele, Positionierungsziele) in Abhängigkeit von dessen Betriebsparametern (Größe, Sortimentsstruktur, Betriebstyp usw.) sowie unter Berücksichtigung von vorhandenen bzw. gerade neu zu schaffenden querschnittsorientierten Siedlungsstrukturmodellen, in deren Rahmen sich jeweils die weitere allgemeine Siedlungsentwicklung der Kommune vollziehen soll.

Aus der Namensgebung geht entsprechend auch hervor, aus welchem Planungskontext im Spektrum zwischen informeller Stadtentwicklungsplanung, entwurfsbezogener Rahmenplanung und rechtsförmlicher Bauleitplanung der jeweilige Einzelhandels-Planungsansatz in den Fallbeispielstädten hervorgegangen ist. Tabelle 7–2 verdeutlicht dies und gibt darüber hinaus eine Übersicht der Planungsansätze, die im Kern der vorliegenden Untersuchung analysiert wurden.

**Tabelle 7–2: Im Kern untersuchte Planungsansätze der Städte**

	<b>Stadt</b>	<b>Planungsansatz</b>
1	Augsburg	„Konzept für die Entwicklung des Augsburger Einzelhandels bis 2005“ (1997; Fortschreibung des gleichnamigen Ansatzes von 1991 mit Planungshorizont 2000)
2	Berlin	„Sektorales Entwicklungskonzept Zentren- und Einzelhandelsentwicklung“ (Berlin, 1993)
3	Bochum	„Rahmenplan Räumliches Ordnungskonzept – ROK – Bochum-Planung 2010“ (Bochum, 1995)
4	Braunschweig	„Zentrenkonzept Einzelhandel“ (Braunschweig, 1992)
5	Bremen	„Baustein Zentrenkonzept mit Schwerpunkt Einzelhandel“ (Bremen, 1998 – Entwurf; innerhalb des „Stadtentwicklungskonzepts Bremen 2010“)
6	Cottbus	„Räumliches Modell des Einzelhandels – Zentrenmodell“ (Cottbus, 1996; im Rahmen des „Stadtentwicklungskonzepts Cottbus 2010“)
7	Dortmund	„Gesamtstädtisches Einzelhandelskonzept Dortmund“ (1999)
8	Erfurt	„Entwicklungsplan Einzelhandel“ (Erfurt 1990, 1995, 1996)
9	Frankfurt a.M.	„Rahmenkonzept Einzelhandel und Zentrenstruktur für die Stadt Frankfurt a.M und den Umlandverband Frankfurt“ (1997)
10	Freiburg	„Märkte- und Zentrenkonzept Freiburg“ (1994)
11	Hagen	„Einzelhandelszentrenkonzept für die Stadt Hagen“ (1998; als konzeptioneller Bestandteil der gutachterlich erbrachten „Einzelhandelsstrukturuntersuchung Hagen“)
12	Hamburg	„Fachplan Zentren“ (Hamburg; im Rahmen der Überarbeitung des FNP, 1997)
13	Hildesheim	„Märktekonzept der Stadt Hildesheim“ (1996)
14	Karlsruhe	„Zielkonzept Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen“ (Karlsruhe, 2000, überarbeiteter Entwurf zum FNP 2010)
15	Kiel	„Einzelhandelskonzept für die Landeshauptstadt Kiel“ (2000) / Umsetzungskonzept Einzelhandel 2000
16	Köln	„Fachmarktkonzept“ (Köln, 1997)
17	Leipzig	„Stadtentwicklungsplan Zentren“ (Leipzig, 1999)
18	Ludwigshafen	„Einzelhandelskonzeption“ (Ludwigshafen, 1996)
19	Magdeburg	„Märktekonzept der Stadt Magdeburg“ (Magdeburg, 1995)
20	Mannheim	„Zentrenkonzept Mannheim – Teilkonzept Baumärkte“ (1998)
21	Mülheim/Ruhr	„Einzelhandelskonzept Stadt Mülheim an der Ruhr“ (1998)
22	Münster	„Raumfunktionales Konzept Funktionsmodell Zentralsystem und Einzelhandelsstandorte“ (Münster, 1997, im Rahmen des „Raumfunktionalen Konzepts Münster 2010“)
23	Rostock	„Zentrenkonzept Rostock“ (1997 – Entwurf)
24	Witten	„Gesamtstädtisches Struktur- und Entwicklungsgutachten Einkaufsstadt Witten“ (1997; dieses Gutachten dient, da es gleichzeitig auch konzeptionelle Aussagen trifft, als Leitlinie des kommunalen Planungshandelns für den Einzelhandelsbereich in Witten)
25	Würzburg	„Rahmenkonzept für die weitere Entwicklung des Einzelhandels“ (Würzburg, 1999 – Entwurf)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

## 7.2 Planungsorganisatorische Hintergründe

Mit diesem Kapitel sollen zunächst Ergebnisse einiger abgefragter planungsorganisatorischer Merkmale präsentiert werden, die Hintergrundinformationen für die Analyse der materiellen Planinhalte liefern. Im einzelnen sollte geklärt werden, welche Dienststellen innerhalb der

Stadtverwaltung mit der Erarbeitung und Umsetzung des jeweiligen Einzelhandelsplanungsansatzes betraut waren, auf welche Vorerfahrungen dabei ggf. zurückgegriffen werden konnte, welcher Arbeitsstand zum Untersuchungszeitpunkt erreicht war und welche Sachverhalte als Auslöser bzw. als primärer Kontext zur Aufnahme der Planungsarbeit anzusehen sind. Abschließend war der Frage nachzugehen, welche - jedenfalls nominellen - Verknüpfungen mit anderen Planungsaktivitäten nach den eigenen Ansprüchen der Untersuchungsstädte vorgesehen waren.

### **7.2.1 Verantwortliche Dienststellen**

Resümiert man, welche Dienststellen für die untersuchten Planungsansätze federführend verantwortlich zeichnen, so zeigt sich, daß dies - in unterschiedlichen, teils zusammengefaßten Ressortzuschnitten - im wesentlichen Ämter aus den Sachbereichen „Stadtplanung“, „Stadtentwicklung“ und „Wirtschaftsförderung“ sind (vgl. Tabelle 7-3). Angesichts der in der Literatur allgemein vertretenen Auffassung, daß die Stadtentwicklungsplanung bereits seit Mitte der 70er Jahre einen kontinuierlichen Bedeutungsrückgang erfahren und sich das auch in der Auflösung bzw. inhaltlichen Marginalisierung einst zu diesem Zwecke gegründeter Ämter und Stabsstellen niedergeschlagen habe (vgl. etwa Heil, 2000:26-27), ist es auffällig, daß in knapp der Hälfte (12 Fälle) der untersuchten Fallbeispielstädte „Stadtentwicklungsämter“ o.ä. federführend an der Erarbeitung der verfolgten Einzelhandels-Planungsansätze beteiligt waren. Dies ist für die Auswahlgesamtheit eine höhere Quote, als angesichts der Zahl von Großstädten, die überhaupt noch „Stadtentwicklung“ betreiben, hätte vermutet werden dürfen, denn dies trifft nur auf ca. ein Drittel aller deutschen Großstädte zu (vgl. Kapitel 5.5). Man kann dies zum einen als Beleg dafür deuten, daß dem Themenkreis der Einzelhandelsentwicklung von Stadtpolitik und Stadtverwaltung die Bedeutung eines eher strategisch zu behandelnden Problems zugemessen wird, welches einer grundsätzlichen Lösung und einer umfassenderen Behandlung bedarf, als lediglich einer bauleitplanerischen Einzelfall-Reaktion ad hoc. Zum anderen kann es als Indiz für die These angesehen werden, daß Städte, welche über spezielle Ämter oder Abteilungen für Stadtentwicklungsplanung verfügen, dem Einzelhandelsproblem eine höhere Aufmerksamkeit zukommen lassen, als solche, die lediglich rechtsförmliche Bauleitplanung betreiben und nur noch auf operativer Planungsebene tätig sind. Dies ist aber im Rahmen anderer Untersuchungen zu vertiefen.

Demgegenüber lag bei den Untersuchungsstädten die Erarbeitung bzw. die Koordination des Erstellungsprozesses in nur sechs Fällen in den Händen klassischer Stadtplanungsämter. In zwei Fällen waren alleine Wirtschaftsförderungsämter verantwortlich. Für die übrigen Fälle lagen keine Angaben vor oder es handelte sich um eine gemeinsame Verantwortung zweier gleichberechtigt kooperierender Dienststellen, etwa zwischen Stadtplanungsamt und Amt für Wirtschaftsförderung. Es spricht also einiges dafür, daß es gerade die Funktion des Einzelhandels, welche in den 90er Jahren die städtische Raumentwicklung so virulent und sichtbar beeinflußt hat, war und ist, die einen maßgeblichen Beitrag zu der im gleichen Zeitraum feststellbaren Renaissance der Stadtentwicklungsplanung (vgl. Spiekermann, 2000:291) geleistet haben könnte.

### 7.2.2 Vorerfahrungen

Nur in vier Fällen konnten die Verwaltungen der Fallbeispielstädte bei der Erarbeitung von Einzelhandelszentrenkonzepten auf Vorerfahrungen durch bereits schon einmal erarbeitete explizite Einzelhandelsplanungen zurückgreifen (vgl. Tabelle 7-3). Desweiteren verfügte eine Stadt (Braunschweig) teilweise über Vorerfahrungen, da sie ihr Einzelhandelszentrenkonzept sukzessive aus der zweimaligen Fortschreibung ihres inhaltlich weiter gefaßten „Zielkonzepts Wirtschaftsförderung“ entwickelt hat. In 16 Städten lagen keinerlei bisherige Erfahrungen vor, und für die fehlenden vier Städte ließ sich dies nicht feststellen. Allerdings zeigte es sich auch, daß eine ganze Reihe der Untersuchungsstädte bereits über Erfahrungen im Hinblick auf die querschnittsorientierte Erarbeitung von Zentrensystemen bzw. Raumstrukturmodellen verfügte (vgl. Kapitel 7.6.5), welche ein wichtiges Element von Einzelhandelszentrenkonzepten darstellen.

Dennoch unterstreicht diese Ergebnis die Einschätzung, daß auch bei einem erheblichen Anteil anderer deutscher Städte, die beabsichtigen, in der Zukunft ebenfalls Einzelhandelszentrenkonzepte zu erarbeiten, kaum Erfahrungen mit der Planungsmaterie vorliegen dürften und entsprechend ein Interesse an einschlägigen Informationen und vergleichenden Erfahrungen bestehen müßte.

### 7.2.3 Arbeitsstand

In Bezug auf den Arbeitsstand der untersuchten Einzelhandelsplanungsansätze zeigte sich ein dergestalt geteiltes Bild (vgl. Tabelle 7-3), daß in mehr als der Hälfte (15) der Fallbeispiele bereits die Phase ihrer Gültigkeit, Anwendung und Umsetzung erreicht war, während sich in acht Fällen der verfolgte Planungsansatz noch in einem früheren oder späteren Abschnitt der Entstehungsphase (Analyse, Zielformulierung, Strategieentwicklung, Detail- und Maßnahmenplanung) befand. Bei zwei untersuchten Städten (Frankfurt a.M. und Witten) ließ sich keine genaue Einordnung vornehmen, da hier einerseits zwar jeweils ein Einzelhandelsgutachten einschließlich gutachterlicher konzeptioneller Empfehlungen vorlag, andererseits diese aber weder durch einen Stadtratsbeschluß in der Aussage formalisiert wurden, noch Aktivitäten der Verwaltung zu erkennen waren, einen weiterführenden Planungsprozeß daran anzuknüpfen; gleichwohl wurden die Gutachten in beiden Fällen verwaltungsintern als Handlungsleitlinie herangezogen.

Bei denjenigen Fallbeispielen, die eindeutig der Entstehungsphase oder der Phase der Gültigkeit, Anwendung und Umsetzung zuzuordnen waren, sind dessen ungeachtet unterschiedliche planerische Entstehungskontexte als Hintergründe zu erkennen, wie sie im Anschluß aufgezeigt werden.

### 7.2.4 Auslösender planerischer Entstehungskontext

Im einzelnen zeigten sich vier Gruppen unterschiedlicher planungsauslösender Entstehungskontexte der untersuchten Einzelhandelsplanungsansätze (vgl. Tabelle 7-3):

- Zunächst läßt sich eine Gruppe von 11 Untersuchungskommunen (Augsburg, Braunschweig, Dortmund, Erfurt, Frankfurt a.M., Freiburg, Hagen, Hildesheim, Mannheim, Witten, Würzburg) ausgrenzen, bei denen es von vornherein Absicht war oder noch ist, eine explizite Einzelhandelsplanung aufzunehmen. Dabei spielten verschiedene Motive eine Rolle (vgl. Kapitel 7.3). Teils gaben dazu vor Ort beabsichtigte Großvorhaben mit

einem entsprechenden Bedarf seitens der Planung an einer Einschätzung der Auswirkungen und der Steuerungsnotwendigkeiten (einen zusätzlichen) Anlaß, teils ergab sich dies aus einer nachsorgend betriebenen Sanktionierung ungeplant entstandener Einzelhandels-einrichtungen in siedlungsräumlich peripherer Lage und/oder in der Verfolgung einer Strategie des nachholenden, aktiv betriebenen Einzelhandelswachstums, und teils war das Unterfangen einer breit angelegten City-Revitalisierung der Ausgangspunkt. In einem Fall (Augsburg) ergab sich der Anlaß, eine Einzelhandelsplanung vorzunehmen, - neben anderem - aus einem Fortschreibungsmechanismus eines bereits vorhergehenden Konzepts.

Mit Hildesheim kann ein Beispiel einer expliziten Einzelhandelsplanung benannt werden, die eine sofortige rechtsförmlich Umsetzung erfuhr, indem sie direkt unter der Klammer der 49. Änderung des Flächennutzungsplans betrieben wurde. „In diesem Sinne ist diese Änderung des Flächennutzungsplanes Teil einer räumlichen Stadtentwicklungskonzeption für die Einzelhandelsentwicklung“ (Hildesheim, FNP 49, S. 6).

- Eine zweite Gruppe von ebenfalls 11 Fallbeispielstädten war dadurch gekennzeichnet, daß sich die Erarbeitung eines Einzelhandelszentrenkonzepts oder eines ähnlichen Planungsansatzes aus der Neuaufstellung bzw. Gesamtfortschreibung des Flächennutzungsplans ergab. Die Tatsache, daß ein doch ganz erheblicher Anteil der untersuchten Kommunen in den neunziger Jahren damit begonnen hat, neue Flächennutzungspläne aufzustellen oder die vorhandenen fundamental zu überarbeiten, untermauert die in Kapitel 5.6 und 6.2.4 getroffene Einschätzung eines vielerorts bestehenden Bedarfs an strategischer, substantieller Planung, welcher die einzelnen fachsektoralen Bereiche genauso betrifft, wie ihre geordnete Zusammenführung zu einem rechtsförmlichen Leitplan der baulichen und sonstigen Grundstücksnutzung der Gemeinde.

Zwei Unterfälle ließen sich in dieser Gruppe voneinander abgrenzen. Im ersten Unterfall, dem die Mehrzahl der Beispiele (Berlin, Cottbus, Hamburg, Leipzig, Ludwigshafen, Mülheim / Ruhr, Münster, Rostock) angehörte, war festzustellen, daß zur Vorbereitung der Erarbeitung des Flächennutzungsplanes bzw. als deren integraler Bestandteil Stadtentwicklungskonzepte erstellt wurden, die zumeist über eine größere Anzahl thematischer Fachpläne verfügten. Sämtlich befanden sich darunter auch jeweils spezifische Einzelhandelsplanungen. Im zweiten Unterfall, dem nur drei Städte (Karlsruhe, Kiel, Magdeburg) zuzuordnen waren, stellten die Untersuchungskommunen ihren neuen Flächennutzungsplan ohne umfassendere Ausarbeitungen von Stadtentwicklungskonzepten auf. Aber auch dabei wird der Einzelhandelsfunktion zumindest insoweit Rechnung getragen, als sie entweder explizit als eigener Teilaspekt im Erläuterungsbericht behandelt wird, oder aber im Erläuterungsbericht eher indirekt als Teil der Begründung eines Siedlungsstrukturkonzepts bzw. eines allgemeinen Zentrenmodells (als wichtigste zentrenbildende Funktion) Berücksichtigung findet.

- Als einziges Beispiel der dritten und letzten Gruppe trat mit Bremen ein Fall in Erscheinung, bei dem alleine ein Stadtentwicklungskonzept aufgestellt wurde, ohne daß dies im Kontext der Neubearbeitung oder Überarbeitung eines Flächennutzungsplans erfolgte. Dieses Stadtentwicklungskonzept, in welchem auch das „Zentrenkonzept mit Schwerpunkt Einzelhandel“ als eines unter 10 „fachsektoralen Teilkonzepten“ enthalten ist, muß als planerische Umsetzung einer für Bremen vorgesehenen forcierten Wachstumspolitik angesehen werden, die dazu dienen soll, die Stadt wieder an die gesamtdeutsche Entwicklung anzukoppeln („Sanierungsziel Bremen“ als Umsetzung des Sonderinvestitionsprogrammes des Bundes für Bremen). Im Vordergrund dieses Stadtentwicklungskonzepts steht, über alle Teilkonzepte hinweg, daher weniger die Absicht einer auf räumliche Ord-

nung bedachten restriktiven Lenkung der städtischen Entwicklung, als vielmehr die Bemühung, die für eine nachholende Entwicklung und entsprechende wirtschafts- und investitionspolitischen Maßnahmen notwendigen räumlichen Voraussetzungen zu schaffen.

### **7.2.5 Nominelle Verknüpfung mit anderen Planungsaktivitäten**

Nach dem eigenen nominellen Anspruch der untersuchten Planungsansätze bestand in 15 Fällen eine Verknüpfung der Planungsaktivitäten, die auf den Einzelhandel gerichtet waren, mit anderen Planungsaktivitäten (vgl. Tabelle 7-3). Häufig wurde auf die Aufstellung oder Überarbeitung von Flächennutzungsplänen oder auf diesen zugrunde liegende Stadtentwicklungskonzepte verwiesen. Letztgenannte waren dann die Fallkonstellationen, wo der Einzelhandelsplanungsansatz als Teil eines umfassenden Stadtentwicklungskonzepts verfolgt wurde, wie dies etwa in Cottbus, Hamburg oder Ludwigshafen der Fall war. Dort ist die einzelhandelsbezogene Planung in einen ganzen Kanon ineinandergreifender Planungen zur Vorbereitung der Aufstellung eines neuen Flächennutzungsplans integriert. Mit dem beabsichtigten Ineinandergreifen von Einzelhandelsplanung, Stadtentwicklungskonzept, verbindlicher Bauleitplanung, Stadtmarketing- und LA-21-Prozeß wird ein sowohl im Hinblick auf die Inhalte als auch auf den planungsprozessualen Ablauf ganzheitlicher Ansatz angestrebt, der dem Leitbild einer kompakten und auf ein Zentren-Achsen-Modell angelegten Siedlungsstruktur als Ordnungsschema der künftigen räumlichen Entwicklung Rechnung trägt.

Bei den originären Einzelhandelsplanungsansätzen wurden sämtliche einschlägigen räumlichen Planungsbereiche einer Kommune als Bezugsgrößen der Verknüpfung benannt, ohne daß hier ein klares Bild gezeichnet werden könnte: Die Bandbreite reichte von Stadtmarketingaktivitäten über Stadtteilrahmenpläne bis hin zur Kulturentwicklungsplanung. So leisten etwa in Freiburg „der Stadtteilentwicklungsplan, der Bebauungsplan, der Grünordnungsplan sowie der Gestaltungsplan für die öffentlichen Räume“ (Freiburg, MZK 94:14) operative Beiträge zur Umsetzung der Einzelhandels- und Zentrenplanung. Diese haben alle relevanten Anforderungen, wie etwa die feinkörnige Mischung unterschiedlicher Nutzungen, die bauliche Gestaltung, die verkehrliche Erreichbarkeit oder die marktorientierte Positionierung bzw. Profilierung des Zentrums durch geeigneten Betriebsbesatz, kleinräumlich-querschnittsorientiert zu verinnerlichen (vgl. Freiburg, MZK 94:14).

In wie weit das materielle Ineinandergreifen der unterschiedlichen Pläne und Konzepte in der konkreten Planungspraxis tatsächlich funktioniert und dem nominellen Anspruch Rechnung getragen wird, kann an dieser Stelle jedoch nicht beurteilt werden und muß vertiefenden Einzelfallstudien als Aufgabe überlassen bleiben.

**Tabelle 7-3: Ausgangsinformationen**

Stadt	Federführende Verantwortung	Einzelhandelszentren-konzept o.ä. bereits schon einmal erarbeitet?	Arbeitsstand EHZZK o.ä. zum Zeitpunkt der Untersuchung	Auslösender planerischer Entstehungskontext	Nominelle Verknüpfung mit anderen aktuellen Planungsaktivitäten
Aug	Amt für Stadtentwicklung und Statistik (Projektgruppe EH-Entwicklung)	Ja, „Konzept für die Entwicklung des Augsburger Einzelhandels bis zum Jahr 2000“ von 1991	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	Explizit Einzelhandelsplanung; Fortschreibungsmechanismus des vorhergehenden Konzepts, zeitnah durch Großprojekte angestoßen (Beurteilung und Steuerung)	Nein
Ber	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz, Referat Sektorales Landesentwicklungskonzepte – Entwicklungsstrategien	Nein	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	Aufstellung FNP 1994 mit begleitender Erarbeitung verschiedener fachsektoraler Entwicklungskonzepte, darunter auch „Sektorales Entwicklungskonzept Zentren- und Einzelhandelsentwicklung“	Überführung in FNP 1994
Bo	Stadtplanungsamt, Abt. Stadtentwicklung	Nein	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	k.A.	Nein
BrsG	Referat für Stadtentwicklung	Teils, da Evolution aus dreimaliger Fortschreibung des „Zielkonzepts Wirtschaftsförderung“	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	Explizit Einzelhandelsplanung, zeitnah durch Großprojekte angestoßen (Beurteilung und Steuerung)	Nein
Bre	Senatsverwaltung für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung	Nein	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	„Stadtentwicklungskonzept 2010“ mit 10 fachsektoralen Teilkonzepten („Bausteinen der Stadtentwicklung“), Teilkonzept „Zentrenkonzept mit Schwerpunkt Einzelhandel“ ist daher integraler Bestandteil; nachholende Einzelhandelsentwicklung	Multilaterale Verknüpfung zwischen den Teilkonzepten des Stadtentwicklungskonzepts 2010
Cotbs	Stadtplanungsamt	Nein	Als Teil des Stadtentwicklungskonzepts in Gültigkeit, Anwendung und Umsetzung	Aufstellung FNP, korrespondierend „Stadtentwicklungskonzept 2010“ mit 10 thematischen Fachplänen	„Räumliches Konzept des Einzelhandels / Zentrenmodell“ integraler Bestandteil des Stadtentwicklungskonzepts
Do	Amt für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung	Nein	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	Explizit Einzelhandelsplanung, durch Großprojekte angestoßen (Beurteilung, Wirkung)	City-Konzept 1999, Stadtbezirksmarketing, Regionales Einzelhandelskonzept
Erf	Amt für Wirtschaftsförderung (AG Handel: Planungsamt, Verkehrsamt, Tiefbauamt, Amt für Handels- und Marktwesen)	Nein	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	Explizit Einzelhandelsplanung; Forcierte Erosion des Einzelhandels in den Zentren	Nein
FaM	Amt für kommunale Gesamtentwicklung und Stadtplanung	Nein	Gutachten ohne Formalisierung wird dennoch bereits als Handlungsleitlinie der Planungsverwaltung verwendet	Explizite Einzelhandelsplanung ist intendiert	Nein
FrbG	Stadtplanungsamt	Nein	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	Explizit Einzelhandelsplanung; Teilnahme ExWoSt-Forschungsfeld „Zentren“	Vorgabe für Stadtteilentwicklungspläne, Bebauungspläne, Grünordnungsplan, Gestaltungsplan für die öffentlichen Räume und ggf. für ein künftiges Stadtteil-Marketing
Hag	k.A.	Nein	Entstehungsphase	Explizite Einzelhandelsplanung ist intendiert	Nein

Stadt	Federführende Verantwortung	Einzelhandelszentren-konzept o.ä. bereits schon einmal erarbeitet?	Arbeitsstand EHJK o.ä. zum Zeitpunkt der Untersuchung	Auslösender planerischer Entstehungskontext	Nominelle Verknüpfung mit anderen aktuellen Planungsaktivitäten
Hbg	k.A.	Nein	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	Gesamtüberarbeitung FNP 1997, korrespondierend „Stadtentwicklungskonzept 1996“ mit mehreren thematischen Entwicklungsplänen („Deckblättern“) als Fachpläne für den FNP	Multilaterale Verknüpfung zwischen den einzelnen Plänen und Konzepten, die in einem komplexen Planungsprozeß zum FNP 1997 erarbeitet werden;
Hil	k.A.	k.A.	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	Explizit Einzelhandelsplanung mit direkter rechtsförmlicher Umsetzung; Nachsorgende Sanktionierung ungeplanter Einzelhandelsansiedlungen an der Peripherie	„Märktekonzept“ ist identisch mit der 49. Änderung des Flächennutzungsplans
Karls.	Stadtplanungsamt	Ja	Entstehungsphase, integraler Bestandteil des FNP, welcher sich im Aufstellungsverfahren befindet	Aufstellung FNP 2010	Nein
Kiel	Amt für Wirtschaft, Verkehr, Stadt- und Regionalentwicklung	k.A.	Entstehungsphase, Verwaltungsentwurf	Aufstellung FNP Neu	Nein
Köln	Amt für Stadtentwicklungsplanung, Stadtplanungsamt	Ja, „Geschäftszentrenkonzept 1992“	Entstehungsphase, fertiggestellte Ratsvorlage	k.A.	Geschäftszentrenkonzept 1992
Lpzg	Stadtplanungsamt, Sachgebiet Stadtentwicklungsplanung	Ja, dezidierte Fortführung des „Stadtteilzentrenkonzepts“ von 1993 und dessen Vorgängers von 1991	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	Aufstellung FNP; Allgemeine Erosion des Einzelhandels in den Zentren	Gestaltungskonzept für den öffentlichen Raum der Innenstadt; Querschnittsorientierung ist dem Ansatz immanent. Schnittstellen zur Altenhilfeplanung, Schulnetz- und Kindertagesstättenbedarfsplanung, zum Sportprogramm 2005, zum Kulturentwicklungsplan, zum Verkehrskonzept und zum Nahverkehrsplan werden betont
Lud	Amt für Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung sowie Stadtplanungsamt	Nein	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	Aufstellung FNP 1999 und korrespondierend „Stadtentwicklungskonzept 2010“; Nachholende Einzelhandelsentwicklung	FNP, Stadtentwicklungskonzept 2010, Bebauungspläne, Planungen zum Stadtmarketing-Prozeß
Mag	Stadtplanungsamt	Nein	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	Aufstellung FNP; Allgemeine Erosion des Einzelhandels in den Zentren	Zentrensystem des Märktekonzepts als eines von 20 „Beiblättern“ im Entstehungsprozeß des neuen FNP
Man	Stadtplanungsamt und Amt für Wirtschaftsförderung	k.A.	Entstehungsphase	Explizit Einzelhandelsplanung	Planungen zum Stadtmarketing-sowie zum LA-21-Prozeß
Mülh./Ruhr	Stadtplanungsamt AG „Nutzungseinschränkungen für den großflächigen Einzelhandel“ (Amt für Stadtentwicklung, Stadtforschung und Statistik, Stadtplanungsamt, Bauordnungsamt, Amt für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung)	Nein	Gültigkeit, Anwendung, Umsetzung	Aufstellung FNP Neu	Räumlich-funktionales Entwicklungskonzept, FNP



Stadt	Federführende Verantwortung	Einzelhandelszentrenkonzept o.ä. bereits schon einmal erarbeitet?	Arbeitsstand EHZZK o.ä. zum Zeitpunkt der Untersuchung	Auslösender planerischer Entstehungskontext	Nominelle Verknüpfung mit anderen aktuellen Planungsaktivitäten
Mün	Stadtplanungsamt, Amt für Stadtentwicklung und Statistik	Nein	Entstehungsphase, integraler Bestandteil des FNP, welcher sich im Aufstellungsverfahren befindet	Aufstellung FNP 2010, korrespondierend „Raumfunktionales Konzept Münster 2010“ mit 11 thematischen raumfunktionalen Teilkonzepten	Multilaterale Verknüpfung zwischen den einzelnen Plänen und Konzepten, die in einem komplexen Planungsprozeß zum FNP 2010 führen
Rost	Stadtplanungsamt	Nein	Trifft nicht zu bzw. Planungsverwaltung operiert in der täglichen Praxis per se zentrenorientiert.	Trifft nicht zu bzw. Kontext des Zentrenkonzepts ist Fortschreibung des FNP	Zentrenkonzept geht in FNP ein
Wit	Stadtplanungsamt Externer Gutachter, IHK, AG Wittener Wirtschaft	Nein; jedoch langjährige, zentrenorientierte Genehmigungspraxis und bauleitplanerische Vorsorge eingeübt und bewährt	Gutachten ohne Formalisierung wird dennoch bereits als Handlungsleitlinie der Planungsverwaltung verwendet	Explizit Einzelhandelsplanung mit dem Ausgangspunkt der City-Revitalisierung	Nein
Wür	Fachamt „Grundlagen der Stadtplanung und Stadtentwicklung“ im Baureferat	k.A.	Entstehungsphase, Entwurf im Stufenverfahren bei EHV, IHK und Bezirksregierung	Explizit Einzelhandelsplanung, auch durch Großprojekte angestoßen (Beurteilung, Wirkung)	Planungen zum Citymanagement und zur Citylogistik

Quelle: Eigene Erhebung.

### 7.3 Handlungsanlaß und Planungsselbstverständnis

Im Sinne weiterer Kontextinformationen und als erster Schritt zu einer Typologisierung soll im folgenden eine überblicksartige Charakterisierung der in den Untersuchungskommunen gegebenen Ausgangslage erfolgen. Zunächst geht es darum, den materiellen Handlungsanlaß zur Aufnahme der Planungsaktivitäten festzustellen. Darüber hinaus soll die allgemeine Planungsintention der Einzelhandelsplanungsansätze dargestellt werden, welche die Beispielstädte mit ihren Aktivitäten verfolgen. Damit in Verbindung steht die Frage, in welchem Selbstverständnis dies geschieht. So wurden mit der verlaublichen Anspruchsposition der Kommunen, mit der allgemeinen Grundintention sowie der nominellen Verwendungsabsicht der Planungsansätze drei Kriterienbereiche untersucht, welche die weiteren Abschnitte dieses Kapitels begründen.

#### 7.3.1 Materieller Handlungsanlaß

Bei der Auseinandersetzung mit den verschiedenen von den Kommunen beschrittenen Wegen zur räumlichen Einzelhandelssteuerung drängt sich die Frage auf, welcher materielle Sachverhalt den ausschlaggebenden Handlungsanlaß gegeben hat. Die Antwort auf diese Frage gibt einen ersten wichtigen Hinweis darauf, zu welchem Zweck der Einzelhandelsplanungsansatz tatsächlich erarbeitet und eingesetzt werden soll. Dieser Zweck könnte durchaus ein anderer sein, als es die Namensgebung der Planungsansätze vermuten läßt bzw. Glauben machen soll. Es tritt damit die primäre Absicht des Handelns und die Grundintention des Planungsansatzes hervor, welche konkret im übernächsten Abschnitt behandelt wird. Aus dem tatsächlich verfolgten Zweck ergeben sich Konsequenzen für die innere Struktur des Einzelhandelszentrenkonzepts sowie für Art und Umfang seiner instrumentellen Bewehrung.

Der Überblick über die in den Untersuchungsstädten ausgemachten Handlungsanlässe erzeugt außerdem in Ergänzung zu dem Bild, das in Kapitel 4 hochaggregiert vermittelt wurde, eine Mental-Map der Einzelhandelslandschaft in ihrer subjektiven lokalen Problematisierung durch die Akteure des politisch-administrativen Komplexes bzw. der öffentlichen Verwaltung deutscher Großstädte in den 90er Jahren.

Zunächst soll ein Blick auf den faktischen Verkaufsflächenbesatz der Untersuchungsgemeinden geworfen werden, soweit dieser durch empirische Erhebungen dort (in der Regel durch beauftragte Gutachter) für einen Betrachtungszeitpunkt oder einen Entwicklungszeitraum festgestellt wurde. In Tabelle 7-4 wird deutlich, daß mit Ausnahme von Rostock und Berlin bereits alle untersuchten Gemeinden über eine Einzelhandelsverkaufsfläche von mehr als einen Quadratmeter pro Kopf der ortsansässigen Bevölkerung verfügen und Spitzenwerte bis hin zu 2,5 qm / EW erreicht werden (Bremen, Würzburg). Die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten zwischen 1,36 % (Augsburg) und 4,75 % (Mülheim / Ruhr) in westdeutschen und zwischen 33,12 % (Cottbus) und 91,7 % (Magdeburg) in ostdeutschen Städten, die in den gegebenen Fällen im betrachteten Entwicklungszeitraum bestanden, belegen die hohe Dynamik des Wachstumsprozesses. Bedenkt man den deutschen Durchschnittswert von 1,2 qm pro Kopf im Jahr 1999 (vgl. HDE 1999), so zeigt sich, daß nach diesem quantitativen Kriterium schon zum Betrachtungszeitpunkt eine jeweils überdurchschnittlich gute Ausstattung mit Einzelhandelsflächen in fast allen Fallbeispielstädten bestand.

**Tabelle 7-4: Verkaufsflächenbesatz und –entwicklung in den Untersuchungsstädten**

	Verkaufsflächenbestand des Einzelhandels im Beobachtungszeitraum bzw. zum Erhebungszeitpunkt				
	Zeitraum bzw. Zeitpunkt	Anfangsbestand In qm Vkf	Endbestand in qm Vkf (bzw. qm je EW 97)	Wachstum in %	Jährl. Wachstumsrate in %
Aug	1988-97	402.000	451.000 (1,74)	12,2	1,36
Ber	k.A. / 1991	k.A.	2.600.000 (0,75)	k.A.	k.A.
Bre	1985-98	1.000.000 <sup>1)</sup>	1.408.700 <sup>1)</sup> (2,57)	40,9	3,15
Cotb	1990-97	49.300	197.150 (1,63)	299,9	49,98
Do	k.A. / 1998	k.A.	763.907 (1,28)	k.A.	k.A.
Erf	1989-99	63.000 („Handelsfläche“)	592.402 (2,85) („Handelsfläche“; davon jedoch nur 532.416 genutzt)	940,3 („Handelsfläche“ einschl. ungenutzter Fläche)	94,03
Fbg	1984-90	250.215	285.015 (1,42)	13,9	2,32
FaM	1985-93	1.100.000 („Geschäftsfläche“)	1.054.000 (1,63) („Geschäftsfläche“)	-4,18	-0,52
Hag	k.A. / 1998	k.A.	311.000 (1,47)	k.A.	k.A.
Hbg	k.A. / 1997	k.A.	Über 2.000.000 (1,17)	k.A.	k.A.
Hil	k.A. / 1993	k.A.	194.252 (1,83)	k.A.	k.A.
Kiel	k.A. / 1999	k.A.	385.000 (1,58)	k.A.	k.A.
Köln	k.A. / 1996	k.A.	1.465.000 (1,52)	k.A.	k.A.
Lpzg	1989-97	159.000	580.000 (1,27)	265,0	33,12
Lud	1978-93	181.900 („Geschäftsfläche“)	288.900 (1,73) („Geschäftsfläche“) (Vkf 1993: 175.719 qm; je EW 97: 1,05 qm)	58,8 („Geschäftsfläche“; für Vkf keine Angabe)	3,92
Mag	1990-94	90.000	330.000 (1,3)	366,7	91,7
Man	k.A. / 1997	k.A.	453.700 (1,45)	k.A.	k.A.
Mül	1994-98	250.197	298.615 (1,70)	19,0	4,75
Mün	k.A. / 1999	k.A.	521.320 (1,96)	k.A.	k.A.
Rost	k.A. / 1996	k.A.	205.000 (0,93)	k.A.	k.A.
Wit	1979-96	100.946	106.445 <sup>2)</sup> (1,02)	5,5 <sup>3)</sup>	0,32
Wür	1994-98	268.491	305.630 (2,41)	13,8	3,45

**Quelle:** Eigene Zusammenstellung und Berechnungen auf Basis folgender Quellen: Augsburg Konzept 1997:6; Berlin FNP-Erläuterung 1993:131; Bremen SEK-Beschluß 1999:37; Cottbus Hr. Kramer 2000; Dortmund GfK 1998:25; Erfurt Gewerbebericht 1999:o.S.; Frankfurt Rahmenkonzept 1997:VI; Freiburg Acocella/Kemnitz 1998:153; Hagen Gutachten 1998:96; Hamburg, EB 1997:57; Hildesheim GfK 1994:8; Kiel Konzept 2000b:7; Köln ZKE 1997:6; Leipzig Bericht 1998:49 (das Gutachten GMA 1998 stellt für Dezember 1998 einen Verkaufsflächenbestand von 632.660 qm fest); Ludwigshafen EH-Ausstattung 1996:69; Magdeburg MM 1995:20; Mannheim ZKM 1999-1:33; Mülheim / Ruhr EHK 1998:9; Münster GMA 2000:3; Rostock Rahmenplan 1998:40; Witten GMA 1997:31; Würzburg GfK 1998; keine Angaben für Bochum, Braunschweig und Karlsruhe. Anmerkungen: 1) ohne Bezugsgröße; 2) mit Großmöbelhaus Ostermann: 156.445; 3) mit Großmöbelhaus Ostermann: 54,9.

Diese Aussage kann auch in der Relativierung an den Besatzwerten aufrecht erhalten werden, die für Oberzentren und große Mittelzentren festzustellen sind: Im Spiegel der HGZ 1993 läßt sich ein durchschnittlicher Verkaufsflächenbesatz pro Kopf von 1,27 qm in Städten der Größenklasse 100.00 bis unter 250.000 Einwohner und ein solcher von 1,26 qm in Städten der Größenklasse 250.000 bis unter 500.000 Einwohner feststellen; in den fünf nordrhein-westfälischen Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern beträgt er hingegen im Durchschnitt nur 1,11 qm (vgl. Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NW 1993). Ungeachtet ihres gegenüber diesen Vergleichswerten weder als besonders unbefriedigend noch als gar prekär anzusehenden Einzelhandels-Verkaufsflächenbesatzes, verfolgen die Fallbeispielgemeinden in der Mehrzahl dennoch die Absicht einer weiteren Verkaufsflächenausdehnung in teils beträchtlichem Maße (vgl. Tabelle 7-25). Auf deren quantitativen Umfang wird in Kapitel 7.5.6.3 näher eingegangen.

Im folgenden steht erst einmal der von den Untersuchungskommunen angeführte nominelle materielle Handlungsanlass, die Arbeit an einem Einzelhandelsplanungsansatz aufzunehmen, im Vordergrund. In Verbindung mit der Darstellung der faktischen Bestandssituation läßt sich daraus das Selbstimage verdeutlichen, welches in der jeweiligen Stadt bezüglich ihrer Einzelhandelsausstattung besteht. Außerdem läßt sich ein Eindruck des herrschenden Selbstverständnisses und des damit verbundenen Anspruchsdenkens gewinnen, das im Hinblick auf den offensichtlich als gebühlich empfundenen Zentralitätsüberschuß herrscht.

Bei der Analyse der Planwerke konnten vier Kategorien von unterschiedlichen materiellen Hintergründen identifiziert werden, die nach der angegebenen nominellen Aussage den wesentlichen Anlaß gaben, in der jeweiligen Kommune ein Einzelhandelszentrenkonzept oder einen ähnlichen Planungsansatz aufzustellen und zu verfolgen (vgl. Tabelle 7-5).

**Tabelle 7-5: Primärer materieller Handlungsanlaß**

Primärer materieller Handlungsanlaß	Aktuelles Großprojekt / Ansiedlungsvorhaben. Lokaler Bezug.	Entwicklungsprobleme der Innenstadt. Lokaler Bezug.	Expansion des Einzelhandels außerhalb der gewachsenen innerstädtischen Zentren mit der Folge räumlicher Angebotsverlagerung. Lokaler Bezug.	Flächenwachstum in benachbarten Ober-, Mittel- und Grundzentren, insbesondere in deren nicht-integrierten EH-Agglomerationen mit Kaufkraftabfluß als Folge. Regionaler Bezug.
Aktuelles Großprojekt / Ansiedlungsvorhaben. Lokaler Bezug.	Augsburg (EKZ NAK), Dortmund (Ufo);	--	--	Hildesheim (Metro-Fachmarktzentrum), Münster (Preussen-Park);
Entwicklungsprobleme der Innenstadt. Lokaler Bezug.		Witten;	Mülheim / Ruhr;	Cottbus, Hagen, Ludwigshafen, Magdeburg;
Expansion des Einzelhandels außerhalb der gewachsenen innerstädtischen Zentren mit der Folge räumlicher Angebotsverlagerung. Lokaler Bezug.			Braunschweig, Freiburg, Köln, Mannheim, Würzburg;	Berlin, Bremen, Erfurt, Leipzig;
Flächenwachstum in benachbarten Ober-, Mittel- und Grundzentren, insbesondere in deren nicht-integrierten EH-Agglomerationen mit Kaufkraftabfluß als Folge. Regionaler Bezug.				Frankfurt a.M., Kiel;

Quelle: Eigene Erhebung.

Während für 10 Kommunen nach deren eigener Angabe ein singulärer problematisierter Sachverhalt ausschlaggebend für die Aufnahme der Planungsaktivität war, lag im Fall der übrigen 11 Beispielstädte (für die vier Städte Bochum, Hamburg, Karlsruhe und Rostock lagen keine Angaben vor) eine Kombination von zwei dafür maßgeblichen Gründen vor. Insgesamt ergeben sich so acht Motivkombinationen (zwei kombinatorisch mögliche Konstellationen kamen in keiner Beispielstadt vor) in unterschiedlich starker Fallbesetzung:

- Für zwei Fallbeispielstädte (Augsburg und Dortmund) kann davon ausgegangen werden, daß sich das zentrale Auslösemoment dafür, ein Einzelhandelszentrenkonzept oder einen ähnlichen Planungsansatz zu erarbeiten, allein aus aktuell für die betreffende Stadt vorgesehenen Großvorhaben und dem daraus erwachsenden Bedürfnis der Beurteilung ihrer Folgewirkungen ergab. Während in Augsburg die Ansiedlung eines neuen Einkaufszentrums der Hamburger ECE-Projektentwicklung auf dem brachgefallenen, innenstadtnahen Industriegelände der ehemaligen ‚Neuen Augsburger Kattunfabrik‘ vorgesehen war, ging es in Dortmund um die Neubebauung des ebenfalls innenstadtnahen Hauptbahnhofgelän-

des mit einem großformatigen Einkaufs- und Unterhaltungszentrum („Ufo“ bzw. „3-Do“). Angesichts der Größenordnung beider Projekte war mit nicht unerheblichen Auswirkungen auf die lokal und regional bestehenden Einzelhandelsstrukturen zu rechnen. Aufgrund der Standortlage beider Projekte an der Peripherie der bestehenden Haupteinkaufslage waren insbesondere massive Auswirkungen auf den Innenstadteinzelhandel zu befürchten. Mit den daraufhin vergebenen Gutachten und den darauf gründenden Einzelhandelszentrenkonzepten sollte die Verträglichkeit der Vorhaben mit dem bestehenden Innenstadteinzelhandel, mit dem in den Subzentren ansässigen Einzelhandel sowie mit dem in den Nachbarkommunen bestehenden Einzelhandel nachgewiesen und die Ansiedlungen vorbereitet werden. In Augsburg gab zusätzlich die Tatsache Anlaß, daß ein bereits früher aufgelegtes Einzelhandelskonzept ohnehin eine Fortschreibung explizit vorsah und dieser Zeitpunkt just gekommen war.

- Auch in Hildesheim (Metro-Fachmarktzentrum) und Münster (Preußen-Park) sind örtlich avisierte Großvorhaben ausschlaggebend gewesen; darüber hinaus berufen sich die Städte in der Begründung ihrer Planungsaktivität aber zusätzlich auf das Einzelhandels-Verkaufsflächenwachstum, welches in benachbarten Ober-, Mittel- und Grundzentren, insbesondere in der Form von nicht-integrierten Einzelhandelsagglomerationen, stattgefunden und in der Folge zu erheblichen Kaufkraftabflüssen vor Ort geführt habe.
- Frankfurt a.M. und Kiel berufen sich im Gegensatz dazu bei der Begründung ihrer Planungsaktivitäten alleine auf das regionale Verkaufsflächenwachstum und gehen dabei von einer Notwendigkeit und Legitimation eines örtlichen „nachholenden Wachstums“ aus, welche sich in der Eigenwahrnehmung aus der zuvor geübten eigenen Restriktionspolitik und dem damit verbundenen jahrelangen Ansiedlungsverzicht begründen.
- Vier weitere Städte (Berlin, Bremen, Erfurt und Leipzig) sehen zwar im regionalen Flächenwachstum ebenfalls einen materiellen Handlungsanlaß, darüber hinaus stellen sie aber auf den Hintergrund der räumlichen Umorientierung des Einzelhandels ab, die sich innerhalb der eigenen Stadtgrenzen in problematischer Weise vollzogen hat. In den Fällen von Erfurt und Leipzig wird im übrigen nicht die Notwendigkeit einer eigenen sprunghaften Ausdehnung des Verkaufsflächenangebotes postuliert (s.u.).
- Mit Braunschweig, Freiburg, Köln, Mannheim und Würzburg gibt es eine Gruppe von fünf Städten, welche im lokalen Bezug die Expansion des Einzelhandels außerhalb der gewachsenen innerstädtischen Zentren und die damit verbundene Folge der räumlichen Angebotsverlagerung innerhalb der eigenen Stadtgrenzen als zentralen materiellen Anlaß ansehen, einen dahingehenden Planungsprozeß aufzunehmen. Auf weitere materielle Handlungsanlässe berufen sich diese Städte nicht.
- Mit Mülheim / Ruhr ist die einzige Stadt unter den untersuchten Fallbeispielen benannt, welche ebenfalls im lokalen Bezug planerisch gegen die festzustellende örtliche räumliche Angebotsverlagerung vorgehen möchte, dabei aber zusätzlich ein bestehendes Entwicklungsproblem der Innenstadt als materiellen Handlungshintergrund ins Feld führt. Ausschlaggebend ist hier die verfestigte Struktur eines unmittelbar an der Stadtgrenze zu Essen gelegenen sehr großflächigen Einkaufszentrums („Rhein-Ruhr-Zentrums“) mit regionaler Kaufkraftrekrutierung, welches auch den gesamten örtlichen Mülheimer Einzelhandel dominiert und hier in Teilen als Entwicklungshemmnis wirkt.
- Auf Entwicklungsprobleme der Innenstadt beruft sich auch eine weitere Gruppe von vier Städten (Cottbus, Hagen, Ludwigshafen und Magdeburg), sieht hier aber zugleich weniger lokale als regionale Ursachen. Entsprechend wird als Handlungsanlaß, eigene Planungsaktivitäten aufzunehmen, auf das Verkaufsflächenwachstum in benachbarten Ober-, Mit-

tel- und Grundzentren verwiesen, welches zu Kaufkraftabflüssen führe und damit eine Schwächung der eigenen Innenstadt bedinge.

- Die Stadt Witten sieht als einzige ihre planerischen Anstrengungen alleine in vorhandenen Entwicklungsproblemen der Innenstadt begründet, in welcher Trading-Down-Erscheinungen bestehen, auch ohne daß - angesichts einer traditionell geübten restriktiven, d.h. konsequent zentrenorientierten Ansiedlungspolitik - eine örtliche Angebotsverlagerung des Einzelhandels in periphere Lagen stattgefunden hätte. Die bestehenden Probleme ergeben sich eher aus qualitativen Mängeln des Angebots sowie aus städtebaulichen Defiziten.

Zusammenfassend und im Ausblick auf die Ergebnisse, die im folgenden präsentiert werden, läßt sich festhalten, daß für die konkrete Ausgestaltung des materiellen Inhalts der Einzelhandelsplanungsansätze eine Determination durch diejenigen Handlungshintergründe besteht, welche die Kommunen primär als Problem erkannt haben. Die Namensgebung allein, unter welcher die Planungsansätze firmieren (vgl. Tabelle 7-1), läßt dabei keinen Schluß auf tatsächliche Absichten und Inhalte im denkbaren Spektrum zwischen restriktiver Ordnungsabsicht und offensiver Entwicklungsabsicht (im Sinne eines wettbewerbsorientierten marketingstrategischen Positionierungsansatzes) zu.

### 7.3.2 Selbstverständnis, Anspruchsposition und allgemeine Grundintention

Als interessant im vorliegenden Zusammenhang erscheint daher, in welchem Selbstverständnis und mit welcher subjektiven Anspruchsposition die Untersuchungsstädte ihre Einzelhandelsplanungen ausüben. Zwischen dem Grad, in welchem die Städte die Legitimität ihrer Ansprüche bzw. Aktivitäten mit ihrem Status als Oberzentrum begründen sowie den oben diskutierten, subjektiv von den Städten als handlungsauslösendes Problem erkannten Sachverhalten einerseits, und der Grundintention der von ihnen verfolgten Aktivitäten andererseits, besteht eine hohe Koinzidenz. Es konnten vier unterschiedliche Ausprägungsformen der Äußerung eines bestimmten Selbstverständnisses und einer daraus hervortretenden zentralörtlichen Anspruchsposition in der Analyse unterschieden werden (vgl. Tabelle 7-6).

**Tabelle 7-6: Selbstverständnis / Anspruchsposition**

Ausprägung des Selbstverständnisses / Anspruchsposition	Stadt
Keine Hervorhebung der oberzentralen bzw. mittelzentralen Funktion.	Bochum, Erfurt, Hagen, Köln, Magdeburg, Mülheim/Ruhr (mittelzentrale Funktion);
Oberzentrale Funktion wird als ein Grund unter mehreren und/oder nur beiläufig angeführt.	Augsburg, Berlin, Braunschweig, Freiburg, Hamburg, Mannheim;
Deutliches Herausstreichen der oberzentralen Funktion der Stadt und der Notwendigkeit ihrer Stärkung zur Realisierung einer adäquaten Kaufkraftbindung.	Cottbus, Dortmund, Hildesheim, Kiel, Leipzig (qualitativ), Rostock, Würzburg;
Deutliches Herausstreichen der oberzentralen Funktion der Stadt und der Notwendigkeit ihrer Stärkung zur Realisierung einer adäquaten Kaufkraftbindung. Bisherige Restriktionspolitik und in deren Konsequenz geübter Ansiedlungsverzicht rechtfertigt nach der Eigenwahrnehmung ein „nachholendes Wachstum“.	Bremen, Frankfurt a.M., Ludwigshafen, Münster;

Quelle: Eigene Erhebung. Anmerkung: Keine Angaben zu Karlsruhe und Witten. Im Fall von Berlin rechtfertigt nach der Eigenwahrnehmung eine geschichtsbedingte Sondersituation unterdurchschnittlichen Verkaufsflächenbesatzes eine „nachholende Entwicklung“.

Gleichfalls waren vier unterschiedliche allgemeine Grundintentionen der Planungsansätze, die von den Kommunen verfolgt wurden, voneinander abgrenzbar (vgl. Tabelle 7-7).

**Tabelle 7-7: Allgemeine Grundintention**

Primäre Intention / Orientierung / Charakterisierung	Stadt
(Nachholendes) Quantitatives Wachstum höher bewertet als Ziel der (sub-)zentrenorientierten Steuerung der räumlichen EH-Entwicklung / Steuerungsanspruch deutlich sekundär. Typus „Sprunghaftes Wachstum um jeden Preis“	Bremen, Frankfurt a.M., Ludwigshafen;
(Nachholendes) Quantitatives Wachstum in den Schranken einer (sub-)zentrenorientierten Steuerung der Einzelhandelsentwicklung / neben Wachstumsanspruch auch Steuerungsanspruch vorhanden. Typus „Sprunghaftes, aber räumlich kanalisiertes Wachstum“	Forciert: Hildesheim, Kiel, Münster Gemäßigt: Augsburg, Berlin, Braunschweig, Dortmund, Hagen;
Räumlich-qualitatives Wachstum durch räumliche (sub-)zentrenorientierte Umorientierung des Einzelhandelsangebotes unter - saldierender - Beibehaltung des Bestands bzw. mit lediglich durchschnittlicher Veränderungsrate im Sinne organischen Wachstums / Entwicklung durch Steuerung. Typus „Erhöhung der Raumstrukturqualität / zentrenorientierte räumliche Konsolidierung“	Bochum, Cottbus, Erfurt, Freiburg, Hamburg, Karlsruhe, Köln, Leipzig, Magdeburg, Mannheim, Mülheim/Ruhr, Rostock, Würzburg;
Qualitative Verbesserung des Einzelhandelsbestandes in gegebener Raum- bzw. (Sub-)Zentrenstruktur / Entwicklung durch Attraktivitätserhöhung. Typus „Zentrenprofilierung durch qualitative Angebotsattraktivierung“	Witten;

Quelle: Eigene Erhebung.

Bringt man beide Merkmale miteinander in Verbindung (vgl. Tabelle 7-8), so zeigt sich folgendes Bild:

- Während es eine größere Gruppe von sechs Städten nicht für notwendig hält, ihre oberzentrale bzw. mittelzentrale Funktion überhaupt zu thematisieren, tut dies eine gleichgroße Städtegruppe in einer gemäßigten Weise, indem sie ihre oberzentrale bzw. mittelzentrale Funktion als lediglich einen Grund unter mehreren und/oder nur beiläufig anführt. Nimmt man beide Gruppen zusammen, so handelt es sich in auffälliger Häufung um solche Städte, die in ihrer allgemeinen Grundintention mit erheblichem Übergewicht einen Steuerungsanspruch verfolgen (9 von 13 Städten). Ihnen geht es um ein eher räumlich-qualitatives Wachstum durch eine (sub-)zentrenorientierte Umorientierung des Einzelhandelsangebotes unter - saldierender - Beibehaltung des Bestandes bzw. mit lediglich durchschnittlicher Veränderungsrate im Sinne organischen Wachstums. Davon abweichend ist für die vier Fälle von Hagen, Augsburg, Braunschweig und Berlin eine Grundintention zu konstatieren, die ein (nachholendes) quantitatives Wachstum in den Schranken einer (sub-)zentrenorientierten Steuerung der Einzelhandelsentwicklung vorsieht, auch ohne sich in besonderer Weise auf den raumordnerischen Zentrenstatus zu berufen. Hier herrscht neben dem Steuerungsanspruch auch ein Wachstumsanspruch, so daß man von einer Orientierung des verfolgten Planungsansatzes auf ein „sprunghaftes aber räumlich kanalisiertes Wachstum“ sprechen kann.
- Umgekehrt zeigt sich eine hohe Übereinstimmung unter denjenigen Städten, welche einerseits ihre oberzentrale Funktion und die Notwendigkeit einer Erhöhung ihrer (regionalen) Kaufkraftbindung deutlich herausstreichen (Bremen, Frankfurt a.M., Ludwigshafen und Münster) und andererseits hinsichtlich des Merkmals der Grundintention ihres Handelns eine Orientierung verfolgen, welche eine quantitative Entwicklung weitaus höher bewertet, als eine (sub-)zentrenorientierte Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung. Ein sprunghaftes, nachholendes Wachstum der örtlichen Einzelhandelsfläche ist aus ihrer spezifischen Sicht aufgrund einer bisher geübten Restriktionspolitik und eines damit verbundenen Ansiedlungsverzichts gerechtfertigt. Einzig für Münster kann hierbei ein Steuerungsanspruch der räumlichen Kanalisierung des Einzelhandelswachstums festgestellt werden.
- Weiterhin gibt es mit Hildesheim, Kiel und Dortmund eine Gruppe von drei Städten, die zwar ihre Bedeutung als Oberzentrum deutlich herausstreicht - ohne allerdings dabei auf bisherige Restriktionspolitik zu verweisen und auf ein „nachholendes Wachstum“ zu beharren -, welche aber dennoch eine mehr oder weniger deutliche quantitative Ausdeh-

nung ihres Einzelhandelsflächenangebots anstrebt. Dies soll allerdings in den Schranken einer (sub-)zentrenorientierten räumlichen Steuerung geschehen.

- Davon unterscheiden sich die Städte Cottbus, Leipzig, Rostock und Würzburg, die ihre oberzentrale Funktion ebenfalls stark betonen, denen aber weniger an einem quantitativen Einzelhandelswachstum gelegen ist, als an der Erhöhung der Raumstrukturqualität und an einer räumlichen Konsolidierung der örtlichen Einzelhandelslandschaft. Daher heben sie den Steuerungsanspruch wesentlich stärker hervor und verfolgen ein Modell, von dem man als „Entwicklung durch Steuerung“ sprechen kann.

**Tabelle 7-8: Typenbildung nach den Merkmalen „Selbstverständnis“ und „Grundintention“**

Ausprägung des Selbstverständnisses / Anspruchsposition	Charakterisierung der allg. Grundintention / Primäre Intention und Orientierung			
	Nachholendes Quantitatives Wachstum höher bewertet, als das Ziel der (sub-) zentrenorientier- ten Steuerung der räumlichen EH- Entwicklung / Steuerungsan- spruch deutlich sekundär. „Sprunghaftes Wachstum um jeden Preis“	(Nachholendes) Quantitatives Wachstum in den Schranken einer (sub-)zentrenorien- tierten Steuerung der Einzelhandels- entwicklung / neben Wachstums- anspruch auch Steuerungsan- spruch vorhanden. „Sprunghaftes, aber räumlich kanali- siertes Wachstum“	Räumlich-qualitatives Wachstum durch räumliche (sub-)zentrenorientierte Um- orientierung des Einzel- handelsangebotes unter (saldierender) Beibehaltung des Bestandes bzw. mit lediglich durchschnittlicher Veränderungsrate im Sinne organischen Wachstums / Entwicklung durch Steuer- ung. „Erhöhung der Raum- strukturqualität / räumliche Konsolidierung“	Qualitative Verbesserung des Einzelhandelsbe- standes in gege- bener Raum- bzw. (Sub-)Zen- trenstruktur / Entwicklung durch Attraktivi- tätserhöhung. „Zentrenprofi- lierung durch qualitative Angebotsattrak- tivierung“
Keine Hervorhebung der oberzentralen bzw. mittelzentralen Funktion.	--	Hagen;	Bochum, Erfurt, Köln, Magdeburg, Mülheim / Ruhr (mittelzentrale Funktion);	Witten (mittelzentrale Funktion)
Oberzentrale Funktion wird als ein Grund unter mehreren und/oder nur beiläufig angeführt	--	Gemäßigtes Wachstum: Augsburg, Berlin, Braunschweig;	Freiburg, Hamburg, Mannheim;	--
Deutliches Herausstreichen der oberzentralen Funktion der Stadt und der Notwendigkeit ihrer Stärkung zur Realisierung einer adäquaten Kaufkraftbindung.	--	Forciertes Wachstum: Hildesheim, Kiel; Gemäßigtes Wachstum: Dortmund;	Cottbus, Leipzig, Rostock, Würzburg;	--
Deutliches Herausstreichen der oberzentralen Funktion der Stadt und der Notwendigkeit ihrer Stärkung zur Realisierung einer adäquaten Kaufkraftbindung. Bisherige Restriktionspolitik und in deren Konsequenz geübter Ansiedlungsverzicht rechtfertigt nach der Eigenwahrnehmung „nachholendes Wachstum“.	Bremen, Frankfurt a.M., Ludwigshafen;	Forciertes Wachstum: Münster;	--	--

Quelle: Eigene Erhebung. Anmerkung: Karlsruhe konnte nicht eingeordnet werden, da zum Kriterium „Selbstverständnis“ keine Angaben vorlagen.

### 7.3.3 Nominelle Verwendungsabsicht

Aus der nominellen Verwendungsabsicht, soweit sie in den betreffenden Planwerken der Beispielstädte artikuliert wurde, läßt sich ersehen, welche Problemlösungsbedarfe in den Kommunen nach deren eigener Ansicht existieren und welche Erwartungen sie an den anvisierten Planungsvorgang knüpfen. Stellvertretend für die Vielzahl der Untersuchungsfälle zeigen die folgenden Zitate aus Freiburg, Augsburg und Braunschweig in exemplarischer Weise das Spektrum möglicher Beweggründe und der mittelbar-instrumentellen Verwen-



dungsabsicht des Planungsansatzes auf. Andererseits läßt sich daraus ersehen, daß die Herangehensweise in den Städten von ganz unterschiedlichem Impetus getragen wird:

„Wir wollen mit bauleitplanerischen Mitteln den zügellosen Wildwuchs von Einkaufs- und Erlebnisstätten, von ‚sterilen Plastikwelten‘ vor den Toren der gewachsenen Städte und Ortschaften auf der grünen Wiese verhindern. (...) Deshalb gibt das Märkte- und Zentrenkonzept den Kommunen ein griffiges, justitiables Schwert in die Hand“ (Freiburg, Vorwort MZK 94:2).

„Die ordnungspolitische Frage lautet, ob die kommunale Daseinsvorsorge und damit die wirtschaftliche Gestaltungsmacht der örtlichen Gemeinschaft den Marktkräften geopfert werden darf“ (Augsburg, Forum 2000:35).

„Die Aufstellung eines abgestimmten Standortkonzeptes (...) schafft Klarheit für alle Beteiligten. Es bietet investitionswilligen Ansässigen wie externen Einzelhändlern einen überschaubaren Orientierungsrahmen, garantiert eine insgesamt weitgehend kontrollierbare Entwicklung und schont die knappen Gewerbeflächen. Das Standortkonzept ermöglicht den zuständigen Stellen, eine aktive Planung und Beratung zu betreiben. Auf dieser Basis läßt sich auch die Zentrenverträglichkeit neuer Projekte leicht erreichen“ (Braunschweig ZKE, S. 25).

Die Stadt Leipzig formuliert ganz unprätentiös vier Fragestellungen, welche sie erhofft, mit der Erarbeitung des Stadtentwicklungsplanes „Zentren“ explizit klären und anschließend dahingehende verbindliche Handlungsgrundlagen schaffen zu können:

- „Welche Einzelhandelskapazitäten sind für eine angemessene Versorgung der Bevölkerung in den Teilräumen des Stadtgebietes sinnvoll und notwendig?
- Welche Standorte sollen für eine weitergehende Handelsentwicklung ausgewiesen werden, um die Versorgungszentralität und -qualität zu steigern, ohne negative Folgewirkungen auf die Entwicklung der Innenstadt und Nahversorgungslagen auszulösen, und mit welchen Instrumentarien kann die Steuerung der Standortentwicklung durchgesetzt werden?
- Wie sollen Stadtteilzentren intern (Nutzungsmischung und Branchen- und Betriebs-typenmix im Einzelhandel) strukturiert sein, um zukünftigen Anforderungen zu entsprechen?
- Welche Maßnahmen sind geeignet, um die Entwicklung der Leipziger Zentren positiv zu beeinflussen?“ (vgl. Leipzig, STEP Zentren, S. 10)

Die Beantwortung der Fragen im Stadtentwicklungsplan „Zentren“ soll der „Unterstützung einer praxisorientierten Planungs- und Ansiedlungspolitik“ dienen, was sich im einzelnen in den Ansprüchen niederschlägt, damit „gesamtstädtische Abstimmungen zu Einzelhandelsansiedlungen“ erreichen zu können, eine „Vermeidung von Fehlentwicklungen, die zu Lasten der integrierten, urbanen Zentren gehen“ ebenso zu bewirken, wie eine „sinnvolle Funktions- und Aufgabenteilung zwischen den unterschiedlichen Zentren“ und schließlich der „Vermeidung von verödeten Zentrenbereichen“ zu dienen; außerdem soll das „Betreiben einer gezielten Ansiedlungspolitik durch Darstellung der konkreten Situation in den Zentren durch die detaillierten Zentrenpässe“ ermöglicht werden (vgl. Leipzig, BzS 2000:5)

Ohne im einzelnen auf jede der programmatischen, abstrakt-mittelbaren Verwendungsabsichten (vgl. Tabelle 7-8a) eingehen zu können, die in den untersuchten Planungsansätzen nominell geäußert werden, sind die in der folgenden Zusammenschau aufgeführten Intentionen einschlägig (obschon im einzelnen Beispiel der untersuchten Planungsansätze nur selten das vollständige Spektrum angesprochen wird, das in der Zusammenschau über alle Planungsansätze entsteht): In zunächst ganz allgemeiner Hinsicht wird das Einzelhandelszentrenkonzept als ein „räumliches Ordnungskonzept für eine koordinierte Stadtentwicklung“ (Münster, KG 1997:23) angesehen, d.h. es bildet als „räumlich-funktionales Bezugssystem den Entwicklungsrahmen für alle im weiteren Sinne zentrenrelevanten Planungen der Stadt“

(Köln, GFZ 1992:7) und ist daher „Orientierungsrahmen für die entsprechenden Standort- und Infrastrukturplanungen“ (Bremen SEK, S. 59). Es ist gleichermaßen Grundlage für andere Fachplanungen (vgl. Münster, PP 2000:39), als es auch „Rahmenkonzept der künftigen Siedlungsentwicklung und der Bauleitplanung“ (Hildesheim, Sitzungsvorlage Märktekonzept, S. 2) ist - schließlich muß der Einsatz von „Baurecht (...) zur Steuerung der Standortentwicklung des Einzelhandels durch eine fachgerechte Planung abgesichert“ werden (Leipzig, BzS 2000:15). Voraussetzung einer „aktiven Gestaltung über Bebauungspläne“ ist die Existenz einer rahmensetzenden Planung, die durch ihre Vorgaben Garant dafür ist, daß „das Vorgehen (...) und das Ermessen der Kommune weder sachfremd noch willkürlich gehandhabt wird“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 9). Die Erarbeitung von planerischen „Leitlinien für die Entwicklung der Standortstruktur des Einzelhandels“ (Berlin, SEZE, Vorwort) soll „den Planungsträgern eine generelle Orientierungshilfe“ (Hamburg, Leitlinien, S. 2) verschaffen und sie von dem prekären Zwang zur Einzelfallbeurteilung befreien. Es geht darum, eine „Grundlage für die Steuerung der Einzelhandelsentwicklung“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 15) herzustellen und dem dahingehenden Verwaltungshandeln ein tragfähiges Fundament zu geben (vgl. Köln, FKE 1997:3). Dazu bedarf es der Bestimmung branchenspezifischer Entwicklungspotentiale des Einzelhandels sowie der Reflexion der Positionierung der Kommune im regionalen Einzelhandelswettbewerb (vgl. Dortmund, Ratsvorlage, Aug. 99, S. 24), und es müssen „konsistente und plausible Vorstellung über den künftigen Bedarf an Einzelhandelsflächen und ihre Verteilung über die Stadt“ (Erfurt, EEE 90:1) entwickelt werden. In der Regel werden dabei „Zielvorgaben einer zentrenorientierten Einzelhandelsentwicklung“ (Dortmund, Ratsvorlage, Aug. 99, S. 24) formuliert und verfolgt. Dies mündet in der Konstruktion eines Zentrumsystems für den Einzelhandel (vgl. Münster, PP 2000:39) womit für die „städtebaulich verträgliche Entwicklung der Standorte (...) ein perspektivisches Ordnungsraster vorgegeben“ (Hamburg, Leitlinien, S. 2) wird, welches dann „eine mittel- bis langfristige Grundlage für zukünftige Planungsentscheidungen“ (Mannheim, ZKM 1999-1:1) bietet. Bei der Spezifizierung des räumlichen Standortsystems für den Einzelhandel geht es in der Regel nicht nur darum „die langfristigen Ziele zur zukünftigen Gestaltung der Innenstadt“ (Freiburg, Vorwort MZK 94:3) zu berücksichtigen bzw. hier maßgeblich mitzuformulieren, sondern es ist auch „der Ausbau von funktionsfähigen Stadtteilzentren“ (Freiburg, Vorwort MZK 94:3), also die „Stärkung der integrierten Geschäftszentren (...) zur fußläufigen Versorgung der Bevölkerung“ (Augsburg, Konzept 1997:13) als Aufgabe zu bewältigen. Es wird als Aufgabe von Stadtplanung und Wirtschaftsförderung verstanden, „auf räumliche und rechtliche Rahmenbedingungen hinzuwirken, die hinsichtlich der Versorgung und Zentrenverträglichkeit eine optimale Einzelhandelsstruktur sichern“ (Mannheim, ZKM-Beschluß 1998a). Die „Zentrenkonzeption definiert zentrale Versorgungsbereiche unterschiedlicher Hierarchiestufen“ (Mülheim / Ruhr, EHK, S. 100) und wird so zum „Funktionsmodell (...) für die Entwicklung von Einzelhandelsstandorten“ (Münster, KG 97:23). Mit Bedacht regelt dabei die „rahmensetzende Planung (...) die Frage, wo Wettbewerb stattfindet, greift jedoch nicht in ihn ein“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 9).

Neben der Bewältigung von planerischen Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben soll mit Einzelhandelszentrenkonzepten aber auch eine „Orientierungshilfe für die Standortplanung und Investitionsentscheidungen der privaten Wirtschaft“ (Köln, GFZ 1992:90) bewirkt werden, welche an der Herstellung von Planungs- und Investitionssicherheit ein ebensolches Interesse hat, wie Immobilien- und Grundstückseigentümer, Investoren und die Standortkommune selbst (vgl. Würzburg, RK 99:2). Mit einem Einzelhandelszentrenkonzept verfügt eine Stadt über Beurteilungs- und Beratungsgrundlage für Einzelhandelsvorhaben, die bereits

in der Phase der allgemeinen Auskunftserteilung greift und daher antizipierend und aktiv für die Verfolgung der planerischen Zielsetzungen eingesetzt werden kann (vgl. Köln, FKE 1997:18). Umgekehrt entsteht damit aber auch für die restriktive Behandlung von zielabträglichen Vorhaben ein gefestigter Handlungshintergrund. So verfügt die Kommune mit einem Einzelhandelszentrenkonzept über einen „Gesamtrahmen für die Beurteilung von Einzelhandelsvorhaben“ (Mannheim, ZKM 1999-1: Vorwort). Dieser findet einerseits Verwendung als „Grundlage für die entwicklungsplanerische Bewertung und Beurteilung von Bauvorhaben groß- und kleinflächiger Einzelhandelsprojekte“ (Mannheim, ZKM-Beschluß 1998b), und andererseits dient er auch auf der Seite der Bauordnung als Beurteilungsgrundlage für entsprechende Bauanträge (vgl. Köln, GFZ 1992:7). Auch für die Wirtschaftsförderung als weiterem kommunalen Handlungsbereich von hoher Relevanz für den Einzelhandel kann und soll das Einzelhandelszentrenkonzept als Entscheidungsgrundlage über die zu treffenden Maßnahmen herangezogen werden (vgl. Mannheim, ZKM 1999-1:3). Darüber hinaus kann das Einzelhandelszentrenkonzept gegenüber der (Fach-)Öffentlichkeit als passives Koordinierungsinstrument eingesetzt werden, indem durch entsprechende Bekanntmachung der planerischen Entwicklungsabsichten die Aufmerksamkeit wichtiger Akteure auf die betreffenden Standorträume gelenkt wird (vgl. Münster, EB FNP A 1999:167).

In räumlich-instrumenteller Hinsicht müssen mit dem Einzelhandelszentrenkonzept Tabu-Flächen für den großflächigen Einzelhandel mit zentrenrelevanten Sortimenten identifiziert und geschützt werden (vgl. Mülheim / Ruhr, NES, S.2), es muß eine eindeutige Ausweisung der als städtebaulich integriert anzusehenden Standortbereiche vorgenommen werden (vgl. Dortmund, Ratsvorlage, Aug. 99, S. 24), und es müssen die ggf. vorgesehenen nicht-integrierten Entwicklungsbereiche trennscharf benannt werden.

Im Hinblick auf die Zulässigkeitsbeurteilung von Einzelhandelsansiedlungen sowie bezüglich der Auswirkungsprognose für den Plangeber, welche Konsequenzen mit der Schaffung neuer Baurechte verbunden sein können, müssen Beurteilungskriterien entwickelt und fixiert werden, anhand derer die standortlagenspezifische Verträglichkeit von Bauvorhaben und Nutzungen im Sinne der Realisierung stadtverträglicher Einzelhandelsinvestitionen geprüft werden kann (vgl. Köln, FKE 1997:3-4). Dazu gehört insbesondere auch, „Grundsätze für die Ansiedlung zentrenrelevanter und nicht-zentrenrelevanter Sortimente“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 15) zu erlassen und Vereinbarungen über das erlaubte Maß an jeweils zulässigen Randsortimenten zu treffen.

Nicht zuletzt kann die Erstellung eines Einzelhandelszentrenkonzepts ganz pragmatisch als Vollzug entsprechender Anordnungen durch übergeordnete Planungsinstanzen angesehen werden.

Tabelle 7-8a: Nominelle Verwendungsabsicht

<b>Programmatische, abstrakt-mittelbare Verwendungsabsicht (sachlich, institutionell, akteursspezifisch) – Einzelhandelszentrenkonzept „als Mittel, um ...“</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientierungsrahmen für die Siedlungsstrukturplanung und Siedlungsentwicklung (vgl. Bochum, Konzept S.2). „räumliches Ordnungskonzept planerische Grundlage (...) und (...) Bestandteil der Stadtentwicklungsplanung“ (vgl. Bochum, Konzept S.2). „Rahmensetzung und Steuerungsinstrument zukünftiger Fachplanungen, mit dem das Handeln von Politik und Verwaltung so effizient und transparent wie möglich gestaltet werden soll“ (Bremen, SEK, S.8). „Grundsätze für die Stadtentwicklungspolitik“ (Hamburg, Leitlinien, S. 2). Zentrenkonzeption bildet als „räumlich-funktionales Bezugssystem den Entwicklungsrahmen für alle im weiteren Sinne zentrenrelevanten Planungen der Stadt“ (Köln, GFZ 1992:7). „räumliches Ordnungskonzept für eine koordinierte Stadtentwicklung“ (Münster, KG 97:23). Grundlage für andere Fachplanungen (vgl. Münster, PP 2000:39).</li> <li>• „Zentrenkonzept (...) Orientierungsrahmen für die entsprechenden Standort- und Infrastrukturplanungen“ (Bremen SEK, S. 60-61). Ausgangspunkt für konkretisierende Rahmenpläne ausgewählter Standortbereiche (vgl. Dortmund, Ratsvorlage, Aug. 99, S. 24).</li> <li>• „Rahmenkonzept der künftigen Siedlungsentwicklung und der Bauleitplanung“ (Hildesheim, Sitzungsvorlage Märktekonzept / Einleitung, S. 2). „Grundlage und Orientierung für die Bauleitplanung“ (Mannheim, ZKM 1999-1: Vorwort). Einsatz von „Baurecht (...) zur Steuerung der Standortentwicklung des Einzelhandels (muß) durch eine fachgerechte Planung abgesichert“ werden (Leipzig, BzS 2000:15).</li> <li>• Konzept gibt „den Planungsträgern eine generelle Orientierungshilfe“ (Hamburg, Leitlinien, S. 2). Grundlage des Verwaltungshandelns (vgl. Köln, FKE 1997:3). „Grundmuster für einen räumlichen Entwicklungsrahmen der Stadt“ (Cottbus, STEK, Vorwort). „qualitative Leitlinie der städtebaulichen Entwicklung für alle weiteren Planungen“ (Cottbus, STEK, Vorwort). „Schaffung eines gesamtstädtisch orientierten Handlungskonzeptes“ (Hagen, Gutachten, S. 15). „Für ein allgemeines Zentrenkonzept der Stadt Hagen kann das entworfene Einzelhandelszentrenkonzept als ein wesentlicher Bestandteil hinzugezogen werden“ (Hagen, Gutachten, S. 36).</li> <li>• „zusammenhängendes System für die Ansiedlung weiterer Einzelhandelsbetriebe zu entwickeln“ (Augsburg, GMA-Gutachten, S.2). „Leitlinien für die Entwicklung der Standortstruktur des Einzelhandels“ (Berlin, SEZE, Vorwort). „Grundlage für die Steuerung der Einzelhandelsentwicklung“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 15)</li> <li>• Bestimmung branchenspezifischer Entwicklungspotentiale und Positionierung im regionalen Wettbewerb. (vgl. Dortmund, Ratsvorlage, Aug. 99, S. 24).</li> <li>• „konsistente und plausible Vorstellung über den künftigen Bedarf an Einzelhandelsflächen und ihre Verteilung über die Stadt“ (Erfurt, EEE 90:1) „Für die städtebaulich verträgliche Entwicklung der Standorte soll damit ein perspektivisches Ordnungsraster vorgegeben werden“ (Hamburg, Leitlinien, S. 2). „Funktionsmodell auch als konzeptionelle Basis für die Entwicklung von Einzelhandelsstandorten“ (Münster, KG 97:23) „räumliche Entwicklungspotentiale für den Einzelhandel aufzeigen“ (Mannheim, ZKM 1999-1: Vorwort). „die langfristigen Ziele zur zukünftigen Gestaltung der Innenstadt formulieren. Zu diesen Zielen gehört auch der Ausbau von funktionsfähigen Stadtteilzentren“ (Freiburg, Vorwort MZK 94:3). „Stärkung der integrierten Geschäftszentren (...) zur fußläufigen Versorgung der Bevölkerung“ (Augsburg, Konzept 1997:13) „Zielvorgaben einer zentrenorientierten Einzelhandelsentwicklung“ (Dortmund, Ratsvorlage, Aug. 99, S. 24). „Stärkung und Ausbau des polyzentralen Gefüges sicherzustellen“ (Berlin, FNP-Erläuterungsbericht, Entwurf 1993, S. 132).</li> <li>• Realisierung eines „multizentrischen Stadtmodells“ als Grundsatz der „räumlichen Entwicklungsplanung“ (Augsburg, Forum, 2000:39). Konstruktion eines Zentrumsystems für den Einzelhandel (vgl. Münster, PP 2000:39). „räumliches Zentrenkonzept (...) eine mittel- bis langfristige Grundlage für zukünftige Planungsentscheidungen“ (Mannheim, ZKM 1999-1:1). „Ableitung eines Zentrenkonzeptes (...) der verschiedenen Einzelhandelsstandorte der Stadt“ (Dortmund, Ratsvorlage v. Aug. 99, S.7). „Zentrenkonzeption definiert zentrale Versorgungsbereiche unterschiedlicher Hierarchiestufen“ (Mülheim / Ruhr, EHK, S. 100).</li> <li>• „Orientierungshilfe für die Standortplanung und Investitionsentscheidungen der privaten Wirtschaft“ (Köln, GFZ 1992:90). Beurteilungs- und Beratungsgrundlage für Einzelhandelsvorhaben, die bereits in der Phase der allgemeinen Auskunftserteilung greifen soll (vgl. Köln, FKE 1997:18). Herstellung von Planungs- und Investitionssicherheit für Investoren, Grundstückseigentümer, Einzelhändler (Würzburg, RK 99:2). „Planungs- und Investitionssicherheit für den Einzelhandel schaffen“ (Mannheim, ZKM 1999-1: Vorwort). Schaffung verlässlicher Rahmenbedingungen für interessierte Betreiber und Investoren. (Münster, PP 2000:39).</li> <li>• „Gesamtrahmen für die Beurteilung von Einzelhandelsvorhaben“ (Mannheim, ZKM 1999-1: Vorwort). „Grundlage für die entwicklungsplanerische Bewertung und Beurteilung von Bauvorhaben groß- und kleinflächiger Einzelhandelsprojekte“ (Mannheim, ZKM-Beschluß 1998b). Einzelhandelszentrenkonzept als „Beurteilungsgrundlage (für) zukünftige Ansiedlungsbegehren“ (Hagen, Gutachten, S. 36). Beurteilungsgrundlage für die Verwaltung (vgl. Dortmund, Ratsvorlage, Aug. 99, S. 24). Gewinn von Orientierungshilfe zur Beurteilung privater Investitionsvorhaben (vgl. Münster, PP 2000:39).</li> <li>• Zentrenkonzeption ist Beurteilungsgrundlage für Bauanträge für Einzelhandelsvorhaben (vgl. Köln, GFZ 1992:7). „Genehmigungen nicht von der Zufälligkeit der an den Markt kommenden Grundstücke abhängig zu machen“ (Augsburg, GMA-Gutachten, S.2).</li> <li>• „Entscheidungsgrundlage für Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung“ (Mannheim, ZKM 1999-1:3).</li> <li>• Tabu-Flächen für den großflächigen Einzelhandel mit zentrenrelevanten Sortimenten identifizieren und schützen (Mülheim / Ruhr, NES, S.2).</li> <li>• Eindeutige Ausweisung integrierter Standorte (vgl. Dortmund, Ratsvorlage, Aug. 99, S. 24).</li> <li>• Schaffung von Beurteilungskriterien und Standortvorschlägen zur Realisierung stadtverträglicher Einzelhandelsinvestitionen (vgl. Köln, FKE 1997:3-4).</li> <li>• „Grundsätze für die Ansiedlung zentrenrelevanter und nicht-zentrenrelevanter Sortimente“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S.15).</li> <li>• passives Koordinierungsinstrument, indem die Aufmerksamkeit wichtiger Akteure auf die betreffenden Standorträume gelenkt wird (Münster, EB FNP A:167).</li> <li>• „eng an die Zielvorgaben des Einzelhandelserlasses NRW angelegten Entwicklungsrahmen“ (Dortmund, Ratsvorlage, Aug. 99, S. 24). Entsprechung der Aufforderung des Einzelhandelserlasses Nordrhein-Westfalen (vgl. Köln, FKE 1997:4).</li> </ul>

Quelle: Eigene Erhebung.

Faßt man dies zusammen, so liegt - bei durchaus unterschiedlichen Konstellationen im einzelnen Fallbeispiel (vgl. Tabelle 7-8a) - die nominelle Verwendungsabsicht und der Anspruch der untersuchten Planungsansätze darin,

- für den Sachbereich „Einzelhandel und Versorgung“ eine Arbeits-, Beurteilungs- und Entscheidungsgrundlage für die Verwaltung zu schaffen,
- ein Koordinierungsinstrument zu erhalten, das gegenüber bestehenden Fach- und Querschnittsplanungen eine Integrationsleistung vollbringt und in seinen Zielen und Inhalten diesen gegenüber selbst Berücksichtigung verlangt,
- eine Entwicklungskontrolle und räumliche Steuerung der örtlichen Einzelhandelsentwicklung vorzunehmen,
- über ein Entwicklungsleitbild für den örtlichen Einzelhandel zu verfügen, das räumliche und sachlich-quantitative wie auch sachlich-qualitative Aspekte berücksichtigt, somit
- eine Grundlage zur Entwicklung der städtischen Zentren sowie des örtlichen Einzelhandelsstandortsystems zu schaffen, wobei eine gegenseitige sachliche Verschränkung besteht. Beides wird in einem räumlichen Zentralsystem integriert.
- dieses Entwicklungsleitbild in einem Zentralsystem zu konkretisieren, das sowohl eher einzelhandelsspezifisch ausfallen, als auch eher querschnittsorientiert-integrierend im Sinne eines allgemeinen Siedlungsstrukturmodells angelegt sein kann,
- eine stringente stadtentwicklungspolitische, bauplanungsrechtliche und bauordnungsrechtliche Beurteilung von Ansiedlungsvorhaben des Einzelhandels zu ermöglichen,
- die Voraussetzungen für die Erarbeitung und Anwendung eines allgemeingültigen Bewertungsrasters zu schaffen, welche Bereiche der Gemeinde für die Bereitstellung weiterer Baurechte für den Einzelhandel geeignet sind und in welchen Bereichen eventuell bestehende Baurechte zurückgenommen werden müssen,
- in den Besitz einer rahmensetzenden Planung als Voraussetzung der planvoll-systematischen Ergreifung und Koordination notwendiger rechtsförmlicher Steuerungsmaßnahmen zu gelangen,
- eine Erhöhung der von den privaten Akteuren und Investoren wahrgenommenen Planungs- und Investitionssicherheit in der betreffenden Kommune zu erreichen und so das örtliche Investitionsklima zu verbessern,
- eine aktive Planung und Beratung von ansiedlungsinteressierten Einzelhandelsunternehmen vornehmen zu können, und
- ggf. nicht zuletzt die Umsetzung und Erfüllung von Vorgaben übergeordneter Planungsinstanzen (Landesplanung, Regionalplanung) zu bewerkstelligen.

## 7.4 Zielsetzungen

Nachdem mit dem vorangegangenen Abschnitt viele Gründe der Kommunen wiedergegeben wurden, warum sie über ein Einzelhandelszentrenkonzept verfügen wollen, geht es im folgenden darum, festzustellen welche Zielsetzungen im einzelnen mit den Planungsansätzen verfolgt werden. Dabei ist jedoch nicht von der Vorstellung auszugehen, daß die Städte in den untersuchten Planwerken zusammengefaßte detaillierte und strukturierte Zielsysteme aufgestellt hätten. Dies ist in keinem Beispiel der Fall gewesen. Vielmehr mußten die Zielsetzungen jeweils aus Einzelaussagen filtrierte werden, die dispers in den Planwerken getroffen werden. In die nachfolgende Analyse sind dabei ausschließlich die explizit formulierten Zielsetzungen eingegangen, auf möglicherweise von den Städten intendierte Ziele, die tatsächlich jedoch unausgesprochen blieben, wurde nicht geschlossen.

### 7.4.1 Nominell verlaubte Oberziele

Zunächst wurde untersucht, welche Oberziele nach den Aussagen, die in den Einzelhandelszentrenkonzepten der Kommunen getroffen wurden, verfolgt werden. Auch wenn die Spannbreite der angegebenen Oberziele unterschiedlich ausfällt und die Zielprofile nicht deckungsgleich sind, so besteht jedoch im Kern der raumbezogenen Aussagen eine weitgehende Übereinstimmung, ohne daß hier die einzelnen aus Tabelle 7-9 ersichtlichen Profile erörtert werden sollen<sup>1</sup>. In der Gesamtschau fällt ins Auge, daß die Untersuchungsgemeinden fast ausnahmslos die „Erhaltung bzw. Schaffung einer multizentrischen Struktur bzw. der städtebaulich funktionalen Gliederung“ (23 Städte) als Oberziel formulieren und eine „Räumliche Bindung der Einzelhandelsfunktion an die Zentren“ (20 Städte) anstrengen. So will auch die weit überwiegende Anzahl von Kommunen (22 Städte) ausdrücklich eine „Flächendeckende Sicherstellung der Nahversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs bzw. der wohnungsnahen Grundversorgung“ erreichen. Andererseits wird auch das Oberziel der „Erhaltung bzw. Schaffung der Bedeutung, Attraktivität und Angebotsvielfalt der City / Wahrung von Besatzintensität, Nutzungsvielfalt, Identität, Urbanität“ von fast genauso vielen Städten (21) *expressis verbis* genannt. Als Instrumentalziele mit räumlichem Bezug wurde von einer ganzen Reihe Städte (9) angegeben, eine „(Begrenzte) Etablierung von (Sondergebiets-)Standorten für Betriebe mit nicht-zentrenrelevanten Warensortimenten (auch in nicht-integrierter Lage)“ zuzulassen bzw. aktiv zu betreiben. Ähnliches gilt für das Oberziel „Sicherung von Gewerbe- und Industrieflächen zu angemessenen Preisen / Vorrang für Handwerk und produzierendes Gewerbe bzw. emittierende Betriebe“ (8 Städte). Daneben stellen in fast gleicher Größenordnung Städte (9) auf eine „Verkehrsvermeidung / Verkehrsminimierung“ ab; teils wollen sie darüber hinaus explizit die „Implementierung einer ‚Stadt der kurzen Wege‘ als Ziel einer sozialen und ökologischen Stadtentwicklung“ verfolgen (5 Städte).

Weitere Oberziele, die von den Städten in ihren Planwerken zur räumlichen Einzelhandelssteuerung ausdrücklich angesprochen wurden, waren die „Optimale Nutzung öffentlicher (Verkehrs-)Infrastruktur“ (6 Städte) sowie die „Erhaltung / Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen“, die „Förderung des mittelständischen Einzelhandels“, die „Förderung der Ansiedlung moderner Betriebstypen“, die „Förderung des preiswerten Einkaufs“ und schließlich die „Dämpfung der Einzelhandelsmieten“ (jeweils von weniger als 5 Städten genannt).

---

<sup>1</sup> Generell gilt, daß die Nichtbenennung eines bestimmten Oberziels nicht zwangsläufig bedeutet, daß dieses nicht implizit von dem betreffenden Planungsansatz mitberücksichtigt würde oder innerhalb dessen nicht als Einzelziel benannt und verfolgt wird. Keiner der untersuchten Planungsansätze verfügt über ein expliziertes, stringentes Zielsystem, welches methodischen Anforderungen standhalten könnte. Vielmehr beinhalten die Planungsansätze eher gesammelt dargestellte, sich unmittelbar aus planungspraktischen Zusammenhängen ergebende Zielsetzungen, ohne daß deren Kompatibilität oder logische Interaktionsstruktur näher thematisiert und ein hierarchisches Zielsystem gebildet wird.

**Tabelle 7-9: Nominell verlaubtarte Oberziele**

Oberziele	Aug	Ber	Bo	Brau	Bre	Cot	Do	Eft	FaM	Fbg	Hag	Hbg	Hil	Kar	Kiel	Köln	Lpzg	Lud	Mag	Man	Mül	Mün	Rost	Wit	Wür
Erhalt / Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Förderung des mittelständischen Einzelhandels	--	X	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Förderung der Ansiedlung moderner Betriebstypen	--	--	--	--	X	--	X	--	--	X	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Förderung des preiswerten Einkaufs	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Dämpfung der Einzelhandelsmieten	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Optimale Nutzung öffentlicher (Verkehrs-)Infrastruktur	--	X	X	--	--	X	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	X	--	--	X	--
Erhaltung bzw. Schaffung einer multizentrischen Struktur / der städtebaulich funktionalen Gliederung / von leistungsfähigen Nebenzentren / städtebauliche strukturelle Fehlentwicklungen vermeiden	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	--	X	X	X	X	--	X	X	X	X	X	X	X
Flächendeckende Sicherstellung der Nahversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs bzw. der wohnungsnah Grundversorgung	--	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	--	X	X	--	X	X	X	X	X	X	X
Stärkung der Funktion als Ober- bzw. Mittelzentrum der Region / Konsolidierung oder Stärkung der Einzelhandelszentralität	X	X	--	X	X	--	X	--	X	X	--	X	X	X	X	X	X	X	--	--	--	X	--	--	X
Erhaltung bzw. Schaffung der Bedeutung, Attraktivität und Angebotsvielfalt der City / Wahrung von Besatzintensität, Nutzungsvielfalt, Identität, Urbanität	X	X	--	X	--	X	X	X	X	X	X	X	X	--	X	X	X	X	X	X	X	--	X	X	X
Räumliche Bindung der Einzelhandelsfunktion an die Zentren	X	X	X	--	X	X	X	X	--	X	X	X	--	X	X	X	X	--	X	X	X	X	--	X	X
(Begrenzte) Etablierung von (Sondergebiets-)Standorten für Betriebe mit nicht-zentrenrelevanten Warensortimenten (auch in nicht-integrierter Lage)	X	--	--	--	X	--	X	--	X	--	--	--	X	--	X	X	--	X	--	X	--	--	--	--	--
Sicherung von Gewerbe- und Industrieflächen zu angemessenen Preisen / Vorrang für Handwerk und produzierendes Gewerbe bzw. emittierende Betriebe	--	X	--	X	--	--	--	--	--	X	--	X	--	--	--	X	--	--	--	X	--	--	--	X	X
Verkehrsvermeidung / -minimierung	--	--	--	--	--	--	--	X	--	X	--	X	--	X	--	X	X	--	--	--	X	X	--	X	--
Implementierung einer „Stadt der kurzen Wege“ als Ziel einer sozialen und ökologischen Stadtentwicklung	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	X	--	X	--

Quelle: Eigene Erhebung. Anmerkungen: Angaben Rostock nach mündl. Auskunft.

Im wesentlichen entsprechen damit die Oberziele der Fallbeispielstädte, die in der Plananalyse vorgefunden wurden, den in der Literatur angeführten Zielsetzungen (vgl. Kapitel 6.4) von Einzelhandelszentrenkonzepten. In sehr klar strukturierter Art und Weise wurden die Oberziele im Fallbeispiel Berlins geäußert, indem sie in Form von acht „Leitsätzen für die Zentren- und Einzelhandelsentwicklung“ übersichtlich zusammengefaßt in dem betreffenden Planwerk benannt werden. Im einzelnen lauten sie: 1. Polyzentrale Struktur und Stärkung der Zentren; 2. zentrenbildende Funktion des Einzelhandels gezielt zur Revitalisierung und Neuschaffung von zentralen Lagen einsetzen; 3. Cityzentren aufwerten; 4. Sicherung der wohnungsnahen Versorgung; 5. neue Zentren in Siedlungskörper und ÖPNV-Netze integrieren; 6. Ausbau der Zentren zeitlich ausgewogen betreiben; 7. keine Kaufkraft aus Brandenburg abziehen; 8. zukünftig anstehende Ansiedlungen von großflächigem Einzelhandel dürfen die vorgesehene Versorgungs- und Zentrenstruktur nicht gefährden (vgl. Berlin, FNP-Erläuterung 1993:132 bzw. Berlin, FNP 1994:20).

In den Einzelhandelszentrenkonzepten und artverwandten Planungsansätzen der Untersuchungsgemeinden konnten eine ganze Reihe weiterer Einzelziele vorgefunden werden, die entweder als Teilzeile zur Konkretisierung der formulierten Oberziele zu werten waren oder aber, ganz außerhalb der Systematik eines stringenten Zielsystems stehend, neben den Oberzielen geäußert wurden, ohne daß ihnen dabei allerdings die gleiche Bedeutung zugemessen wurde. In den folgenden Abschnitten werden diese Teil- und Nebenziele dargestellt.

#### **7.4.2 Zielsetzung des Nicht-Eingriffs in den Wettbewerb der Unternehmen**

Um sich von vornherein des Verdachtes eines unzulässigen Eingriffs in den sozialmarktwirtschaftlichen Wettbewerb des Einzelhandels zu entziehen, hielten es einige Städte (Dortmund, Freiburg, Leipzig, Mannheim, Witten) für angebracht, im Sinne einer Zielsetzung darauf hinzuweisen, daß sie Konkurrenzschutz bestimmter Betriebe oder Betriebstypen kategorisch ablehnen und mit den intendierten Planungsmaßnahmen keinen Eingriff in den Wettbewerb verfolgen. Vielmehr werde lediglich eine Festlegung der Standortbereiche vorgenommen, an denen der Wettbewerb ausgetragen werden kann. Da es zu diesem Punkt immer wieder zu Mißverständnissen und zu Vorwürfen vor allem seitens der privaten Wirtschaftsakteure kommt, erscheint es sehr sinnvoll, dieses Thema in einem Einzelhandelskonzept offensiv aufzugreifen und argumentativ zu behandeln. Nicht zuletzt sollen Einzelhandelszentrenkonzepte auch die Aufgabe der Information und der Akzeptanzbildung in den Kreisen der investitionsmaßgeblichen Einzelhandelsakteure erfüllen. In den vorgefundenen Beispielen geschieht dies jedoch nicht in einem ausreichenden Maße, denn die Ausführungen bleiben überwiegend deklamatorisch, wie etwa in den Beispielen von Mannheim und Dortmund:

„Aufgabe von Stadtplanung und Wirtschaftsförderung ist es dabei nicht, den Prozeß des Strukturwandels zu steuern oder gar in den Wettbewerb einzugreifen, sondern auf angemessene räumliche und rechtliche Rahmenbedingungen hinzuwirken, innerhalb welcher der Strukturwandel stattfinden kann.“ (Mannheim, ZKM-Beschluß 1998b).

„Das gesamtstädtische Einzelhandelskonzept will bestehende Betriebe nicht vor Wettbewerb und Konkurrenz schützen. Beschränkungen von Angebotssegmenten an bestimmten Standorten haben allein städtebauliche Zielsetzungen“ (Dortmund, Ratsvorlage, Aug. 99, S. 10).



Ausführungen, die vertieft auf die materiellen und rechtlichen Hintergründe eingehen, erscheinen angebracht. Daß der Verdacht des Eingriffs in den Wettbewerb und der Bevorzugung bestimmter Einzelhandelsangebotsformen - in der Regel wird von den Kritikern ein unzulässiger Schutz der traditionellen, mittelständischen Einzelhandelsbetriebe unterstellt - vollständig ausgeräumt werden kann und die planerische Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung in den Schranken der Gesetze legitim ist, wurde bereits in Kapitel 2.2.2 gezeigt. Zusätzlich wird eine Kommune einen derartig gegen sie geäußerten Verdacht um so leichter entkräften können, wie sie neben ihren restriktiven Maßnahmen auch eine Angebotsplanung betreibt, in welcher sie Ansiedlungsmöglichkeiten für alle zulässigen Einzelhandelsbetriebsformen aufzeigt, so wie dies exemplarisch im Beispiel des Freiburger Zentren- und Märktekonzepts verwirklicht wird: Das Märkte- und Zentrenkonzept „ist aber nicht protektionistische Interessenpolitik zugunsten des bereits etablierten Handels und darf Konkurrenz vor Ort nicht unterbinden. Deshalb ist wichtig, daß nach der erste Stufe im Sinne eines ‚Negativkataloges‘ nunmehr die zweite Stufe im Sinne eines ‚Positivkataloges‘ greifen muß, um ausreichend Spielraum für Investitionen des Handels an den hierfür strukturell geeigneten Orten zu ermöglichen“ (Freiburg, Vorwort MZK 1994:2).

### 7.4.3 Einzelziel Angebotsquantität

In immerhin gut der Hälfte (13) der untersuchten Planwerke wird von den Kommunen eine quantitative Einzelhandels-Ausstattungsgröße als Einzelziel genannt, welche innerhalb des Planungshorizonts verwirklicht werden soll (vgl. Tabelle 7-10 und auch Tabelle 7-25; im Gegensatz zur Darstellung der Tabelle 7-25 wurden in Tabelle 7-10 nur Aussagen berücksichtigt, die nachweislich die ureigene kommunale Planungsabsicht betreffen und nicht etwaige vorgelagerte gutachterliche Empfehlungen, von denen nicht gesichert feststellbar war, inwieweit die Städte sich diese tatsächlich zueigen machen). Teils handelt es sich bei den angegebenen Ausstattungs-Zielgrößen um den Erhalt des Status Quo, teils handelt es sich um Expansionsziele. Es werden unterschiedliche Bezugsgrößen herangezogen, indem entweder reaktive Besatzzahlen (Zielgröße in qm Verkaufsfläche pro Einwohner) angewandt werden (Cottbus, Erfurt), oder absolute Besatzzahlen (Zielgröße totale Verkaufsfläche in qm) genannt werden (Rostock). Teils wird auch lediglich ein angestrebter Expansionspielraum (zusätzliche Verkaufsfläche im Zielhorizont) angegeben (Augsburg, Berlin, Bremen, Dortmund, Freiburg, Hagen, Magdeburg, Würzburg) oder ohne jede Zahlenangabe lediglich unspezifisch auf einen angestrebten Bestandserhalt hingewiesen (Bochum, Leipzig).

Freilich liegen den Planungsansätzen weit häufiger Einzelhandelsgutachten zugrunde, in welchen in der Regel dezidierte (sortimentsspezifische) Untersuchungen zu noch bestehenden Flächenzusatzbedarfen unternommen werden (vgl. Tabelle 7-25); im vorliegenden Zusammenhang kam es jedoch darauf an, nicht die Gutachterempfehlung, sondern den tatsächlich schriftlich manifestierten politischen bzw. planerischen Willen zu erfassen, weswegen nur die Aussagen in den Einzelhandelszentrenkonzepten selbst berücksichtigt wurden.

Eine tiefergehende materiell-inhaltliche Bewertung (Berechtigung, mögliche Folgen, regionale Sinnhaftigkeit usw.) der bestehenden (vgl. Tabelle 7-4) und der angestrebten Verkaufsflächenausstattung der für die Untersuchung ausgewählten Städte muß an dieser Stelle unterbleiben (vgl. auch Kapitel 7.5.6.3; Tabelle 7-25). Hier soll die Feststellung genügen, daß in den Kommunen offensichtlich ganz unterschiedliche Maßstäbe für die Festlegung der Verkaufsflächenausstattungs-Zielgröße Anwendung finden. In dem quantitativen Umfang des angestrebten Flächenzusatzbedarfs kommt das herrschende Selbstverständnis

zum Ausdruck, das sich teilweise in einer forcierten Angebotsplanung konkretisiert (vgl. auch Tabelle 7-8). In Bremen werden z.B. nicht weniger als 226.000 qm zusätzliche (!) Verkaufsfläche bis zum Jahr 2008 angestrebt.

Interessant erscheint jedoch, daß einige wenige Städte sehr genaue Vorstellungen über die räumliche und sortimentsspezifische Verkaufsflächenaufteilung im Planungshorizont entwickeln oder diese entsprechend aus den Gutachten übernehmen. Cottbus gibt dafür ein Beispiel: Nach Aussagen des Stadtentwicklungskonzepts 2010 soll Cottbus in jenem Jahr über 192.000 qm Einzelhandelsverkaufsfläche bzw. einen Verkaufsflächenbesatz von 1,4 qm/EW verfügen, was als „verträgliche Zielgröße“ angesehen wird (Cottbus STEK, S. 49-50). Diese Zielgröße wird dann unter Hinweis auf die „Sicherung einer ausgewogenen Branchenstruktur“ sortimentsspezifisch dergestalt umgebrochen: Es ist der „Flächenbedarf nach Branchengruppen folgendermaßen zu entwickeln: periodischer Bedarf 54.000 qm; aperiodischer Bedarf 138.000 qm, davon ‚Textil, Bekleidung‘ u.ä. 45.000 qm, ‚Einrichtungsgegenstände‘ 43.000 qm, ‚Bau- und Gartenmarkt‘ 23.000 qm, ‚Sonstige Waren‘ 27.000 qm“ (Cottbus STEK, S. 49).

Mit Bremen liegt ein Beispiel vor, bei dem im betreffenden Planwerk ein Umsatzziel formuliert wird: Dort wird festgehalten, daß „der Umsatzzuwachs im Einzelhandel um 2,5 % p.a., d.h. um 45 % in 15 Jahren steigen“ muß, um „die Entwicklung Bremens gemäß dem Sanierungsziel wieder an die Entwicklung der Bundesrepublik anzukoppeln und Bremen wieder in die Rolle eines regional ausstrahlenden Oberzentrums zu bringen“ (Bremen, SEK, S. 62). Dies erfordert aus Bremer Sicht ein Verkaufsflächenzusatzpotential von 225.000 qm bis zum Jahr 2008/10. Im Zentrenkonzept wird bereits dessen grobe räumliche Aufteilung vorgenommen: Danach sollen 60.000 qm Verkaufsfläche in der Innenstadt entstehen, 100.000 qm im Mittelzentrum Vegesack sowie in den Nebenzentren, und 65.000 qm werden für die Einzelhandelsentwicklung für „verkehrsgünstige und gleichzeitig integrierte Lagen“ vorgesehen (vgl. Bremen, SEK-Beschluß, S. 82). Gleichfalls weiß man bereits heute, daß 153.000 qm des ausgemachten Verkaufsflächenzusatzpotentials von 225.000 qm auf Betriebe des großflächigen Einzelhandels entfallen sollen, und dieses von Einzelhandelsgroßbetrieben getragene Verkaufsflächenvolumen wiederum zu 93.000 qm in Zentren verortet werden soll, während die verbleibenden 70.000 qm in Standorten außerhalb der Zentren angesiedelt werden (vgl. Bremen, SEK-Beschluß, S. 82). Insofern werden im Bremer Einzelhandelsplanungsansatz konkrete quantitative Ziele bezüglich der zukünftigen räumlichen Verteilung des Einzelhandels auf die Zentren und damit für die Zentrenstruktur getroffen.

Solche normativen Aussagen der anteilmäßigen Zuordnung des Einzelhandelsbesatzes auf einzelne Zentren- oder Standortkategorien innerhalb eines existierenden planerischen Zentrensystems werden auch in den Planwerken von Cottbus und Erfurt vorgenommen. Während in Cottbus eine Aussage zur Verteilung des bis 2010 möglichen Flächenzuwachses getroffen wird, wird im Erfurter Beispiel auf den Gesamtbestand abgestellt. Das „Räumliche Konzept des Einzelhandels / Zentrenmodell“ innerhalb des Stadtentwicklungskonzepts „Cottbus 2010“ sieht vor - orientiert an einer „polyzentralen Struktur“ - 40 % der zusätzlichen Verkaufsfläche auf die Innenstadt, 30 % auf die „Stadtbezirke Ost, Süd, West und Nord“ sowie 30 % auf „periphere Einkaufszentren und Fachmärkte“ zu verteilen (vgl. Cottbus, STEK, S. 49-50).

**Tabelle 7-10: Einzelziel Angebotsquantität**

Einzelziele Angebotsquantität	Aug	Ber	Bo	Brau	Bre	Cot	Do	Eft	FaM	Fbg	Hag	Hbg	Hil	Kar	Kiel	Köln	Lpzg	Lud	Mag	Man	Mül	Mün	Rost	Wit	Wür
Relative Besatzzahl angegeben (Zielgröße in qm Vkf/EW)	--	--	--	--	--	1,4	--	1,7	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Absolute Besatzzahl angegeben (Zielgröße Vkf in 1.000 qm)	--	--	--	--	--	192	--	250	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	360	--	--
Expansionsspielraum angegeben (Vkf in 1.000 qm; oder unspezifisch)	94	1.400	--	--	226	--	50 (i.d. City)	--	--	54	--	--	--	--	--	--	--	--	50-60 (City)	--	--	--	--	--	55-63
Bestandserhalt (Angabe unspezifisch)	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--

Quelle: Eigene Erhebung.

**Tabelle 7-11: Räumliche Einzelziele – Aussagen für spezifische Raum- und Standorttypen**

Räumliche Einzelziele – Aussagen für Raum- bzw. Standorttypen	Aug	Ber	Bo	Brau	Bre	Cot	Do	Eft	FaM	Fbg	Hag	Hbg	Hil	Kar	Kiel	Köln	Lpzg	Lud	Mag	Man	Mül	Mün	Rost	Wit	Wür
Einzelhandelseinrichtungen auf City konzentrieren, Stärkung des dortigen Angebots, ggf. City-Erweiterung	X	X	X	--	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Einzelhandelsentwicklung auf städtebaulich integrierte Subzentren lenken (Stadtbezirkszentren, Stadtteilzentren, Ortsteilzentren usw.) / Neu- und Weiterentwicklung der Nebenzentren im Sinne eines multizentrischen räumlich-funktionalen Siedlungsstrukturmodells	X	X	X	--	X	X	--	--	X	X	X	X	--	X	X	X	X	--	X	X	X	X	X	X	X
Gezielte Erweiterung der integrierten Zentren, um Flächenengpässe für zentrenrelevante Angebote zu beseitigen	X	--	--	--	X	--	--	--	X	X	--	X	--	X	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Weiterentwicklung bzw. Neuausweisung von Entwicklungsbereichen für großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nicht-zentrenrelevantem Warensortiment	X	--	--	X	X	--	X	--	X	--	--	--	X	--	X	--	--	X	--	--	--	X	--	--	--
Einzelhandelseinrichtungen auf Wohngebiete konzentrieren	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Ziel- und Maßnahmenkataloge für einzelne Stadtbereiche (Stadtteile, Standortbereiche) aufgestellt	X	--	X	--	X	--	X	--	X	--	--	--	--	X	--	--	X	X	--	--	--	X	--	--	--

Quelle: Eigene Erhebung.

Nach dem in Erfurt für die zukünftige räumliche Einzelhandelsstruktur angestrebten Zielzustand „verteilt sich die Verkaufsfläche in der Gesamtstadt zu etwa 50 bis 60 % auf die Innenstadt, zu etwa 15 % auf die nicht integrierten Standorte und zu etwa 25 bis 35 % auf die übrige Stadt“ (Erfurt, EEE 1990, S. 14). Hier geht es weniger um die Verteilung erwarteten zusätzlichen quantitativen Wachstums, als um räumliche Umorientierungen des Angebots im Saldo des An- und Absiedlungsprozesses der Einzelhandelsbetriebe.

Insgesamt spricht aus den vorgestellten Fallbeispielen ein hohes Maß an Zuversicht der verantwortlichen Planer und Stadtpolitiker, die für den Einzelhandel intendierte raum- und zentrenstrukturelle Standortzuordnung herbeiführen zu können, respektive auf den konkreten Prozeß der Einzelhandelsentwicklung im Sinne der räumlichen Zielsetzungen in erheblichem Maße steuernd einwirken zu können. Welche Instrumente dazu zur Verfügung stehen und ob und wie diese von den Kommunen eingesetzt werden, wird an späterer Stelle diskutiert.

Zunächst soll im folgenden Abschnitt ein Überblick gegeben werden, welche weiteren räumlichen Einzelziele in anderen Untersuchungsstädten existieren.

#### **7.4.4 Nominelle räumliche Einzelziele**

Um das von fast allen Fallbeispielstädten angegebene Oberziel der „Erhaltung bzw. Schaffung einer multizentrischen Struktur“ sowie dasjenige der „Räumlichen Bindung der Einzelhandelsfunktion an die Zentren“ näher zu spezifizieren, beschreiben die Untersuchungsstädte in ihren Einzelhandelszentrenkonzepten bzw. artverwandten Planwerken in der Regel weitere räumliche Einzelziele. Sie treffen Zielaussagen für spezifische Raum- und Standorttypen, wie dies Tabelle 7-11 zum Ausdruck bringt. Darin, daß Einzelhandelseinrichtungen in der City konzentriert werden sollen und das dortige Angebot zu stärken ist, wozu ggf. auch eine City-Erweiterung in Frage kommt, sind sich die Untersuchungsstädte (24) fast ausnahmslos einig. Gleiches gilt für das Ziel, die sonstige Einzelhandelsentwicklung auf städtebaulich integrierte Subzentren (etwa „Stadtbezirkszentren“, „Stadtteilzentren“, „Ortsteilzentren“ o.ä.) zu lenken und damit der Neu- und Weiterentwicklung von Nebenzentren als Tragwerk eines angestrebten allgemeinen multizentrischen räumlich-funktionalen Siedlungsstrukturmodells zu dienen (20 Städte). In einigen Fällen (7 Städte) wird als ergänzendes Ziel explizit eine gezielte räumliche Erweiterung der integrierten Zentren angestrebt, um Flächenengpässe für zentrenrelevante Einzelhandelsangebote zu beseitigen. Zu diesen Flächenengpässen kommt es, da solchen Betrieben die Ansiedlung an nicht-integrierten Standorten versagt werden soll, gleichzeitig aber innerhalb der Zentren nach existierendem Zuschnitt im Normalfall aufgrund des gegebenen dichten Geschäftsbesatzes, wegen der vorhandenen eher kleinteiligen Baustruktur historisch gewachsener Stadt- und Vorortkerne sowie aufgrund des hohen Miet- und Bodenpreisniveaus kaum Ansiedlungsmöglichkeiten für (bestimmte) großflächige Einzelhandelsbetriebstypen bestehen. Beispielsweise in Freiburg mußte „festgestellt werden, daß in diesen Zentren zur Zeit nur sehr wenige Baulücken oder Nachverdichtungsmöglichkeiten bestehen. Allerdings gibt es mehrere Baulücken am Rand dieser Zentren“, so daß vorgeschlagen wird, in diese Richtung „die zentralen Bereiche gezielt zu erweitern“ (Freiburg MZK 94:12).

Jedoch wird auf der Einzelzielebene auch die Erkenntnis der Städte (9 Fälle) formuliert, daß nicht jedweder großflächige Einzelhandel zwangsweise innerhalb der Zentren oder in Zentrenenerweiterungsgebieten verortet werden muß. Diese Städte sehen für großflächige

Einzelhandelsbetriebe, welche im wesentlichen nicht-zentrenrelevante Warensortimente führen, auch die Neuausweisung oder Vergrößerung von städtebaulich nicht-integriert liegenden Entwicklungsbereichen<sup>2</sup> (hoher Verkehrsgunst) vor.

Die Begründung für die auf Zentren bzw. integrierte Standortlagen ausgerichtete räumliche Einzelhandelsentwicklung erfolgt in allen untersuchten Planungsansätzen in einer ähnlichen Argumentation. Als exemplarisch dafür können die Beispiele Münsters oder Hamburgs wiedergegeben werden:

„Die in Münster vorhandenen und weiter zu entwickelnden Zentren sollen vor allem eine dauerhafte Versorgungsstruktur in der Stadt gewährleisten, in der die Kunden und Verbraucher ein vielfältiges und attraktives Versorgungs- und Dienstleistungsangebot bei geringem Zeit- und Wegeaufwand wahrnehmen können sollen. Da die Funktionsfähigkeit der Zentren wesentlich vom privaten Einzelhandel abhängt, sind die Zentren vor allem auch Standorte für die Erweiterung oder Neuansiedlung von Einzelhandelsbetrieben“ (Münster, EB FNP A 1999:51).

„Die historisch gewachsene sowie planmäßig ausgebaute polyzentrale Struktur der Stadt für die Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft mit Gütern und Dienstleistungen erfüllt die ihr zugewiesenen Funktionen. Das System der Zentralen Orte soll deshalb erhalten und ausgebaut werden. Zentren bilden für die Wohnbevölkerung wichtige Orientierungs- und Identifikationsmerkmale, die besonderer Pflege bedürfen. Von den zentrenbildenden Funktionen kommt (...) dem Einzelhandel besondere Bedeutung zu. Ihm sind die erforderlichen Entfaltungsmöglichkeiten einzuräumen“ (Hamburg, EB 1997:8). „Das System der zentralen Standorte hat sich für die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit Gütern und Dienstleistungen (...) bewährt. Es soll erhalten und weiterentwickelt werden. Vorhandene Zentren sind im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten zu stärken und - wo erforderlich - zu erweitern“ (Hamburg, EB 1997:62).

Die Äußerung von hoch abstrahierenden räumlichen Einzelzielen, wie sie in den untersuchten Beispielfällen vorgefunden wurde, ist alleine noch kein Garant dafür, daß in und mit dem Einzelhandelszentrenkonzept keine anderen, dem zuwiderlaufende Ziele oder Maßnahmen verfolgt würden. Teilweise erscheinen die Einzelhandelszentrenkonzepte in ihren Zielsetzungen durchaus nicht widerspruchsfrei, insbesondere nicht im Hinblick auf einen gewissen grundsätzlichen Dualismus zwischen Ordnungs- und Wachstumszielen (vgl. Tabelle 7-11 und 7-25). Es wird jedoch in keinem einzigen Fall eine systematische Überprüfung auf Konkurrenz, Komplementaritäten, Inkompatibilitäten oder Synergien, die zwischen den einzelnen Zielen bestehen könnten, durchgeführt. Vielmehr entsteht der Eindruck, daß die Ziele von den planenden Akteuren ad hoc und ganz unbefangen von Zweifeln über mögliche Unverträglichkeiten formuliert wurden. Dennoch haben die angegebenen Einzelziele, selbst wenn es sich um leerformelhafte Zielfloskeln handelt, eine wichtige Funktion, denn sie weisen die generell intendierte Handlungsrichtung aus und dienen damit als Integrationsfigur bzw. Vorziel aller konkretisierenden Zielstellungen und Maßnahmen. Darüber hinaus sind sie notwendiges Artikulationskonstrukt zur Kommunikation der komplexen Planungsinhalte gegenüber den Akteuren, die am Verfahren zu beteiligen bzw. in der Umsetzung zu involvieren sind. Freilich entkräftigt dies nicht den Vorwurf, die Eintrittsmöglichkeit von Handlungsinkonsistenzen nicht kritisch überprüft zu haben.

<sup>2</sup> Diese Ausweisung von Entwicklungsräumen wird im vorliegenden Zusammenhang trotz ihrer Unkonkretheit im Ortsbezug ebenfalls als eine räumliche Zielkategorie angesehen, da sie im Sinne einer Residualkategorie den städtischen Raum außerhalb der als Zentren apostrophieren Standortbereiche adressiert.

Im Dortmunder Planungsansatz ist die mit Blick auf die Vorschriften der Baunutzungsverordnung interessante Zielaussage zu finden, daß mit dem Einzelhandelszentrenkonzept keine pauschale Begrenzung der Verkaufsflächen von Einzelhandelsbetrieben, welche in Wohnsiedlungsbereichen ansiedeln wollen, auf ein Höchstmaß von 700 qm Verkaufsfläche stattfinden soll, während eine Agglomerationsbildung mehrerer Betriebe zu kleinen Einkaufszentren jedoch zu unterbinden sei (vgl. Dortmund, Ratsvorlage Aug. 99, S. 16). Offensichtlich soll dadurch, daß „im Einzelfall die Verkaufsflächen bis zu 1.500 qm betragen dürfen“ (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 99, S. 16), der Erkenntnis Rechnung getragen werden, daß ein als Nahversorgungsbetrieb zu apostrophierender und daher wohnstandortnah erreichbarer moderner Supermarkt heutzutage betreiberseitig unter dieser Verkaufsflächengrenze als unrentabel gilt und dementsprechend nicht errichtet wird. So gesehen ist die Aufrechterhaltung der dezentralen Nahversorgung in einem Dispersionsgrad, wie er von den Zentren unterster Hierarchiestufe der betreffenden örtlichen Zentrenhierarchie oder von Einzelhandelsstandorten in Streulage inmitten umgebender Wohnsiedlungsgebiete repräsentiert wird, nur um den Preis zu erreichen, diesen Supermärkten - in Konfrontation mit der Regelvermutung der BauNVO und im Falle Nordrhein-Westfalens auch mit den Bestimmungen des Einzelhandelserlasses - abzusprechen, daß ihr Sortiment zentrenrelevant ist, oder ihre „Raumverträglichkeit“, d.h. ihre städtebauliche Auswirkungslosigkeit, im Einzelfall nachzuweisen. Werden hierzu entsprechende Gutachten angefertigt, kann sich durchaus eine Verträglichkeit der Ansiedlung abzeichnen und auf diese Weise ein Beitrag zur Aufrechterhaltung der Nahversorgung in den Wohnsiedlungsbereichen selbst geleistet werden.

Auf einer konkretisierenden Ebene haben einige Untersuchungsstädte (9) im Sinne angewandter Handlungsprogramme für einzelne örtlich-konkret benannte Bereiche der Stadt (Stadtteile, Ortsteile, Standortbereiche) feinteilige Ziel- und Maßnahmenkataloge aufgestellt. Diesen kommt Instrumentalcharakter in Bezug auf die Erreichung der globalen Zielsetzung einer zentrenorientierten Einzelhandels- und Siedlungsstrukturentwicklung zu, weswegen erst bei der Instrumenten- und Maßnahmendiskussion (vgl. Kapitel 7.6.8) näher auf sie eingegangen wird.

#### **7.4.5 Betriebstypenspezifische Einzelziele und Exkurs „Lex Ikea“**

Die Analyse der Einzelhandelszentrenkonzepte auf betriebstypenspezifische Einzelziele sollte zeigen, inwieweit in den Kommunen über die rein räumlichen Attribute hinaus bereits normative Vorstellungen über die zukünftige örtliche Einzelhandelslandschaft bestehen bzw. einer besonderen Betonung für Wert befunden werden. Die Notwendigkeit, über solche Zielvorstellungen zu verfügen, ergibt sich für die Gemeinde spätestens dann, wenn durch rechtsförmliche Planungsmaßnahmen bestimmte Arten oder Unterarten des Einzelhandels aus ausgewählten Bebauungsplangebieten oder unbeplanten Innbereichen ausgeschlossen werden sollen, um dort eine Ansiedlungsimmunisierung zu erreichen (vgl. Kapitel 6.8.2.3, 6.8.2.4 und 6.8.3). Insgesamt zeigte es sich aber, daß dies nur in sehr wenigen Beispielen der Fall war (vgl. Tabelle 7-11a). Noch am häufigsten (8 Städte) wurde allgemein die räumliche Steuerung der Fachmarktentwicklung explizit als Aufgabe und Zielsetzung angeführt, teils wurden dabei auch konkrete Standortbereiche benannt. So besteht etwa im Beispiel von Mülheim / Ruhr eine „Aufgabe der Stadtentwicklung (...) darin, die Entwicklung der Fachmarktgebiete in geregelte Bahnen zu lenken (...), um eine weitgehende Verdrängung der traditionellen Zentren durch die Fachmarktgebiete zu verhindern“ (Mülheim, NES, S. 18). In Bremen wird „in

Zukunft verstärkt darauf zu achten sein, daß großflächige Vollsortimenter, Fachmärkte mit zentrenrelevanten Sortimenten und Einkaufszentren in vorhandene Zentrenstrukturen integriert werden“ (Bremen, SEK-Beschluß, S. 82).

Darüber hinaus gab es jedoch nur Einzelnennungen (vgl. Tabelle 7-11a): So wurde etwa im Fall von Dortmund das Ziel aufgestellt, daß ggf. ansiedlungswillige Factory-Outlet-Center nur einen Standort innerhalb der City einnehmen dürften. Gleichfalls in Dortmund wurde auch bestimmt, daß eine Nachfolgenutzung von nicht-integrierten Baumarktstandorten der ersten Generation durch anderen Einzelhandel nur nach Einzelfallprüfung erfolgen soll, wobei zentrenrelevante Sortimente jedoch grundsätzlich auszuschließen sind. In Würzburg hingegen wird das Ziel verfolgt, grundsätzlich keine weiteren großflächigen Lebensmittelanbieter und SB-Warenhäuser in den Stadtteilen zuzulassen. Demgegenüber lautet in Braunschweig das Ziel, keine „SB- und Verbrauchermärkte“ mehr in den Entwicklungsschwerpunkten für den großflächigen nicht-zentrenrelevanten Einzelhandel zuzulassen.

**Tabelle 7-11a: Betriebstypenspezifische Einzelziele**

Betriebstypenspezifische Einzelziele	Ja	Nein
Spezielle Beachtung von Baumärkten / Festlegung von Entwicklungsbereichen für Baumärkte / Folgenutzung von nicht-integrierten Baumärkten der 1. Generation durch Einzelhandel nur nach Einzelfallprüfung, zentrenrelevante Sortimente jedoch grundsätzlich ausgeschlossen	Do	Aug, Ber, Bo, Brau, Bre, Cot, Eft, FaM, Fbg, Hag, Hbg, Hil, Kar, Kiel, Köln, Lpzg, Lud, Mag, Man, Mül, Mün, Rost, Wit, Wür
Potentielle FOC-Ansiedlung nur in der City und nur nach Verträglichkeitsnachweis	Do	Aug, Ber, Bo, Brau, Bre, Cot, Eft, FaM, Fbg, Hag, Hbg, Hil, Kar, Kiel, Köln, Lpzg, Lud, Mag, Man, Mül, Mün, Rost, Wit, Wür
Allg. Steuerungsaufgabe Fachmarktentwicklung	Brau, Bre, Cot, Hbg, Hil, Köln, Man, Mül,	Aug, Ber, Bo, Do, Eft, FaM, Fbg, Hag, Kar, Kiel, Lpzg, Lud, Mag, Mün, Rost, Wit, Wür
SB-Lebensmittel- und Verbrauchermärkte in Entwicklungsschwerpunkten für den großflächigen nicht-zentrenrelevanten Einzelhandel nicht zulässig	Brau	Aug, Ber, Bo, Bre, Cot, Do, Eft, FaM, Fbg, Hag, Hbg, Hil, Kar, Kiel, Köln, Lpzg, Lud, Mag, Man, Mül, Mün, Rost, Wit, Wür
Keine großflächigen Lebensmittelanbieter und keine SB-Warenhäuser mehr in den Stadtteilen	Wür	Aug, Ber, Bo, Brau, Bre, Cot, Do, Eft, FaM, Fbg, Hag, Hbg, Hil, Kar, Kiel, Köln, Lpzg, Lud, Mag, Man, Mül, Mün, Rost, Wit

Quelle: Eigene Erhebung.

Es ist zu vermuten, daß betriebstypenspezifische Einzelziele in den Planwerken nur dann formuliert wurden, wenn in der betreffenden Standortkommune eine besondere betriebstypenspezifisch Problemlage besteht. Diese erweist sich in Abhängigkeit der bisherigen Entwicklungsgeschichte der jeweiligen örtlichen Einzelhandelslandschaft als höchst individuell.

Entsprechend stellt die genaue empirischen Kenntnis der örtlichen Einzelhandelsstruktur sowie deren Bewertung im Sinne einer Defizitanalyse die Voraussetzung für die vorgefundenen weiteren Fälle betriebstypenspezifischer Aussagen dar. Meist in enger Übernahme vorliegender gutachterlicher Empfehlungen entwickeln die Kommunen normative gesamt- und/oder teilräumliche Vorstellungen über die Profilierung des Einzelhandelsangebotes. Weil das eine mit dem anderen in enger Beziehung steht, betrifft dies Aussagen über die Sortimentsstruktur genauso (vgl. Kapitel 7.4.6), wie Aussagen über die Betriebstypenstruktur. So wird etwa in Würzburg bestimmt: „Weitere großflächige Einzelhandelsgeschäfte außerhalb des Zentrums werden nur für nicht-innenstadtrelevante Sortimente zugelassen. Darüber hinaus besteht Bedarf für einen Fachmarkt für Babyausstattung und einen Fachmarkt für Bürobedarf“ (Würzburg, RK 99:3; vgl. auch S. 17). Am Rande ist hierzu kritisch anzumerken, daß damit allerdings bereits ex ante die ersten Präzedenzfälle zum Schaden der beabsichtigten Steuerungsstringenz angelegt werden, denn es handelt sich in beiden Fällen tatsächlich um Betriebe, deren Sortimente zu weiten Teilen als zentrenrelevant anzusehen sind.

Einige Städte verfügen über noch genauere Zielaussagen, indem sie einen bestimmten Betriebstyp bereits für einen ganz konkreten Standort im Sinn haben, d.h. die Errichtung eines schon detailliert beschreibbaren, meist großmaßstäblichen Projektes unter den Einzelzielen ansprechen können. In der Regel handelt es sich dabei um innenstadtnahe Einkaufszentren, City-Projekte (Waren- und Kaufhäuser, Passagen, Galerien) oder städtebaulich nicht-integrierte Fachmarkt- und Einrichtungswarenhausvorhaben.

### ***Exkurs „Lex-Ikea“***

Unter letzteren - so zeigten die Expertengespräche im Ergebnis - genießt die Fima Ikea eine besondere Bedeutung, denn in einer ganzen Reihe von Untersuchungsstädten wurde die Ansiedlung eines Ikea-Einrichtungswarenhauses entweder substantiell verfolgt oder war schon geschehen. Dabei war eine gewisse Sonderbehandlung im Hinblick auf die verlaubarbaren sonstigen Zielsetzungen und räumlichen Steuerungsansprüche festzustellen, die es fast rechtfertigen würde, von einer „Lex Ikea“ zu sprechen. So war etwa in Freiburg die bestehende Randsortimentsregelung mit einer „Beschränkung auf 400 qm (...) bei der Ansiedlung von Ikea nicht durchsetzbar“ (EG Freiburg) - ohne daß dies jedoch einen Einfluß auf die Errichtung genommen hätte -, und in Braunschweig werden die dort ausgesprochenen Sortimentslimitationen offensichtlich nicht befolgt: „Wenn Ikea einmal eine ordnungsrechtliche Verfügung bekommen hat, dann wissen die auch, daß erst einmal für 2 Jahre nichts zu befürchten ist“ (EG Braunschweig). Anhand des Raumordnungsverfahrens zur Ansiedlung des Ikea-Einrichtungshauses in Ulm läßt sich die Größenordnung erkennen, um die es bei solchen Projekten geht (und die von Ikea anscheinend regelmäßig weitestgehend durchgesetzt werden): Sollte das geplante Einrichtungshaus ursprünglich insgesamt 18.000 qm Verkaufsfläche umfassen und davon alleine die zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimente mindestens 3.460 qm Verkaufsfläche (19 %) einnehmen, so hat es die Raumordnungsbehörde für sachgemäß gehalten, den zentrenrelevanten Teil des Randsortiments auf maximal 2.950 qm Verkaufsfläche (16,4 %) zu begrenzen (vgl. Regierungspräsidium Tübingen, 2000:17-18). Nach Erkenntnissen des Regierungspräsidiums Tübingen (2000:18) liegt der zentrenrelevante Anteil, der Ikea bei anderen Ansiedlungen in Deutschland in entsprechenden Raumordnungsverfahren als gestattungsfähiges Randsortiment festgesetzt wurde, bei ähnlichen Größen, etwa in Walldorf bei 2.800 qm Verkaufsfläche (20 %), in Hannover bei 2.700 qm Verkaufsfläche (18 %), in Freiburg bei 2.640 qm Verkaufsfläche (17 %) und (ohne ROV) in Sindelfingen bei 2.440 qm Verkaufsfläche (16 %). Daß damit insgesamt der Schwellenwert der Großflächigkeit um das drei- bis vierfache überschritten wird, liegt auf der Hand. Die Dimension der mit den Ikea-Häusern erfolgenden Ansiedlung zentrenrelevanter Sortimente in nicht-integrierter Standortlage und die davon ausgehenden städtebaulich negativen Wirkungen werden plastischer, wenn man sich besieht, wie im Beispiel Ulms die konkrete Zusammensetzung der Randsortimente aussieht (vgl. Regierungspräsidium Tübingen, 2000:3): Mit „Kunstgewerbe“ auf 280 qm, „Bilder-/Kunstgegenstände“ auf 350 qm, „Glas, Porzellan, Keramik“ auf 390 qm, „Haushaltswaren, Küchenbedarf“ auf 350 qm, „Elektrokleingeräte“ auf 50 qm, „Spielwaren“ auf 220 qm, „Bettwaren“ auf 400 qm, „Haus- und Heimtextilien, Tischwäsche“ auf 410 qm, „Gardinen u. Zubehör“ auf 350 qm sowie „schwedische Spezialitäten (Lebensmittel)“ auf 150 qm (jeweils Verkaufsfläche) entspricht dies einer bereits größeren Agglomeration von Fachgeschäften.

Im Fall von Erfurt, mit seiner aufwändig sanierten Innenstadt, gibt es sogar Bestrebungen, den „Regionalen Raumordnungsplan Mittelthüringen“ abzuändern, nur um die Ansiedlung eines Ikea-Hauses, welches mit dem kategorisch aus Sicht des Unternehmens einzig in Frage



kommenden Standort weder dem Erfurter „Entwicklungsplan Einzelhandel“ noch den im Regionalplan von 1998 formulierten Zielen entspricht, zu ermöglichen. Dazu soll von dem Ziel 4.3.3.8 des Regionalplans, welches die siedlungsräumliche Integration großflächiger Einzelhandelsbetriebe vorsieht, ausdrücklich die Ansiedlung „eines großflächigen Möbelhauses im Westen der Landeshauptstadt Erfurt“ ausgenommen werden (RROP Mittelthüringen - Planänderungsentwurf, 2003:3). Der Änderungsvorschlag wird damit begründet, daß sich die „Firma Ikea (...) nach Angaben der Stadt Erfurt trotz anderer unproblematischerer Angebote seitens der Stadt auf einen städtebaulich nicht integrierten Standort festgelegt [hat], von dem sie sich erhofft, von zwei Autobahnen aus gesehen werden zu können. Weil die Stadt Erfurt Ikea als so bedeutsam für das Image der Stadt ansieht, erstrebt sie mit dem Planänderungsverfahren im Falle von Ikea vom städtebaulichen Integrationsgebot abzusehen“ (RROP Mittelthüringen - Planänderungsentwurf, 2003:3). Weil offensichtlich ein Primat der Politik über die Planung herrscht, soll über den - nach eigener expliziter Feststellung des Änderungsentwurfs - „weder städtebaulich noch stadtfunktional integrierten Standort hinweggesehen“ werden (RROP Mittelthüringen - Planänderungsentwurf, 2003:7). Zwar sieht man den für das Ikea-Projekt vorgesehenen „Mikrostandort auf der ‚Grünen Wiese‘ (...) in Konflikt“ mit bestehenden Raumordnungsvorschriften (RROP Mittelthüringen - Planänderungsentwurf, 2003:3), aber die Lösung ist einfach: „Soll Ikea am vorgesehenen Standort zugelassen werden, so muß diese Festsetzung geändert werden“ (RROP Mittelthüringen - Planänderungsentwurf, 2003:3) - und nicht etwa der Standort für das Vorhaben. Eine derartige sich anbahnende Kapitulation der Raumordnung vor Investoreninteressen in einer Zeit zu sehen, in der gerade - nicht zuletzt mit dem noch jungen „Regionalen Raumordnungsplan Mittelthüringen“ aus dem Jahr 1998 selbst - die ersten Regelungen zur räumlichen Einzelhandelsentwicklung ihren beispielgebenden Eingang in die Regionalpläne zu finden beginnen, muß den Beobachter nicht nur in erhebliches Erstaunen versetzen, sondern berechtigt auch, tatsächlich von einer „Lex Ikea“ zu sprechen.

Eine andere Aussagenvariante bleibt etwas unkonkreter, indem von den Städten lediglich darauf gedrungen wird, daß auch Ansiedlungsmöglichkeiten für „neue“ bzw. „moderne“ Betriebstypen geschaffen werden müßten, womit dann in der Regel - in unterschiedlicher Zusammensetzung und Terminologie - die großflächigen Betriebstypen SB-Warenhaus, Verbrauchermarkt, Fachmarkt und Einkaufszentrum gemeint sind. So ist etwa nach der in Mülheim / Ruhr herrschenden Auffassung „nicht zu leugnen (...), daß (...) auch ein SB-Warenhaus und Fachmarktkonzentrationen (...) Teil einer ‚kompletten‘ Stadt“ (Mülheim Hauptstudie; S. 17) seien, und in Hamburg wird betont, daß auch „Neuen Betriebsformen im Einzelhandel, wie Verbraucher- und Fachmärkten, die von einem großen Teil der Bevölkerung für den Einkauf präferiert werden, (...) Entfaltungsmöglichkeiten einzuräumen“ sind (Hamburg, EB 1997:62).

Cottbus gibt ein Beispiel für quantitative Aussagen, die in Bezug auf einzelne Betriebstypen getroffen werden: Hier wird als Ziel geäußert, daß sich der beabsichtigte Verkaufsflächenzuwachs u.a. alleine aus einem „vorgesehenen Anteil von 30 % für periphere Einkaufszentren und Fachmärkte“ (Cottbus, STEK, S. 50) speisen solle.

Auch hinsichtlich der zu sichernden Nahversorgung werden betriebstypenspezifische Zielaussagen getroffen. So wird in Bremen explizit angesprochen, daß es „an Einzelstandorten im Wohnquartier ‚Nachbarschaftsgeschäfte‘, teilweise auch Supermärkte“ gibt, welche

„städtebaulich erwünscht und deshalb auch planungsrechtlich zu ermöglichen sind, um die weniger mobilen Bevölkerungsgruppen ausreichend und quartiersnah versorgen zu können“ (Bremen, SEK, S. 69). Deshalb soll auch und gerade bei „Neuplanungen (...) Raum für entsprechende Ansiedlungen ermöglicht werden, um Funktionsmischung - auch im Geschößwohnungsbau - in der Zukunft zu eröffnen“ (Bremen, SEK-Beschluß, S. 82). Über dieses Beispiel hinaus ist auf Hildesheim zu verweisen, wo ebenfalls - allerdings mit einer anderen Aussagerichtung als im bereits oben dargestellten Dortmunder Fallbeispiel - auf den zu gestattenden Verkaufsflächenumfang von Einzelhandelsbetrieben, die für die Abdeckung des Nahversorgungsbedarfs vorgesehen sind, eingegangen wird. Dort heißt es zur wohnstandort-nahen Grundversorgung:

„Der tägliche Bedarf, insbesondere Lebensmittel, soll durch ‚Nahversorger‘ in den Stadtteilen sichergestellt werden. Dafür sind Läden mit einer Verkaufsfläche von ca. 700 qm (= bei Lebensmitteln wirtschaftlich optimale Betriebsgröße) dort zu sichern oder zuzulassen, wo überwiegend gewohnt wird. Der Zusammenschluß unterschiedlicher Branchen zu Ladenzentren soll gefördert werden, wenn damit die Versorgung des umliegenden Siedlungsgebietes gesichert wird“ (Hildesheim, Sitzungsvorlage Märktekonzept, S. 3).

Über die Verkaufsflächenobergrenze von Betriebstypen, die als Knoten zur Aufrechterhaltung eines dicht geknüpften Nahversorgungsnetzes eingesetzt werden sollen, gibt es offensichtlich unterschiedliche Ansichten. Während einige Fallbeispielstädte erwarten, daß diese Aufgabe von Betrieben mit einer maximalen Verkaufsfläche von 700 qm ausgefüllt werden sollte, wollen andere auch wesentlich größeren Geschäften des Lebensmitteleinzelhandels global erlauben, sich außerhalb der Zentren anzusiedeln – wohlweislich planungs- und genehmigungsrechtliche Schwierigkeiten einkalkulierend.

#### 7.4.6 Sortimentsspezifische Einzelziele

In enger Verknüpfung mit den betriebstypenspezifischen Einzelzielen stehen die sortiments-spezifischen Einzelziele, von denen bei der Plananalyse jedoch ebenfalls nur eine geringe Anzahl festgestellt werden konnte (vgl. Tabelle 7-11b), sieht man von einer Ausnahme ab: Neun Untersuchungsstädte formulierten explizit das Ziel, daß die Zulässigkeit von Einzelhandelsansiedlungen in bestimmten Standortlagen fortan unter einem allgemeinen Sortimentsvorbehalt steht. Entscheidend soll es darauf ankommen, in nicht-integrierten Standortlagen keinen Einzelhandelsbetriebe mehr zuzulassen, die zentrenrelevante Sortimente führen.

**Tabelle 7-11b: Sortimentsspezifische Einzelziele**

Sortimentsspezifische Einzelziele	Ja	Nein
Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben steht allg. in Abhängigkeit von der Standortlage sowie der Zentrenrelevanz des Sortiments	Aug, Brau, Cot, Fbg, Hbg, Kar, Köln, Mag, Wür	Ber, Bo, Bre, Do, Eft, FaM, Hag, Hil, Kiel, Lpzg, Lud, Man, Mül, Mün, Rost, Wit
Ansiedlung von spezialisierten und hochwertigen Sortimenten und innovativen Betriebstypen / Angebotsformen in der City	Do	Aug, Ber, Bo, Brau, Bre, Cot, Eft, FaM, Fbg, Hag, Hbg, Hil, Kar, Kiel, Köln, Lpzg, Lud, Mag, Man, Mül, Mün, Rost, Wit, Wür
Normative Aussage über die Angebotsstruktur des Einzelhandels in Bezug auf die Fristigkeitsgruppen	Do	Aug, Ber, Bo, Brau, Bre, Cot, Eft, FaM, Fbg, Hag, Hbg, Hil, Kar, Kiel, Köln, Lpzg, Lud, Mag, Man, Mül, Mün, Rost, Wit, Wür

Quelle: Eigene Erhebung.

Welche Sortimente dabei als zentrenrelevant oder nicht-zentrenrelevant anzusehen sind, ergibt sich dabei aus entsprechenden Sortimentslisten, welche die Städte ausarbeiten (vgl. Kapitel 7.5.4). Dies können sie ggf. auch in Übernahme von oder in Anlehnung an Sorti-

mentslisten tun, die von übergeordneten Planungsinstanzen (vgl. etwa Einzelhandelserlaß NW) erarbeitet wurden.

Über diesen allgemeinen Sortimentsvorbehalt hinaus aber wurden nur sehr wenige weitere sortimentsspezifische Einzelziele formuliert. In Hildesheim will man in nicht-integrierten Lagen generell Ansiedlungsmöglichkeiten für großflächige Betriebe schaffen, denkt dabei insbesondere aber an Betriebe der Fachmarktsegmente Fahrzeugzubehör, Möbel, Baubedarf, Gartenbedarf, Getränke (vgl. Hildesheim, Sitzungsvorlage Märktekonzept, S. 7 und 10). Mit klarer quantitativer Aussage traten lediglich noch die Beispiele von Erfurt und Cottbus in Erscheinung, die normative Zielsetzungen über die sortimentsbezogene Angebotsstruktur des Einzelhandels beinhalteten: Die Einzelhandelsentwicklungsplanung Erfurt 1990 sah vor, daß 30 % der für den Zielhorizont vorgesehenen Verkaufsfläche durch Angebote des periodischen Bedarfs und 70 % durch Angebote des aperiodischen Bedarfs (45 % mit zentrenrelevanten und 25 % mit nicht-zentrenrelevanten Angeboten), vereinnahmt werden sollte (vgl. Erfurt, EEE 1990:10). In Cottbus wurde ebenfalls die Aufteilung zwischen periodischem und aperiodischem Bedarf vorgenommen, darüber hinaus wurden aber Zielgrößen im Sinne absoluter Verkaufsflächenangaben für einzelne Sortimentsbereiche, z.B. „Textil- und Bekleidung“ (45.000 qm), „Einrichtungsgegenstände“ (43.000 qm) und „Bau- und Gartenmarkt“ (23.000 qm), zur „Sicherung einer ausgewogenen Branchenstruktur“ bestimmt (Cottbus, STEK, S. 49)

Die Ausformulierung substantieller sortimentsspezifischer Zielsetzungen im entwicklungsplanerischen Sinne setzt zwingend voraus, daß eine umfassende Markt- und Standortanalyse des ortsansässigen Einzelhandels sowohl auf der Angebotsseite als auch auf der Nachfrageseite durchgeführt und dabei zusätzlich auch die regionale Angebots- bzw. Wettbewerbssituation berücksichtigt wird (vgl. Kapitel 8.2.1 zu den Anforderungen, die an Einzelhandelsgutachten als Teil der Erarbeitung gesamtstädtischer Einzelhandelszentrenkonzepte zu stellen sind). Nur auf diese Weise lassen sich möglicherweise bestehende Defizite des lokalen Einzelhandelsangebotsprofils aufdecken und - unter kritischer Beachtung der regionalen Angebotstrukturen - durch marktgerechte Angebotsvervollständigungen beseitigen. Dies steht jedoch im wesentlichen nur mittelbar im Einflußbereich der Städte, da sie lediglich das erforderliche Baurecht schaffen können. Über dies hinaus steht ihnen kaum mehr als das Instrumentarium der Wirtschaftsförderung offen, um die gewünschten Ansiedlungen von Geschäften ganz bestimmter Branchen bzw. Sortimente zur Erhöhung der Gesamtattraktivität des betreffenden Einzelhandels-Standortbereichs zu realisieren.

#### **7.4.7 Verbrauchergruppenspezifische Einzelziele / Nahversorgung**

Angeichts der in einigen wenigen Fällen sehr detaillierten Zielvorstellungen, welche die Kommunen über die künftige Einzelhandelsstruktur hinsichtlich Betriebstyp, Sortiment und Betriebsstandort geäußert haben, liegt es nahe anzunehmen, daß von den Gemeinden auch verbrauchergruppenspezifische Ziele gefaßt werden (vgl. Tabelle 7-12). Dies war jedoch bei den untersuchten Fallbeispielen nicht festzustellen. Keine einzige Stadt hatte neben den angebotsseitigen Einzelzielen auch solche formuliert, die sich auf etwaige Bedürfnisse bestimmter Gruppen der ansässigen Bevölkerung - als solche kämen beispielsweise alte Menschen, Alleinerziehende, Arme, Singles, Großfamilien, aber auch Reiche, Touristen oder Ausländer in Betracht - beziehen. Allerdings besteht eine Ausnahme. Man könnte argumentie-

ren, daß dies implizit und jedenfalls für einige Gruppen im Wege der Zielformulierung für die flächendeckende Aufrechterhaltung des wohnstandortnahen Grundversorgungsangebotes geschieht. In der Tat verfolgen - jedenfalls nominell - fast alle Untersuchungskommunen (23) dieses Ziel, welches sich ihnen ihrer Aussage nach insbesondere aus Gründen des Minderheitenschutzes bzw. der sozialen Verantwortung gegenüber weniger mobiler Verbrauchergruppen aufdrängt. Diese weniger mobile Minderheit der Stadtbewohner kann als eine spezifische - intern allerdings inhomogene - Verbrauchergruppe verstanden werden. In der dahingehenden Zielkonkretisierung der Untersuchungsgemeinden geht es dabei weniger (3 Städte) um eine Stärkung der Stadtbezirkzentren (auch dies firmiert in einzelnen Fällen unter „Nahversorgung“), sondern im wesentlichen wird die Aufgabe gesehen, eine Stärkung der Nahversorgungsangebote in den Stadtteilzentren (12 Städte) und/oder in den Wohnquartieren (9 Städte) vorzunehmen. In Karlsruhe etwa verlangt dieses Ziel sogar „Ausbau und Schaffung von Nahversorgungsgruppen mit einem Mindestangebot für den täglichen Bedarf, falls die Tragfähigkeit für ein D-Zentrum nicht gegeben ist“ (Karlsruhe, VEZM, S. 64), also die Aufrechterhaltung eines Versorgungsangebotes in der Fläche noch unterhalb der vierten Hierarchieebene des Zentrensystems.

Drei Städte (Erfurt, Hamburg, Münster) explizieren die Zielsetzung, daß Nahversorgungsangebote als integraler Bestandteil neuer Wohnquartiere bzw. Stadterweiterungsvorhaben zu planen und zu errichten sind, und vier Städte verfolgen den Aufbau neuer Nahversorgungszentren unterer Ordnungsstufe, die dann zu den bislang vorhandenen Zentren hinzutreten sollen. Auch die Aufwertung existierender Nahversorgungszentren zu Stadtteilzentren wird als eine Facette des Nahversorgungsziels ausdrücklich (Leipzig) bedacht. Ähnlich soll in drei Fallbeispielen (Karlsruhe, Magdeburg, Münster) versucht werden, existierende nicht-integrierte Einkaufszentren, Fachmarktzentren oder einzelne großflächige Einzelhandelsbetriebe zu poly-funktional komplettierten Stadtteil- oder Nahversorgungszentren weiterzuentwickeln. So sollen etwa in Karlsruhe einige großflächige Einzelhandelseinrichtungen an nicht-integrierten Standorten, „die aufgrund ihrer Größe und Auswirkungen auf die Versorgungsstruktur in das Zentrennetz eingebunden werden müssen, (...) Ansatzpunkte einer gezielten städtebaulichen Weiterentwicklung zu einem D-Zentrum sein“ (Karlsruhe, VEZM, S. 64) und Nahversorgungsfunktionen für angrenzende, unterversorgte Stadt- und Ortsteile übernehmen.

In Hamburg hingegen, wo man sich auch um die Erosion der untersten Ebene der Zentrenhierarchie sorgt, soll nach der bestehenden Zielsetzung der umgekehrte Weg gegangen werden, indem ggf. die D-Zentren um neue Angebote erweitert werden. So verfolgt der Senat

„weiterhin das Ziel, auch in den dünn besiedelten Stadtteilen und neu entstehenden Wohnquartieren den Bewohnerinnen und Bewohnern in angemessener Entfernung die Möglichkeit zu bieten, ihre Grundbedarfe zu decken. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, daß die Funktion der Stadtteilzentren (= C-Zentren) und in besonderem Maß die der lokalen Zentren (= D-Zentren) von Veränderungen des Verbraucherverhaltens und von der sich ändernden Angebotspolitik der Einzelhandelsunternehmen betroffen sind. (...) Soweit private Investitionen eine nachhaltige Modernisierung bestehender D-Zentren erwarten lassen, sollen - soweit mit dem System der zentralen Standorte vereinbar - auch die planungsrechtlichen Voraussetzungen für Flächenerweiterungen in begrenztem Maße geschaffen werden“ (Hamburg, Leitlinien, S. 4).

**Tabelle 7-12: Verbrauchergruppenspezifische Einzelziele / Nahversorgung**

Verbrauchergruppenspezifische Einzelziele	Aug	Ber	Bo	Brau	Bre	Cot	Do	Eft	FaM	Fbg	Hag	Hbg	Hil	Kar	Kiel	Köln	Lpzg	Lud	Mag	Man	Mül	Mün	Rost	Wit	Wür
Zielgruppenspezifische Aussagen	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Flächendeckende Sicherstellung der Nahversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs / Erhaltung der wohnungsnahen Grundversorgung	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	--	X	X	--	X	X	X	X	X	X	X
Stärkung der Stadtbezirkszentren – auch mit Angeboten aus dem mittel- und langfristigen Bedarfsbereich	--	--		--	--	--	X	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--
Stärkung der Nahversorgungsangebote in den Stadtteilzentren	--	--	X	X	--	--	X	--	--	X	--	X	X	X	--	--	--	X	X	--	--	X	--	X	X
Stärkung der Nahversorgungsangebote in den Wohnquartieren	--	--	X	X	--	--	X	--	--	--	--	X	--	X	--	--	--	X	--	--	X	X	--	--	X
Nahversorgungsangebote als integraler Bestandteil neuer Wohnquartiere	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--
Etablierung neuer Nahversorgungszentren unterer Ordnungsstufe	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	X	--	--	X		--	--	--	X	--	--	--
Aufwertung existierender Nahversorgungszentren zu Stadtteilzentren	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X		--	--	--	--	--	--	--
Entwicklung existierender nicht-integrierter Einkaufszentren, Fachmarktzentren oder einzelner großflächiger Einzelhandelsbetriebe zu Stadtteil- oder Nahversorgungszentren	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--		X	--	--	X	--	--	--

Quelle: Eigene Erhebung.

#### 7.4.8 Bauflächenspezifische Einzelziele

Als ein Komplex weiterer räumlicher Zielsetzungen ließ sich in den untersuchten Planwerken die Adressierung von bauflächenspezifischen Einzelzielen identifizieren. Hier ist der Raumbezug etwas anders gelagert als bei den oben vorgestellten Zielsetzungen: Während der Raum dort direktes Bezugsobjekt ist, wird er hier nun als Artefakt seiner planungsrechtlichen Abstraktion in den verschiedenen Kategorien, die das Baugesetzbuch vorsieht, angesprochen. Insofern handelt es sich bei den bauflächenspezifischen Einzelzielen auch eher um Instrumentalziele, als um Ziele, die den Raum direkt und in seinen materiellen Attributen zum Gegenstand haben. So wird in der an späterer Stelle zu führenden Instrumenten- und Maßnahmendiskussion darauf noch genauer einzugehen sein, denn in vielen Beispielstädten ist der Einsatz „harter“ baurechtlicher Regelungsmöglichkeiten integraler Bestandteil der Maßnahmenplanung (vgl. Kapitel 7.5.7).

Nicht wenige Untersuchungsstädte formulieren bauflächenspezifische bzw. baugebietsspezifische Ziele als Anspruch ihres Handelns aber auch schon ausdrücklich und unmittelbar auf der Ebene der Einzelziele. Dabei zeigt sich eine weite Spanne unterschiedlicher Möglichkeiten und tatsächlicher Ausprägungen (vgl. Tabelle 7-13). Da die Schaffung planungsrechtlicher Grundlagen sowohl für die Verfolgung eines Wachstumspfad, als auch für die Umsetzung einer restriktiven, aktiv standortsteuernden Einzelhandelspolitik eine unverzichtbare Voraussetzung darstellt, stehen die bauflächen- bzw. baugebietsspezifischen Zielsetzungen in Zusammenhang mit der oben dargestellten Grundintention des Planungsansatzes (vgl. Kapitel 7.3.2). Entsprechend werden beispielsweise die Zielsetzung „Restriktive Überplanung bestehender Industrie- und Gewerbegebiete / Ausschluß des Einzelhandels oder Sortimentsbeschränkung“ und die Zielsetzung „Ausweisung neuer Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel mit der Beschränkung auf nicht-zentrenrelevante Sortimente“ vorgebracht. Es ist eine ganze Vielfalt von Zielsetzungen zu beobachten, die sich aus der Individualität der örtlichen Einzelhandelslandschaft und ihrer räumlichen Entwicklungsgeschichte - dies auch als Abbild bisheriger Problemwahrnehmung und Planungspolitik - erklärt.

Ohne hier im einzelnen auf die Vielfalt der Spielarten eingehen zu können (vgl. dazu Tabelle 7-13), geht es den Untersuchungsstädten zusammenfassend darum, einerseits Ansiedlungsmöglichkeiten in bestimmten Raumkompartimenten zu verhindern, andererseits Ansiedlungsmöglichkeiten in anderen Raumkompartimenten zu ermöglichen. Das löst im wesentlichen rechtsförmliche Planungsaufgaben mit den Zielsetzungen aus

- Ansiedlungsmöglichkeiten im unbeplanten Innenbereich zu verhindern und bestehenden Einzelhandelsagglomerationen bzw. Einzelhandelsnutzungen einen - ggf. restriktiven - planungsrechtlichen Rahmen zu verschaffen;
- Ansiedlungsmöglichkeiten in bestehenden Industrie- und Gewerbegebieten zu verhindern (Anpassung der Bebauungspläne an die aktuelle Baunutzungsverordnung, Ausschöpfung von Festsetzungsmöglichkeiten);
- bestehende (unbeschränkte) Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel - unter zielorientierter Ausnutzung der (limitierenden) Festsetzungsmöglichkeiten - zu überplanen, um einerseits einen Bestandsschutz für ansässige Betriebe zu erwirken, andererseits aber ggf. neu hinzutretende Betriebe adäquaten Sortiments- und Verkaufsflächenbeschränkungen zu unterwerfen sowie darüber hinaus auch qualitative strukturelle und städtebauliche Verbesserungen zu erlangen;
- neue Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel - unter zielorientierter Ausnutzung der (limitierenden) Festsetzungsmöglichkeiten - auszuweisen.

**Tabelle 7-13: Nominell geäußerte bauflächenspezifische Einzelziele**

Bauflächenspezifische Einzelziele	Aug	Ber	Bo	Brau	Bre	Cot	Do	Eft	FaM	Fbg	Hag	Hbg	Hil	Kar	Kiel	Köln	Lpzg	Lud	Mag	Man	Mül	Mün	Rost	Wit	Wür
Planerische Absicherung des unbeplanten Innenbereichs	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	?	--	--	?	--	--	--	--	--	X	--	--	--	X
(Restriktive) Überplanung faktisch bestehender Agglomerationen des großflächigen Einzelhandels als EH-Sondergebiete – nachsorgende Sanktionierung	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	?	--	--	?	--	--	--	?	--	X	--	--	--	--
Qualitative Weiterentwicklung bestehender EH-Sondergebiete / Branchenprofilierung, städtebauliche Aufwertung, verbesserte Verkehrsanbindung	--	--	--	X	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	?	--	--	--	?	--	--	--	--	--	--
Quantitative Weiterentwicklung bestehender EH-Sondergebiete mit der Beschränkung auf nicht-zentrenrelevante Sortimente	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	X	--	--	?	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Restriktive Überplanung bestehender Sondergebiete	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	?	--	--	?	--	--	?	?	--	X	--	--	--	--
Quantitative Weiterentwicklung bestehender EH-Sondergebiete ohne Sortimentsvorbehalt	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	(X)	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Keine Ausweisung neuer EH-Sondergebiete	--	--	--	--	--	--	X	X	--	--	--	--	--	--	?	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Ausweisung neuer EH-Sondergebiete für nicht-zentrenrelevanten Einzelhandel	--	--	--	X	--	?	--	--	--	--	--	?	X	--	?	X	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Restriktive Überplanung bestehender Industrie- und Gewerbegebiete – Ausschluß des Einzelhandels oder von bestimmten Unterarten	--	--	--	X	--	?	X	X	--	X	--	X	X	--	?	--	--	?	?	?	X	--	--	--	X
Transformation aller oder einiger Gewerblicher Bauflächen in EH-Sondergebiete	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	--	--	--	--	?	--	--	--	--
Grundsätzlicher Ausschluß der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb der Zentren- und Sondergebietsstandorte	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	X	--	X	?	X	--	--	?	--	--	--	--	--	--
Erlaß einer Veränderungssperre für GE-Bereiche mit hohem Ansiedlungsdruck	--	--	--	--	--	--	--	X	--	--	--	?	--	--	?	--	--	?	?	--	?	--	--	--	--

Quelle: Eigene Erhebung.; ? = Angabe fehlt bzw. war nicht eindeutig.

So ist es etwa in Mülheim / Ruhr ein

„wesentliches Ziel des neuen FNP-Konzepts (...), eine weitere Streuung und Ausdehnung der großflächigen Einzelhandelsstandorte zu verhindern und lediglich die wenigen etablierten Standorte als entsprechende Sondergebiete ‚für Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe‘ planerisch zu sichern. (...) Mit dieser zurückhaltenden Darstellung von Sondergebieten für großflächigen Einzelhandel soll erreicht werden, daß künftige Neuansiedlungen wieder mehr auf Standorte innerhalb der dargestellten Zentrenbereiche bzw. die dargestellten Sondergebiete gelenkt werden können“ (Mülheim, Hauptstudie, S. 17).

Zusammenfassend können die genannten Zielsetzungen der Aufgabe der Herstellung einer rechtsförmlichen Handlungsgrundlage innerhalb und für das Einzelhandelskonzept - in Form eines Arbeitsprogrammes für die verbindliche Bauleitplanung - zugeordnet werden. Ein derartiges, auf einer vollständigen Baurechtsinventur fußendes Arbeitsprogramm stellt einen der drei zentralen Bestandteilen eines Einzelhandelszentrenkonzepts dar (vgl. Kapitel 6.5 und Abbildung 6-2). In diesem Sinne ist zum Beispiel in Mülheim / Ruhr die Erstellung eines solchen Arbeitsprogrammes als eigenständige Aufgabe begriffen worden: Dort wurde die Stadtverwaltung „beauftragt, bis Ende 1999 dem Rat der Stadt einen Maßnahmenkatalog zu erstellen, der die Möglichkeit der Nutzung von Grundstücken durch großflächigen Einzelhandel (im Sinne des Einzelhandelserlasses vom 07. Mai 1996 des Landes NRW) an hierfür nicht geeigneten Standorten ausschließt. In diesem Zusammenhang sind die Stadtbereiche zu definieren, in denen bestehende Bebauungspläne entsprechend geändert oder neue Bebauungspläne aufgestellt werden“ müssen (Mülheim, NES, Anhang).

#### **7.4.9 Sonstige besondere Einzelziele**

Neben den bislang aufgeführten Einzelzielen, die sich thematischen Kategorien zuordnen lassen, wurden in den untersuchten Einzelhandelszentrenkonzepten einige weitere Einzelziele genannt. Vier Städte (Braunschweig, Bremen, Cottbus, Dortmund) unterstrichen die Zielsetzung der „Förderung der Erlebensqualität, Stärkung der funktionalen Vielfalt und Nutzungsmischung in der City“. Gleiches möchten Cottbus und Freiburg auch für die Ebene der Stadtteilzentren erreichen. Beidem liegt die Absicht zugrunde, die Zentren durch die Profilierung als Einkaufsbereiche, die einen hohen Erlebnis- und Unterhaltungswert aufweisen, von den - dann eher auf den Versorgungseinkauf orientierten - Angeboten in siedlungsräumlich peripherer Standortlage abzusetzen. Dies ist ein Indiz dafür, daß in einigen Städten die Rolle der Innenstadt zukünftig neu verstanden werden soll: Es steht nicht mehr alleine ihre bisherige Hauptfunktion als Haupteinkaufsstandort im Vordergrund der Entwicklungsüberlegungen, sondern es wird daran gedacht, das Nutzungsspektrum um ausgewählte Funktionen und Angebote zu erweitern. So geht es im Beispiel Dortmunds um die „Förderung der Erlebnisqualität der Dortmunder City: (...) Die attraktive Verknüpfung von Einkaufen, Unterhaltung und Vergnügen in den neuen Themencentern und Erlebniskaufhäusern braucht ihre städtebauliche Ergänzung in funktionaler Vielfalt und besonderem urbanen Ambiente. Die Dortmunder City wird sich zum ‚Einkaufs- und Erlebniszentrum City Dortmund‘ verändern“ (Dortmund, Ratsvorlage, S. 12). In Bremen ist es das „Ziel einer langfristig angelegten Stadtentwicklung (...), die Innenstadt in ihrer Lebendigkeit zu stärken und neben dem Einzelhandel auch alle anderen Innenstadtfunktionen weiterzuentwickeln, denn die Fülle der Gelegenheiten ist der komparative Vorteil der City gegenüber künstlichen Erlebniswelten an der Peripherie. Deshalb sind einseitige Ausrichtungen und funktionale Entmischungen zu vermeiden“ (Bremen, SEK-Beschluß, S. 75). Eine ähnliche Zielsetzung wird in Cottbus verfolgt, wo der „Schwerpunkt bei der Aufwertung und Entwicklung der Zentren (...) die



Herstellung einer Multifunktionalität, d.h. die räumliche Konzentration von Einzelhandels-, Gastronomie- und Dienstleistungsbetrieben unterschiedlicher Größe“ ist (Cottbus, STEK, S. 50). Während hierbei ausdrücklich auch die forcierte Ansiedlung von (kommerziellen) Freizeit- und Unterhaltungsangeboten in der Innenstadt erwünscht ist, versucht man gleiches im Fallbeispiel Würzburg - nur in umgekehrter Argumentationsrichtung: Dort lehnt man eine Funktionsanreicherung für nicht-integrierte Standorte großflächigen Einzelhandels kategorisch ab und es wird ausdrücklich als Zielsetzung betont: „Städtebaulich nicht erwünscht sind Tendenzen, Standorte für Fachmärkte mit Freizeiteinrichtungen zu kombinieren; der typische Erlebniseinkauf bleibt der Innenstadt vorbehalten“ (Würzburg, RK 99:17).

In Hamburg gilt ein besonderes Einzelziel der Erhaltung der (historischen) städtebaulichen Qualität in den Zentren, um sie als wichtige stadtprägende, identifikationsstiftende Orientierungsbereiche zu bewahren:

„In diesem Zusammenhang ist die Förderung von Standorten mit einem kleinteiligen, differenzierten Einzelhandel in historisch gewachsenen Zentren bedeutend für die Wahrung gewachsener Strukturen und Milieus und damit auch entscheidend für den Erhalt und die sinnvolle Nutzung der historischen Bausubstanz. Da die Hansestadt in ihrer heutigen Ausdehnung aus einem Zusammenschluß zahlreicher Dörfer und Kleinstädte entstanden ist, sind diese historischen Zentren in besonderem Maße identitätsstiftend für die gesamte Stadt“ (Hamburg, Leitlinien, S. 6).

In anderen Fallbeispielstädten wird das Ziel formuliert, in der Konkurrenz mit dem Einzelhandel um knappe Flächen insbesondere für das produzierende Gewerbe Ansiedlungsmöglichkeiten zu sichern (Erfurt, vgl. EEE S. 7), oder durch eine geschickte räumliche Anordnung der Einzelhandelsstandorte zu einer effizienten Auslastung der Verkehrsinfrastruktur beizutragen (Witten, GMA 97:173).

#### **7.4.10 Verzichtseleistungen als Einzelziele**

Vor dem Hintergrund der von vielen Untersuchungsstädten auf der Zielebene betonten Absicht, eine zentrenorientierte räumliche Steuerung des Einzelhandels künftig verstärkt und restriktiv herbeiführen zu wollen, erscheint die Frage berechtigt, in wie weit sich dies auch in konkreten Verzichtseleistungen niederschlägt. Die Analyse zeigt allerdings, daß dies in kaum einem Fallbeispiel geschieht: Nur drei (Augsburg, Bochum, Cottbus) der 25 Untersuchungsstädte formulieren ausdrücklich ein solches Verzichtziel und wollen von der Realisierung bestimmter Einzelhandelsprojekte Abstand nehmen oder bestehende, mit Baurecht unterlegte Flächenpotentiale beschneiden. Eine der wenigen Ausnahmen stellt Würzburg dar, einerseits mit dem „Verzicht auf den Standort Aumühle als zusätzlicher Standort für großflächige Einzelhandelsbetriebe“ (Würzburg, RK 99:16) und andererseits mit dem Ortsbezug auf den Stadtteil Heidingsfeld, denn dort wird auf „ein zusätzliches SB-Warenhaus (...) verzichtet, um vorhandene und auszubauende Nahversorgungsstrukturen nicht zu gefährden“ (Würzburg, RK 2000:23).

Cottbus ist das einzige Beispiel einer Stadt, die auf der Zielebene eigene Planungen der Vergangenheit in Frage stellt: Für ein 5,7 ha großes Sondergebiet, für das 1993 ein Bebauungsplan aufgestellt wurde („Dissenchen-Ost“, mit der städtebaulichen Zielsetzung „Ansiedlung kleinteiliger Einrichtungen“ und der Nutzungs-Festsetzung „Einrichtungen für die Fremdenbeherbergung, Einkaufszentrum, Restaurants, Gaststätten, den Einrichtungen zugeordnete Wohnungen, Freizeitanlagen“), in welchem aber bislang keine Bebauung realisiert worden ist, wird ein Planänderungsverfahren beabsichtigt, das eine „Reduzierung

der Gesamtfläche und eine Änderung der Festsetzungen“ beinhaltet (Cottbus, STEK, S. 87; vgl. auch S. 53).

Ferner muß das Beispiel Augsburg in diesem Zusammenhang erwähnt werden, auch wenn der Verzicht hier nicht auf der Ebene allgemein abstrakter Zielsetzungen ausgedrückt wurde. Tatsächlich hat sich die Stadt aber im Ergebnis einer Überprüfung aller Standortbereiche, die bereits mit potenziell vom Einzelhandel zu beanspruchenden Baurechten ausgestattet sind oder sich aktuell im Planungsstand befanden, (im Sinne eines Handlungskatalogs für ausgewählte Stadträume) dazu entschieden, auf mögliche Einzelhandelsstandorte mit einem Verkaufsflächenumfang von insgesamt 65.200 qm zu verzichten (vgl. Augsburg, Konzept 1997:22).

#### **7.4.11 Zeitziele bzw. Planungshorizont**

Ein konstitutives Merkmal jedweder Planung ist - neben der räumlichen - ihre auch zeitliche Fixiertheit. In planungstheoretischer Hinsicht ist ein Planungsprozeß erst mit der Kontrolle seiner Zielerreichung, die ggf. in einem Fortschreibungszyklus endet, abgeschlossen (vgl. Abbildung 6.1). Das impliziert, daß die mit der Planung beabsichtigte Veränderung realer Verhältnisse auf einen bestimmten zukünftigen, fixierbaren Zeitpunkt terminiert ist. Ein solches feststehendes Zeitziel ist eine notwendige Voraussetzung eines koordinierten Instrumenteneinsatzes sowie einer zieladäquaten Maßnahmenbestimmung und -abfolge innerhalb des Planungsprozesses. Außerdem ist ein solcher feststehender Zukunftszeitpunkt Vorbedingung dafür, das bis dahin geschehene Planungshandeln einer kritischen Revision zu unterziehen, d.h. den materiellen Planungsgegenstand auf den Eintritt der erwünschten Wirkungen hin zu untersuchen und ggf. entsprechende Konsequenzen im Hinblick auf die Ziele, Instrumente und Maßnahmen der Planung zu ziehen. Um so mehr erstaunt es, daß nur die deutlich geringere Zahl der Städte (9) in den untersuchten Einzelhandelszentrenkonzepten bzw. in ihren artverwandten Planungsansätzen konkrete Zeitziele oder einen zeitlichen Planungshorizont genannt haben. Unter denjenigen Städten, die dies überhaupt getan haben, bewegt sich in drei Fällen (Augsburg, Kiel, Witten) das angegebene Zeitziel der Planung, ausgehend vom Eintritt der Plangültigkeit, in einer fünf- bis zehnjährigen Zeitdistanz in der Zukunft. Bei Leipzig und Erfurt wurde jeweils ein Zeitraum von fünf Jahren angegeben. Die bei einigen Fällen vorgesehene lange Gültigkeitsdauer von 10 bis hin zu 15 Jahren erklärt sich daraus, daß hier die Einzelhandelsplanung als integraler Bestandteil eines umfassenden Stadtentwicklungsplanes mitbehandelt wurde (Münster mit dem Horizont des Jahres 2009, Bremen und Ludwigshafen mit dem Horizont 2010 sowie Hamburg mit erwarteter Planrobustheit bis ca. 2013) und diese ihrem Zweck nach einen längerfristig gültigen Rahmen der räumlichen Siedlungsentwicklung vorgeben sollen. Aber nur in einem Beispiel (Augsburg) war mit dem Gewicht einer ausdrücklichen Zielformulierung ein Überprüfungs- und Fortschreibungsautomatismus nach einer bestimmten Zeitspanne (fünf Jahre) und damit eine auf einen bestimmten Zeitpunkt terminierte Gültigkeitsdauer vorgesehen. In Freiburg wurde zwar kein konkretes Zeitziel der Planung angegeben, aber es wurde immerhin mit der Beschlußfassung über das Konzept explizit von der Planungsverwaltung verlangt, daß sie nach drei Jahren über die getätigten Erfahrungen an den Stadtrat berichtet (vgl. Freiburg, Beschlußvorlage 1997).

## **7.5 Zur Anwendung kommende Instrumente und ihre Ausgestaltung bzw. vorbereitende Arbeitsschritte für einen zielkonformen Instrumenteneinsatz**

Zur Erreichung der in den Einzelhandelszentrenkonzepten formulierten Ziele ist es notwendig, über bestimmte Instrumente zu verfügen, die Voraussetzungen ihres Einsatzes zu schaffen und sie zur Anwendung zu bringen. Im folgenden wird dargestellt, auf welche Instrumente die Untersuchungskommunen zurückgreifen, um die selbst gestellte Aufgabe der räumlichen Einzelhandelssteuerung zielkonform zu bewältigen. Einerseits geht es dabei um Instrumente, die direkt auf der materiellen Wirkebene, die ins Auge gefaßt wird, ansetzen und daher in ihrer Anwendung gegenüber dem Planungsgegenstand unmittelbar sind. Andererseits sind auch mittelbar wirksame Instrumente zu bedenken, welche erst die notwendigen Voraussetzungen einer erfolgversprechenden Anwendung der anwendungsunmittelbaren Instrumente schaffen. In Einzelhandelszentrenkonzepten sind in der Regel mehrere Konstrukte der Verräumlichung von Sachverhalten und der qualifizierten Kategorienbildung unumgänglich, die einen derartigen „Vor-Instrumenten-Charakter“ aufweisen. Auf die technische Ausgestaltung beider Instrumentenarten, wie sie in den Fallbeispielstädten vorgefunden wurden, soll nachfolgend eingegangen werden. Vorweg geht es jedoch um die allgemeine Charakterisierung der in den Untersuchungsstädten beabsichtigten instrumentellen Strategie.

### **7.5.1 Gesamteinschätzung der instrumentellen Strategie**

In einer subjektiven Gesamtcharakterisierung der untersuchten Planungsansätze anhand der Ordnungspole von

- Anreizmitteln gegenüber Abschreckungsmitteln,
- formeller Festlegung gegenüber informeller Übereinkunft,
- Bindungswirkung gegenüber Unverbindlichkeit sowie
- Eininstrumentenansatz gegenüber Instrumentenmix

zeigt sich ein erstes zusammenfassendes Bild (vgl. Tabelle 7-14), mit welcher instrumentellen Strategie die Kommunen versuchen, die angegebenen Planungsziele zu verwirklichen. Es wird deutlich, daß die Untersuchungsstädte mit nur wenigen Ausnahmen einer Kombination aus Anreiz- und Abschreckungsmitteln den Vorzug geben. Nur wenige vertrauen ausschließlich auf Push- oder ausschließlich auf Pull-Kräfte. In der Regel wird der restriktiven Anwendung rechtsförmlicher Mittel der Bauleitplanung die Ausweisung von Expansionsräumen für den Einzelhandel gegenübergestellt. Ferner läßt sich erkennen, daß die räumliche Steuerung der Einzelhandelsfunktion bzw. der Instrumenteneinsatz ausnahmslos innerhalb eines formell gesetzten Rahmens erfolgt. Dies bedeutet nicht zwangsnotwendig eine Rechtsförmlichkeit der Planung im Sinne bauleitplanerischer Umsetzung, indes ist aber für alle Planungsansätze ein Stadtratsbeschluß erfolgt bzw. vorgesehen. Insofern ist auch ein gewisses Verbindlichkeitsniveau erreicht (vgl. Kapitel 6.2.5). Einige Planungsansätze weisen ein noch weiterreichendes Verbindlichkeitsniveau auf, indem das Ansinnen der räumlichen Einzelhandelsplanung in den Flächennutzungsplanungsprozeß inkorporiert und zum Gegenstand seiner Festsetzungen wird, sei es durch zeichnerische Darstellung im Hauptplan, sei es durch zeichnerische Darstellungen in Beiplänen oder sei es durch textliche Beiträge im Erläuterungsbericht.

**Tabelle 7-14: Typenbildung nach der instrumentellen Strategie**

Beispielstadt	Ordnungspole			
	Abschreckung (Push) vs. Anreiz (Pull)	Adaption in Konzept rechtsförmlicher Planung mit entsprechender Bindungs- wirkung vs. Keine Adaption in rechtsförmliche Planung, daher nur (geringe) Bindungswirkung einer informellen Planungsleitlinie	Selbstbindung durch Stadtratsbeschluß, formelle Beschlußfassung vs. Kein Stadtratsbeschluß erfolgt, nur informeller Charakter	Ein Instrument vs. Instrumentenmix
Augsburg	Kombination Push + Pull	Nicht rechtsförmlich umgesetzt	Selbstbindung vorgesehen durch StaRaB	Instrumentenmix
Berlin	Kombination Push + Pull	Integration in STEK- und FNP-Prozeß – rechtsförmliche Umsetzung vorgesehen	Selbstbindend durch Senatsbeschluß	Instrumentenmix
Bochum	Kombination Push + Pull	Nicht rechtsförmlich umgesetzt	Selbstbindend durch StaRaB	Instrumentenmix
Braunschweig	Kombination Push + Pull	Nicht rechtsförmlich umgesetzt	Selbstbindend durch StaRaB	Instrumentenmix
Bremen	Dominant Pull	Integration in STEK- und FNP-Prozeß, aber keine rechtsförmliche Umsetzung in verbindliche Bauleitplanung	Selbstbindend durch Senatsbeschluß	Instrumentenmix
Cottbus	Kombination Push + Pull	Integration in STEK- und FNP-Prozeß, aber keine rechtsförmliche Umsetzung in verbindliche Bauleitplanung	Selbstbindend durch StaRaB	Instrumentenmix
Dortmund	Kombination Push + Pull	Nicht rechtsförmlich umgesetzt	Selbstbindend durch StaRaB	Instrumentenmix
Erfurt	Domiant Push	Nicht rechtsförmlich umgesetzt	Selbstbindend durch StaRaB	Instrumentenmix
Frankfurt a.M.	k.A. möglich	Nicht rechtsförmlich umgesetzt	Selbstbindend durch StaRaB	k.A. möglich
Freiburg	Kombination Push + Pull	Rechtsförmliche Umsetzung in verbindlicher Bauleitplanung	Selbstbindend durch StaRaB; bindend soweit in Bauleitplanung umgesetzt	Instrumentenmix
Hagen	k.A. möglich	k.A. möglich	k.A. möglich	k.A. möglich
Hamburg	Kombination Push + Pull	Als integraler Bestandteil zunächst des STEK, dann des FNP behördeninterne Verbindlichkeit, aber keine rechtsförmli- chen Umsetzung in verbindliche Bauleitplanung	Selbstbindung durch Bürgerschafts-Beschluß	Instrumentenmix
Hildesheim	Push	Rechtsförmliche Umsetzung in verbindlicher Bauleitplanung; B-Pläne selbst konstituieren das Konzept;	Bindend, soweit in Bauleitplanung umgesetzt	Bauleitplanung
Karlsruhe	Kombination Push + Pull	Als integraler Bestandteil des FNP behördeninterne Verbindlichkeit	Selbstbindung vorgesehen durch StaRaB	Instrumentenmix
Kiel	Kombination Push + Pull	Nicht rechtsförmlich umgesetzt	Selbstbindung vorgesehen durch StaRaB	Instrumentenmix
Köln	Kombination Push + Pull	Nicht rechtsförmlich umgesetzt	Selbstbindung vorgesehen durch StaRaB	Instrumentenmix
Leipzig	Kombination Push + Pull	Nicht rechtsförmlich umgesetzt	Selbstbindend durch StaRaB	Instrumentenmix
Ludwigshafen	Kombination Push + Pull	Integration in STEK- und FNP-Prozeß, aber keine rechtsförmliche Umsetzung in verbindliche Bauleitplanung	Selbstbindend durch StaRaB	Instrumentenmix
Magdeburg	Push	Rechtsförmliche Umsetzung durch verbindliche Bauleitplanung	Selbstbindend durch StaRaB; bindend soweit in Bauleitplanung umgesetzt	Instrumentenmix
Mannheim	Kombination Push + Pull	Rechtsförmliche Umsetzung durch verbindliche Bauleitplanung	Selbstbindung durch StaRaB; bindend soweit in Bauleitplanung umgesetzt	Instrumentenmix
Mülheim / Ruhr	Push	Rechtsförmliche Umsetzung durch verbindliche Bauleitplanung vorgesehen	Selbstbindend durch StaRaB	Instrumentenmix
Münster	Kombination Push + Pull	Integration in STEK und FNP-Prozeß, aber keine rechtsförmliche Umsetzung in verbindliche Bauleitplanung	Selbstbindend durch StaRaB	Instrumentenmix
Rostock	k.A. möglich	k.A. möglich	k.A. möglich	k.A. möglich
Witten	k.A. möglich	k.A. möglich	k.A. möglich	k.A. möglich
Würzburg	Kombination Push + Pull	Rechtsförmliche Umsetzung durch verbindliche Bauleitplanung vorgesehen	Selbstbindung vorgesehen durch StaRaB	Instrumentenmix

Quelle: Eigene Erhebung.

Ein auch darüber noch hinausgehendes Verbindlichkeitsniveau wird in denjenigen Fällen erreicht, in denen die Ziele des Einzelhandels-Planungsansatzes ihren Niederschlag in einer - ggf. programmatisch angelegten - verbindlichen Bauleitplanung gefunden haben: Insofern bereits ein Satzungsbeschluß der Bebauungspläne, die zur Lenkung der Einzelhandelsentwicklung entsprechend aufgestellt, ergänzt oder geändert werden sollen, im Stadtrat erfolgt ist, wird hiermit die beabsichtigte behördenexterne und verbindliche Steuerungswirkung

gegenüber den von Privaten angestrebten Bauvorhaben erreicht (vgl. Kapitel 6.8). Was das Ordnungskriterium des Instrumenteneinsatzes betrifft, so werden in den Planungsansätzen in der Regel mehrere und verschiedene Instrumente angewendet, so daß ein Instrumentenmix vorliegt.

In der individuellen Ausprägung des Einzelfalls besteht jedoch eine Varianz, welche letztlich die Grundintention, die von den Beispielstädten mit der jeweiligen Planung verfolgt wird (vgl. Kapitel 7.3.2), nachzeichnet. Plastisch gesprochen steht einem Vorgehen „konstruktiver Abschreckung“ einem solchen gegenüber, das sich eher als eine „von sanftem Druck unterstützter Lockung“ begreift und ein dementsprechend geringeres Restriktionsniveau beinhaltet. So ließe sich etwa der in Leipzig verfolgte Ansatz im Sinne der „konstruktiven Abschreckung“ als eine Planungsstrategie beschreiben, die offensiv, kooperativ, kommunikativ, integrativ sowie ortskonkret vorgeht und dabei formalisiert und verbindlich ist; sie vertraut nicht allein auf Push-Kräfte, sondern der Einsatz von Pull-Kräften ist in besonderem Maße ausgeprägt, gleichwohl bei alledem lediglich ein qualitatives Wachstum des örtlichen Einzelhandels und seiner raumstrukturellen Bindung angestrebt wird. Dem gegenüber könnte das Beispiel Ludwigshafens als wachstumsorientierte, wirtschaftsliberale, eher auf Anreiz bzw. auf gewährte Freiräume denn auf Abschreckung setzende formelle und bindende Planung gelten, die sich eines Instrumentenmixes bedient und als aktive Entwicklungsplanung zur Profilierung Ludwigshafens als Einzelhandelsstandort an sich verstanden werden kann. In Bremen wiederum wird eine - relativ unverbindliche - wachstumsorientierte Pull-Strategie verfolgt, der keine echten Push-Impulse gegenüberstehen, weil sie sich keiner konkreten bauleitplanerischen Maßnahmen zur Zentrensteuerung bedient. Im Falle Bochums handelt es sich dagegen mehr um eine prozeßinstitutionalisierte, allgemein-abstrakt gefaßte Beachtungspflicht des allgemeinen Siedlungsstrukturmodells, welches auch Einzelhandelsaspekten Rechnung trägt, in den Verfahren der Bauleitplanung und der Baugenehmigung, die ständig im Einzelfall und ggf. mit planerischer Reaktion ad hoc behandelt werden.

### **7.5.2 Bindungswirkung bzw. Verbindlichkeit**

Entscheidend für den Umsetzungserfolg von Einzelhandelszentrenkonzepten ist, inwieweit sie als Gesamtwerk innerhalb des kommunalen Planungssystems bzw. des politisch-administrativen Komplexes eine Verbindlichkeit ihrer Aussagen entfalten und damit selbst zu einem verlässlichen Instrument kommunalen Planungshandelns werden können. Erst wenn sie als verbindliches Instrument beschlossen werden, können sich die verschiedenen Akteure mit Gewicht auf sie berufen. Des weiteren ist von Bedeutung, mit welchem Grad von Verbindlichkeit die Anwendung der einzelnen Instrumente bewehrt wird, welche die Einzelhandelszentrenkonzepte selbst statuieren. Unterschiede in der Verbindlichkeit, im Rechtscharakter und im zugrunde liegenden Bindungsakt ergeben sich aus der Grundanlage des Einzelhandelszentrenkonzepts entweder als eigenständiges Planwerk oder als integraler Bestandteil eines anderen Planwerks, etwa eines rechtsförmlichen Flächennutzungsplans oder eines informellen Stadtentwicklungsplans (vgl. Kapitel 2.2.3 und 6.5.5; Abbildung 2-3). Darüber hinaus ergibt sich der Grad der Verbindlichkeit auch daraus, inwieweit eine Umsetzung der Planungsziele auf Ebene der verbindlichen Bauleitplanung vorgenommen wird und ggf. im Sinne einer eigenen Programmatik ein wichtiges Element des Planungsansatzes bildet (vgl. Kapitel 6.5.5 und Abbildung 6-2). Eine Übersicht der denkbaren Fallunterscheidungen und

der potentiellen Verbindlichkeit der einzelnen Lösungen gibt - dies allerdings nur im Sinne von Plausibilitätsüberlegungen zur tendenziellen Charakterisierung - die Tabelle 7-15.

**Tabelle 7-15: Konstrukte unterschiedlicher Verbindlichkeitsentfaltung**

Merkmalsdimension			
Eigenständigkeit	Beschlußformalität / Rechtsförmlichkeit in toto	Rechtsförmlichkeit auf Ebene der verbindlichen Bauleitplanung	Potentieller Verbindlichkeitsgrad <sup>1</sup> / Typus
Eigenständiger Planungsansatz	Stadtratsbeschluß in toto erfolgt	Partielle rechtsförmliche Umsetzung durch inkorporierte Programmatik der Aufnahme verbindlicher Bauleitplanungen	3 / Typ 1
		Keine verbindliche Bauleitplanung betrieben	2 / Typ 2
	Stadtratsbeschluß in toto nicht erfolgt	Keine verbindliche Bauleitplanung betrieben	0 / Typ 3
		Partielle rechtsförmliche Umsetzung durch inkorporierte Programmatik der Aufnahme verbindlicher Bauleitplanungen	2 / Typ 4
Planungsansatz integraler Bestandteil eines Stadtentwicklungsplans	Inklusion in Stadtratsbeschluß über Stadtentwicklungsplan	Partielle rechtsförmliche Umsetzung durch inkorporierte Programmatik der Aufnahme verbindlicher Bauleitplanungen	3 / Typ 5
		Keine verbindliche Bauleitplanung betrieben	2 / Typ 6
	Stadtratsbeschluß über Stadtentwicklungsplan nicht erfolgt	Keine verbindliche Bauleitplanung betrieben	0 / Typ 7
		Partielle rechtsförmliche Umsetzung durch inkorporierte Programmatik der Aufnahme verbindlicher Bauleitplanungen	2 / Typ 8
Planungsansatz integraler Bestandteil eines Flächennutzungsplans	Inklusion in Stadtratsbeschluß über Flächennutzungsplan	Partielle rechtsförmliche Umsetzung durch inkorporierte Programmatik der Aufnahme verbindlicher Bauleitplanungen	4 / Typ 9
		Keine verbindliche Bauleitplanung betrieben	3 / Typ 10

Quelle: Eigene Erhebung. Anmerkungen: 1) Nach folgender Abstufung: 0 = völlig unverbindlich; 1 = eher unverbindlich; 2 = eher verbindlich; 3 = verbindlich; 4 = stark verbindlich).

Wenngleich nur wenige der untersuchten Fallbeispielstädte in ihrem Planungsansatz zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung den Weg beschritten haben, eine hohe Verbindlichkeitswirkung alleine schon dadurch zu erzeugen, daß sie ein Arbeitsprogramm für die verbindliche Bauleitplanung inkorporieren und so bereits für eine partielle rechtsförmliche Umsetzung von Planungsinhalten sorgen, war doch ein generelles Bewußtsein feststellbar, daß ein Mindestmaß an Formalisierung und Verbindlichkeit für die Planungsabsicht notwendig ist. So gab es auch kein Beispiel, in dem nicht irgendeine Art der Selbstbindung vorgesehen war. In jedem Fallbeispiel lag - je nach Grundanlage - zumindest entweder ein Stadtratsbeschluß über das Einzelhandelszentrenkonzept als eigenständiger Planungsansatz vor oder aber über den Flächennutzungsplan, als dessen Bestandteil das Konzept erarbeitet wurde. Eine kurze Zusammenschau typischer Konstellationen soll dies belegen:

In Leipzig wurde durch die Ratsversammlung der Stadt (am 18.11.1999) der „Plan Stadtteilzentrenstruktur 2005 (...) als Grundlage der Zentrenentwicklung beschlossen“ (Leipzig, Beschlußtext); dieser kann exemplarisch für den Typ 2 der Tabelle 7-15 genannt werden. Als Voraussetzung für eine erfolgreiche Realisierung hielt man es auch in Karlsruhe für unabdingbar, daß als „erster Schritt (...) das städtische Zentrenkonzept sowie ein räumliches Konzept für Fachmärkte vom Planungsausschuß bzw. Gemeinderat beschlossen werden“ muß (Karlsruhe, Leitlinien). Auch in Köln wurde die „grundlegende Zentrenkonzeption (...) zuletzt durch Beschlüsse in den Ausschüssen für Stadtentwicklung (21.01.93) sowie Wirtschaft (01.02.93) bestätigt und zur Grundlage für das weitere Verwaltungshandeln bestimmt“ (Köln, FKE 1997:3). Darüber hinaus hat der Rat „in Ergänzung der Zentrenkonzeption Köln“ die

Verwaltung beauftragt „das Fachmarktkonzept dem Rat zum Beschluß vorzulegen“ (Köln, Beschlußvorlage FKE 1997:1).

In Berlin, einem Beispiel für den Typus 6, wurde die Einzelhandels- und Zentrenplanung im Sinne eines sektoralen Teilplans einer umfassenden Stadtentwicklungsplanung durchgeführt. Zum betreffenden Zeitpunkt machten „aktuelle Planungserfordernisse (...) Teilpläne zum Dienstleistungssektor und zur Zentrenentwicklung erforderlich“ (Berlin, FNP-Erläuterung 1993:55). Diese haben „Empfehlungscharakter für die Verwaltung und die politischen Entscheidungsträger. Durch Senatsbeschluß werden sie als Entwicklungsziele für das gesamte Stadtgebiet Grundlage für weitere Planungen“ (Berlin, FNP-Erläuterung 1993:55). Diesem Typus 6 entspricht auch das Fallbeispiel von Ludwigshafen. Auch dort handelt es sich bei dem betreffenden „Stadtentwicklungskonzept (...) um eine informelle Planung, die als selbstbindendes, übergreifendes Planungsinstrument zu sehen ist und die einen inhaltlichen Rahmen für die langfristige Entwicklung von Ludwigshafen darstellt“ (Ludwigshafen, FNP, S. 139).

In Hamburg wurden im „Rahmen der Überarbeitung des Flächennutzungsplans (...) grundlegende Aussagen des Stadtentwicklungskonzeptes (...) berücksichtigt“ (Hamburg, EB 1997:26), darunter auch diejenigen, welche die Einzelhandelszentrenplanung betrafen und bereits im Januar 1997 mit dem Stadtentwicklungskonzept vom Senat beschlossen worden waren (vgl. Hamburg, EB 1997:2). Insofern ist das „Stadtentwicklungskonzept (...) ein den Flächennutzungsplan ergänzendes Planwerk mit informellem Charakter“ (Hamburg, EB 1997:2) und das Fallbeispiel Hamburgs angesichts der Tatsache, daß auch keine spezifische Programmatik zur Durchführung einer verbindlichen Bauleitplanung vorlag, dem Typus 10 zuzuordnen.

Nachdem in Mülheim / Ruhr die Einzelhandelszentrenplanung zunächst im Rahmen der Erarbeitung eines umfassenden Stadtentwicklungsplans betrieben wurde, sollte anschließend „von der Stadtentwicklungsplanung eine entsprechende Empfehlung zur Bauleitplanung abgegeben werden. Dabei ist dem Rat der Stadt bis Ende 1999 ein entsprechender Maßnahmenkatalog sowie eine Umsetzungsstrategie zur Empfehlung vorzulegen“ (Mülheim NES, Anlage). Insofern entspricht das Mülheimer Fallbeispiel dem Typus 3.

Einen Unterfall des Typus 4 stellt das Beispiel der Stadt Hildesheim dar, denn dort hat am (10.06.1996) „der Rat der Stadt das ‚Märktekonzept für die Stadt Hildesheim‘ beschlossen“ (Hildesheim FNP 49, S. 2), und zwar als 49. Änderung des Flächennutzungsplans, welche im Parallelverfahren die Umwandlung von drei bestehenden Gewerbegebieten in städtebaulich nicht-integrierter Standortlage zu Sondergebieten mit der Zweckbestimmung „Einkaufszentrum“ zum Gegenstand hatte. Das „Märktekonzept“ ist in diesem Fall die Anleitung zu einem kleinen Bündel von Planänderungen unter dem Dach eines gemeinsamen Steuerungsziels, seine Erfüllung erfährt es in den Maßnahmen der verbindlichen Bauleitplanung. „Da das Märktekonzept (...) nicht unmittelbar planungsrechtlich rechtswirksam ist, werden die im Märktekonzept als ‚innenstadtrelevant definierten Einzelhandelssortimente‘ als Festsetzung in den Bebauungsplan übernommen“ (Hildesheim, B-Plan, 1998:13).

Die programmäßige Änderung von Bebauungsplänen ist auch in Freiburg ein wesentliches Element des Einzelhandelszentrenkonzepts, aber darüber hinaus werden dort auch weitere Maßnahmenfelder betreten und Instrumente angewendet. Es handelt sich um einen eigenständigen Planungsansatz mit breiter Aussagenkulisse, der in toto vom Stadtrat beschlossen wurde, der aber des weiteren durch die inkorporierte Programmatik der Aufstellung oder Änderung zahlreicher Bebauungspläne auch eine partielle rechtsförmliche Umsetzung erfährt. Nicht nur stimmt der „Gemeinderat (...) den Zielsetzungen zur Stärkung und Attraktivitäts-

steigerung der Stadtteilzentren zu und befürwortet das in der Vorlage dargestellte Standort- und Sortimentskonzept“, sondern er „beauftragt die Verwaltung, die in der Vorlage dargestellten Standortvorschläge weiter zu entwickeln und als (Teil-)Grundlage in die FNP-Fortschreibung zu integrieren“ und „die Sortimentszuordnung in den 37 Bebauungsplänen im Zuge eines ‚Sammel-Verfahrens‘ zu ändern“ (Freiburg, Beschlußvorlagen 1994 und 1997).

Das Freiburger „Märkte- und Zentrenkonzept“ erreicht so einen denkbar hohen Grad an Verbindlichkeit, weil es zum einen mit allen seinen dezidierten und räumlich-konkreten Aussagen vom Stadtrat beschlossen wurde und zum anderen eine enge Verkoppelung mit der Bauleitplanung dahingehend besteht, daß nicht nur durch einen „Negativkatalog“ solche Flächen („Tabu-Flächen“) identifiziert wurden, in denen die Ansiedlung zentrenrelevanter Sortimente künftig ausgeschlossen wird, sondern auch eine direkte Umsetzung erfolgte, indem zahlreiche Bebauungspläne mit entsprechenden Bestimmungen geändert oder neu aufgestellt wurden. Umgekehrt wurden auch die Stadtteilzentren als Ansiedlungsräume räumlich abgegrenzt, in denen Einzelhandel mit allen Sortimenten ausdrücklich erwünscht ist. Zudem wurden zusätzlich auch noch Standortbereiche identifiziert, in welchen nicht-zentrenrelevanter Einzelhandel eine Ansiedlungsmöglichkeit finden soll. Da die Gemeinde-ratsbeschlüsse, die im Freiburger Beispiel gefaßt wurden, von einer vorbildlichen Klarheit in der Behandlung aller einzelnen Teilelemente sind und weil aus ihnen die umfassende Breite des Planungsansatzes ersichtlich wird, werden sie in Auszügen, soweit oben noch nicht genannt, hier wiedergegeben (vgl. Freiburg, Beschlußvorlagen 1994 und 1997):

- „Der Gemeinderat stimmt der Funktionszuordnung zu den integrierten, teilintegrierten und nichtintegrierten Standorten zu.“
- „Der Gemeinderat stimmt den Steuerungszielen (...) in Bezug auf die drei Standorttypen (integrierte Standorte, teilintegrierte Standorte und nicht-integrierte Standorte) und in bezug auf die drei Stadtbereiche (Innenstadt, Stadtteilzentren und Ortschaftszentren, Peripherie / Stadtrand) (...) zu.“
- „Der Gemeinderat stimmt grundsätzlich (...) den 28 Standorten für die künftige Einzelhandelsentwicklung (...) zu. Der Gemeinderat beauftragt die Verwaltung, die hierzu notwendigen bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen herbeizuführen.“
- „Der Gemeinderat stimmt der vorgeschlagenen Änderung der Sortimentszuordnung zu.“  
„Der Gemeinderat beschließt (...) das (Teil-)Sortiment Getränkelisten und das Sortiment ‚Weiße Ware‘ aus dem Katalog der zentrenrelevanten Sortimente zu entlassen und als nicht zentrenrelevant zu definieren.“
- „Der Gemeinderat beauftragt die Verwaltung, die Sortimentszuordnung in den 37 Bebauungsplänen im Zuge eines ‚Sammel-Verfahrens‘ zu ändern.“
- „Der Gemeinderat nimmt zur Kenntnis, daß die Bebauungspläne in den Festsetzungen der Sondergebietsstandorte (...) geändert werden.“
- „Der Gemeinderat beauftragt die Verwaltung, nach 3 Jahren über die Erfahrungen (...) zu berichten.“

In den dezidierten Aussagen, die der Freiburger Stadtrat beschlossen hat, kommt der hohe Grad an Bindungswirkung und Verbindlichkeit dieses Planungsansatzes zum Ausdruck.

Bei der Untersuchung der Fallbeispiele unter diesen Gesichtspunkten konnte zwei interessante Nebenaspekt festgestellt werden: Zum einen, daß im Fall von Würzburg das vom Stadtrat (am 20. Juli 1999) zunächst zur Kenntnis genommene Einzelhandelszentrenkonzept vor der endgültigen Beschlußfassung „dem Einzelhandelsverband, der Industrie- und Handelskammer, der Regierung von Unterfranken sowie den Arbeitnehmervertretungen zur Stellungnahme“



vorgelegt wurde und insofern eine freiwillige Beteiligung sachkundiger Träger öffentlicher Belange und der Aufsichtsbehörde durchgeführt wurde (vgl. auch Kapitel 7.6.14). Zum anderen fiel das Beispiel Bochum auf, denn hier wurde das betreffende Konzept gleich zweimal innerhalb kurzer Zeit, zunächst 1993, dann noch einmal 1995, vom Stadtrat beschlossen, ohne daß zwischenzeitlich Änderungen vorgenommen worden wären. Dies habe lediglich einer Bekräftigung des Sachverhalts und einer Unterstreichung der Ernsthaftigkeit des Planungs- und Steuerungswillens gedient (vgl. Bochum, Hr. Boele). Insofern kann dies als eine besondere Facette eines nach innen und außen gerichteten Planungsmarketings verstanden werden.

Nach dieser generellen Charakterisierung wird nachfolgend mit der Operationalisierung der Nahversorgung, der Sortimentsqualifizierung und der Festlegung von Kern- und Randsortimenten zunächst auf einige Instrumente eingegangen, die zwar unmittelbar auf der Zielebene wirksam sind, aber von konkreten Raumbezügen abstrahieren.

Im Anschluß daran geht es um die Abgrenzung bestimmter planungsräumlicher Kategorien, die als mittelbare Instrumente, in diesem Fall mit flächigem Raumbezug, unverzichtbare Bestandteile von Einzelhandelszentrenkonzepten sind. Ähnlich unverzichtbar und ebenfalls vom Charakter eines mittelbaren Instruments, sind in diesem Kontext auch die allgemeinen Siedlungsstrukturmodelle bzw. (Einzelhandels-)Zentrensyste sowie deren Hierarchiestufen und räumlichen Bezugsbereiche zu thematisieren, die darin festgelegt werden.

Abschließend wird auf die vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung eingegangen, denn die rechtsförmliche Planung bietet für die Aufgabe der räumlichen Einzelhandelssteuerung Steuerungsinstrumente, die unmittelbar auf der beabsichtigten materiellen Zieldimension ansetzen und sehr wirksam sind.

### **7.5.3 Operationalisierung der Nahversorgung**

Die „Aufrechterhaltung der Nahversorgung“ ist in der Regel eine zentrale Zielsetzung, die von den Untersuchungsgemeinden mit ihren Einzelhandelszentrenkonzepten verfolgt wird (vgl. Kapitel 6.4 und 7.4.3). Damit zunächst überhaupt eine Analyse der bestehenden Nahversorgungssituation betrieben und an späterer Stelle des Planungsprozesses Maßnahmen entwickelt sowie Instrumente eingesetzt werden können, um das Nahversorgungs-Ziel zu realisieren, ist es erforderlich, den gewünschten Zielzustand operational beschreiben zu können. Ohne eine operationale Bestimmung bzw. Festsetzung der für zumutbar gehaltenen Nahversorgungsentfernung und anderer Nahversorgungsmaßstäbe als Analyse- und Zielkategorien kann keine Planung vorgenommen werden, die dem vielfach postulierten Anspruch ernsthaft gerecht wird. Es zeigt sich in der Analyse der Fallbeispiele jedoch gerade, daß längst nicht alle Untersuchungsstädte über eine quantitative Operationalisierung des gewünschten Zielzustands einer „gesicherten Nahversorgung“ verfügen.

Grundsätzlich erscheinen für diese Operationalisierung zwei Wege gangbar: Zum einen kann abstrakt und subjektorientiert festgelegt werden, innerhalb welcher Entfernung ausgehend vom Wohnstandort ein bestimmtes Einzelhandelsangebot - auch dieses ist genauer, d.h. operational, festzulegen - für jeden Bewohner erreichbar sein soll. Zum anderen können objektorientiert und unter direktem Raumbezug Nahversorgungsbereiche mit der normativen Forderung festgelegt werden, daß hierin jeweils ein bestimmtes Einzelhandelsmindestangebot bestehen müsse. Die Festlegung solcher Versorgungsbereiche kann nach Maßgabe empirischer Erhebungsergebnisse (Bevölkerungsstruktur, Verbraucherverhalten) erfolgen, sie kann

mit der „planerischen Intuition“ des sachbefaßten Planers vorgenommen werden oder sie kann durch die Anwendung von Methoden des Operation Researchs zur Lösung von Optimierungsproblemen der räumlichen Lokalisation von Einrichtungen (vgl. z.B. Bach 1978) vorgenommen werden. Auch eine Kombination der Vorgehensweisen ist denkbar. Während in den ersten beiden Vorgehensweisen eine rein normative Festsetzung der räumlichen Bereiche „nach Augenschein“ vorgenommen werden kann, erfordert letztere eine genaue Zuordnungsregel, die quantitativ operationalisierbar sein muß. Dessen ungeachtet ist der erwünschte Ausstattungsgrad und die gesetzte Einzugsreichweite hier ebenfalls normativ festzulegen. In der Planungspraxis wird dazu nicht selten auf Faustzahlen und Richtwerte zurückgegriffen, die schwerpunktmäßig in einem Wertkorridor zwischen 600 und 900 Metern als zumutbare Nahversorgungsdistanz für den einfachen Einkaufsweg zur Deckung des „Grundbedarfs“ (o.ä.) liegen, während der damit verbundene Angebotsstandard üblicherweise nicht viel näher spezifiziert wird, als daß ein „Laden des täglichen Bedarfs“, ein „Supermarkt“ oder ein „Nahversorger“ vorhanden sein solle (vgl. Kapitel 6.4 und 7.4.3; vgl. auch Kapitel 7.6.5.2.5).

**Tabelle 7-16: Operationalisierung der Nahversorgung**

Operationalisierung der Nahversorgung	Ja	Nein	k.A. / nichtzuzuordnen
Quantitative Operationalisierung vorgenommen?	Brau, Bre, Cot, Eft, FaM, Hag, Lud, Man, Mül, Mün, (Wür)	Aug; Ber, Bo, Do, Fbg, Hbg, Hil, Kar, Kiel, Köln, Lpzg, Mag, Rost, Wit	
Nahversorgungsbereiche räumlich abgegrenzt?	Lud	Ber, Bo, FaM, Hbg, Mag, Rost	Aug, Brau, Bre, Cot, Do, Eft, Fbg, Hag, Hil, Kar, Kiel, Köln, Lpzg, Man, Mül, Mün, Wit, Wür
Normative Festsetzung nach Augenschein im Sinne einer begründeten Vermutung unter Berücksichtigung empirischer Erhebungen, jedoch ohne explizierbaren Zuordnungsmodus / „Planerische Intuition“	Brau, Cot, FaM, Lpzg, Lud, Mül, Mün, Wür	Aug; Ber, Bo, Bre, Do, Eft, Fbg, Hag, Hbg, Hil, Kar, Kiel, Köln, Mag, Rost, Wit	Man
Ersatz eines unbestimmten Begriffes durch einen anderen, z.B. „Nahversorgung soll gestärkt bzw. sichergestellt werden“ in den - „integrierten Standorten“ - „Zentren“ - „Wohngebieten“ - „fußläufige Entfernung“ o.ä.	Do, Kar, Lud, Mül, Mün	Aug; Ber, Bo, Brau, Bre, Cot, Eft, FaM, Fbg, Hag, Hbg, Hil, Kiel, Köln, Lpzg, Mag, Man, Rost, Wit, Wür	

Quelle: Eigene Erhebung. Anmerkung: Würzburg: Nahversorgungsspezifische Kaufkraftbindungsquote auf Stadtteilebene als quantitativer Maßstab.

In der Untersuchung (vgl. Tabelle 7-16) zeigte sich, daß in einigen Beispielfällen ganz darauf verzichtet wurde, den Nahversorgungsanspruch näher zu bestimmen, während in weiteren nicht darüber hinaus gegangen wurde, den dort unbestimmten Begriff der Nahversorgung durch einen anderen, ebenso unbestimmten Begriff zu ersetzen, indem es etwa heißt, die Nahversorgung solle „in den integrierten Standorten“, in „den Zentren“, „den Wohngebieten“ oder in „fußläufiger Entfernung“ bzw. in „zumutbarer Entfernung“ gewährleistet werden - ohne daß diese Begriffe dann ihrerseits inhaltlich ausgefüllt gewesen wären. Nur 11 der Beispielmunicipien verfügten über (methodisch unterschiedlich begründete) operationale Nahversorgungsmaßstäbe, an denen sich etwaige Maßnahmenprogramme und der Instrumenteneinsatz orientieren könnten. Dabei waren zwei unterschiedliche Herangehensweisen festzustellen. Während einige Kommunen mit räumlichen Nahversorgungsdistancen operierten, verwendeten andere eine relative Bezugsgröße, indem sie die sortimentspezifische Kaufkraftbindung für Waren des täglichen Bedarfs innerhalb bestimmter Bezugsräume als Maßstab der Nahversorgungsanalyse und -planung wählten.

Als räumliche Nahversorgungsdistancen wurden die folgenden quantifiziert:

- In Erfurt ist es eine „öffentliche Aufgabe (...), für die Versorgung der Bevölkerung Rahmenbedingungen zu schaffen, die in fußläufiger Entfernung zur Wohnung, das heißt in einer Entfernung von etwa 800 m (10 min. Gehweg) den periodischen Bedarf sichern“ (Erfurt, StaRaB 96:20). Das entspricht einer unterstellten - hohen - Gehgeschwindigkeit von 4,8 Stundenkilometern.
- In Mülheim / Ruhr erfolgt die Operationalisierung der Nahversorgung aus den Bestimmungen für die D-Zentren als unterste Stufe der Zentrenhierarchie. Die D-Zentren dienen der „Versorgung des jeweiligen Wohnumfeldes im zugeordneten Teilraum der Stadt Mülheim an der Ruhr. Der Einzugsbereich erschließt einen Radius von ca. 500-700 m, die Standorte liegen im Siedlungsbereich. Der Schwerpunkt liegt in der Lebensmittelversorgung. Die Verkaufsfläche liegt insgesamt über 1.000 qm“ (Mülheim / Ruhr, EHK, S. 29).
- Ein ähnliches Vorgehen liegt in Cottbus vor, denn hier werden durch normative Festsetzung für die „Ortsteilzentren (Tagesbedarf)“ Einzugsbereiche von 500 m Fußweg und für die „Lokalen Versorgungszentren (Wochenbedarf)“ Einzugsbereiche von 800 m Fußweg bestimmt (vgl. Cottbus, STEK, Karte Zentrenmodell, S. 35).
- In Bremen wird davon ausgegangen, daß kleinere Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe im räumlichen Verbund, welche früher - planerisch apostrophiert als „D-Zentren“ - die Zentren der Ortsteile darstellten, nach wie vor „zur Vervollständigung der dezentralen Versorgungsstruktur (...) eine Bevölkerung im Umkreis von ca. 500 m mit Gütern des täglichen Bedarfs“ (Bremen, SEK-Beschluß, S. 69) versorgen.
- In Hagen<sup>3</sup> wird folgende „Definition der wohnungsnahen Grundversorgung“ zur Anwendung vorgeschlagen: „Unter der wohnungsnahen Einzelhandelsgrundversorgung ist (...) die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern des täglichen Bedarfs, zu denen in erster Linie Nahrungs- und Genußmittel einschließlich des Nahrungsmittelhandwerks zählen, zu verstehen“ (Hagen, Gutachten, S. 118-119). Hinsichtlich der zur Nahversorgung tolerierten fußläufigen Einkaufsentfernung „wird festgestellt, daß die Bereitschaft bei einer Entfernung von 750 bis 1.000 m merklich sinkt. Demnach ist dieser Wert als Maximaldistanz einer funktionierenden wohnungsnahen Grundversorgung (...) anzunehmen“ (Hagen, Gutachten, S. 118-119).
- In Münster wird ebenfalls (hier in Bezug auf die Konstruktion des allgemeinen städtischen Zentrensystems) die Fußläufigkeit als Erreichbarkeitsanforderung für „Versorgungszentren“ bzw. „Stadtteilmitten“ vor dem Hintergrund der vorzunehmenden Bestimmung geeigneter neuer Wohnungsbaustandorte thematisiert. Auf Basis einer empirischen Erhebung<sup>4</sup> werden normative Erreichbarkeitsmaßstäbe für die Versorgungszentren und Stadtteilmitten bestimmt, die das abstrakte Gerüst bei und zur Umsetzung des „Raumfunktionalen Konzeptes ‚Stadt der kurzen Wege‘“ abgeben sollen (vgl. Münster, KG, 97:15): Danach wird dem Gebiet in einem Radius bis maximal 400 Metern um ein Zentrum eine „sehr gute fußläufige Erreichbarkeit des Zentrums (bis 6 Minuten) und vielfältiges Nutzungsangebot“ zugestanden, was diese Bereiche zu „Vorrangräumen für die Weiterentwicklung der Stadtteilzentren“ qualifiziere, während einem Gebiet mit einem Radius

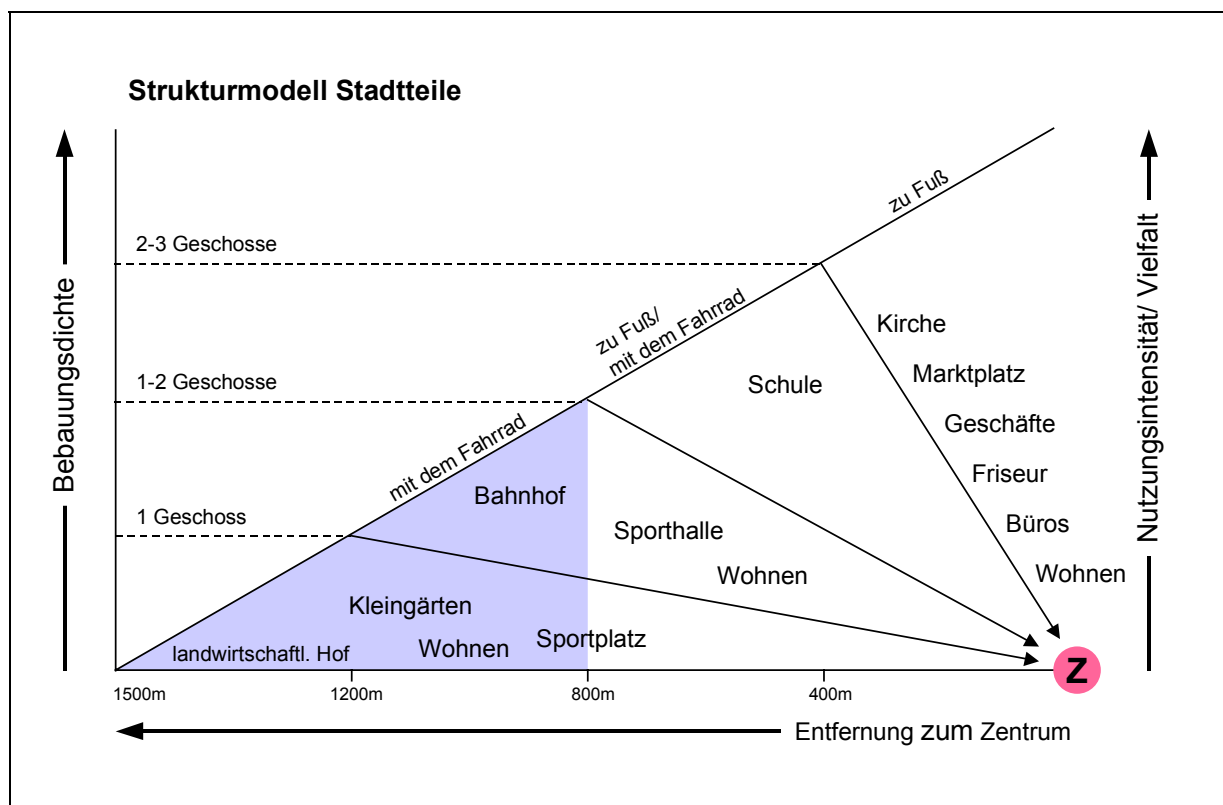
<sup>3</sup> Zwar lag in Hagen zum Erhebungszeitpunkt noch kein Einzelhandelszentrenkonzept, sondern lediglich eine Grundlagenuntersuchung vor, da jedoch die dahingehenden gutachterlichen Vorschläge häufig unverändert in die kommunale Planung übernommen werden, erscheint die Wiedergabe der Aussage an dieser Stelle sinnvoll.

<sup>4</sup> Eine in Münster durchgeführte Befragung von Wohnungssuchenden und Bauwilligen aus dem Jahr 1995 zeigte als zentrales Ergebnis: „Der überwiegende Teil der Befragten hält eine Fußwegentfernung von 600-800 m von der Wohnung zum Versorgungszentrum und eine Radwegentfernung von der Wohnung zum Bahnhofpunkt von bis zu 2,5 km für akzeptabel und wünschenswert“ (Münster, KG 97:15).

zwischen 400 und maximal 800 Metern um ein Zentrum eine „gute bis mittlere fußläufige Erreichbarkeit (6 bis 12 Minuten) und abnehmende Nutzungsvielfalt“ zugemessen wird. Als unterstellte Gehgeschwindigkeit ergibt sich 4 Stundenkilometer. Aus dem darüber noch hinausgehenden Bereich bis zu einem Radius von 1.500 Metern wird das Zentrum als noch gut mit dem Fahrrad zu erreichen angesehen.

Der dreidimensionale normative Zusammenhang zwischen räumlicher Erreichbarkeit, Funktions- bzw. Angebotsausstattung und Bebauungsdichte als Raumkonzept, das künftig für die Siedlungsstrukturentwicklung maßgeblich ist, wurde im Münsteraner Beispiel prägnant im „Strukturmodell Stadtteile“ zusammengefaßt, welches hier als Abbildung 7-1 wiedergegeben wird:

**Abbildung 7-1: Strukturmodell der Stadtteilentwicklungsplanung in Münster**



Quelle: Münster, KG 97:15.

- Mit ähnlicher Sinnrichtung werden im neuen Flächennutzungsplan der Stadt Mülheim / Ruhr (Beikarte „Zentren / räumlich-funktionale Ordnung“) 1.000-Meter-Radien um die Zentren geschlagen und als deren „Einzugsbereiche“ ausgegeben (Mülheim, Hauptstudie, S. 14 f.).

Die dezidierteste Auseinandersetzung mit der Frage der Operationalisierung der Nahversorgung konnte jedoch im Fallbeispiel Ludwigshafens festgestellt werden:

- Dort gingen zunächst mit „der Untersuchung (...) grundsätzliche Überlegungen über Einzugsbereiche bzw. Entfernungen zwischen den Wohnstandorten und den Einzelhandelsstandorten einher, die besonders für die wohnungsnahe, fußläufige Grundversorgung wichtig sind“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 10). Diese Überlegungen mündeten in der Festsetzung folgender Nahversorgungsdistanz: „Als fußläufige Entfernung wurde (...) ein Radius von 500 Metern um den Standort eines Einzelhandelsbetriebs der Grundver-

sorgung angesehen, was einer Wegstrecke von ca. 750 Metern oder einer Gehzeit von 10 bis 15 Minuten entspricht“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 10). Dies unterstellt eine Gehgeschwindigkeit von 3,0 bis 4,5 km/h.

- In Bezug auf die Festlegung der als nahversorgungsrelevant anzusehenden Güter, welche innerhalb der festgesetzten Distanz erhältlich sein sollten, wurde folgende Festsetzung vorgenommen: Es „zählen zu den Verbrauchsgütern alle diejenigen Waren, die täglich oder zumindest in kürzeren Zyklen nachgefragt werden, wie z.B. Nahrungsmittel, Hygieneartikel und Wasch- und Putzmittel. Da diese Artikel täglich oder zumindest mehrmals wöchentlich benötigt werden, bilden diese Waren die Grundversorgung. Die Grundversorgung umfaßt also Waren des täglichen Bedarfs, die in Lebensmittelgeschäften (Discounter, SB-Warenhäusern, Verbrauchermärkten), Bäckereien, Metzgereien, Drogerien und Kauf- und Warenhäusern angeboten werden. Grundversorgung im allgemeinen Sinn umfaßt darüber hinaus weitere Infrastruktureinrichtungen wie Schulen (...), Bank oder Postamt“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 4).
- Diese beiden Kriterien wurden auf die in Ludwigshafen akribisch durchgeführte empirische Einzelhandelserhebung angewendet. Im Ergebnis - visualisiert in einem Katalog von Karten, die für jeden einzelnen Stadtteil angefertigt wurden - zeigte sich, „daß fast alle Einwohner Ludwigshafens - bis auf wenige kleinräumige Ausnahmen (...) - in einem 500-Meter-Radius um die den Grundbedarf deckenden Geschäfte wohnen“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 15).
- In Ludwigshafen interessierte man sich aber darüber hinaus auch für eine relative sowie eine prospektive Einschätzung der gegebenen Nahversorgungssituation. So nahm man einen Vergleich der für die einzelnen Stadtteile festgestellten Nahversorgungssituation mit derjenigen im gesamtstädtischen Durchschnitt vor und zog zur Bewertung zusätzlich die von Borchard (1983) angegebenen Faustzahlen für den Besatz mit Lebensmittelgeschäften, Bäckereien, Metzgereien, Reinigungen, Friseuren, Apotheken Drogerien sowie praktischen Ärzten und Zahnärzten (Einwohner je Einrichtung) hinzu (vgl. Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 11-13). Man ist sich der Problematik dieser Faustzahlen durchaus bewußt (vgl. dazu auch Kapitel 7.6.5.2.5), zieht sie aber dennoch heran, denn „sie geben (...) die Möglichkeit, die Stadt und die Stadtteile untereinander zu vergleichen. Sollten sich größere Abweichungen ergeben, so kann damit ein Handlungsbedarf bei einer Unterversorgung sichtbar gemacht werden“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 11). Dies läßt sich unmittelbar aus den zu diesem Zwecke zusammengestellten Tabellen mit Angaben zu allen Ludwigshafener Stadtteilen herauslesen (vgl. Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 76-78). Die Einzelhandelsausstattung, insbesondere die Nahversorgungssituation, wird für jeden einzelnen Stadtteil hinsichtlich Bestand, Gefährdung und Entwicklungsmöglichkeiten ausführlich diskutiert. Dies geschieht unter Verwendung von jeweils zwei für den betreffenden Stadtteil erarbeiteten thematischen Karten, nämlich „Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs“ und „Versorgung mit Dienstleistungen und Einzelhandel (ohne Grundversorgung)“. Damit entsteht auf Stadtteilebene ein Katalog von problemorientierten Bestandsdatenblättern für den Einzelhandel sowie weiterer zentrenbildende Angebote, der zu vielfältigen Zwecken herangezogen werden kann.
- Eine besondere Aufmerksamkeit wurde dabei der prospektiven Einschätzung der Versorgungssituation zuteil, d.h. es sollte der Gefährdungsgrad der Versorgungssicherheit vorausgesagt werden. Zu diesem Zwecke wurden einfache quantitative und qualitative Attribute der in den Stadtteilen faktisch vorgefundenen Versorgungssituation abgefragt

und dazu drei Gefährdungsklassen gebildet. Folgende Zuordnungsregeln wurden gewählt (vgl. Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 15): Es „wird die Versorgung der Stadtteile

- dann als sicher bewertet, wenn in einem Stadtteil mindestens ein Supermarkt mit einer Verkaufsfläche von über 600 qm Größe (...) vorhanden ist.
- Als weniger sicher wird die Versorgung eines Stadtteils dann angesehen, wenn Supermärkte mit Verkaufsflächen zwischen 300 und 600 qm vorhanden sind,
- und als kritisch ist die Situation dort anzusehen, wo lediglich (Klein-)Märkte oder Geschäfte mit Flächen unter 300 qm angesiedelt sind (...).
- Sind größere Märkte in einem Stadtteil nicht vorhanden, so besteht die Gefahr, daß in den nächsten Jahren die Vollversorgung nicht mehr gewährleistet ist.“

Das Ergebnis, das u.a. drei Stadtteile mit einer „kritischen Versorgungssicherheit“ konstatierte, wurde dann in einer thematischen Karte der „Versorgungssicherheit der Stadtteile mit Lebensmittel- bzw. Verbrauchermärkten“ zusammenfassend dargestellt. Diese dient der Maßnahmenplanung sowie insgesamt auch anderen städtebaulichen Planungen, vor allem der Wohnungsbauentwicklung, als Hintergrund. Was die zukünftig noch realisierbaren Nahversorgungsstrukturen anbelangt, so geht man in Ludwigshafen aufgrund des allgemeinen angebotsseitigen Einzelhandelsstrukturwandels davon aus, daß „die Grundversorgung keine Flächenversorgung mehr darstellt“ und diese daher „möglichst an die Stadtteilzentren bzw. Ladenzentren gebunden werden“ soll, weil das die dezentralste Versorgungsstruktur darstelle, deren Realisierbarkeit noch erwartet werden könne (vgl. Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 4).

Gleichzeitig wird in diesem Zusammenhang auch die Notwendigkeit eines neuen Umgangs mit großflächigen Einzelhandelsbetriebsformen mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten gesehen: „Grundsätzlich wird die Stadt ihre restriktive Haltung bezüglich dieser Handelsformen am Stadtteilrand überdenken müssen, um ggf. eine noch problematischere Entwicklung (Schließung der Geschäfte im Zentrum ohne Ersatz am Rande) abzuwenden. Priorität hat jedoch weiterhin die Ansiedlung von Geschäften (auch großflächigen) in den Stadtteilzentren; erst wenn (...) eine Ansiedlung im Zentrum im Einzelfall nicht möglich erscheint, so sind die weiteren (...) Optionen (Stadtteilränder, zentrennahe Gewerbegebiete etc.) zu prüfen“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 16).

Auch in Hagen wird zur Darstellung und Bewertung der Nahversorgungssituation in der Stadt auf Teilraumbene ein relativer Vergleich gezogen, jedoch unterscheidet sich das Vorgehen etwas. Hier wurde als Bezugsgröße die sortimentsspezifische Verkaufsflächenausstattung im Bereich Lebensmittel je Einwohner im statistischen Bezirk gewählt, die dann mit der bundesdurchschnittlichen Vergleichskennziffer (0,33 qm Lebensmittelverkaufsfläche je Einwohner) und derjenigen der Gesamtstadt (0,31 qm Lebensmittelverkaufsfläche je Einwohner) in Beziehung gesetzt wurde (vgl. Hagen, Gutachten, S. 125). In diesem Zusammenhang kann - über die Auswahl der analysierten Fallbeispielstädte hinausgehend - auf eine in Stuttgart praktizierte Vorgehensweise verwiesen werden (vgl. Stuttgart, Arbeitspapiere 1999), die ebenfalls am sortimentsspezifischen Verkaufsflächenbesatz für Lebensmittel orientiert ist, aber einen Bewertungsmaßstab einsetzt, der sich aus dem absoluten Vergleich mit der durchschnittlichen Besatzkennziffer Deutschlands ergibt. Diese wird hier unter Verweis auf eine bundesweite Erhebung des EHI Euro-Handelsinstituts Köln aus dem Jahr 1996 mit 285 qm Verkaufsfläche je 1.000 Einwohner angegeben, wobei allerdings Kleinstmärkte unter 150 qm Verkaufsfläche in diesem Wert unberücksichtigt bleiben (vgl. Stuttgart, Arbeitspapiere 1999:9). Ausgangsbasis für die Bewertung der Nahversorgungssituation in den

einzelnen Stadtteilen Stuttgarts bildet ebenfalls eine genaue empirische Erhebung aller ortsansässigen Lebensmittelgeschäfte, hier insgesamt von 197 Betrieben mit einer Mindestverkaufsfläche von über 150 qm sowie von weiteren 8 Kleinstmärkten mit einer darunter liegenden Größe (vgl. Stuttgart, Arbeitspapiere 1999:10). Interessanterweise erfolgte die Erfassung des Verkaufsflächenbestands zu einem Großteil durch eine Befragung der vor Ort mit Filialen engagierten Handelskonzerne, von denen 12 bereitwillig die relevanten Angaben zu ihren einzelnen Betrieben zur Verfügung stellten. Informationen, die nicht auf diesem Wege gewonnen werden konnten, wurden ergänzend durch Begehungen beschafft (vgl. Stuttgart, Arbeitspapiere 1999:10). Dies kann als ein Zeichen verstanden werden, das zu Optimismus Anlaß gibt, weil es darauf hinweist, daß - entgegen der gemeinhin bestehenden Vermutung - der Einzelhandel sehr wohl bereit sein könnte, der Stadtplanung auch bestimmte betriebsinterne Daten zur Verfügung zu stellen, die andernfalls nur mit sehr hohem (Kosten-) Aufwand beschafft werden können. Voraussetzung dafür dürfte allerdings ein überzeugendes Untersuchungskonzept und seine stringente Verfolgung durch die Stadtverwaltung sein. Des weiteren dürfte die Zusage von entscheidender Wichtigkeit sein, die Untersuchungsergebnisse und die darauf fußenden Planungsüberlegungen allgemein zugänglich zu machen, jedenfalls aber denjenigen Firmen zur Verfügung zu stellen, die eine Auskunft gegeben haben. Beide Voraussetzungen waren im Stuttgarter Beispiel erfüllt. Es kann unterstellt werden, daß beim Einzelhandel neben allem Konkurrenzdenken ein grundsätzliches Interesse an einer empirischen Gesamtschau der örtlichen Einzelhandels-, Standort- und Wettbewerbssituation besteht, beispielsweise um diese für eigene Benchmarking-Aktivitäten einzusetzen.

Nachdem die Bestandserhebung des Angebots durchgeführt ist, läßt sich für jeden gewählten Bezugsraum ein Vergleich mit der durchschnittlichen nationalen Versorgungskennziffer ziehen. In Stuttgart (gesamstädtische Versorgungskennziffer: 198) wurde die Kennzeichnung der jeweils örtlich im Bezugsraum bestehenden Nahversorgungssituation anhand des Bewertungsmaßstabs vorgenommen, den Tabelle 7-17 zeigt:

**Tabelle 7-17: Bewertungsmaßstab der Nahversorgungssituation in Stuttgart**

Bewertung Versorgungssituation	Sehr starkes Versorgungsdefizit	Starkes Versorgungsdefizit	Versorgungsdefizit	Ausreichende Versorgungssituation	Gute Versorgungssituation	Übersorgung	Starke Übersorgung
Lebensmittel-Verkaufsflächenbesatz je 1.000 EW in qm von ... bis unter ... (Versorgungskennziffer)	< 70	70-140	140-210	210-260	260-310	310-350	350 und mehr
In % Bundesdurchschnitt	< 25	< 50	< 75	Ca. 80	Ca. 100	Ca. 115	> 125
Anzahl Stadtbezirke	0	3	14	1	1	2	2

Quelle: Eigene Darstellung nach: Stuttgart, Arbeitspapiere 1999:10, 12-13.

Im Ergebnis der Bewertung zeigt sich, daß für 17 von 23 Stadtbezirken ein Versorgungsdefizit besteht. Gleichwohl die folgende Aussage nicht durch die Zuordnung eines Stadtbezirks zum Ausdruck kommen kann, ist dennoch festzuhalten, daß bei einer Betrachtung auf Stadtteilebene immerhin für einen Anteil von 5 % der Bevölkerung (28.000 Einwohner) bei einer Versorgungskennziffer in Höhe von weniger als 25 % des Bundesdurchschnitts nach der genannten Bewertungsskala ein „sehr starkes Versorgungsdefizit“ besteht (vgl. Stuttgart, Arbeitspapiere 1999:14) und in insgesamt 30 Stadtteilen bzw. Stadtbereichen eine Unterversorgung zu bemängeln ist (vgl. Stuttgart, Arbeitspapiere 1999:28). Damit reiht sich Stuttgart in die Vielzahl der Städte ein, die hierin ein behandlungsbedürftiges planerisches Problem erkennt (vgl. Kahnert, 2002, Zehner 2003; vgl. auch Kapitel 3.4 und 7.6.5.2.6). Nach Einschätzung des Stuttgarter Stadtplanungsamtes haben die im Rahmen des allgemeinen

(Standort-)Strukturwandels des Einzelhandels seit „1988 aufgegebenen Standorte (...) bezüglich der Erreichbarkeit von Einkaufsmöglichkeiten weiterhin zu einer beträchtlichen Verschlechterung der Versorgungssituation vor Ort beigetragen“ (Stuttgart, Arbeitspapiere 1999:14), gleichwohl im Saldo des An- und Absiedlungsgeschehens von Lebensmittelbetrieben zwischen 1988 und 1998 insgesamt nur 17 Betriebe verloren gegangen sind. Dies verschleiert jedoch den Wandel der Betriebstypen- sowie Betriebsgrößenstruktur und die damit verbundene Umorientierung der Standortstruktur aus wohnquartiersnahen zu übergeordnet verkehrsgünstigen Standorten: Während die Zahl der filialisierten bzw. Verbundgruppen zugehörigen Vollsortimentsanbieter im Betrachtungszeitraum um 50 Betriebe zurückging (1988:130; 1998:80), wuchs die Zahl der Lebensmittel-Discounter in der gleichen Zeit um 33 Betriebe (1988:49; 1998:82); bei den Verbrauchermärkten und SB-Warenhäusern als Großbetriebsformen mit vollem Lebensmittelsortiment sank die Zahl (1988:8; 1998:6) um zwei Betriebe (vgl. Stuttgart, Arbeitspapiere 1999:18). Vor diesem Hintergrund ist aus Stuttgarter Sicht davon auszugehen, „daß in den nächsten Jahren weiterhin verstärkt kleinere Standorte aufgegeben werden und sich die Versorgungssituation der Bevölkerung bezüglich der fußläufigen Erreichbarkeit von Einkaufsmöglichkeiten weiterhin verschlechtern wird. (...) Der klassische ‚Tante-Emma-Laden‘ ist heute verschwunden“ (Stuttgart, Arbeitspapiere 1999:18).

In der Stuttgarter Planungsverwaltung ist man nicht nur von der Aussageschärfe der Analyse- und Bewertungsergebnisse, die unter Verwendung des angegebenen Urteilsmaßstabs gewonnen werden konnten, überzeugt, sondern auch von der Möglichkeit, diese Ergebnisse in eine offensive Maßnahmenplanung zu transferieren. Man ist sich sicher, daß die so identifizierten Versorgungsengpässe annähernd die reale Situation wiedergeben und möchte weiter Untersuchungen daran anknüpfen „mit dem Ziel, in den aus der Analyse hervorgehenden Bereichen mit starkem Versorgungsdefizit Standortvorschläge zu ermitteln, die für neue Lebensmittelläden nutzbar sind“ (Stuttgart, Arbeitspapiere 1999:24). Generell soll das Ansiedlungsgeschehen von Lebensmittelbetrieben nach Maßgabe der Analyse auf die Stadtteile und Stadtbereiche gelenkt werden, in der die Versorgungslage defizitär ist (vgl. Stuttgart, Arbeitspapiere 1999:24).

Einen anderen, nicht an einem Flächen-Ausstattungskriterium angelehnten Weg zur Abbildung und Bewertung der Nahversorgungssituation gehen Würzburg und Mannheim:

- Auch in Würzburg wird klar davon ausgegangen: „Um den täglichen Bedarf der Haushalte zu decken, sollten in zumutbarer Entfernung Einzelhandel und bestimmte Dienstleistungseinrichtungen vorhanden sein“ (Würzburg, RK 99:21). Um Nahversorgungsdefizite und damit Handlungsbedarfe festzustellen, wird auf Stadtteilebene zunächst erhoben, welcher Verkaufsflächenumfang jeweils im Nahversorgungssortiment vorliegt, soweit dieses, wie hier die Zuordnung lautet, von „Supermärkten, Verbrauchermärkten sowie von Nahrungs- und Genußmittelbetrieben (ohne Bäckereien und Metzgereien)“ angeboten wird (vgl. Würzburg, RK 99:21). Die absoluten Besatzwerte werden anschließend aber weniger für den Vergleich der Stadtteile untereinander herangezogen, als sie eine Voraussetzung für die Bestimmung der in Würzburg maßgeblichen „Nahversorgungsgrade“ sind. Die „Nahversorgungsgrade“ werden aus dem Verhältnis des einzelhandelsrelevanten sortimentsspezifischen Kaufkraftpotentials im Bezugsraum und des tatsächlich realisierten sortimentsspezifischen Einzelhandelsumsatzes der betreffenden Betriebe im Bezugsraum errechnet (vgl. Würzburg, RK 99:21). Der „Nahversorgungsgrad“ entspricht damit der sortimentsspezifischen Kaufkraftbindungsquote. „Eine ausreichende Versorgung wird



normalerweise durch den Richtwert 100 angenommen“ (Würzburg, RK 99:21). Die Würzburger Stadtteile erreichen „Nahversorgungsgrade“ zwischen 46 und 276 (vgl. Würzburg, RK 99:22), was so interpretiert wird, daß mit „Ausnahme der Stadtteile Dürrbachthal (38), Frauenland (39) und Heuchelhof-Rottenbauer (46) (...) alle Gebiete einen ausreichenden Nahversorgungsgrad“ (Würzburg, RK 99:22) aufweisen. Stadtteilweise erfolgt eine Kurzdiskussion des Befundes und möglicher Maßnahmen (vgl. Würzburg, RK 2000:23-27). Um die indizierten Defizite auszugleichen, sollen zur Sicherung der Nahversorgung zusammen zwischen 7.000 und 10.000 qm Verkaufsfläche in sieben Stadtteilen neu angesiedelt werden (vgl. Würzburg, RK 2000:33). Anhand einer Karte („Zentrale Bereiche“; Würzburg, RK 99:29) werden dazu neun „mögliche zusätzliche Standorte für die Nahversorgung“ aufgezeigt.

Eine über diese Analyse hinausgehende distanzmäßige Betrachtung der räumlichen Zuordnung von Angebots- und Nachfragestandorten findet in Würzburg allerdings nicht statt.

- In Mannheim wird die Nahversorgungssituation gleichfalls auf Ebene der Stadtteile untersucht. Auch hier beruht das Vorgehen auf einer quantitativen Verhältnisbildung des von Geschäften aus dem Sortimentsbereich „Nahrungs- und Genußmittel“ im Bezugsraum „Stadtteil“ realisierten Umsatzes und des ebendort vorhandenen sortimentspezifischen Kaufkraftvolumens mit dem Ziel, einen Vergleich der stadtteilspezifischen Nahversorgungs-Kaufkraftbindungsquoten untereinander sowie mit dem gesamtstädtischen Wert vorzunehmen (vgl. Mannheim, ZKM 1999-1:64). „Die Kaufkraftbindungsquoten im Bereich täglicher Bedarfsdeckung (Nahversorgungsgrade) sind ein Indikator zur Qualität der wohnortnahen Versorgung“ (Mannheim, ZKM 1999-1:64). Mit Hilfe dieses Indikators lassen sich auch in Mannheim für die einzelnen Stadtbezirke angesichts von Nahversorgungsgraden der 17 Stadtteile zwischen 35 und 240 „große Unterschiede in der Qualität der Nahversorgung“ (Mannheim, ZKM 1999-1:64) aufzeigen und Hinweise auf Angebotsdefizite bzw. Entwicklungspotentiale im Segment der täglichen Bedarfsdeckung innerhalb der Stadtteile gewinnen. „Kaufkraftbindungen in den Branchengruppen Nahrungs- und Genußmittel sowie Gesundheits- und Körperpflegeartikel signalisieren gute Nahversorgungsbedingungen bei Werten zwischen 65 und 80. Bei starker Konkurrenz im Umfeld (...) kann bereits eine Kaufkraftbindungsquote von 50 als optimale Kaufkraftbindung angesehen werden“ (Mannheim, ZKM-Beschluß 1998a). In Mannheim werden derartige Analysen für sämtliche Sortimentsbereiche durchgeführt, so daß im Hinblick auf die festzustellende Versorgungslage in den Subzentren über die Nahversorgungsangebote hinaus zusätzlich festgestellt werden kann: „Bei den innerstädtischen Kernsortimenten müssen Kaufkraftbindungen in den Stadtteilen von über 25 bereits als akzeptabel bezeichnet werden“ (Mannheim, ZKM-Beschluß 1998a).

Bei alledem ist man sich allerdings bewußt, daß die festgestellte Kaufkraftbindungsquote im Bereich der täglichen Bedarfsdeckung „noch nichts über die konkrete Angebotssituation in einem Stadtquartier (u.a. Lage, Erreichbarkeit, Sortimente, Größenordnung, Absatzform und Qualität der Betriebe)“ aussagt (Mannheim, ZKM-Beschluß 1998a). Eine genaue, stadtteilweise vorzunehmende Situationsanalyse dieser Nahversorgungskriterien, „wird in der nächsten Phase“ der in Mannheim vorgesehene Einzelhandels- und Zentrenplanung jedoch vorgenommen werden (vgl. Mannheim, ZKM-Beschluß 1998a).

Ein wiederum anderes Vorgehen wird im Einzelhandelszentrenkonzept von Leipzig verfolgt. Neben einem in Zielperspektive verräumlichten Zentrenkonzept mit vier bzw. fünf Hierar-

chiestufen (A-Zentrum, drei Subzentrentypen sowie „Kleinteilige Versorgungszentren“ bzw. „Straßenbegleitende Einkaufslage“) wurde ein Ausstattungskatalog für die Zentren der unterschiedlichen Hierarchiestufen festgesetzt. Diese normative Anspruchsposition begründet in der Gegenüberstellung mit der Realität die Handlungsbedarfe. Der Einzelhandelsbestand wurde dazu vollständig erhoben. Aus dieser Erhebung und zusätzlich aus einer Kunden- und Betriebsbefragung sowie einer Kundenherkunftserfassung „war es möglich, Versorgungsräume zu bilden, die unter einzelhandelsstrukturellen Gesichtspunkten zusammen gehören. Diese Räume sind durch Gemeinsamkeiten bzw. Ergänzungen in der Branchenstruktur geprägt. Innerhalb ihrer Grenzen ist die Nahversorgung möglichst lückenlos sicherzustellen, um auch den weniger mobilen Bevölkerungsgruppen ein Angebot zumindest in der Grundversorgung zu sichern“ (Leipzig, BzS 2000:26). Daher erfolgt in Leipzig keine quantitative Operationalisierung der Nahversorgung, wie in den anderen angeführten Beispielen, sondern es werden die ex post aus den empirischen Erhebungen identifizierten Versorgungsräume normativ als „Nahversorgungsgebiete“ festgesetzt, innerhalb derer dann die im Zentrensystem (Zielhorizont) benannten Zentren die Versorgung tragen (vgl. hier und im folgenden Leipzig, BzS 2000). Dies sind in der Regel in jedem Versorgungsbereich mehrere Zentren unterschiedlichen hierarchischen Ranges. Für jeden Versorgungsraum erfolgt eine Diskussion der empirisch vorgefundenen Gegebenheiten und der zukünftig planerisch vorgesehen Einzelhandelsstruktur. Während dies eher im Sinne strategisch-konzeptioneller Planungsaussagen geschieht, wird dann zur operativen Umsetzung für jedes einzelne Zentrum der Stadt ein Zentrenpaß (vgl. Kapitel 7.6.8) mit kartographischer Darstellung des Bezugsraumes angelegt,

- der im lokalen Bezug alle wesentlichen Strukturparameter wiedergibt (Einzelhandelsbesatz sowie Ausstattung mit Komplementärangeboten aus den Bereichen Dienstleistung, Gastronomie und Freizeit),
- der in qualitativer Erörterung die Bestandssituation und die Entwicklungsabsicht bewertet sowie
- entsprechende Handlungsvorschläge konkret darstellt, die sich - orientiert an den örtlich bestehenden Notwendigkeiten - auf ganz unterschiedliche Bereiche beziehen, beispielsweise auf den Branchenmix, die Absatzpolitik, die Komplementärnutzungen zum Einzelhandel, auf städtebauliche Gegebenheiten oder auch auf die Verkehrsbedingungen.

Zusätzliche werden die im jeweiligen Zentrum verfügbaren Flächen benannt. So entsteht in der Gesamtheit der Zentrenpässe ein sehr dezidierter Maßnahmenkatalog für die räumliche Einzelhandelsentwicklung in Leipzig. Gleichzeitig können diese Zentrenpässe aber auch sehr gut zur ersten Orientierung ansiedlungsinteressierter Investoren dienen, wie auch als Input für lokale Marketing- und Managementaktivitäten der vor Ort ansässigen Akteure.

Was die Nahversorgung angeht, so ist dann für D-Zentren („Nahversorgungszentren“) nach Ausstattungs-Soll-Profil generell vorgesehen, daß diese einen Bevölkerungsmantel von ca. 10.000 Einwohnern umfassen, der Schwerpunkt des Branchenmixes auf dem kurzfristigen Bedarf liegt und ein breites Sortiment an Lebensmitteln angeboten wird. Des weiteren sind nach der Planvorstellung ein größerer Betrieb bis maximal 1.000 qm Verkaufsfläche sowie 5 bis 10 kleinere Betriebe vorhanden, wobei ein Supermarkt als Kundenmagnet dienen soll und die anderen Betriebe dem Lebensmittelhandwerk und dem Fachhandel (im unteren bis mittleren Preissegment) angehören sollen.

### 7.5.4 Sortimentqualifizierung

Das wirkungsvollste „harte“ Instrument zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung stellt die Anwendung des mit Baugesetzbuch und Baunutzungsverordnung zur Verfügung stehenden Planungsrechts dar (vgl. Kapitel 6.8). Um das planungsrechtliche Steuerungspotential ausschöpfen und eine kleinräumige Zulässigkeitsdifferenzierung, d.h. eine detaillierende räumliche Feinsteuerung vornehmen zu können, bedarf es einer genauen Sortimentqualifizierung (vgl. Kapitel 6.8.2.4 und 6.8.5). Um, losgelöst von einer Einzelfallbehandlung in der Vorhabensgenehmigung oder in Bauleitplanverfahren ein allgemeinverbindliches Instrument zur Umsetzung des jeweiligen Einzelhandelszentrenkonzepts zu erhalten, empfiehlt es sich für die Kommunen, eine sog. Sortimentsliste aufzustellen. Die Sortimentsliste gibt im Sinne einer Selbstbindung der Kommune darüber Auskunft, welche Warensortimente künftig in bestimmten, typologisch zu beschreibenden Raumkompartimenten („Zentren“, „integrierter Standort“, „nicht-integrierter Bereich“ u.ä., vgl. Kapitel 7.5.6) von den dort ansässigen bzw. ansiedlunginteressierten Einzelhandelsbetrieben verkauft werden dürfen und welche entsprechend unzulässig sind. Die Qualifizierung der Raumkompartimente, für welche die einzelnen Regelungen greifen sollen, stellt das unabdingbare zweite Funktionselement des Steuerungsmechanismus dar. Ohne das jeweils andere bleiben beide Funktionselemente notwendige, jedoch alleine jeweils nicht hinreichende Vorbedingungen zur Konstruktion eines allgemeinverbindlichen Regelungswerkes. Die Sortimentqualifizierung und die Qualifizierung der Raumkompartimente sind daher als mittelbar wirksame Instrumente anzusehen, die zum effektiven Einsatz der baurechtlichen Instrumente, die gegenüber der Einzelhandelsnutzung unmittelbar wirksam sind, benötigt werden.

Die mit der Aufstellung von Sortimentslisten verfolgten Absichten werden entsprechend in einigen Beispielkommunen geäußert: So erfolgt etwa in Würzburg das Diktum, bei „einer zukünftigen Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe außerhalb der Innenstadt (...) nachfolgende Sortimentseinteilung strikt einzuhalten. Zulässig sind nur nicht-zentrenrelevante Sortimente“ (Würzburg, RK 2000:4). Die zur angestrebten räumlichen Einzelhandelssteuerung notwendige Voraussetzung liefert auch in Magdeburg „ein sortimentsbezogenes Leitbild für den Magdeburger Einzelhandel, das die einzelnen Warengruppen danach unterscheidet, ob sie für die Lebensfähigkeit der Innenstadt, der Stadtteilzentren und der Nahversorgungsbereiche von besonderer Bedeutung sind – oder ob deren Angebot auch außerhalb von Zentren hingenommen werden kann“ (Magdeburg, MM 1995:4). Mit Rückgriff auf diese Sortimentsliste „beschränkte die Stadt die dezentrale Einzelhandelsentwicklung auf nichtzentrenrelevante Sortimente“ (Magdeburg, MM 1995:33). In ähnlicher Weise enthält auch in Hildesheim das „Märktekonzept (...) eine nach ‚außenstadtrelevanten Sortimenten‘ und ‚innenstadtrelevanten Sortimenten‘ differenzierte Branchenstruktur, nach der diese Sortimente (...) den verschiedenen Standorten (Innen- und Außenstadt) zugeordnet werden“ (Hildesheim, FNP 49, S. 5; vgl. auch Sitzungsvorlage Märktekonzept S. 2). Nach der im Hamburger Beispiel ausgedrückten Absicht bedürfen alle „Vorhaben von über 1.200 qm Bruttogeschoßfläche (BGF) außerhalb von Zentren (...) in jedem Einzelfall einer besonderen Prüfung ihrer Zentrenverträglichkeit; dabei ist u.a. eine Liste mit einer Sortimentsaufzählung (...) zu beachten“ (Hamburg, Leitlinien, S. 4). In Freiburg wurde „überlegt, welche Warensortimente des Einzelhandels für die Attraktivität und die Funktion eines Zentrums besonders wichtig oder unabdingbar sind. (...) Vor diesem Hintergrund wurde das Sortiment des Einzelhandels in ein zentrenrelevantes Sortiment und in ein nicht zentrenrelevantes Sortiment aufgeteilt“

(Freiburg, MZK 94:9). Nach der in Freiburg herrschenden Überzeugung mag aber nur auf den ersten Blick die „Unterscheidung nach zentrenrelevanten und nichtzentrenrelevanten Sortimenten bis in das Detail hinein als ‚kleinkariert‘ erscheinen. Diese Präzisierung schafft eine faktische und rechtliche Situation, bei der die Gemeinden nicht durch strukturell unerwünschte Investitionen in ihren Zielen unterlaufen werden, sondern ihre volle Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit erhalten und ausüben können“ (Freiburg, Vorwort MZK 94:2).

Nachdem so der Einsatzzweck von Sortimentslisten deutlich geworden ist, ist bei der Analyse der Einzelhandelszentrenkonzepte konkret zu fragen, in welcher Art und Weise die Klassifizierung der Sortimente als „zentrenrelevant“ und „nicht-zentrenrelevant“ - hier wird eine ganze Reihe unterschiedlicher Begrifflichkeiten verwendet, etwa auch „innenstadtrelevant“ bzw. „nicht-innenstadtrelevant“ - von den Beispielstädten vorgenommen wird. Darüber hinaus erscheint es von Interesse, der Frage nachzugehen, wie stark die getroffenen Sortimentsqualifizierungen voneinander abweichen, denn dies bedeutet im gegebenen Fall, daß sich die überörtlich agierenden Einzelhandelsunternehmen auch auf kleinräumig sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen möglicher Investitionen einstellen müssen, was entsprechende Rückwirkungen auf die Entwicklung neuer Einzelhandelsbetriebstypen bzw. deren Multiplikation in Filialnetzen mit sich bringen würde. Von Rechts wegen müßte sich beispielsweise die Einrichtungswarenhauskette Ikea unter dem Anspruch der Beibehaltung des bisherigen Betriebskonzepts mit seinem hohen Anteil zentrenrelevanter Sortimente (vgl. Exkurs in Kapitel 7.4.5) heute bereits ausschließlich auf integrierte Standorte verwiesen sehen, während dies faktisch im bestehenden Filialnetz von mittlerweile 27 Ikea-Häusern allerdings eher die Ausnahme bleibt, wie ein kurzer Blick auf die werbliche Firmendarstellung der Standorte belegt: In der Kommunikationspolitik wird, so z.B. im Warenkatalog von Ikea, der unmittelbare Autobahnanschluß betont, der in der Regel für die einzelnen Märkte besteht, aber für kaum ein Stadt- oder Stadtteilzentrum Standortrealität sein dürfte.

Zur Zuordnung der einzelnen Warensortimente auf die Kategorien der Sortimentsliste können verschiedene Kriterien herangezogen werden. In Ludwigshafen etwa bedient man sich der Unterscheidung in die beiden Kategorien von „zentrenrelevanten“ und „nicht-zentrenrelevanten“ Sortimenten und sieht dabei als wichtige „Kriterien für diese Unterteilung (...) vor allem

- Flächenbedarf für Verkauf und Lager (i.V.m. geringem Umsatz je qm),
- Sperrigkeit und Gewicht der Güter, insbesondere bei Mitnahmeartikeln,
- Bedarf an angeschlossenen Reparatur- und Verarbeitungswerkstätten,
- Bedeutung für die Versorgungsfunktion, insbesondere im Rahmen oder als Ergänzung der Grundversorgung,
- Grad der notwendigen Führungsvorteile mit anderen Angeboten in den Zentren,
- Bedeutung für das Image einer Stadt und den City-Einzelhandel“

an (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 5).

Weiter wären als Kriterien der Umfang der benötigten Ausstellungsfläche, die für eine adäquate Präsentation des Produktes nötig ist, oder auch andere produktbedingte Notwendigkeiten zu bedenken. Im Ansatz des Braunschweiger Beispiels ist z.B. bei „den Warengruppen Bekleidung, Schuhe, Unterhaltungs-Elektronik, Fotoartikel, Spielwaren und Literatur (...) keine produktbedingte Notwendigkeit zur Auslagerung aus der City oder den Nebenzentren zu erkennen. Das gleiche trifft für die Warengruppen Lebensmittel, Getränke und Drogerieartikel zu“ (Braunschweig, ZKE, S. 19). Daher wird ihnen für den Fall einer Ansiedlung in

städtebaulich nicht-integrierter Standortlage allesamt eine „erheblich zentrenschädigende Wirkung“ zugemessen, was sie folgerichtig als „zentrenrelevante Sortimente“ qualifiziert. Nach dem Einzelhandelserlaß NW zeichnen sich zentrenrelevante Sortimente „dadurch aus, daß sie z.B. viele Innenstadtbesucher anziehen, einen geringen Flächenanspruch haben, häufig im Zusammenhang mit anderen Innenstadtnutzungen nachgefragt werden und überwiegend ohne Pkw transportiert werden können“ (Einzelhandelserlaß NW, 1996:924).

Anstelle der eigenständigen Erarbeitung einer Sortimentsliste anhand dieser oder ähnlicher Kriterien durch die Kommunen ist aber auch ein pragmatischeres Vorgehen denkbar, indem sie sich bei der Aufstellung ihrer Sortimentsliste an bereits vorhandenen und teils zur Verwendung nahegelegten Sortimentslisten orientieren oder diese auch unverändert übernehmen, soweit sie für die lokale Situation zutreffen. Zum einen hat die Planungspraxis - teils in Zusammenarbeit mit den Industrie- und Handelskammern und einschlägigen Verbänden - selbst Sortimentslisten hervorgebracht (z.B. „Freiburger Liste“, „Ulmer Liste“), die eine gewisse Verbreitung gefunden und sich auch bewährt haben. Zum anderen stehen aber auch von übergeordneten Planungsinstitutionen erarbeitete Sortimentslisten zur Verfügung (z.B. Bayern, Nordrhein-Westfalen), die in der Regel als Teil der Verwaltungsvorschriften der Länder über den planerischen Umgang mit Einzelhandelseinrichtungen von den adressierten Kommunen jeweils zu beachten sind. Zum dritten bereichern auch die von den einschlägigen Beratungsunternehmen in ihren Gutachten empfohlenen „Gliederungsvorschläge“ noch die Vielfalt der im Umlauf befindlichen Sortimentslisten (etwa diejenigen von GfK, GMA oder ICON-Regio). Des weiteren ist generell auf besondere Listen hinzuweisen, die speziell zur Handhabung der Baumarktproblematik erarbeitet wurden (z.B. „Kölner Liste“, „Berliner Liste“) und sich der möglichst abschließenden positiven Bestimmung von Artikeln, Warengruppen und Sortimenten widmen, welche in nicht-integrierten Standortlagen ansiedelnden Baumärkten zum Verkauf gestattet werden sollten, ohne daß davon eine Zentrenschädigung ausgeht. Welche Unterschiede zwischen diesen Listen, aber auch im Vergleich zu den bei der Analyse der Einzelhandelskonzepte vorgefundenen Sortimentslisten der Untersuchungsstädte bestehen, läßt sich aus Tabelle 7-19 entnehmen.

Im Beispiel Ludwigshafens führt die Anwendung der dort herangezogenen Einordnungskriterien dazu, daß zu den nicht-zentrenrelevanten Sortimentskategorien diejenigen Warengruppen bzw. Einzelhandelsbetriebe zählen, „die

- einen hohen Flächenbedarf haben, zumeist verbunden mit relativ geringen Flächenumsätzen (z.B. Möbel, Baustoffhandel etc.),
- schwere und sperrige Güter anbieten, zu deren Transport in der Regel der eigene Pkw genutzt wird (Kfz-Teile, Fahrzeuge, Getränke, Bodenbeläge / Tapeten, Bau- und Gartenbedarf und Möbel / Einrichtungsgegenstände),
- z.T. flächenintensive Reparatur- bzw. Verarbeitungsdienstleistungen anbieten (Kfz-Handel, Küchenstudios etc.)“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 5).

Demgegenüber rechnen in Ludwigshafen zu „den zentrenrelevanten Sortimentskategorien (...) vor allem die Grundversorgung; sie ist Bestandteil der niedrigsten Zentrenstufe (Ladenzentren, Stadtteilzentren) aufgrund der Zielsetzung einer wohnungsnahen Versorgung der Bevölkerung. Des weiteren zählen dazu traditionell die Güter des gehobenen und langfristigen Bedarfs, die neben der Grundversorgung vor allem in die City gehören und dort das Bild und das Image der Stadt entscheidend mitprägen. Es handelt sich dabei konkret vor allem um folgende Sortimente: Textilien, Schuhe, Photo/Optik, Uhren/Schmuck, Spielwaren, Droge-

rie/Parfümerie, Elektroartikel, Haushaltswaren/Wohnbedarf, Schreibwaren/Büroartikel, Sport- und Campingartikel, Fahrräder und Kunstgewerbe“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 5). Die dergestalt in Ludwigshafen vorgenommene Auflistung berücksichtigt jedoch nicht das gesamte Warenspektrum, welches potentiell vom Einzelhandel angeboten werden könnte, so daß hier unnötige Regelungslücken und Interpretationsspielräume offen bleiben. Entsprechend sind noch wesentlich umfangreichere Sortimentslisten vorzufinden, die teilweise auch in der Kategorisierung der Sortimente noch weiter ausdifferenziert sind.

Bei der Analyse der Einzelhandelszentrenkonzepte ließ sich feststellen, daß 14 - möchte man die in Ludwigshafen beispielhaft getroffenen Übereinkünfte (s.o.) dazurechnen, dann 15 - der Untersuchungskommunen über explizite Sortimentslisten verfügen (vgl. Tabelle 7-18 und Tabelle 7-19). Teilweise handelte es sich dabei um die direkte Übernahmen anderer Listen, teilweise um übernommene, aber abgeänderte Listen, und teilweise um reine Eigenzusammenstellungen der Kommunen, welche wiederum nicht selten im Kern auf gutachterlichen Vorschlägen beruhen.

Was die Zuordnung der einzelnen Waren und Sortimente zu den Kategorien unterschiedlicher Zentrenrelevanz im Spiegel der vorliegenden Untersuchung angeht, so besteht zwischen den Sortimentslisten zwar eine weitreichende Übereinstimmungen, dennoch gibt es nicht unerhebliche Abweichungen (vgl. Tabelle 7-19). Für eine ganze Reihe in der Regel umsatzstarker Waren bzw. Sortimente, beispielsweise für „Unterhaltungselektronik“, „Computer“ oder „Fahrräder und Zubehör“, bestehen unterschiedliche Einschätzungen, ob sie ausschließlich in städtebaulich integrierten Standortlagen anzubieten sind, oder ob ein erlaubter Verkauf auch in peripheren, nicht-integrierten Standortlagen die Zentrenentwicklung bzw. die Perspektive des dort befindlichen Einzelhandels unberührt läßt. Die individuelle Bewertung der Zentrenrelevanz einiger Sortimente entscheidet letztlich darüber, inwieweit der Ansiedlung bestimmter (neuer) Einzelhandelsbetriebstypen in städtebaulich nicht-integrierten Standortlagen innerhalb der betreffenden Stadt unbewußt oder auch willentlich Vorschub geleistet wird. Hierbei darf der allgemeine Strukturwandel auf der Angebotsseite des Einzelhandels nicht aus den Augen verloren werden, denn ein bedeutender Entwicklungsprozeß und das Bestreben zahlreicher großer Handelskonzerne besteht gerade darin, daß immer mehr Warensortimente, etwa Baby-Artikel, Spielwaren oder Outdoor- und Campingbedarf mit (filialisierenden) Fachmarktkonzepten auf dem Markt abgesetzt werden (vgl. Kapitel 4.1.1 und 4.2) und damit die angebotsseitige traditionelle Bindung dieser Sortimente an die Zentren potentiell abnimmt.

Wie sich die Abweichungen der Sortimentslisten untereinander im einzelnen darstellen, wird mit Tabelle 7-19 aufgezeigt. Betrachtet man zunächst die als zentrenrelevant angesehenen Sortimente, so fällt ins Auge, daß einige Sortimentslisten die Sortimente „Teppiche, Auslegewaren“, „Pflanzen und Zubehör“, „Campingartikel“, „Farben und Lacke“, „Elektrogroßgeräte“, und „Bürokommunikation“ als zentrenrelevant bestimmen, während das Gros der Listen diese als nicht-zentrenrelevant begreift. Hier herrscht besonders bei „Teppichen und Auslegewaren“ (sieben Abweichungen) und „Campingartikeln“ (vier Abweichungen) Unsicherheit in der Zuordnung.

**Tabelle 7-18: Sortimentsqualifizierung**

Sortimentsqualifizierung	Aug	Ber	Bo	Brau	Bre	Cot	Do	Eft	FaM	Fbg	Hag	Hbg	Hil	Kar	Kiel	Köln	Lpzg	Lud	Mag	Man	Mül	Mün	Rost	Wit	Wür
Häufung mehrerer rechtlich selbständiger klein- oder großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten gilt als zentrenschädlich	LL	--	--	X	--	--	LL	--	--	LL	--	--	LL	--	LL	--	--	--	--	--	LL	--	LL	--	--
Trennscharfe, explizit formulierte Sortimentsliste / Vereinbarungen zur Differenzierung zwischen „zentrenrelevanten“ und „nicht-zentrenrelevanten“ Sortimenten liegt vor: - K = Kommunal formuliert - L = Übernahme der auf Landesebene formulierten Liste - K/L = Kommunal modifizierte Landesliste	L	--	--	K	--	--	L	(X)	X	K	--	K	K	K	K	L	--	K	K	LL	K	--	K/L (?)	--	K/L
Möbelmärkte gelten unter der Voraussetzung eines limitierten Randsortiments als nicht-zentrenrelevant	LL	--	--	X	--	--	LL	--	--	LL	--	--	LL	--	LL	LL	--	--	--	--	LL	--	--	--	--
Bestimmte Sortimente sind in nicht-integrierter Lage auch nicht als Rand- oder Freisortimente genehmigungsfähig	LL	--	--	X	--	--	LL	--	--	LL	--	--	LL	--	LL	LL	--	LL	--	--	LL	--	--	--	LL
Für großflächigen Einzelhandel mit nicht-zentrenrelevantem Kernsortiment und limitiertem Randsortiment werden Entwicklungsbereiche angeboten	LL	--	--	X	--	--	X	--	--	LL	--	--	LL	--	LL	LL	--	LL	--	--	LL	--	--	--	LL
Spezifische Sortimentsdiskussion für konkret benannten Standortbereiche geführt?		--	--		--	--		--	--		--		LL	--						--	LL	--	--		

Quelle: Eigene Erhebung. Anmerkung: LL = Laut Landesliste, Regelung gilt entsprechend der Landeslisten; Erfurt: Liste nur unter beispielgebender Nennung!

Umgekehrt gibt es auch bei den als nicht-zentrenrelevant angesehenen Sortimenten eine weitreichende Übereinstimmung. Allerdings werden auch hier von einigen Listen einzelne Sortimente abweichend als nicht-zentrenrelevant eingestuft, welche von der Mehrzahl der Listen als zentrenrelevant angesehen werden. Dies sind - mit jeweils nur einer einzigen abweichenden Zuordnung - die Sortimente „Nahrungs- und Genußmittel, Getränke“<sup>5</sup>, „zoologischer Bedarf/Zooartikel“, „Haus- und Heimtextilien, Gardinen und Zubehör“<sup>6</sup>, „Nähmaschinen und Nähzubehör“, „Waffen- und Jagdbedarf“, „Musikalien und Tonträger“<sup>7</sup> sowie „Kleinelektrowaren, Unterhaltungselektronik, Elektronikwaren“. Deutlich öfter als nicht-zentrenrelevant eingestuft werden demgegenüber die Sortimentsbereiche „Fahrräder und Zubehör“, „Computer und Zubehör“ sowie „Beleuchtungskörper“, die jeweils fünf- bis siebenmal abweichend aufgelistet wurden.

Darüber hinaus bestehen in vielen Listen Abweichungen hinsichtlich der Anzahl der Sortimente, die überhaupt erfaßt worden sind: Einige Listen treffen zu bestimmten Sortimenten überhaupt keine Aussagen und können insofern nicht das gesamte Spektrum der Möglichkeiten abdecken. Umgekehrt werden in einigen Listen unorthodoxe Sortimente genannt bzw. Sortimentsbezeichnungen frei gewählt, die in keiner zweiten Liste vorkommen und auch nicht als eingeführte Sortimentsbezeichnungen angesehen werden können. Dies waren im einzelnen folgende Angaben: „Getränkegroßhandel“, „Getränkegroßgebäude (Getränkekisten ohne Spirituosen)“, „Wohnwagen und Campingfahrzeuge“, „Einrichtungsbedarf: Regalbau“, „Landmaschinen“, „Arbeitskleidung, Arbeitsschuhe“, „Nahrungsmittel (Großeinkauf)“, „Sanitätserzeugnisse“, „Haushaltsgeräte (z.B. Leitern)“ und „Serviceleistungen (z.B. Schlüsseldienst, Schärf- und Glasschneidedienste)“. Auf die oben kurz angesprochenen „Baumarklisten“ trifft diese Begriffsunschärfe im übrigen in gleicher Weise zu.

So sind zwei wesentliche Erkenntnisse festzuhalten: Zum einen bestehen in der Bewertung der Zentrenrelevanz einiger wichtiger Sortimente in der Planungspraxis offensichtlich lokal unterschiedliche Einschätzungen. Zum anderen besteht eine breite Begriffsvielfalt bei der Benennung der Sortimente und deren Aggregationsstufen, wodurch Mehrdeutigkeiten erzeugt werden. Die Einführung einer einheitlichen Begriffsdefinition sowie einer verbindlichen Aggregationssystematik erscheint wünschenswert. Die Grundlagen dafür sind mit dem „Warenverzeichnis für die Binnenhandelsstatistik 1978“ und der „Klassifikation der Wirtschaftszweige 1993“ des Statistischen Bundesamtes vorhanden (vgl. Kapitel 6.8.5.5).

Hinsichtlich der bestehenden Zuordnungsunsicherheiten ist auf eine in Rostock bestehende Lösung zu verweisen, wo Sortimentsbereiche, die als nicht eindeutig einstuftbar empfunden wurden („Spielwaren“, „braune und weiße Ware“, „Schreibwaren / Büroartikel“, „Büro-/Informationstechnik“, „Sport, Camping, Fahrräder“ sowie „Lampen und Leuchten“) in einer dritten Kategorie als „bedingt zentrenempfindlich“ bestimmt werden, wenngleich sie nach den Vorgaben des betreffenden Landeserlasses in der Innenstadt anzusiedeln sind (vgl. Rostock, Rahmenplan 1998:80). Ähnliche Ansätze finden sich auch in anderen Sortimentslisten (vgl. Tabelle 7-20). Ein konstruktiver Vorschlag liegt mit der Sortimentsliste aus dem Einzelhandelserlaß NW vor:

<sup>5</sup> Die Originalnennung bezieht sich auf „Nahrungs- und Genußmittel, soweit diese von anderen Betrieben als Nahversorgern“ angeboten werden.

<sup>6</sup> Originalnennung „Gardinen“.

<sup>7</sup> Originalnennung: „Musikinstrumente“.



Hier werden diejenigen Sortimente, über deren Zentrenrelevanz Zweifel bestehen („Teppiche - ohne Teppichböden“, „Blumen“, „Campingartikel“, „Fahrräder und Zubehör“, „Mofas“, „Tiere und Tiernahrung, Zooartikel“) in einer eigenen Kategorie als „in der Regel zentrenrelevante bzw. zentrenschädliche Sortimente“ zusammengefaßt, was ex ante die Möglichkeit einschließt, Ausnahmen zuzulassen, die dann im Einzelfall zu begründen sind.

In Freiburg kann man bereits auf einige Jahre Erfahrung in der Anwendung der dort gültigen Sortimentsliste zurückblicken. Da sich die ursprüngliche Listenfassung in der planerischen Praxis nicht immer als griffig erwiesen hat, wurde zwischenzeitlich eine Modifikation der Liste vorgenommen. Man entschloß sich (vgl. Freiburg, MZK 94:16), nunmehr die Sortimentsgruppen „Getränke (in größeren Gebinden), Surfbretter, Kanus, ‚braune‘ und ‚weiße Ware‘(...) als nicht-zentrenrelevant aufzunehmen. Hier muß allerdings eine sehr enge Beschränkung (max. 10 qm) der zentrenrelevanten Randsortimente (dies sind insbesondere Freizeitbekleidung und Accessoires) erfolgen, um eine Verschiebung des Gesamtsortiments in den zentrenrelevanten Bereich der Sportartikel zu verhindern“ (Freiburg, Agenda 94:71). In Würzburg wird diese Einschätzung partiell geteilt, denn hier wurde zwar die Liste des bayerischen Umweltministeriums adaptiert, allerdings die abweichende Regelung getroffen, daß „Sportartikel-Großgeräte“ und „Weiße Ware“ als nicht-zentrenrelevante Sortimente eingestuft werden (vgl. Würzburg, RK 2000:5).

In Bezug auf den Umfang und den Detaillierungsgrad der Sortimentslisten sind generell zwei unterschiedliche Vorgehensweisen zu erkennen:

- Zum einen wird versucht, möglichst umfassend und abschließend alle Sortimente und Waren zu erfassen und den gewählten zwei bis vier Zentrenrelevanzkategorien zuzuordnen.
- Die andere Vorgehensweise besteht darin, lediglich diejenigen Sortimente namentlich aufzuzählen, die angesichts der örtlich bestehenden Einzelhandelsituation und der verfolgten Planungsziele (sowie unter Beachtung übergeordneter Vorschriften) zukünftig als zentrenrelevant erachtet werden sollen. Im Umkehrschluß gelten daraufhin alle nicht konkret benannten Sortimente, zusammengefaßt in der Residualkategorie „sonstige Sortimente“, als nicht-zentrenrelevant. Zur Hervorhebung können dann in einer beispielhaften, nicht-abschließenden Aufzählung trotzdem Sortimente benannt werden, die „insbesondere“ unter die Regelung fallen sollen. Im übertragenen Sinne ist dieses Vorgehen auch bei Verwendung von mehr als zwei Sortimentskategorien und in anderer Ausführungskonstellation denkbar.

Der erstgenannte Fall, bei dem eine möglichst erschöpfenden Erfassung und Zuordnung der Sortimente und ihrer Warenbestandteile im Sinne einer Positivliste erfolgt, erscheint jedoch als das geeignetere Vorgehen, da hier ohne Umkehrschluß eindeutig, abschließend und transparent für jedermann dargelegt ist, welche Sortimente in der jeweiligen Zentrenrelevanzkategorie zulässig sein sollen. Es ergibt sich keine weitere Begründungsnotwendigkeit für die Ablehnung anderer Sortimente, wie dies bei einer Negativliste (Auflistung der nicht gestatteten Sortimente; die gestatteten Sortimente ergeben sich im Umkehrschluß) der Fall sein würde, die trotz aller Anstrengung unvollständig oder Mehrdeutig sein könnte.

Unabhängig von diesen Überlegungen und eingedenk der Möglichkeit, in konkreten Planungs- und Genehmigungsfällen auch ad hoc Sortimente zusammenstellen zu müssen, die



Sortiment	Wird angesehen als nicht-zentrenrelevant in																				
	Bay	HH	MV	NW	GM A	Ulm List	Aug	Bra uns	Do	Eft	FaM	Fbg	HH	Hil	Kar	Kiel	Köl	Lud	Mag	Rost	Wü
Nahrungs- und Genußmittel, Getränke					X <sup>3)</sup>																
Reformwaren																					
Lebensmittele Handwerk																					
Drogeriewaren, Kosmetika,																					
Pharmazeutika, Apothekerwaren																					
Blumen																					
Tiere, Tiernahrung, Tierpflegemittel																					
Zoologischer Bedarf, Zooartikel					X <sup>4)</sup>																
Oberbekleidung, Wäsche, Kürschnerwaren, Wolle, Stoffe, sonst. Textilien, Kurzwaren, Handarb.																					
Modewaren																					
Lederbekleidung, sonstige Leder- und Galanteriewaren																					
Schuhe, Orthopädie																					
Sportbekleidung und Sportartikel																					
Papier-, und Schreibwaren, Schulbedarf, Zeitschriften, Bücher, Briefmarken																					
Spielwaren und Bastelartikel																					
Uhren, Schmuck, Silberwaren																					
Optische und feinmechanische Erzeugnisse																					
Hausrat, Glas/Porzellan/Keramik, Geschenkartikel, Hohl- und Stahlwaren																					
Kunstgewerbe, Kunstgegenstände, Devotionalien																					
Haus- und Heimtextilien, Gardinen und Zubehör																			X		
Nähmaschinen und Nähzubehör															X						
Waffen und Jagdbedarf															X						
Fahrräder und Zubehör					X	X					X	X		X <sup>5)</sup>	X			X	X		
Fotogeräte, Fotowaren, u.ä.																					
Videogeräte																					
Musikalienhandel, Tonträger															X						
Kleinelektrowaren, Unterhaltungselektronik, Elektronik-waren					X																
Computer und Zubehör					X	X					X	X		X <sup>5)</sup>		X		X			
Beleuchtungskörper					X							X		X <sup>5)</sup>	X				X		
Baby- Kinderartikel																					
Antiquitäten																					
Wasch- und Putzmittel																					
Baustoffe, Sanitärerz., Eisenwaren, Werkzeuge und Maschinen u.a. (Bau- und Heimwerkerbed.) <sup>1)</sup>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Holz, Bauelemente wie Fenster, Türen	X	k.A.	X	X	X	X	X	X	k.A.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Möbel	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Küchen, Kucheneinrichtungen	X	k.A.	k.A.	X	X	X	X	k.A.	X	X	X	X	k.A.	X	X	X	X	X	X	k.A.	X
Büromöbel	X	k.A.	k.A.	X	X	X	X	k.A.	X	k.A.	X	X	k.A.	X	X	X	X	X	X	k.A.	X
Teppiche, Auslegewaren	X	X	X	X <sup>6)</sup>	X	X	X	X	X <sup>6)</sup>	X	X <sup>7)</sup>	X	X	X	X	X	X <sup>6)</sup>	X <sup>7)</sup>	X	k.A.	X
Bodenbeläge	X	X	X	X	X	X	X	k.A.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Herde, Öfen	X	k.A.	k.A.	k.A.	X	X	X	k.A.	X	X	X	X	k.A.	X	X	X	k.A.	X	X	k.A.	X
Brennstoffe, Mineralölerzeugnisse, Kohle	X	X	X	k.A.	X	X	X	k.A.	k.A.	k.A.	X	X	X	X	k.A.	X	k.A.	X	X	k.A.	X
Pflanzen und Zubeh., Pflege- und Düngemittel, Torf und Erde, Gartenmöbel u.a. (Gartencenter) <sup>2)</sup>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X <sup>7)</sup>		X	X	X	X	X
Rasenmäher	X	k.A.	k.A.	k.A.	X	X	X	k.A.	k.A.	k.A.	X	X	k.A.	X	k.A.	k.A.	X	X	k.A.	X	
Campingartikel	X	X	k.A.	X <sup>8)</sup>	X	X	X	k.A.	X <sup>8)</sup>	X	X <sup>7)</sup>	X	k.A.	X	X	X	X <sup>8)</sup>	X	X		X
Kfz und Zubehör	X	X	X	k.A.	X	X	X	X	k.A.	X	X	X	X	X	X	X	X	k.A.	X	X	X
Motorräder und Zubehör	X	k.A.	k.A.	k.A.	X	X	X	k.A.	k.A.	X	X	X	k.A.	X	X	k.A.	k.A.	X	X	X	X
Boote und Zubehör	X	X	k.A.	X	k.A.	X	X	X	X	k.A.	X	X	X	X	X	k.A.	X	X	k.A.	k.A.	X
Farben und Lacke	k.A.	k.A.		k.A.		k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	X	X	k.A.	k.A.		k.A.	k.A.	k.A.	X	k.A.	k.A.
Sportgeräte (größtenteils)	k.A.	k.A.		X		X	k.A.	X	X	k.A.	X	k.A.	k.A.	k.A.	X	k.A.	X	X	k.A.	k.A.	X
Elektrogrößtgeräte, „Weiße Ware“: Kühlschränke, Herde, Waschmaschinen	k.A.			k.A.		X	k.A.	k.A.	k.A.	X	X	X		k.A.	X	k.A.	k.A.	X	X		X
Bürokommunikation	k.A.	k.A.		k.A.		k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	X	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.		k.A.
Sonstiges:																					
Getränkegroßhandel																X					
Wohnwagen und Campingfahrzeuge								X					X								
Einrichtungsbedarf: Regalbau				X					X								X				
Getränkegroßgebinde (Getränkkekisten ohne Spirituosen)												X									
Serviceleistungen (z.B. Schlüsseldienst, Schärfe- und Glasschneidedienste)																			X		
Landmaschinen																			X		
Dämmstoffe, Platten, Kork, Korkplatten																			X		
Arbeitskleidung, Arbeitsschuhe																				X	
Nahrungsmittel (Großeinkauf)																				X	
Sanitätserzeugnisse						X												X			
Haushaltsgeräte (z.B. Leitern)															X						

Quelle: Eigene Zusammenstellung; 1) auch: Bauelemente, Beschläge, Fliesen, Installationsmaterial, Badeeinrichtungen, Badezimmersausrüstung, Rolläden, Gitter, Rollos, Markisen; 2) auch: Pflanzgefäße, Gartenwerkzeuge, Zäune, Gartenhäuser, Gewächshäuser, Naturhölzer, u.ä.; 3) „sofern in anderen als nahversorgenden Betriebsformen“ 4) ist in GMA-Liste sowohl als „innenstadttypisch“ als auch als „nicht innenstadttypisch“ angegeben; 5) „je nach gewünschter Absatzform, wie Facheinzelhandel, auch als innenstadtrelevante Sortimente einzustufen“ 6) Teppichboden u.ä. 7) in beiden Kategorien angegeben 8) gilt in der Regel als zentrenrelevant

einer bestimmten Folge unterliegen sollen, sollte die Planungsverwaltung einer jeden Stadt - gleichsam als Arbeitsmittel im Hintergrund - über eine detaillierte und abschließende, begriffsscharfe allgemeine Sortimentsliste verfügen, welche eine systematische Disaggregation bis hinunter auf die Ebene einzelner Artikel bzw. Warengruppen zuläßt. Gerade bei kürzeren, nur grob kategorisierenden Sortimentslisten, die sich zusammenfassender Sortimentsbereiche bedienen (z.B. „Heimwerkerbedarf“), kommt es auf begriffliche Eindeutigkeit an (vgl. Kapitel 6.8.5.5), d.h. es muß verbindlich klargestellt sein, welche Waren und Artikel im einzelnen mit dem jeweils benannten Sortimentsaggregat gemeint sind. Auf eine umfassende allgemeine Sortimentsliste kann daher nicht verzichtet werden. Eine Selbstverständlichkeit sollte es sein, bei der Aufstellung der Sortimentslisten auf eingeführte Begriffe, Standardisierungen und Aggregations-Systematiken zurückzugreifen. Ein penible Berufung darauf schließt Interpretationsspielräume und damit verbundene Unsicherheiten aus und läßt den Zweifelsfall gar nicht erst entstehen. Dies führt nicht zuletzt zu einer erhöhten Gerichtsfestigkeit des Einzelhandelszentrenkonzepts bzw. der zu seiner Umsetzung geänderten oder neu aufgestellten Bebauungspläne, in denen Festsetzungen über gestattungsfähige bzw. auszuschließende Einzelhandelssortimente getroffen wurden. Außerdem erleichtert das Vorhandensein einer genau festgelegten allgemeinen Sortimentsliste dem Bauordnungsamt die Kontrolle der Einhaltung der zum Verkauf gestatteten Sortimente (nach Art und Flächenumfang), welche den neuansiedelnden Einzelhandelsbetrieben in der Baugenehmigung zugestanden werden, auch fortlaufend in deren Betriebsphase (vgl. Kapitel 6.8.8.6).

In der Planungspraxis, soweit sie sich aus den untersuchten Einzelhandelszentrenkonzepten erschließt, zeigt sich tatsächlich die Problematik, daß keine standardisierten Bezeichnungen für die einzelnen Waren und Sortimente, aber insbesondere auch nicht für zusammenfassende Oberkategorien verwendet werden. So werden die Einzelhandelsunternehmen als Adressaten der Sortimentslisten mit einer vermeidbaren Regelungsunschärfe konfrontiert, soweit sie überörtlich agieren. Die fehlende Trennschärfe wird etwa zwischen den in der Planungspraxis verbreiteten Sortimentsgruppen „Elektrogeräte“, „Unterhaltungselektronik“, „Elektrowaren“, „Elektronikwaren“, „Haushaltsgeräte“, „Elektrohaushaltswaren“, „Braune Ware“, „Weiße Ware“, „Haushaltsgroßgeräte“ usw. deutlich. Mit den beiden bereits genannten Systematiken des Statistischen Bundesamtes stehen die Grundlagen zur Abfassung eindeutiger Sortimentslisten bereit (vgl. auch Kapitel 7.5.4). Um nicht auf die Herausbildung und Verbreitung einer „Best Practice“ aus der Planungspraxis der Städte zu warten, die sicherlich einige Jahre beanspruchen wird, sollte der beim Bundeswirtschaftsministerium angesiedelte „Ausschuss für Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft“ auf Bundesebene einen eindeutigen Standard der Begrifflichkeiten und der Aggregationsregeln festlegen. Auch die Aufstellung einer bundeseinheitlichen Standard-Sortimentsliste, etwa unter Beteiligung des DIfU, erscheint sinnvoll. Diese sollte weniger einen starren Rahmen darstellen, den die Kommunen unveränderlich zu übernehmen hätten, als sie vielmehr im Sinne eines Baukastens standardisierte Elemente bereitstellen sollte, welche zu individuellen Lösungen zusammengesetzt werden können. Zumindest ließe sich dergestalt eine in Deutschland einheitliche Begriffsverwendung und Sortimentssystematik erzielen. Es erscheint keineswegs von vornherein schlüssig, sich der Auffassung, wie sie in Ludwigshafen geäußert wird, pauschal anzuschließen, „daß es eine für alle Städte und Sortimente geltende Unterscheidung zwischen zentrenrelevant und nicht-zentrenrelevant nicht gibt“ bzw. geben kann (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 5). Dies träfe höchstens dann zu, wenn die jeweils faktisch gegebenen lokalen Verhältnisse, die ggf. aufgrund einer bereits weitgehend abgeschlossenen Einzelhandelserosi-



fürten Ordnungssysteme entspricht. Der Plangeber sollte die Aussagen über zulässige und unzulässige bzw. zentrenrelevante und nicht-zentrenrelevante Sortimente in der Sortimentsliste mindestens auf dieser Disaggregationsstufe treffen, um Vollständigkeit und Eindeutigkeit der Regelung zu erzielen. Noch vorteilhafter (vgl. Kapitel 6.8.5.4) ist die Verwendung des „Warenverzeichnisses für die Binnenhandelsstatistik“, deren unterste Aufgliederungsebene einzelne Artikel bezeichnet (z.B. WB 614 „Sägen, Sägeblätter [ohne Hartmetall und Diamantwerkzeuge]“ aus WZ 433 13 „Einzelhandel mit Schrauben, Kleisenwaren, Werkzeugen, Bauartikeln u.ä.“).

Neben den Unterschieden bei den verwendeten Sortimentsbezeichnungen sowie in der Anzahl der aufgezählten Sortimente konnten noch andere Abweichungen der Sortimentslisten voneinander festgestellt werden. Diese bestehen hinsichtlich der Wahl der Anzahl sowie bezüglich der Benennung der anzuwendenden Zentrenrelevanz-Kategorien. In Tabelle 7-20 kommen die in den Fallbeispielstädten im einzelnen vorgefundenen Lösungen zum Ausdruck.

**Tabelle 7-20: Unterschiedliche Begrifflichkeiten und Kategorienanzahl in Sortimentslisten**

Gewählte Sortimentskategorien und Begrifflichkeiten	Stadt bzw. Sortimentsliste
1. „zentrenrelevante Sortimente“ 2. „nicht-zentrenrelevante Sortimente“	GMA-Gliederungsvorschlag, Ulmer Liste, Liste Bayern, Augsburg, Frankfurt a.M., Freiburg, Kiel, Ludwigshafen, Magdeburg, Würzburg
1. „zentrenrelevante bzw. zentrenschädliche Sortimente“ 2. „nahversorgungsrelevante bzw. zentrenschädliche Sortimente“ 3. „in der Regel zentrenrelevante- bzw. -schädliche Sortimente“ „nicht-zentrenschädliche Sortimente“	Liste NRW, Dortmund, Köln
1. „zentrenrelevante Sortimente“ 2. „zentrenunschädliche Sortimente“ 3. („nicht-zentrenrelevante Anbieter“)	Braunschweig
1. „Sortimente eher geringer zentrenschädigender Auswirkung“ 2. „Sortimente mit in der Regel negativen Auswirkungen auf die Zentrenstruktur“	Hamburg
1. „Warengruppen von Märkten, die in Konkurrenz mit dem Angebot städtischer Zentren stehen“ 2. „Warengruppen, die für innerstädtische Geschäftslagen verzichtbar sind“	Karlsruhe
1. „hoch zentren- oder nahversorgungsempfindliche Sortimente“ 2. „bedingt zentrenempfindliche Sortimente“ 3. „überwiegend zentrenunempfindliche Sortimente“	Rostock
1. „Sortimentsbereiche mit hoher Zentren- und/oder Nahversorgungsrelevanz“ 2. „Sortimentsbereiche mit geringer/bedingter Zentrenrelevanz“ 3. „Sortimentsbereiche ohne Zentrenrelevanz“	Mülheim / Ruhr
1. „innenstadtrelevante Sortimente“ 2. „außenstadtrelevante Sortimente“ <sup>8</sup>	Hildesheim
1. „innenstadttypische Sortimente“ 2. „nicht-innenstadttypische Sortimente“	GMA Gliederungsvorschlag
1. „täglicher Bedarf“ 2. „außenbereichsorientierte Sortimente“ 3. „innenstadtorientierte Sortimente“ 4. „Sortimente ohne eindeutige Standortorientierung“	GfK Gliederungsvorschlag, Mannheim

Quelle: Eigene Erhebung.

Bei aller nominellen Unterschiedlichkeit zwischen den im einzelnen erarbeiteten Sortimentslisten sind jedoch sowohl die materielle Intention als auch der Instrumentenmechanismus unter allen vorgefundenen Beispielen die gleichen: Mit den Sortimentslisten und mit der gleichzeitigen Typologisierung von Bezugsräumen wird eine allgemein-abstrakte, verbindliche Handlungsgrundlage zum Einsatz bauleitplanerischer Steuerungsmittel sowie zur Bewertung bzw. Zulässigkeitsbeurteilung von Einzelhandelsvorhaben, die an die Stadtverwaltung herangetragen werden, geschaffen. Insbesondere fällt damit fortan eine Offensichtlich-

<sup>8</sup> Anmerkung: eigtl. ein Bruch der Logik, da „außenstadtrelevante Sortimente“ zwar in der „Außenstadt“ angesiedelt werden dürfen, aber keineswegs ausschließlich hier angesiedelt werden sollen, wie dies umgekehrt bei den „innenstadtrelevanten Sortimenten“ der Fall ist.

keitsprüfung der Zulässigkeit und die ggf. daran anknüpfende oder auch bereits im Vorfeld durchzuführende offensive Standortberatung der Investoren sehr leicht.

Bei der Plananalyse konnten weitere Beispiele erwähnenswerter Vorgehensweisen und Einsatzmöglichkeiten im Zusammenhang mit den Sortimentslisten entdeckt werden:

- In Braunschweig verläßt man die Ebene der rein warenorientierten Auflistung von Sortimentsbestandteilen und benennt auch Betriebs- bzw. Geschäftstypen, für welche einschlägige räumliche Ansiedlungsregelungen greifen sollen: Für eine Ansiedlung in städtebaulich nicht-integrierter Lage als „zentrenverträglich gelten Fachmärkte, die sperrige Güter verkaufen oder produktbedingt große Ausstellungsflächen benötigen, wie etwa Möbel-, Bau- oder Gartenmärkte. Als zentrenschädlich gelten dagegen Verbrauchermärkte oder die Häufung mehrerer rechtlich selbständiger Einzelhandelsbetriebe (Shop-in-Shop-System) oder Fachmärkte, die zusammen betrachtet dem Charakter eines Verbrauchermarktes sehr nahe kommen“ (Braunschweig, ZKE, S. 2). Für die erstgenannten wird dort der Typus „zentrenverträgliche Märkte mit großem Flächenbedarf“ (Braunschweig, ZKE, S. 19) geschaffen. Für diese ist vorgesehen, sie auch in nicht-integrierter Standortlage in speziellen Entwicklungsbereichen für den großflächigen Einzelhandel ansiedeln zu lassen. Weil sie „keine wesentlichen Auswirkungen auf die gewachsenen Zentren befürchten lassen“ gelten in Braunschweig „im einzelnen die Gruppe ‚Bau- und Heimwerkermarkt‘, ‚Garten-Center‘, ‚Kfz-Bedarf‘ und ‚Möbel-Markt‘, (...) sofern bei letzterem Randsortimente nicht eine wesentliche Rolle spielen“ (Braunschweig, ZKE, S. 19) als solche „zentrenverträgliche Märkte mit großem Flächenbedarf“. Darüber hinaus wird auch „die Gruppe ‚Wohnwagen- und Campingfahrzeuge‘ und ‚großteilige Sportgeräte‘“ der Auflistung der zentrenverträglichen Märkte zugerechnet (Braunschweig, ZKE, S. 19).
- Auch in Mülheim / Ruhr hat man bei der Erarbeitung eines neuen Zentrensystems und im Vorfeld der Aufstellung eines baurechtlichen Maßnahmenkataloges neben der Festlegung der Zentrenrelevanz der Sortimente eigens eine Einteilung der Zentrenrelevanz der verschiedenen Betriebs- und Geschäftstypen des Einzelhandels unternommen, wie dies in der nachfolgenden Übersicht dargestellt wird (vgl. Mülheim, EHK, S. 105f). Es ist sicherlich eine naheliegende Überlegung, sich bei der Konstruktion des Steuerungsmechanismus‘ auf real existierende und aus der Alltagserfahrung präsente Einzelhandelsbetriebsformen zu berufen. Aber in zweifacher Hinsicht ist daran Kritik zu äußern:  
Zum einen erscheint die in Mülheim / Ruhr vorgenommene Einteilung zumindest hinsichtlich der Auffassung, die Betriebsformen „Möbel- und Einrichtungshaus“ und „Bürofachmarkt“ seien rundheraus „ohne Zentrenrelevanz“, nicht schlüssig, denn beide können - je nach Ausrichtung - über ganz erhebliche, sogar über flächen- und umsatzdominierende Anteile zentrenrelevanter Sortimente verfügen. Auch andere Einzelhandelsbetriebsformen „ohne Zentrenrelevanz“ oder „mit nur geringer/bedingter Zentrenrelevanz“ versuchen in der Regel, auf einem mehr oder weniger umfangreichen Teil ihrer Verkaufsfläche, neben ihrem Kernsortiment noch Randsortimente anzubieten, die nicht selten als zentrenrelevant einzustufen sind (vgl. Kapitel 6.8.5.2). Auch die Einordnung der „Lebensmittel-SB-Warenhäuser“ bzw. „Lebensmittel-Verbrauchermärkte“ in die Kategorie von „geringer/bedingter Zentrenrelevanz“, mit der Begründung, solche Märkte seien „aufgrund ihrer Großflächigkeit nicht mehr in die Innenstadtstrukturen“ integrierbar“ (Mülheim, EHK:106), ist äußerst problematisch - es mag hier der Hinweis genügen, daß sich die „Zentrenrelevanz“ nicht alleine auf die Innenstadt, sondern auf sämtliche Subzentren der

Gemeinde bezieht und daß in beiden genannten Betriebstypen in erheblichem Maße auch Waren verkauft werden, die nicht mehr dem Nahversorgungsbedarf zuzurechnen sind: In SB-Warenhäusern werden im Durchschnitt auf ca. 48 % der Verkaufsfläche Waren aus dem Bereich Non-Food angeboten, während dies bei Verbrauchermärkten in Abhängigkeit ihrer Größe zwischen 37 % und 55 % sind (vgl. EHI, 2001:229).

„Absatzformen mit hoher Zentren- und/oder Nahversorgungsrelevanz“	„Absatzformen mit geringer/ bedingter Zentrenrelevanz“	„Absatzformen ohne Zentrenrelevanz“
Lebensmittel SB-Markt (bis 400 qm)	Lebensmittel-Verbrauchermarkt (bis 3.000qm)	Möbel- und Einrichtungshaus
Lebensmittel-Discounter (700-1.000 qm)	Lebensmittel SB-Warenhaus (bis 10.000 qm)	Küchenfachmarkt
Lebensmittel-Supermarkt (bis 1.500qm)	Getränkemarkt	Bürofachmarkt
Drogeriemarkt	Elektrofachmarkt (insb. Weiße Ware)	Bau- und Heimwerkermarkt
Sanitätshaus	Computerfachmarkt	Gartencenter
Kaufhaus	Leuchtenfachmarkt	Baustoffhandel
Warenhaus	Teppichfachmarkt	Farben-, Tapeten-, Bodenbeläge-Fachmarkt
Textilkaufhaus	Baby- und Kinderartikel-Fachmarkt	Sanitärfachmarkt
Bekleidungsfachmarkt		Fliesenfachmarkt
Schuhfachmarkt		Holzfachmarkt
Elektrofachmarkt (insb. Braune Ware)		Fahrradfachmarkt
Bücherfachmarkt		Kfz-Zubehör-Fachmarkt
Schreibwarenfachmarkt		Versandagentur
Spielwarenfachmarkt		
Sportartikelfachmarkt		
Einkaufszentrum		
Fachmarktzentrum		
Factory-Outlet-Center		

Zum anderen stehen hinter den Begriffen keine ausreichend operationalisierten, abschließenden Definitionen, d.h. es ist keineswegs klar, welches konkrete Warenangebot sich hinter einem bestimmten Betriebstyp tatsächlich verbirgt. So kann etwa ein „Küchenfachmarkt“ je nach Ausrichtung seines Warenangebotes (z.B. Elektroeinbaugeräte versus Kochutensilien) einen ganz unterschiedlichen Charakter und eine entsprechend unterschiedliche Zentrenrelevanz aufweisen. Letztendlich erweist es sich zur Entfaltung der erwünschten Steuerungswirkung als unumgänglich, auf der Warenebene über eine detaillierte Sortimentsliste zu verfügen.

- Inwieweit mit der Festlegung der Sortimentskategorien im Spektrum zwischen „zentrenrelevant“ und „nicht-zentrenrelevant“ tatsächlich die räumliche Einzelhandelsstruktur planerisch determiniert wird, hängt entscheidend davon ab, mit welcher Konsequenz die Listen zur Anwendung gelangen, oder - andersherum ausgedrückt - durch Ausnahmen untergraben werden. Da die Plananalyse naturgemäß keine Auskunft über die Beachtung geben kann, die den untersuchten Planwerken in ihrer Anwendung gezollt wird, können hier zunächst nur Ausnahmeregelungen in den Blick genommen werden, die von vornherein in den Sortimentslisten als solche vorgesehen und zum Ausdruck gebracht wurden. Es war jedoch festzustellen, daß kaum Ausnahmeregelungen existieren. Einzig im Würzburger Beispiel wird explizit auf eine prinzipiell bestehende Ausnahmemöglichkeit hingewiesen. Sie besagt, daß zentrenrelevante Sortimente auch an städtebaulich nicht-integrierten Standorten zugelassen werden können, „wenn diese stadtplanerisch vertretbar sind und in ihren Auswirkungen auf andere Standorte inklusive Innenstadt überprüft und für nicht relevant bewertet werden“ (Würzburg, RK 2000:4). Damit wird ein besonderer Zulassungsvorbehalt im Sinne eines im Einzelfall zu erbringenden „Verträglichkeitsnachweises“ formuliert.
- In Hamburg setzt man die Sortimentsliste als konkretisierendes Element für eine generell ausgesprochene Größenlimitierung für neu ansiedelnde Einzelhandelsbetriebe ein: Danach



sind in Hamburg neue „Standorte mit mehr als 5.000 qm BGF (...) gegenwärtig nur für Betriebe vorstellbar, deren Sortimente nicht zu den typischen zentrenrelevanten Sortimenten gezählt werden. Dazu gehören insbesondere Bau-, Heimwerker- und Gartenartikel, Kraftfahrzeuge und Möbel“ (Hamburg, Leitlinien, S. 4).

Auch auf der überkommunalen Ebene kommt Sortimentslisten eine wichtige Rolle zu. In Nordrhein-Westfalen sind sie konstitutiver Bestandteil des landesplanerischen Verfahrens zur Feststellung der raumordnerischen Unbedenklichkeit von Bauleitplanungen der Gemeinden, welche der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe dienen sollen. Das Prüfschema sieht u.a. vor, daß festzustellen ist, ob Ausnahmeregelungen greifen können, wozu explizit auf die Vorgaben der auf Landesebene vorliegende Sortimentsliste (im Einzelhandelserlaß NW) mit ihren Zentrenrelevanzkategorien Bezug zu nehmen ist. Ein Beispiel betrifft etwa die Frage, ob für bestimmte großflächige Einzelhandelsbetriebe nicht auch abseits der Siedlungsschwerpunkte - jedoch innerhalb des Siedlungsbereichs - Baurecht geschaffen werden könne. Die betreffende Regelung erlaubt bei „Nutzungen mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten (...) folgende Ausnahmen (...): Die vorgesehene Nutzung liegt im oder unmittelbar angrenzend an den Siedlungsschwerpunkt, ist aber räumlich und funktional nicht zugeordnet. Voraussetzung: Der Umfang des zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortiments beträgt nicht mehr als 10 % der Verkaufsfläche, höchstens aber 2.500 qm (sofern die Größenordnung dieses Sortiments der zentralörtlichen Gliederung entspricht)“ (Einzelhandelserlaß NW, 1996:928).

### **7.5.5 Festlegung von Kern- und Randsortimenten**

Neben den bislang dargestellten Absichten dienen Sortimentslisten noch einem weiteren Zweck: Da die in der Realität anzutreffenden Einzelhandelsbetriebstypen in der Regel ein aus vielen unterschiedlichen Sortimentsteilen bestehendes, daher gemischtes Warenangebot vertreiben, und da auch nicht davon ausgegangen werden kann, daß das Warenangebot von Geschäften, welche dem gleichen Betriebstyp zugehören, immer identisch ist, ergibt sich die Notwendigkeit, die räumliche Steuerung der Einzelhandelsentwicklung nicht betriebs-typenorientiert, sondern warenorientiert vorzunehmen. Auf die - limitierten - Möglichkeiten und Schwierigkeiten, rechtsförmliche Zulässigkeitsregelungen für bestimmte Arten bzw. Unterarten von Einzelhandelsbetrieben zu treffen, wurde in den Kapiteln 6.8.2.3 und 6.8.2.4 eingegangen. Eine sortimentsbasierte Steuerung ist anzustreben, weil sich damit differenziertere Regelungsmöglichkeiten ergeben (vgl. Kapitel 6.8.5). Die Verwendung von Betriebs- oder Geschäftstypen als Bezugsgrundlage würde zu kurz greifen und einer treffsicheren Feinsteuerung im Wege stehen. Die Notwendigkeit einer sortimentsbasierten Feinsteuerung ergibt sich auch daraus, daß selbst die Einzelhandelsbetriebstypen, welche gemeinhin als nicht-zentrenrelevant angesehen werden, auf einem mehr oder weniger umfangreichen Teil ihrer Verkaufsfläche zentrenrelevante Sortimente anbieten. Dies hat zum einen den Aspekt, daß seitens der Betreiber gezielt versucht wird, den Anteil der zentrenrelevanten Sortimente sukzessive zu erhöhen, da diese in der Regel eine größere Flächenproduktivität aufweisen. Außerdem wird das betreffende Geschäft mit einem breiteren Warenangebot für den Verbraucher besuchsattractiver. Zum anderen muß nach herrschender Meinung aber auch den Einzelhandelsbetrieben, die planerisch auf städtebaulich nicht-integrierte Standorte verwiesen werden, in einem bestimmten Umfang der Verkauf von zentrenrelevanten Sortimenten gestattet werden, da diese Betriebstypen anderenfalls zum Teil nicht überlebensfähig sind.

Darüber hinaus werden solche Einkaufsmöglichkeiten auch von vielen Verbrauchern gewünscht (vgl. Kapitel 6.8.5.2). Das Zugeständis, auf einem gewissen Verkaufsflächenanteil auch Rand- oder Zusatzsortimente führen zu dürfen, rechtfertigt sich zum dritten auch aus der Tatsache, daß zwischen bestimmten Artikeln und Sortimenten produktbestimmte Verbundbeziehungen („korrespondierende Güter“) bestehen, welche gewahrt bleiben müssen, um Kundennachfrage in einem betriebswirtschaftlich ausreichendem Maße auf sich zu ziehen. So hätte beispielsweise ein Tapetenfachmarkt, dem nicht auch gleichzeitig der Verkauf von Farben und Lacken sowie entsprechenden Verarbeitungswerkzeugen gestattet wird, nur limitierte Marktchancen. Demgegenüber greift, um das andere Extrem zu nennen, diese Argumentation jedoch nicht im hinlänglich bekannten Falle der Bau- und Heimwerkermärkte, bei denen nicht selten nahezu eine Umkehrung zwischen namensgebendem Kernsortiment und ausufernden Rand- und Nebensortimenten stattfindet; fast regelmäßig werden von diesen Fachmärkten auch gänzlich branchenfremde Sortimente, beispielsweise Zooartikel, Tierfutter, Bekleidung, Unterhaltungselektronik oder Zeitschriften auf einem erheblichen Teil der Betriebsverkaufsfläche angeboten (vgl. Kapitel 6.8.5.2). Ähnliches gilt für Möbel- bzw. Einrichtungswarenhäuser, wie anhand des Beispiels von Ikea schon aufgezeigt wurde (vgl. Exkurs in Kapitel 7.4.5). Um mit der im Braunschweiger Beispiel vorgefundenen Einschätzung des Sachverhaltes zu sprechen, sind daher „Randsortimente (...) heute je nach Fachmarktsparte mehr oder weniger üblich. Sie können dem großflächigen Einzelhandel auch zugestanden werden, solange bzw. sofern dadurch keine Gefährdung intakter Zentren zu befürchten ist“ (Braunschweig, ZKE, S. 19). Auch nach der in Ludwigshafen vertretenen Meinung ist ein „völliger Ausschluß von solchen Rand- und Ergänzungssortimenten (...) aus betriebswirtschaftlichen Gründen nicht durchsetzbar und würde Investitionstätigkeiten verhindern“ (Dillinger, 1999:43). Für die räumliche Einzelhandelsplanung der Gemeinden kommt es also darauf an, das richtige Maß an Gestattung zu finden, welches berechtigten Forderungen der Handelswirtschaft entspricht, andererseits aber eine gezielte Unterwanderung der Steuerungsabsicht durch die Einzelhandelsbetriebe verhindert. Als Maßstab für die Flächenrelation zwischen Kern- und Randsortimenten, die einem Einzelhandelsbetrieb zuzugestehen ist, ist grundsätzlich der „typische Charakter des Betriebs“ entscheidend, und dieser wird „von seinem Kernsortiment (z.B. Möbel; Nahrungsmittel, Getränke usw.; Kleisenwaren, Werkzeuge, Bauartikel u.ä.) bestimmt. Das Randsortiment dient als Ergänzung des Angebots und muß sich dem Kernsortiment deutlich unterordnen“ (Einzelhandelserlaß NW, 1996:924; vgl. auch Kapitel 6.8.5.2).

Aus dem Gesagten folgt, daß zum Zwecke der punktgenauen Feinsteuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung

- mit sortimentsbasierten Festsetzungen gearbeitet werden muß und
- diese in einem derartigen Grad der Detaillierung zu treffen sind, daß daraus die Art und der verkaufsflächenmäßige Umfang der jeweils zu gestattenden Sortimente eindeutig hervortreten. Hierbei ist es besonders wichtig, eine qualitative und quantitative Festlegung der zusätzlich zum Hauptsortiment zu gestattenden Rand- und Zusatzsortimente vorzunehmen.

Insoweit war es auch ein Ziel der vorliegenden Untersuchung, festzustellen, in welchem Ausmaß in der Planungspraxis der Gemeinden derartige Regelungen vorgenommen werden und welche Lösungen dort im einzelnen praktiziert werden.

**Tabelle 7-21: Festlegung der Kern- und Randsortimente**

[illegible]

Festlegung der Kern- und Randsortimente	Aug	Ber	Bo	Brau	Bre	Cot	Do	Eft	FaM	Fbg	Hag	Hbg	Hil	Kar	Kiel	Köln	Lpzg	Lud	Mag	Man	Mül	Mün	Rost	Wit	Wür
„Umfang des zentren- oder nahversorgungsrelevanten Randsortimentsanteils maximal 10 Prozent der Verkaufsfläche, höchstens 2.500 qm Verkaufsfläche insgesamt, je Einzelsortiment aber höchstens 700 qm.“	--	--	--	--	--	--	--		--	--	--	--	--	--	--			--	--	--	X	--	--	--	--
z.B. „Innenstadtrelevante Sortimente innerhalb der allgemein zulässigen Fachmärkte soweit diese sich auf ‚Randsortimente‘ zu einem nicht-innenstadtrelevanten Kernsortiment beschränken und nicht mehr als 15 % der Geschoßfläche des Kernsortiments umfassen.“	--	--	--	--	--	--	--		--	--	--	--	X	--	--			--	--		X	--	--	--	--
„Rand- und Ergänzungssortimente (...) dürfen 10 %, aber maximal 1.000 qm der Verkaufsfläche ausmachen.“	--	--	--	--	--	--	--		--	--	--	--	--	--	--			X	--		X	--	--	--	--
Es „sollten die zentrenrelevanten Randsortimente bei nicht-zentrenrelevanten Hauptsortimenten auf maximal 10 % der Verkaufsfläche begrenzt werden.“	--	--	--	--	--	--	--		X	--	--	--	--	--	--			X	--		X	--	--	--	--

Quelle: Eigene Erhebung.

Wie stellte sich also die Operationalisierung und Abgrenzung von Kern- und Randsortimenten bzw. Zusatzsortimenten innerhalb der in die Betrachtung einbezogenen Einzelhandelszentrenkonzepte dar? Erfolgt überhaupt eine differenzierende Festlegung von Kern- und Randsortimenten? Es zeigte sich, daß nur neun Fallbeispielstädte (vgl. Tabelle 7-21) generell über eine trennscharfe, explizit formulierte Vereinbarungen zum erlaubten Flächenverhältnis zwischen Kern- und Randsortiment (ggf. auch zu „Freisortimenten“) für großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nicht-integrierten Standorten verfügen. Dabei ließen sich allerdings unterschiedliche Regelungen zum Flächenverhältnis erkennen.

Über das komplexeste, aber auch über das mit dem größten Steuerungspotential ausgestattete Instrument verfügt die Stadt Braunschweig, so daß es zur Darstellung des Funktionsprinzips als besonders geeignet angesehen wird und deshalb näher darauf eingegangen werden soll. Mit der hier sehr ausdifferenzierten Vorgehensweisen kann zudem noch einmal die große Bedeutung von Sortimentslisten als zentrales Element von Einzelhandelszentrenkonzepten illustriert werden.

### **Fallbeispiel Braunschweig**

In Braunschweig ist man bereit, auch dem großflächigen Einzelhandel in städtebaulich nicht-integrierter Standortlage den Verkauf eines bestimmten Ausmaßes von zentrenrelevanten Warensortimenten zu gestatten. Es wird dabei aber für erforderlich gehalten, genau „einzugrenzen,

- was unter einem bestimmten ‚Kernsortiment‘ (z.B. Sportgeräte oder Möbel) jeweils noch als ‚dazugehöriges Randsortiment‘ bezeichnet werden kann und
- welche Geschoßfläche bzw. welcher Geschoßflächenanteil für Randsortimente aufgrund der potentiellen Folgewirkungen auf die städtische Zentrenstruktur städtebaulich noch vertretbar erscheint“ (Braunschweig ZKE, S. 20).

Im Ergebnis ist man in Braunschweig zu folgenden Regelungen gelangt (vgl. Braunschweig, ZKE; S. 19-22):

- Zunächst wird eine Unterscheidung zwischen „Kernsortiment“, „Randsortiment“ und „Freisortiment“ eingeführt. Dabei sind Randsortimente mit dem Kernsortiment warenverwandt, während Freisortimente „nicht in unmittelbarem Zusammenhang zum Kernsortiment stehen“ (Braunschweig, ZKE, S. 21) Als Freisortimente sind allerdings die in der maßgeblichen Sortimentsliste als zentrenschädigend eingeordneten Warengruppen ausgenommen, wenn sich der Betriebsstandort außerhalb der Braunschweiger Zentren befindet.
- Für großflächige Einzelhandelsbetriebe, die einen Standort außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen einnehmen wollen, gelten konkret folgende Einschränkungen: Das Kernsortiment kann nur aus solchen Sortimenten bestehen, die in der Sortimentsliste als „zentrenunschädlich“ angegeben sind. Darüber hinaus sind in einem bestimmten Umfang Rand- und Freisortimente gestattet: „Nach derzeitigem Kenntnisstand kann der Forderung nach Rand- und Freisortimenten und der Forderung nach Zentrenverträglichkeit dieser Sortimente ausreichend Rechnung getragen werden, wenn
  - die Fläche einer einzelnen Randsortimentswarengruppe 2,5 %,
  - die Fläche aller Randsortimente insgesamt 5 % und
  - die Fläche der erlaubten Freisortimente max. 3 % der Geschoßfläche eines großflächigen Einzelhandelsbetriebes nicht überschreitet“ (Braunschweig, ZKE, S. 21).

So dürfen maximal 8 % der Geschosßfläche mit Warensortimenten belegt werden, die außerhalb des Kernsortiments stehen. Bei einer Beschränkung der Randsortimentswarengruppen auf 5 % der Geschosßfläche handelt es sich nach der in Braunschweig bestehenden Auffassung um eine Größenordnung „die keine wesentlichen Auswirkungen auf die gewachsenen Zentren der Stadt befürchten läßt, auch nicht, wenn sich in einem Standort mehrere großflächige Einzelhandelsbetriebe ansiedeln“ (Braunschweig, ZKE, S. 19).

- In Braunschweig werden die Ansiedlungsmöglichkeiten für großflächige Einzelhandelsbetriebe außerhalb der Zentren durch entsprechende baurechtliche Maßnahmen auf nur noch wenige „Entwicklungsbereiche“ reduziert, an welchen der Ansiedlungsprozeß von der Stadt aktiv gestaltet wird. Generell sind bestimmte Warengruppen „in den Entwicklungsschwerpunkten nicht genehmigungsfähig (...) – auch nicht als Rand- oder Freisortiment“ (Braunschweig, ZKE, S. 22). Ausdrücklich als verboten werden „grundsätzlich Lebensmittel und Getränke / Spielwaren / Literatur / Radio- und TV-Geräte / Unterhaltungselektronik und Computer / Fotoartikel und optische Geräte / Uhren und Schmuck / Bekleidung / Schuhe und Lederwaren / Drogerieartikel (Körper- und Haushaltspflegemittel)“ benannt (Braunschweig, ZKE, S. 22). In diesem Zusammenhang wird noch einmal ausdrücklich betont, daß „SB-Märkte und Verbrauchermärkte grundsätzlich nicht zulässig“ sind (Braunschweig, ZKE, S. 22), weil „die Entwicklungsschwerpunkte nur zentrenverträglichen, großflächigen Einzelhandelseinrichtungen vorbehalten bleiben sollen“ (Braunschweig, ZKE, S. 22).
- Die in Abhängigkeit der Vorhabensgröße genaue „rechtsverbindliche Festlegung und Abgrenzung von Kern-, Rand- und Freisortimenten sowie der zulässigen Flächenanteile bleibt dem jeweiligen Bebauungsplanverfahren bzw. dem einzelnen Baugenehmigungsverfahren vorbehalten“ (Braunschweig, ZKE, S. 21).
- Insgesamt will man mit diesen Regelungen „die Wettbewerbsfähigkeit neu ansiedelnder großflächiger Einzelhandelsbetriebe nicht von vornherein einschränken, sondern ihnen einen langfristig marktgerechten und städtebaulich vertretbaren Handlungsspielraum gewähren“ (Braunschweig, ZKE, S. 21).

### **Fallbeispiel Mülheim / Ruhr**

Auch die in Mülheim / Ruhr gewählte Regelung ist als beispielhaft ausdifferenziert anzusehen. Die Stadtplanung agiert hier ebenfalls in dem Bewußtsein, daß generelle „Verbote von (großflächigem) Einzelhandel (...) nur durch Bestimmungen im Bebauungsplan möglich“ sind (Mülheim, NES, S. 8). „Solche Regelungen gibt es in Mülheim seit etwa 1980“ (Mülheim NES, S. 8). Als Handlungsleitlinie (genannt „Grundsätze für die Stadtentwicklung unter Beachtung der Vorgaben des Einzelhandelserlasses“) für die Bestimmung der Zulässigkeit von Einzelhandelsansiedlungen, die ihren Niederschlag in geeigneten rechtsförmlichen Planfestsetzungen finden soll, wurden in Mülheim die in Tabelle 7-22 wiedergegebenen Größen- und Sortimentsbeschränkungen festgelegt.

Mülheim / Ruhr bietet unter den explizit quantifizierenden Ansätzen damit ein Beispiel von hoher Exaktheit der Regelung, welches darüber hinaus auch hinsichtlich des Umfangs der Randsortimente, die im Höchstfall noch gestattungsfähig sein sollen, auffällig ist: „Einzelhandelsgrößbetriebe über 700 qm Verkaufsfläche, die keine Einsortimentsfachmärkte sind (wie z.B. Fliesenfachmärkte), sondern neben dem nicht-zentrenrelevanten Kernsortiment über Randsortimente verfügen, die (...) eine hohe Zentrenrelevanz bzw. Nahversorgungsrelevanz besitzen, sollen nur dann zugelassen werden, wenn diese einem der im Zentrenkonzept

ausgewiesenen Zentrumsbereiche räumlich zugeordnet sind oder wenn der Umfang des zentren- und nahversorgungsrelevanten Randsortimentsanteiles maximal 10 % der Verkaufsfläche, höchstens 2.500 qm Verkaufsfläche insgesamt, je Einzelsortiment aber höchstens 700 qm beträgt“ (Mülheim, EHK, S. 101).

**Tabelle 7-22: Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben nach dem Zentrenkonzept von Mülheim / Ruhr**

Kernsortiment	Notwendige Eigenschaften von Einzelhandelsbetrieben des genannten Kernsortiments, die zulässig sind in ...	
	Zentren / Zentrenergänzungsräumen / städtebaulich integrierten Standortbereichen	Bereichen außerhalb der Zentren / städtebaulich nicht-integrierten Standortbereichen
Zentrenrelevante Sortimente	< 700 qm Vkf; < 700 qm Vkf, LEH; > 700 qm Vkf, LEH; > 700 qm Vkf: nur in Innenstadt und Zentren 2. Ordnung;	< 700 qm Vkf, LEH: nach Einzelfallprüfung und unter der Voraussetzung eines sich für den Standort ergebenden konkurrenzlosen Einzugsgebiets von mindestens 3.000 EW; > 700 qm Vkf: nur bei atypisch geringer Auswirkung auf die Zentren: Kfz-/Zubehör, Wohnwagen;
Nicht-zentrenrelevante Sortimente	< 700 qm Vkf; > 700 qm Vkf, nicht-zentrenrelevantes Kernsortiment, Randsortiment unbeschränkt, nur in Innenstadt und Zentren 2. Ordnung;	> 700 qm Vkf, nicht zentrenrelevantes Kernsortiment und zentrenrelevantes Randsortiment limitiert auf 10 % der Vkf., max. 2.500 qm Vkf insg. und max. 700 qm Vkf je einzelndem zentrenrelevanten Randsortiment;

Quelle: Eigene Darstellung nach Mülheim / Ruhr, EHK, S. 100-102.

Die weiteren Beispiele von standortdifferenzierenden Sortimentsgestattungen, die bei den Untersuchungsstädten vorgefunden wurden, sind weniger eindeutig und von geringerem Restriktionspotential, als dies in Braunschweig und Mülheim / Ruhr praktiziert wird, und sie verwenden auch nur eine zweiseitige Unterscheidung zwischen Kern- und Randsortiment, ohne das Konstrukt der „Freisortimente“ einzuführen. Wie die folgende Übersicht aufzeigt, bedient sich die Planungspraxis in den von der vorliegenden Untersuchung berücksichtigten Städten gegenwärtig einer bunten Regelungsvielfalt:

- In Freiburg wird die Gestattung von Randsortimenten von Geschäften in nicht-integrierter Standortlage zunächst allgemein auf solche begrenzt, die als branchentypisch anzusehen sind. Für diejenigen Randsortimente darunter, die in der bestehenden Sortimentsliste als zentrenrelevant geführt werden, wird dann explizit eine quantitative Verkaufsflächenlimitierung vorgenommen: „Um (...) Fehlentwicklungen vorzubeugen, werden diese Sortimente begrenzt: Außerhalb der zentralen Bereiche sind zentrenrelevante branchentypische Randsortimente nur bis zu 10 % der Geschoßfläche, maximal jedoch bis zu 400 qm, zugelassen“ (Freiburg, MZK 94:11). Ob und welche Einschränkungen in dieser Standortlage für Randsortimente bestehen, die als nicht-zentrenrelevant und gleichzeitig branchenüblich anzusehen sind, wird nicht näher angegeben. Der Sache nach dürften sie aufgrund ihrer Auswirkungslosigkeit aber nahezu unbeschränkt zulässig sein.
- In Köln bezieht sich die betreffende Regelung konkret auf acht „Sonderstandortbereiche“, die zur gezielten räumlichen Konzentration von Fachmärkten mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten festgelegt wurden. Um dort die bei Fachmärkten im allgemeinen „zu beobachtende Ausdehnung auf zentrenrelevante Rand- und Nebensortimente zu verhindern, sind die zentrenrelevanten Nebensortimente auf max. 700 qm Verkaufsfläche zu begrenzen“ (Köln, FKE 1997:17). Ob bis zur Ausschöpfung dieser Obergrenze gleichzeitig eine bestimmte flächenmäßige Proportion zwischen Kern- und Randsortiment eingehalten werden muß, bleibt jedoch unklar.
- Im Fallbeispiel Würzburg ist das eindeutig geregelt: Hier erfolgt eine „Begrenzung der zentrenrelevanten Randsortimente großflächiger Betriebe mit nicht-zentrenrelevantem

Hauptsortiment auf 10 % der Verkaufsfläche, maximal jedoch 400 qm Verkaufsfläche“ (Würzburg, RK 99:17).

- Auch in Frankfurt a.M. hat man sich für diese mit relativem Bezug gezogene Obergrenze entschieden, nach welcher grundsätzlich „die zentrenrelevanten Randsortimente bei nicht-zentrenrelevanten Hauptsortimenten auf maximal 10 % der Verkaufsfläche begrenzt werden“ sollen (Frankfurt a.M., Rahmenkonzept, S. 109). Eine absolut gesetzte Verkaufsflächenobergrenze für die Randsortimente wird allerdings nicht angegeben.
- Anders in Ludwigshafen, wo man folgende Lösung, die im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens entwickelt wurde, als Regelungsstandard einführen möchte: Danach dürfen dort im Höchstfall „Rand- und Ergänzungssortimente (...) 10 %, aber maximal 1.000 qm der Verkaufsfläche ausmachen. Damit liegen sie - würde man sie als Einzelmarkt betrachten - insgesamt unter der Großflächigkeit (1.200 qm BGF, abzüglich in diesem Fall geringer Büro- und Lagerflächen = 1.000 qm)“ (Dillinger, 1999:43). Offensichtlich bewährt sich das Vorgehen so überzeugend, daß diese „im Bebauungsplan und im raumplanerischen Verfahren gefundene Formel zum Umgang mit Rand- und Ergänzungssortimenten mittlerweile auch für andere Projekte in der Region ein Vorbild ist und auch in den neuen Regionalplan aufgenommen werden soll“ (Dillinger, 1999:43).
- Auch in Hildesheim treten die konkreten Regelungen für Randsortimente erst bei der Änderung von bestimmten Bebauungsplänen als integraler Bestandteil des Märktekonzeptes hervor. Im konkreten Fall der Änderung des Bebauungsplanes „Cherruskering“ (Sondergebiet „Einkaufszentrum“ in städtebaulich nicht-integrierte Lage) wird festgesetzt, daß im Plangebiet innenstadtrelevante Sortimente „innerhalb der allgemein zulässigen Fachmärkte“ nur soweit zugelassen werden können, wie „diese sich auf ‚Randsortimente‘ zu einem nicht-innenstadtrelevanten Kernsortiment beschränken und nicht mehr als 15 % der Geschoßfläche des Kernsortiments umfassen“ (Hildesheim, B-Plan, S. 12).
- In Karlsruhe gesteht man großflächigen Einzelhandelsbetrieben in nicht-integrierter Lage einen noch höheren Flächenanteil der Randsortimente zu, denn im Fall eines Mischsortiments mit einem Kernsortiment aus der „Sortimentsgruppe B“ (dies sind „Warengruppen von Märkten, die für innerstädtische Geschäftslagen verzichtbar sind“), dürfen die Randsortimente einen Anteil von bis zu maximal 20 % einnehmen, wenn diese der „Sortimentsgruppe A“ (dies sind „Warengruppen von Märkten, die in Konkurrenz mit dem Angebot städtischer Zentren stehen“) zugehören (vgl. Karlsruhe, Leitlinien; Karlsruhe, Hr. Horn).

Mit Mannheim kann demgegenüber - und stellvertretend für andere - ein Beispiel genannt werden, wo innerhalb des Einzelhandelszentrenkonzepts keine allgemeine Regelung der erlaubten Randsortimente erfolgt, sondern diese erst im konkreten Fall einer beantragten Baugenehmigung festgesetzt werden, wobei dazu ein individuelles Vorgehen vorgesehen ist. Innerhalb des Gesamtansatzes der Planung wird so die Festlegung der Randsortimente einschließlich der Entscheidungskompetenz - gleichsam auf eine nachfolgende Handlungs- und Konkretisierungsebene - delegiert. Damit ist die Konsequenz verbunden, daß dort der selbe Prüfinhalt vielfach und mit der Schwäche der Absenz einer berufungsfähigen, allgemein-abstrakten und verbindlichen Regelung verhandelt werden muß. Bei fehlendem allgemeingültigen Anspruchsmaßstab fällt es aber schwer, eine Entscheidungsstringenz in der Vielzahl der Einzelfälle aufrecht zu erhalten. Zum konkreten Fall eines Ansiedlungsvorhabens heißt es in Mannheim im Teilkonzept „Baumärkte“ dementsprechend auch nur: „Die Randsortimente sind im Baugenehmigungsverfahren auf ihre Zentrenverträglichkeit zu



überprüfen und ggf. sind Begrenzungen hinsichtlich Sortimenten und Verkaufsflächen vorzunehmen“ (Mannheim, ZKM-Beschluß 1998b), wobei der Maßstab lautet, daß diese „zentrenverträglich festzusetzen“ (Mannheim, ZKM-Beschluß 1998b:15) seien. Ohne daß ein allgemein gesetzter Maßstab zumindest im Sinne einer Orientierungsgröße existiert, erscheint dieses Vorgehen jedoch als nicht unproblematisch, denn zur Umsetzung des Einzelhandelszentrenkonzepts bedarf es der Zielkonformität der Vielzahl der einzelnen zu ergreifenden Handlungen und daher auch der Zielkonformität der rechtsförmlichen Planungsmaßnahmen. Es kommt insofern darauf an, daß die operativ agierende Bauordnungsbehörde den strategisch angelegten Einzelhandelsplanungsansatz der gemeindlichen Planungsverwaltung so weit verinnerlicht hat, daß sie selbsttätig und ohne Vorgabe die zur Zielerreichung notwendigen konkreten Handlungen, in diesem Fall die restriktive Sortimentsfestsetzung, richtig erkennen und ergreifen kann (vgl. Kapitel 6.8.8.3). Mithin besteht hier für die Mannheimer Bauordnungsbehörde bei fehlender allgemeinverbindlicher Vorgabe genau das Dilemma der Einzelfallbehandlung bei gleichzeitig zu fordernder Entscheidungsreliabilität. Wenn dieses Modell dennoch erfolgreich betrieben werden soll, ist es nötig, eine Rückbindungsmechanismus einzurichten, der dazu zwingt, die vorgesehenen Sortimentsfestlegungen in einem breiteren Kreis von Planungsakteuren bzw. Vertretern verschiedener Stadtämter und vor dem Hintergrund der von diesen betriebenen Planungsaktivitäten eingehend zu diskutieren (Modell „Bauordnungsrunde“), wie dies tatsächlich bei einigen Beispielskommunen der Fall ist (vgl. Kapitel 7.6.15).

In der vergleichenden Analyse der in den Untersuchungsstädten gefundenen Regelungen fällt auf, daß in der Praxis eine beträchtliche Spreizung der Zulässigkeitsmaßstäbe besteht. Legt man die oben vorgestellten Beispiele, die innerhalb von Einzelhandelszentrenkonzepten eine allgemein-abstrakte Regelung zulässiger Randsortimente vornehmen, im Wortlaut aus (vgl. Tabelle 7-21), so ergeben sich für ein fiktives Vorhaben eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs (Teppich-Fachmarkt mit einer Bruttogeschoßfläche von 3.750 qm und einer Verkaufsfläche von 3.000 qm)<sup>9</sup> in ganz unterschiedlichem Ausmaß zulassungsfähige Randsortimentsflächen, die z.B. dem Verkauf von Teppichreinigungsgeräten, Pflege- und Reinigungsmitteln, Werkzeugen, Verlegezubehör, Gardinen, Tischwäsche oder Kleinmöbeln dienen könnten. Die Spannbreite der planerischen Regelungen, mit der sich überörtlich agierende Einzelhandelsinvestoren oder Handelskonzerne bei ihrer Unternehmensexpansion, d.h. bei der Multiplikation erfolgreicher, standardisierter Betriebstypenkonzepte konfrontiert sehen, wird in Tabelle 7-23 deutlich: Für ein und dasselbe Vorhaben ergeben sich mögliche Randsortimente zwischen 187,5 qm Geschoßfläche (= 140,6 qm Verkaufsfläche) in Braunschweig und 750 qm Fläche (ohne Bezugseinheit) in Karlsruhe. Unterstellt man, es handele sich bei letzterer ebenfalls um Verkaufsfläche und legt man ferner eine Flächenproduktivität der möglichen Randsortimente für einen Teppichfachmarkt von 5.080 DM (2597 €) pro qm

<sup>9</sup> Es wurde angenommen, daß die Verkaufsfläche 75 % der Bruttogeschoßfläche des Vorhabens einnimmt; im Gegensatz dazu geht die im Einzelhandelserlaß NW (1996:926) formulierte „Vermutungsregel“ davon aus, „daß die Verkaufsfläche erfahrungsgemäß i.d. Regel etwa 2/3 der Geschoßfläche beträgt.“ „Die Größe der Geschoßfläche läßt grundsätzlich einen Rückschluß auf die Größe der Verkaufsfläche zu; es wird allgemein angenommen, daß die Geschoßfläche und die Verkaufsfläche in einem Verhältnis von 3 zu 2 stehen“ (Brügelmann-Ziegler: § 11 BauNVO, Rn. 102).

Für die im vorliegenden Zusammenhang getroffenen Aussage ist es jedoch unerheblich, welches Verhältnis gewählt wird.

Verkaufsfläche im Jahr<sup>10</sup> zugrunde, so zeigt sich, wie unterschiedlich sich die betriebswirtschaftlichen Realisierungsbedingungen unter den jeweiligen planerischen Standortgegebenheiten potentiell darstellen: Während in Karlsruhe mit einem von den (beispielhaft angenommenen) Randsortimenten zu erzielenden Umsatz von 3,81 Mio. DM (1,95 Mio. €) im Jahr kalkuliert werden könnte, müßte man sich in Braunschweig mit 714.248 DM (365.189 €) Randsortimentsumsatz pro Jahr als Beitrag zum Betriebsergebnis bescheiden. Der Unterschied zwischen beiden Kommunen beläuft sich immerhin auf den Faktor 5,3. Sollte sich das Kernsortiment als quersubventionierungsbedürftig erweisen, so wird deutlich, daß die Realisierungswahrscheinlichkeit eines solchen Teppichmarktes eher in einer Standortkommune mit einer flächenumfangreichen Randsortimentsgestaltung besteht, als in einer solchen mit sehr restriktiver Randsortimentslimitierung.

**Tabelle 7-23: Unterschiedlicher Umfang gestattungsfähiger Randsortimente in Abhängigkeit des gewählten Regelungsmechanismus<sup>1</sup> anhand eines fiktiven Beispiels**

Beispielstadt <sup>1</sup>	Maximal mögliche Verkaufsfläche ...		
	... des Randsortiments insgesamt nach Formel (in qm)	... des Randsortiments insgesamt nach statischer Höchstgrenze (in qm)	... darunter befindlicher einzelner Randsortimentswarengruppen (in qm)
Braunschweig (ohne Freisortiment; Geschoßfläche)	187,5	k.A.	93,75
Braunschweig (zusätzlich Freisortiment; Geschoßfläche)	300	k.A.	93,75
Freiburg (Geschoßfläche)	375	400 (vom Vorhaben nicht ausgeschöpft)	k.A.
Köln (Verkaufsfläche)	k.A.	700 (vom Vorhaben nicht ausgeschöpft)	k.A.
Würzburg (Verkaufsfläche)	300	400 (vom Vorhaben nicht ausgeschöpft)	k.A.
Frankfurt a.M. (Verkaufsfläche)	300	k.A.	k.A.
Ludwigshafen (Einzelfall; Verkaufsfläche)	300	1.000 (vom Vorhaben nicht ausgeschöpft)	k.A.
Hildesheim (Einzelfall; Geschoßfläche)	489,1	k.A.	k.A.
Karlsruhe (k.A. des Bezugs)	750	k.A.	k.A.
Mühlheim / Ruhr (Verkaufsfläche)	300	2.500 (vom Vorhaben nicht ausgeschöpft)	700

Quelle: Eigene Erhebung und Berechnung. Anmerkung: 1) Es wird unterstellt, daß die beispielhaft angenommenen Randsortimente in der Untersuchungskommune jeweils prinzipiell zulässig sind.

Neben der Vielfalt der den Planungen in den Beispielkommunen zugrunde gelegten Berechnungsmodelle bzw. der statisch gesetzten Höchstbeträge für die maximal gestattungsfähigen Randsortimente fällt in der Untersuchung der Fallbeispiele ferner die herrschende begriffliche Unschärfe auf. Das betrifft sowohl die verwendeten Bezeichnungen der Sortimentskategorien („Kernsortiment“, „Nebensortiment“, „Randsortiment“, „Freisortiment“, „Ergänzungssortiment“; vgl. auch Tabelle 7-20), als auch in den Berechnungs-Formulierungen (vgl. Tabelle 7-21). Ergibt sich die zu gestattende Randsortiments**verkaufsfläche** wirklich als Prozentsatz der vorgesehenen Gesamtbruttog**eschoßfläche** des Vorhabens, wie in Freiburg festgelegt? Die Wahl eines einheitlichen Bezugsmaßstabes, also entweder einheitlich der Verkaufsfläche oder einheitlich der Geschoßfläche, würde hier naheliegen. Ist des weiteren wirklich gemeint, daß das Randsortiment maximal einen bestimmten prozentualen Anteil des festzulegenden Kernsortiments einnehmen darf, wie in Hildesheim formuliert? Plausibler erscheint wegen der Eindeutigkeit und der Direktheit der Aussage eine Bezugnahme auf die zu genehmigende

<sup>10</sup> Dies entspricht der durchschnittlichen Flächenproduktivität, wie sie von Fachgeschäften mit gemischtem Sortiment aus dem Bereich „Eisenwaren- und Hausrathandel“ im Jahr 1995 erzielt wurde; vgl. EHI, 1997:203.

Gesamtverkaufsfläche, denn diese ist das wichtigste Kriterium für die Attraktivität eines Einzelhandelsbetriebs (vgl. König/Roeser/Stock; § 11 BauNVO, Rdnr. 54; vgl. auch Kapitel 6.8.2.1 und 6.8.5.3).

Wenn es u.a. ein wichtiges Anliegen von Einzelhandelszentrenkonzepten sein soll, auch die Investitionssicherheit für den Einzelhandel, die Grundstückseigentümer und die Investoren zu erhöhen, wie dies beispielsweise der Einzelhandelserlaß NW (1996:923) reklamiert, dann muß die Forderung nach einer überörtlich einheitlichen Regelung hinsichtlich der Sortimentsliste und der Randsortimentsbestimmung, jedenfalls soweit dies die Begriffsverwendung und die Berechnungswege anbelangt, Anerkennung finden. Auch hier sollten Anstrengungen unternommen werden, einen bundeseinheitlichen Standard einzuführen. Im einzelnen sollten davon erfaßt werden:

- Verständigung auf die einheitliche Wahl eines Bezugsgrößenpaares: Wenn der gestattungsfähige Flächenumfang des Randsortiments als Verkaufsfläche angegeben wird, sollte die Bezugsgröße in der Gesamtverkaufsfläche des Vorhabens bestehen. Gleiches gilt, falls die Geschoßfläche als Maßstab gewählt wird. Aus den bereits in den Kapiteln 6.8.2.1 und 6.8.5.3 genannten Gründen ist generell allerdings der Wahl der Verkaufsfläche als Bezugsgröße der Vorzug zu geben.
- Für die Auswahl der Verkaufsfläche als Bezugsgröße spricht auch das Interesse der Planungspraxis, eine leicht handhabbare, schnell ermittelbare (z.B. bei bauordnungsrechtlichen Betriebskontrollen) und transparente Maßzahl verwenden zu können: Die Verkaufsfläche des gestattungsfähigen Randsortiments ergibt sich als ein bestimmter Bruchteil der insgesamt für das Vorhaben genehmigten Verkaufsfläche. Für die begriffsinhaltliche Festlegung der Verkaufsfläche liegt z.B. mit der im Einzelhandelserlaß NW (1996) bestehenden Definition - gleichlautend auch in der entsprechenden Bayerischen Bekanntmachung - ein geeigneter Vorschlag vor. Danach ist als Verkaufsfläche generell die Fläche anzusehen, „die dem Verkauf dient einschließlich der Gänge, Treppen in den Verkaufsräumen, Standflächen für Einrichtungsgegenstände, Kassenzonen, Schaufenster und sonstige Flächen, soweit sie dem Kunden zugänglich sind, sowie Freiverkaufsflächen, soweit sie nicht nur vorübergehend genutzt sind“ (Einzelhandelserlaß NW, 1996:924). Im wesentlichen orientiert sich diese Definition an der vom Bundesverwaltungsgericht vorgenommenen Begriffsbestimmung (vgl. Kopf, 2001:49, mit Fundstellen; vgl. auch Kapitel 6.8.5.3).

Insofern kann auch nicht die in Hildesheim bestehende Auffassung geteilt werden, bei der Flächenrestriktion im Rahmen der Bebauungsplanaufstellung auf die Geschoßfläche mit der Begründung abzustellen, es sei „die Verkaufsfläche kein planungsrechtlich bestimmter Begriff, der umstandslos verwendet werden kann. (...) Zum anderen bietet die Festsetzung der Geschoßfläche auch praktische Vorteile, da (...) die Verkaufsfläche variabel und durch unterschiedliche Abgrenzung der Verkaufsflächen und Nichtverkaufsflächen innerhalb der Einzelhandelseinrichtungen häufig nicht eindeutig nachvollziehbar ist“ (Hildesheim, B-Plan, S. 11).

- In jedem Fall sollte klar angegeben werden, ob es sich bei den jeweiligen Bezugsflächen um Netto- oder Bruttoflächen handelt.
- Zur Indizierung der unterschiedlich zu bewertenden Sortimentsteile sollten die Begriffe „Kernsortiment“ und „Randsortiment“ und im gegebenen Bedarfsfall auch der Begriff „Freisortiment“ verwendet werden, da sie bereits weitgehend eingeführt sind.
- Als standardsetzendes Institut kommt hier, ebenso wie zur Begriffsstandardisierung bei den Sortimentslisten, zuvorderst der Ausschuß für Begriffsdefinitionen aus der Handels-

und Absatzwirtschaft, angesiedelt beim Bundeswirtschaftsministerium, in Frage. Die Städte und Gemeinden sollten an der Begriffsfestlegung über ihre Spitzenverbände beteiligt werden.

- Eine starre Fixierung des Höchstwertes für den Flächenumfang zulässiger Randsortimente von Betrieben in nicht-integrierter Standortlage auf eine absolut gesetzte bundeseinheitliche Größe (z.B. dergestalt, daß jedweder Fachmarkt unabhängig von seiner Größe über ein Randsortiment von 500 qm Verkaufsfläche verfügen darf) erscheint hingegen weder notwendig, noch sinnvoll. Auf diese Weise würden die Kommunen eines wichtigen Werkzeugs zur differenzierten Feinsteuerung des großflächigen Einzelhandels beraubt, welche nur unter Berücksichtigung der lokal gegebenen räumlichen Einzelhandelssituation geschehen kann. Die Festsetzung bundeseinheitlich geltender relativer Maßstäbe, kombiniert mit einem nicht zu überschreitenden absoluten Höchstwert (mit der eingeräumten Möglichkeit einer Abweichung im zu begründenden Einzelfall) ist hingegen wünschenswert: Damit kann der Handelswirtschaft ein Anhaltspunkt dafür gegeben werden, welche standorttypologischen Bereiche für ein bestimmtes, zu multiplizierendes Filialsystem überhaupt planungsrechtliche Ansiedlungschancen eröffnen. Nach zwischenzeitlich verfestigter Planungsmeinung ist bei Einzelhandelsansiedlungen außerhalb der Zentrenräume eine Angebot von Randsortimenten auf maximal 5 % (zentrenrelevantes Randsortiment, das typisch für das fragliche Kernsortiment ist, jedoch maximal 400 qm pro Sortiment) bzw. 10 % (nicht-zentrenrelevantes Randsortiment, sei es typisch oder untypisch für das fragliche Kernsortiment, jedoch maximal 700 qm je Sortiment) der Gesamtverkaufsfläche des Vorhabens noch tolerierbar (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:301 und Kapitel 6.8.5.2). Darüber hinaus wäre zur besseren Orientierung der Kommunen im Sinne eines Benchmarking eine Liste mit empfehlendem Charakter hilfreich, welche betriebstypenspezifische bzw. für die einzelnen Fachmarktkonzepte typische Erfahrungswerte (gegründet auf empirische Erkenntnisse über betriebswirtschaftliche Notwendigkeiten einerseits und planerisch negativ zu bewertende Auswirkungen andererseits) über eine vertretbare Relation zwischen Kern- und Randsortimenten bei städtebaulich nicht-integrierten Standorten darstellt. Den Planungsentscheidern in Stadtpolitik und Stadtverwaltungen steht dieses Wissen in der Regel nicht zur Verfügung.

Es ist davon auszugehen, daß - unter Beibehaltung der städtebaulichen Zielsetzung einer zentrenorientierten räumlichen Einzelhandelsentwicklung, wie sie die überwiegende Zahl der Städte verfolgt - die Steuerungsaufgabe des Einzelhandels angesichts stetiger Betriebstypeninnovationen seitens der Handelswirtschaft in Zukunft noch umfangreicher und komplexer wird, als dies heute bereits der Fall ist. Insofern wird auch das Steuerungsinstrument der Sortimentsdifferenzierung in zulässige Kern- und Randsortimente immer unverzichtbarer: Gerade weil durch die stetige angebotsseitige Entwicklung neuer Betriebstypen und Verkaufskonzepte (vgl. Kapitel 4.2) „die Grenzen zwischen den Sortimenten zunehmend fließender und undeutlicher werden, sollte eine solche Unterscheidung beibehalten und bei Sortimentsabgrenzungen für bestimmte Standorte möglichst konsequent umgesetzt werden“ (Frankfurt, Rahmenkonzept, S. 109). Dazu bietet sich heute wie in Zukunft die Möglichkeit an, entsprechende Zulässigkeitsfestsetzungen in Bebauungsplänen und Baugenehmigungen vorzunehmen (vgl. Kapitel 6.8). Darüber hinaus kann ggf. auch die sehr wirksame Vorgehensweise ergriffen werden, entsprechende Regelungen in privatrechtlichen Verträgen vorzunehmen, z.B. „über die Kaufverträge, nachdem die Stadt sämtliche Grundstücke im Vorfeld der Bauleitplanung erworben“ (Dillinger, 1999:43) hat.

### 7.5.6 Abgrenzung von planungsräumlichen Kategorien

Von instrumentellem Charakter innerhalb eines Planungsprozesses der räumlichen Einzelhandelsentwicklung ist auch die Aufgabe der Abgrenzung planungsräumlicher Kategorien, um in deren Gesamtheit ein allgemeines planerisches Zentrenmodell bzw. ein einzelhandelsorientiertes Siedlungsstrukturmodell (ggf. erweitert um bestimmte Konflikträume) zu erhalten. Im handlungsmittelbaren Sinne kann das Zentrenmodell selbst als Instrument (innerhalb des gesamten Planungsprozesses) angesehen werden, während es andererseits aber auch erst Voraussetzungen dafür schafft, daß jene Instrumente, die unmittelbar auf der ins Auge gefaßten planerischen Wirkebene ansetzen - etwa die oben dargestellte Sortimentsqualifizierung oder die Festlegung von Verkaufsflächenobergrenzen als Vorbedingungen rechtsförmlicher Planungsmaßnahmen -, überhaupt angewendet werden können. Planerische Instrumente sind nur dann sinnvoll anwendbar, wenn ihr Anwendungsfeld, sei es im räumlichen oder im sachlichen Bezug, hinreichend bestimmt ist. Im vorliegenden Zusammenhang geht es primär um den räumlichen Bezug, d.h. um die Festlegung von Räumen spezifischer Handlungsnotwendigkeit und damit von Räumen spezifischen Instrumenteneinsatzes sowie spezifischer Maßnahmendurchführung. Der mit teilräumlich unterschiedlichen (Problem-)Qualitäten behaftete Gesamtraum muß in verschiedene Raumkategorien ausdifferenziert werden, etwa in Zentrenräume unterschiedlicher hierarchischer Ordnung oder in Lagen unterschiedlicher siedlungsräumlicher Integration, um zu einer Problembehandlung zu gelangen, die über eine individuelle Einzelfallregelung hinausgeht. Zur Klarstellung des Instrumentenanwendungsfeldes erscheint es sinnvoll, innerhalb der Einzelhandelszentrenkonzepte den kommunalen Bezugsraum flächendeckend sowie eindeutig den erkannten (Problem-)Raumkategorien zuzuordnen. Andersherum ausgedrückt, es müssen die erkannten (Problem-)Raumkategorien im Gemeindegebiet verräumlicht werden, ohne dabei Flächen auszusparen. Das impliziert eine trennscharfe räumliche Abgrenzung der Realräume voneinander, die den einzelnen planerisch gefaßten Raumkategorien entspricht. So ist beispielsweise in Würzburg für die dort so genannten „Zentralen Bereiche“ der Stadtteile, die in einer Karte grob umrissen werden, „Einzelhandel in allen Sortimenten grundsätzlich erwünscht“ (Würzburg RK, 2000:27; vgl. dort auch Karte „Zentrale Bereiche - Übersichtsplan“ und die Detailkarten auf S. 29 bzw. 29 a-c). Nach den Vorgaben des Fachmarktkonzepts der Stadt Köln hingegen „soll neuer großflächiger Einzelhandel möglichst nur in den ausgewiesenen Zentren bzw. integrierten Standorten zugelassen“ und sollen umgekehrt „Ansiedlungen außerhalb dieser Zentren mit Ausnahme einiger nicht zentrentypischer Warensortimente konsequent vermieden werden“ (Köln, FKE 1997:3). Und in Leipzig sind großflächige „Einzelhandelseinrichtungen (größer als 700 qm Verkaufsfläche) (...) grundsätzlich nur in den im Stadtentwicklungsplan ‚Zentren‘ dargestellten Zentrenbereichen zulässig. Abweichungen hiervon sind detailliert zu begründen“ (Leipzig, Beschlußtext).

Inwieweit eine solche Abgrenzung von Realräumen verschiedener Qualitäten in den untersuchten Planungsansätzen tatsächlich erfolgt ist, soll im folgenden aufgezeigt werden. Mit der materiellen Begründung der räumlichen Abgrenzung, der materiellen Begründung der Ausdifferenzierung der Zentren- und Gebietstypen, derer sich die Einzelhandelszentrenkonzepte bedienen, sowie mit den zugrundeliegenden Methoden und Kriterien setzt sich hingegen erst das Kapitel 7.6.5 auseinander.

### 7.5.6.1 *Abgrenzung der ausgewiesenen Zentren*

Zunächst gilt das Interesse der Frage, in welcher Art und Weise in den untersuchten Einzelhandelszentrenkonzepten die Übertragung der festgesetzten Raum- und Zentrenkategorien auf den Realraum erfolgt. Wie wird die realräumliche Abgrenzung von Gebieten spezifischer (Problem-)Qualität in der Planungspraxis vorgenommen? Das Vorhandensein einer Einteilung, die das Gemeindegebiet vollständig erfaßt, ist z.B. von Belang, wenn über die grundsätzliche Zulässigkeit eines Vorhabens oder über Beschränkungen, die ihm ggf. abverlangt werden müssen und die nach dem planerischen Zentrenmodell in den einzelnen Raumkategorien in Art und Intensität ganz unterschiedlich sein können, entschieden werden soll.

Im Ergebnis der durchgeführten Analyse sind folgende Vorgehensweisen der Untersuchungsstädte bei der Abgrenzung festzustellen:

- In nur vier Fallbeispielstädten (Bochum, Freiburg, Leipzig, Magdeburg) wurden überhaupt zum ausdrücklichen Zwecke der räumlichen Abgrenzung der Zentren empirische Anstrengungen unternommen. Die konkrete Verräumlichung der Zentrenbereiche im Gemeindegebiet erfolgte dann im Anschluß nur noch bei drei Städten und zwar mit Hilfe einer
  - a) relativ hochauflösenden, annähernd grundstücksscharfen Kartendarstellung im Fallbeispiel Leipzig (jedenfalls teilweise: Es erfolgt hier eine zweistufige Ausarbeitung, denn einerseits gibt es sehr genaue Darstellungen in sog. „Zentrenpässen“ (vgl. Kapitel 7.6.8), andererseits generalisierende Überblicksdarstellungen der Zentrenverteilung im Stadtraum);
  - b) Kartendarstellung in mittlerer Trennschärf (ca. 1:20.000) in Bochum (teilweise) und in Leipzig (teilweise, s.o.);
  - c) Kartendarstellung in grober Trennschärfe (ca. 1:50.000) in Bochum (teilweise), und Freiburg (teilweise).
- Im Fall von vier Städten (Berlin, Bochum, Braunschweig, Köln) wird im untersuchten Planungsansatz explizit darauf hingewiesen, daß die konkrete räumliche Abgrenzung der Zentren und/oder der Versorgungsbereiche erst in einer nachgeschalteten Planungsstufe erfolgt. So werden etwa in Braunschweig allgemeine Angaben zu den „Zentralen örtlichen Versorgungsräumen“, die dort zur Anwendung kommen, getroffen. Die genaue „räumliche Abgrenzung jedes einzelnen örtlichen Versorgungsbereiches und mithin die Konkretisierung der (...) Leitlinien soll jedoch nicht auf der Ebene des Zielkonzepts (...) erfolgen, sondern der vorzulegenden ‚Rahmenplanung Einzelhandel‘ vorbehalten bleiben“ (Braunschweig, ZKE, S: 23-24).
- In Freiburg und in Magdeburg erfolgte zwar ebenfalls eine Visualisierung durch eine thematische Karte, aber es wurden hierbei für die Darstellung der Zentren nur diskrete Signaturen verwendet, so daß daraus keine Aussage zur deren tatsächlicher Lage und Erstreckung ableitbar sind.
- Umgekehrt wurde damit in der überwiegenden Zahl von 15 Fallbeispielstädten die räumliche Abgrenzung der Zentrenbereiche ohne empirische Fundierung, d.h. weitestgehend durch normative Setzungen und/oder unreflektierte Übernahme tradierter Abgrenzungen älterer Planungsgrundlagen vorgenommen. Die angegebenen Zentrenbereiche entsprechen damit einer planerischen Nominaldefinition gewünschter Zustände. Nur in einigen wenigen Beispielen wurden diese normativ gesetzten Zentrenbereiche in der kartographischen Darstellung flächig-trennscharf dargestellt. Auch hier wurden unterschied-

lich hochauflösende Kartendarstellungen gewählt, nämlich ein Maßstab mittlerer Trennschärfe (ca. 1:20.000) in Augsburg und Würzburg, sowie ein Maßstab grober Trennschärfe (ca. 1:50.000) in Mülheim / Ruhr (teilweise), Witten und Würzburg. Für der Mehrzahl der Fallbeispiele (Bochum (teilweise) -, Bremen, Cottbus, Erfurt, Hildesheim, Karlsruhe, Ludwigshafen, Magdeburg, Mannheim, Mülheim / Ruhr (teilweise), Münster, Rostock) war jedoch zu vermerken, daß die Verortung der Zentrenbereiche nur durch diskrete Kartensignaturen erfolgte, so daß sie entsprechend unscharf, also ohne die Möglichkeit einer räumlich eindeutigen Aussage über ihre Lage und Erstreckung, verbleiben.

- In einigen Fällen (Augsburg, Braunschweig, Bremen, Freiburg, Ludwigshafen, Mannheim, Münster) erfolgte zusätzlich eine kartographische Darstellung der beabsichtigten Ansiedlungsstandorte für den großflächigen Einzelhandel, wobei jedoch durch die Reduzierung der Darstellung auf Kartensignaturen kleinräumlich konkretisierbare Aussagen ebenfalls verhindert wurden.
- Auch der faktische Bestand an großflächigen Einzelhandelseinrichtungen in städtebaulich nicht-integrierten Lagen fand teilweise eine eigene kartographische Würdigung. In den Fallbeispielen, in denen dies geschah (Bochum, Bremen, Cottbus, Karlsruhe, Ludwigshafen, Mannheim, Mülheim / Ruhr, Würzburg), erfolgte die Darstellung in der Regel aber ebenfalls nur durch die Verwendung von Kartensignaturen, d.h. es wurden keine Angaben zur genaueren Lage und Erstreckung der betreffenden Ansiedlungsräume getroffen. Die einzige Ausnahme bildete Witten, wo eine echte Abgrenzung und Verortung stattfand, allerdings nur in der Unschärfe eines groben Abbildungsmaßstabs von ca. 1:50.000.
- In nur wenigen Beispielfällen erfolgte eine Offenlegung der Systematik bzw. der Operationalisierung, auf deren Basis die räumliche Abgrenzung der Zentrenbereiche (unterschiedlicher hierarchischer Ordnung) vorgenommen wurde. In Bochum, Cottbus, Freiburg und Münster geschah dies, wie in Kapitel 7.6.5 noch dargestellt werden wird, wenigstens mit einem Mindestmaß an Aussagekraft, während in Karlsruhe, Leipzig, Ludwigshafen, Mülheim / Ruhr und Rostock nur noch sehr vage Angaben zur Vorgehensweise in den analysierten Planungsansätzen vorzufinden waren. In den übrigen Beispielstädten erfolgte sogar überhaupt keine nähere Erläuterung.

#### **7.5.6.2     *Abgrenzung von Lagen nach dem Grad ihrer siedlungsräumlichen bzw. städtebaulichen Integration***

Als zweites Konstrukt der Qualifizierung von (Teil-)Räumen zum Zwecke der Instrumenten-anwendung begegnet man in Einzelhandelszentrenkonzepten vielfach der Unterscheidung von Lagen nach dem Grad ihrer siedlungsräumlichen bzw. städtebaulichen Integration. Gleichwohl findet auch bei dieser Unterscheidung in den meisten der Beispielfälle weder eine konkrete räumliche Zuordnung noch eine Offenlegung der materiellen Begründung, die der Kategorisierung zugrundeliegt, statt. Auch die Methodik, auf der die Abgrenzungen beruhen, bleibt unausgesprochen. In der Sache besteht zwar eine weitgehende Überschneidung mit der Aufgabe der materiellen und räumlichen Zentrenabgrenzung. Zum einen wird gerade diese Aufgabe aber, wie oben aufgezeigt wurde bzw. im weiteren noch aufzuzeigen sein wird (vgl. Kapitel 7.6.5.2), nur unzulänglich erfüllt. Und zum anderen entziehen sich die Fallbeispielkommunen gleichzeitig auch weitgehend der Notwendigkeit, diese Aufgabe dann zumindest für den kategorialen Gegensatz von „integrierter“ und „nicht-integrierter“ Lage (ggf. auch von „teil-integrierter“ Lage), für dessen Anwendung sie sich entschieden haben, zu leisten. Aus der in Kapitel 7.5.4 erfolgten Darstellung des Instruments „Sortimentsqualifizierung“ ist

jedoch deutlich geworden, welche Bedeutung der Zerlegung des Gemeindegebiets in Raumkompartimente spezifischer siedlungsräumlicher Integrationsgrade zukommt, um die Planungsinhalte praktisch umzusetzen: Hieran entscheidet sich schließlich die Zulässigkeit der von Einzelhandelsbetrieben angebotenen Warensortimente (wenn eine entsprechende rechtsförmliche Anpassung erfolgt). Dies kommt etwa im Fallbeispiel von Würzburg zum Tragen, wo Bereiche, die außerhalb der Zentren liegen und als siedlungsräumlich nicht-integrierte Standortlagen anzusehen sind, kartographisch genau mit der Maßgabe dargestellt wurden, daß dort „zentrenrelevante Sortimente ausgeschlossen“ und entsprechende Bebauungspläne aufzustellen sind (vgl. Würzburg, RK, 2000:29, Karte „Zentrale Bereiche“ und Karte „MI, GE, GI-Flächen“).

Ungeachtet dieses positiven Beispiels ist aber insgesamt die durchgeführte Analyse der Planungsansätze im Hinblick auf die Kategorienbildung der siedlungsräumlichen Integration sowie ihre Verräumlichung im Ergebnis ernüchternd:

- In keiner einzigen Fallbeispielstadt wurde explizit eine Definition dessen vorgenommen, was in der Rationalität des jeweiligen Planungsansatzes unter städtebaulich „integrierten“ und „nicht-integrierten“ Lagen zu verstehen sein soll und welche konkreten Bereiche des Gemeindegebiets den jeweiligen Kategorien entsprechen, sieht man einmal von Witten ab, wo dies zwar immerhin auf zeichnerischem Wege, allerdings ohne nähere materielle Ausfüllung erfolgte. Dennoch griff knapp die Hälfte (12) der Fallbeispielstädte in ihrer planerischen Konzeption - zumindest vordergründig - auf eine Kategorisierung des Gemeindegebiets in städtebaulich integrierte und nicht-integrierte Lagen zurück. Die übrigen Städte nahmen diese Kategorisierung nicht vor. Gleichwohl fanden auch bei diesen nicht selten der Begriff des städtebaulichen Integrationsgrades in der allgemeinen textlichen Reflektion Verwendung, ohne daß damit allerdings ein instrumenteller Aspekt verbunden war.
- Unter denjenigen Städten, in deren Planungsansätzen der Unterscheidung von Lagen unterschiedlichen siedlungsräumlichen Integrationsgrades ein gewisses instrumentelles Gewicht zukommt, läßt sich als dominierende Vorgehensweise feststellen, daß kurzerhand eine Gleichsetzung der als „integriert“ anzusehenden Lagen mit den festgesetzten „Zentren“ erfolgt, unabhängig davon, inwieweit diese ihrerseits in räumlicher und materieller Hinsicht überhaupt abgegrenzt wurden; dies ist in Augsburg, Bochum, Cottbus, Freiburg, Karlsruhe, Köln, Magdeburg, Witten und Würzburg der Fall.

So gelten z.B. in Augsburg (hier in normativer Nominaldefinition) die drei verwendeten Zentren-Hierarchiestufen „Stadtzentrum“, „Stadtteilzentrum“ und „Nahversorgungszentrum“ als räumlich „integrierte Geschäftszentren“, wie in der entsprechenden Karte ausgewiesen, und umgekehrt gelten per Negativdefinition alle Bereiche außerhalb dieser „integrierten Geschäftszentren“ als „dezentrale Standorte“, „die typischerweise in Gewerbegebieten liegen. Für diese Standortbereiche sollten in Abstimmung mit dem Sortimentskonzept nur Betriebe mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten zugelassen werden“ (Augsburg, GMA-Gutachten, S. 23).

Des weiteren wird nur in drei weiteren Fällen (Cottbus, Karlsruhe, Würzburg) explizit und über die positive Definition hinausgehend noch ausgesprochen, daß die „nicht-integrierten“ Lagen durch das Residuum der „integrierten Lagen“ bzw. der „Zentren“ gebildet werden. In den übrigen betreffenden Fallbeispielstädten bleibt dies hingegen unausgesprochen, so daß die Abgrenzung daher mit Zweifeln behaftet ist.

Das einzige Beispiel einer Stadt, die in ihrem Planungsansatz sowohl explizit mit „integrierten“ Standortlagen operiert als auch gleichzeitig durch zeichnerische Darstellung eine



klare räumliche Zuordnung der betreffenden Bereiche vornimmt, gibt Witten. Ob diejenigen Gemeindeflächen, die außerhalb der dergestalt indizierten Bereiche liegen, im Umkehrschluß als „nicht-integriert“ anzusehen sind, bleibt jedoch auch hier unbestimmt.

- Was die materielle Begründung einer Zuordnung von konkreten Raumbereichen zu den unterschiedlichen Stufen siedlungsräumlicher Integration angeht, so ist diese nach dem eingeschlagenen Vorgehen der Beispielstädte ähnlich unbefriedigend, wie jene der Zentren. In einer ganzen Reihe von Städten (Bochum, Cottbus, Freiburg, Karlsruhe, Köln, Leipzig, Magdeburg, Witten, Würzburg) wurden die „integrierten“ Lagen nur insoweit mit einer offengelegten Systematik und Operationalisierung bestimmt, wie dies bereits bei der oben schon dahingehend kritisierten Abgrenzung der Zentren der Fall war, weil zwischen beiden hier jeweils Deckungsgleichheit herrscht. Während hier aber wenigstens noch eine Bemühung um eine rationale Begründung der Kategorienbildung erkennbar war, muß für eine Reihe anderer Beispielstädte aber festgehalten werden, daß die Festlegung dieser Bereiche offensichtlich durch eine rein normative ad hoc Bestimmung oder durch die Übernahme tradierter Setzungen vonstatten ging, jedenfalls aber jeglicher Explizierung einer zugrundeliegenden Systematik oder operationalisierbarer Begründung entbehrten.

#### 7.5.6.3 *Bestimmung der Erweiterungspotentiale*

Auch einem ggf. formulierten Mengengerüst des zu erwartenden bzw. planerisch erwünschten Verkaufsflächenwachstums kommt innerhalb der Einzelhandelszentrenkonzepte eine Instrumentalfunktion zu. Mit der Bezugnahme auf die Kategorien des Zentrenmodells (vgl. Kapitel 7.6.5.2) determiniert das Mengengerüst die räumliche Verortung des absehbaren bzw. angestrebten Einzelhandelswachstums. Durch sortiments- oder branchenspezifische Aussagen können aber auch gewünschte Strukturverschiebungen der Angebotssituation bewirkt werden. In Kombiantion beider Aussageebenen kann ein inhaltlich differenziertes und räumlich hochauflösendes Mengengerüst als Vorgabe für den zu verfolgenden Entwicklungsprozeß erarbeitet werden, aus dem sich dann die Maßnahmen ableiten lassen, die in den betreffenden Räumen zu ergreifen sind. Solche ausdifferenzierten quantitativen Vorgaben in kleinräumlichen Bezug werden teilweise in sog. „Zentrenpässen“ getroffen (vgl. Kapitel 7.6.8). Freilich sind auch räumliche Umschichtungsprozesse unter Beibehaltung des vorhandenen Verkaufsflächenumfangs denkbar. Dies ist beispielsweise in Leipzig angestrebt, wo die Stadt nach der planerischen Einschätzung, die dort herrscht, „über eine quantitativ ausreichende Verkaufsflächenausstattung“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 1) verfügt. So geht es dort dann nicht um die räumliche Zuordnung zusätzlichen Verkaufsflächenvolumens, sondern um eine verbesserte räumliche Verteilung des gegebenen Flächenbestands. Die Zielsetzung ist eine in der Bilanz von An- und Absiedlungen zu erreichende „qualitative Verbesserung der Einzelhandels- und Komplementärnutzungsstruktur“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 1) in den verschiedenen Zentren des Stadtraums.

In 12 der untersuchten Fallbeispiele (vgl. Tabelle 7-24) wurden explizit Verkaufsflächenentwicklungspotentiale quantifiziert, welche mit Hilfe des Einzelhandelszentrenkonzepts in der jeweiligen Stadt im Planungshorizont realisiert werden sollten. Damit wird dem weiteren Einzelhandelsplanungsprozeß zumindest eine Gesamtverteilungsmasse zur Orientierung vorgegeben. In 10 dieser Städte wurde darüber hinaus eine räumliche Konkretisierung vorgenommen, indem eine lagespezifische Zuteilung des Verkaufsflächenzusatzbedarfs erfolgte, oder realisierungsnahe Projekte mit ihren konkreten Standorten angegeben wurden.

In einigen wenigen Städten wurde des weiteren der Verkaufsflächenzusatzbedarf nach den qualitativen Aspekten der Branchen- und Sortimentszugehörigkeit differenziert.

**Tabelle 7-24: Bestimmung des Verkaufsflächen-Erweiterungspotentials**

Entwicklungspotentiale werden ...	Aug	Ber	Bre	Cot	Do	Fbg	Kiel	Mag	Man	Rost	Wit	Wür
Explizit quantitativ angegeben	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Lagespezifisch angegeben bzw. durch Projektstandorte verräumlicht	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	--	--
Sortimentsspezifisch angegeben	X	--	--	X		(X) <sup>1</sup>	--	X	--	--	--	--
Branchenspezifisch angegeben	X	--	--	--		--	--	--	X	--	--	--

Quelle: Eigene Erhebung. Anmerkung: 1) Nur grobe Angaben.

Die Quantifizierung des Verkaufsflächenzusatzbedarfs fußt im Regelfall auf Empfehlungen, die in Einzelhandelsgutachten erarbeitet wurden, welche die Gemeinden beauftragt haben. Auf die methodische Fundierung der Einzelhandels(bedarfs-)prognosen und auf die Kritik, die an der Vorgehensweise der Gutachter - in der Regel handelt es sich um Black-Box-Modelle - zu äußern ist, kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden (vgl. dazu etwa Fickel 1979; Bienert 1996; Heinritz 1999). Vielmehr öffnet sich hier ein Feld, das in seiner Breite eine eigene Untersuchung rechtfertigen würde. In der Regel handelt es sich um regionale Kaufkraftstrommodelle, deren Ergebnisse kritisch vor der Erwartungshaltung der auftraggebenden Kommune an die eigene Einzelhandelszentralität reflektiert werden: Weicht der festgestellte Status Quo der lokalen und regionalen Kaufkraftbindung vom eigenen (nicht selten politisch gesetzten) Erwartungswert nach unten ab, begründet dies Verkaufsflächenzusatzbedarfe, die sich sortimentsspezifisch entsprechend der Kaufkraftbindungsquoten, die für die einzelnen Sortimentsbereiche festgestellt werden konnten, umlegen lassen. Studiert man die Gutachten (etwa Hildesheim - GfK 1994, Dortmund - GfK 1998, Mannheim - GfK 1998, Witten - GMA 1997, Münster - GMA 2000, oder auch Viersen - GMA 1999, Erlangen CIMA 1996), so scheint deren (beauftragtes) Motiv deutlich eher im Bereich des wettbewerbspolitisch orientierten Standortmarketings mit dem Ziel der besseren Positionierung der betreffenden Gemeinde im regionalen Umfeld (unter der unausgesprochenen Akzeptanz eines Verdrängungswettbewerbs) zu liegen, als in der Absicht, in erster Linie tatsächlich orientiert am Bedarf der Nachfrageseite - und an deren Einkaufsverhalten - die Notwendigkeit zu überprüfen, weitere Einzelhandelsflächen in der Stadt zuzulassen bzw. aktiv zu entwickeln. In der Regel wird von den Gutachtern die Prognose nur unilateral vorgenommen, d.h. mögliche Entwicklungsabsichten in benachbarten Städten der Region werden ausgeblendet und es wird - vielleicht bewußt - übersehen, daß unter der gegebenen Bedingung eines insgesamt stagnierenden Absatzmarktes des Einzelhandels zwangsweise der „Ansiedlungserfolg einer Stadt der Wachstumsverlust einer anderen“ ist (Naßmacher/Naßmacher, 1999:394). Das aber löst letztlich einen infiniten Regreß aus entsprechenden Reaktionen und Gegenreaktionen aus, welche aber im Ergebnis über ein regionales Nullsummenspiel nicht hinausführen. Die weitere Vertiefung dieser Thesen muß aber anderen Arbeiten vorbehalten bleiben. Jedenfalls legt ein Teil der Untersuchungsstädte seinen Einzelhandelsplanungen solche Erwartungswerte zugrunde. Ohne daß diese hier in ihrem Zustandekommen oder in ihrer sachlichen Berechtigung hinterfragt werden könnten, soll mit der folgenden Übersicht auf die Spannbreite der vorliegenden Wachstumsabsichten (jeweils auf den Ausgangszeitpunkt der Planung bezogen, der mehr oder weniger weit in der Vergangenheit zurückliegt) hingewiesen werden, wie sie sich in den untersuchten Planungsansätzen manifestierten:

- In Augsburg wird in der Übernahme der Empfehlungen eines Gutachters von einem „ungefähren zusätzlichen Volumen von 94.000 qm ab 1997 bis zum Jahr 2005/2010“ (Augsburg, Konzept 1997:22) ausgegangen.
- In Berlin wird eine Ausdehnung des Bestands zwischen 1991 und 2010 um zusätzlich 1,6 Mio. qm Verkaufsfläche erwartet, davon 1 Mio. qm innerhalb von Zentren (Berlin FNP-Erläuterung, S. 131).
- In Bremen beträgt der angestrebte Zuwachs an Verkaufsfläche zwischen 1998 und 2008 bzw. 2010 insgesamt 226.000 qm, wobei davon 60.000 qm auf die Innenstadt, 100.000 qm auf das Mittelzentrum Vegesack sowie die Nebenzentren und 65.000 qm auf „verkehrsgünstige und gleichzeitig integrierte Lagen“ entfallen sollen. Für den großflächigen Einzelhandel sind zusammen 153.000 qm Verkaufsfläche des Gesamtvolumens vorgesehen, und darunter wiederum entfallen 93.000 qm auf Standorte innerhalb von Zentren, während 70.000 qm außerhalb der Zentren zur Ansiedlung kommen (vgl. Bremen, SEK-Beschluß, S. 82).
- In Cottbus wird eine Soll-Ausstattung von insgesamt 192.000 qm Verkaufsfläche bis zum Jahr 2010 angestrebt, diese ist jedoch bereits im Jahr 1997 überschritten worden (vgl. Cottbus, Einzelhandelsmonitoring 1998:5); es ist also weniger ein weiteres Flächenwachstum als eine räumliche Umorientierung der Flächenverteilung beabsichtigt. Als „verträgliche Zielgröße“ für den Besatz der Innenstadt wird eine Verkaufsfächenausstattung von 76.000 qm im Jahr 2010 angesehen, dies entspricht 40 % der Gesamtumfangs an Einzelhandelsverkaufsfläche in der Stadt (vgl. Cottbus, STEK S. 50).
- In Dortmund liegen zwar Empfehlungen eines Gutachtens vor (Erhöhung der gesamtstädtischen Einzelhandelsverkaufsfläche um 78.000 bis 91.000 qm, ohne Zeitziel; vgl. GfK 1998:IV), im Planungsansatz der Stadtverwaltung wird jedoch keine globale Zielgröße für ein zukünftiges Gesamtverkaufsflächenvolumen der Stadt quantifiziert. Lediglich für die Innenstadt werden konkrete Zahlen genannt, und dies auch nur, insoweit sie in Verbindung mit weit fortgeschrittenen Planungen einzelner Vorhaben stehen: Im Rahmen von zwei Großinvestitionen („Multi-Themen-Center“ am Bahnhof und „Hansa-Karree“) sollen insgesamt ca. 46.500 qm zusätzlicher Verkaufsfläche entstehen (vgl. Dortmund, Ratsvorlage Aug. 99, S. 12). Die gutachterlichen Empfehlungen (vgl. im folgenden Dortmund, GfK 1998) lauteten ursprünglich, daß in Dortmund in der City 58.000 qm Verkaufsfächenzusatzpotential realisierbar sei (S. 175), darüber hinaus weitere 10.000 qm Verkaufsfläche mit Fachmarktsortimenten (S. 181) sowie weitere 20.000-23.000 qm Verkaufsfläche durch SB-Warenhäuser (S. 192). Des weiteren wurde für Baumärkte ein Entwicklungsspielraum von 25.000-30.000 qm und für Möbelhäuser von ca. 20.000 qm Verkaufsfläche identifiziert (S. 198). Die Entwicklungsempfehlungen waren dabei nicht mit einem Zeitziel verknüpft, sondern ergaben sich als die sortimentsspezifisch in Verkaufsfläche umgeschlagenen Konsequenzen einer - hypothetisch gesetzten - Erhöhung der Kaufkraftbindungsquoten, die je nach Geschwindigkeit der Maßnahmenumsetzung früher oder später erreicht werden kann.
- In Freiburg haben „beauftragte Gutachter (...) ermittelt, daß bis zum Jahr 2010 mit einer zusätzlichen Verkaufsfläche von rund 35.000 bis 55.000 qm gerechnet werden kann. (...) Angesichts der Abhängigkeit dieser Berechnung von mehreren komplexen Rahmenbedingungen sollte bei dieser Flächenprognose nicht von einem ‚Bedarf‘ sondern von einem ‚Orientierungswert‘ gesprochen werden“ (Freiburg, MZK 94:12).
- In Kiel lautet die Gutachterempfehlung, die sich die Stadtverwaltung zueigen gemacht hat, auf eine zusätzliche Verkaufsfläche im Umfang von 56.000 qm, zuzüglich weiterer

9.000 qm, die in der Altstadt und Nebenzentren verortet werden sollen (vgl. Kiel, Konzept 2000b:5).

- In Magdeburg geht die Planungsverwaltung - der Raumbezug liegt hier nur auf der Innenstadt - in einem Analogieschluß vor: „Legt man die Ausstattung von Augsburg oder Karlsruhe als Entwicklungslinie für innenstadtrelevante Sortimente zugrunde, so bestehen überschlägig noch folgende Wachstumschancen für die Innenstadt Magdeburgs: Flächenbedarf (unterer Ansatz) 50.000 -60.000 qm“ (Magdeburg, MM 1995:35).
- In Mannheim greift man Empfehlungen (ohne Zeitziel) eines auch hier eingeschalteten Gutachters im Sinne von Obergrenzen der längerfristigen Entwicklung (darin sind aktuell in Planung befindliche Vorhaben nicht enthalten) auf: Danach sollen „Baumärkte/Gartencenter“ im Umfang von 30.000 bis 35.000 qm, „Verbrauchermärkte/SB-Warenhäuser“ im Umfang von 12.000 bis 14.000 qm und „Möbelhäuser/großflächiger Einrichtungsbedarf“ im Umfang von 40.000 bis 60.000 qm Verkaufsfläche angesiedelt werden. Der „Innenstadtentwicklung“ sollen dabei 10.000 bis 15.000 qm zugute kommen, dem Bahnhofprojekt „Mannheim 21“ 3.000 bis 5.000 qm und auf „zentrenrelevante Sortimente in den Stadtteilzentren“ sollen 5.000 qm Verkaufsfläche entfallen (vgl. Mannheim, ZKM 1999-1:125). Zusammengenommen sind dies immerhin zwischen 100.000 qm (untere Variante) und 134.000 qm Verkaufsfläche.
- In Rostock prognostizierte das „Einzelhandelsgutachten von 1993 (...) einen langfristig tragfähigen Flächenrahmen von 335.000 bis 360.000 qm Verkaufsfläche für Gesamtstadt und Peripherie. Im städtebaulichen Rahmenplan von 1994 wurde bei ebenfalls ca. 360.000 qm Verkaufsfläche, die für die Stadt vorgesehen waren, folgende Drittelung empfohlen: Stadtrand 125.000 qm, Wohngebietszentren 120.000 qm, Innenstadt 120.000 qm“ (Rostock, Rahmenplan 1998:76). Aussagen darüber, inwieweit diese Spielräume bereits ausgeschöpft sind und auf welchen konkreten Zukunftszeitpunkt sich die „Prognose“ bezieht, konnten nicht gefunden werden.
- Auch in Witten schließt man sich der Einschätzung der Gutachter 1997 an. Hier wird aus „ökonomischer Sicht (...) für den Planungszeitraum bis zum Jahr 2005 für die Gesamtstadt Witten ein Entwicklungsspielraum von ca. 19.800 qm Verkaufsfläche bis max. ca. 24.000 qm Verkaufsfläche (...) für tragfähig gehalten“ (Witten, GMA 1997:175).
- In Würzburg sind 55.000 bis 63.000 qm zusätzliche Verkaufsfläche vorgesehen, worunter 18.000 bis 23.000 qm auf die Innenstadt entfallen sollen (vgl. Würzburg, RK 2000:33).

Tendenziell läßt sich feststellen, daß in einigen Fallbeispielstädten, soweit sie sich den Empfehlungen der von ihnen beauftragten Gutachten anschließen, durchaus forcierte Wachstumsvorstellungen für den örtlichen Einzelhandelsbesatz bestehen. Dies wird deutlich, wenn man das Verkaufsflächenwachstum, das jeweils beabsichtigt ist bzw. durch beauftragte Gutachter empfohlen wird, unter Berücksichtigung des angesetzten Zeitziels auf den Ausgangsbestand der „Bedarfsabschätzungen“ bezieht. Hier zeigt sich (vgl. Tabelle 7-25), daß mit durchschnittlichen Werten zwischen 1,0 % und 3,0 % jährliche Wachstumsraten in erheblicher Höhe angestrebt werden, die zum Teil sogar die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten noch übersteigen, die in der jeweiligen Beobachtungsperiode vor dem betreffenden Prognosezeitraum vorlagen. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß mit einem gegenwärtigen Bestand von ca. 110 Mio. qm Verkaufsfläche (entspricht 1,2 qm Verkaufsfläche je Kopf der Bevölkerung im Jahr 1999; vgl. HDE 1999) nach herrschender Auffassung in Deutschland bereits die Sättigungsgrenze überschritten und die Situation eines Verdrängungswettbewerbs eingetreten ist (vgl. Kapitel 4.1.1; Abbildung 4-1). Trotz eines im

betreffenden Untersuchungszeitpunkt fast ausnahmslos festgestellten Bestandes von jeweils über einem Quadratmeter, teils von sogar über zwei Quadratmetern Einzelhandels-Verkaufsfläche je Kopf der ansässigen Bevölkerung (vgl. Tabelle 7-4), streben die Untersuchungsstädte - in unterschiedlichen Zeithorizonten - eine weitere Anhebung des örtlichen Flächenbesatzes um zwischen 8,1 % (Hagen) und 53,8 % (Berlin) an (vgl. Tabelle 7-25).

**Tabelle 7-25: Einzelhandelsentwicklung bzw. -besatz im Beobachtungs- sowie Prognosezeitraum**

Stadt	Beobachtungszeitraum					Prognosezeitraum			
	Zeitraum	Anfangsbestand in qm Vkf	Endbestand in qm Vkf	Wachstum in %	Jährl. Wachstumsrate in %	Jährl. Wachstumsrate in %	Wachstum in %	Zeitraum	Gesamtstädtischer Zusatzbedarf an Einzelhandelsflächen nach Gutachterempfehlung in qm Vkf
Aug	1988-97	402.000	451.000	12,2	1,36	1,6 (o. Reserve)	20,8 (o. Reserve)	1997-2010	94.000 (plus 13.500 Reserve)
Ber	k.A. / 1991	k.A.	2.600.000	k.A.	k.A.	2,8	53,8	1991-2010	1.400.000
Bre	1985-98	1.000.000 <sup>1)</sup>	1.408.700 <sup>1)</sup>	40,9	3,15	1,6 (bis 2008)	16,0	1998-2008 bzw. 2010	226.000
Do	k.A. / 1998	k.A.	763.907	k.A.	k.A.	k.A.	10,2 (untere Variante)	k.A.	78.000 bis 91.000
Fbg	1984-90	250.215	285.015	13,9	2,32	2,29	29,8	1997-2010	Ca. 31.000 von 1997-2000 Und ca. 54.000 von 2001-2010
Hag	k.A. / 1998	k.A.	311.000	k.A.	k.A.	0,89	8,1 (realist. Variante)	1998-2007	25.100 („realistische Variante“) 36.300 („optimist. Variante“)
Hil	k.A. / 1993	k.A.	194.252	k.A.	k.A.	k.A.	10,0 (untere Variante)	k.A.	19.500 („untere Empfehlung“) 37.000 („obere Empfehlung“) jeweils zzgl. einer nicht näher quantifizierten Ausweitung für Fachgeschäfte (i. d. Innenstadt)
Kiel	k.A. / 1999	k.A.	385.000	k.A.	k.A.	3,0	18,2 (Szenario 1 und 2)	1999-2005	56.000 („Szenario 1“) und zus. Weitere 9.000 für Altstadt und Nebenzentren („Szenario 2“)
Mag	1990 / 1994	90.000	330.000 <sup>5)</sup>	366,7	91,7	16,8	117,3	1993-2000	259.112 („Prognoserahmen“)
Man	k.A. / 1997	k.A.	453.700	k.A.	k.A.	k.A.	22,0 (untere Variante)	k.A.	100.000 bis 134.000 Empfehlung im Sinne von Obergrenzen in der längerfris- tigen Entwicklung, zzgl. aktuell in Planung befindl. Vorhaben
Mün	k.A. / 1999	k.A.	521.320	k.A.	k.A.	1,0	11,0 (status-quo- Variante)	1999-2010	55.300 („status- quo-Variante“); 93.300 („dynam. Variante“) <sup>4)</sup>
Rost	k.A. / 1996	k.A.	205.000	k.A.	k.A.	k.A.	63,4 (untere Variante)	k.A.	335.000 bis 360.000 als „langfristig tragfähiger Flächenrahmen“
Wit	1979-96	100.946	106.445 <sup>2)</sup>	5,5 <sup>3)</sup>	0,32	2,8	22,5	1997-2005	Ca. 24.000
Wür	1994-98	268.491	305.630	13,8	3,45	k.A.	17,9 (untere Variante)	k.A.	55.000-63.000

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnungen auf Basis folgender Quellen: Bei „**Beobachtungszeitraum**“: Augsburg Konzept 1997:6; Berlin FNP-Erläuterung 1993:131; Bremen SEK-Beschluß, 1999:37; Cottbus Hr. Kramer 2000; Dortmund GfK 1998:25; Erfurt Gewerbebericht 1999:o.S.; Frankfurt Rahmenkonzept 1997:VI; Freiburg: Acocella/ Kemnitz 1998:153; Hagen Gutachten 1998:96; Hamburg EB 1997:57; Hildesheim GfK 1994:8; Kiel Konzept 2000b:7; Köln ZKE 1997:6; Leipzig Bericht 1998:49 (das Gutachten GMA 1998 stellt für Dezember 1998 einen Verkaufsflächenbestand von 632.660 qm fest); Ludwigshafen EH-Ausstattung 1996:69; Magdeburg MM 1995:20; Mannheim ZKM 1999-1:33; Mülheim / Ruhr EHK 1998:9; Münster GMA 2000:3; Rostock Rahmenplan 1998:40; Witten GMA 1997:31; Würzburg GfK 1998. Bei „**Prognosezeitraum**“: Augsburg Konzept 1997:14; Berlin FNP-Erläuterung 1993:131; Bremen SEK-Beschluß 1999:37; Dortmund GfK 1998:III; Freiburg Beschlußvorlage 1997:4 auf Basis Gutachten Agenda; Hagen Gutachten 1998:287ff; Hildesheim GfK 1994:18ff; Kiel Konzept 2000b:5; Magdeburg MM 1995:39; Mannheim ZKM 1999-1:125; Münster GMA 2000:8; Rostock Rahmenplan 1998:76; Witten GMA 1997:116; Würzburg RK 2000:33. **Anmerkungen:** 1) ohne Bezugsgröße; 2) mit Großmöbelhaus Ostermann: 156.445; 3) mit Großmöbelhaus Ostermann: 54,9; 4) Zur Realisierung wird vom Gutachter die „dynamische Variante“ (Verkaufsflächenwachstum dann 18,0 % und jährl. Wachstumsrate 1,6 %) vorgeschlagen; 5) Erhebung 1993 zzgl. kurz vor Fertigstellung befindliche Vorhaben; Besatz 1993:220.888 qm.

### 7.5.7 Verhältnis zur Bauleitplanung sowie Formen und Ausmaß ihrer Instrumentalisierung

Von entscheidender Bedeutung für die Fähigkeit von Einzelhandelszentrenkonzepten, eine unmittelbare räumliche Steuerungswirkung zu erzielen, ist ihre Verkopplung mit der Bauleitplanung und deren Instrumenten (vgl. Kapitel 6.8); erst diese bewahren das Unterfangen mit einer hohen bzw. mit der denkbar höchsten Verbindlichkeit im Kanon der Mittel, die dem Verwaltungshandeln offenstehen. In der vorliegenden Arbeit sollte daher auch ermittelt werden, ob und in welcher Art und Weise in den Fallbeispielstädten eine solche Verkopplung vorlag. Grundsätzlich sind drei Konstellationen denkbar, die auch miteinander in Kombination treten können:

- 1) Das im Planungsansatz erarbeitete räumliche Zentrenmodell wird in den Flächennutzungsplan inkorporiert und ggf. in konkreter räumlicher Abgrenzung spezifisch qualifizierter Raumbereiche („Zentren“, „Versorgungszentren“, „Entwicklungsbereiche“, „Siedlungsschwerpunkte“) festgeschrieben; in manchen Fällen ist oder wird ein (einzelhandelsorientiertes) räumliches Zentrenmodell von vornherein Bestandteil des Flächennutzungsplans, weil es in dessen Aufstellungsprozeß integral und auf Basis entsprechender sektoraler Analysen erarbeitet wurde oder wird.
- 2) Nach den Vorgaben des Planungsansatzes, sei er eigenständig, sei er im weiter gefaßten Sinne Element des Flächennutzungsplan-Aufstellungsprozesses, werden Bauflächen- und Baugebietsdarstellungen des Flächennutzungsplans geändert bzw. begründet.
- 3) Nach den Vorgaben des Planungsansatzes werden Bebauungspläne aufgestellt, ergänzt oder geändert.

In den untersuchten Fallbeispielstädten konnten diese drei Konstellationen einschließlich aller zwischen ihnen möglichen Kombinationen vorgefunden werden (vgl. Tabellen 7-14 und 7-15). Über das Spektrum der zur Verfügung stehenden „harten“ Steuerungsinstrumente und zugleich über die Notwendigkeit ihrer Anwendung waren sich einige Kommunen offensichtlich vollkommen bewußt, wie die nachfolgende Zusammenstellung der betreffenden Aussagen vermittelt, während bei anderen das Instrumentenspektrum im betreffenden Zusammenhang nicht oder jedenfalls nicht vollständig thematisiert und zur Anwendung gebracht oder wenigstens zur künftigen Anwendung vorgesehen wurde.

Grundsätzlich ist der Leipziger Einschätzung zuzustimmen, „daß das Baurecht ausreichende Möglichkeiten zur Einflußnahme auf die Standortentwicklung des Einzelhandels bietet, zumindest wenn die Möglichkeit der aktiven Gestaltung über Bebauungspläne berücksichtigt werden“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 9). „Die Stadt muß das erforderliche Bau- und Planungsrecht schaffen“ (Würzburg, RK 99:26), und entsprechend ist dann im „Baugenehmigungsverfahren (...) die Einhaltung der im Bebauungsplan festgesetzten Regelungen Voraussetzung für die Genehmigung (Hildesheim, Sitzungsvorlage Märktekonzept, S. II). Als Beispiel für die Wirksamkeit des zur Verfügung stehenden Instrumentariums hat etwa die Stadt Witten, wie dort in der Entwicklungsbetrachtung der vergangenen Jahre und Jahrzehnte „Strukturkennziffern dokumentieren, (...) durch eine restriktive Anwendung des Bauplanungsrechts verhindert, daß sich großflächige Einzelhandelsbetriebe mit zentrumstypischen Warenbereichen, wie z.B. Lebensmittel, Textilien und Unterhaltungselektronik, außerhalb der gewachsenen Versorgungszentren angesiedelt haben, so daß eine insgesamt ausgewogene Zentrenstruktur festzustellen ist“ (Witten, GMA 97:152). Wie die Planungserfahrung auch im Fallbeispiel

Hamburgs lehrt, werden daher die „Möglichkeiten der Realisierung von Maßnahmen für den Einzelhandel (...) in weiten Teilen über das Baugesetzbuch (BauGB) durch Bebauungspläne bestimmt – bzgl. Standort, Größe, Form und Struktur des Zentrums. Die Bauleitplanung sowie die Regularien des besonderen Städtebaurechts sind damit die entscheidenden Steuerungselemente der Stadt“ (Hamburg, Leitlinien, S. 6-7). Auch in Mannheim sieht man im „Bauplanungsrecht (...) ein relativ effizientes und flexibel handhabbares Instrument (...), Ansiedlungswünsche von Einzelhandelsbetrieben zu steuern und insbesondere als nicht verträglich eingestufte Einzelhandelsbetriebe abzulehnen“ (Mannheim, ZKM-Beschluß 1998a); man verweist auf die Optionen, die sich grundsätzlich für diesen Zweck im rechtsförmlichen Bereich anbieten, nämlich auf die

- „Anpassung ‚alter‘ Bebauungspläne, bei denen noch die BauNVO von 1962 bzw. 1968 gelten, welche keine Flächenbegrenzung für Einzelhandel vorsehen;
- Überplanung von Bestandsgebieten zum Ausschluß von Einzelhandelsbetrieben;
- Ausweisung von Sondergebieten mit Konkretisierung der Nutzungsart (Zweckbestimmung, Festsetzung der Geschoßfläche, der Verkaufsfläche, der Sortimente);
- differenzierenden Festsetzungen in Bebauungsplänen zur Gliederung von Einzelhandelsflächen (§ 1 Abs. 4, 5 und 9 BauNVO)“ (Mannheim, ZKM-Beschluß 1998a).

Vor dem Hintergrund dieser Handlungsoptionen wird auch die Stadt Erfurt „die baurechtlichen Möglichkeiten in vollem Umfang wahrnehmen, um die weitere Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen über 700 qm Verkaufsfläche / 1.200 qm Geschoßfläche im Sinne einer gesunden Stadtentwicklung zu ordnen. (...) Weiterhin sind nötigenfalls Planungsverfahren in Gang zu setzen, um unklare Entscheidungssituationen bei § 34 BauGB in diesem Sinne zu klären“ (Erfurt, StaRaB 96:1). Zur Realisierung dieser Ordnungsaufgabe im Sinne einer kleinräumigen Steuerung lassen sich, so beabsichtigt man es auch in Witten, „die rechtlichen Möglichkeiten zur Gliederung von Baugebieten nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise, der überbaubaren und der nicht überbaubaren Grundstücksflächen und nach dem besonderen Nutzungszweck ausschöpfen“ (Witten, GMA 97:168). Auch im Sinne einer Positivplanung, so die gleichfalls in Köln geteilte Auffassung, erfordert die nach den Zielen des Rahmenkonzepts „geordnete Ansiedlung von Fachmärkten (...) eine konsequente Ausschöpfung des bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Instrumentariums“ (Köln, FKE 1997:15). Stellvertretend für andere kann mit Augsburg als wichtiges dahingehendes Handlungsmotiv angegeben werden, „ein zusammenhängendes System für die Ansiedlung weiterer Einzelhandelsbetriebe zu entwickeln und Genehmigungen nicht von der ‚Zufälligkeit‘ der an den Markt kommenden Standorte abhängig zu machen“ (Augsburg, GMA-Gutachten, S. 2).

Im folgenden soll dargestellt werden, in wie weit auch die übrigen Fallbeispielkommunen von den Steuerungsmöglichkeiten der vorbereitenden und der verbindlichen Bauleitplanung Gebrauch gemacht haben. Zunächst drängt sich die Frage auf, ob in den Kommunen eine systematische und flächendeckende Defizitanalyse der einzelhandelsspezifischen planungsrechtlichen Ausgangssituation betrieben wurde (vgl. Kapitel 6.8.2.2 und 6.8.7.1). Haben die Fallbeispielstädte im Rahmen ihrer Planungsansätze eine „Inventur“ der vorhandenen Bebauungspläne durchgeführt? Haben sie das Gemeindegebiet flächendeckend auf „ansiedlungsgefährdete Bereiche“ überprüft, d.h. haben sie untersucht, ob in unbeplanten Innenbereichen aufgrund gegebener Bau- und Nutzungsstrukturen ungewollt Ansiedlungsmöglichkeiten für den großflächigen Einzelhandel bestehen?

### 7.5.7.1 *Flächendeckende Baurechtsanalyse („Inventur“) und Arbeitsprogramm für die verbindliche Bauleitplanung*

Nur ausgehend von einer flächendeckende Baurechtsanalyse kann ein Arbeitsprogramm für die verbindliche Bauleitplanung bestimmt werden, das spezifisch auf die räumliche Steuerung von Einzelhandelsbetrieben ausgerichtet ist (vgl. Kapitel 6.8.7.1). In nur wenigen der untersuchten Fallbeispiele waren jedoch eine solche Inventur und ein solches Arbeitsprogramm tatsächlich Bestandteile des Planungsansatzes oder wurden in diesem zumindest zur künftigen Erarbeitung vorgesehen (vgl. Tabelle 7-26). Voneinander zu unterscheiden sind zum einen solche Planungsansätze, die sowohl eine Baurechtsanalyse bereits vorgenommen, als auch die notwendig befundenen formellen Planverfahren bereits bewältigt oder zumindest eingeleitet haben, und zum anderen solche, die zwar die Baurechtsanalyse kritisch vorgenommen, aber weitere Schritte bislang noch unterlassen haben. Zum dritten gibt es auch noch diejenigen Planungsansätze, in denen lediglich darauf verwiesen und angekündigt wird, daß eine Baurechtsanalyse notwendig erscheint und durchgeführt werden soll, ohne daß diese zum fraglichen Zeitpunkt allerdings schon durchgeführt worden wäre. Wenngleich hier also nur Handlungsziele formuliert werden, ist in diesen Fällen zumindest ein gewisses Bewußtsein über die Bedeutung der Baurechtsanalyse für die vorzunehmende räumliche Einzelhandelssteuerung vorhanden. Diesen drei Typen können die in Tabelle 7-26 aufgeführten Untersuchungsstädte zugeordnet werden, wie dort gezeigt. Dem vierten denkbaren Fall, nämlich der Absenz jeglicher durchgeführter oder geplanter Baurechtsanalyse bzw. dahingehender Überlegungen gehörten dann die übrigen 15 Städte an. Damit ist festzuhalten, daß die weit überwiegende Mehrheit der untersuchten Beispielstädte ohne erkennbare Not darauf verzichtet, ein ganz wesentliches Element für eine Einzelhandelsplanung, die einen räumlichen Ordnungsanspruch im Sinne einer aktiven, vorausschauend-zukunftsgewandten Gestaltung der Verhältnisse verfolgt, zu erarbeiten.

**Tabelle 7-26: Baurechtsanalyse („B-Plan-Inventur“) als Bestandteil des Planungsansatzes**

	Augsbg.	Brau.	Erfurt	Freiburg	Hildesh.	Kiel	Köln	Mülhm.	Witten	Würzb.
Flächendeckende Baurechtsanalyse („Inventur“) und Arbeitsprogramm für die verbindliche Bauleitplanung ist integraler Bestandteil des Planungsansatzes	Durchgeführt (projektorientiert)	Vorges.	Vorges.	Durchgeführt und umgesetzt	Geplant; vorgreifend teils umgesetzt	Vorges.	Durchgeführt	Durchgeführt	Vorges.	Durchgeführt

Quelle: Eigene Erhebung.

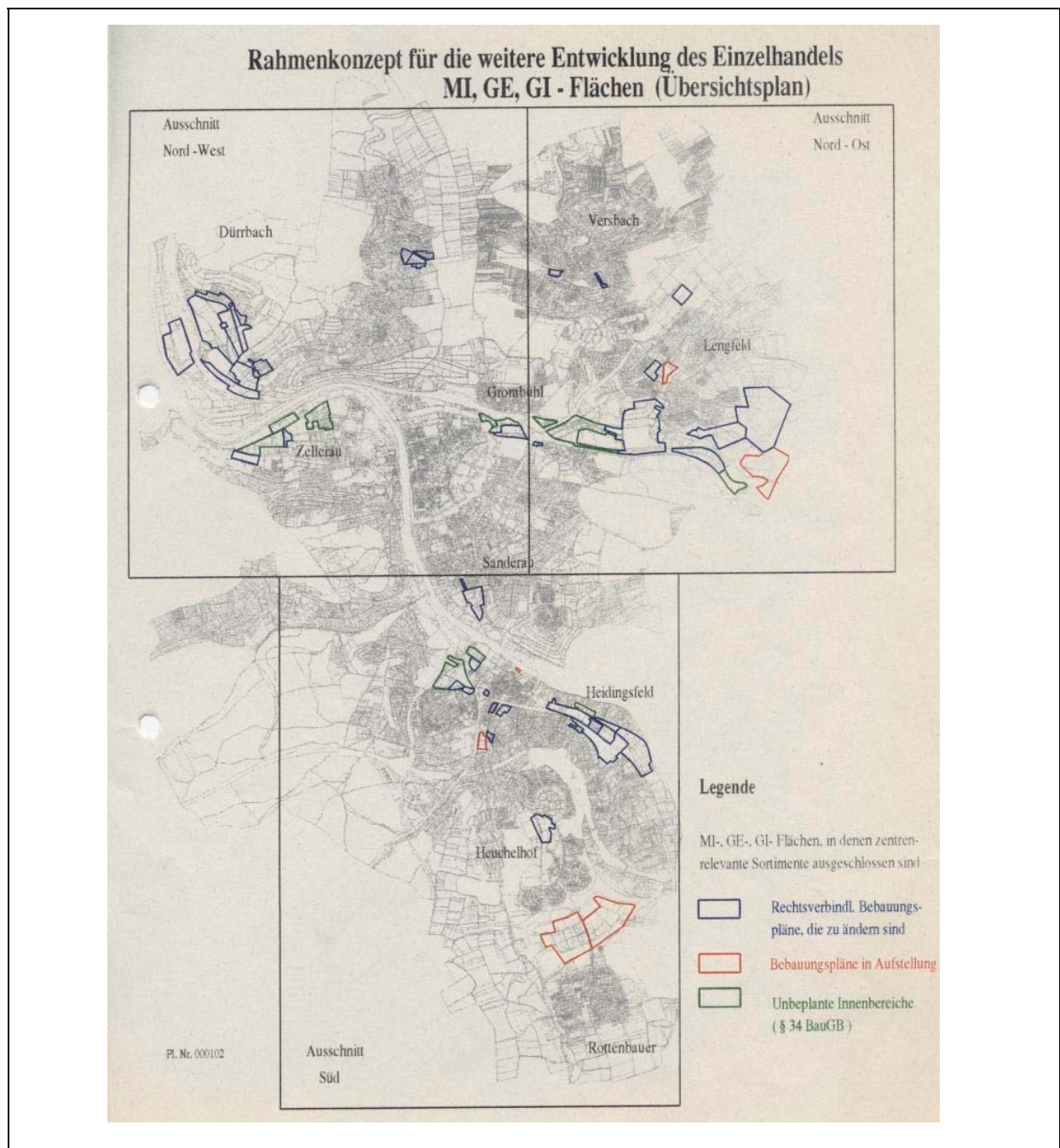
Tatsächlich war eine „B-Plan-Inventur“ einzig in Freiburg, Köln, Mülheim / Ruhr und Würzburg ein Element und zugleich bereits durchgeführter Teil der jeweiligen Planungsansätze. In diesen Fällen wurde die Baurechtsanalyse systematisch-flächendeckend bewältigt:

- Im Ergebnis wurden in Freiburg 35 Bebauungspläne identifiziert, deren Festsetzungen abzuändern waren oder die neu aufzustellen waren (vgl. MZK, 1994:21), um den verfolgten Planungszielen zu entsprechen. Die notwendigen Verfahren sind dann sehr zeitnah als erster verwaltungsseitiger Implementationsschritt des Einzelhandelszentrenkonzepts durchgeführt worden.
- In Würzburg (vgl. Würzburg, RK 99:21) hat man bei der Baurechtsanalyse 44 rechtsverbindliche Bebauungspläne vorgefunden, deren Festsetzungen abzuändern waren. Darüber hinaus konnten sechs zum fraglichen Zeitpunkt in Aufstellung befindliche Bebauungspläne noch im Verfahren auf mögliche einzelhandelsspezifische Regelungslücken geprüft werden. Schließlich wurden in einer Untersuchung des Stadtraumes auf Ansiedlungs-



Verdachtsflächen 10 unbeplante Innenbereiche nach § 34 BauGB entdeckt, in denen für großflächige Einzelhandelsbetriebe Baurechte geltend gemacht werden könnten, so daß sie im Sinne der verfolgten Zielsetzung planungsbedürftig waren: „Um Fehlentwicklungen an nicht-integrierten Standorten zu verhindern, müssen Festsetzungen in bestehenden Bebauungsplänen im Hinblick auf die Entwicklungsmöglichkeit von bestehenden bzw. neuen Einzelhandelsbetrieben überprüft und potentiell gefährdete unbeplante Innenbereiche durch Aufstellungsbeschlüsse zur Erarbeitung von Bebauungsplänen abgesichert werden“ (Würzburg, RK 99:19).

**Abbildung 7-2: „B-Plan-Inventur“ am Beispiel Würzburgs**



Quelle: Würzburg, RK 99:21.

- In Mülheim / Ruhr wurde als Resultat der Baurechtsanalyse die Aufstellung bzw. Änderung von 13 Bebauungsplänen vorgeschlagen, wobei die Ausführung nach einer Zuordnung zu drei Prioritätsklassen erfolgen soll (vgl. Mülheim, NES S. 25). Entscheidend war auch hier die Erkenntnis aktuell fehlender Steuerungsmöglichkeiten - etwa gegenüber der Expansion des peripher situierten Rhein-Ruhr-Einkaufszentrums - „da es an entsprechenden Bebauungsplänen / Anpassungen der Bebauungspläne mangelt. Gerade hierin liegt eine wichtige Aufgabe innerhalb der städtischen Verwaltung“ (Mülheim, EHK, S. 109). Dementsprechend wurde die „Verwaltung (...) beauftragt, (...) dem Rat der Stadt einen Maßnahmenkatalog zu erstellen, der die Möglichkeit der Nutzung von Grundstücken durch großflächigen Einzelhandel (...) an hierfür nicht geeigneten Standorten ausschließt. In diesem Zusammenhang sind die Stadtbereiche zu definieren, in denen bestehende Bebauungspläne entsprechend geändert oder neue Bebauungspläne aufgestellt werden“ (Mülheim, Hauptausschuss, S. 1). Im Regelfall kann dies nur im Wege der Aufstellung qualifizierter Bebauungspläne geschehen, gleichwohl es im Einzelfall auch möglich sein kann, daß einfache Bebauungspläne mit der Maßgabe, großflächigen Einzelhandel auszuschließen, ausreichend sind.

Eine zu diesem Zweck in Mülheim / Ruhr eigens einberufene Arbeitsgruppe führte die Baurechtsinventur zur Feststellung der Gebiete mit Handlungsbedarf durch und ermittelte die betroffenen Flächen auf drei Wegen:

- „Erstens wurden die Bebauungspläne herausgefiltert, die Gewerbegebiete enthalten und die auf einer alten Baunutzungsverordnung beruhen. Bei den betroffenen Plänen wurde geprüft, ob in den Gebieten großflächiger Einzelhandel stören würde und ob die Gefahr besteht, daß dort großflächiger Einzelhandel ansiedelt.
- Zweitens wurde auf der Grundlage der aktuellen Bauvorhaben mit großflächigem Einzelhandel nach schutzbedürftigen Flächen gesucht.
- Drittens wurden die Gewerbegebiete insgesamt nach Flächen untersucht, auf denen großflächiger Einzelhandel erlaubt und für diesen interessant, aber dort aus städtebaulichen Gründen unerwünscht ist“ (Mülheim, NES, S. 24).

Anschließend wurden die so ermittelten Bebauungspläne und ansiedlungsgefährdeten unbeplanten Innenbereiche in drei Prioritätsstufen der Handlungsdringlichkeit für die Einleitung von Bebauungsplanverfahren eingeteilt. Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe wurden in einer Karte visualisiert (Mülheim, NES, S. 24) und alle identifizierten Gebiete sowie ihre Überplanungspriorität textlich dezidiert erläutert (vgl. Mülheim, NES, S. 25-26). So war z.B. eine Überplanung des Fachmarktgebiets „Am Förderturm“ wegen „des unvermindert starken Wachstums (...) unbedingt notwendig“ (Mülheim, NES, S. 25) und deshalb der Prioritätsstufe 1 zugeordnet.

- Auch in Köln wurde eine derartige Inventur mit Handlungspriorisierung durchgeführt, nachdem die Planungsverwaltung in Anbetracht der Realentwicklung grundsätzlich festgestellt hat, daß zur „Verhinderung von Fachmarktansiedlungen im übrigen Stadtgebiet (...) restriktive Planungsmaßnahmen, insbesondere B-Pläne mit Ausschluß von Einzelhandel in sog. gefährdeten Bereichen (§ 34-Gebiete, GE-Gebiete älteren Baurechts) erforderlich“ sind (Köln, FKE 1997:11). Im Ergebnis sind insgesamt 27 ansiedlungsgefährdete Bereiche zu überplanen, wobei der „Änderungsbedarf (...) in der Priorität 1 für 13, in der Priorität 2 für 5 und in der Priorität 3 für 9 ansiedlungsgefährdete Bereiche“ besteht (Köln, FKE 1997:16). Da, wie im Rahmen der Inventur gleichzeitig überprüft wurde, in den betroffenen Fällen keine „Entschädigungsansprüche gemäß § 42 Abs. 2 BauGB (7-

Jahresfrist) bestehen“ (Köln, FKE 1997:16), können die Planungsverfahren in dieser Hinsicht risikolos aufgenommen werden.

Das Beispiel der Stadt Hildesheim stellt aus den schon bekannten Gründen einen Grenzfall dar. Im betrachteten Planungsansatz ist zum betreffenden Zeitpunkt die flächendeckende Durchführung einer Baurechtsanalyse vorgesehen, war aber in ausgewählten Teilräumen, wo aktuelle Baugesuche zur unverzüglichen Aufnahme von Planverfahren Anlaß gaben, bereits realisiert. So wurden in der 49. Änderung des Flächennutzungsplans sämtliche Gewerbeflächen, in denen Einzelhandel als Realnutzung festgestellt werden konnte, überplant und als Sondergebiete Einzelhandel ausgewiesen (Hildesheim, Hr. Straube). Darüber hinaus „prüft die Stadt Hildesheim (...) auch das Erfordernis einer Überarbeitung und ggf. Neuaufstellung von Bebauungsplänen an anderen Standorten, insbesondere um eine weitere Entwicklung von Einzelhandelsnutzungen an anderen, städtebaulich nicht integrierten Standorten zu unterbinden“ (Hildesheim, FNP 49, S. 6).

In weiteren fünf Fallbeispielstädten (Braunschweig, Erfurt, Kiel, Magdeburg und Witten) ist zwar in den untersuchten Planungsansätzen kein Resultat einer Baurechtsanalyse enthalten, im Sinne der Formulierung eines Handlungszieles bzw. einer mittelbaren Maßnahme erfolgt aber die ausdrückliche Absichtserklärung, eine solche durchzuführen: In Braunschweig sind „im Sinne einer städtebaulichen Ordnung (...) bauleitplanerische Konsequenzen zu ziehen (...). Es handelt sich hier vor allem um bedarfs- und fallbezogene Änderungen von Bebauungsplänen in den für Einzelhandelsbetriebe (...) attraktiven Gewerbe- und Industriegebieten“ (Braunschweig, ZKE, S. 3). Demgegenüber will in Kiel das „Stadtplanungsamt (...) alle B-Pläne für Gewerbegebiete sichten und durch entsprechende Änderungsverfahren unterbinden, daß großflächiger Einzelhandel (...) in diesen Gebieten möglich wird“ (Kiel, Konzept 2000b:10). Das Gutachten, welches der Wittener Planungserwaltung für den örtlichen Einzelhandelsplanungsprozeß als Grundlage dient, empfiehlt, zur „Verhinderung einer Dezentralisierung der Einzelhandelsstruktur durch Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit zentrumstypischen Warenbereichen (...), Baugebiete mit Standorteignung für großflächige Einzelhandelsbetriebe zu überplanen, um die gewünschte städtebauliche und versorgungsstrukturelle Entwicklung zu steuern“ (Witten, GMA 1997:167). In ähnlicher Weise soll laut gutachterlicher Empfehlung auch in Magdeburg „im Interesse der Rechtssicherheit durch konsequente Prüfung sämtlicher Vorhaben- und Erschließungs- bzw. Bebauungspläne dafür Sorge getragen werden, daß die (...) angestrebten Ziele auch tatsächlich erreicht werden“ (Magdeburg, MM 1995:39).

#### **7.5.7.2    *Schaffung von begünstigendem oder verwehrendem Planungsrecht für ausgewählte Standortbereiche bzw. Projekte (Liste aktueller Vorhaben)***

Unabhängig davon, ob eine flächendeckende Baurechtsanalyse durchführt oder wenigstens - einschließlich der daraus abzuleitenden Planungsnotwendigkeiten - beauftragt wurde, war es in Einzelfällen Gegenstand der untersuchten Planungsansätze, daß ausdrückliche Listen ausgewählter Standortbereiche bzw. Projekte formuliert wurden, für welche die Schaffung begünstigenden oder verhindernden Planungsrechts in einem nachgelagerten Schritt gefordert wurde. Im Gegensatz zu einer gezielten und flächendeckenden Vorgehensweise einer systematischen Inventur, werden hier die betreffenden Flächen aber nur ad hoc nach der Zufälligkeit des zum gegebenen Zeitpunkt herrschenden Bewußtseins- bzw. Kenntnisstandes

über projektierte oder bereits in konkreter Planung befindlicher Vorhaben erfaßt; der Anspruch auf Vollständigkeit kann nicht eingelöst werden. Diese Listen können aber ebenfalls als ein Arbeitsprogramm für die Bauleitplanung, das durch die Aufgabe der räumlichen Einzelhandelssteuerung motiviert ist, verstanden werden. Auch hier wird eine Verkoppelung zwischen beiden erreicht, wenngleich der Bezugsraum nicht so umfassend ist, wie in den oben genannten Beispielen einer grundsätzlichen Baurechtsinventur:

- So erfolgte etwa in Augsburg das Vorgehen weniger systematisch-flächendeckend, sondern in einer Projektorientierung: Ausgehend von aktuellen Vorhaben und Ansiedlungsbegehren wurde eine Bewertung sowohl der sämtlichen Standortbereiche, die vom großflächigen Einzelhandel tatsächlich bereits eingenommen sind, als auch der potentiell für diese Nutzung interessanten Standortbereiche durchgeführt. In einer „Standortliste“, die Bestandteil des Planungsansatzes ist, werden die so identifizierten Problem- und Entwicklungsbereiche dargestellt und die Schaffung entsprechend notwendiger planungsrechtlicher Voraussetzungen im positiven (Ermöglichung einer Standortentwicklung mit Einzelhandelsfunktionen) bzw. negativen Sinne (Ansiedlungsverhinderung) gefordert. Daher „hat der Stadtrat der Stadt Augsburg in seiner Sitzung am 23.10.1997 beschlossen, daß (...) die Verwaltung beauftragt wird, für die in der Liste genannten einzelnen Einzelhandelsstandorte stufenweise die planungsrechtlichen Voraussetzungen (Bauleitplanung) zu schaffen, soweit diese noch nicht eingeleitet oder in Vorbereitung sind“ (Augsburg, Konzept 1997:13). Um „Genehmigungen nicht von der ‚Zufälligkeit‘ der an den Markt kommenden Standorte abhängig zu machen“ wurden daher entsprechende „Festsetzungen (...) in die Bebauungspläne der Stadt Augsburg übernommen“ (Augsburg, GMA-Gutachten, S. 2).
- Im Würzburger Beispiel wird gesondert auf die Sicherung von zwei Entwicklungsstandorten für den großflächigen, nicht-zentrenrelevanten Einzelhandel eingegangen und dazu ausgeführt, daß die Stadt mit dem Ansiedlungspotential, das dadurch geschaffen wird, in der Lage sei „auf eine Nachfrage in diesem Sektor angemessen reagieren zu können. Entsprechende Planungssicherheit ist durch die Aufstellung von Bebauungsplänen zu schaffen“ (Würzburg, RK 1999:17).
- In Cottbus ist im betrachteten Planungsansatz - nicht im Sinne einer umfangreichen Liste, sondern lediglich als einzelne Maßnahme - sogar die Rücknahme erst jüngst vorbereiteter Ansiedlungsmöglichkeiten Gegenstand der Aktion: Ein erst 1993 aufgestellter Bebauungsplan für ein 5,7 ha großes Sondergebiet mit der Zweckbestimmung „Ansiedlung kleinteiliger Einrichtungen“ und der Zulässigkeitsfestsetzung „Einrichtungen für die Fremdenbeherbergung, Einkaufszentrum, Restaurants, Gaststätten, den Einrichtungen zugeordnete Wohnungen, Freizeitanlagen“, auf welchem zum betreffenden Zeitraum jedoch noch keine Bebauung realisiert war, ist mit dem Ziel einer „Reduzierung der Gesamtfläche“ (Cottbus, STEK, S. 87; vgl. auch S. 53) für ein Planänderungsverfahren vorgesehen.

### 7.5.7.3 *Planungsnormativer Anspruch*

Ein weiterer Aspekt der Inkorporation der rechtsförmlichen, verbindlichen Planungsebene in Einzelhandelszentrenkonzepte bzw. zumindest ihre Verkoppelung damit kommt darin zum Ausdruck, daß sie, jedenfalls nominell, die Funktion erfüllen sollen, Entwicklungsgrundsätze und Bewertungskriterien vorzugeben, welche einerseits Maßgabe für die örtliche Bauleitplanung sind - nach § 1 Abs. 5 Nr. 10 BauGB sind die Ergebnisse einer von der Gemeinde

beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung bei der Aufstellung der Bauleitpläne als Abwägungsbelang zu berücksichtigen - und andererseits im Baugenehmigungsverfahren zu beachten und anzuwenden sind (vgl. Kapitel 6.8.8.3). Ihrem Selbstverständnis nach nehmen sie damit die Funktion strategischer Planung wahr, welche der operativen Planungsebene Leitlinien des Handelns vorgibt und damit ihren Rahmen steckt. Mit der Formulierung von Entwicklungsgrundsätzen und Bewertungskriterien entfalten die Planungsansätze zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung also einen planungsnormativen Anspruch: Sie konditionieren das konkrete Planungshandeln der nachgeordneten Ebene auf die Erreichung eines bestimmten gewünschten Zukunftszustands des städtischen Raums. Entsprechende Aussagen, nachfolgend anhand einiger prägnanter Beispiele wiedergegeben, konnten in knapp zwei Dritteln der Fallbeispielstädte (Bochum, Braunschweig, Dortmund, Erfurt, Freiburg, Hamburg, Hildesheim, Karlsruhe, Kiel, Köln, Leipzig, Magdeburg, Mannheim, Mülheim / Ruhr, Würzburg) vorgefunden werden:

- So wird in Braunschweig durch die „Aufstellung eines städtebaulich begründeten Standortkonzeptes, welches mit Hilfe der Bauleitplanung in geltendes Ortsrecht umzusetzen ist, (...) die räumliche Verteilung von Einzelhandelsnutzungen gesteuert“ (Braunschweig, ZKE, S. 12).
- In Dortmund legt das „gesamtstädtische Einzelhandelskonzept (...) standort- und sortimentsbezogene Entwicklungsgrundsätze und Bewertungskriterien fest, die in der Bauleitplanung und bei der planungs- und bauordnungsrechtlichen Beurteilung von Baugesuchen anzuwenden sind. Es gibt damit klare Vorgaben für das abgestimmte verwaltungsinterne Handeln und soll Investoren Handlungs- und Planungssicherheit geben“ (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 99, S. 7). Dabei kann nach Auffassung der Stadtverwaltung zwar ein „gesamtstädtisches Einzelhandelskonzept keine detaillierten planerischen Vorgaben treffen“, aber es „muß Entwicklungskorridore beschreiben, die seitens der Kommune planungsrechtlich abgesichert werden können“ (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 99, S. 7). Insofern ergeht u.a. der Auftrag an die Verwaltung „künftig Einzelprojekte auf der Grundlage des gesamtstädtischen Einzelhandelskonzeptes zu beurteilen“ (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 99, S. 7).
- In Freiburg „erbringt das Märkte- und Zentrenkonzept einen ersten und wesentlichen Beitrag zum Abwägungsprozeß im Rahmen der Bauleitplanung. (...) Das Märkte- und Zentrenkonzept beschreibt mit seinen Aussagen die grundsätzliche Nutzungsmöglichkeit des Plangebietes. Das B-Planverfahren kann somit (...) zielorientiert einsetzen“ (vgl. Freiburg Agenda, 94:14), so daß mit dem Märkte- und Zentrenkonzept eine zeitliche Verkürzung von Bauleitplanverfahren erreicht wird (vgl. Freiburg, Agenda, 94:14).
- Auch in Leipzig ist das Einzelhandelszentrenkonzept beachtenspflichtige Planungsvorgabe. Bei „Ansiedlungsvorhaben des Einzelhandels, insbesondere wenn sie die Grenze zur Großflächigkeit überschreiten, ist dieses (...) zu beachten und soll mit in die stadtentwicklungsplanerische Bewertung der Vorhaben einfließen.“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 12).
- Im Hinblick auf die Bedeutung von Einzelhandelszentrenkonzepten für die Vorhabensgenehmigung kann das Beispiel Kölns zitiert werden, denn dort werden „im Jahr durchschnittlich 30-40 Bauanträge für großflächige Einzelhandelsbetriebe auf der Grundlage der Zentrenkonzeption begutachtet“ (Köln, GFZ 1992:7).

#### 7.5.7.4 Einzelhandelsspezifische Aufstellung, Ergänzung und Änderung von Bebauungsplänen

In Kapitel 6.8 ist deutlich geworden, dass letztlich einzig die rechtsförmliche Umsetzung der Planungsinhalte von Einzelhandelszentrenkonzepten in Bebauungspläne garantiert, daß die beabsichtigte (restriktive) Steuerungswirkung auf den Ansiedlungsprozeß von Einzelhandelsbetrieben erzielt werden kann. Für die Fallbeispielkommunen müßte es also darauf ankommen, im Rahmen ihrer Einzelhandelsplanungsansätze auch die „harten“ planungsrechtlichen Instrumente mit der Aufstellung, Ergänzung und Änderung von Bebauungsplänen einzusetzen oder zumindest doch deren Anwendung in konkretisierter Art und Weise vorzubereiten. Entweder müßte die zielgerichtete Aktualisierung der baurechtlichen Plankulisse der jeweiligen Stadt selbst ein integraler Bestandteil des Einzelhandelszentrenkonzepts sein, oder aber es müßte dort, beispielsweise durch den Indikativ einer bereits abgefaßten Handlungsprogrammatisierung zur Anpassung der baurechtlichen Situation, zumindest eine konditionierende Verkopplung mit der Ebene der Bauleitplanung erwirkt werden (vgl. auch Kapitel 6.5.5).

Als Ergebnis der Analyse (vgl. Tabelle 7-27) war hierzu allerdings festzustellen, daß nur in Ausnahmen (Freiburg, Hildesheim, Ludwigshafen, Würzburg) bereits eine Umsetzung der in den Einzelhandelszentrenkonzepten gefaßten Planungsziele und –inhalte in entsprechende Bebauungsplanverfahren erfolgt ist, während in der weitaus größeren Zahl der Fälle lediglich Absichtserklärungen dazu gegeben oder voraussetzende Handlungsgrundlagen geschaffen wurden. D.h., die Ebene nur mittelbar wirkender Maßnahmen bzw. der Instrumentenvorbereitung wurde in diesen Fällen nicht verlassen.

**Tabelle 7-27: Einzelhandelsspezifische Aufstellung bzw. Aktualisierung von Bebauungsplänen**

	Aug	Bo	Brau	Do	Eft	Fbg	Hbg	Hil	Kiel	Köln	Lud	Man	Mül	Wür
Aufstellung / Aktualisierung von Bebauungsplänen durchgeführt oder beabsichtigt	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
a) zum Schutz von Gewerbe- und Industriegebieten vor unerwünschter Einzelhandelsnutzung;	a)	a)	a)	a)	a)	a)	a)	a)	a)	a)	a)	a)	a)	a)
b) zur Absicherung von Sondergebieten für den großflächigen Einzelhandel und des dortigen Bestands / zur Absicherung von „Bestands-Sondergebieten“	b)	b)		b)		b)		b)		b)	b)	b)	b)	b)
c) zum Schutz von Mischgebieten						c)				d)	c)			d)
d) zum Schutz der Zentren vor (agglomerierender) Ansiedlung nicht-großflächiger Einzelhandelsbetriebe in nicht-integrierter Lage	Dez Vor	Allg Abs	Allg Abs	Dez Vor	Allg Abs	Anw Prax	Allg Abs	Anw Prax	Allg Abs	Dez Vor	Anw Prax	Allg Abs	Dez Vor	Anw Prax

Quelle: Eigene Erhebung. Anmerkung: „Anw Prax“ = Anwendungspraxis; „Dez Vor“: dezidiert vorbereitet; „Allg Abs“ = Allgemeine Absichtserklärung.

Während solche Absichten in Augsburg, Dortmund, Köln und Mülheim immerhin so substantiell behandelt wurden, daß - nicht unbedingt flächendeckend - konkrete Raumbezüge und (situationstypologische) Festsetzungsvorschläge vorhanden waren, blieb es aber in den übrigen Fällen von Bochum, Braunschweig, Erfurt, Hamburg, Kiel und Mannheim nur bei unspezifischen Absichtserklärungen. In den Fällen von Berlin, Hagen, Karlsruhe und Witten waren einzig noch Aussagen vorzufinden, die inhaltlich so lapidar waren, daß sie hier keine weitere Berücksichtigung fanden.

Die inhaltliche Orientierung der (bereits durchgeführten oder erst vorgesehenen) einzelhandelsspezifischen Baurechtsaktualisierung war unterschiedlich und richtete sich darauf, Bebauungspläne aufzustellen, zu ergänzen oder abzuändern

- a) zum Schutz von Gewerbe- und Industriegebieten vor unerwünschter Einzelhandelsnutzung (Augsburg, Bochum, Braunschweig, Dortmund, Erfurt, Freiburg, Hamburg, Hildesheim, Kiel, Köln, Ludwigshafen, Mannheim, Mülheim / Ruhr, Würzburg);
- b) zur Absicherung des Einzelhandelsbestands und ggf. zusätzlicher Verkaufsflächen für nicht-zentrenrelevante Sortimente in Sondergebieten für den großflächigen Einzelhandel sowie zur Absicherung und planerischen Fassung faktisch bestehender sog. „Bestands-Sondergebiete“ (Augsburg, Bochum, Dortmund, Freiburg, Hildesheim, Köln, Ludwigshafen, Mannheim, Mülheim / Ruhr, Würzburg);
- c) zum Schutz von Mischgebieten (Freiburg, Ludwigshafen);
- d) zum Schutz von Zentren bei agglomerierender Ansiedlung nicht-großflächiger Einzelhandelsbetriebe (Köln, Leipzig, Würzburg).

Auf eine tatsächliche Anwendungserfahrung bei der dezidierten einzelhandelsspezifischen Anpassung der rechtsförmlichen Plankulisse können unter den Fallbeispielstädten nur sehr wenige zurückblicken, so daß dies näher ausgeführt werden soll:

### **Fallbeispiel Freiburg:**

Eines der wenigen Fallbeispiele mit einer bereits umgesetzten verbindlichen Bauleitplanung, die durch die Aufgabe der Einzelhandelssteuerung motiviert ist, gibt die Stadt Freiburg: Mit der Änderung bzw. erstmaligen Aufstellung von 33 Bebauungsplänen zum Ausschluß unerwünschter Einzelhandelsbetriebe sollten „weitere Gefährdungen der Funktionsfähigkeit der Stadtteilzentren und der Schwächung der Innenstadt“ (Freiburg, Agenda 94:9) ausgeschlossen werden. Es wurden vorhandene Gewerbegebiets-Bebauungspläne auf den Stand der Regelungen der BauNVO 1990 gebracht und Einzelhandelsnutzungen ausgeschlossen, um im Sinne eines Negativkatalogs Tabu-Flächen zu realisieren und gegen künftige Einzelhandels-Ansiedlungsversuche zu immunisieren – eine in Freiburg als unabdingbar angesehene Voraussetzung bzw. Push-Maßnahme, um überhaupt einen Steuerungserfolg erzielen zu können (vgl. Freiburg, Info 95:16). Dort, wo durch den Nutzungscharakter der bereits vorhandenen Betriebe faktisch eine Einzelhandelsagglomeration bestand, wurden „Sondergebiete ausgewiesen, die den ansässigen Betrieben eine angemessene wirtschaftliche Entwicklung einräumen, gleichzeitig aber weitere Ansiedlungen ausschließen“ (Freiburg, Agenda 94:9). So wurden in Freiburg alle „bestehenden großflächigen Handelsbetriebe (...) in ihrem Bestand und mit einer Erweiterungsmöglichkeit von bis zu zehn Prozent der Fläche in Sondergebieten für großflächigen Einzelhandel abgesichert“ (Freiburg, Info 95:16). Für nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsbetriebe wurden großzügigere Erweiterungen zugelassen, „um eine intensivere Nutzung der Flächen zu ermöglichen“ (Freiburg, Info 95:16).

Nachdem die erste Stufe des Freiburger „Märktekonzepts“ im wesentlichen darin bestand, für das gesamte Gemeindegebiet Tabu-Flächen anzuzeigen und durch entsprechende Festsetzungen in der verbindlichen Bauleitplanung gegen unerwünschte Einzelhandelsansiedlungen zu schützen, wird es in der zweiten Stufe durch einen korrespondierenden positiv-planerischen Ansatz ergänzt, der ebenfalls seinen Niederschlag in der verbindlichen Bauleitplanung findet: Hier ging es darum, dem Einzelhandel im Sinne einer aktiven, gestaltenden und angebotsorientierten Einflußnahme Ansiedlungsmöglichkeiten zu unterbreiten, d.h. den Push-Maßnahmen auch Pull-Maßnahmen gegenüberzustellen. In der Verräumlichung des zur

Umsetzung vorgesehenen örtlichen Einzelhandelszentrensystems wurden vorbereitend 28 Einzelhandelsentwicklungsbereiche ausgewiesen, die dann auf rechtsförmlicher Planungsebene abzusichern waren. „Der Gemeinderat stimmt grundsätzlich (...) den 28 Standorten für die künftige Einzelhandelsentwicklung (...) zu. Der Gemeinderat beauftragt die Verwaltung, die hierzu notwendigen bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen herbeizuführen“ (Freiburg, Beschlußvorlage 1997:5). Zu diesem Zwecke sind bereits für fast alle Standortvorschläge Bebauungsplan-Aufstellungsbeschlüsse gefaßt worden (vgl. Freiburg, Beschlußvorlage 1997:5).

Das Freiburger Beispiel zeigt auf, wie ein als Element eines Einzelhandelszentrenkonzepts aufgestelltes Arbeitsprogramm für die verbindliche Bauleitplanung zum Zwecke einer verbesserten Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung stringent und konsequent umgesetzt werden kann. Von den Instrumenten der Veränderungssperre und der Zurückstellung von Baugesuchen, wie sie das BauGB mit den §§ 14 und 15 bereitstellt (vgl. Kapitel 6.8.7.3), wurde zur Sicherung der beabsichtigten Bauleitplanung Gebrauch gemacht. Nachdem der Entschluß zur Änderung der betreffenden Bebauungspläne gefallen und die Aufstellungsbeschlüsse gefaßt waren, wurde jeweils unverzüglich eine Veränderungssperre erlassen. Im Juli 1991 wurde der Ratsbeschluß zur Offenlage des Märktekonzepts gefaßt und zugleich lief die bereits einmal verlängerte Veränderungssperre aus; diese wurde jedoch vom Regierungspräsidenten ein zweites Mal - allerdings nur um 8 Monate - verlängert (vgl. Freiburg, Info 1995:15) und „aus dieser reduzierten Verlängerung ergab sich ein großer Zeitdruck bei der Bearbeitung“ (Freiburg, Info 1995:15). „Damit mußten die relevanten Bebauungspläne bis zum 2.4.1992 überarbeitet und den Anforderungen des Märktekonzeptes angepaßt sein. (...) Die beschlossenen B-Pläne wurden im Februar 1992 und im April 1992 durch die Genehmigung rechtskräftig“ (Freiburg, Info 1995:15). Zur Sicherung der Planung wurde in der Zwischenzeit der inhaltlichen Überarbeitung der Bebauungspläne die Zurückstellung von Baugesuchen praktiziert, d.h. „zwischenzeitliche Anfragen und Bauanträge wurden zunächst abschlägig beschieden“ (Freiburg, Info 1995:15). Dies ist z.B. auch in Braunschweig ausdrücklicher Wille, denn hier ist in gleicher Weise die „Verwaltung (...) gehalten, zur Verwirklichung der Ratsbeschlüsse (...) Bebauungspläne entsprechend zu ändern oder neu aufzustellen sowie ggf. Baugesuche zurückzustellen und eine Veränderungssperre zu erlassen“ (Braunschweig, ZKE, Vorwort).

### **Fallbeispiel Würzburg:**

Zur Erreichung der gesetzten Planungsziele wird auch in Würzburg auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung agiert und in „den Gewerbegebieten (...) konsequent der zentrenrelevante Einzelhandel - auch unterhalb der Großflächigkeit - ausgeschlossen“ (Würzburg, RK 2000:3). Zwar wurden bereits die „alten Bebauungspläne, die unter Bezug auf die Baunutzungsverordnung 1962 oder 1968 großflächigen Einzelhandel auch im Gewerbegebiet ermöglichten, (...) vor Jahren auf die BauNVO 1977 umgestellt“ (Würzburg, RK 2000:20), aber die damit verbundene Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben mit bis zu 1.200 qm Geschossfläche wird heute als nicht mehr hinreichend restriktiv erachtet. „Die Agglomeration (...) solcher Betriebe führt (...) zu unerwünschten Folgen. (...) In diesen Gebieten wird daher zusätzlicher zentrenrelevanter Einzelhandel ausgeschlossen. Nicht zentrenrelevanter Einzelhandel ist bis zur Großflächigkeit (1.200 qm) zulässig“ (Würzburg, RK 2000:20). Dennoch liegt in Würzburg das Hauptaugenmerk der rechtsförmlichen Planungen auf dem unbeplantem Innenbereich nach § 34 BauGB, wo sich die Zulässigkeit



von Vorhaben u.a. nach seinem Einfügen in Art und Maß der baulichen Nutzung der näheren Umgebung, also nach deren Vorprägung, richtet (vgl. Kapitel 6.8.4). Im Fall von vier Arealen, die durch die Baurechtsinventur identifiziert und im Planungsansatz genau umgrenzt wurden, „könnten unter Umständen aufgrund der in der Umgebung vorhandenen Einzelhandelseinrichtungen Investoren auf die Zulassung weiterer großflächiger Betriebe mit dem Argument des Rechtsanspruchs pochen“ (Würzburg, RK 99:19).

Alle durch Überplanung gegen unerwünschte Einzelhandelsansiedlungen zu immunisierenden Bereiche (Misch-, Gewerbe- und Industriegebiete sowie gefährdete unbeplante Innenbereiche) werden im Planungsansatz in mehreren Karten (Übersichtsplan und Detailpläne) genau dargestellt (vgl. Würzburg, RK 2000:21 ff.).

### **Fallbeispiel Ludwigshafen**

Am Fallbeispiel Ludwigshafens erscheint erwähnenswert, daß hier eine grundsätzlich expansive Einzelhandelsstrategie verfolgt wird, bei welcher die Aufstellung von Bebauungsplänen die relativierte Aufgabe eines lediglich zügelnden Elements hat: Immerhin soll die nachholende Entwicklung nicht gänzlich schrankenlos ablaufen, sondern sie soll unter dem Vorbehalt einer sortimentsabhängigen Zulässigkeit der Standortbildung und kanalisiert auf bestimmte Räume erfolgen: „Wegen der besorgniserregenden Situation des Ludwigshafener Einzelhandels hat sich die Stadt entschlossen, verschiedene Märkte zuzulassen, (...), um sich als Einkaufsziel in der Region besser zu positionieren“, aber es „wird dafür Sorge getragen, daß die unvermeidlichen Randsortimente gemäß der Einzelhandelskonzeption ein für die Zentren unverträgliches Maß nicht übersteigen“ (Ludwigshafen, FNP, S. 41). Neben einem größeren innenstadtnahen Einkaufs- und Freizeitprojekt stellt ein nicht-integrierter, verkehrsgünstig gelegener Standortbereich („Westlich B 9“) das wesentliche Vorhaben „der offensiven Einzelhandelspolitik der Stadt Ludwigshafen, die in der Einzelhandelskonzeption (Stichwort Nachholbedarf) formuliert und durch Stadtratsbeschluß legitimiert ist“, dar (Dillinger, 1999:42-43). Auf nicht weniger als 30 ha entsteht dort auf der Grundlage eines bereits rechtskräftigen Bebauungsplans eine als „Nebenzentrum“ apostrophierte Agglomeration vorwiegend nicht-zentrenrelevanten großflächigen Einzelhandels, darunter ein schon eröffneter Bau- und Getränkemarkt, ein Gartenfachmarkt, ein Teppischfachmarkt, ein Einrichtungszentrum mit ca. 30.000 qm Verkaufsfläche sowie ein Lebensmittelgroßhandel (vgl. Dillinger, 1999:42-43). Mit diesem Besatz seien bereit ca. zwei Drittel des Flächenangebots vergeben, und zwar „ausnahmslos im Sinne der Einzelhandelskonzeption“ (Dillinger, 1999: 42-43).

### **Fallbeispiele mit wenigstens substantiierten Absichtserklärungen:**

- Wie wichtig und dringlich es ist, auf der rechtsförmlichen Ebene die notwendigen Voraussetzungen zur räumlichen Standortsteuerung des Einzelhandels innerhalb des Einzelhandelszentrenkonzepts bereits zu schaffen, oder dort zu seiner Umsetzung wenigsten vorzubereiten, wird am Beispiel von Mülheim / Ruhr deutlich. Eine Analyse des örtlichen Besatzes mit Einzelhandelsbetrieben mit mehr als 1.000 qm Verkaufsfläche brachte hervor, daß sich von den 45 ansässigen Großbetrieben nur 19 (bzw. 42 %) in Bebauungsplangebieten befanden. „Davon wurde in 7 Fällen der Bebauungsplan erst nach Errichtung der Einzelhandelsbetriebe aufgestellt. Die Großbetriebe bevorzugten zur Ansiedlung also unbeplante Gebiete“ (Mülheim, NES, S. 22). Im Ergebnis wuchsen u.a. die städtebaulich nicht-integrierten „Verkaufsflächen der Fachmarktgebiete im Hafen und ‚Am Förderturm‘ (...) von 1994 bis 1998 um fast 100 % bzw. 200 %“ (Mülheim, NES, S. 17-18).

Vor diesem Hintergrund wird in Mülheim / Ruhr als wesentlicher Umsetzungsschritt des Zentrenkonzepts auf die zielgerichtete Überplanung von alten Bebauungsplänen und bislang unbeplanten Bereichen abgestellt und eine dezidierte Liste ausgearbeitet, welche Bereiche zu überplanen sind und in welcher Priorität dies zu erfolgen hat (vgl. Mülheim, NES, S. 24-28).

- In Dortmund wird die Aufstellung von Sondergebiets-Bebauungsplänen betrieben, diese fokussieren aber ausschließlich auf die drei bestehenden, nicht-integriert situierten und bislang nur zum Teil als Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel ausgewiesenen Fachmarkttagglomerationen. Im Fall des INDU-Parks als der größten dieser Agglomerationen dient die Aufstellung von Sondergebiets-Bebauungsplänen für eine „planungsrechtliche Absicherung zusätzlicher Verkaufsflächen für nicht zentrenschädliche Sortimente in Teilen des heutigen Gewerbegebietes“ (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 99, S. 19) und damit dem Ziel, einerseits zwar zusätzliche Ansiedlungsspielräume zu schaffen, dies andererseits aber kontrolliert zu tun und insofern durch entsprechende Sortimentssteuerung einzig nicht-zentrenrelevanten Einzelhandel zuzulassen. Dennoch stellt diese Absicht einen gewissen Widerspruch zu dem gleichfalls formulierten Ziel dar, zum Schutz von Ansiedlungsspielräumen für andere Branchen Einzelhandelsnutzungen aus Gewerbegebieten ausschließen zu wollen: „Auch die Ansiedlungen kleinflächiger Einzelhandelseinrichtungen in Gewerbegebieten sind durch entsprechende Änderungen in Bebauungsplänen auszuschließen“ (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 99, S. 16).
- Die Abwehr der Verdrängung produzierender und sonstiger Gewerbebetriebe aus Industrie- und Gewerbegebieten durch mietzahlungspotente Einzelhandelsbetriebe ist u.a. in Hamburg Motivation dafür, selbigen künftig „durch geeignete Festsetzungen in Bebauungsplänen“ eine dortige Ansiedlung ebenfalls zu verwehren (Hamburg, EB 1997:49). Eine nicht allein auf tertiäre Nutzungen reduzierte Wirtschaftsförderungspolitik erfordert auch das Offenhalten von Ansiedlungsmöglichkeiten von Betrieben „mit einem erhöhten produktions- und verkehrsbedingten Störpotential“ (Hamburg, EB 1997:49), die mit anderen Nutzungen nur eingeschränkt verträglich sind. Aber auch im Hinblick auf die „Entwicklung der zentralen Standorte (...) müssen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß die jüngste Baunutzungsverordnung auf diese Gewerbe- und Industriegebiete angewendet werden kann“ (Hamburg, Leitlinien, S. 7).
- Auch in Erfurt will man „die baurechtlichen Möglichkeiten in vollem Umfang wahrnehmen“ (Erfurt, StaRaB 1996:1), daneben aber zusätzlich die „eigentumsrechtlichen Möglichkeiten der Stadtverwaltung zur Beeinflussung der Handelsflächenentwicklung außerhalb der Innenstadt“ (Erfurt, StaRaB 1996:16) möglichst ausnutzen. Insofern ist zum einen in „B-Plänen für GE-Gebiete Handel auszuschließen“ und zum anderen sind „Kaufverträge auf städtischen Immobilien, die das Ziel der weiteren Handelsflächenentwicklung haben, (...) kritisch zu prüfen“ (Erfurt, StaRaB 1996:16). Darüber hinaus sind kurzfristig für einen Zeitraum von annähernd zwei Jahren innerhalb von gewerblichen Bauflächen mit einem hohen Ansiedlungsdruck von Einzelhandelsbetrieben „alle Aufstellungsbeschlüsse von B-Plänen und B-Plansatzungen auszuschließen“ (Erfurt, StaRaB 1996:16).
- In Köln sind gleichfalls „restriktive Planungsmaßnahmen, insbesondere B-Pläne mit Ausschluß von Einzelhandel in sog. gefährdeten Bereichen (...) erforderlich“ (Köln, FKE 1997:11), um Fehlentwicklung zu vermeiden sind daher ältere „Bebauungspläne mit GE-/GI- oder MI-Festsetzungen ohne Ausschluß von Einzelhandel (...) entsprechend einer Prioritätenliste zu ändern oder neu aufzustellen“ (Köln, FKE 1997:16). Gleiches gilt für vorbelastete unbeplante Innenbereiche. Auch einige der Bebauungspläne, die in den acht

bestehenden Sondergebieten vorhanden sind, bedürfen einer Änderung der Festsetzungen um Erweiterungen realisieren zu können, so daß insgesamt 27 Bebauungspläne zur Überarbeitung vorgesehen sind (vgl. Köln, FKE 1997:16). Eine Aufnahme der Verfahren erfolgt jedoch nicht a priori, sondern erst im Bedarfsfall nach Eingang eines entsprechend zu verhindernden Baugesuchs und somit erst „nach Vorliegen konkreter Projektunterlagen bzw. Detailkonzepte und nach Verwaltungsabstimmung“ (Köln, FKE 1997:16).

In den übrigen in Tabelle 7-27 aufgeführten Fallbeispielen wurden nur allgemein gehaltene Absichtserklärungen ohne nähere Konkretisierung der Bezugsflächen oder der situationstypologisch vorzusehenden Festsetzungen formuliert. Exemplarisch für dieses unspezifische Aussageniveau ist etwa das Beispiel Bochums, dort werden bei gewerblichen Bauflächen, „auf denen Einzelhandelsbetriebe zulässig sind, (...) die entsprechenden Bebauungspläne dahingehend geändert, daß die Zulässigkeit für Einzelhandelsbetriebe nicht mehr gegeben ist“ (Bochum, Konzept, S. 21). Darüber hinaus wird, wenn „durch Ansiedlungen des Einzelhandels Sondergebiete entstanden sind, in denen weitere Betriebe zulässig sind, (...) durch Aufstellen entsprechender Bebauungspläne versucht, die Ansiedlungsmöglichkeiten weitestgehend zu begrenzen“ (Bochum, Konzept, S. 21). Mit dem gleichen Ziel, dort eine Unzulässigkeit großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit einer Geschößfläche von mehr als 1.200 qm zu erreichen, sollen auch in Braunschweig „Gewerbe- und Industriegebiete alten Rechts den Vorgaben der Baunutzungsverordnung in der Fassung vom Dezember 1986 angepaßt werden“ (Braunschweig, ZKE, S. 2). Nicht anders verhält es sich in Kiel, denn auch dort will das „Stadtplanungsamt (...) alle B-Pläne für Gewerbegebiete sichten und durch entsprechende Änderungsverfahren“ (Kiel, EK 2000b:10) solche Ansiedlungen unterbinden. Auch in Mannheim sind „die älteren gewerblichen Bebauungsplangebiete und unbeplanten Gewerbegebiete zu überprüfen und ggf. ältere Bebauungspläne anzupassen bzw. neue Bebauungspläne aufzustellen“ (Mannheim, ZKM-Beschluß 1998b, Ziffer 6.2.2).

In Berlin, Witten, Karlsruhe und Hagen wird von den Planungsansätzen lediglich ganz pauschal - so oder ähnlich - noch zum Ausdruck gebracht, daß der „Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen auf vorhandenen oder geplanten Gewerbeflächen (...) durch die striktere Anwendung der bau- und planungsrechtlichen Instrumentarien entgegenzuwirken“ ist (Berlin, SEZE, S. 2). Zu welchem Anlaß, an welchen Orten und in welchem Zeithorizont dies erfolgen soll, bleibt hingegen ungewiß.

Im Fazit ist festzuhalten, daß nur die wenigsten der Untersuchungsgemeinden bereits eine einzelhandelsspezifische Bauleitplanung umgesetzt haben, während eine erhebliche Anzahl von Beispielstädten offensichtlich die Notwendigkeit, zur Realisierung ihrer Planungsziele für die räumliche Einzelhandelsentwicklung auch rechtsförmliche Steuerungsinstrumente einzusetzen, noch nicht einmal thematisiert hat.

#### **7.5.7.5     *Anwendung von Sortiments- und Größenbeschränkungen als Instrumente der verbindlichen Bauleitplanung***

Ein wichtiges Scharnier zwischen der vorbereitenden, den allgemein-abstrakten Rahmen setzenden und der diesen Rahmen konkretisierend ausfüllenden Planungsstufe bei Einzelhandelszentrenkonzepten besteht mit der Anwendung von Sortiments- und Größenbeschränkungen in der verbindlichen Bauleitplanung. Auf deren Bedeutung als Instrumente zur Feinsteue-

rung ist in allgemeiner Betrachtung schon in Kapitel 6.8.5.1 sowie im Hinblick auf die konkreten Lösungen der Fallbeispielstädte für Sortimentslisten bereits in den Kapiteln 7.5.4 und 7.5.5 eingegangen worden. Im Rahmen der Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen eingeführte Sortiments- und/oder Größenbeschränkungen realisieren für den verfolgten Planungsansatz die höchstmögliche Regelungsverbindlichkeit. Es war daher zu überprüfen, ob und in wie weit die Beispielstädte von der Möglichkeit der Feinsteuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung durch eine rechtsverbindliche Festlegung von Kern-, Rand- und Freisortimenten sowie von zulässigen Flächenanteilen im jeweiligen Bebauungsplanverfahren bzw. innerhalb der einzelnen Baugenehmigungsverfahren bereits Gebrauch gemacht haben. War dies nicht der Fall, so sollte zumindest geklärt werden, ob und in wie weit in den Planungsansätzen der Städte wenigstens explizit vorgesehen ist, dies künftig zu tun. Hierbei war allerdings zwischen pauschalen Absichtserklärungen, allgemein die Feinsteuerungsmöglichkeiten des Baurechts ausnutzen zu wollen einerseits und einer ausdifferenzierten, problemorientierten Thematisierung andererseits zu unterscheiden.

Während wenigstens einer von beiden genannten Fällen auf knapp die Hälfte der Beispielstädte (12) zutraf (vgl. Tabelle 7-26), konnten in den übrigen untersuchten Städten keinerlei Hinweise auf die durchgeführte oder geplante Anwendung einer baurechtlichen Feinsteuerung mit Hilfe von Sortimentsbeschränkungen und Verkaufsflächenobergrenzen gefunden werden. Diese Feststellung überrascht, weil die betreffenden Gemeinden offensichtlich freiwillig auf die Anwendung ihres potentiell wichtigsten Steuerungsinstruments verzichten. Gründe für dieses Verhalten traten aus der Plananalyse nicht hervor.

Die Existenz einer für das gesamte Gemeindegebiet gültigen allgemeinen Sortimentsliste ist nicht zwangsnotwendig Voraussetzung dafür, eine Feinsteuerung über die Festsetzung von zulässigen Kern-, Rand- und ggf. Freisortimenten in Bebauungsplänen vorzunehmen, dies kann auch ad hoc im einzelnen Bebauungsplanverfahren geschehen, wie dies z.B. in Hildesheim praktiziert wird. Gleichwohl ist aber das Vorhandensein einer allgemeinen Sortimentsliste vorteilhaft, denn sie sichert eine einheitliche und eindeutige Terminologie, die vollständige Erfassung des gesamten Warenspektrums, eine eindeutige Indikation des Grades der Zentrenrelevanz der einzelnen Sortimente sowie - in der Folge - die Stringenz der Steuerung über die Vielzahl der Einzelfälle hinweg (vgl. Kapitel 7.5.4 und 7.5.5).

Indessen ist es verwunderlich, wie wenige (vgl. Tabelle 7-28) unter den Fallbeispielkommunen die Instrumente der Sortiments- und Größenbeschränkung bei der Aufstellung bzw. Anpassung von Bebauungsplänen tatsächlich bereits gezielt anwenden, um eine Feinsteuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung vorzunehmen: Lediglich die Städte Freiburg, Hildesheim, Ludwigshafen und Würzburg können für sich in Anspruch nehmen, dies gezielt angestrengt und in der Logik der untersuchten Planungsaktivitäten wenigstens in einem Fall umgesetzt zu haben. Des weiteren konnten mit Braunschweig, Karlsruhe, Magdeburg, Mülheim / Ruhr und Würzburg fünf Städte identifiziert werden, welche den Einsatz von Sortiments- und Größenbeschränkung nicht nur explizit anstreben, sondern dazu im fraglichen Planungsansatz auch bereits substantielle Aussagen getroffen haben. Diese beziehen sich einerseits auf eine fallspezifisch-abstrakte Ausdifferenzierung bzw. Falltypik der künftig vorgesehenen Anwendung und/oder nehmen andererseits eine räumliche Konkretisierung mindestens einer (problematischen) Bezugsfläche vor. Drei weitere Städte (Hamburg, Kiel, Mannheim) strebten wenigstens generell den Einsatz dieser Instrumente an, beließen es aber bei allgemein gehaltenen Absichtserklärungen; konkrete Schritte der Anwendung oder Anwendungsvorbereitung waren hier nicht dokumentiert. In den verbleibenden 13 Städten

und damit in mehr als der Hälfte aller Fälle lagen hingegen keinerlei Hinweise auf den Einsatz einer derartigen sortiments- und verkaufsflächengrößenbasierten rechtsförmlichen Einzelhandelssteuerung vor.

**Tabelle 7-28: Anwendung von Sortiments- und Größenbeschränkungen als Instrumente der verbindlichen Bauleitplanung**

	Brau	Fbg	Hbg	Hil	Kar	Kiel	Köln	Lud	Mag	Man	Mül	Wür
Steuerung durch rechtsverbindliche Festlegung und Abgrenzung von Kern-, Rand- und Freisortimenten sowie von zulässigen Flächenanteilen im jeweiligen Bebauungsplanverfahren bzw. dem einzelnen Baugenehmigungsverfahren	Y	X	Z	X	Y	Z	Y	X	Y	Z	Y	Y
<ul style="list-style-type: none"> <li>• bereits vorgenommen (X)</li> <li>• explizit angestrebt, fallspezifisch-abstrakt differenzierte und/oder räumlich (teils) konkretisierte Aussage, z.B. in „Inventurliste“ (Y)</li> <li>• explizit angestrebt, allgemeines Aussageniveau bzw. allgemein gehaltene Absichtserklärung (Z)</li> </ul>												

Quelle: Eigene Erhebung.

Im folgenden wird auf die Fallbeispielkommunen, die zum Zwecke einer verbesserten Steuerungskapazität der räumlichen Einzelhandelsentwicklung bereits Bebauungspläne aufgestellt oder geändert und dabei von der Möglichkeit der Sortiments- und Größenbeschränkung tatsächlich Gebrauch gemacht haben, näher eingegangen. Darüber hinaus soll auch den Städten das Augenmerk gelten, von denen aufgrund der Existenz dezidiert allgemeiner-abstrakter Regelungen und wegen der konkreten Benennung von Bereichen, die überplant werden sollen („Inventurliste“), glaubhaft angenommen werden kann, daß dieser Schritt vollzogen wird.

### **Fallbeispiel Freiburg:**

Wie bereits in Kapitel 7.2.5.3 gezeigt wurde, wird in Freiburg die sog. „Freiburger Liste“ verwendet, welche zwischen zentrenrelevanten und nicht-zentrenrelevanten Sortimenten unterscheidet (vgl. Freiburg, MZK 1994:16). Als Leitlinie des Handelns wurde in erster Linie der „Ausschluß von zentrenrelevanten Sortimenten in den gewerblich genutzten Gebieten“ (Freiburg, MZK 1994:8) verfolgt. Umgekehrt ist die „Ansiedlung nicht zentrenrelevanten Einzelhandels (...) überall gestattet, sofern er nicht den Tatbestand der ‚Großflächigkeit‘ erfüllt“ (Freiburg, MZK 1994:11). „Zu diesem Zweck änderte die Stadt Freiburg 33 Bebauungspläne für Gewerbegebiete, in denen sich unerwünschte Entwicklungstendenzen des Einzelhandels abzeichnen könnten. Für die vom Einzelhandel beanspruchten Flächen wurden Sondergebiete ausgewiesen, die den ansässigen Betrieben eine angemessene wirtschaftliche Entwicklung einräumen, gleichzeitig aber weitere Ansiedlungen ausschließen. (...) Die Sortimentsliste ist Bestandteil der Bebauungspläne“ (Freiburg, Agenda 1994:9), und für die einzelnen jeweils zulassungsfähigen Sortimente wurde durch Festsetzungen genau bestimmt, bis zu welchem Verkaufsflächenumfang sie jeweils angeboten werden dürfen.

Das Freiburger Exempel kann auch als Beleg dafür angesehen werden, daß es mit vergleichsweise überschaubarem Aufwand gelingen kann, eine vermeintliche Vielzahl von Bebauungsplan-Änderungsverfahren zu bewältigen, wenn solche Sortimentsfestsetzungen flächendeckend eingeführt oder verändert werden sollen. Seitens der Kommunen bestehende Vorbehalte, der damit verbundene Arbeitsaufwand sei nicht zu bewältigen, können entkräftet werden, da auch Kolonnen-Verfahren durchgeführt werden können (vgl. auch Kapitel 6.8.7.2). Genau dies wurde in Freiburg praktiziert, als es darum ging, in der Sortimentsliste noch einmal eine Veränderung der Zuordnung bestimmter Waren zu den beiden Zentrenrelevanzkategorien

vorzunehmen und entsprechend jeweils eine Festsetzungs-Änderung der zahlreichen betroffenen Bebauungspläne vornehmen zu müssen (hier: Zuordnung von „Getränkegroßgebunden“ und „weißer Ware“ nunmehr zu den nicht-zentrenrelevanten Sortimenten; diese Angebote sollten fortan in allen „Entwicklungsstandorten für den Einzelhandel“ zulässig sein). Es wird als unproblematisch angesehen, „die Sortimentszuordnung in den 37 Bebauungsplänen im Zuge eines ‚Sammel-Verfahrens‘ zu ändern“, wie der Stadtrat die Verwaltung beauftragt hat (Freiburg, Beschlußvorlage 1997:2).

### **Fallbeispiel Hildesheim:**

Nach dem Willen des Hildesheimer Planungsansatzes sind „raumordnerisch verträgliche Größenordnungen für einzelne Branchen und Sortimente (...) - soweit erforderlich - durch entsprechende Festsetzungen im Bebauungsplan sicherzustellen bzw. - soweit im Einzelfall Baurechte nach § 34 BauGB vorhanden sind - vorhabenbezogen zu prüfen“ (Hildesheim, FNP 49, S. 7). Insbesondere gilt als Handlungsleitlinie, daß alle „innenstadtrelevanten Einzelhandelsortimente (...) grundsätzlich für großflächige Einzelhandelsbetriebe und Fachmärkte in der Außenstadt ausgeschlossen werden“ (Hildesheim, Sitzungsvorlage Märktekonzept, S. 6). Nach dieser Vorgabe des Märktekonzepts „beabsichtigt die Stadt Hildesheim die Aufstellung von Bebauungsplänen, in denen nicht nur Regelungen für (...) neu als Sondergebiete ausgewiesenen Flächen getroffen werden, sondern in die auch das bestehende Sondergebiet einbezogen werden soll, um die derzeit dort zulässigen Nutzungen den Zielen des Märktekonzeptes anzupassen“ (Hildesheim, FNP 49, S. 6). Im Rahmen der 49. Änderung des Flächennutzungsplans wurde bereits die Umwandlung von drei Gewerblichen Bauflächen, in denen Einzelhandel als Realnutzung festgestellt werden konnte, in Sondergebiete mit der Zweckbestimmung „Einkaufszentrum“ vollzogen (vgl. Hildesheim, FNP 49, S. 2 und 4). In der nachfolgenden Stufe der verbindlichen Bauleitplanung ging es dann darum, „sowohl die zulässigen Branchen und Sortimente näher zu bestimmen als auch die Größenordnung der zulässigen Einrichtungen festzulegen“ (Hildesheim, FNP 49, S. 6).

Exemplarisch erläutert für das Bebauungsplanverfahren „Cheruskerring – 2. Änderung“, wurden folgende Festsetzungen gewählt: Vor dem Hintergrund des im Plangebiet gegebenen Bestands sowie erheblicher Erweiterungsabsichten dort ansässiger Betriebe wollte man „die Zulässigkeit von Einzelhandelsnutzungen im bislang uneingeschränkten Sondergebiet ‚Einkaufszentrum‘ hinsichtlich Art und Größe regeln und beschränken“ (Hildesheim, B-Plan, S. 8). Als primäre zulässige Nutzung des Sondergebiets „Einkaufszentrum“ wurden Einzelhandelsbetriebe bestimmt, „die durch weitere Festsetzungen des Bebauungsplanes noch näher bestimmt werden“ (Hildesheim, B-Plan, S. 10), denn „zur Sicherung der städtebaulichen Ordnung (...) bedürfen auch die zulässigen Einzelhandelsnutzungen einer Beschränkung“ (Hildesheim, B-Plan, S. 11). Der betreffende Bebauungsplan setzt daher „sowohl für den Umfang der Einzelhandelsnutzungen insgesamt als auch für die einzelnen Branchen und Sortimente Obergrenzen fest“ (Hildesheim, B-Plan, S. 11). Das in zwei Teilgebiete aufgeteilte Sondergebiet wird beschränkt auf 42.000 qm Geschoßfläche für Einzelhandelsnutzung im ersten und auf 9.000 qm im zweiten Bereich. „Innerhalb dieser Obergrenzen sind Einzelhandelsnutzungen, die als nicht-innenstadtrelevant i.S. des Märktekonzepts definiert sind, ohne weitere Begrenzung zulässig“ (Hildesheim, B-Plan, S. 12). Eine Ausnahme bildet das im größeren Bereich vorhandene SB-Warenhaus. Dieses wird durch textliche Festsetzungen sowohl in seinem zulässigen Gesamtumfang von 15.000 qm Geschoßfläche limitiert, als auch im Hinblick auf die innerhalb dieses Flächenvolumens zulässigen Branchen bzw. Sortimente: „Der Nahrungs- und Genußmittelbereich wird mit 6.000 qm Geschoßfläche ebenso (...)“

beschränkt, wie die ‚Shopzone‘ auf 2.000 qm Geschoßfläche für Läden mit jeweils höchstens 100 qm Geschoßfläche und die gastronomischen Einrichtungen auf 900 qm Geschoßfläche“ (Hildesheim, B-Plan, S. 12). Den im Plangebiet zulässigen großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten ist es gestattet, auch in begrenztem Ausmaß innenstadtrelevante Sortimente anzubieten „soweit diese sich auf ‚Randsortimente‘ zu einem nicht-innenstadtrelevanten Kernsortiment beschränken und nicht mehr als 15 % der Geschoßfläche des Kernsortiments umfassen“ (Hildesheim, B-Plan, S. 12). Darüber hinaus kann als Ausnahmeregelung ausdrücklich ein Bekleidungsfachmarkt mit einem innenstadtrelevanten Sortiment, das bis zu 3.600 qm Geschoßfläche umfassen darf, zugelassen werden, „wenn im Einzelfall nachgewiesen wird, daß aufgrund atypischer Merkmale die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Innenstadt nicht geschmälert wird“ (Hildesheim, B-Plan, S. 12).

### **Fallbeispiel Ludwigshafen:**

Für die bisher in Ludwigshafen gesammelte Anwendungserfahrung mit Sortiments- und Größenbeschränkungen wird resümiert, „daß die (...) gefundene Formel zum Umgang mit Rand- und Ergänzungssortimenten mittlerweile auch für andere Projekte in der Region ein Vorbild ist und auch in den neuen Regionalplan aufgenommen werden soll“ (Dillinger, 1999:43). Wie bereits in den Kapiteln 7.5.4 und 7.5.5 dargelegt wurde, dürfen diese Sortimente bei Ansiedlungen in städtebaulich nicht-integrierter Standortlage 10 %, aber max. 1.000 qm der Verkaufsfläche des Vorhabens ausmachen. Interessant ist, wie in einem konkreten Anwendungsfall in Ludwigshafen die Einhaltung der Sortimentslimitierung sichergestellt wurde: Hier erfolgte die Durchsetzung „neben den Regelungen über den Bebauungsplan (in dem keine exakten Sortimentslisten aufgeführt sind) über die Kaufverträge, nachdem die Stadt sämtliche Grundstücke im Vorfeld der Bauleitplanung erworben hatte“ (Dillinger, 1999:43). Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, daß die Stadt Ludwigshafen derzeit aktiv eine Politik nachholender Einzelhandelsentwicklung betreibt, und deshalb zu einem weitreichenden eigenen Engagement bereit ist (vgl. Dillinger, 1999:42-43).

Neben den soeben näher vorgestellten Fallbeispielen mit erster vollzogener Anwendung gab es auch noch einige weitere, die mehr oder weniger substantielle Aussagen enthielten, auf die hier aber nur cursorisch eingegangen werden soll.

### **Fallbeispiel Würzburg**

In Würzburg erfolgt nach Maßgabe des Einzelhandelszentrenkonzepts künftig eine streng sortimentsabhängige Zulässigkeitssteuerung des Einzelhandels. „In Gewerbegebieten wird daher konsequent der zentrenrelevante Einzelhandel - auch unterhalb der Großflächigkeit - ausgeschlossen“ (Würzburg, RK 2000:3), wenngleich nicht-zentrenrelevanter Einzelhandel bis zur Großflächigkeitsgrenze (1.200 qm Geschoßfläche) zulässig ist (vgl. Würzburg, RK 2000:20). Die Sortimentsaufteilung, die in der vorhandenen Sortimentsliste statuiert wird, ist daher bei „einer zukünftigen Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe außerhalb der Innenstadt (...) strikt einzuhalten. Zulässig sind nur nicht-zentrenrelevante Sortimente“ (Würzburg, RK 2000:4). Hingegen sind Einzelhandelsbetriebe „mit innenstadtrelevanten Haupt- oder Randsortimenten, die den bestehenden Handel beeinträchtigen können, (...) nur dort zuzulassen, wo sie konzeptionell sinnvoll und städtebaulich verträglich sind“ (Würzburg, RK 99:16). „Ausnahmen sind nur zugelassen, wenn diese stadtplanerisch vertretbar sind und in ihren Auswirkungen auf andere Standorte inklusive Innenstadt überprüft und für nicht relevant bewertet werden“ (Würzburg, RK 2000:4), wozu in der Regel ein eigenes Gutachten

anzufertigen ist. Aufgrund festgestellter Angebotsdefizite wird für zwei ausgewählte Fachmarktvorhaben im Interesse einer gesamtstädtischen Angebotsstärkung an zwei bestimmten Standorten eine noch darüber hinausgehende Ausnahme gemacht: Hier geht es um die „Zulassung eines zusätzlichen Fachmarktes für Babyausstattung und eines Fachmarktes für Büroartikel“ - also um zwei Vorhaben mit zentrenrelevanten Sortimenten - auch außerhalb der bestehenden Zentren (Würzburg, RK 99:17). Aufgrund der damit verbundenen Präzenzwirkung muß dieses Vorgehen jedoch als problematisch angesehen werden.

### **Fallbeispiele Karlsruhe und Braunschweig:**

Anhand des Karlsruher Fallbeispiels kann deutlich gemacht werden, wie im Einzelhandelszentrenkonzept auf planungsstrategischer Ebene fallspezifisch-abstrakt differenzierte Handlungsanweisungen formuliert werden, die in der operativen rechtsförmlichen Umsetzung, die allerdings vom Einzelhandelsplanungsansatz separiert ist und damals noch ausstand - einzuhalten sind. Zentrales Element ist wiederum eine Sortimentsliste, die zwischen Warensortimenten unterscheidet, welche zum einen „traditionell in den Versorgungszentren angeboten werden (Gruppe A)“ und zum anderen „fast ausschließlich außerhalb dieser Zentren vorgehalten werden müssen (Gruppe B)“ (Karlsruhe, Leitlinien, S. 3). Die Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben außerhalb der Zentren bestimmt sich aus der Art und der Größenordnung der angebotenen Sortimentsgruppen:

- In Gewerbe- und Industriegebieten werden keinerlei weitere Betriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten (Gruppe A) mehr zugelassen. Einzige Ausnahme: „In einigen ausgewählten Gewerbegebieten können, soweit keine Konkurrenz zu Zentren entsteht, Lebensmitteldiskonter bis zu einer Geschäftsfläche von 700 qm zugelassen werden“ (Karlsruhe, Leitlinien, S. 5).
- Bis zu einer Größenordnung von 1.200 qm Geschoßfläche sind neue Betriebe mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten (Gruppe B) in den Gewerbegebieten weiterhin generell zulässig, mit darüber hinausgehender Geschoßfläche jedoch generell unzulässig, „da diese sich vor allem zu Lasten vorhandener Gewerbebetriebe der übrigen Branchen ansiedeln“ (Karlsruhe, Leitlinien, S. 5). Bei einigen „Branchen mit sortimentsbedingtem größeren Verkaufsflächenbedarf“, wie dies bei Möbelmärkten, Baumärkten und Gartencentern der Fall ist, kann ausnahmsweise auch eine höhere Geschoßfläche gestattet werden (vgl. Karlsruhe, Leitlinien, S. 5).

Auch das Fallbeispiel Braunschweig mit seinen differenzierten Handlungsvorgaben (vgl. Kapitel 7.5.4 und 7.5.5) ist dieser Variante zuzurechnen. Gleichfalls bleibt hier die „rechtsverbindliche Festlegung und Abgrenzung von Kern-, Rand- und Freisortimenten sowie der zulässigen Flächenanteile (...) dem jeweiligen Bebauungsplanverfahren (...) vorbehalten“ (Braunschweig, ZKE, S. 21) und geschieht nicht als integraler Bestandteil des Einzelhandelszentrenkonzepts.

Auf die weiteren Fallbeispiele ohne bisherige Anwendungserfahrung, aber mit explizit angestrebter, fallspezifisch-abstrakt differenzierter und/oder räumlich (teils) konkretisierter Aussage kann in aller Kürze eingegangen werden:

### **Fallbeispiele Köln und Magdeburg:**

In Köln sind Einzelhandelsansiedlungen in den dort festgelegten Zentren und Zentrenergänzungsräumen ohne Limitationen möglich. Außerhalb dieser Räume sind Ansiedlungen nur in



den dafür bestimmten acht Sondergebieten möglich, wobei aber Restriktionen im Hinblick auf Sortiment und Angebotsumfang greifen: Dort „sollen nur Fachmärkte mit nicht zentrenrelevanten Warensortimenten angesiedelt werden. (...). Um die (...) Ausdehnung auf zentrenrelevante Rand- und Nebensortimente zu verhindern, sind die zentrenrelevanten Nebensortimente auf max. 700 qm Vkfl. zu begrenzen“ (Köln, FKE 1997:17). Zu diesem Zwecke sind Sortimentslisten in „die Bebauungspläne (...) und soweit wie möglich in städtebauliche Verträge aufzunehmen“ (FKE 1997:16). Die „für nicht zentrenrelevante Warensortimente (...) ausgewählten 8 Sonderstandortbereiche sind im FNP, soweit noch nicht geschehen, durch eine Sondergebietsausweisung gemäß § 11 BauNVO darzustellen“ (FKE 1997:16). Bebauungsplanverfahren werden aber erst bei Bedarf, d.h. reaktiv im Hinblick auf ungewollte Ansiedlungsversuche, aufgenommen, für sie besteht keine durch den Einzelhandelsplanungsansatz erarbeitete Programmatik (vgl. FKE 1997:16).

In gleicher Art ist auch in Magdeburg das Vorgehen bei der rechtsförmlichen Einzelhandelsplanung ad hoc ausgerichtet, denn die „Bebauungspläne werden (...) bei Bedarf ausgearbeitet“ (Magdeburg, MM 1995:44) und richten sich nach den Vorgaben der Sortimentssteuerung: Ohne Branchen- oder Flächenbegrenzung sind Einzelhandelsvorhaben nur noch in der Innenstadt und den Stadtteilzentren zulässig, wobei auch hier ab einer geplanten Verkaufsflächengröße „von mehr als 5.000 qm eine gutachterliche Stellungnahme eingeholt werden“ muß (Magdeburg, MM 1995:39). In 15 eigens benannten Nahversorgungsbereichen „sind Einzelhandelsbetriebe bis zur Großflächigkeitsgrenze (ca. 700 qm Verkaufsfläche) zulässig“ (Magdeburg, MM 1995:42). Der übrige Stadtraum wird drei Kategorien zugeordnet. Nicht-zentrenrelevanter Einzelhandel ist entweder auf bestimmte Bereiche verwiesen, wo er „bis zur Grenze der Großflächigkeit zulässig ist“ (Magdeburg, MM 1995:44) oder auf „Sondergebiete, die nach Branchen- und Verkaufsflächengrößen, ggf. mit der Definition von Randsortimenten, ausgewiesen sind“ (Magdeburg, MM 1995:44). Im verbleibenden Stadtraum ist jeglicher Einzelhandel ausgeschlossen, es sei denn, es handelt sich um Autohäuser oder Betriebe (außer Lebensmittelhandwerk) mit untergeordnetem Verkauf von eigenproduzierten Waren (vgl. Magdeburg, MM 1995:44).

#### **7.5.7.6 Kontrahierung bzw. Expansion des Baugebietstyps „Kerngebiet“ auf die intendierten Zentrenräume**

Die aktuelle Analyse der örtlichen Einzelhandelssituation bringt in nicht wenigen Fällen die Erkenntnis hervor, daß innerhalb des Gemeindegebiets keine hinreichende Übereinstimmung zwischen dem Siedlungsstrukturmodell - als Ausdruck der planerisch gewünschten städtebaulichen Entwicklung - der Stadt und der räumlichen Verteilung bestehender Baugebiete des Typs „Kerngebiet“ besteht. Mithin deckt sich die räumliche Verteilung und Lage der faktischen oder geplanten „Geschäftsgebiete“ bzw. „Zentren“ im Sinne des angestrebten allgemeinen Siedlungsstrukturentwurfs nicht mit derjenigen der „Kerngebiete“ als rechtsförmliche Baugebietskategorie:

- Im ersten denkbaren Fall könnten Kerngebiete - die Nutzungsstruktur mag dies einst gerechtfertigt haben - auch außerhalb der vorgesehenen Zentrenräume existieren, so daß dort die Ansiedlungen jedweder Einzelhandelsvorhaben möglich sein könnte. Um die Planungsabsicht nicht zu konterkarieren, kommt es aber darauf an, unumschränkte Einzelhandelsbaurechte nur in den Ortslagen zu vergeben, die prospektiv tatsächlich als Zen-

tren vorgesehen sind. So ergibt sich die Notwendigkeit, Kerngebiete, die ggf. außerhalb der intendierten Zentrenräume bestehen, überplanen zu müssen.

- Auch der umgekehrte Fall ist denkbar: Bei der Analyse der planungsrechtlichen Voraussetzungen, die im räumlichen Umgriff der vorgesehenen Zentrenbereiche vorliegen, mag hervortreten, daß die gewünschte Ansiedlung bestimmter Einzelhandelseinrichtungen nicht erfolgen kann, weil sie nach den Festsetzungen des oder der dort ausgewiesenen Baugebietstypen nicht zulassungsfähig sind. Sollte es sich um einen unbeplanten Innenbereich handeln, so kann dies bei andersartigem Charakter der vorhandenen Umgebungsbebauung ebenfalls zutreffen. Gleichmaßen wäre in beiden Konstellationen eine Anpassung des gegebenen Baurechts im Sinne der gefaßten Planungsziele notwendig. Für die höherrangigen Zentren (City und Stadtbezirkszentren, ggf. auch Stadtteilzentren) erscheint es in diesem Zusammenhang sinnvoll, den betreffenden Bereich vollständig als Kerngebiet auszuweisen. Sollte eine differenzierte kleinräumige Steuerung erwünscht sein, könnten auch Sondergebiete mit der Zweckbestimmung „Großflächiger Einzelhandel“ ausgewiesen werden.

Unter allen Fallbeispielstädten wurde die oben erstgenannte Problematik einzig in Braunschweig und Rostock ernsthaft thematisiert. Nach dem planerischen Auftrag waren dort die „außerhalb der Innenstadt ausgewiesenen Geschäftgebiete („G“) und Kerngebiete („MK“) (...) in Anlehnung an das Zentrenkonzept Einzelhandel zu überprüfen“ und die „betreffenden Bebauungspläne (...) zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit von City und örtlichen Versorgungszentren ggf. zu ändern“ (Braunschweig, StaRaB 1990:1). Über die konkrete Umsetzung gab die Plananalyse jedoch keine Auskunft.

In Rostock ergreift man mit der Aufstellung des neuen Flächennutzungsplans die Gelegenheit, alle nach dem verfolgten Siedlungsstrukturmodell festgelegten Zentrumsbereiche als Kerngebiete auszuweisen, so daß sich dort ohne jede Zulässigkeitsbeschränkung jedwede Form des Einzelhandels ansiedeln und zur Stabilisierung bzw. Attraktivitätssteigerung der Zentren beitragen kann (vgl. EG Rostock).

Was den zweiten Fall angeht, so war auch die Auseinandersetzung der Fallbeispielkommunen mit dieser Problematik ausgesprochen gering, denn allein in Köln konnte derartiges festgestellt werden. Absicht war es dort, die bestehenden Zentrenbereiche insofern auszudehnen, als sie auch neue Ansiedlungsspielräume für großmaßstäbliche Einzelhandelsansiedlungen eröffnen sollten. Diese zentrenorientiert lokalisierten sog. Ergänzungsräume „sollen als MK-Gebiete festgesetzt werden, um sowohl zentrenrelevante als auch nicht zentrenrelevante Fachmarktansiedlungen zu ermöglichen“ (Köln, FKE, 1997:13). Dabei entsprechen die „für großflächige Fachmarktansiedlungen in Frage kommenden höherrangigen Zentren und Zentrenergänzungsräume (...) dem im Anlageplan zum Flächennutzungsplan dargestellten Konzept der Siedlungsschwerpunkte (Kernbereiche), wobei aufgrund der aktuellen Zentrenkonzeption geringfügige Anpassungen erforderlich werden“ (Köln, FKE 1997:15).

#### 7.5.7.7 *Aufnahme der vorgesehenen Zentrenbereiche und Baugebiete in den Flächennutzungsplan*

Mit der räumlichen Abgrenzung bzw. Aufnahme von Zentrenbereichen und Baugebieten in den Flächennutzungsplan ist ein weiterer Aspekt der Verkoppelung der Aussagen und Inhalte, die auf strategischer Ebene der räumlichen Einzelhandelssteuerung erfolgen, mit der Bauleitplanung angesprochen, welche die wichtigste Ebene ihrer operativen Umsetzung darstellt. Zugleich ist dies auch eine weitere Facette der Instrumentenbereitstellung und Instrumentenschärfung im Rahmen der Erarbeitung von Einzelhandelszentrenkonzepten: Die herausragende Bedeutung eindeutiger Raumbezüge als Voraussetzung operationaler Planungsaussagen und Instrumentenanwendung ist bereits in Kapitel 7.5.6 unterstrichen worden. Um den vorzunehmenden räumlichen Abgrenzungen bzw. der disjunkten Qualifizierung spezifischer Räume im Sinne der Planungsziele das Gewicht rechtsförmlicher Verbindlichkeit zu verleihen, bietet es sich an, diese nach Möglichkeit in den Flächennutzungsplan aufzunehmen. Dort sollte sich das verfolgte Siedlungsstrukturmodell mit seiner Zentrenhierarchie räumlich konkretisiert abbilden. Insofern war zu fragen, in wie weit die Untersuchungskommunen von der Möglichkeit bereits Gebrauch gemacht haben oder diese künftig verfolgen wollen, „Zentren“ und - in deren Sinne - gewerbliche Bauflächen (G), gemischte Bauflächen (M) oder Sonderbauflächen (S) im Flächennutzungsplan auszuweisen, oder sogar schon konkretisierend auf geeignete Baugebietstypen zuzugreifen, so daß bereits die besondere Art der baulichen Nutzung festgelegt wird. Hierzu kommen Baugebiete der Typen Mischgebiet (MI), Kerngebiet (MK) oder Sondergebiet für den großflächigen Einzelhandel (SO-Einzelhandel) in Frage. Mit ihrer Ausweisung im Flächennutzungsplan ist eine Vorfestlegung für die verbindliche Bauleitplanung verbunden, es können nur Bebauungspläne des gleichgearteten Baugebietstyps aufgestellt werden. Soll für die verbindliche Bauleitplanung jedoch eine Flexibilität der Entwicklung der Bebauungspläne aus den Vorgaben des Flächennutzungsplans bestehen, d.h. es soll durch die Darstellungen im Flächennutzungsplan keine enge Vorwegbindung erfolgen, so wird der Plangeber dort lediglich Bauflächen ausweisen. Im Fall der Ausweisung von Mischbauflächen bewahrt er sich die Möglichkeit, diese später nicht alleine zu Mischgebieten, sondern insbesondere auch zu Kerngebieten entwickeln zu können. Aufgrund der dort bestehenden Zulassungsfähigkeit jedweden Einzelhandels sind diese besonders dafür prädestiniert, Zentren entstehen zu lassen. Andererseits zeugt dieser „Flexibilitätsvorbehalt“ bei der Aufstellung eines Flächennutzungsplans aber möglicherweise auch davon, daß sich entweder die planende Gemeinde über die anzustrebende städtebauliche Entwicklung noch nicht hinreichend klargeworden ist oder daß damit ein bestimmtes Kalkül verbunden ist, über eine stille Ansiedlungsreserve verfügen zu können. Letzteres scheint jedenfalls der Beweggrund ausgewählter Untersuchungsstädte (Münster, Ludwigshafen) gewesen zu sein, wie in der nachfolgenden Betrachtung der Fallbeispiele deutlich gemacht wird. Für das Fallbeispiel Köln, wo im Flächennutzungsplan „bislang sehr wenig Mischbauflächen ausgewiesen“ waren, konnte in diesem Zusammenhang in Erfahrung gebracht werden, das Planungsamt bekomme auf seine Anstrengungen hin, die Zahl der Mischbauflächen zu erhöhen, „jetzt ständig Einsprüche von der Bezirksregierung als Genehmigungsbehörde, wir sollen die Mischbauflächen differenziert darstellen in Kerngebiet oder Mischgebiet, das hat was mit den Siedlungsschwerpunkten zu tun“ (EG Köln).

**Tabelle 7-29: Aufnahme der vorgesehenen Zentrenbereiche bzw. als solche explizit statuerter Kern- und Mischgebiete in den Flächennutzungsplan**

	Ber	Bo	Hbg	Köln	Lud	Lpzg	Mül	Mün
Die Zentrenräume sind/werden im Flächennutzungsplan trennscharf flächig dargestellt	-	X <sup>1)</sup>	--	X	--	X	X	X
Explizite Regelung, daß bestimmte Bauflächen (Mischbauflächen) oder Baugebietstypen (Mischgebiete und/oder Kerngebiete) zugleich die Zentrenräume statuieren	X	--	X	--	X	--	X	X
(Zusätzliche) Kennzeichnung der Zentrenräume oder Einzelhandelskonzentrationen durch Plansymbole	X	--	--	--	--	--	X	X

Quelle: Eigene Erhebung. Anmerkung: 1) In Gleichsetzung mit den in Bochum linienhaft im FNP abgegrenzten Siedlungsschwerpunkten.

Die Recherche (vgl. Tabelle 7-29) führte zu einem eher ernüchternden Ergebnis: Kaum eine Untersuchungsgemeinde hatte tatsächlich im betreffenden Planungsansatz vorgesehen, die geplanten Zentrenbereiche räumlich abgegrenzt in den Flächennutzungsplan aufzunehmen oder dies sogar bereits bewerkstelligt. Es gab lediglich folgende Ausnahmen:

- In Berlin findet der betreffende Einzelhandelsplanungsansatz „seinen Niederschlag im Flächennutzungsplan in der Darstellung der Bauflächen und der Einzelhandelskonzentrationen. Dabei sind den Hauptzentren überwiegend gemischte Bauflächen des Typs M 1, den Mittel- und Unterzentren gemischte Bauflächen des Typs M 2, den Unterzentren im Einzelfall auch Wohnbauflächen zugeordnet, jeweils ergänzt durch die Signatur ‚Einzelhandelskonzentration‘. Die Einzelhandelskonzentrationen der Haupt- und Mittelzentren sind in ihrer geplanten Ausdehnung, die der Unterzentren symbolisch in einheitlicher Größe dargestellt“ (Berlin, FNP-Erläuterung 1993:133).
- In Bochum werden die Zentrenräume mit den Siedlungsschwerpunkten gleichgesetzt; diese wiederum werden in einer dreistufigen funktionalen Gliederung in ihrem räumlichen Umgriff im Flächennutzungsplan dargestellt (Bochum, Konzept, S. 12).
- Mit dem Ziel der Beibehaltung einer zentrenorientierten Einzelhandelsentwicklung wurden in Köln zur „Verdeutlichung dieser Zielsetzung (...) die Geschäftszentrenbereiche außer in der Zentrenkonzeption auch im Flächennutzungsplan besonders gekennzeichnet“ (Köln, FKE 1997:11). Auf Grundlage von § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB wurde bestimmt, daß „diese Zentren incl. Ergänzungsräume im Flächennutzungsplan durch eine linienhafte Darstellung ausgewiesen werden, welche die jeweils zugrundeliegende Flächennutzungsart überlagert. Die zur Zeit bestehende Nutzungsart des Flächennutzungsplanes bleibt damit vorerst unberührt“ (FKE 1997:15). Im Sinn von Ergänzungsräumen kennzeichnet diese Darstellung „entlang von Straßen die Erschließungsseite eines möglichen Fachmarktes ohne Festlegung der flächenmäßigen Ausdehnung, die erst projektbezogen zu prüfen ist“ (FKE 1997:15). Indessen bedeutet die „linienhafte Darstellung (...) keinesfalls eine automatische Zulässigkeit großflächiger Fachmärkte“ (FKE 1997:15). Vielmehr kann wegen des Entwicklungsgebots für Bebauungspläne nach § 8 Abs. 2 BauGB eine Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe nur unter der Voraussetzung einer im Flächennutzungsplan bereits vorhandenen oder zu schaffenden Darstellung „einer gemischten Baufläche oder einer Sonderbaufläche (gemäß § 11 Abs. 3 BauNVO) geschehen“ (FKE 1997:15). Die konkrete Baugebietsdarstellung kann dann „erst nach Vorliegen projektbezogener Detailplanungen und positiver Prüfung erfolgen“ (FKE 1997:15). Die linienhaft Abgrenzung der Zentren und Zentrenergänzungsbereiche im Flächennutzungsplan umfaßt auch unbeplante Innenbereiche, in denen nach dem Planungswillen „kleinere Fachmärkte (unter 700 qm Verkaufsfläche) (...) ausdrücklich erwünscht sind“ (FKE 1997:15), gleichwohl selbstverständlich „die Zulässigkeit jedoch im Rahmen des Genehmigungsverfahrens geprüft“ werden muß (FKE 1997:15). Über die Zentrenbereiche hin-

aus werden zur Umsetzung des Kölner Einzelhandels-Planungsansatzes auch noch bestimmte Sondergebietsausweisungen für Einzelhandelsansiedlungen mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten im Flächennutzungsplan vorgenommen (vgl. FKE 1997:16).

- Indem die Ratsversammlung der Stadt Leipzig am 18.11.1999 den „Stadtentwicklungsplan Zentren“ beschlossen hat, wurde der „Oberbürgermeister (...) beauftragt, im Rahmen einer Flächennutzungsplanänderung die in der Karte ‚Stadtteilzentrenstruktur in der Zielperspektive 2005‘ dargestellten Stadtteilzentren in den Flächennutzungsplan zu übernehmen“ (Leipzig, Beschlußtext). Das Siedlungsstrukturkonzept des Flächennutzungsplans war nach diesem hierarchischen Zentrenmodell auszurichten. Damit ist zugleich die Zulässigkeitsbeurteilung künftiger Einzelhandelsvorhaben determiniert, denn nach Ratsbeschluß sind diese im Fall der Großflächigkeit (größer als 700 qm Verkaufsfläche) „grundsätzlich nur in den (...) dargestellten Zentrenbereichen zulässig“ und selbst wenn sie kleiner sind, nur dann außerhalb dieser Zentren zulässig, „wenn sie die Funktionsfähigkeit der Stadtteilzentren nicht gefährden“ (Leipzig, Beschlußtext). Die Unschädlichkeit solcher Ansiedlungen ist dann im Einzelfall nachzuweisen.
- In Ludwigshafen spielen Festsetzungen im Flächennutzungsplan ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Einzelhandelsplanungen. Während im alten Flächennutzungsplan von 1977 nach dem damals gültigen städtebaulichen Paradigma „der Trennung zwischen Baugebieten unterschiedlicher Störungspotentiale“ zur Vermeidung von Konflikten „alle Stadtteilzentren - mit Ausnahme der Innenstadt - als Wohnbauflächen dargestellt“ waren (vgl. Ludwigshafen, FNP, S. 235), werden im neuen Flächennutzungsplan sämtliche Zentren der bestehenden Stadtteile als „gemischte Bauflächen dargestellt, was vielerorts auch der tatsächlichen vorhandenen Art der baulichen Nutzung entspricht“ (Ludwigshafen, FNP, S. 235). Damit soll nicht nur dem Anliegen, im Sinne der „Funktionsmischung (...) an geeigneten Stellen im Stadtgebiet (...) Arbeiten und Wohnen wieder stärker zusammenzuführen“ (Ludwigshafen, FNP, S. 235), Rechnung getragen werden, sondern es sollen in den Zentren „auch den nicht wesentlich störenden Betrieben und sonstigen Einrichtungen des Dienstleistungssektors (...) weitere Entwicklungsmöglichkeiten gegeben werden“ (Ludwigshafen, FNP, S. 235). So werden insgesamt in 12 Stadtteilen „in den zentralen Bereichen gemischte Bauflächen dargestellt“ (Ludwigshafen, FNP, S. 236). Dabei ist keineswegs nur daran gedacht, in der Bebauungsplanung allein auf Mischgebiete zurückzugreifen, sondern es wird gleichermaßen die Ausweisung von Kerngebieten in Betracht gezogen, wie die Planungsabwägung für die Fläche „Westlich Rathauscenter“ im Stadtteil Mitte zeigt: Das fragliche Areal „wird als neue gemischte Baufläche im FNP dargestellt. Durch diese Ausweisung sollen die in einem Kerngebiet zulässigen Betriebe für den großflächigen, zentrenrelevanten Einzelhandel angesiedelt werden“ (Ludwigshafen, FNP, S. 241). Darüber hinaus stellt der Flächennutzungsplan auch zwei Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel dar.
- In Mülheim / Ruhr werden „die klassischen Stadtteilzentren und Nahversorgungsbereiche, die sich also vorrangig durch einen Mix aus Wohnen, Handel, Dienstleistungen und soziokultureller Infrastruktur auszeichnen“ als Mischgebiete ausgewiesen. „Lage und Ausdehnung dieser Stadt(teil)zentren und Nahversorgungsbereiche der Stadt sind zusätzlich gekennzeichnet“ (Mülheim, Hauptstudie, S. 11).
- Die Inkorporierung des (einzelhandelsorientierten) Zentrensystems in den Flächennutzungsplan zeigt auch das Hamburger Beispiel anhand eines interessanten Lösungsansatzes: Im neuen Hamburger Flächennutzungsplan werden zur Realisierung des Zentrensys-

stems zwei Arten von Gemischten Bauflächen (M) dargestellt. Zum einen bleibt es bei herkömmlichen Gemischten Bauflächen, „die überwiegend den Charakter von Mischgebieten (§ 6 BauNVO)“ haben: „Sie sind in Bereichen dargestellt, in denen eine Nutzungsmischung aus Wohnen und nicht wesentlich störenden Arbeitsstätten (...), z.B. (...) Dienstleistungsbetriebe, angestrebt wird“ (Hamburg, EB 1997:32). Zum anderen werden „Gemischte Bauflächen, deren Charakter als Dienstleistungszentren für die Wohnbevölkerung und für die Wirtschaft durch besondere Festsetzungen gesichert werden soll“, eingeführt; diese „weisen den Charakter von Kerngebieten (§ 7 BauNVO) auf. Sie haben in der Regel eine hohe Nutzungsintensität und –dichte sowie einen hohen Nutzungsanteil konsumorientierter Dienstleistungen“ (Hamburg, EB 1997:32). Alle Zentren des Stadtstrukturmodells bzw. des Zentrensystems (mit Ausnahme der lokalen Versorgungszentren) werden im Flächennutzungsplan als derartige gemischte Bauflächen mit besonderer Zweckbestimmung dargestellt (vgl. Hamburg, EB 1997:34). Im Selbstverständnis der Hamburger Planung wird „mit dieser Art gemischter Bauflächen im Flächennutzungsplan das System der zentralen Orte als wichtiges Ordnungselement der Stadt zum Ausdruck gebracht“ (Hamburg, EB 1997:52). Dergestalt bedient man sich zur Umsetzung der Ziele der räumlichen Einzelhandelssteuerung des Instruments der Ausweisung „Gemischter Bauflächen mit besonderer Zweckbestimmung“; diese sollen für die Ebene der verbindlichen Bauleitplanung zur Realisierung einer zentrenorientierten Raum- und Einzelhandelsentwicklung eine bestimmte Determinationskraft entfalten: Es wird dem Planungswillen Ausdruck verliehen, daß aus dieser Bauflächendarstellung im Bedarfsfall individualisierte, problemspezifische Bebauungspläne (des Typus „Kerngebiet“ oder „Mischgebiet“) abgeleitet werden sollen. Dabei sind als besondere Festsetzungen „z.B. Bestimmungen über den Ausschluß von störendem Gewerbe, über Ladennutzungen in den Erdgeschossen und Wohnnutzungen in den Obergeschossen möglich“ (Hamburg, EB 1997:52). Insgesamt stellt der neue Hamburger „Flächennutzungsplan (...) 692 ha gemischte Bauflächen mit besonderer Zweckbestimmung dar. Ein großer Anteil hiervon entfällt mit rd. 240 ha auf die City und ihre Randlagen. Die City Nord umfaßt rd. 80 ha. Die übrigen Bauflächen dieser Nutzungskategorie entfallen auf die Bezirks-, Bezirksentlastungs- und die Stadtteilzentren“ (Hamburg, EB 1997:52).

- Die gleiche Idee der Übertragung des Zentrenmodells in die rechtsförmliche Planung wird auch im Fallbeispiel Münster verfolgt: Nicht nur bilden dort ebenfalls die „vorhandenen Zentren der unterschiedlichen hierarchischen Stufen (...) aufgrund ihrer vielfältigen, spezifischen Funktionen das Rückgrat der Siedlungs- und Versorgungsstruktur“ (Münster, EB FNP A 1999:52), sondern es soll ausdrücklich ihre „Stärkung und Weiterentwicklung (...) durch entsprechende Nutzungsdarstellungen im Entwurf des FNP 2010 planerisch vorbereitet werden“ (Münster, EB FNP A 1999:52). Die städtebaulich-funktionale Stärkung der Zentren wird in Münster als eine bedeutende Aufgabe der weiteren Stadtentwicklung erachtet und „als Planungsziel im (...) FNP 2010 verankert. Die räumliche Konkretisierung durch die flächenbezogene Kennzeichnung der Zentren und ihrer Erweiterungsflächen im Beiplan zum (...) FNP 2010 ist ein Beitrag zur Operationalisierung dieses Planungsziels“ (Münster EB FNP A 1999:164). Gleichwohl muß konstatiert werden, daß aufgrund des gewählten kleinen Maßstabs des besagten Beiplans nicht einmal eine baublockscharfe räumliche Abgrenzung möglich ist. Andererseits gibt die Planungsverwaltung Münsters damit immer noch eines der ganz wenigen Beispiele unter den Untersuchungsstädten ab, in welchem überhaupt eine Problematisierung in konzeptioneller Hinsicht erfolgt ist, eine Verräumlichung der Zentrenbereiche stattgefunden hat und eine

Übertragung in den Flächennutzungsplan angestrebt wird. Daß an besagtem Münsteraner Beispiel im Hinblick auf die Ernsthaftigkeit, mit der das Ziel einer zentrenorientierten Einzelhandelsentwicklung verfolgt wird, allerdings auch Kritik zu üben ist, wird im nachfolgenden Exkurs klar.

#### 7.5.7.8 *Exkurs Kritik Münster*

In ihrem nominellen Anspruch kann die in Münster erfolgte Verkopplung von strategisch erarbeitetem Einzelhandels- und Siedlungsstrukturmodell mit dem Flächennutzungsplan und seinem Erläuterungsbericht als positives Beispiel gelten:

„Der Beiplan ‚Entwicklungsschwerpunkte für Zentrenfunktionen‘ zum Entwurf des FNP 2010 überträgt die symbolischen Darstellungen des Funktionsmodelles ‚Zentrensystem und Versorgungsbereiche‘ aus dem ‚Raumfunktionalen Konzept‘ (RFK) Münster 2010 auf die Ebene des FNP. Er kennzeichnet Bereiche, die die zur Stärkung und Erweiterung der Zentren notwendigen Entwicklungen aufnehmen sollen. Diese Bereiche gehen über die (aus planungsrechtlichen Gründen zwangsläufig eng abgegrenzten) Darstellungen von gemischten Bauflächen des FNP hinaus und eröffnen weitere Spielräume zur Aufnahme zentrenrelevanter Funktionen. Die gekennzeichneten Bereiche eignen sich als Standorte für eine Vielzahl von Nutzungsarten (Wohnen, Dienstleistungen, Einzelhandel, Freizeit, Kultur). Planungsziel ist, nach Möglichkeit mischungsfähige, zentrenrelevante Nutzungen in diesen Bereichen anzusiedeln (...).

Mit dem ‚Programm zur Stärkung der Stadtteilzentren‘ hat der Rat der Stadt Münster dazu den Rahmen abgesteckt und den Auftrag erteilt, die Wettbewerbsfähigkeit der Stadtteilzentren (...) gegenüber dezentralen Standorten deutlich zu stärken (...). Mit dem Beiplan zum Entwurf des FNP werden nun die räumlichen Bereiche konkretisiert, auf die sich dieser Ratsauftrag bezieht. Durch eine aktive Gestaltung attraktiver Rahmenbedingungen soll dem vorgenannten Ziel Rechnung getragen werden. Die Entwicklungsstandorte für die Zentrenfunktionen sind demnach nicht nur favorisierte Standorte für zentrenrelevante Einrichtungen, sondern auch Schwerpunkträume für eine aktive Politik zur Förderung der Innenentwicklung im Sinne des Leitbildes einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung“ (Münster, EB FNP A 1999:163).

Nichts desto trotz wird von der Münsteraner Planungsverwaltung bei der Übersetzung der siedlungsstrukturellen Planungsvorstellungen in die Nutzungsdarstellungen des Flächennutzungsplans, wie im folgenden aufgezeigt wird, offensichtlich eine Vorgehensweise verfolgt, deren Maxime es ist, eine möglichst geringe Vorwegbindung nachfolgender Planungsentscheidungen auf konkretisierender Ebene zu erreichen - also im größtmöglichen Umfang Entwicklungsoptionen offenzuhalten. Es ist bekannt, daß generell Wirtschaftsförderer und bisweilen auch Stadtplaner gerade wenig spezifizierte Ausweisungen als „im Hinblick auf Gestaltungsmöglichkeiten besonders wichtig“ ansehen (Naßmacher/Naßmacher, 1999:388). Das Offenhalten von Entwicklungsoptionen steht in Münster in Zusammenhang mit den ambitionierten Wachstumszielen für den Einzelhandel, die dort - auch für großflächige Einzelhandelsansiedlungen - zur Erhöhung der örtlichen Einzelhandelszentralität und zur Verbesserung der Wettbewerbsposition im regionalen Umfeld verfolgt werden (vgl. Münster, GMA 2000:9). Kritisch ist hierzu generell festzuhalten, daß „die Gemeinde im Flächennutzungsplan durch eine unterbliebene Darstellung von Baugebieten nicht Nutzungskonflikte erzeugen und deren Lösung dann dem Bebauungsplan überlassen“ dürfen (König/Roeser/Stock 1999, § 1 BauNVO, Rdnr.10). Ob aus einer Gemischten Baufläche, die im FNP dargestellt ist, in der verbindlichen Bauleitplanung ein Kerngebiet oder ein Mischgebiet entwickelt wird, macht einen erheblichen Unterschied für das Auftreten eventueller Nut-

zungskonflikte, insbesondere auch im Hinblick auf den Grad der siedlungsräumlichen Integration des betreffenden Plangebiets.

Der Flächennutzungsplanentwurf Münsters stellt die für die Bebauung vorgesehenen Flächen, soweit es Wohnbauflächen (W) und Gemischte Bauflächen (M) betrifft, ausschließlich nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung dar: „Wie die Wohnbauflächen sind auch die gemischten Bauflächen im rechtswirksamen FNP nicht weiter in Baugebiete untergliedert. Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen soll der besondere Charakter der einzelnen gemischten Bauflächen durch die Festsetzung von Mischgebieten, Kerngebieten oder Dorfgebieten bestimmt werden“ (Münster, EB FNP A 1999:80). Mit anderen Worten, wenn es darauf ankommt und der siedlungsstrukturelle Kontext dies nur in irgendeiner Weise zuläßt, könnten auch umfangreich Kerngebiete entwickelt werden - auch in peripherer räumlicher Lage, mit dem Argument, dies diene dem Aufbau von Zentren- und Versorgungsstrukturen im Zusammenhang mit (den tatsächlich beabsichtigten) Stadterweiterungsvorhaben. Dafür, daß in Münster wirklich beabsichtigt ist, forciert Kerngebiete zu entwickeln, sprechen folgende Argumente: Wenn sich der dortigen eigenen Aussage nach „Schwerpunkte von Dienstleistungsarbeitsplätzen (...) in Münster im Regelfall in gemischten Bauflächen“ (Münster, EB FNP A 1999:80) befinden, dann weist dies unter dem Maßstab der Nutzungsvorstellungen, den die BauNVO für die unterschiedlichen Baugebietstypen formuliert, tatsächlich eher auf die angestrebte Ausweisung von Kerngebieten hin als auf diejenige von Mischgebieten. Für letztere ist nämlich folgendes zu bedenken: Es wird die „Bandbreite der typischen Eigenart des Mischgebiets (...) verlassen, (...) wenn eine der beiden Hauptnutzungsarten nach Anzahl und/oder Umfang beherrschend und in diesem Sinne ‚übergewichtig‘ in Erscheinung tritt“ (König/Roeser/Stock 1999, § 6 BauNVO, Rdnr. 4), wofür aber gerade die obige Aussage, daß die gemischten Bauflächen als „Schwerpunkte von Dienstleistungsarbeitsplätzen“ fungieren sollen, spricht.

Das Bemühen um eine generalisierende und möglichst inhaltsleere Plandarstellung zeigt sich insbesondere darin, daß im Flächennutzungsplan Münsters tatsächlich auf die Ausweisung jeglicher Kerngebiete - selbst im Bereich der historischen Innenstadt und des heutigen Hauptgeschäftszentrums, wo die faktisch vorhandene Bebauungs- und Nutzungsstruktur nichts anderes nahelegt - verzichtet wird. Die Gemischten Bauflächen (M) erfassen hingegen weite Teile der Stadt. Während dies umfassend-flächig im Stadtzentrum und im erweiterten Innenstadtbereich, vor allem im Bahnhofsumfeld, geschieht, erfolgt die Ausweisung von Gemischten Bauflächen im übrigen Stadtgebiet eher kleinteilig-dispers, jedoch in großer Anzahl. Gerade im Hinblick auf die räumliche Einzelhandelsentwicklung - im Münsteraner Selbstimage ist man von der Berechtigung einer quantitativ nachholenden Entwicklung zur Beseitigung einzelhandelsstruktureller Defizite überzeugt - beschleicht den kritischen Betrachter des vorgelegten Flächennutzungsplanentwurfs der Verdacht, daß ganz gezielt Potentialressourcen angelegt werden sollen, die sehr flexibel und kurzfristig zu mobilisieren sind, beispielsweise dann, wenn ein Investor für ein attraktiv erscheinendes Einzelhandels(groß)vorhaben um Ansiedlungsmöglichkeiten nachsucht. Die Idee besteht in Münster offenkundig darin, daß im Flächennutzungsplan für die fraglichen Bereiche bewußt ausschließlich Gemischte Bauflächen (M) ausgewiesen werden, deren Konkretisierung bzw. Qualifizierung nach der besonderen Art ihrer baulichen Nutzung einem späteren Bebauungsplanverfahren vorbehalten bleibt, während auf die Darstellung von Sonderbauflächen für den Einzelhandel (deren Zweckbestimmung nach § 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB verpflichtend im Flächennutzungsplan anzugeben wäre) oder von Sondergebieten für den großflächigen Einzelhandel (deren Zweckbestimmung nach § 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO ebenfalls ver-



pfllichtend anzugeben wäre) weitestgehend verzichtet wird<sup>11</sup>. Die Ausweisung von Gemischten Bauflächen (M) aber schließt ausdrücklich die Möglichkeit der Entwicklung von Kerngebieten mit uneingeschränkten Ansiedlungsmöglichkeiten für jedwedes Einzelhandelsprojekt ein, ohne daß dies von vornherein in der Flächennutzungsplandarstellung „ruchbar“ wird. Ganz gezielt werden im Beispielfall Münsters aber Gemischte Bauflächen auch kleinteilig und dispers verteilt im gesamten Stadtgebiet ausgewiesen, offensichtlich in Verfolgung der oben beschriebenen Perspektive.

Für die unterschwellige Absicht der Münsteraner Stadtpolitik spricht ein weiteres Indiz, das in diesem Zusammenhang Gewicht gewinnt. Um von vornherein eventuellen Konflikten vorzubeugen, die sich bei der ggf. vorgesehenen Ausweisung von Kerngebieten in städtebaulich nicht-integrierter Lage gegenüber dem raumordnerischen Anspruch (§ 24 Abs. 3 LEPro NW) ergeben könnten, daß Kerngebiete und Einzelhandelssondergebiete nur in einer räumlichen und funktionalen Zuordnung zu den Siedlungsschwerpunkten<sup>12</sup> entwickelt werden dürfen, greift man in der Flächengemeinde Münster kurzerhand zu einer ganz eigenen Interpretation der Siedlungsschwerpunkte: Im Entwurf zum neuen Flächennutzungsplan wird einfach im großzügigsten Raumzuschnitt die gesamte Kernstadt Münsters einschließlich ihrer Vororte als Siedlungsschwerpunkt abgegrenzt (vgl. Münster, EB FNP A 1999). Gleiches geschieht mit den dispers gelegenen ehemals selbständigen, nach Münster eingemeindeten Ortschaften im Außenraum der Stadt. Auch sie werden jeweils im großzügigsten Zuschnitt als Siedlungsschwerpunkte bestimmt. Im Ergebnis gibt es in Münster, sollte diese Abgrenzung der Siedlungsschwerpunkte dauerhaft Bestand finden, faktisch kaum noch Bereiche der Stadt, die nicht innerhalb eines Siedlungsschwerpunkts lägen und diesem zugeordnet wären. Aus dieser Perspektive bestünde insofern auch kein Hindernis, nahezu beliebig in der Stadt Kerngebiete oder andere Baugebiete entwickeln zu können. Damit wäre das Erfordernis der Ausrichtung der städtebaulichen Entwicklung der Gemeinden auf Siedlungsschwerpunkte in der ursprünglichen Absicht des § 6 LEPro NW nicht nur im Hinblick auf die räumliche Einzelhandelsentwicklung ausgehebelt. Zweifel an der Ernsthaftigkeit der postulierten Absicht, mit dem neuen Flächennutzungsplan und seinen funktions-spezifischen Siedlungsflächenentwicklungen in Münster „eine aktive Politik zur Förderung der Innenentwicklung im Sinne des Leitbildes einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung“ (Münster, EB FNP A 1999:163) zu verfolgen, erscheinen somit angebracht.

Nicht zuletzt sind diese Zweifel auch in der Planungsverwaltung des benachbarten Oberzentrum Dortmund präsent. Auch hier beschäftigt man sich im Rahmen der Einzelhandelsplanungen mit der Aufgabe der räumlichen Abgrenzung von Standortlagen spezifischer Entwicklungsoptionen. Dies berührt letztlich auch die Frage nach der Festlegung der Siedlungsschwerpunkte, die auch hier eher vorsichtig gestellt wird, denn man müsse „sich überlegen, wie man sich ggf. mit einer sehr knappen Darstellung selbst beschneidet, denn die Bezirksregierung nimmt diese Siedlungsschwerpunkte ja u.a. als Maßstab für die Zulässigkeitsbeurteilung von Vorhaben“ (EG Dortmund). Dennoch ist dem räumlichen Ordnungsanliegen der Einzelhandelsfunktion bei der Bestimmung der Siedlungsschwerpunkte, die schließlich durch Schraffur im Flächennutzungsplan gekennzeichnet werden, Rechnung zu tragen und insofern will man es in Dortmund keinesfalls „so treiben, wie die Münsteraner, die

<sup>11</sup> „In beiden Fällen ist der Verzicht auf die Angabe des Nutzungszwecks rechtsfehlerhaft, denn die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung bliebe sonst inhaltsleer und unbestimmt. Wenngleich der Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan in seinen Vorgaben allgemeiner und grobmaschiger als ein Bebauungsplan sein darf, müssen seine Darstellungen doch so bestimmt und eindeutig sein, daß sie eine klare Grundlage für die weitere Entwicklung der Planung bieten“ (König/Roeser/Stock 1999, § 11 BauNVO, Rdnr. 10).

<sup>12</sup> Nach § 6 LEProNW sind in allen Gemeinden Nordrhein-Westfalens Siedlungsschwerpunkte zu bestimmen.

gleich die gesamte Stadt als Siedlungsschwerpunkt ausgewiesen haben, aber das kann nun auch nicht Sinn der Sache sein“ (EG Dortmund).

Jedenfalls lassen sich auf die oben dargestellte Weise im Bedarfsfall und - vordergründig - ohne das Entwicklungsgebot nach § 8 Abs. 2 BauGB zu verletzen, in vielen Raumkontexten des Stadtgebiets kurzfristig Bebauungspläne aufstellen, welche Kerngebiete ausweisen und damit Baurechte für großflächige Einzelhandelsbetriebe realisieren. Daß eine solche Intention aus den in Münster unternommenen Planungsanstrengungen spricht, sollen auch die folgenden Zitate belegen: Danach sind bislang die „in Münster vorhandenen Stadtteil- und Ortsteilzentren (...) zur wohnungsnahen Versorgung (...) im rechtswirksamen FNP durch die Darstellung von gemischten Bauflächen gesichert. Zusätzliche gemischte Bauflächen werden im Entwurf des FNP 2010 in denjenigen Stadt- und Ortsteilen dargestellt, in denen es aufgrund der beabsichtigten Siedlungsentwicklung und der damit verbundenen Bevölkerungsentwicklung erforderlich wird, deren Zentren weiter auszubauen oder ggf. neue Zentren zu schaffen“ (Münster, EB FNP A 1999:82). Quantitativ ausgedrückt, enthält so der Entwurf des neuen Flächennutzungsplans „ca. 58,2 ha neue gemischte Bauflächen, was einen Zuwachs an gemischten Bauflächen von ca. 12,6 % gegenüber den im rechtswirksamen FNP dargestellten gemischten Bauflächen entspricht“ (Münster, EB FNP A 1999:80). Was die siedlungsräumliche Orientierung angeht, so verteilen sich diese ca. 58,2 ha neuer Gemischter Baufläche auf immerhin „ca. 6,8 ha (...) bisher als Freiflächen dargestellte Flächen und ca. 51,4 ha (...) bisher bereits als Siedlungsflächen dargestellten Flächen“ (Münster, EB FNP A 1999:80).

Diese nicht unerhebliche Ausweitung ist im besonderen Maße darauf zurückzuführen, daß in den geplanten Stadterweiterungsgebieten neue Zentren entstehen und insgesamt bestehenden Zentren räumliche Entwicklungsspielräume eröffnet werden sollen. Allerdings kommt in diesen Zahlen auch zum Ausdruck, daß gleichfalls in siedlungsräumlich eher peripherer Lage Gemischte Bauflächen in größerem Umfang vorgesehen sind, dann ca. 12 % des Flächenvolumens der neu hinzukommenden Gemischten Bauflächen nehmen bisherige Freifläche in Anspruch: Auch dies kann als ein Indiz für eine Strategie der nachholenden Einzelhandelsentwicklung, die unter dem zunächst unverdächtigen Deckmantel der Gemischten Bauflächen vorbereitet bzw. verfolgt wird, gewertet werden, die bewußt auch städtebaulich nicht-integrierte Standorte hoher Verkehrsgunst anbieten möchte.

Nicht zuletzt kamen diese Expansionsabsicht sowie die in Münster großzügig vorgenommene Auslegung der städtebaulichen Integration von Standorten auch in dem Versuch zum Ausdruck, mit dem Einkaufszentrum „Preußen-Park“ ein Großvorhaben außerhalb bestehender Zentren zu errichten, welches allerdings im anhängigen Rechtsstreit jüngst endgültig vor dem Bundesverwaltungsgericht gescheitert ist.

Diese expansive und gegenüber dem städtebaulichen Integrationsgebot vergleichsweise undifferenzierte Schlagrichtung gesteht man in Münster teils auch im Entwurf des Erläuterungsberichts zum Flächennutzungsplan selbst ein: „Größere Bauflächen, auf denen sich größere Handels- oder Dienstleistungseinrichtungen befinden oder noch angesiedelt werden können, liegen im Stadtzentrum von Münster, an den großen Hauptverkehrsstraßen (z.B. Weseler Straße, Warendorfer Straße, Albersloher Weg) sowie in Entlastungsstandorten für das Stadtzentrum, wie z.B. im Zentrum-Nord oder am Bröderichweg“ (Münster, EB FNP A 1999:80). Die folgende, im Entwurf des Erläuterungsberichts vorgetragene Überlegung unterstreicht nochmals, daß in Münster keineswegs eine ausschließlich auf die Zentren bzw. städtebaulich integrierte Standortlagen fixierte Einzelhandelsplanung betrieben werden soll:

„Aufgrund des gestiegenen Flächenbedarfes der das Wohnen nicht wesentlich störenden Gewerbebetriebe - insbesondere im Bereich der Einzelhandelsbetriebe - erfolgt im Entwurf des FNP 2010 eine kleinteilige Neuausweisung bzw. -darstellung von gemischten Bauflächen im Siedlungsbestand, in der Regel durch Umwidmung von Wohnbauflächen oder Gemeinbedarfsflächen. Im Bereich des Einzelhandels hat sich der materielle Gewinn am einzelnen Produkt stetig verringert, so daß aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten eine Entwicklung der Einzelhandelsbetriebe in die Fläche eingetreten ist. Der Entwurf des FNP 2010 berücksichtigt diese Entwicklung, von der zu erwarten ist, daß sie auch in Zukunft anhalten wird, und erweitert durch die Darstellung zusätzlicher gemischter Bauflächen an städtebaulich geeigneten und integrierten Standorten, in der Regel in den vorhandenen Stadtteil- und Versorgungszentren innerhalb der im Beiplan „Entwicklungsschwerpunkte für Zentrenfunktionen“ gekennzeichneten Bereiche sowie an bestehenden Versorgungsstandorten an Hauptverkehrsstraßen, die Möglichkeiten zur Ansiedlung weiterer Einzelhandelsangebote zur wohnungsnahen Versorgung der Bevölkerung“ (EB FNP A 1999:81).

So heher die Absicht und so positiv die Ausweitungen der Zentrenbereiche durch Mischbauflächenausweisungen auch angesehen werden muß – die Ansiedlungsmöglichkeiten für großflächige Einzelhandelsvorhaben, die gleichzeitig an den eigens bestimmten „Versorgungsstandorten an Hauptverkehrsstraßen“ eingeräumt werden, stehen dazu teilweise in Widerspruch und konterkarieren die Entwicklungsbemühungen um die bestehenden Zentren von vornherein (vgl. Münster, EB FNP B 1999:186-190). Wie an anderer Stelle bereits kritisch aufgezeigt wurde, ist - zumindest in einem Fall - ausdrücklich durch entsprechende Sondergebietsausweisung die Ansiedlung eines großmaßstäblichen SB-Warenhauses („mit maximal 5.000 qm Vkf“) in städtebaulich nicht-integrierter Lage vorgesehen, was im Hinblick auf die geforderte „Sicherstellung der wohnungsnahen Versorgung“ in den in geringer Entfernung umliegenden Siedlungsteilen nicht als zielführend angesehen werden kann. Die Sortimentsstruktur eines SB-Warenhauses ist unstrittig im wesentlichen als zentrenrelevant anzusehen, und angesichts der beabsichtigten Größe werden intensive Konkurrenzeffekte gegenüber dem nahversorgungsorientierten Einzelhandel, der noch in den umliegenden Stadtteilzentren ansässig ist, wirksam werden. Von diesen Konkurrenzeffekten muß angenommen werden, daß sie von städtebaulicher Relevanz sind, weil sie die umliegenden niederrangigen Zentren in der Struktur ihres Betriebsbesatzes und damit in ihrem Fortbestand an sich gefährden.

Sehr merkwürdig und eine gewisse Skepsis gegenüber den vollführten Planungen gebietend, mutet darüber hinaus an, wenn dann - gleichermaßen die eigene Planungsrationale verlassend - plötzlich „westlich des Sondergebiets (...) eine gewerbliche Baufläche neu dargestellt“ wird, mit der Absicht, daß in „Ergänzung der im Sondergebiet vorgesehenen Einzelhandelsangebote (...) hier eine Fläche gesichert werden (soll), auf der nicht-innenstadtrelevante bzw. nahversorgungsrelevante Sortimente (z.B. Bau- oder Heimwerkermarkt, Gartenmarkt) in einer Größenordnung bis zu ca. 5.000 qm Vkf angeboten werden können“ (Münster, EB FNP B 1999:189). Ohnehin sind nach den Bestimmungen der anzuwendenden BauNVO 1990 weder „Einkaufszentren“ noch „Einzelhandelsbetriebe“ in dem hier vorgesehenen großflächigen Maßstab in Gewerbe- oder Industriegebieten, die aus der dargestellten gewerblichen Baufläche entwickelt werden könnten, zulässig, es sei denn, es gehen von ihnen nicht die in § 11 Abs. 3 BauNVO bezeichneten negativen städtebaulichen Auswirkungen aus (vgl. König/Roeser/Stock, 1999:236 und 261). Davon ist im vorliegenden Fall aber alleine wegen des beabsichtigten großen Verkaufsflächenumfangs der Ansiedlung und des zu erwartenden Verkehrsaufkommens mit hoher Wahrscheinlichkeit auszugehen.

Vor diesen Hintergründen gelangt ein jüngst von der Stadt Münster beauftragtes Einzelhandelsgutachten sogar zu der Erkenntnis, daß die prospektiv von Stadtpolitik und Stadtplanung

anberaumte Ausweitung der örtlichen Einzelhandelsfläche - nach „Angaben der Stadt Münster liegen derzeit bauplanungsrechtlich realisierbare Projektplanungen in einer Größenordnung von ca. 137.000 qm Verkaufsfläche vor“ (Münster, GMA 2000:12) - noch weit über den aus Gutachtersicht zu empfehlenden und verträglichen Entwicklungsrahmen von ca. 55.300 qm („Status-Quo-Variante“) bis ca 93.300 qm („Dynamische Variante“) zusätzlicher Einzelhandelsverkaufsfläche bis zum Jahr 2010 hinausgeht (vgl. Münster GMA, 2000:7 und 12).

Außerdem mußte sich die Münsteraner Stadtplanung bzw. Stadtpolitik im Ergebnis der gutachterlichen Analysen bescheinigen lassen, daß bereits heute „eine enge stadträumlich-funktionale Zuordnung von nahversorgungs- und zentrenrelevanten Magnetbetrieben zu den abgegrenzten Versorgungszentren nur bedingt gegeben ist“ (Münster, GMA 2000:4). Pikanterweise wird auch explizit der Stadtteil Roxel, welcher mit dem oben dargestellten Entwicklungsvorhaben bedacht ist, in diesem Zusammenhang von den Gutachtern angesprochen: Dem dortigen Versorgungszentrum „fehlen stadträumlich-funktional integrierte Magnetbetriebe, die Synergieeffekte für den kleinstrukturierten Fachhandel übernehmen“ (Münster, GMA 2000:4). Diesem Anspruch aber wird die oben zitierte Ansiedlung eines SB-Warenhauses sowie eines Fachmarktzentrums in siedlungsräumlich prekärer Standortlage, die keinesfalls den angesprochenen Fachgeschäften räumlich zugeordnet ist, mit einer Verkaufsfläche von zusammen ca. 10.000 qm aller Erfahrung nach kaum gerecht werden können.

Bereits heute befindet sich<sup>13</sup> nach den empirischen Erhebungen der Gutachter in Münster ein Drittel (95.790 qm) der gesamtstädtischen Verkaufsfläche (286.100 qm) in „dezentralen Agglomerationsstandorten“ und nur knapp ein Fünftel in den vier „größten, städtebaulich integrierten Versorgungszentren“, während die Innenstadt den verbleibenden Rest der Verkaufsflächenausstattung beherbergt (Münster, GMA 2000:3-4).

Unabhängig von dieser Kritik werden aber, um noch einmal auf den Ausgangsgedanken der hier ansonsten vorbildlich geleisteten Verkoppelung der Planungsebenen zurückzukommen, in Münster im zweiten Teil des Flächennutzungsplanentwurfs die vorgenommenen Umwidmungen und Neuausweisung der Bauflächen im einzelnen und unter konkretem Ortsbezug dargestellt und begründet (Münster, EB FNP A 1999:82; EB FNP B 1999).

Hierin ist - im Rahmen der formulierten Kritik - das Zentrensystem implizit. Durch die so vorgenommenen Ausweisungen soll das Zentrensystem bzw. Siedlungsstrukturmodell, das die Stadtplanung für Münster vorzieht, eingelöst werden (vgl. Münster, EB FNP B 1999), und es kommt in der Diskussion der einzelnen Bauflächen und Bauflächenkonglomerate die Vernetzung der vielen verschiedenen Planungsansätze und Konzepte zum Ausdruck. Der in Münster sehr breit und vielfältig angelegte Gesamtplanungsprozeß, der auch die Einzelhandelsplanung integriert, fokussiert sich schlußendlich in den Festsetzungen des Flächennutzungsplans. Damit ist eine günstige Voraussetzung geschaffen, die Planungsziele, die im Funktionalbereich Einzelhandel verfolgt werden, in gebaute Stadtstrukturen umzusetzen.

---

<sup>13</sup> Bei Nichtberücksichtigung der Verkaufsflächenausstattung der sieben kleineren Versorgungszentren, die jeweils zwischen 2.000-10.000 qm Verkaufsfläche aufweisen.