

7.6 Maßnahmen

Nachdem bislang die Ziele von Einzelhandelszentrenkonzepten und die zu ihrer Realisierung verfügbare Instrumente behandelt wurden, gilt im folgenden die Aufmerksamkeit den Maßnahmen, die in den Fallbeispielstädten konkret ergriffen bzw. vorgesehen werden.

7.6.1 Einrichtung von Entwicklungsstandorten für den großflächigen Einzelhandel

Es wurde bislang deutlich, daß einerseits insbesondere der großflächige Einzelhandel die allgemeine Einzelhandelsexpansion bestimmt und andererseits die Städte und Gemeinden häufig durchaus nicht nur bereit sind, großflächige Einzelhandelsbetriebe auch weiterhin zuzulassen, sondern teils aktiv danach trachten, durch eine gezielte Ausweitung des lokalen Einzelhandelsbesatzes, vor allem auch der großformatigen Betriebstypen, eine verbesserte Wettbewerbsposition als Zentrum für ein mehr oder weniger weit ausgreifendes Umland zu erreichen. Vor diesem Hintergrund stellte sich bei der Analyse der ausgewählten Einzelhandelszentrenkonzepte die Frage, inwieweit darin spezielle Entwicklungsbereiche für großflächige Einzelhandelsbetriebe vorgesehen werden und welche Standorträume dafür typischerweise in Anspruch genommen werden sollen.

Im Ergebnis zeigt sich, daß in nur etwas mehr als der Hälfte (14) der untersuchten Planungsansätze solche speziellen Entwicklungsstandorte für den großflächigen Einzelhandel vorgesehen wurden. Doch welche Arten städtischer Raumkompartimente sollen als Entwicklungsstandorte für den großflächigen Einzelhandel herangezogen werden? Hier zeigt sich folgendes Bild:

- Besonders auffällig ist, daß in überhaupt nur vier Fallbeispielen (Freiburg, Köln, Ludwigshafen und Würzburg) eine methodisch-systematische Suche nach Ansiedlungsmöglichkeiten für großflächige Einzelhandelsvorhaben in den bestehenden Zentrenräumen erfolgte, um auf diese Weise Ansiedlungspotentiale zu erschließen, die innerhalb städtebaulich integrierter Standortlagen situiert sind. Gleichzeitig wollen die vier betreffenden Städte damit eine Nutzungsintensivierung ihrer bestehenden Zentren erreichen. In allen anderen Untersuchungsstädten schenkte man den vorhandenen Zentren bei der Suche nach Entwicklungsstandorten für den großflächigen Einzelhandel von vornherein keine Aufmerksamkeit.
- In Freiburg und Köln wird bei der zentrenorientierten Suche allerdings festgestellt, daß die gegebenen Expansionsmöglichkeiten innerhalb der bestehenden Zentren nicht ausreichend sind. Um dennoch Ansiedlungspotentiale für den großflächigen Einzelhandel in städtebaulich integrierten Lagen zu gewinnen, wird eine Suche nach geeigneten „Zentrenergänzungsräumen“ durchgeführt, von denen jedoch als konstitutives Merkmal verlangt wird, daß sie räumlich unmittelbar an bestehende Zentrenbereiche anschließen und insofern städtebaulich integrierte Standortlagen darstellen müssen. Zudem können nur höherrangige Zentren um Zentrenergänzungsräume vergrößert werden. In Köln ist vorgesehen, solche Zentrenergänzungsräume konsequenterweise als Kerngebiete festzusetzen. Somit ist dort jedweder Einzelhandel, d.h. ohne Einschränkungen des Sortiments und der Verkaufsfläche, zulässig.
- Städtebaulich nicht-integrierte Entwicklungsbereiche für großflächige Einzelhandelsbetriebe im Sinne eines systematisch erarbeiteten Konzeptelements werden in 12 der untersuchten Planungsansätze festgesetzt. Hierbei werden sowohl bereits bestehende Standorte und Einzelhandelsagglomerationen zur Weiterentwicklung herangezogen, als auch eine

Festlegung gänzlich neuer Ansiedlungsräume erfolgt. Ob die Orientierung der Entwicklungsbereiche alleine auf vorhandenen Bestand (zwei Fälle), alleine auf ganz neue Standorträume (ein Fall) oder auf beide gleichermaßen erfolgt, ist ebenso Ausdruck der örtlich individuell gewachsenen Raum- und Einzelhandelsstrukturbedingungen wie der verfolgten Ordnungs- und Entwicklungszielsetzungen und daher vom Einzelfall nicht zu abstrahieren. Entscheidender ist die Frage nach der sortimentspezifischen Limitation der Angebote, die in diesen Entwicklungsbereichen als zulässig erachtet werden. Eine solche Limitation des in dieser Standortlage erlaubten Angebots auf nicht-zentrenrelevante Sortimente (nach der jeweils gültigen Sortimentsliste) wird allerdings nur in acht der zwölf Fälle explizit vorgenommen. Um den Einzelhandelszentrenkonzepten instrumentelle Stringenz und Durchsetzungskraft zu verleihen, erscheint aber die Einführung von Sortimentslimitationen für städtebaulich nicht-integrierte Entwicklungsbereiche unabdingbar. Nicht überall wird diese Stringenz jedoch mit den verfügbaren Mitteln hergestellt, denn in nur sechs der betreffenden Fälle war vorgesehen, die nicht-integrierten Entwicklungsbereiche als Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel auszuweisen, um von den dann differenziert vorhandenen Festsetzungsmöglichkeiten Gebrauch machen zu können.

- In zwei Fällen (Kiel und Augsburg) erfolgte das Vorgehen weniger geleitet von abstrakt-konzeptionellen Überlegungen, als in einem eher pragmatisch-projektorientierten Ansatz: Hier orientierte man sich bei der Festlegung der Entwicklungsbereiche für den großflächigen Einzelhandel lediglich an bereits in der Diskussion befindlichen konkreten Einzelprojekten (bzw. an einer entsprechenden Projektliste, die innerhalb des Planungsansatzes aufgeführt wird). Eine Rekursion auf übergeordnete Zielsetzungen erfolgt nicht. Statt dessen ergeben sich die Entwicklungsstandorte und deren planerische Bewertung quasi reaktiv auf geäußerte Investitionsabsichten Privater. Ihre Festlegung erfolgt also ohne, daß mit einem formalisierten, einzelfallunabhängigen Suchverfahren die aus planerischer Sicht am besten geeigneten Standorte innerhalb des in den Blick zu nehmenden gesamten Gemeindegebietes - gleichsam deduktiv - bestimmt worden wären. Es ist nicht auszuschließen, daß auf diese Weise von vornherein auch solche Standorte und Projekte interessensgeleitet von der Planung vereinnahmt werden sollen, deren Entwicklung andernfalls zu Konflikten führen könnte oder gar unmöglich würde.
- In Fall von Frankfurt a.M. erfolgte die Auswahl der Entwicklungsbereiche für den großflächigen Einzelhandel in einer ebensolchen pragmatischen Vorgehensweise. Der Bezug liegt hier jedoch nicht auf einzelnen, bereits weitgehend durchgeplanten Investitionsvorhaben, sondern auf - nach nicht näher erläuterten Kriterien bzw. nur nach „Offensichtlichkeit“ - ausgewählten Flächen bzw. Standortbereichen. Auch hier wird auf ein geordnetes Such- und Bewertungsverfahren verzichtet.

Fallbeispiel Köln: „Zentrenergänzungsräume“:

Für das Bemühen, Entwicklungsstandorte für den großflächigen Einzelhandel nach Möglichkeit zentrenorientiert anzulegen, kann als positives Beispiel exemplarisch das Vorgehen Kölns hervorgehoben werden (vgl. im folgenden Köln, 1997, FKE 1997:11-14): Nach den Absichten des FKE 1997 kommen dafür - es wird insbesondere auf die Ansiedlung von großflächigen Fachmärkten aller Warensortimente verwiesen - „vor allem Reserveflächen und Entwicklungspotentiale innerhalb oder am unmittelbaren Rand der höherrangigen Geschäftszentren gemäß Zentrenkonzeption in Frage“ (Köln, FKE, 1997:11), die in Form von Baulücken, mindergenutzten Grundstücken und innerstädtischen Umstrukturierungs- bzw. Recyclingflächen bestehen und „eine noch vielfältige Flächenreserven für Einzelhandel, auch der

Betriebsform „Fachmarkt“ bieten (FKE 1997:12). Mit dieser zentrenorientierten Standortstrategie verfolgt die Stadt Köln das Ziel, „durch geeignete Flächenangebote in räumlicher Verbindung mit bestehenden Geschäftskonzentrationen positive Synergieeffekte (erhöhte Anziehungskraft, Erschließung und verbessertes Parkplatzangebot, neues Kundenpotential) zu erreichen, die dem gesamten Geschäftszentrum und damit auch dem bereits ansässigen, überwiegend mittelständisch strukturierten Einzelhandel ggf. auch für eigene Investitionen zugute kommen“ (FKE 1997:11). Das oft geäußerte Argument, in den verdichteten Baustrukturen der Innenstadt und der Stadtteilzentren bestünden per se keine Ansiedlungs- und Erweiterungsmöglichkeiten für großflächige Einzelhandelsbetriebe, bewertet man in Köln nach den Ergebnissen einer stadtweiten Bestandsuntersuchung als eher unzutreffend, denn dort sind durch „Nutzungsänderungen, intensivere Ausnutzung von Bautiefen, Ausdehnung der Einzelhandelsnutzung auf Nachbargrundstücke oder Ober- bzw. Untergeschosse, Baulückenschließungen usw. (...), wie in der Vergangenheit, auch künftig Betriebserweiterungen bzw. auch großflächige Ansiedlungen möglich“ (Köln, FKE 1997:12). Unter Verweis auf die bereits in der Vergangenheit realisierten Beispiele des ‚Barthonia-Forums‘ in Köln-Ehrenfeld mit 17.000 qm Verkaufsfläche sowie auf die Erweiterung des ‚Rhein-Centers‘ in Köln-Weiden um 8.000 qm Verkaufsfläche wird davon ausgegangen, daß die bestehenden Flächenpotentiale in den höherrangigen Zentren auch „Neuansiedlungen mit ganz erheblichen Verkaufsflächen“ (Köln, FKE 1997:12) zulassen. Bei der Einbeziehung von Flächen - insbesondere von größeren Gewerbebrachen - in die Dispositionsüberlegungen befreit man sich allerdings von etwaigen Verwendungsschranken, indem man von einer grundsätzlichen Flexibilität des am fraglichen Erweiterungsbereich bestehenden Planungsrechts ausgeht: „Bei etwa auftauchenden planungsrechtlichen Schwierigkeiten werden konstruktive Lösungen gesucht (Beispiele: Pro Markt, Rudolfplatz; Galerie Wiener Platz)“ (Köln, FKE 1997:12), d.h. bei Bedarf werden diese Bereiche überplant und als Kerngebiete ausgewiesen.

Ein besonderes Anliegen des Kölner Vorgehens ist die Bereitstellung zusätzlicher Flächen für den Einzelhandel in der City, wobei hier „die Schaffung von Lagen der Klasse 2a/b unmittelbar angrenzend bzw. parallel zu den 1a/b Lagen insbesondere von Hoher Straße und Schildergasse“ (FKE 1997:12) mit der Motivation im Vordergrund steht, dort typischerweise an nicht-integrierten Standorten ansiedelnden Fachmärkten mit zentrenrelevanten, aber auch mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten eine Standortoption anbieten zu können. Neben der City kommen - auch dort gewünschte - Ansiedlungen von großflächigen Fachmärkten mit mittel- bis langfristigem Bedarf aber nur in „höherrangigen Zentren in Frage. In diesen Zentren läßt sich noch zusätzliche Kaufkraft binden, so daß hier weitere Verkaufsflächen verkraftbar erscheinen“ (Köln, FKE 1997:12). Zentrenergänzungsräume werden in einem „Bezirks(teil)zentrum“, in einem „Mittelbereichszentrum“, in fünf „Bezirkszentren“ und in der „Geschäftscity/Innenstadt“ vorgeschlagen.

Allerdings müssen in den Blick genommene Flächen, die potentiell als zentrenorientierte Ansiedlungsmöglichkeiten für den großflächigen Einzelhandel dienen sollen, in Köln neben dem Lagemerkmale des direkten Angrenzens an bestehende Zentren auch ein Erreichbarkeitskriterium erfüllen, damit sie als Zentrenergänzungsräume zum Gegenstand konkreter Planungen werden: „Als Zentrenergänzungsräume kommen nur gut erschlossene (Straße /ÖPNV) Standorte mit ausreichend Parkplatzpotentialen in Frage, wobei der zusätzliche Pkw-Kundenverkehr nicht zu einer stärkeren Belastung der angrenzenden Wohnstraßen führen darf“ (Köln, FKE 1997:12). Nach diesem - im Konzept nicht genauer quantifizierten - Maßstab werden durch Analyse der gegebenen realen Situation in den Zentren die geeigneten Zentrenergänzungsräume festgestellt und als Erweiterungsstandorte für den großflächigen

Einzelhandel vorgeschlagen. Im Ergebnis werden in 8 Zentren konkrete Zentrenergänzungsräume benannt (vgl. FKE 1997:12). Die Dimensionierung der dort realisierbaren Geschöß- bzw. Einzelhandelsflächen wird aber nicht hier, sondern erst in zu erarbeitenden Detailkonzepten, die darüber hinaus „u.a. das verträgliche Ausmaß baulicher Verdichtung, evtl. Gebäudeabrisse, Nutzungsverlagerungen etc. zu klären haben“ (FKE 1997:13), festgestellt. Jedoch beträgt die mögliche Einzelhandelsverkaufsfläche für neue Fachmarktansiedlungen in den untersuchten Zentrenergänzungsräumen jeweils mindestens 10.000 qm. Nicht zuletzt, weil auch für die Zentrenergänzungsräume eine funktionale Mischung des Einzelhandels mit anderen zentrenverträglichen Nutzungen (z.B. Freizeitangeboten, Dienstleistungen) angestrebt wird, sollen diese „Standorte (...) als MK-Gebiet festgesetzt werden“ (FKE 1997:13) und des weiteren werden zur „Verdeutlichung (...) die Geschäftszentrenbereiche außer in der Zentrenkonzeption auch im Flächennutzungsplan besonders gekennzeichnet“ (FKE, 1997:13).

Andererseits verschließt man sich in Köln aber auch nicht der Tatsache, daß nicht alle Einzelhandelsvorhaben in bestehende Zentren integrierbar sind und dazu - in Abhängigkeit vom angebotenen Sortiment - auch keine Notwendigkeit besteht. Für die Ansiedlung sehr flächengroßer Betriebe mit nicht-zentrenrelevantem Sortiment, das sind im wesentlichen Möbelhäuser und Baumärkte, sieht das Konzept daher Sonderstandortbereiche vor. Von diesen wird verlangt, daß sie „aufgrund ihrer günstigen Lage im überörtlichen Verkehrsnetz einen größeren Einzugsbereich“ (Köln, FKE 1997:13) adressieren können. Die bisher in Köln faktisch und im Planstand bis zum Zeitpunkt der Erarbeitung des Einzelhandelszentrenkonzepts vorhandenen nicht-integrierten Standortbereiche „bieten noch einige begrenzte Flächenreserven für Betriebserweiterungen und/oder Neuansiedlungen von Fachmärkten mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten“, die dort „durch Umstrukturierung, bauliche Verdichtung, Überbauung von Parkplätzen etc.“ mobilisiert werden können (FKE 1997:13). Nach entsprechender Untersuchung aller nicht-integrierten Einzelhandelsstandorte im Stadtgebiet bieten insgesamt aber nur 8 Standortbereiche geeignete Erweiterungsmöglichkeiten, deren zusammengenommenes Potential jedoch als ausreichend angesehen wird: „Angesichts des bereits relativ großen Bestandes nicht integrierter Standorte und der erheblichen Flächenpotentiale in den Geschäftszentren und Zentrenergänzungsräumen“ (FKE 1997:11) sollen in Köln keine weiteren Sonderstandortbereiche mehr ausgewiesen werden.

Fallbeispiel Freiburg:

Auch in Freiburg ist es das Bestreben, den identifizierten Zusatzbedarf an Einzelhandelsverkaufsfläche (35.000 bis 55.000 qm bis zum Jahr 2010) an „den städtebaulich richtig zugeordneten Standorten auszuweisen“ (Freiburg, ZMK 1994:12), d.h. Einzelhandelsneuausweisungen primär - und diejenigen mit zentrenrelevanten Angeboten in jedem Falle - auf die Innenstadt sowie die zentralen Bereiche der Stadtteile zu orientieren. Im Gegensatz zu Köln „mußte jedoch festgestellt werden, daß in diesen Zentren zur Zeit nur sehr wenige Baulücken oder Nachverdichtungsmöglichkeiten bestehen“ (MZK 1994:12). So hat man in Freiburg den Weg verfolgt, bestehende „Baulücken am Rand dieser Zentren“ zu identifizieren und mit diesen „die zentralen Bereiche gezielt zu erweitern, um ausreichende Standortangebote für die zentrenrelevanten Sortimente diskutieren zu können“ (MZK 1994:12). Korrespondierend zu den Zentrenerweiterungen wurden aber auch nicht-integrierte Erweiterungsstandorte für den großflächigen Einzelhandel mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten benannt. Dabei ist die Liste möglicher Standorte, die im Freiburger Einzelhandelszentrenkonzept genannt wird, nicht abschließend (vgl. MZK 1994:23). Vielmehr ist jedweder Standort, an dem Investoren

ein Interesse zeigen, grundsätzlich entwicklungsfähig, wenn Standort und Vorhaben einer Überprüfung nach den Kriterien des Freiburger Märktekonzepts standhalten. Im Sinne einer Positivplanung enthält das Konzept aber sowohl einen Übersichtsplan über Stadtteilzentren, „in denen Einzelhandel mit allen Sortimenten erwünscht ist“ (MZK 1994:22), als auch eine nach Zentrenrelevanz differenzierte Darstellung aller „Standorte, welche sich für die Ansiedlung von Einzelhandel eignen“ (MZK 1994:23). Über die kartographische Darstellung hinaus wird für jeden Standortbereich angegeben, in welchem ungefähren Umfang Einzelhandelsflächenpotential besteht, ob zentren- oder nicht-zentrenrelevante Sortimente zulässig sind und welche Mischung mit anderen Funktionen möglich bzw. erwünscht ist (vgl. MZK 94:17-20).

Ohne daß dabei zwar eine konkrete Flächenausweisung vorgenommen wird, geht man auch in Hamburg grundsätzlich davon aus, daß es gelingt, neue, von den Verbrauchern gewünschte Betriebstypen des Einzelhandels trotz deren typischer großer Flächenbedarfe - genannt werden Verbraucher- und Fachmärkte mit einem Verkaufsflächenumfang bis maximal 3.000 qm - in Übereinstimmung mit den Anforderungen des hamburgischen Systems zentraler Standorte in die Versorgungsschwerpunkte zu integrieren (vgl. Hamburg, Leitlinie, S. 4). „So soll für neue Vertriebsformen auch durch Umstrukturierung und Erweiterung in bestehenden Zentren Raum geschaffen werden, wie es zum Teil im Bezirkszentrum Harburg schon geschehen ist“ (Hamburg, Leitlinien, S. 4). Nach der in Hamburg herrschenden Auffassung kann dabei sogar „in Einzelfällen und unter Würdigung der gesamten städtebaulichen Auswirkungen in Kauf genommen werden, daß Standorte der unteren Hierarchiestufen eine Aufwertung innerhalb des Zentrumsystems erfahren“ (Hamburg, Leitlinien, S. 4).

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß zwar einige Untersuchungsstädte in ihren Einzelhandelsplanungsansätzen auf konzeptioneller Ebene spezielle Entwicklungsbereiche für großflächige Einzelhandelsbetriebe vorbereiten. Dies geschieht aber vorwiegend nicht in Orientierung auf die bestehenden Zentren, sondern es werden städtebaulich nicht-integrierte Ansiedlungsräume für diesen Zweck vorgesehen. Die methodische Vorgehensweise bei der Bestimmung der vorgesehenen Standorträume bleibt jedoch weitestgehend im Dunklen. Vielmehr drängt sich der Verdacht auf, daß in vielen Fällen eine systematische Suche nach geeigneten Flächen und eine methodisch fundierte Auswahlentscheidung von vornherein nicht stattgefunden hat, sondern diese intuitiv und ad hoc, in Einzelfällen auch gestützt auf aktuell bekannte Ansiedlungswünsche, erfolgt ist. Zudem zeigte sich, daß für die in städtebaulich nicht-integrierter Lage zur Entwicklung vorgesehenen Standortbereiche für den großflächigen Einzelhandel nicht in allen Fällen eine Sortimentssteuerung vorgesehen ist. Entsprechend wird in der rechtsförmlichen Umsetzung auch nicht überall die für eine Sortimentssteuerung besonders geeignete Ausweisung von Einzelhandelssondergebieten thematisiert. Dies muß als erheblicher Mangel der betreffenden Planwerke angesehen werden.

7.6.2 Benennung von Bereichen mit einem besonderen Entwicklungsbedarf der Nahversorgung

Da die Aufrechterhaltung einer wohnstandortnahen Versorgung ein immer wieder betontes Motiv für die Kommunen ist (vgl. Kapitel 7.4.7), mit planerischen Mitteln auf die räumliche Einzelhandelsentwicklung einzuwirken, lag die Frage nahe, inwieweit in den Einzelhandels-

zentrenkonzepten entsprechende Aussagen erarbeitet und welche Detailmaßnahmen dazu vorgeschlagen werden. Das Ergebnis der durchgeführten Analyse ist jedoch ernüchternd:

- In gerade einmal sechs Untersuchungsgemeinden (Braunschweig, Erfurt, Karlsruhe, Ludwigshafen, Münster und Würzburg) wurden in einem systematischen, flächendeckenden Vorgehen Aussagen über nahversorgungskritische Bereiche erarbeitet und in dessen Folge Ansiedlungsräume für Nahversorgungsbetriebe spezifiziert. Dabei wurden aber in überhaupt nur drei Fällen (Braunschweig, Erfurt, Leipzig) mikrostandörtlich räumlich konkrete Aussagen getroffen. So kann bei nur ganz wenigen Fallbeispielen davon gesprochen werden, daß die Nahversorgung Gegenstand ernsthafter konzeptioneller Planungsüberlegungen gewesen ist. Dies steht im auffälligen Widerspruch zu einer der zentralen, vielfach reklamierten Zielsetzung der kommunalen Einzelhandelsplanung.
- In zwei weiteren Fällen (Augsburg, Dortmund) wurden für ausgewählte Standortbereiche, über deren verfahrensmäßige Bestimmung die Planungsansätze keine Auskunft gaben, Ansiedlungsempfehlungen für bestimmte Nahversorgungsangebote ausgesprochen.
- In Augsburg wurden darüber hinaus Ansiedlungsempfehlungen für konkrete Bauvorhaben von Nahversorgungsanbietern abgegeben, welche aber alleine aus den Investitionsabsichten abgeleitet wurden, die zum Zeitpunkt der Erstellung des Planungsansatzes bekannt waren. Wie im zuvor genannten Fall entspricht auch dies nicht einer notwendigen konzeptionellen Behandlung des Nahversorgungsproblems, sondern es kommt einem spontan-reaktiven Vorgehen gleich, bei welchem a priori die Prüfung der etwaigen Vorteilhaftigkeit anderer Handlungsoptionen unterbleibt und das Möglichkeitsspektrum unnötig beschnitten wird.

So bleibt festzuhalten, daß bei den untersuchten Einzelhandelszentrenkonzepten nur in Ausnahmefällen eine systematische, auf operationalisierte Kriterien und genau abgegrenzte Bezugsräume gestützte Analyse des Gemeindegebietes auf nahversorgungskritische Bereiche hin erfolgt (vgl. Kapitel 7.4.7). Entsprechend unbefriedigend fällt die Analyse der zielplanerischen Aussagen und Maßnahmenvorschläge aus: Kaum ein Planungsansatz trifft konkrete Aussagen über notwendige und wünschenswerte Ansiedlungen von Nahversorgungsbetrieben. Dies hätte eine relativ genaue räumliche Festlegung des einzunehmenden Standortes oder jedenfalls eines bestimmten Ansiedlungsraumes sowie eine qualitative Konkretisierung des Nahversorgungsangebots, welches zur Verbesserung bestehender Mißstände als geeignet erachtet wird, zu beinhalten.

Hierzu läßt sich als allgemeine Handlungsleitlinie lediglich festhalten, daß die räumliche Verteilung der Nahversorgungszentren sich sinnfällig aus Überlegungen ergeben sollte, welche die bestehende Siedlungs- und Bevölkerungsverteilung, die angestrebte Größe der Einzugsbereiche, d.h. die für zumutbar gehaltene Beschaffungsdistanz für die privaten Haushalte, und den kritischen Bevölkerungsmantel, der für den Betrieb eines modernen, wettbewerbsfähigen Nahversorgungsgeschäfts in Alleinlage oder in Standortgemeinschaft in einem Ladenzentrum zwingend notwendig ist, betreffen. Was die räumliche Erstreckung des Einzugsbereichs anbelangt, so ist dies für die Nahversorgung auch heute noch generell „mit der Vorstellung verknüpft, daß in ihm die vom Fußgänger bequem zu bewältigende Entfernung den Maßstab setzt“ (Breitling, 1968:43). Nach Breitling (1968:43) sind Nahversorgungszentren noch „bequem“ für den Fußgänger zu erreichen, wenn die Entfernung nicht größer ist, als in 7,5 Gehminuten zurückgelegt werden kann, was unter Berücksichtigung unvermeidbarer Umwege einer Luftliniendistanz von etwa 500 m entspricht. Dies deckt sich

mit den Werten, die als zumutbare Fußgängerentfernung für Bus- und Straßenbahnhaltestellen („Nahverkehrseinheit“) diskutiert werden (vgl. Breitling, 1968:43). Begreift man diesen 500-Meter-Luftlinienradius als Einzugsbereichsgrenze eines Nahversorgungsanbieters, so lassen sich unter Berücksichtigung des zum wirtschaftlichen Betriebs notwendigen Jahresmindestumsatzes des Betriebs, seines Anteils am Gruppenumsatz sowie des Kaufkraftniveaus der ansässigen Bevölkerung Rückschlüsse auf die notwendige Siedlungsdichte ziehen, ab welcher eine Tragfähigkeit vorliegt. Nur wenn im entsprechenden Einzugsgebiet (von ca. 80 ha) eine ausreichende Zahl von Einwohnern ansässig ist, und zudem der unterstellte Marktanteil in dem Gebiet erreicht wird, kann sich ein Betrieb der betreffenden Art dauerhaft erfolgreich ansiedeln. Breitling (1968:43) hat die Wechselwirkungen zwischen Einwohnerzahl, Bevölkerungsdichte und Gebietsgröße mit Hilfe von Kurven gleichen Bevölkerungsmantels (im zweidimensionalen Raum, der durch die Entfernung vom Angebotsstandort und von der Bevölkerungsdichte aufgespannt wird) prägnant dargestellt. Ist ein Ladenzentrum oder ein einzelner Nahversorgungsbetrieb unter gegebenen bzw. prognostizierten Markt- und Nachfragebedingungen sowie fixierten betriebswirtschaftlichen Mindest Erwartungen nur mit einem Bevölkerungsmantel von wenigstens 10.000 Einwohnern im 500-Meter-Umkreis tragfähig, so ist dafür eine Besiedlungsdichte von 125 EW/ha notwendig. Bei einer Besiedlungsdichte von 250 EW/ha wäre die nötige Einwohnerzahl bereits im Umkreis von ca. 360 m erreicht. Möchte oder muß man den Nachfragern eine größere Entfernung zumuten, weil andernfalls realistisch mit keiner Ansiedlung eines Marktes zu rechnen ist, so kann der notwendige Bevölkerungsmantel auch bei einer entsprechend geringeren Einwohnerdichte erreicht werden, z.B. bei 50 EW/ha in einem Radius von 800 m um den Angebotsstandort.

Entscheidend für die planerische Aussage ist die jeweilige örtliche Situation und die Frage, ob in der betreffenden Stadt ein absoluter oder ein relativer Nahversorgungsanspruch vertreten werden soll. Während im ersten Fall im gesamten Gemeindegebiet in Qualität und Beschaffungsaufwand objektiv gleichwertige Nahversorgungsbedingungen für alle privaten Haushalte bestehen müßten, wäre im zweiten Fall die Spezifik der Bedarfsträgerstruktur in unterschiedlichen Siedlungseinheiten - etwa in peripheren Einfamilienhausgebieten jüngerer Baudatums oder in gründerzeitlichen, hochverdichteten Wohnvierteln mit überalterter Bevölkerung am Innenstadtrand - ausschlaggebend. Eine dergestalt differenzierte und von den (Auto-) Mobilitätschancen determinierte Nahversorgungsbedürftigkeit für einzelne (und, so die These, segregiert in weitgehend homogenen Vierteln wohnende) Bevölkerungsteile aufdecken zu wollen, würde allerdings erhebliche Anforderungen an die empirische (multikriterielle) Stadtanalyse stellen (vgl. dazu auch Kapitel 7.6.5.2.5).

Fallbeispiel Leipzig:

Als positives Beispiel kann der Umgang der Stadt Leipzig mit dem Nahversorgungsproblem angeführt werden: Die Sicherung bzw. der Aufbau von wohnstandortorientierten Nahversorgungsstrukturen wurde bei der Aufstellung des STEP Zentren (vgl. im folgenden Leipzig, STEP Zentren) von vornherein mitbedacht, strategisch behandelt und in die zu entwickelnde Zielplanung eingestellt. Insofern wurde die Nahversorgung sowohl auf analytischer Ebene, als auch in der konzeptionellen Entwicklungsaussage - dies sogar mit deutlichen Rückwirkungen auf das zukünftig maßgebliche Zentrensystem - berücksichtigt. Im Ergebnis der Bewertung einer genauen Analyse der in Leipzig bestehenden Versorgungsverhältnisse sollen zur „Stärkung der Versorgungsqualität, insbesondere im kurz- und mittelfristigen Bedarfsbereich, (...) einige Nahversorgungszentren zu Stadtteilzentren entwickelt, sowie D-Zentren neu errichtet werden“ (STEP Zentren, S. 1). Für drei Teilräume wird die Entwicklung von

Stadtteilzentren angestrebt, während sich fünf neue Nahversorgungszentren etablieren sollen. Diesem Entwicklungsziel liegt die zuvor durch empirische Untersuchungen erfolgte Identifikation von acht „Versorgungsräumen“, die unter einzelhandelsstrukturellen Gesichtspunkten abzugrenzen waren, zugrunde. Es besteht dabei der Anspruch, innerhalb dieser Versorgungsräume alle auftretenden Bedarfe der Bevölkerung (mit Ausnahme des spezialisierten aperiodischen Bedarfs, welcher der City vorbehalten bleibt) abdecken zu können. Die Versorgungsräume stellen homogene funktionale Einheiten dar, die durch „Gemeinsamkeiten bzw. Ergänzungen in der Branchenstruktur geprägt“ (STEP Zentren, S. 16) werden. Insbesondere aber ist innerhalb „ihrer Grenzen die Nahversorgung möglichst lückenlos sicherzustellen, um auch den weniger mobilen Bevölkerungsgruppen ein Angebot zumindest in der Grundversorgung zu sichern“ (Leipzig, BzS 2000:26). Dies macht gerade die angesprochene Ergänzung des Zentrensystems erforderlich.

Um die angestrebte Nahversorgungsstruktur tatsächlich herstellen zu können, werden für alle Zentren, die von der Planung vorgesehen werden, detaillierte Bestandserhebungen, Bewertungen und Ableitungen von Entwicklungszielen geleistet. Die Darstellung der als geeignet erachteten Maßnahmen zur Erreichung der Entwicklungsziele erfolgt durch sog. „Zentrenpässe“, welche für jedes einzelne Zentrum ausgestellt werden. Sie berücksichtigen jeweils die Aussagebereiche „Einzelhandelsbesatz“, „Städtebau“, „kommerzielle Komplementärnutzungen“, „öffentliche Einrichtungen“ und „Verkehr“ und verfolgen ein querschnittsorientiertes Vorgehen. Die Maßnahmenempfehlungen erreichen dabei eine sehr detaillierte Aussagenschärfe und sind als die individuelle, ortskonkrete Umsetzung von Zielen und Ansprüchen zu verstehen, die auf konzeptioneller Ebene aufgestellt wurden. Diese allgemein-abstrakten Anforderungsmaßstäbe und Beurteilungskriterien für die intendierte Zentrenausstattung werden in einem „Zielkatalog für Stadtteil- und Nahversorgungszentren“ in der Übersicht postuliert. Der Katalog ist als Ausdruck einer konzeptionellen Problembehandlung Bestandteil des STEP und wird hier als Tabelle 7-30 wiedergegeben. Grundlage seiner Erarbeitung waren verschiedene empirische Erhebungen. „Aus den Ergebnissen der Befragung und den Leitbildern der Stadtentwicklungsplanung wurde ein zukünftiges Anforderungsprofil an die Stadtteilzentren formuliert. Es orientiert sich zum einen an der jeweiligen Kategorie der Stadtteil- bzw. Nahversorgungszentren, zum anderen an der Struktur des dazugehörigen Einzugsbereichs“ (STEP Zentren, S. 12). Nahversorgungszentren (D-Zentren) versorgen nach dieser Vorstellung eine Bevölkerungsmantel von bis zu ca. 10.000 Personen als Nahbereich vor allem mit Waren des kurzfristigen Bedarfs, wobei im Lebensmittelsortiment eine breite Auswahl gewährleistet sein soll. Als Kundenmagnet eines Nahversorgungszentrums dient ein Supermarkt, während insgesamt eine Angebotsagglomeration aus 5-10 weiteren Betrieben mit Nahversorgungssortiment oder Fachhandelsgeschäften anzustreben ist. Der größte Betrieb soll dabei über eine Verkaufsfläche bis zu 1.000 qm verfügen, die übrigen jedoch darunter bleiben. Neben einer guten Erreichbarkeit für den nicht-motorisierten Verkehr durch Fuß- und Radwege, sorgt ein ÖPNV-Haltepunkt für eine gute Anbindung im Nahverkehr. Durch Parkflächen sollen jedoch auch für den Kfz-Verkehr gute Besuchsvoraussetzungen geschaffen werden.

Vor dem Hintergrund dieser allgemeinen Anforderungen werden die Zentrenpässe dann mit den konkreten Planungs- und Maßnahmenaussagen für die einzelnen Zentren ausgearbeitet.

Tabelle 7-30: Zielkatalog für Stadtzentrum sowie Stadtteil- und Nahversorgungszentren in Leipzig

	A-Zentrum (Stadtzentrum)	B-Zentrum (Stadtteilzentrum)	C-Zentrum (Stadtteilzentrum)	D-Zentrum (Nahversorgungszentrum)
1. Einzugsbereich	<ul style="list-style-type: none"> • Gesamtstädtisch • Überörtlich • Ca. 1 Mio. EW 	<ul style="list-style-type: none"> • Teilstädtisch • Z.T. überörtlich • Ca. 50.000 – 100.000 EW 	<ul style="list-style-type: none"> • Stadtteil / Stadtbezirk • Ca. 20.000 – 50.000 EW 	<ul style="list-style-type: none"> • Wohnumfeld / Nahbereich • Bis ca. 10.000 EW
2. Branchenmix	<ul style="list-style-type: none"> • Alle Bedarfsbereiche 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle Bedarfsbereiche 	<ul style="list-style-type: none"> • Schwerpunkt kurz- und mittelfristiger Bedarf 	<ul style="list-style-type: none"> • Schwerpunkt kurzfristiger Bedarf
3. Sortimente	<ul style="list-style-type: none"> • Breit und tief 	<ul style="list-style-type: none"> • Breit und teilweise tief 	<ul style="list-style-type: none"> • Breit bei Lebensmitteln und in mehreren Non-Food-Segmenten 	<ul style="list-style-type: none"> • Breit bei Lebensmitteln
4. Betriebsgrößenmix	<ul style="list-style-type: none"> • 2–3 Betr. > 10.000 qm • 300–500 sonst. Betr. 	<ul style="list-style-type: none"> • 5–10 Betr. > 1.000 qm • Ca. 80–100 sonst. Betr. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1–2 Betr. > 1.000 qm • Ca. 20 sonst. Betr. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Betr. bis 1.000 qm • Ca. 5–10 sonst. Betr.
5. Kundenmagneten	<ul style="list-style-type: none"> • In allen Branchen 	<ul style="list-style-type: none"> • In mehreren Branchen 	<ul style="list-style-type: none"> • Strukturprägende Betriebe meist im Food-Sektor 	<ul style="list-style-type: none"> • Supermarkt
6. Betriebstypenmix	<ul style="list-style-type: none"> • Kaufhäuser • Textilvervollsortimenter • Spez. Fachhandel 	<ul style="list-style-type: none"> • Evtl. Kaufhäuser • Textilvervollsortimenter • SB-Warenhaus • Fachmärkte • Fachhandel 	<ul style="list-style-type: none"> • Supermarkt • Textilfachmarkt oder kleinere Fachmärkte • Fachhandel • Lebensmittelhandwerk 	<ul style="list-style-type: none"> • Supermarkt • Lebensmittelhandwerk • Fachhandel
7. Preissegment	<ul style="list-style-type: none"> • Mittleres bis gehobenes Niveau in allen Branchen 	<ul style="list-style-type: none"> • Gehobenes Niveau in ausgewählten Branchen • Mittleres Niveau in allen Branchen 	<ul style="list-style-type: none"> • Unteres bis mittleres Niveau 	<ul style="list-style-type: none"> • Unteres bis mittleres Niveau
8. Veranstaltungen / Animation	<ul style="list-style-type: none"> • Überregionale Events • Großveranstaltungen • Zielgruppenveranstaltungen • Musik-/Theaterfestivals • Kinderbetreuung 	<ul style="list-style-type: none"> • Stadtteilveranstaltungen • Stadtteilwettbewerbe • Verkaufspräsentationen • Lokalkunst • Kinderanimation 	<ul style="list-style-type: none"> • Stadtteilveranstaltungen • Stadtteil- u. Flohmärkte • Familienfeste • Kinderanimation 	<ul style="list-style-type: none"> • Außenverkauf • Kinderanimation
9. Orientierung	<ul style="list-style-type: none"> • Orientierungstafeln • Broschüren 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientierungstafeln • Branchenführer 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientierungstafeln 	<ul style="list-style-type: none"> • Firmierung (Außenwerbung der Betriebe)
10. Komplementärnutzungen	Dienstleistungen: <ul style="list-style-type: none"> • Öffentliche Verwaltung • Post • Finanzdienstleister (incl. Banken) • Konsumorient. Dienstl. • Freie Berufe • Ärzte 	Dienstleistungen: <ul style="list-style-type: none"> • Außenstellen der öff. Verwaltung • Poststellen • Bankfilialen • Konsumorient. Dienstl. • Freie Berufe • Ärzte 	Dienstleistungen: <ul style="list-style-type: none"> • Außenstellen der öff. Verw. Oder Bürgerbüro • Poststelle • Bankfiliale(n) • Freie Berufe • Ärzte • Ladenhandwerk 	Dienstleistungen: <ul style="list-style-type: none"> • Postagentur • Bankfiliale o. Cash Point • Ärzte • Ladenhandwerk
	Gastronomie: <ul style="list-style-type: none"> • Restaurants • Kommunikations- und Trendgastronomie • Bistro/Cafés/Bar 	Gastronomie: <ul style="list-style-type: none"> • Restaurants • Bistro/Cafés/Bar • Fast-Food 	Gastronomie: <ul style="list-style-type: none"> • Restaurants • Fast-Food 	Gastronomie: <ul style="list-style-type: none"> • Restaurants • Fast-Food
	Freizeit: <ul style="list-style-type: none"> • Veranstaltungsräume / -plätze • Theater, Oper, Konzertsaal • Großkinos • Entertainment Center • Priv. Kultur- und Freizeitanbieter (incl. Diskotheken) • Stadtbibliothek 	Freizeit: <ul style="list-style-type: none"> • Sport/Fitness/Wellness • Stadtbibliothek • Diskotheken • Kulturelle Angebote 	Freizeit: <ul style="list-style-type: none"> • Fitness/Wellness • Stadtbibliothek • Kulturelle Angebote (auch Programmkinos) 	Freizeit: <ul style="list-style-type: none"> • Fitness/Wellness • Z.T. Stadtbibliothek
11. Verkehr	<ul style="list-style-type: none"> • S-Bahn, zentraler ÖPNV-Knoten • Fußgängerzone • Fahrradkonzept • Verkehrsber. Bereiche • Wirtschaftsverkehrskonzept • Hilfsdienste für Ältere und Behinderte • Barrierefreiheit, barrierefreie Wege 	<ul style="list-style-type: none"> • Straßenbahnhaltepunkt • Fußgängerzone/Mall • Fußgänger-, Fahrradkonzept • Parkierungsflächen • Hilfsdienste für Ältere und Behinderte • Barrierefreiheit, barrierefreie Wege 	<ul style="list-style-type: none"> • Straßenbahnhaltepunkt • Fußwegeanbindung • Fußgänger-, Fahrradkonzept • Parkierungsflächen • Barrierefreiheit, barrierefreie Wege 	<ul style="list-style-type: none"> • ÖPNV- Haltepunkt • Fußwegeanbindung, Fußgänger-, Fahrradkonzept • Parkierungsflächen • Barrierefreiheit, barrierefreie Wege

Quelle: Leipzig, BzS 2000:19.

Beispielgebend sollen hier mit Tabelle 7-31 die für die Entwicklung des Stadtteilzentrums „Lindenauer Markt“ vorgesehenen Handlungsschritte und Maßnahmen in Auswahl wiedergegeben werden (vgl. im folgenden Leipzig, STEP Zentren 2000): Ausgehend von dem Befund einer relativ niedrigen, kleinbetrieblich strukturierten Verkaufsflächenausstattung von etwa 2.000 qm, die bei einem Defizit im Lebensmittelangebot (13 % der vor Ort befindlichen Verkaufsfläche) zwar alle anderen Hauptwarengruppen abdeckt, aber nur eine geringe

Marktdurchdringung erreicht, soll der Standortbereich Lindenauer Markt mit seinen zum damaligen Zeitpunkt ca. 40 Betrieben durch gezielte Geschäftsansiedlungen und städtebauliche Umgestaltungsmaßnahmen zu einem Stadtteilzentrum (C-Zentrum mit hier ca. 15.600 Personen als Bevölkerungsmantel) für den Versorgungsraum Leipzig-Altwest fortentwickelt werden.

Als bereits vorhandene Potentiale sollen insbesondere die Wochenmarktfunktion, der Angebotsmix aus Dienstleistungs-, Gastronomiebetrieben, Kulturbetrieben und Arztpraxen sowie die Erweiterungsmöglichkeiten, die in Form vorhandener Baulücken bestehen, mit geeigneten Maßnahmen in den Entwicklungsprozeß einbezogen werden. Vor allem soll - dies wurde als wichtigstes Entwicklungshemmnis identifiziert - eine Neuordnung der Verkehrssituation erfolgen, um insbesondere der Entstehung großzügiger Verkehrs- und Aufenthaltsräume zu dienen, die mit einer entsprechenden Qualitätssteigerung für Fußgänger verbunden sind.

Tabelle 7-31: Auszug aus dem Zentrenpass für das C-Zentrum „Lindenauer Markt“ in Leipzig

Einzelhandelsausstattung in qm Vkf		Komplementärnutzungen
Nahrungs- und Genußmittel	275	Dienstleistungen: 3 Bankfilialen, Reisebüro, 4 Versicherungsbüros, 3 Rechtsanwälte, Notar, Lohnsteuerhilfe, Immobilienmakler, Werbeagentur, Fahrschule, Allgemeinmediziner, 2 Zahnärzte, 5 Fachärzte, Heilpraktiker, Diabetes-Zentrum, Nagelstudio; Gastronomie: 2 Schnellimbisse, 2 Bäckerei-Stehcafés, 2 Schankwirtschaften, Eis-café, Café, italienisches Speiserestaurant; Freizeit: Theaterhaus am Lindenauer Markt e.V., Videothek;
Gesundheit, Körperpflege	585	
Blumen, Pflanzen, zool. Bedarf	130	
Bücher, PBS, Spielwaren	180	
Bekleidung, Schuhe, Sport	250	
Elektrowaren	100	
Hausrat, Einrichtung, Möbel	270	
Sonstiger Einzelhandel	260	
Einzelhandel gesamt	2.050	
Empfehlungen zur Aufwertung des C-Zentrums Lindenauer Markt		
Branchenmix	Lebensmittel, Friseur, Buchhandlung/Zeitschriften, Oberbekleidung gemischt, Herrenbekleidung, Anti-quitäten/Kunst, Haus-, Tisch-, Bettwäsche, Foto	
Komplementärnutzungen	Allgemeinmediziner, Bistro, Steuerberater, Fitneß-Studio, Wellness	
Städtebau	<ul style="list-style-type: none">• Abriß Marktbaracke, Errichtung gastronomischer Pavillon• Einrichtung öffentlicher Toiletten• Einfassung der Wertstoffcontainer am Markt• Austausch Beleuchtungsanlage, mit historisierenden Beleuchtungskörpern• Kommunikationsorientierte Gestaltung und Anordnung der Sitzmöblierung• Erweiterung Kinderspielplatz in der Passage• Erweiterung Wochenmarktpläche• Beseitigung Verbuschung in Grünanlagen, Schaffung einer Sicht- und Wegeverbindung von beiden Seiten des Marktes• Aufstellung weiterer Müllbehälter, Imagekampagne „Sauberes Lindenau“• Überbauung bzw. städtebauliche Ordnung Baulücken / Brachflächen auf der Marktnord- und Marktsüdseite• Funktionalräumliche Verknüpfung des Marktes mit der Odermannstraße	
Absatzpolitik	<ul style="list-style-type: none">• Definition Leitbild für den Geschäftsbereich, werbetechnische Umsetzung des Leitbildes (Logo), Stärkung <i>corporate identity</i>• Branchenführer auf der Straßenbahnhaltestelle• Werbung mit historisierenden Geschäftsbildern• Kennzeichnung Geschäftseingangsbereiche (Teppiche, Blumenampeln etc.)• Bewegliche Elemente in der Schaufenstergestaltung, Warenanordnung nach verkaufspsychologi-schen Kriterien	
Verkehr	<ul style="list-style-type: none">• Erarbeitung Parkraumkonzept• Neuregelung Wirtschaftsverkehr• Verbreiterung Fußgängerbereich auf Marktnordseite (Ermöglichung Außenverkauf, Aufstellung Kinderanimationsgeräte)• Anlage zentraler Fahrradabstellplatz	
Sonstiges	<ul style="list-style-type: none">• Kommunikationsgastronomie in der Passage• Berollbarkeit der Geschäfte	

Quelle: Leipzig, BzS 2000.

Die endgültige Konkretion und Realisierung von Maßnahmen nach den konzeptionellen Vorgaben erfolgt jedoch - auf der Basis der Zentrenpässe - erst in einem Planungsprozeß, der

auf Zentrenebene, d.h. vor Ort und unter aktiver Beteiligung der dort maßgeblichen Akteure und Öffentlichkeit, anzustrengen ist. Dieser Planungsprozeß zielt letztlich auf die Erarbeitung eines lokalen Zentrenentwicklungsprogrammes ab. Erst in diesem Schritt werden dann quantitative Aussagen über spezifische Einzelhandelsansiedlungen erarbeitet.

Auch das Vorgehen in Karlsruhe, das dem Leipziger Beispiel ganz ähnlich ist, erreicht auf der konzeptionellen Ebene kein quantifizierendes Aussagenniveau. Für ein B-Zentrum, sechs D-Zentren sowie für acht neue Nahversorgungsgruppen, die „bisher durch städtebauliche Mängel und Angebotslücken“ gekennzeichnet waren, werden zur „Zentrenplanung“ (vgl. Karlsruhe, VEZM, S. 65) Handlungsschritte benannt, „um bestehende oder zu erwartende Angebotsdefizite zu decken, die Stadtteilbindung zu erhöhen und gegen die Konkurrenz nicht-integrierter Einrichtungen bestehen zu können“ (Karlsruhe, VEZM, S. 65). Das auch in diesem Fall zum Teil noch weiter ausfüllungsbedürftige Konkretionsniveau kann exemplarisch an den Aussagen für das D-Zentrum Hagsfeld vorgeführt werden, für das folgende Planungsabsichten bestehen: „Erweiterung in nördlicher Richtung zur Mitversorgung der geplanten Neubaugebiete ‚Nord‘, ‚Auf der Güb‘ und ‚Geroldsäcker‘; Verdichtung der bisher lückenhaften Geschäftslage, Verbesserung des Lebensmittelangebots, Ansiedlung eines zweiten Lebensmittelmarktes im Norden“ (Karlsruhe, VEZM, S. 65).

In Leipzig wie in Karlsruhe werden daher - im Gegensatz zu den meisten anderen der untersuchten Planungsansätzen, die nicht einmal diesen Schritt unternahmen - die zu adressierenden Handlungsfelder sehr genau vorbestimmt ohne aber ein quantitatives Anspruchsprofil oder absolute Zielgrößen zu formulieren. Die Festlegung der einzelnen zu ergreifenden Maßnahmen bleibt zum Teil auch an dieser Stelle noch offen und erfolgt erst auf einer nachgeordneten Ebene.

Problem des Maßstabssprungs der Nahversorgungsbetriebe

In Zusammenhang mit der planerischen Behandlung des Nahversorgungsproblems tritt vor dem Hintergrund des unterdessen in die Großflächigkeit führenden Maßstabssprungs (vgl. Kapitel 4.1.1 und 4.3.3) der Einzelhandelsbetriebstypen, welche die Nahversorgung hauptsächlich tragen (Supermärkte, Lebensmittel- und Drogeriediscounter), die Frage auf, welcher Umgang mit der Besetzung von Streulagen, zentren- bzw. wohnsiedlungsfernen Standorten oder Standorten innerhalb von Zentren niedrigster Hierarchiestufe durch solche Betriebe erfolgen soll. Hier kann der Planungsansatz der Stadt Braunschweig eine beispielhafte Antwort geben, denn dort sind „künftig folgende Entwicklungsleitlinien zu beachten:

- In den örtlichen Versorgungsbereichen (...) sind alle ‚kleineren‘ Einzelhandelseinrichtungen zulässig, insbesondere solche, die der Nahversorgung des jeweiligen Stadtteils bzw. Stadtquartiers mit Gütern des täglichen Bedarfs dienen.
- Alle außerhalb der örtlichen Versorgungsbereiche liegenden Läden genießen Bestandschutz und können sich im gesetzlich zulässigen Rahmen erweitern.
- Außerhalb der örtlichen Versorgungsbereiche sollen an neuen Einzelhandelseinrichtungen in der Regel nur noch Kioske genehmigt werden.
- In Gewerbegebieten sollen ‚kleinere‘ Einzelhandelseinrichtungen, die der wohnungsnahen Versorgung des Siedlungsbereiches dienen, sogenannte ‚Betriebe der Erstversorgung der Bevölkerung mit Gütern des täglichen Bedarfs‘ (insbesondere der Branchen Lebensmittel, Drogeriewaren, Textilien, Schuh- und Lederwaren) generell nicht mehr genehmigt werden“ (Braunschweig, ZKE, S. 24).

Gleichzeitig ist durch Grundsatzbeschluß festgefügt, daß großflächige Einzelhandelsbetriebe mit mehr als 1.200 qm Verkaufsfläche generell „in Misch-, Gewerbe- oder Industriegebieten (...) nicht mehr genehmigungsfähig“ sind (Braunschweig, ZKE, S. 23).

Mit diesem Bündel von Selbstbindungen bzw. Planungsgrundsätzen ist die Stringenz der angestrebten Zentrenorientierung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung herzustellen, denn großflächige Formate von Nahversorgungsbetrieben können keine davon außerhalb liegenden Standorte mehr einnehmen. Als Ausnahmeregelung ist denkbar, daß ein nahversorgungsgerechter großflächiger Einzelhandelsbetrieb im Einzelfall außerhalb der vorgesehenen Zentrenbereiche bzw. Versorgungsräume angesiedelt werden kann, wenn nachgewiesen wird, daß er die intendierte Zentrenstruktur nicht schädigt und er zugleich der Nahversorgung eines darauf orientierten Siedlungsbereiches dient, der andernfalls unterversorgt bleiben würde.

In Dortmund soll den geänderten betriebswirtschaftlichen Tragfähigkeitszwängen von Nahversorgungsanbietern in besonderer Weise Rechnung getragen werden: Um auch zukünftig die „Sicherung und Stärkung der Nahversorgung durch einzelne Lebensmittelgeschäfte in den Wohngebieten als Ergänzung der Einkaufsmöglichkeiten in den Stadtbezirks- und Ortsteilzentren“ (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 1999:16) zu erreichen, wird als Maßnahme explizit davon abgesehen, eine pauschale Begrenzung der Verkaufsfläche von nahversorgungstragenden Einzelhandelsbetrieben mit Standorten in Wohnsiedlungsbereichen auf 700 qm Verkaufsfläche vorzunehmen - bewußt entzieht man sich hier den Vorgaben des nordrhein-westfälischen Einzelhandelserlasses: In Dortmund kann demnach die „Verkaufsfläche eines Supermarktes in Wohngebieten (...) im Einzelfall über der Obergrenze von 700 qm liegen. Besonders dann, wenn die Erweiterung eines bestehenden, für die Nahversorgung wichtigen Betriebs aus wirtschaftlichen Gründen notwendig wird und andernfalls der Standort aufgegeben werden müßte. Diese Notwendigkeit ist vielfach aufgrund allgemein wachsender Betriebsgrößen und wachsender Ansprüche der Kunden an Warenauswahl und Präsentation begründet. Dabei sollten im Einzelfall die Verkaufsflächen bis zu 1500 qm betragen dürfen“ (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 1999:16). Des weiteren steht einer Ansiedlung einzelner Lebensmittelgeschäfte in dezentralen Standorten, d.h. außerhalb der Zentrenräume, nichts entgegen, solange sie mit ihren Einzugsbereichen „keine deutlichen Überschneidungen mit dem Naheinzugsbereich eines Stadtbezirks- oder Ortsteilzentrums aufweisen. (...) Jedes Vorhaben bedarf im Einzelfall einer Prüfung“ (Dortmund, Ratsvorlage, Aug. 1999, S. 16) und es darf sich mit seiner Realisierung insbesondere auch kein Einzelhandelsschwerpunkt mit mehreren Fachgeschäften an diesem Standort entwickeln, der in Konkurrenz zu den gewachsenen Einkaufsbereichen tritt. In Gewerbegebieten dürfen grundsätzlich keine Einzelhandelsbetriebe mehr errichtet werden.

Demgegenüber geht man in Ludwigshafen einen anderen Weg, denn dort werden auch den großmaßstäblichen Betriebsformen des Lebensmittelhandels bzw. der Nahversorgung¹ ausdrücklich Ansiedlungsmöglichkeiten in Gewerbegebieten eröffnet: Solche Betriebe könnten in Ludwigshafen „auch in einem stadtteilnahen, gut erreichbaren Gewerbegebiet angesiedelt werden (...). Hier war in der Vergangenheit die Haltung der Stadt eher restriktiv, mit dem städtebaulichen Ziel, die Stadtteilzentren in ihrer Funktionalität zu sichern“ (hier und im folgenden Ludwigshafen, EH-Konzeption, S. 5). Diese Position wird nun aber aufgegeben:

¹ Explizit ist in der Quelle alleine vom Betriebstyp des „Discounters“ die Rede, aber dem Sinngehalt nach sind ganz offensichtlich auch Supermärkte und andere Nahversorgungsbetriebe gemeint.

„Wenn eine Ansiedlung eines Discounters im Stadtteilzentrum nicht möglich ist“, so schließt dies seine Ansiedlung an anderer Stelle, auch außerhalb der Zentren, jetzt nicht mehr aus. Immerhin möchten man in einem solchen Fall „auf eine gute (sic!) Zuordnung zum Stadtteil und zu Schwerpunkten der Wohnbebauung (...) achten“ und sich bemühen, „die Erreichbarkeit der Supermärkte zu Fuß, mit dem Fahrrad, mit dem Pkw und dem ÖPNV aus den versorgten Stadtteilen sicherzustellen“ (EH-Konzeption, S. 5). Wenigstens müssen aber, so die Zweifel am eigenen Vorgehen, „bei der oben skizzierten liberaleren Ansiedlungspolitik die Auswirkungen im konkreten Einzelfall bewertet werden“ (EH-Konzeption, S. 5).

Zu diesem Vorgehen ist kritisch anzumerken, daß es zum einen an einer Operationalisierung fehlt, in welcher Situation davon ausgegangen werden soll, daß eine Ansiedlung im Zentrum nicht möglich ist, und zum anderen großflächige Einzelhandelsbetriebe im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO - eine atypische Fallgestaltung ist alleine deshalb unwahrscheinlich, weil Lebensmittel und andere typischerweise der Nahversorgung zuzurechnende Sortimente als zentrenrelevant anzusehen sind - in Gewerbegebieten grundsätzlich unzulässig sind (vgl. Kapitel 6.8.2).

7.6.3 Ausweisung spezifischer Schutzgebiete im Sinne von „Vorbehalts-“ oder „Vorranggebieten“

Angesichts der in den untersuchten Planungsansätzen sehr differenziert geäußerten Zielsetzungen, die teilweise das Ergreifen von Maßnahmen für oder gegen die Ansiedlung bestimmter einzelner Betriebstypen und Sortimente oder für oder gegen die Einzelhandelsnutzung genau beschriebener Raumkompartimente vorsehen (vgl. Kapitel 7.4), wäre es naheliegend, daß mit den Einzelhandelszentrenkonzepten spezifische Schutzgebiete im Sinne von Vorbehaltsgebieten² oder Vorranggebieten³ für bestimmte Nutzungen oder bestimmte Projekte bzw. Betriebe ausgewiesen würden. Damit könnte eine Protektion ausgewählten Bestandes oder die Prävention bzw. die Förderung der Ansiedlung bestimmter Betriebe bereits im Vorfeld der rechtsförmlichen Planung in bestimmten Gebieten verfolgt werden.

Die Untersuchung der gewählten Fallbeispiele brachte jedoch hervor, daß in nur einer Stadt - und dies auch nur ansatzweise - ein solches Konstrukt Verwendung findet: In Leipzig ist im Hinblick auf die beabsichtigte Stärkung der Innenstadt die „Erweiterung von oberzentralen Funktionen über den Promenadenring hinaus (...) im Prognosezeitraum des Stadtentwicklungsplans restriktiv zu handhaben“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 19), worunter auch großflächige Einzelhandelsvorhaben mit Sortimenten, die zentrenrelevant und dem mittel- und langfristigen Bedarf zuzurechnen sind, fallen. Entsprechende Einrichtungen sind ausschließlich im räumlich so umschriebenen Innenstadtbereich gewünscht und genießen dort Ansiedlungsvorrang. Mithin besteht außerhalb des Promenadenrings ein Ansiedlungsvorbehalt für andere als die oberzentralen Funktionen.

Nur für einen einzigen anderen Sachbereich ließen sich darüber hinaus Aussagen feststellen, die im Sinne des Gedankens eines Vorbehalts- bzw. Vorranggebietes interpretiert werden können. In 11 Fallbeispielen werden auf konzeptioneller Ebene ausdrücklich Anstrengungen

² Der in Frage stehenden raumbedeutsamen Nutzung wird in der Konkurrenz mit anderen Nutzungen bei der Handlungsabwägung ein besonderes Gewicht zugebilligt.

³ Eine andere als die vorgesehene Nutzung oder Funktion ist ausgeschlossen.

vorgesehen, Industrie- und Gewerbegebiete vor weiteren Einzelhandelsansiedlungen zu schützen, während sich dort sämtliche anderen Gewerbe- bzw. Industriebetriebe im Rahmen der vorhandenen Festsetzungen weiterhin ansiedeln können (vgl. Kapitel 6.8.3.6 und 6.8.3.7). In der Konkretisierung auf der rechtsförmlichen Handlungsebene der Bauleitplanung zieht dies die entsprechende Immunisierung aller Gewerbe- und Industriegebiete gegen unerwünschte Einzelhandelsansiedlungen nach sich, welche die Änderung aller betreffenden Bebauungspläne erfordert. Der flächendeckende Ausschluß von bestimmten Arten oder von jedweden Einzelhandelsbetrieben aus Industrie- und Gewerbegebieten durch besondere Festsetzungen kommt der Wirkung eines Vorranggebietes für andere ausgewählte gewerbliche Nutzungen gegenüber der Einzelhandelsnutzung gleich.

Für den jenseits der baurechtlichen Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten liegenden Handlungskreis - etwa bezüglich des Einsatzes von Anreiz- und Gestaltungsmitteln - konnte in keinem einzigen Fallbeispiel die Ausweisung von Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten als Bezugsraumkategorien für oder gegen den Einsatz entsprechender Instrumente und Maßnahmen festgestellt werden. Denkbar wäre hier z.B. die Fixierung von Fördermitteln, die ggf. von der örtlichen Wirtschaftsförderungsgesellschaft oder ähnlichen berufenen Institutionen für die Existenzgründung im Einzelhandel beizutragen wären, auf bestimmte Förderräume, etwa die abgegrenzten Zentren. Gleiches wäre etwa auch für die Vermietung in kommunalem Eigentum befindlicher Geschäftsräume zu Vorzugspreisen vorstellbar.

7.6.4 Maßnahmen zur Stärkung der City

Die Entwicklungsperspektive der Innenstädte ist ein gegenwärtig besonders intensiv diskutiertes Problemfeld mit einem starken Einzelhandelsbezug. Gerade der Innenstadteinzelhandel soll im Selbstverständnis vieler Städte die zentralörtliche Bedeutung sowie ihre Wettbewerbsposition in der regionalen Konkurrenz um Besucher und Kaufkraft begründen und sichern (vgl. Kapitel 7.4.9). Von daher war es geboten, die Planungsansätze auch daraufhin zu untersuchen, ob und welche besonderen Maßnahmen darin zur „Stärkung der City“ vorgesehen werden. Entgegen der Erwartung stellten die Einzelhandelszentrenkonzepte auf diesen Punkt nur wenig konkret und in geringem Umfang ab. In lediglich sechs Fällen fanden sich nennenswerte Hinweise auf entsprechende Maßnahmen. Im einzelnen verfolgt man die Stärkung der jeweiligen City durch folgende Bestimmungen und Maßnahmen:

- Räumliche Erweiterung des Haupteinkaufsbereichs, um dadurch Entwicklungsflächen für den Einzelhandel zu schaffen (Bremen, Köln, Witten, Würzburg);
- Ausschließliche Zulassung der Ansiedlung von Angeboten und Einrichtungen mit „oberzentralem Charakter“ nur innerhalb der City (Leipzig);
- Generelle Fixierung der Expansion der Einzelhandelsverkaufsflächen auf den Standort City, d.h. Verräumlichung der ggf. bestehenden Flächenzusatzbedarfe ausschließlich dort (Erfurt). Auch die Nebenzentren, und seien sie auch höherer Ordnung, sind von weiteren Einzelhandelsansiedlungen ausgenommen;
- Verpflichtende Bindung der Expansion der Einzelhandelsverkaufsflächen mit innenstadt-relevanten Sortimenten an den Standort City (Erfurt). Als Variationsmöglichkeit kann sich dies einschränkend auch auf die Expansion entsprechender Verkaufsflächen beziehen, soweit sie alleine von großflächigen Anbietern erzeugt wird (Hildesheim). In beiden Fällen sind im Sinne des Regelungsinhaltes die Nebenzentren ausgenommen.

In einigen Städten ist die Festlegung von Zielen und Maßnahmen speziell zur Entwicklung der Innenstadt aber von vornherein Gegenstand eigenständiger und querschnittsorientierter Planungsansätze, die über eine rein einzelhandelsfachliche Betrachtung hinausgehen. So existiert etwa in Bremen ein „Innenstadtkonzept“ und in Dortmund ein „City-Konzept“⁴, während in Rostock die gesamte Innenstadt als förmliches Sanierungsgebiet ausgewiesen wird. In diesen werden dezidiert kleinräumige Maßnahmenkataloge unter starker Betonung städtebaulicher Aspekte ausgearbeitet, wobei teils bereits ganz handlungskonkret einzelne Projekte bzw. Vorhaben benannt werden. Flächenquantitäten und Angebotsqualitäten des Einzelhandels werden dort allerdings nicht detailliert thematisiert. Maßnahmen zur Stärkung der City - als höchstrangiges Zentrum der jeweiligen Stadt - werden ferner in einigen Fallbeispielen mit Hilfe von „Zentrenpässen“ dargestellt. Die in Kapitel 7.6.8 diskutierten konkret-unmittelbaren Maßnahmen vor Ort zur Entwicklung der Zentren kommen insofern grundsätzlich auch zur Stärkung der City in Frage.

7.6.5 Festsetzung einer räumlichen Einzelhandelszentrenstruktur

Kernelement eines Einzelhandelszentrenkonzepts ist die Festlegung eines einzelhandelsspezifischen räumlichen Ordnungs- und Entwicklungsmodells (vgl. Abbildung 6-2), welches die Zentren und Einzelhandelsstandorte innerhalb der Stadt festlegt, in denen sich die zukünftige Entwicklung vollziehen soll. Unter einer Kategorienbildung der Zentren und Standortbereiche, die aufgabenspezifisch vorzunehmen ist und eine trennscharfe Verortung einzuschließen hat, entspricht dies der Verräumlichung der Ziele und Aussagen des Einzelhandelszentrenkonzepts. Erst auf der Basis eines solchen räumlichen Ordnungs- und Entwicklungsmodells ist es z.B. möglich, eine sortimentsabhängige Einzelhandelssteuerung nach dem Maßstab der siedlungsräumlichen Integrationsstufe des Standorts durchzuführen. Insofern handelt es sich bei seiner Erarbeitung innerhalb des Einzelhandelszentrenkonzepts um eine Maßnahme zur Vorbereitung des Einsatzes von Instrumenten. Dem Ordnungs- und Entwicklungsmodell kommt daher auch selbst Instrumentencharakter zu, denn mit ihm wird die räumliche Anspruchsgrundlage für unterschiedliche Konditionalprogramme geschaffen: In Raumkompartimenten spezifischer Struktur und/oder Entwicklungszielsetzung sind nur bestimmte Einzelhandelsvorhaben zulässig. So ist es etwa in Bochum das „Ziel des räumlichen Ordnungskonzeptes, die Eigenständigkeit der Stadtteile zu stärken“ und daher wird es zum „grundlegenden Bestandteil jeder Stadtteilplanung“ (Bochum, Konzept, S. 24): Das Konzept ist Vorgabe für die räumliche Struktur der Gesamtstadt und der Stadtteile selbst. Es regelt die generelle Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen, die zur Funktion der Stadtteile und ihrer Zentren als erforderlich erachtet werden und „es ermöglicht die Ableitung von Maßnahmen in allen Bereichen, die für die räumliche Entwicklung der Stadtteile von Bedeutung sind“ (Bochum, Konzept, S. 24). Hier stellvertretend angeführt für die planungspraktische Verwendung eines räumlichen Ordnungs- und Entwicklungsmodells in vielen anderen Städten, werden diesem Konzept in Bochum folgende Aussagen zu Stadtteilplanungen entnommen oder davon abgeleitet (vgl. Bochum, Konzept, S. 24):

- Zielvorstellungen zur Siedlungsstruktur;

⁴ Mit den Inhalten: Nutzungsleitbild, Erschließung, Stadt-/Baustruktur, städtebaulich-architektonische Gestalt, Grün- und Freiraumplanung, Baumaßnahmen und Projekte (Vorstellung von Einzelvorhaben und Flächenprojekten (Revitalisierungsbereiche)); weitere Einzelkonzepte für die gesamte City sollen zu den Bereichen „Werbeanlagen“, „Inszenierung durch Licht“, „Wasser und Kunst“ sowie „Möblierung und Spielgelegenheiten“ erarbeitet werden (vgl. Stadt Dortmund 2000, City-Konzept).

- Zentrenstruktur (Größe, Bedeutung, Lage der Versorgungszentren);
- Funktionale Einstufung der Stadtteile und Zentren innerhalb des Stadtgebietes;
- Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen;
- Grundlage der Stadtbildbewertung;
- Grundlage für Wohnbau-, Gewerbe- und Freiflächenplanung;
- Standortbewertungen;
- Gebietsauswahl für Stadterneuerung und Wohnumfeldverbesserung;
- Umbau / Rückbau von Straßen und Auswahl von Verkehrsberuhigungsgebieten;
- Grundlagen zum Ausbau des ÖPNV.

Aus den angegebenen Verwendungszwecken wird auch noch einmal der Instrumentencharakter deutlich. Ob die Festsetzung einer räumlichen Einzelhandelszentrenstruktur, wie in Bochum, Gegenstand eines umfassenden allgemeinen Siedlungsstrukturmodells ist, oder ob sie eigenständig (mit entsprechenden Rückkopplungen zu anderen fachlichen oder überfachlichen räumlichen Planungen) erarbeitet wird, ergibt sich aus der Grundanlage des Planungsansatzes (vgl. Kapitel 7.2.4). Unabhängig von der fachlichen Zuordnung und von der Genese des Planungsansatzes ist es für die Realisation des hier wie dort gleichen Ziels einer verbesserten räumlichen und in der Regel zentrenorientierten Steuerung der Einzelhandelsentwicklung aber unabdingbar, über ein Modell der angestrebten räumlichen Zentren- bzw. Einzelhandelszentrenstruktur zu verfügen (vgl. Abbildung 6-2). Inwieweit und in welcher Art und Weise dies in den Untersuchungsstädten der Fall war, wird nachfolgend gezeigt.

7.6.5.1 *Reproduktion tradierter planerischer Zentrenausweisung oder Aktualisierung der planerischen Zentrensysteme?*

Wie bereits gesagt, tritt bei der Erarbeitung eines Einzelhandelszentrenkonzepts die Frage auf, in welcher Art und Weise seine Verräumlichung erfolgen soll: Die Mehrzahl der Kommunen kann mittlerweile entweder auf bereits vorhandene allgemeine Siedlungsstrukturmodelle für das gesamte Gemeindegebiet zurückgreifen, die im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung entstanden sind, oder auf originär einzelhandelspezifisch entstandene Ordnungs- und Entwicklungsmodelle. In beiden Fällen liegt eine räumliche Festlegung von Zentren und Standortbereichen vor. Für die Inkorporierung dieser Ordnungs- und Entwicklungsmodelle in ein Einzelhandelszentrenkonzept ist aber entscheidend, von welcher Aktualität, d.h. von welcher Anpassungsnotwendigkeit sie sind.

Demgegenüber verfügen allerdings auch einige wenige Städte über noch gar keine derartigen planerischen Zentrenmodelle, so daß sie im Falle des Entschlusses zur Aufstellung eines Einzelhandelszentrenkonzepts ein solches erstmalig aufstellen müssen. Insbesondere für Kommunen in den Neuen Bundesländern kann das der Fall sein (vgl. Kapitel 5.5). In der vorliegenden Untersuchung konnte dies jedoch für keine Beispielstadt festgestellt werden.

Ist bereits ein Zentrensystem vorhanden, so stellt sich neben der Frage nach seiner Aktualität auch die Frage nach seinem empirischen Gehalt bzw. nach seiner Entstehungsgeschichte. Hier ist zu unterscheiden zwischen solchen Zentrensystemen, die einst im Sinne normativer Setzungen (als Entwicklungsleitbilder, die im Zielhorizont abgefaßt sind) sowie teils unter relativer Vernachlässigung empirischer Fakten der gegebenen Siedlungsstruktur geschaffen wurden (vgl. Kapitel 5.6) einerseits, und andererseits solchen, deren räumlicher Zentrenverteilung und Zentrenhierarchie eine Abstraktion der tatsächlich vorgefundenen Realität zugrunde liegt, die faktenbasiert ist und entsprechend auf empirischen Erhebungen beruht.

Hier steht der grundsätzlich zu bewältigende Zielkonflikt für die Planungspraxis im Hintergrund, einerseits eine hohe Erreichbarkeit der Gemeinbedarfsflächen bzw. der privaten und öffentlichen Versorgungseinrichtungen zu gewährleisten, andererseits aber eine ökonomisch günstige bzw. mindestens notwendige Größenordnung der Einrichtungen zu realisieren bzw. zu ermöglichen (vgl. Breitling, 1968:41-42).

Es muß davon ausgegangen werden, daß eine reine Reproduktion tradierter Zentrensysteme in Einzelhandelszentrenkonzepten für die Einlösung ihrer Zielvorstellungen unzulänglich ist: Zum einen unterliegt die räumliche Planung grundsätzlich der Notwendigkeit, ihre Ziele, Inhalte und Instrumente in gewissen Zeitabständen einer kritischen Revision zu unterziehen. Zum anderen fanden zum Teil die Zentrensysteme der „ersten Generation“ trotz ihrer jahrzehntelangen nominellen Gültigkeit als stadtplanerisches Oberziel der örtlichen Raumentwicklung nie eine tiefergehende Entsprechung in der gebauten Realität und verblieben somit weitgehend planerische Fiktionen. Vielmehr ist es unbedingt erforderlich, daß das Zentrensystem, das als Kernelement eines Einzelhandelszentrenkonzepts zu spezifizieren ist, sowohl im Hinblick auf bauliche Siedlungsstrukturen als auch im Hinblick auf die räumliche Verteilungssituation des Betriebsbesatzes auf aktuellen Bestandsfakten beruht. Ohne diese Kenntnisse kann es nicht als räumliches Ordnungs- und Entwicklungsmodell im Sinne der verfolgten Zielsetzungen dienen.

Steht die Planungsverwaltung also vor der Entscheidung, ein ggf. bereits vorhandenes Zentrensystem in ein Einzelhandelszentrenkonzept zu übernehmen, so ist dafür die Frage maßgeblich, welche Veränderung der Realität seit dessen Inkraftsetzung eingetreten sind: Inwiefern stimmen die planerischen Sein-Sollens-Aussagen vergangener Tage mit den zwischenzeitlich eingetretenen räumlichen Entwicklungstatsachen überein? Handelt es sich um ein erst in jüngster Vergangenheit erarbeitetes, auf empirische Fakten gestütztes Zentrensystem, so ist ein Auseinanderfallen von Realität und Planinhalt eher unwahrscheinlich und die Weiterverwendung des Zentrensystems naheliegend. Verhält sich dies jedoch anders, so ist das Zentrensystem anzupassen: Dies umfaßt sowohl die Aufgabe einer deskriptiven Bestandserfassung (vgl. Kapitel 8.2.1) als auch die kritische Überprüfung von Planungsaussagen, die sich ggf. auf einen in Zukunft liegenden, als erstrebenswert angesehenen Entwicklungshorizont des Zentrensystems beziehen (normatives Zentrensystem). Über diese Notwendigkeit war man sich beispielsweise in Mülheim / Ruhr ganz klar, hier waren insgesamt „sowohl grundlegend die Systematik der Zentreneinteilung (A, B, C, D, E-Zentren) zu überarbeiten, als auch die Fachmarktstandorte in ein solches Konzept einzubinden. Darüber hinaus war auch die Frage zu klären, wie sich die Zentrentypen A, B, C, D, E definieren und ab welcher Größenordnung (z.B. der Verkaufsfläche) sie als solches ausgewiesen werden können“ (Mülheim, EHK, S. 24-25).

Vor dem aufgezeigten Hintergrund war es unter den analysierten Fallbeispielstädten auch am häufigsten der Fall (11 Städte: Bochum, Bremen, Cottbus, Hamburg, Karlsruhe, Leipzig, Ludwigshafen, Mülheim / Ruhr, Münster, Witten), daß das für das Einzelhandelszentrenkonzept benötigte Zentrensystem durch Rückgriff auf oder unter Berücksichtigung eines bereits vorhandene Zentrensystems erarbeitet wurde. So wurden die vorhandenen Zentrensysteme durch Modifikationen in verschiedenen Sinnrichtungen an die aktuelle Realität angepaßt. Daher war die Mehrzahl der untersuchten Planungsansätze (14 Stück: Augsburg, Bochum, Cottbus, Dortmund, Freiburg, Hagen, Köln, Leipzig, Ludwigshafen, Magdeburg, Mülheim / Ruhr, Münster, Witten, Würzburg) auch mit der Durchführung empirischer Erhebun-

gen zur räumlichen Verteilung des örtlichen Einzelhandelsbesatzes verknüpft. Die Modifikationen des neuen gegenüber dem bislang vorhandenen Zentrensystems bestanden darin, daß die Zahl der Zentren erhöht (Leipzig, Ludwigshafen, Münster, Witten) oder reduziert (Hamburg, Mülheim / Ruhr) wurde, daß eine Höherstufung (Karlsruhe) oder eine gleichzeitige Höher- und Herabstufung (Mülheim / Ruhr) von Zentren vorgenommen wurde, oder daß das Zentrensystem um eine Hierarchiestufe erweitert wurde (Leipzig).

Dies entspricht den Feststellungen der Untersuchung von Brake/Karsten/Schünemann (vgl. 1998:19) zur Zentrenplanung in 12 großstädtischen Agglomerationen. In deren Analyse zeigte sich im Ergebnis, daß bei der „Aktualisierung von Zentrenkonzepten (...) zwei Spielarten von Veränderungen festzustellen“ sind: Zum einen wurde in „einigen Städten (...) die Gesamtzahl der ausgewiesenen Zentren reduziert. In diesen Städten wird davon ausgegangen, daß nur eine Konzentration der Zentrenentwicklung auf weniger Zentren die Leistungsfähigkeit der verbleibenden Zentren sicherstellen kann“ (Brake/Karsten/Schünemann, 1998:19). Zum anderen ließ sich in Einzelfällen die Einführung einer neuen Zentrenkategorie feststellen, die der (gezielten) Entwicklung „zentrenverträglicher innerstädtischer Agglomerationen Rechnung trägt“ (Brake/Karsten/Schünemann, 1998:19 und 21). Zum dritten benennen wieder andere Städte solche Agglomerationen zwar ebenfalls gesondert, dabei wollen sie diese jedoch nicht als eigenständige Zentren oder als Sondertypen von Zentren verstehen, sondern sie stellen sie in der jeweiligen Zentrensystematik als Kategorie eigener Art neben die „Zentren“. Dem entspricht die Beobachtung der eigenen Untersuchung, daß in den Fallbeispielstädten vorhandene oder geplante Entwicklungsbereiche für den großflächigen nicht-zentrenrelevanten Einzelhandel uneinheitlich einmal als „Zentren“ und einmal gerade nicht als Zentren behandelt werden (vgl. Kapitel 7.5.6 und unten).

Folgende Gründe für eine notwendige Modifikation bereits vorhandener Zentrensysteme als Kernelement von Planungsansätzen zur räumlichen Einzelhandelssteuerung ließen sich bei der Plananalyse der Fallbeispielstädte feststellen:

- Durch vorgesehene großmaßstäbliche Stadterweiterungsvorhaben entsteht der Bedarf nach neuen Versorgungskernen. Beispielsweise ist in Münster im Rahmen einer Siedlungspolitik, die auf das „Einfangen“ der Wohnsuburbanisierungsbewegung innerhalb der eigenen Stadtgrenzen ausgerichtet ist, die Neuanlage ganzer Stadtteile vorgesehen (der neue Flächennutzungsplan ist dimensioniert auf die Neuanlage von 23.000 Wohnungen unter einer Flächenneuanspruchnahme von 300 ha), wobei dies die Errichtung von alleine fünf neuen „Versorgungszentren Stadtteilmitte“ erfordert (vgl. Münster, KG 1997:14).
- Durch Nichtübereinstimmung der tatsächlichen Raumentwicklungsprozesse mit den Entwicklungen, die zu einem vergangenen Zeitpunkt erwartet und den einstigen Planentwürfen zugrunde gelegt wurden, kommt es zu einem Auseinanderklaffen der heutigen Realität und ihrer Abbildung in den unverändert gültigen Planwerken, die - jedenfalls nominell - Verbindlichkeit beanspruchen.

So hatte sich zum Beispiel in Karlsruhe auch der vormalige Flächennutzungsplan bereits eines zentralörtlich-hierarchischen Siedlungsstrukturkonzepts bedient; von diesem hatte sich aber die Realentwicklung teilweise weit entfernt, so daß das alte Zentrensystem dergestalt angepaßt worden ist, daß 10 Zentren, die im FNP 1985 noch als „C1-“ bzw. „C2-Zentren“ dargestellt waren, im neuen FNP-Entwurf zu „D-Zentren“ (7 Stück) oder noch weiter herabgestuft wurden, „weil sie (...) nicht die Standortkriterien eines Zentrums erfüllen“ (Karlsruhe, VEZM, S. 62). Ebenso bedurfte in Mülheim / Ruhr das „Zentrenkonzept (...) einer gründlichen Überarbeitung (...), denn das bislang gültige Zentrenkonzept

berücksichtigte Entwicklungen an neuen Einzelhandelsstandorten noch nicht, und es war in dieser Struktur unübersichtlich. Insgesamt war sowohl grundlegend die Systematik der Zentren-einteilung (A, B, C, D, E-Zentren) zu überarbeiten, als auch die Fachmarktstandorte in ein solches Konzept einzubinden“ waren (Mülheim, EHK, S. 24-25). Auch in Bremen haben nach dortiger Einschätzung des bislang gültigen Zentrensystems zwischenzeitlich

„Veränderungen innerhalb der Zentren (...) heute zum Teil Realitäten geschaffen, die dieser Systematik nicht mehr entsprechen. Insbesondere durch Umverteilungsprozesse im Einzelhandel und den damit verbundenen Kaufkraftabflüssen können einige Nebenzentren ihren Status als pulsierende Stadtteilzentren nicht mehr halten. Auch entsprechen einige Ortsteilzentren aufgrund des geringen und unausgewogenen Geschäftsbesatzes heute nicht mehr den an sie gestellten Anforderungen. Zum Teil bestehen auch Konkurrenzen zwischen den verschiedenen Zentren, so daß aus Gründen stadtplanerischer und volkswirtschaftlicher Rationalität eine neue Zentrenhierarchie entwickelt werden muß. Darin sind die Standorte oder Agglomerationen der inzwischen entstandenen großflächigen Einzelhandelseinrichtungen einzubeziehen“ (Bremen, SEK, S. 61).

Kritisch wäre hier freilich darauf hinzuweisen, daß die Bremer Baugenehmigungspraxis der Vergangenheit die im Zitat fast erstaunt festgestellte Entwicklung offensichtlich erst ermöglicht hat. Während in Bremen das „alte Zentrenkonzept von 1980 (...) neben der Innenstadt und dem Mittelzentrum Vegesack noch ein Netz von 17 Stadtteilzentren und 32 Ortsteilzentren“ vorsah, zeigt sich das neue Zentrenkonzept stark modifiziert und trägt der Tatsache Rechnung, daß die genannten Entwicklungen „das räumlich-funktionale Gefüge der Stadt seit den achtziger Jahren stark verändert“ haben (Bremen, SEK-Beschluß, S. 72).

- Damit ist die Frage nach dem Umgang mit städtebaulich nicht-integrierten Agglomerationen des großflächigen Einzelhandels angesprochen. Da sich solche Agglomerationen im Verlauf der vergangenen 30 Jahre vielerorts herausgebildet haben, sind sie in Einzelhandelszentrenkonzepten zu berücksichtigen. In welcher Art und Weise sie innerhalb der Zentrensystematik bzw. Zentrenhierarchie zu behandeln sind, dazu werden von den Beispielkommunen unterschiedliche Wege beschritten. Während sie von einem Teil als „Zentren“ verstanden werden, bleiben sie - jedenfalls innerhalb der Zentrensystematik - in anderen Beispielkommunen entweder gänzlich unberücksichtigt oder treten nominell nur als die nicht-integrierten Ordnungs- und/oder Entwicklungsbereiche des großflächigen Einzelhandels in Erscheinung, die sie tatsächlich sind. Ob und wie weit eine solche Agglomeration in Status Quo und Zielperspektive im städtebaulichen Sinn als „Zentrum“ begriffen werden kann, hängt davon ab, welche Sortimente dort verkauft werden dürfen. Insofern kann die Einordnung von städtebaulich nicht-integrierten Einzelhandelsagglomerationen in Abhängigkeit von der individuell gegebenen Situation erfolgen:
 - Handelt es sich ausschließlich um nicht-zentrenrelevante Sortimente, so fehlt - in der instrumentellen Logik der Sortimentsqualifizierung - von vornherein die Eignung der betreffenden großflächigen Geschäfte zur Zentrenbildung im städtebaulichen Sinne, wenngleich ihre Fähigkeit zur Agglomerationsbildung davon unberührt bleibt. So erfolgt etwa im Freiburger Beispiel (vgl. Freiburg, MZK 1994) die Erarbeitung des Zentrensystems in Orientierung an dem bereits bestehenden Zentrensystem, wobei dieses jedoch um Standortbereiche für den großflächigen Einzelhandel mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten ergänzt wird. Dieser darf teilweise auch nicht-integrierte Standorte einnehmen, die in einem „Positivkatalog“ wünschenswerter Entwicklungsflächen aufgelistet werden. Diese Entwicklungsräume nehmen aber nicht den Status von Zentren ein.

- Handelt es sich aufgrund von Steuerungsdefiziten der Vergangenheit hingegen um zentrenrelevante Sortimente und sind darüber hinaus ggf. auch bereits komplementäre Dienstleistungsanbieter und/oder ergänzende Freizeitfunktionen in der Agglomeration vorhanden, so kann - um hier aus der Not des nicht-integrierten Standorts eine Tugend zu machen - der betreffende Standortbereich auch als Zentrum in das neue Siedlungsstrukturmodell aufgenommen werden (Beispiel Ludwigshafen), auf das sich künftige Wohnsiedlungsentwicklungen mit ihren Versorgungsbedürfnissen beziehen sollen.
- Eine Überarbeitungs- und Anpassungsnotwendigkeit ggf. schon vorhandener planerischer Zentrensysteme kann sich auch daraus ergeben, daß Eingemeindungen stattgefunden haben, wie dies etwa im Fallbeispiel Leipzig (neben anderen Gründen) zutraf. Dies birgt nicht nur die Aufgabe, das Zentrensystem und die dem zugrunde liegende Zentrenhierarchie der Stadt auf neu dazukommende städtebaulich integrierte Zentren abzustimmen, sondern es müssen auch die Agglomerationen nicht-integrierter großflächiger Einzelhandelsbetriebe bzw. Einkaufs- und Fachmarktzentren, die häufig im vormaligen unmittelbaren Stadtumland entstanden sind, eingebunden werden.
- Zuletzt kann sich eine Anpassungsnotwendigkeit auch daraus ergeben, daß ein früheres Zentrensystem nicht auf der Grundlage von empirischen Erhebungen und operationalisierten typologisierenden Einordnungskriterien, sondern schlicht durch eine nicht-explizierbare, ganzheitlich-subjektive Bewertung der Siedlungsteile - im Vertrauen auf die planerische Intuition und Erfahrung des betrauten Mitarbeiters oder Mitarbeiterstabs der städtischen Planungsverwaltung - erarbeitet wurde. Der Grund für eine solche Vorgehensweise kann etwa darin liegen, daß der Bedarf an schnell verfügbaren (dann möglicherweise suboptimalen) Entscheidungsgrundlagen drängender war, als die Möglichkeit vorhanden war, die für eine exakte Lösung notwendigen empirischen Daten zu erzeugen, weil dazu in der Regel zeitaufwändige (und teure) Primärerhebungen durchgeführt werden müssen. Diese Problemkonstellation lag in vielen Städten der Neuen Bundesländer in den ersten Nachwendejahren vor. So war es auch im Fallbeispiel Leipzig, wo neben den schon genannten Eingemeindungen als weiterer Grund für die Aufstellung eines neuen Zentrensystems festzuhalten war, daß das erste „Stadtteilzentrenkonzept“ von 1993 „weitgehend deduktiv erarbeitet“ wurde und „eine realistische Untersetzung von Planungsabsichten durch die Abschätzung des in den Zentren entstehenden, marktfähigen und marktverträglichen Bedarfs (...) nicht möglich“ war (Leipzig, STEP Zentren, S. 4). Um dieses Defizit zu beheben, wurde die Aufstellung eines auf empirischen Erhebungen fußenden „Stadtentwicklungsplans Zentren“ beschlossen. Der Vergleich der Stadtteilzentren und Nahversorgungslagen im Status Quo der Bestandserhebung des „Stadtentwicklungsplans Zentren“ 1999 mit der ad hoc vorgenommenen Zentrenbestimmung des Stadtteilzentrenkonzepts 1993 „zeigt z.T. erhebliche Abweichungen (...), insbesondere im Stadtbezirk Alt-west und dem Bereich östlich der City“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 13), so daß diese dann an die aktuellen Verhältnisse anzupassen waren. Unter anderem mündete dies in der Festsetzung eines neuen Zentrensystems. Danach sollen nun in Abweichung zu dem vormals gültigen Konzept zur „Stärkung der Versorgungsqualität (...) einige Nahversorgungszentren zu Stadtteilzentren entwickelt, sowie D-Zentren neu errichtet werden“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 1), wobei eine Ortientierung an den durch „Wildwuchs“ in den Vorjahren entstandenen Strukturen erfolgt. Außerdem wird im „Gegensatz zu der damals (im Stadtteilzentrenkonzept 1993) gewählten dreistufigen Einteilung (...) im Stadtentwicklungsplan Zentren eine vierstufige Unterteilung bevorzugt. Diese Differenzierung spiegelt

die Unterschiede, die bei der Status Quo-Betrachtung festgestellt wurden, besser wider, als die dreistufige Gliederung“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 15).

Am Leipziger Beispiel kann darüber hinaus demonstriert werden, daß ein Zentrensystem zum einen auf die Abbildung des empirischen Status Quo hin erarbeitet sein kann, wie es zum anderen auch den Zielzustand abbilden kann, der in Zukunft nach Möglichkeit erreicht werden soll. Für welche Vorgehensweise man sich entscheidet, hängt von der vor Ort gegebenen Problemstruktur im Spektrum zwischen Ordnungsaufgabe und Entwicklungsaufgabe ab. Überwiegt die Ordnungsaufgabe, d.h. gibt hauptsächlich eine als negativ zu bewertende Bestandsstruktur den Planungsanlaß, wird man die Problemgebiete, für welche entsprechende Maßnahmen - etwa die Überarbeitung von Bebauungsplänen oder die Errichtung eines Nahversorgungszentrums - zu ergreifen sind, benennen und abbilden. Besteht hingegen die Aufgabe primär darin, bei einer gegebenen, bereits zufriedenstellenden Zentrenstruktur eine zusätzliche Verteilungsmasse nach bestimmten planerischen Grundsätzen auf die Zentren umzulegen, so wird man eher zu einem prospektiven Entwurf im Zielhorizont greifen. Als dritte Variante ist auch die Kombination beider Vorgehensweisen denkbar: In Leipzig verfolgt man aufgrund der Zielsetzung, den Angebotsbestand unter Beibehaltung des gegebenen Volumens räumlich umzuschichten, den Ansatz, sowohl das heute gegebene Zentrensystem als auch die in Zukunft gewünschte Raumstruktur darzustellen. „Eine Analyse des bestehenden Netzes der Zentren erlaubt verhältnismäßig schnell eine Aussage darüber, wo ein räumlicher Ergänzungsbedarf besteht und dementsprechend ein Zentrum zu entwickeln ist“ (STEP Zentren, S. 13). Die sachlichen Erkenntnisse, die Voraussetzung dafür sind, solche Aussagen treffen zu können, müssen notwendigerweise aus empirischen Erhebungen gewonnen werden. In Leipzig wurden dazu im einzelnen folgende Untersuchungen durchgeführt (vgl. STEP Zentren, S. 12):

- Befragung von 514 Einzelhandelsbetrieben, vor allem mit den Zielsetzungen, die Anforderungen des Handels an die Zentrenstruktur festzustellen, Angebotsdaten zu erheben und die Einzugsbereiche der Zentren bzw. der Versorgungsräume aufzudecken.
- Bürgerbefragung, vor allem mit dem Ziel, die Erreichbarkeitsgüte der sozialen und kulturellen Einrichtungen aus Sicht der Adressaten abzufragen.
- Umfrage bei 2.015 Personen zur Aufdeckung der aus Sicht der Nachfrage an einen attraktiven Einzelhandel zu stellenden Anforderungen, zur Erfassung von Konsummustern und zur Feststellung von Kopplungstätigkeiten bei komplementären Angeboten im Zusammenhang mit dem Einkaufen.

Der Leipziger „Stadtentwicklungsplan Zentren“ soll mit seiner neuen Zentrensystematik „über die Bestandsdarstellung hinausgehen und konkrete Entwicklungsempfehlungen für die Stadtteilzentren geben“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 6). So unterscheidet sich die dort festgehaltene Status-Quo-Situation (ein „A-Zentrum“, acht „Stadtteil- bzw. B- und C-Zentren“ und 30 „Nahversorgungs- bzw. D-Zentren“) deutlich von der für den Entwicklungshorizont verfolgten Zielplanung (vgl. Leipzig, BzS 2000:18). In der Zielperspektive sollen gegenüber „der heutigen Situation (...) in fünf Ortsteilen Nahversorgungszentren (D-Zentren) etabliert werden, um die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung zu sichern; drei Standorte, die zur Zeit noch als Nahversorgungsstandorte ausgewiesen sind, sollen zu Stadtteilzentren der Stufe C aufgewertet werden“ (Leipzig, BzS 2000:22).

Im Fazit ist die eingangs gestellte Frage klar zu beantworten: Bereits vorhandene planerische Zentrensysteme und Raumstrukturmodelle sollten nur dann in Einzelhandelszentrenkonzepten weiterhin verwendet und zu deren Kernelement gemacht werden, wenn sie inhaltlich sowohl der empirischen Realität entsprechen als auch mit den aktuell verfolgten Planungszielen konkordant sind. Um dies zu klären, ist die Durchführung einer empirischen Erhebung der räumlichen Einzelhandelsstruktur, wie sie aktuell in der betreffenden Stadt vorliegt, unverzichtbar.

Im Regelfall wird jedoch im Rahmen der Erarbeitung eines Einzelhandelszentrenkonzepts auch eine Aktualisierung des planerischen Zentren- bzw. Siedlungsstrukturmodells, nach dessen Vorgaben sich die zukünftige räumliche Ordnung und Entwicklung der Einzelhandelsfunktion vollziehen soll, notwendig sein. Auch dies kann nur auf der Grundlage von empirischen Erhebungen geschehen.

Nicht alle Untersuchungsstädte haben jedoch diese Einsicht geteilt; ob das ausschlaggebende Motiv dafür im befürchteten umfänglichen Arbeitsaufwand lag oder andere Gründe dafür bestanden, kann hier nicht beurteilt werden.

7.6.5.2 *Vorgehensweise bei der räumlichen und sachlichen Abgrenzung der Raumkategorien und der Hierarchiestufen des Zentrensystems*

Der Steuerungserfolg von Einzelhandelszentrenkonzepten hängt maßgeblich davon ab, daß ihre Planungsaussagen in einer Eindeutigkeit verräumlicht werden, die jeden Zweifel ausschließt. Als Kernelement von Einzelhandelszentrenkonzepten, an das die notwendigen Raumbezüge geknüpft werden können, dienen Zentrensysteme, welche die Kerne der (Versorgungs-)Zentren in der örtlichen Siedlungsstruktur abbilden bzw. normativ vorausfestlegen. Sie müssen, wie oben bereits betont wurde, der aktuellen empirischen Realität entsprechen, wenn sie nicht pure Wunschbilder bleiben sollen. Darüber hinaus muß die Abgrenzung von Raumkategorien und Hierarchiestufen, die notwendigerweise bei der Erarbeitung dieser Zentrensysteme zu treffen ist, eine materielle Begründbarkeit aufweisen. Die angewendeten Raumkategorien und Hierarchiestufen müssen inhaltlich den aktuell bestehenden Problemen sowie den darauf bezogenen Ordnungs- und Entwicklungsabsichten angemessen sein.

Nur die Verwendung eindeutig abgrenzbarer Bezugsräume sowie eindeutig operationalisierter Kriterien zu deren Typologisierung ermöglicht eine klare Bewertung von Einzelhandelsvorhaben im Hinblick auf die verfolgten Planungsziele und ihre Zulässigkeit. Wird dies nicht gewährleistet, d.h. geschieht die Bestimmung von Zentren und ihrer hierarchischen Einordnung fallweise in unterschiedlicher Rationalität und auf der Grundlage nicht-explizierbarer bzw. voneinander abweichender Kriterien, so entstehen Regelungslücken, in deren Folge die Bewertung von Einzelhandelsvorhaben angreifbar wird, weil sie sich nicht mehr auf die uneingeschränkte Gültigkeit einer allgemein-abstrakten Handlungsnorm berufen kann. Es droht eine Beliebigkeit der zu fällenden Entscheidungen über zusätzlich zu entwickelnde Baurechte und eingehende konkrete Ansiedlungswünsche. Eine Beliebigkeit dieser Entscheidungen wäre aber das Gegenteil dessen, was „Planung“ impliziert.

Von daher war es von Interesse, zu untersuchen, in welcher Vorgehensweise die Zentrensysteme in den Fallbeispielstädten aufgestellt wurden und welche Kriterien und Maßstäbe bzw. Schwellenwerte im einzelnen zur typologischen Bestimmung sowie zur räumlichen Abgrenzung der Zentren und zu deren Einordnung in hierarchische Kategorien herangezogen

wurden. Auch stellt sich die Frage, welche Ausstattungsstandards in den einzelnen Kommunen mit den Stufen der jeweils gültigen Zentrenhierarchie verknüpft sind und welche Versorgungsfunktion sie erfüllen sollen. So war etwa in Mülheim/Ruhr explizit „die Frage zu klären, wie sich die Zentrentypen A, B, C, D, E definieren und ab welcher Größenordnung (z.B. der Verkaufsfläche) sie als solches ausgewiesen werden können“ (Mülheim, EHK, S. 24-25).

In der Analyse der Fallbeispiele konnten drei Vorgehensweisen festgestellt werden, die sich grundsätzlich unterscheiden (vgl. auch Kapitel 7.5.6.1):

- Zum einen erfolgte die Bestimmung und Einordnung der Zentren in einer ganzen Reihe der untersuchten Planungsansätze allein durch das Waltenlassen „planerischer Intuition“ (ohne daß dies freilich in Worten so ausgedrückt würde). Das heißt, die Zentren wurden in einem ganzheitlich-subjektiven Kalkül identifiziert und abgegrenzt, ohne daß eine Explikation des angewendeten Bewertungsrasters erfolgt (oder bei dieser Vorgehensweise überhaupt möglich) wäre. Zur materiellen Begründung der Einordnung erfährt man nicht mehr als Allgemeinplätze, wie etwa denjenigen, daß sich die „Zentrentypen (...) nach ihrer Versorgungsfunktion, nach ihrer Verknüpfung mit anderen kommunalen Funktionen und nach ihrer räumlichen Ausprägung“ unterscheiden würden (Berlin, SEZE, S. 8).
- Zum anderen wurde in einigen Beispielfällen auch der Versuch unternommen, die Bestimmung und Einordnung der Zentren in einem systematischen, quantifizierenden und operationalisierenden Vorgehen zu bewältigen. Dabei wurde bei einigen wenigen der betreffenden Einzelhandelszentrenkonzepte der verfolgte methodische Ansatz vollständig expliziert, während aber bei einer ganzen Reihe nur eine partielle Explikation stattfand und in einigen weiteren Fällen sogar vollständig darauf verzichtet wurde. So wurde in den letztgenannten Fällen das Zentrensystem für Außenstehende vollständig in einer „black-box“ erzeugt - allerdings versehen mit der von den Planverfassern abgegebenen Versicherung, daß sich dahinter ein methodisches Vorgehen verberge.
- Zum dritten war in der Praxis auch eine Mischform beider Vorgehensweisen anzutreffen, indem die Bestimmung und Einordnung der Zentren zwar mit Verweis auf die Anwendung ausgewählter Kriterien erfolgte, diesen aber sowohl ein quantitativer Maßstab, als auch die Operationalisierung fehlte. In diesen Fällen wurde zwar versucht, die angestrebten Aussagen auf einer methodisch fundierten Basis zu treffen, aufgrund des individuellen und unvollständigen Spektrums der angelegten Kriterien, welchem es zudem an Bewertungsmaßstäben fehlte, kann mit dieser Vorgehensweise in der Aussage aber lediglich das Niveau von Plausibilitätsüberlegungen erreicht werden. Die Begründung der konkreten Zentren und der Hierarchiestufen erfolgte nur anhand von mehr oder weniger zufällig ausgewählten Argumenten und blieb daher unsystematisch.

Als Merkmalsdimensionen, die bei der Bestimmung des Zentrensystems in diesem Ansatz - in wechselnden Konstellationen - Verwendung fanden, sind zu nennen

- die Wohnbevölkerung bzw. das Einwohnerpotential räumlicher Bezugspunkte,
- die (relative) Lage,
- die Infrastrukturausstattung,
- der historische Stadtentwicklungsprozeß,
- der Bestand an Einzelhandelsbetrieben und deren Verkaufsfläche,
- die Kaufkraft der Bevölkerung und
- die Fußläufigkeit der Versorgung.

Keines der betreffenden Fallbeispiele berücksichtigte allerdings jeweils alle der genannten Aspekte bei der Zentrenbestimmung. So erfolgt etwa im Falle Erfurts allein der Hinweis darauf, daß die Zentren „nach den Kriterien Infrastruktur, Wohnbevölkerung und Lage in hierarchische Stufen unterschiedlicher Zentralität gegliedert“ wurden, ohne daß jedoch jeweils eine Operationalisierung angegeben worden wäre (Erfurt, EEE 1990:11). Hier kann auch kaum Trost in der Versicherung liegen, daß die „Stadt- und Wohngebietszentren“ entsprechend „der historischen Stadtentwicklung und der entsprechenden Einwohnergröße (...) festgelegt“ worden seien (Erfurt, StaRaB 96:20). In Mannheim hingegen erlaubte die „Analyse der Einzelhandelsstrukturen nach Stadtbezirken in Bezug auf Nahversorgungsqualität, Kaufkraftzu- und -abflüsse sowie Standorte großflächigen Einzelhandels (...) eine Differenzierung bestehender zentraler Versorgungsbereiche nach Versorgungsfunktionen, Angebotsqualitäten und Einzugsbereichen (...) zur Ableitung eines zukunftsorientierten Zentrenkonzeptes“ (Mannheim, ZKM 1999-1:108). Eine nähere Begründung für die Auswahl der Parameter, die für geeignet befunden wurden, unterbleibt allerdings genauso, wie auf die Explikation des Zuordnungskalküls und dessen argumentative Begründung verzichtet wird.

Teils wurden für die Abgrenzung und Begründung der Zentren sowie für die Begründung ihrer hierarchischen Einordnung auch umfangreiche Ausstattungskataloge angewendet. Unterschiedliche Ausprägungsformen dieses Ansatzes bestanden darin, daß entweder alle der angegebenen Argumente (die dennoch nicht zwangsläufig das objektiv sachlich gebotene Kriterienspektrum abdeckten) quantifiziert wurden, oder nur einige der verwendeten Argumente quantifiziert wurden oder daß darauf sogar ganz verzichtet wurde.

Darüber hinaus erfolgte in einem Fall die Bestimmung der Zentren in formaler Ableitung eines vorgegebenen Systems vorhandener Siedlungsschwerpunkte (Bochum), ohne daß auf Ebene der einzelhandelsspezifischen Fachplanung eine weitere Reflexion des Sachverhalts vorgenommen wurde.

Einige Fallbeispiele sollen im folgenden näher vorgestellt werden. Es wurden diejenigen ausgewählt, welche in der planerischen Praxis, soweit sie durch die untersuchten Planungsansätze abgebildet werden kann, die fundiertesten methodischen Vorgehensweisen repräsentieren.

Beispiel Cottbus – Räumliche Distanz der Zentren zueinander:

Das Vorgehen in Cottbus - hier wurde die räumliche Einzelhandelssteuerung im Kontext eines neuen Stadtentwicklungsprogrammes, verbunden mit einem neuen allgemeinen Siedlungsstrukturmodell behandelt - bietet ein Beispiel, in welchem versucht wurde, das Zentren- bzw. Hierarchiesystem unter Anlage wenigstens einiger operationalisierter und quantitativ explizierter Kriterien zu erarbeiten. Vor allen Dingen wird in diesem Beispiel, was eine weitgehende Ausnahme unter den Untersuchungskommunen darstellt, auch auf räumliche Distanzen abgestellt. In der vierstufigen Hierarchiestufung von „Hauptzentrum“, „Stadtteilzentrum“, „Lokalem Versorgungszentrum“ und „Ortsteilzentrum“ wurde zunächst das Hauptzentrum in räumlicher historisch-genetischer Argumentation bestimmt. Dieses war in großer Eindeutigkeit durch „die historisch gewachsene Altstadt und die unmittelbar angrenzenden Quartiere (...) markiert“ (Cottbus, STEK, S. 34). Sein Einzugsbereich umfaßt mehr als 60.000 Einwohner. Die weiteren Zentren bestimmten sich dem gegenüber nach folgenden Merkmalen (vgl. im folgenden Cottbus, STEK, S. 34-35):

- Ein „Stadtteilzentrum“ deckt den Bedarf von 20.000-50.000 Einwohnern im Einzugsbereich. „Das Stadtteilzentrum hat die Versorgung der Bürger mit dem Angebotsspektrum des Tages- bis zum langfristigen Bedarf zu sichern“ (STEK S. 34). Innerhalb einer Fußwegelänge von 1.500 Metern ist das Stadtteilzentrum aus den zugeordneten Siedlungsbereichen zu erreichen. Es erstreckt sich in einem Radius von 1.100 Metern, und sein Abstand zum benachbarten Zentrum gleicher Ordnung beträgt mehr als drei Kilometer. In Cottbus ist „langfristig die Funktionalität von insgesamt vier Stadtteilzentren geplant. Sie sind an städtebaulich integrierten Standorten vorgesehen und liegen in den Schwerpunkten der Einwohnerkonzentrationen“ (STEK, S. 34).
- Der Einzugsbereich eines „Lokalen Versorgungszentrums“ umfaßt 5.000-8.000 Einwohner, welche dort ihren Tages- und Wochenbedarf decken können sollen. Es soll innerhalb einer Fußwegelänge von 800 Metern erreichbar sein und weist, bei einem Abstand zum nächsten gleichgeordneten Zentrum von mehr als 1,6 Kilometern, einen Radius von 600 Metern auf. In der Zielvorstellung der Zentrenentwicklung von Cottbus sind „sechs lokale Versorgungszentren (...) langfristig innerhalb der Stadtstruktur zu gewährleisten“ (STEK, S. 34).
- Auf der untersten Hierarchiestufe des Zentrensystems steht in Cottbus das „Ortsteilzentrum“, in welchem 2.000-3.000 Einwohner des zugeordneten Einzugsbereichs ihren Tagesbedarf einholen können sollen, ohne daß sie dabei eine Fußwegstrecke zurücklegen müssen, die länger als 500 Meter ist. Bei einem Radius von 350 Metern beträgt der Abstand zu weiteren Ortsteilzentren mehr als 800 Meter. Es ist beabsichtigt „vorwiegend für die neuen Stadtteile der kompakten Stadt zehn Ortsteilzentren in das Zentrenmodell einzubinden“ (STEK, S. 34).

So detaillierte Angaben über die räumliche Erstreckung der Zentrenbereiche bzw. über den zwischen den Zentren bestehenden Abstand, wie dies in Cottbus der Fall war, konnten in kaum einem anderen Fallbeispiel vorgefunden werden. Eine der wenigen Ausnahmen betrifft die Stadt Köln. Im Stadtentwicklungsplan 1978 (vgl. Köln, STEP 1978, Abschnitt 10 C1) wurde für die Bestimmung der „Nahbereiche“ der die Grundversorgung tragenden Zentren neben einer Mindesteinwohnerzahl von 5.000 bis 10.000 Einwohnern sowie einer bestimmten Mindestausstattung mit Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen verlangt, daß ihre Ausdehnung auf eine Zeitdistanz von maximal 25 bis 30 Fußwegminuten zu beschränken sei. Dies entspricht einer Raumerstreckung von ca. 2.200 Metern (bei einer unterstellten Gehgeschwindigkeit von 4,3 km/h).

Darüber hinaus ist lediglich noch im Fallbeispiel Hamburgs ein expliziter Hinweis auf die relative räumliche Lage von Zentren zueinander zu finden. Dies betrifft allerdings nur die Entfernung der Bezirkszentren zur City, welche - mit zwei Ausnahmen - sämtlich etwa 6 Kilometer davon entfernt liegen.

In Freiburg sollen sämtliche Zentren in fußläufiger Entfernung, d.h. in einer maximalen Entfernung von 500 bis 800 Metern vom Wohnstandort liegen (Freiburg, Beschlußvorlage 1997:9), so daß hieraus auf einen Abstand benachbarter Zentren von ca. 1 bis 1,6 Kilometern geschlossen werden kann. Auch ist im vorliegenden Zusammenhang noch einmal auf das in Münster maßgebliche und bereits in Abbildung 7-2 dargestellte allgemeine Raumstrukturmodell als Vorgabe der dortigen Stadtentwicklungsprozesse hinzuweisen.

Beispiel Ludwigshafen:

Auch das Vorgehen in Ludwigshafen muß zu den methodisch fundierteren Ansätzen gerechnet werden. Im Mittelpunkt der Begründung einer Zentrensystematik für die Stadt

standen Einzelhandels-Ausstattungsmerkmale. Zur Abbildung der Einzelhandelsausstattung wurden „als Kriterien

- die Versorgung des Stadtteils mit Einzelhandelsgeschäften aller Warengruppen,
- die Konkurrenzsituation innerhalb der Warengruppen,
- die Verkaufsfläche im Ludwigshafener Einzelhandel je 1.000 Einwohner und
- die Erreichbarkeit der Geschäfte“

herangezogen (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 14-15). Hierzu wurden detaillierte empirische Aufstellungen erarbeitet. Auf Basis dieser Sachverhalte wurde dann eine Bewertung konkreter Einzelhandelsstandorte im Hinblick auf ihre unterschiedliche Nutzenstiftungseignung im Spektrum zwischen kurz- und langfristiger bzw. periodischer und aperiodischer Bedarfsdeckung einerseits und hinsichtlich ihrer Qualität als Versorgungseinkaufsmöglichkeit, Nutzeinkaufsmöglichkeit und Erlebniseinkaufsmöglichkeit andererseits vorgenommen (vgl. Ludwigshafen, EH-Konzeption 1996:15).

Wenngleich an alle Standortbereiche das gleiche Set von Bewertungskriterien angelegt wird, so wird dabei die konkrete Bewertungsfunktion jedoch nicht expliziert. Im Ergebnis werden in der Ludwigshafener Einzelhandelskonzeption als Zentren die „City“ (1), „Stadtteilzentren“ (10), „Neben- und Ladenzentren“ (6) sowie ein „Nebenzentrum großflächiger Einzelhandel“ für Betriebe des nicht-zentrenrelevanten großflächigen Einzelhandels ausgewiesen. Daneben werden weitere „Standortbereiche für den großflächigen Einzelhandel“ (8) benannt. Außerdem werden vorhandene bzw. mögliche „Standorte für den stadtteilbezogenen Versorgungseinkauf“ (8), insbesondere „Discounterstandorte“, angegeben (vgl. Ludwigshafen, EH-Konzeption 1996:17).

In der handlungsorientierten Bewertung der empirisch aufgenommenen Bestandssituation mußte die „Ausstattung der meisten Stadtteile (...) als gut angesehen werden“ (Ludwigshafen, EH-Ausstattung, S. 14-15), wenngleich es in einigen „Sortimentsbereichen bzw. Warengruppen (...) Mängel in einzelnen Stadtteilen“ gibt (EH-Ausstattung, S. 14-15). Im Einzelhandelszentrenkonzept werden diese genau benannt und diskutiert: Die Einzelhandelsausstattung sowie die Ausstattung mit haushaltsorientierten Dienstleistungsangeboten jedes einzelnen Stadtteils wird in je einer thematischen Karte dargestellt und textlich im einzelnen umfassend qualitativ diskutiert und bewertet. Schließlich werden dezidierte Entwicklungsempfehlungen unterbreitet (vgl. EH-Ausstattung, S. 17-62).

Hierbei erwies sich jedoch eine nach dem Grad der vorliegenden Probleme vorzunehmende handlungsorientierte „Einteilung der Ludwigshafener Stadtteile in verschiedene Gruppen (...) als schwierig, da sich je nach der Auswahl der Kriterien (Einzelhandelsfläche absolut, Einzelhandelsfläche je Einwohner oder Versorgungssicherheit) die Rangfolge innerhalb der Stadt ändert (...). Aus diesem Grund soll keine Einteilung in verschiedene Gruppen, z.B. voll- oder teilweise ausgestattete Stadtteilzentren, erfolgen“ (EH-Ausstattung, S. 14-15). Eine multiattributive Bewertungsmethode kam offenbar nicht zum Einsatz. Dennoch wurde auf Grundlage der unilateralen Bewertungen ein hierarchisches Zentralsystem - unter Heranziehung weiterer Argumente - konstruiert, wie oben angeführt. Intersubjektivität und Reliabilität der Vorgehensweise sind daher nicht gewährleistet.

Dessen ungeachtet erscheint am Ludwigshafener Beispiel das Kriterium der „Versorgungssicherheit“ (vgl. Kapitel 7.5.3), welches dergestalt in keinem weiteren Einzelhandelszentrenkonzept thematisiert wurde, besonders interessant und beispielgebend, weil es den Versuch unternimmt, aktuelle Entwicklungen antizipativ zu berücksichtigen und damit entsprechend Begründungen für das Zentralsystem im Zielhorizont liefert: Die Stadtteile wurden nach

ihrem Besitz an Lebensmittel- und Verbrauchermärkten (ohne solche mit Standorten in städtebaulich nicht-integrierter Lage) untersucht. Nach dem angelegten Kriterium des sortimentspezifischen Besitzes war die Versorgungssicherheit eines Stadtteils dann (vgl. Ludwigshafen, EH-Ausstattung, 1996:82)

- „weitgehend in Ordnung“, wenn „mindestens ein Supermarkt mit 600 qm Größe“ vorhanden war,
- „mit Einschränkungen“ gegeben, wenn eine „Verkaufsfläche zwischen 300 und 600 qm“ zu konstatieren war und
- „kritisch“, wenn „ledigliche Märkte mit Verkaufsflächen unter 300 qm“ vorhanden waren.

Beispiel Karlsruhe:

Auch das Vorgehen im Fallbeispiel Karlsruhe kann zu den systematischen, um Quantifizierung und Operationalisierung bemühten Ansätzen zur Konstruktion eines Zentrensystems gerechnet werden. Gleichwohl werden auch hier die Zuordnungsmaßstäbe, die zur Anwendung kommen, nur teilweise expliziert. In Karlsruhe findet ein vierstufiges Zentrensystem mit ergänzenden „Versorgungsgruppen“ Verwendung. „Die Spannweite dieses (...) Versorgungsmodells erstreckt sich von der Innenstadt Karlsruhes mit dem differenziertesten und breitesten Angebot an Gütern und Dienstleistungen (A-Zentrum) bis zu den Grundversorgungszentren (D-Zentren), die die Versorgung des täglichen Bedarfs für einen Einzugsbereich in zumutbarer Fußgängerentfernung wahrnehmen“ (Karlsruhe, VEZM, S. 61). Als „Ausstattungsmerkmale der Zentren“ werden die folgenden angegeben (vgl. VEZM, S. 61):

- „Zentrale Stufe A“: Güter und Dienstleistungen der höchsten Zentralitätsstufe (u.a. Warenhäuser, Fachkaufhäuser, hochspezialisierter Facheinzelhandel, Schwerpunkt Gastronomie, Vergnügungstätten, Kinos); der Einzugsbereich umfaßt die Gesamtstadt, aber auch die angrenzende Region.
- „Zentrale Stufe B“: Güter und Dienstleistungen des mittel- und langfristigen Bedarfs (u.a. Kleinkaufhaus oder SB-Warenhaus, spezialisierter Facheinzelhandel, Wochenmarkt); der Einzugsbereich umfaßt mehrere Stadtteile.
- „Zentrale Stufe C“: Güter und Dienstleistungen des mittel- und längerfristigen Bedarfs (mindestens 10 Läden, u.a. der Sortimente Schuhe, Textil, Haushaltswaren, Elektro sowie Dienstleistungen der selteneren Nachfrage wie Reisebüro, Fahrschule, Videothek, Wochenmarkt.); der Einzugsbereich umfaßt einen oder mehrere Stadtteile.
- „Zentrale Stufe D“: Güter und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs (Nahversorgung); Mindestausstattung: Lebensmittelmarkt, und/oder Bäckerei, Metzgerei, Drogerie, Papier- und Schreibwarengeschäft, Blumen, Kiosk, Tankstellenshop sowie ein bis zwei Läden mit Sortimenten des mittelfristigen Bedarfs (z.B. Elektro, Textil), und private Dienstleistungsangebote der täglichen Nachfrage wie Post, Bank, Friseur, Reinigung, Gaststätte, Apotheke u.ä.. Ein großer Lebensmittelmarkt kann hierbei auch mehrere kleine Geschäfte ersetzen. Der Einzugsbereich erstreckt sich auf den Stadtteil bzw. auf den Ortsteil, soweit dort eine Tragfähigkeit gegeben ist, und umfaßt 5.000 bis 15.000 Einwohner im fußläufigen Umkreis. In isoliert liegenden Außenstadtteilen mit starker Eigenständigkeit können es auch lediglich 3.000 bis 4.000 Einwohner sein.
- „In Ergänzung des Zentrennetzes erfüllen in größeren Versorgungsbereichen oder in solchen ohne D-Zentrum jeweils ein oder mehrere Versorgungsgruppen in Fußwegentfernung die Deckung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs. Sie sind meist unvollständig ausgestattet: Lebensmittelmarkt mit einigen Geschäften und Dienstleistun-

gen oder nur einige kleinere Geschäfte wie Lebensmittelgeschäft (Tante Emma), Bäckerei, Metzgerei“ (Karlsruhe, VEZM, S. 61).

Tabelle 7-32: Ausstattungprofil Karlsruher Zentren mit zentrenrelevanten Einrichtungen

Zentrale Stufe	Versorgungseinrichtungen	Zentraler Standort (integriert)																			
		City	Durlach	Mühlburg	Neureut-Zentr	Waldstadt-Zentr	Südstadt	Südweststadt	Oberreut	Nordstadt	Nord West Stadt	Knielingen	Hagsfeld	Rüppur	Aue	Daxlanden	Kirchfeld	Grötzingen	Stupferich	Wolfartsweiler	Grünwettersb.
D	Lebensmittelmarkt > 400 m ²	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	O	X		X	X
	EH (täglicher Bedarf) ¹⁾	X	X	X	X	X	X	X	X	O	O	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	EH (mittelfristiger Bedarf) ²⁾	X	X	X	X	X	X	X	X	O	O	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Private Dienstleistungen (tägl. Nachfrage) ³⁾	X	X	X	X	X	X	X	X	O	O	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Apotheke	X	X	X	X	X	X	X	X	O	O	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Gaststätte	X	X	X	X	X	X	X	X	O	O	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Poststelle	X	X	X	X	X		X	X	O		X	X	X		X	X	X			X
C	EH (mittel-, langfristiger Bedarf) ⁴⁾	X	X	X	X	X	X	X				X		X				X			
	Wochenmarkt	X	X	X		X	X		X		O										
	Private Dienstleistungen (seltene. Nachfrage) ⁵⁾	X	X	X	X	X	X	X						X				X			
B	Kleines Kaufhaus, integriertes Einkaufszentr.	X	X		X																
A	Warenhaus (Vollsortiment)	X																			
	Fachkaufhäuser	X																			
	EH (hochspezialisiert) ⁶⁾	X	X	X				X													
	Schwerpunkt Gastronomie (Erlebnisgastr.)	X																			
	Vergnügungsstätten	X		X																	
	Kinos	X					X														
Zentrale Einrichtungen (mit Publikumsverkehr)																					
	Gemeinschaftszentrum, Festhalle o.ä.	X	X		X					O								X	X		
	Rathaus, komm. Verwaltungsstelle	X	X																X	X	X
	Behörde (Finanzamt, Amtsgericht, Notariat u.a.)	X	X																		
	Polizei	X	X										X			X		X			
	Bibliothek	X	X															X	X	X	X
	Volkshochschule	X	X																		
Verkehrerschließung (übergeordnet)																					
	ÖPNV (Stadtbahnhaltestelle)	X	X	X	X	X		X	X	O	X	X	X	X		X	O	X		O	X
	Übergeordnetes Straßennetz	X	X	X	X			X		X		X	X	X			X	X		X	
Standort-Typ																					
	Konzentration in der Fläche	X																			
	Schwerpunkt, integriertes Einkaufszentrum				X	X	X		X	O	O	X		X						X	
	Konzentration im lückenlosen Band	X	X	X				X													
	Konzentration im lückenhaften Band												X		X		X				X
	Streulage mit Tendenz zur Verdichtung ⁷⁾						X												X		X
Einstufung Zentraler Standort		A	B	B	C	C	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D
X = Bestand, O = Planung																					
1) Lebensmittelgeschäft (< 100m ² VFL), Bäckerei, Metzgerei, Drogerie, Papier- und Schreibwaren, Blumen, Kiosk, Tankstellenshop																					
2) 1-2 Läden einzelner Branchen, z.B. Textil, Elektro (unvollständige Sortimente)																					
3) Friseur, Reinigung, Bank o.ä.																					
4) Mindestens 10 Läden der Sortimente mittel- oder langfristigen Bedarfs, z.B. Schuhe, Textil, Haushaltswaren, Elektro																					
5) Reisebüro, Fotostudio, Videothek, Fahrschule u.a.																					
6) Buchhandel, Juwelier, Hifi u.a.																					
7) Erkennbarer Schwerpunkt als Mittelpunkt mit Ausstrahlung in verschiedene Straßen																					

Quelle: Karlsruhe, VEZM 1997:69.

Wie es in dieser Darstellung bereits anklingt, wird in Karlsruhe systematisch für jedes Zentrum ein umfassender Kriterienkatalog (vgl. Tabelle 7-32) abgeprüft, der wenigstens in

Teilbereichen operationalisierte Einordnungsmaßstäbe und quantifizierte Anspruchsgrößen beinhaltet. Neben der Abprüfung des Vorhandenseins von Versorgungseinrichtungen des Einzelhandels und der haushaltsorientierten Dienstleistungen steht auch der Besitz an öffentlichen zentralen Einrichtungen sowie die Verkehrserschließung in Frage. Eine vollständige Offenlegung des Entscheidungskalküls, nach dem die Einordnung der Zentren in der hierarchischen Stufung erfolgt, vermißt man allerdings auch hier. Insgesamt entsteht aufgrund der Vielzahl der angesetzten Kriterien und des empirischen Belegs der Zielerträge jedoch ein dezidiertes Bild der Zentrensituation und eine bestimmte Rationalität ihrer hierarchischen Positionierung (vgl. Tabelle 7-32). Dadurch, daß der Kriterienkatalog sehr fein ausdifferenziert ist und teilweise für die einzelnen Merkmale zahlenmäßige Mindestansprüche (z.B. „ein bis zwei Angebote aus dem Bereich mittelfristiger Bedarf“; „mindestens 10 Läden aus dem Bereich mittel- und langfristiger Bedarf“) formuliert werden, kann von einer wenigstens mittelbaren und quantifizierten Operationalisierung ausgegangen werden. Eine solche Vorgehensweise ist in jedem Fall einer unsystematischen Abgrenzung und Typologisierung vorzuziehen, weil sie mit einer ungleich größeren Rationalität und Transparenz versehen ist. Nicht zuletzt ergibt sich in der Karlsruher Vorgehensweise der Vorteil, daß mit der zu leistenden empirischen Bestandserfassung auch die Grundlage für eine (prospektive) Defizitanalyse des Ausstattungsspektrums einzelner (zukünftig vorgesehener) Standortbereiche bzw. Zentren entsteht, die handlungsleitend für die Maßnahmenplanung ist. Die öffentlichen und privaten Einrichtungen, die zur Erreichung einer spezifischen Zielperspektive nach Maßgabe eines Ausstattungs-Idealprofils notwendigerweise geschaffen bzw. attrahiert werden müssen, können genau benannt werden. So ist beispielsweise im Zentrum „Nordweststadt“ künftig die Ansiedlung verschiedener Einzelhandelsgeschäfte und Dienstleistungsanbieter vorgesehen, darüber hinaus sollen eine Apotheke und eine Gaststätte für das Zentrum gewonnen und ein Wochenmarkt eingerichtet werden. Nach derartigen Vorgaben lassen sich anschließend die Maßnahmenprogramme, die für die Realisierungsplanung notwendig sind, leicht aufstellen.

Beispiel Freiburg – „Freiburger Maßstab“ zur Abgrenzung der verschiedenen Typen von Stadtteilzentren:

Der Ansatz, der in Freiburg zur Bestimmung des Zentrensystems verfolgt wird, darf unter allen untersuchten Fallbeispielen als methodisch besonders ambitioniert und um eine wissenschaftliche Fundierung bemüht gelten. Es wird versucht, mit einem speziellen ‚Freiburger Maßstab‘ eine relative, aus der spezifischen örtlichen Situation abgeleitete Bezugsgröße der Zentreneinordnung zu gewinnen. Auf von der örtlichen Situation abstrahierende, d.h. „starre“ Anforderungskataloge, Ideal-Ausstattungsprofile oder die Anwendung von Standardrichtwerten wird hingegen verzichtet.

Das Freiburger Zentrensystem bedient sich einer fünfstufigen Hierarchie (vgl. Freiburg, MZK 1994:24) mit

- der City als „A-Zentrum“ („oberzentraler Versorgungsbereich“) an der Spitze, gefolgt von
- „B-Zentren“ („Stadtteilzentrum mit über den Stadtteil hinausgehenden Versorgungsfunktionen“),
- „C-Zentren“ („Stadtteilzentrum mit einem guten Angebot im kurz- und mittelfristigen Bedarfsbereich“),
- „D-Zentren“ („Schwerpunkt Versorgung mit Gütern des kurzfristigen Bedarfsbereichs“) und schließlich

- „E-Zentren“ („Ortsteile, deren Versorgungsfunktion sich fast ausschließlich auf den kurzfristigen Bedarf beschränkt“).

Mit unterschiedlich weitem räumlichen Umgriff sind die „Stadtteil- und Ortschaftszentren (...) die Schwerpunkte der Nahversorgung sowie der Grundversorgung. (...) Der Schwerpunkt der Angebote liegt damit beim Versorgungs- und auch Erlebniseinkauf mit kurzfristigen Sortimenten. Alle diese Angebote sollen nach Möglichkeit in fußläufiger Entfernung (d.h. 500 m bis 800 m) vom Wohnstandort liegen“ (Freiburg, GRB 97:9).

Die Bestimmung des Zentrensystems erforderte zunächst eine empirische Beschreibung der Ausgangssituation, welche im Wege verschiedener Primärerhebungen gewonnen werden konnte und die Grundlage eines anschließenden Bewertungsschrittes bildete. Dabei waren die „Kriterien zur Beschreibung und Bewertung der Stadtteilzentren im Status Quo (...)“

- die Leistungsfähigkeit des Einzelhandels und der Ausstattungsgrad,
- die vorhandenen Dienstleistungen, Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie
- die städtebaulichen Merkmale“ (Freiburg, Agenda 94:21).

Weiterhin allerdings „kommt den ökonomischen Kennzahlen aus der Einzelhandelsuntersuchung eine zentrale Bedeutung zu“ (Freiburg, Agenda 94:21). Neben Struktur und Qualität des jeweils ortsansässigen Einzelhandels und der Dienstleistungsangebote sowie den städtebaulichen Eigenschaften spielten auch die Merkmale des Bevölkerungsmantels (Zuordnung auf Basis statistischer Unterbezirke) und der Erreichbarkeit eine Rolle bei der Bestimmung der Zentren. Die Erreichbarkeit der Zentren wurde dabei operationalisiert durch die Anzahl der Einwohner im potentiellen Einzugsbereich, die Entfernung zwischen den Wohnstandorten und dem Zentrum, die Qualität der Wegeverbindung sowie die Erreichbarkeit konkurrierender Zentren. Als handelsökonomische Beurteilungskriterien wurden die Kaufkraftbindungsquoten in den unterschiedlichen Bedarfsfristigkeitsbereichen sowie der Verkaufsflächenbesatz in den unterschiedlichen Bedarfsfristigkeitsbereichen herangezogen (vgl. Freiburg, Agenda 94: 53-56). Die vorgenommenen Bewertungen dienen

„dazu, die Stadtteile zu definieren, in denen - aus ökonomischer und stadtplanerischer Sicht - eine Entwicklung im Sinne eines dezentralen Zentrenkonzeptes sinnvoll ist. (...) Ziel war es, einen sog. ‚Freiburger Maßstab‘ zur Vergleichbarkeit der Stadtteilzentren untereinander zu gewinnen. Mit diesem Maßstab konnte eine erste Grobtypisierung vorgenommen werden. (...) Diese Typisierung soll sich an einem Mittelwert von Einwohnern, Kaufkraft, Angebot und Bindungsquoten orientieren, der einen durchschnittlichen Stadtteil in Freiburg beschreibt. Diesen Durchschnittstypus bezeichnen wir als ‚Freiburger Maßstab‘“ (Freiburg, Agenda 94:53).

Von daher galt es, als ersten Schritt den „durchschnittlichen“ Freiburger Stadtteil zu bestimmen, also die maximalen und minimalen Ausprägungen der Zielerträge über das Spektrum der ausgewählten Kriterien festzustellen. Im Ergebnis spezifiziert sich der Durchschnittsstadtteil dann folgendermaßen: Während er selbst von 6.332 Personen bewohnt wird, ist ferner eine Mantelbevölkerung von 5.645 Personen auf ihn orientiert. Die Kaufkraftbindungsquote im Bereich des kurzfristigen Bedarfs beläuft sich auf 47,6 % des örtlich verfügbaren Kaufkraftvolumens, während dies im Bereich des langfristigen Bedarfs 13,3 % sind. Der Verkaufsflächenumfang im kurzfristigen Bedarfsbereich beträgt 865 qm, und derjenige im Bereich des langfristigen Bedarfs 470 qm.

„Mit Hilfe dieser Werte wurden die Spannbreiten der Unterschiede der Stadtteilzentren erfaßt“ (Freiburg, Agenda 94:55). Dem fiktiven Durchschnittsstadtteil wurden daraufhin die real vorhandenen Zentrenbereiche gegenübergestellt und nach Profilähnlichkeit in Gruppen geordnet. Vom Einzelfall abstrahierend, wurden anschließend daraus einzelne Typen von

Stadtteilzentren gebildet (vgl. Tabelle 7-33). „Das Merkmal Mantelbevölkerung wurde aufgrund seiner ökonomischen Bedeutung gesondert betrachtet. Hier wurde das Verhältnis zwischen Einwohnerzahl und Mantelbevölkerung bewertet. Eine Überschreitung der Einwohnerzahl wurde positiv bewertet“ (Freiburg, Agenda 94:55) - ohne daß dabei aber die zugrunde gelegte Rationalität im Sinne einer Zielfunktion benannt wird. „Die Grobtypisierung umfaßte zunächst sieben Typen von Stadtteilzentren, die in einer ersten Annäherung als typisch für Freiburg anzusehen waren“ (Freiburg, Agenda 94:54).

Tabelle 7-33: Grobtypisierung von Stadtteilzentren in Freiburg

Merkmale	Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4	Typ 5	Typ 6	Typ 7
Bevölkerung							
Einwohner	3.000	2.000	4.200	9.100	10.500	10.850	9.650
Mantelbevölkerung	2.000	2.000	3.800	4.800	9.500	6.600	8.450
Kaufkraftbindungsquoten in %							
Kurzfristiger Bedarf	66,5	25,8	40,4	30,5	34,6	94,4	47,8
Mittel- und langfristiger Bedarf	13,5	31,8	3,7	11,5	5,7	35,4	14,1
Verkaufsflächen in qm							
Kurzfristiger Bedarf	890	170	640	625	1.500	2.950	1.850
Mittel- und langfristiger Bedarf	280	260	120	475	450	1.950	1.000

Quelle: Freiburg, Agenda 1994:54.

Unter Berücksichtigung zusätzlicher, durch eine Stadtteilbegehung gewonnener qualitativer Informationen über die örtliche Aufenthalts- und Kommunikationsqualität, über den Ausstattungsgrad mit Einzelhandelsangeboten und über die öffentlichen und privaten Dienstleistungen sowie unter Einbeziehung von Fachbeiträgen aus verschiedenen thematisch orientierten Arbeitsgruppen, die in den Aufstellungsprozeß des Freiburger Einzelhandelszentrenkonzepts eingebunden waren, wurden die zunächst unterschiedenen sieben Typen noch einmal weiter zusammengefaßt (vgl. Tabelle 7-34), so daß letztlich „neben der Innenstadt (Typ A) weitere vier Typen von Stadtteilzentren (Typ B bis E) gebildet wurden“ (Freiburg, Agenda 94:55).

Tabelle 7-34: Zentrentypen in Freiburg

Merkmale	Typ B	Typ C	Typ D	Typ E
	„Stadtteilzentrum mit über den Stadtteil hinausgehenden Versorgungsfunktionen“	„Stadtteilzentrum mit einem guten Angebot im kurz- und mittelfristigen Bedarfsbereich“	„Schwerpunkt Versorgung mit Gütern des kurzfristigen Bedarfsbereichs“	„Ortsteile, deren Versorgungsfunktion sich fast ausschließlich auf den kurzfristigen Bedarf beschränkt“
Umsatz in Mio. DM				
Kurzfristiger Bedarf	28	14	8	5
Mittel- und langfristiger Bedarf	10	4	1	2
Kaufkraftpotential in Mio. DM				
Kurzfristiger Bedarf	45	38	22	13
Mittel- und langfristiger Bedarf	48	41	24	14
Kaufkraftbindungsquote in %				
Kurzfristiger Bedarf	69,9	38,0	40,2	42,6
Mittel- und langfristiger Bedarf	23,7	11,5	4,9	13,0
Verkaufsflächen in qm				
Kurzfristiger Bedarf	2.800	1.300	800	500
Mittel- und langfristiger Bedarf	1.600	700	200	250

Quelle: Freiburg, Agenda 1994:56.

Abschließend wurden die realen, empirisch erfaßten Stadtteilzentren den abstrahierten Zentrentypen zugeordnet. „Die vier Zentrentypen bilden neben der Innenstadt das Grundgerüst des dezentralen Zentrenkonzepts“ (Freiburg, Agenda 94:56). Was ihre baurechtliche Fassung angeht, so „sind diese Zentrenbereiche in der Regel als Mischgebiete (MI) ausgewiesen. Kerngebiete (MK) mit großflächigen Einzelhandelsbetrieben sind deshalb eher die Ausnahme“ (Freiburg, GRB 97:9).

Fallbeispiel Witten:

In Witten wurden ebenfalls quantifizierbare Kriterien zur Bestimmung des Zentrensystems vorgeschlagen. Da diese teils von den bisher genannten abweichen, soll auch auf dieses Fallbeispiel näher eingegangen werden. Die Wittener Zentrensystematik unterscheidet als Zentrenkategorien „A-, B- und C-Zentren“ sowie „Solitärstandorte“. „Dem vorgeschlagenen Zentrenkonzept (...) liegt ein räumliches Planungsmodell zur versorgungsstrukturellen Entwicklung der einzelnen Stadtteile bzw. Versorgungszentren zugrunde“ (Witten, GMA 1997:176). Das Modell zieht als Einordnungskriterien heran (vgl. Witten, GMA 1997:177)

- die Bevölkerung im Stadtteil bzw. im Einzugsgebiet des Versorgungszentrums,
- die quantitative und qualitative Einzelhandelsausstattung (u.a. Verkaufsflächenausstattung pro Einwohner, Struktur des vorhandenen Einzelhandelsangebotes hinsichtlich Bedarfsfristigkeit und Sortiment),
- die stadträumlich-funktionale Verdichtung des Einzelhandelsangebots (Anteil der Betriebe in städtebaulich integrierten Geschäftslagen und Nutzungsmischung),
- die Zentralität des stadtteilbezogenen Einzelhandels (gemessen an der Relation der Umsatztätigkeit zur Kaufkraft der Stadtteilbevölkerung) sowie
- das städtebauliche und werbliche Erscheinungsbild der Geschäftsbereiche (z.B. im Hinblick auf Straßen und Plätze, das architektonisches Erscheinungsbild der Geschäfte, die Aufenthaltsqualität und die Verkehrssituation).

Allerdings werden ihre Operationalisierung, die angelegte Bewertungsfunktion und die tatsächliche Merkmalsausprägung nur zum (geringen) Teil in der textlichen Dokumentation des Planungsansatzes expliziert. Die gegebene Situation in Witten wird durch eine umfassende empirische Erhebung mit eben diesen Bezügen abgebildet und teils dargestellt (vgl. Tabelle 7-35). Zugleich wurden einige Mindeststandards festgelegt, die zur Ausweisung eines Zentrums jeweiliger Stufe nicht unterschritten werden dürfen (vgl. Tabelle 7-36): „Im Hinblick auf ökonomisch und städtebaulich tragfähige Versorgungsstrukturen wird unter Berücksichtigung der Ortsgröße der Stadt Witten empfohlen, als Untergrenze für die Weiterentwicklung von Versorgungszentren eine Mindestfläche von 700 qm Verkaufsfläche, gleichbedeutend ca. 1.000 qm Geschoßfläche, anzusetzen. Unterhalb dieses Schwellenwertes sind keine Mindeststandards für funktionsfähige Nahversorgungsstrukturen für die Erhaltung oder den Ausbau eines Zentrums gegeben“ (Witten, GMA 1997:174). Im Ergebnis wurden unter „Berücksichtigung der (...) Bewertungskriterien und der (...) Mindeststandards für die Festlegung von Versorgungszentren bzw. Solitärstandorten (...) insgesamt 13 Versorgungszentren und 2 Solitärstandorte für das Zentrenkonzept Witten zugrunde gelegt“ (Witten, GMA 1997:177). Die empirische Analyse ließ 15 voneinander abgrenzbare Agglomerationsbereiche des Einzelhandels erkennen. Von diesen waren nach dem Kriterium der Ausrichtung des Angebots auf die Nahversorgungsaufgabe einerseits und nach dem Kriterium der Pkw-Orientierung des Angebots andererseits zwei als städtebaulich nicht-integrierte Standortbereiche zu klassifizieren, ohne daß hierzu jedoch eine genauere Explikation erfolgte (Witten, vgl. GMA 1997:177). Ein weiteres zur Anwendung kommendes Kriterium für die Zentrenbestimmung - in Leipzig, Mülheim / Ruhr oder Bochum ist dies in ähnlicher Weise der Fall - betraf eine „funktionsfähige Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr“ (Witten, GMA 1997:177). Danach haben alle „ausgewiesenen Versorgungszentren bzw. Solitärstandorte über eine in fußläufig zumutbarer Entfernung gelegene Bushaltestelle“ (Witten, GMA 1997:177) zu verfügen, ohne daß diese „zumutbare“ Distanz allerdings quantifiziert würde. Mit einer Ausnahme wurde diese Forderung dann bei allen Zentren, die in Witten tatsächlich ausgewiesen wurden, auch erfüllt.

Tabelle 7-35: Planungsmodell für die Versorgungszentren der Stadt Witten

Stadtteil	Versorgungs-Zentrum ¹ (V) Solitärstandort ² (S)	Betriebe 1996	Vkf ³ 1996 In qm	Versorgungs-Bereich	Empfohlene Vkf- Erweiterung bis 2005 in qm	Vorschlag Zentrentyp
Witten-Mitte	1 Innenstadt (V)	270	40.995	Gesamtstadt	9.890	A
	2 Boni-Center (V)	10	3.005	Gesamtstadt	-	B
	3 Stinnes (S)	3	8.400	Gesamtstadt	-	S
	4 Ardeystraße (V)	25	955	Nahbereich	-	C
	5 Crengeldanz (V)	6	160	Nahbereich	-	B
Stockum/Düren	6 Stockum (V)	30	4.430	Nahbereich	-	B
Annen	7 Annen (V)	71	7.310	östl. Stadtgebiet	1.500	B
	8 Dortmunder-Straße (V)	8	745	Nahbereich	-	C
Rüdinghausen	9 Rüdinghausen-Nord (V)	11	1.260	Nahbereich	1.000	C
	10 Rüdinghausen-Ostermann (S)	3	50.000	Gesamtstadt	-	S
Bommern	11 Bommern (V)	34	4.130	Nahbereich	1.500	B
Heven	12 Hellweg (V)	6	890	Nahbereich	2.650	C
	13 Wannen (V)	8	1.985	Nahbereich	-	C
Herbede	14 Herbede (V)	48	4.540	südl. Stadtgebiet	680	B
	15 Im Hammertal (V)	10	405	Nahbereich	800	C
Gesamt	13 Versorgungszentren 2 Solitärstandorte	543	129.210	-	18.020	1 A-Zentr. 6 B-Zentr. 6 C-Zentr. 2 Solitär- standorte

¹ städtebaulich integriert / auf die wohnungsnahe Versorgung ausgerichtet
² städtebaulich nicht-integriert / auf die Pkw-orientierte Versorgung ausgerichtet
³ Stand der Erhebung: Oktober 1996

Quelle: Witten, GMA 1997:180.

Die weitere Zuordnung der Geschäftsagglomerationen zu Zentrentypen erfolgte in Witten u.a. nach deren zentralörtlicher Bedeutung bzw. nach der räumlichen Ausdehnung der Versorgungsbereiche im Spiegel der empirischen Untersuchungsergebnisse. „Hierbei wird unterschieden in gesamtstädtische, stadtteilbezogene und nahbereichsbezogene Verflechtungen“ (Witten, GMA 1997:177). Auch hier erfährt man allerdings nichts näheres über die angelegte Rationalität und die Maßstäbe der Unterscheidung. Darüber hinaus wurde die Differenzierung und Zuordnung der Versorgungszentren, so der Hinweis, „in Übereinstimmung mit den (...) Planungsgrundlagen der Stadt Witten (...) unter Einbeziehung der Siedlungsschwerpunkte“ (Witten, GMA 1997:179) vorgenommen.

Was die Begründung der Zentrenhierarchie angeht, so sind in Witten Funktionen bzw. Anforderungen an die einzelnen Zentrenstufen geknüpft (vgl. GMA 1997:174), wie sie in Tabelle 7-36 dargestellt werden.

Zusammenfassend berücksichtigt damit das für Witten erarbeitete Zentrensystem nach Einschätzung der Beteiligten „im wesentlichen die heutige und künftig zu erwartende Einwohnerzahl der Stadtteile, die vorgegebene Einzelhandelsausstattung, das Maß der städtebaulichen Verdichtung innerhalb fußläufig erlebbarer Versorgungszentren sowie die städtebaulich vorgegebenen Entwicklungschancen zur Erhaltung bzw. zum Ausbau von Geschäftsbereichen“ (Witten, GMA 97:174). Zumindest für das Kriterium „Mindestangebot im Einzelhandel“ wurde mit den Forderungen nach einer bestimmten Mindestanzahl von Geschäften sowie nach einem Mindestumfang örtlicher Verkaufsfläche ein quantifizierter und damit harter Anspruch formuliert.

Neben den Praxislösungen zur Begründung der Zentrenmodelle, die in den zuvor vertieft vorgestellten Fallbeispielen von Cottbus, Ludwigshafen, Karlsruhe, Freiburg und Witten vorgefunden werden konnten, waren auch in weiteren Untersuchungsstädten einzelne Aspekte

der Vorgehensweisen festzustellen, die von Interesse sind. Diese werden nachfolgend als Querschnittsbetrachtung in der Breite der Fallbeispielstädte vorgestellt.

Tabelle 7-36: Anforderungen an Versorgungszentren verschiedener Stufe in Witten

Merkmalsbereich	A-Zentrum	B-Zentrum	C-Zentrum	Solitärstandort
Zusammenfassende Charakterisierung	Größtes Stadtteilzentrum der Gesamtstadt; Schwerpunkt der mittelzentralen Versorgungsaufgabe Wittens;	k.A.	Städtebaulich integrierte, untergeordnete Geschäftslage;	auf wenige Branchen spezialisiertes Versorgungszentrum; städtebaulich nicht-integriert;
Versorgungsraum	Gesamtstädtische Versorgungsfunktion	Überwiegend Ausrichtung auf die Stadtteilbevölkerung, teilw. stadtteilübergreifend; Bei nicht integriertem Geschäftsbereich auch stadtteilübergreifendes Einzugsgebiet;	u.a. auf die wohnungsnahe Versorgung ausgerichtet;	Einzugsgebiet geht über den Stadtteil hinaus;
Angebot / Sortiment	Spezialisierte Güter und Dienstleistungen des mittel- und langfristigen Bedarfs	k.A.	Überwiegend Waren und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs	Waren und Dienstleistungen des langfristigen Bedarfs
Mindestangebot Einzelhandel	k.A.	5 Betriebe, zusammen mindestens 2.000 qm Verkaufsfläche	5 Betriebe, zusammen mindestens 700 qm Verkaufsfläche	3 Betriebe, zusammen mindestens 5.000 qm Verkaufsfläche
Komplementäre Angebote	k.A.	Bei städtebaulich integriertem Zentrum ergänzende öffentliche Infrastruktur (z.B. Post, Schule, Kirche, Kindergarten) und ÖPNV-Anschluß	k.A.	k.A.
Zielsetzung	Erhaltung und Ergänzung	Erhaltung, und z.T. Ergänzung	Erhaltung und z.T. Ergänzung	Erhaltung und z.T. Ergänzung (nicht-innenstadtrelevante Warenbereiche)

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben Witten, GMA 1997:174.

7.6.5.2.1 Bevölkerungsmantel als Kriterium zur Zentrenbestimmung

Bei der Analyse in der Breite der untersuchten Planungsansätze konnte nur für ein Kriterium festgestellt werden, daß es in einer größeren Fallzahl zur Aufstellung des örtlichen Zentrensystems herangezogen und gleichzeitig expliziert wurde. Es handelte sich dabei um das Kriterium des Bevölkerungsmantels im betreffenden Teilraum. Ein klares Bild seiner Verwendung läßt sich in Anbetracht der vorgefundenen Abgrenzungsspannweite (vgl. Tabelle 7-37) jedoch nicht zeichnen: Hinsichtlich der geforderten Zielerträge der Kriterienausprägungen für Zentren gleicher Stufe bestehen zwischen den einzelnen Fallbeispielen erhebliche Unterschiede. Dies entspricht im Ergebnis auch Bunges (1970:61) Untersuchung von Vorschlägen zur Größengliederung von „Gewerbezentren“, die von verschiedenen Autoren aus Forschung und Beratungspraxis unterbreitet wurden und für die er feststellt, daß hier sogar „trotz derselben Bezeichnungen für einen bestimmten Zentrentyp zum Teil recht unterschiedliche Angaben über das Einzugsgebiet (Zahl der in einer bestimmten Entfernung wohnenden Menschen bzw. der vorhandenen Wohnungen) gemacht werden.“ Auch Heinritz (1979) und Koch (1982) stellten in ihren Studien eine verbreitete Uneinheitlichkeit des Begriffsapparates, der Hierarchisierung sowie der begründenden Merkmalsausprägungen bei der Analyse bzw. dem planerischen Entwurf innerörtlicher Zentrenhierarchien fest (vgl. Tabelle 7-41).

Tabelle 7-37: Bevölkerungskriterium und Zentrensystem

Stadt	Zentrenstufe					
	Höchstzentrales Zentrum	Mittelzentrales Zentrum			Unterzentrales/Dezentrales Zentrum	
Cottbus	Mehr als 60.000 EW im EZB („Hauptzentrum“)		20.000-50.000 EW im EZB („Stadtteilzentrum langfristiger Bedarf“)		5.000-8.000 EW im EZB („Lokales Versorgungszentrum“)	2.000-3.000 EW im EZB („Ortsteilzentrum, Tagesbedarf“)
Erfurt	k.A. („Innenstadt“)		30.000-50.000 EW im EZB („Zentrenstufe 2 / Stadtteilzentrum“)		6.000-15.000 EW im EZB („Zentrenstufe 3 / Stadtteilzentrum“)	250-4.000 EW im EZB („Zentrenstufe 4 / Stadtteile, dörfliche Stadtteile und Siedlungen“)
Frankfurt	k.A. („A-Zentrum / City“)		70.000-200.000 EW im EZB („B-Zentrum“)		15.000-30.000 EW im EZB („C-Zentrum“)	5.000-10.000 EW im EZB („D-Zentrum“)
Hamburg	Mehr als 3 Mio. EW im EZB („A-Zentrum / City“)	200.000 EW im EZB („B1-Zentrum / Bezirkszentrum“) über 100.000 EW im EZB („B-2 Zentrum / Bezirksentlastungszentrum“)	Etwa 50.000 EW im EZB („C-Zentrum“ / Stadtteilzentrum“)		Etwa 20.000 EW im EZB („D-Zentrum / Lokales Zentrum“)	
Karlsruhe	k.A. („A-Zentrum“)		k.A. („B-Zentrum“)		k.A. („C-Zentrum“)	5.000-15.000 EW im EZB („Zentrale Stufe D“) 3.000-4.000 EW im EZB „Zentrale Stufe D in isolierter Außenstadtbereichs-Lage“)
Köln	k.A. („Hauptzentrum / City“)		75.000-200.000 EW im EZB („Bezirkszentrum mit Stadtbezirk“)	20.000-40.000 EW im EZB („Mittelbereichszentrum mit Mittelbereich“)	5.000-10.000 EW im EZB („Nahbereichszentrum mit Nahbereich“)	
Leipzig	k.A. („A-Zentrum“ / City)		30.000-80.000 EW im EZB („B-Zentren / Stadtteilzentren“)		5.000-25.000 EW im EZB („C-Zentren“)	
Magdeburg	700.000 EW im EZB („Stadtzentrum“)		Mehr als 15.000 EW im EZB („Stadtteilzentren“)		ca. 4.000 EW im EZB („Nahversorgungsbereiche“)	

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Cottbus, STEK, S. 35; Hamburg, EB 1997:11; Karlsruhe, VEZM, S. 61; Erfurt: EEE 1990:11; Frankfurt, Rahmenkonzept 1997:54; Köln, STEP 1978, Abschnitt 10 C1; Leipzig, STEP Zentren, S. 4; Magdeburg: MM 1995).

Am deutlichsten wird die uneinheitliche Schwellenwertbildung im Vergleich der Zentren, die jeweils die unterste Hierarchiestufe des jeweiligen Zentrensystems bilden: Bedarf es beispielsweise in der Logik des Cottbuser Zentrensystems nur 2.000-3.000 Einwohner im Einzugsbereich, um ein „Ortsteilzentrum zur Deckung des Tagesbedarfs“ zu konstituieren, so sind es demgegenüber in Hamburg „etwa 20.000 Einwohner“, die im Einzugsbereich eines „D-Zentrums / Lokalen Zentrums“ ansässig sind. Andererseits reichen in Magdeburg 15.000 Einwohner im Einzugsbereich bereits aus, um ein „Stadtteilzentrum“ auf der nächsthöheren Hierarchiestufe der mittelzentralen Zentren zu begründen. In Leipzig wiederum ist hierfür aber z.B. eine Mindesteinwohnerzahl von 30.000 im Einzugsbereich notwendig. Jedoch besteht auch in der Stufung der mittelzentralen Zentren kaum Übereinstimmung unter den Fallbeispielstädten. Beides deckt sich mit dem Ergebnis von Koch (1982), der in seiner Untersuchung von stadtplanerischen Zentrenkonzepten der ersten Generation sowohl für die Zentren auf der mittleren, als auch für die Zentren auf der untersten Hierarchiestufe der jeweiligen Systematik eine erhebliche Spannweite des vorgesehenen Bevölkerungsmantels

feststellte. Bei den letztgenannten reichte diese von 1.000 Einwohnern bis zu 19-26.000 Einwohnern (vgl. Tabelle 7-41).

Entsprechend unterschiedlich müßten sich im zwischenstädtischen Vergleich die Zentren nominell gleicher Stufung in ihrer tatsächlichen physischen Existenz und Funktionskapazität darstellen. Die planerische Zentren-Nomenklatur der Untersuchungsstädte pflegt hier offensichtlich einen sehr beliebigen Umgang, und es muß bezweifelt werden, ob hinter den einzelnen Zentrensystemen jenseits einer rein normativen Setzung eine theoretische, sachlich gerechtfertigte Argumentation und Begründung steht.

7.6.5.2.2 Bedarfsfristigkeit als Kriterium zur Zentrenbestimmung

Ein weiteres, häufig angebrachtes Kriterium zur Zentrenbestimmung ist dasjenige der Bedarfsfristigkeit des Einzelhandelsangebots. Im Gegensatz zum Bevölkerungskriterium wird die Bedarfsfristigkeit des Angebots in ihrer argumentativen Verwendung, die in der Regel der zentralörtlichen Theorie entlehnt wird, in den Fallbeispielen aber nicht operationalisiert. Eine typische, im Unspezifischen verbleibende Aussage ist etwa diejenige Münsters: „Die Dreistufung der Zentren ergibt sich dadurch, daß die in ihnen angebotenen Güter- und Dienstleistungen unterschiedlichen Bedarfsstufen angehören (kurz-, mittel-, langfristig), dementsprechend die Zentren einen unterschiedlich großen Einzugsbereich haben und ihre Einrichtungen mit unterschiedlicher Häufigkeit von der Bevölkerung in Anspruch genommen werden“ (Münster, KG 1997:23, zugleich EB FNP A 1999:51). So bleibt es unter diesem Kriterium nicht nur in Münster bei einer eher intuitiven und/oder normativen, denn bei einer methodisch-analytisch vorgenommenen Einordnungsbegründung. Letztlich bleibt hier wie auch andernorts unbestimmt, was eigentlich genau mit einem „Stadtteilzentrum mit einem guten Angebot im kurz- und mittelfristigen Bedarfsbereich“ (Freiburg, MZK 1994:24) gemeint ist, welcher Geschäftsbesatz mit welchen Sortimenten in welchem Umfang wohl ein „Lokales Versorgungszentrum (Wochenbedarf)“ qualifiziert (Cottbus, STEK S. 34) oder in welcher Art und Weise „C-Zentren (...) die Versorgung der Teilräume“ sichern, wenn deren „Schwerpunkt des Einzelhandels (...) die Versorgung mit Lebensmitteln und kurzfristigen Gebrauchsgütern“ ist und dort „spezialisierte Fachgeschäfte (...) das Angebot“ abrunden (Beispiel Mülheim / Ruhr, NES, S. 17-18).

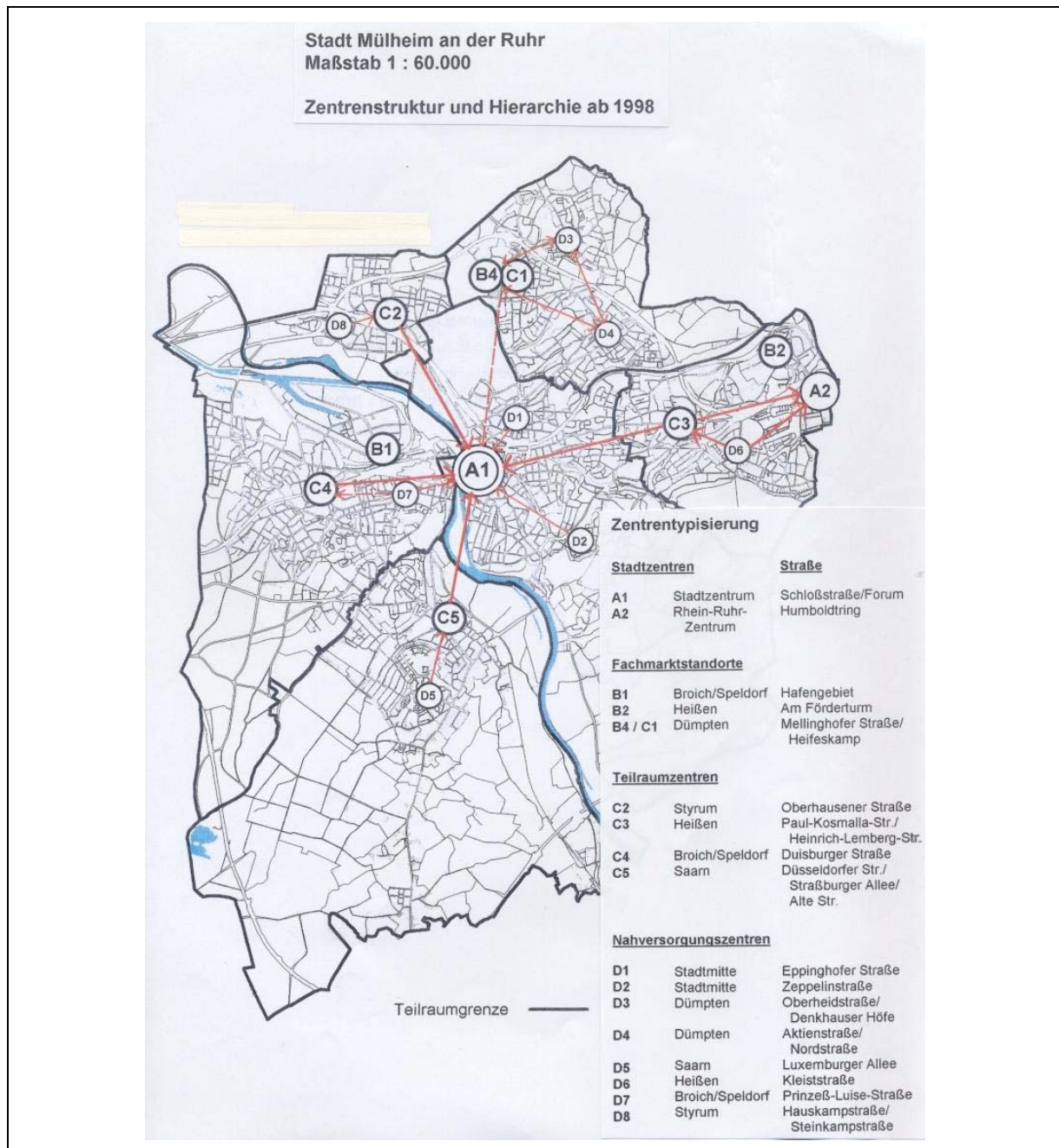
Auch unter dem Kriterium der Bedarfsfristigkeit ist die in den Untersuchungsstädten praktizierte Zentrenbestimmung offensichtlich der Beliebigkeit anheimgestellt. Für eine methodisch vorgenommene und sachliche begründbare Einordnung könnten jedoch die Sortimentslisten, die ggf. bereits vorhanden sind (vgl. Kapitel 7.5.7.5), in Verbindung mit empirischen Einzelhandelserhebungen eine geeignete Grundlage bilden. Die warensseitige Versorgungsaufgabe aller Zentrentypen könnte durch entsprechende Zuordnungen eindeutig beschrieben werden.

7.6.5.2.3 Räumliche Abgrenzung der Zentren

Im Hinblick auf die räumliche Konkretisierung der Zentrenbereiche - diese ist als Voraussetzung des instrumentellen Einsatzes der Zentrensysteme bei der planerischen Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung anzusehen - war in der Breite der untersuchten Fallbeispiele fast ausschließlich Unverbindlichkeit des Vorgehens festzustellen. Im Regelfall wurde die räumliche Erstreckung der Zentren nicht genau abgegrenzt, sondern es fand nur

eine ungefähre räumliche Verortung durch Plansymbole in thematischen Karten groben Maßstabs statt (vgl. Kapitel 7.5.5). Im Prinzip hat sich gegenüber den abstrahierenden räumlich-funktionalen Ordnungsmodellen, wie sie Bestandteil der ersten Generation von Stadtentwicklungsplänen waren (vgl. die Beispiele von Essens und Dortmund in Kapitel 5.7), nichts geändert, wenn man etwa das in Abbildung 7-3 wiedergegebene und als exemplarisch anzusehende aktuelle Beispiel der Stadt Mülheim / Ruhr betrachtet.

Abbildung 7-3: Beispiel Zentrensystem Mülheim / Ruhr



Quelle: Mülheim, NES 2000.

Eine punktuelle Darstellung der Zentrenbereiche, die weder lagetreu ist, noch deren räumliche Ausdehnung beinhaltet, reicht jedoch nicht aus, um ein robustes Steuerungsinstrument zu konstruieren, wie es die Ziele und Maßnahmen, die in den untersuchten Einzelhandelszen-

trenkonzepten postuliert werden, fast ausnahmslos vorsehen. Ohne diskretisierten Raumbezug der Bereiche, die einer der Zentrenkategorien des jeweils gültigen örtlichen Zentrensystems entsprechen sollen, beraubt man sich der Möglichkeit, standardisierte Zulässigkeitsaussagen für Einzelhandelsvorhaben zu formulieren. Bei der Prüfung von und der Entscheidungsfindung über die Zulässigkeit von Ansiedlungen wird kein Gewinn gegenüber einer unsystematischen, individualisierten Einzelfallbetrachtung mit all ihren Nachteilen erzielt. Keine konditionale Regelung kann greifen, wenn keine Eindeutigkeit ihrer räumlichen Bezüge vorliegt. Fehlt es bereits an der zweifelsfreien Feststellbarkeit des voraussetzenden Tatbestandsmerkmals („Wenn“-Komponente), so kann die (Handlungs-)Konsequenz nicht eintreten („Dann“-Komponente). Läßt sich also mangels eindeutiger räumlicher Abgrenzung der Zentrenbereiche (verschiedenen Hierarchietyps) nicht beurteilen, ob ein fraglicher Standortbereich dem ein oder anderen jener noch zuzurechnen ist, dann läßt sich auch keine allgemeine Zulässigkeitsvereinbarung seiner Entwicklung oder für konkrete Vorhaben, die dort möglicherweise errichtet werden sollen, anwenden. Das Ziel, eine allgemeinverbindliches Steuerungsinstrument im Sinne der Formulierung standardisierter Ursache-Wirkungskomplexe („wenn ein Vorhaben des Typs x in einem Zentrum des Typs y vorgesehen ist, dann tritt Zulässigkeitsaussage z ein“) einzuführen, läßt sich dergestalt nicht erreichen. Statt dessen ist dann eine Vielzahl von Einzelfallprüfungen vorzunehmen. Explizierbare, handlungspraktische Konditionalprogramme lassen sich auf diese Weise nicht herstellen. Dies bedeutet nicht nur eine Arbeiterschwernis für die oftmals ohnehin an ihrer Kapazitätsgrenze operierenden Planungsverwaltungen, sondern bringt auch eine nach außen wirkende Intransparenz des Genehmigungskalküls - etwa für ortsfremde Investoren - mit sich, nach dem Einzelhandelsvorhaben zugelassen oder abgewiesen werden. Außerdem bekommt die Planungsverwaltung damit auch keine Grundlage für den Einsatz von Anreiz- und Gestaltungsmitteln in die Hand, wie es im Sinne aktiver Entwicklungsplanung wünschenswert wäre. Nicht zuletzt fehlt es so an Vorgaben für die ggf. notwendige Umsetzung des Einzelhandelszentrenkonzepts im rechtsförmlichen Bereich, denn es müssen z.B. die „Zentren (...) planerisch definiert sein, um die gewünschte Funktionsmischung baurechtlich umsetzen zu können“ (Ludwigshafen, STEK 1999:36).

Die methodische Vorgehensweise bei der räumlichen Abgrenzung der Zentrenbereiche (unterschiedlicher hierarchischer Ordnungsstufe), die ohnehin in nur wenigen Untersuchungsstädten vorgenommen wurde, bleibt sogar beinahe vollständig im Dunklen. In fast keinem Beispiel erfolgte eine Offenlegung der zugrunde liegenden Systematik bzw. Operationalisierung der Abgrenzungsargumente, soweit überhaupt eine solche Abgrenzung vorgenommen wurde.

Einzig die Stadt Münster, auf die an späterer Stelle noch detailliert eingegangen wird, konnte mit einer Vorgehensweise bei der räumlichen Abgrenzung der Zentren aufwarten, die wenigstens ansatzweise methodisch fundiert erschien. Daneben sind lediglich noch die Städte Bochum, Freiburg und - wie oben gezeigt - Cottbus in einzelnen Aspekten positiv hervorzuheben: In Bochum beschränkt sich die Systematik der Zentrenabgrenzung auf ein sehr pragmatisches Vorgehen, denn hier wird in einem normativ-deduktiven Ansatz schlicht auf die Vorgaben der (in diesem Fall) im Flächennutzungsplan räumlich konkret abgegrenzten Siedlungsschwerpunkte zurückgegriffen (vgl. Bochum, Konzept, Karte dort im Anhang). Die räumliche Erstreckung der Zentren - jedenfalls der städtebaulich integrierten Standortlagen -

wird dann mit diesen gleichgesetzt⁵ (vgl. Bochum Konzept, S. 9 und 12). Der Maßstab für die bereits geleistete räumliche Bestimmung der Siedlungsschwerpunkte wiederum bestand darin, daß zumindest ein Verkaufsflächenbestand von 2.000 qm gegeben und gleichzeitig ein Anschluß an das Netz des schienengebundenen öffentlichen Verkehrs vorhanden sein mußte (vgl. Bochum, Konzept, S. 10), wobei der „Gesichtspunkt der fußläufigen Erreichbarkeit von Zentren und Haltepunkten“ (Bochum, Konzept, S. 12) für die Erstreckung entscheidend war. Auch im Beispiel Freiburgs determiniert die fußläufige Erreichbarkeit der Angebotsstandorte (ca. 500 bis 800 m vom Wohnstandort), gepaart mit der Stärke des Bevölkerungsmantels, dem Verkaufsflächenbestand und der Kaufkraftablußquote, die räumliche Zuordnung und Erstreckung der Zentrenbereiche (vgl. Freiburg, Beschlußvorlage 1997:9).

Diese - wenigen - Hinweise können jedoch nichts an dem gewonnenen Gesamteindruck ändern, daß die räumliche Abgrenzung der Zentrenbereiche von den Untersuchungsstädten mit großer Beliebigkeit erfolgt. Kein Fallbeispiel ließ jedenfalls einen tieferen Einblick in die Methodik, die der räumlichen Zentrenabgrenzung zugrunde gelegt wurde, zu, soweit überhaupt eine angewendet wurde. In den meisten Fallbeispielen war dies nicht der Fall, dort wurde von vornherein sogar völlig auf eine räumliche Bestimmung der Zentrenbereiche verzichtet.

7.6.5.2.4 Zusammenfassende Bewertung der festgestellten Vorgehensweise bei der Abgrenzung der Raumkategorien und der Hierarchiestufen des Zentrumsystems

Betrachtet man zusammenfassend die Vorgehensweise der Kommunen bei der Erarbeitung der innerörtlichen planerischen Zentrumsysteme, die dort zur Anwendung kommen, so ist festzustellen, daß die räumliche und sachliche Abgrenzung der Zentren und der hierarchisierten Raumkategorien in vielen Fällen ad hoc und durch intuitiv vorgenommene Setzungen erfolgt. Ein symptomatisches Beispiel eines intuitiven, normativ-pragmatischen Vorgehens bei der Zentrenbestimmung liegt etwa im Fall von Rostock vor: „Erarbeitet wurde das Zentrenmodell aus stadtplanerischer Sicht (...). Eine explizite räumliche Abtrennung erfolgte im Rahmen der Gliederung nicht. Es wurde grundsätzlich für jeden Stadtteil ein eigenständiges wohnungsnahes Versorgungszentrum für mindestens 10 bis 25.000 Einwohner vorgesehen“ (EG Rostock). Dies fand in Orientierung auf den faktischen Bestand statt, wobei einfach die planerische Sachkenntnis zur Festlegung der Zentren führte (vgl. EG Rostock). Dieser Mechanismus einer normativen Zentrenzuweisung bestand auch in Münster. Dort liegt eine wesentliche Begründung für die räumliche Zuordnung von Zentren der Hierarchiestufe „Stadtbezirkszentrum“ in dem planerisch gesetzten normativen Prinzip, mit dem verfolgten Funktionsmodell der stadträumlichen Ordnung „für jeden Münsteraner Stadtbezirk ein Stadtbezirkszentrum vorzusehen“ (Münster, EB FNP A 1999:51). Ob in den einzelnen Stadtbezirken - originär Bezugsraumgröße der städtischen Statistik - dafür tatsächlich die materiellen Voraussetzungen bestehen, bleibt dahingestellt.

Die räumliche und sachliche Abgrenzung der Raumkategorien sowie der Hierarchiestufen der lokalen Zentrumsysteme erfordert eine wissenschaftliche Fundierung und empirische Begründung. Das würde für die Fallbeispielstädte ein systematisches Vorgehen, den Einsatz von

⁵ Die Siedlungsschwerpunkte (13) werden weitgehend von einzelnen Zentren bestimmter Funktionalität statuiert, wenngleich im Regelfall den Siedlungsschwerpunkten darüber hinaus auch noch weitere Zentren (insgesamt 39) zugeordnet sind (vgl. Bochum, Konzept, S. 9a).

Methoden, die Anwendung bewährter Theorien auf den fraglichen Einzelfall, Anstrengungen zur Gewinnung von Erkenntnissen aus Referenzfällen und insbesondere die Erzeugung sowie Explikation von Bewertungs- bzw. Zuordnungsmaßstäben einschließlich ihrer Operationalisierung sowie Quantifizierung notwendig machen (vgl. Kapitel 7.6.5.2.5). Derartiges ließ sich jedoch nur in einigen wenigen Untersuchungsstädten, und dort auch in keinem Fall abschließend überzeugend, feststellen.

Grundsätzlich scheint dieses Defizit wissenschaftlicher Fundierung der Planungsgrundlagen zur Siedlungsstrukturentwicklung, die in der Planungspraxis erarbeitet werden, der allgemeinen Situation zu entsprechen: Nach der Gesamteinschätzung von de Lange (2001:3) „liegen nur relativ wenige Studien vor, die auf umfassenden Bestandsaufnahmen von größeren städtischen Funktionsräumen beruhen“ und zur inneren Differenzierung von Städten herangezogen werden könnten. Aus dem Kontext eines Forschungsprojektes zur „Funktionalen Stärkung von Stadtteilzentren in Münster“ im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Städte der Zukunft“ kommen auch Havekost/Junker/Schäfer (1999:45) zu einer ähnlichen Einschätzung: „Eine intensive Auseinandersetzung mit und Analyse der themenbezogenen Literatur führte zu dem Ergebnis, daß über die Funktionalität von Stadtteilzentren sowohl für die Angebotsseite als auch vor allem für die Nachfrageseite keine expliziten bzw. unmittelbar verwendbaren Forschungsergebnisse vorliegen.“

In der Analyse der Fallbeispiele ist immerhin deutlich geworden, daß es eine ganze Reihe unterschiedlicher Wege gibt, welche die Kommunen bei der Bewältigung der quantitativen und qualitativen Spezifizierung der Zentren sowie bei deren räumlicher Abgrenzung beschreiten. Läßt man einmal die Beispielmunicipien beiseite, deren Zentrensysteme im wesentlichen ad hoc und im Vertrauen auf die planerische Intuition der verantwortlichen Mitarbeiter entworfen wurden, so wird in einigen Städten wenigstens der Versuch unternommen, die jeweiligen Zentrensysteme in methodischem Vorgehen zu begründen und die räumliche Abgrenzungsentscheidung sowie die typologische Zuordnung der Zentren zu rationalisieren. Eine Standardlösung hierfür konnte allerdings nicht entdeckt werden. Vielmehr gibt es eine ganze Bandbreite unterschiedlicher Vorgehensweisen. Eine typisierende Differenzierung der festgestellten Ansätze kann nach folgenden Merkmalen unternommen werden:

Materielle und räumliche Bestimmung der Zentren nach ...	Unterfälle
Anzahl der Zentrenfunktionen	<ul style="list-style-type: none"> • es wird nur eine Zentrenfunktion in den Blick genommen. Bei eindimensionaler Argumentation ist dies in der Regel der Einzelhandel (der gleichwohl über mehrere Parameter – Verkaufsfläche, Sortiment, Betriebstyp, Umsatz etc. – untersucht werden kann); • es werden mehrere Zentrenfunktionen analysiert; • es werden darüber hinaus auch physische, städtebauliche und verkehrliche Aspekte berücksichtigt;
Angebots- oder Nachfrageorientierung bzw. Objekt- oder Subjektorientierung	<ul style="list-style-type: none"> • es wird nur eine angebotsseitige Untersuchung durchgeführt, Erhebungseinheiten sind Objekte (z.B. Betriebe) und Artefakte (z.B. sortimentspezifischer Umsatz); • es wird nur eine nachfrageseitige Analyse unternommen, Erhebungseinheiten sind Subjekte (z.B. Einwohner) und deren Verhalten (z.B. räumliche Beschaffungsorientierung bestimmter Waren oder Betriebstypenpräferenzen); • es werden sowohl angebots- als auch nachfrageseitig Argumente erzeugt;

Zeitbezug bzw. Abbildungs-
anspruch

- es wird nur der Status Quo abgebildet;
- es wird eine Zielplanung vorgenommen, d.h. es wird ein zukunftsgerichteter Entwurf (normativ) begründet;
- der Abbildung des Status Quo steht eine Zielplanung gegenüber;

Hieraus ließe sich eine dreidimensionale Typisierungs-Matrix im Sinne eines Würfels mit 27 Quadern formen. Er bildet das Möglichkeitenspektrum der Markmalkombinationen ab - beispielsweise diejenige Vorgehensweise, welche das benötigte Zentrensystem durch die Untersuchung einer einzigen Zentrenfunktion nur auf der Angebotsseite und nur im Erhebungszeitpunkt zu bestimmen sucht. In der Planungspraxis, jedenfalls soweit sie durch die gewählten Fallbeispiele in der vorliegenden Untersuchung wiedergegeben wird, ist diese Kombination am häufigsten anzutreffen. Die Zentrenfunktion, die für die Analyse ausgewählt wird, ist dabei in der Regel der Einzelhandel, obwohl daneben und ergänzend viele andere Bezugsgrößen denkbar sind. In einer Untersuchung der Zentrenprogrammatiken von 11 deutschen Großstädten bestätigen Brake/Karsten/Schünemann (vgl. 1998:17) diese festzustellende „Einzelhandelslastigkeit“ und konstatieren, daß darüber hinaus in der Praxis nur noch wenige weitere Zentrenfunktionen bei der Festlegung des planerischen Zentrensystems überhaupt Aufmerksamkeit genießen. Dies sind hauptsächlich „Ausstattungsmerkmale (...) hinsichtlich öffentlicher und privater Dienstleistungen sowie teilweise Arbeitsstätten“, während städtebauliche Kriterien bzw. „Aussagen bezüglich baulicher und funktionaler Nutzungsstruktur oder Dichte“ (Brake/Karsten/Schünemann, 1998:17) kaum eine Rolle spielen. Dies verwundert, denn nach typischer eigener Auffassung der Fallbeispielstädte, deren Planungen mit der vorliegenden Untersuchung analysiert werden, ist - um hier mit den Leipziger Worten zu sprechen - ein „wesentlicher Aspekt der Entwicklungsfähigkeit von Nahversorgungslagen und Stadtteilzentren (...) die Mischung zentrenbildender Funktionen. Deren Qualität hängt wesentlich von der Lage der Zentren zu Wohnquartieren, ihrer Erschließung im ÖPNV und dem Individualverkehr, dem baulichen Zustand der Funktionsgebäude und Stadträume (Straßen, Plätze und die Umfeldqualität im allgemeinen) sowie der Struktur des Einzugsgebietes (v.a. Bevölkerungspotential im Bereich der Nahversorgung) ab“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 11). Dies kommt einem Plädoyer für eine entsprechend umfassend angelegte Situationsanalyse gleich. In den meisten Fallbeispielstädten wurde eine solche umfassende Situationsanalyse nicht geleistet. In Leipzig allerdings wurde man dem formulierten Anspruch weitgehend gerecht, denn die „diesbezüglichen Informationen wurden der Datenbasis RBS entnommen“ (STEP Zentren, S. 11), einer umfassenden, als Raumbeobachtungssystem dienenden städtischen Datenbank, die fortlaufend aktualisiert wird.

Obwohl es wünschenswert erscheint, zur Bestimmung der Zentren und der Zentrenhierarchie ein möglichst breites Spektrum von Zentrenfunktionen zu untersuchen, findet dies seine Grenze in dem empirischen Erhebungsaufwand, der damit verbunden ist und letztlich hohe Kosten verursacht, soweit die Städte nicht über ein ähnliches System laufender Raumbeobachtung verfügen, wie die Leipziger Stadtverwaltung. Da dies bislang nur in Ausnahmen der Fall ist und sich die Kommunen im Regelfall nicht in der Lage sehen, Primärerhebungen in Eigenregie und mit eigenem Personal durchzuführen, wird der Wunsch nach empirischen Daten in einer größeren Bandbreite sofort in direkter Weise kostenwirksam, denn in diesem Fall müssen private Dienstleister bzw. Gutachter bestellt werden, welche jede einzelne Leistungsposition kostenkalkulatorisch genau erfassen und in Rechnung stellen. Angesichts der limitierten Ressourcen der öffentlichen Hände ist es leicht nachzuvollziehen, daß im Falle einer Fremdvergabe der empirischen Erhebungen, die für die Erarbeitung der Zentrensysteme

notwendig sind, nur ein enges Band an Zentrumsfunktionen oder sogar nur ein einziges Merkmal erfaßt wird. Ob dies jedoch dem Anspruch gerecht werden kann, in der Sache ein Zentrensystem zu begründen, das als Grundlage eines planerischen Entwurfs für die künftige Entwicklung der Zentren- und Siedlungsstruktur der betreffenden Stadt dienen soll, muß bezweifelt werden. Dessen ungeachtet ist jedoch jeder Versuch, überhaupt eine Rationalisierung der räumlichen Strukturmodelle zur Zentren- und Einzelhandelsentwicklung anzustrengen, einer rein intuitiven oder normativen Vorgehensweise vorzuziehen.

7.6.5.2.5 *Allgemeine Überlegungen und Hinweise zur Konstruktion von intraurbanen Zentrensystemen*

Ohne daß an dieser Stelle eine abschließende Erkenntnis über die Zentrenparameter, die bei der Konstruktion von intraurbanen Zentrensystemen im Sinne eines Mindestanspruchs der sachlichen Begründung zu erheben und mit Schwellenwerten zu versehen sind, gewonnen werden könnte, sollen doch im folgenden einige allgemein gehaltene Überlegungen vorgebracht werden, die in der individuellen Planungssituation Anhaltspunkte dazu geben können:

Beim Entwurf eines Zentrensystems ist zunächst eine grundsätzliche Frage zu beantworten, in deren Mittelpunkt die Orientierungsrichtung des planerischen Engagements steht: Begründet die festzustellende materielle Ausgangssituation in ihrer Bewertung die Notwendigkeit, eine Änderung der Zentren- und Siedlungsstruktur herbeizuführen, oder kann diese unverändert beibehalten werden? Und in wie weit ist in diesem Zusammenhang den Marktkräften ein Freiraum ungehinderter Entfaltung einzugestehen? Zwei unterschiedliche Antworten⁶ sind denkbar:

- Es soll ein vorgefundener Status Quo an intrastädtischer Zentrenverteilung, hierarchischer Positionierung und räumlicher Zentrenerstreckung beibehalten und zeitlich verstetigt werden (Objektorientierung, d.h. Orientierung auf zentrenbildende Einrichtungen und Angebote). Hier geht es um die Absicherung des gegebenen Bestands und seiner räumlichen Struktur. Soweit die funktionale Proportionalität zwischen den Zentren gewahrt bleibt, kann sich das Mengengerüst des Besatzes (mit unterschiedlichen Betrieben und Einrichtungen) verändern.
- Das aktuell vorgefundene Zentrensystem erscheint in der waltenden Planungsrationallität unbefriedigend. Ein gegenüber diesem abgeändertes Zentrensystem soll im planerischen Zielentwurf die normative Leitlinie für die künftige (aktiv betriebene) Siedlungsentwicklung abgeben. Hier ergeben sich zwei Unterfälle:
 - Zum einen könnte auf einen Ordnungsanspruch verzichtet und den Marktkräften der Verbraucherseite einerseits und der privaten Einzelhandelsinvestition andererseits (die in ihren Standort- und Lagepräferenzen eine weitreichende Übereinstimmung zeigen) eine weitgehend freie Entfaltung gewährt werden (Subjektorientierung, d.h. Orientierung auf das Verbraucher- und das Unternehmerverhalten). Die spezifischen Stand-

⁶ Schon Lauschmann (1976) weist auf die Schwierigkeit hin, die mit der Abgrenzung von Raumeinheiten als Bezugsflächen für Planungsaussagen grundsätzlich im Dualismus von empirisch begründeter Typologisierung und Zukunftsentwurf einhergehen: „Entweder die aufgrund der gegebenen Strukturmerkmale und/oder vorgegebenen Verflechtungskomplexe vorgenommenen Raumabgrenzungen werden akzeptiert und die Maßnahmen (...) werden auf diesen räumlichen Bezugsrahmen ausgerichtet oder die Abgrenzung (...) erfolgt von vornherein ‚normativ oder final in dem Sinne (...), daß sie nicht die bestehenden, sondern erst zu schaffenden strukturgleichen Räume oder funktionalen Beziehungsgefüge umschließen“ (Lauschmann, 1976:29 mit Zitat von K. Lange, 1970).

ortanforderungen der einschlägigen und großformatigen Betriebstypen begründen dann, soweit es die Einzelhandels- und Versorgungsfunktion betrifft, das Zentren- und Siedlungsstrukturmodell. Entsprechend würde die Aufmerksamkeit insbesondere auf städtebaulich nicht-integrierte Entwicklungsbereiche hoher Verkehrsgunst fallen müssen. Agglomerationen und Einzelstandorte großflächiger Einzelhandelsanbieter in städtebaulich nicht-integrierten Lagen, die sich bereits Platz gegriffen haben, würden nachträglich legitimiert und als „Zentren“, zumindest aber als (monofunktionale) „Einzelhandelsversorgungsbereiche“ o.ä. in das Zentren- und Siedlungsstrukturmodell einbezogen. Auftretende Konkurrenzeffekte gegenüber den tradierten Zentren, deren Fortexistenz unter Umständen innerhalb des neuen Zentren- und Siedlungsstrukturmodells auch ganz zur Disposition gestellt würde, würden vorbehaltlos akzeptiert.

- Zum anderen könnte eine Verteilung und Erstreckung der Zentren im städtischen Raum, welche aus bestimmter normativer planerischer Sicht wünschenswert erscheint und von der gegebenen Situation abweicht, die Anspruchsgrundlage für das künftig zu realisierende Zentralsystem abgeben. Dies würde die Reflektion über die nach dem angelegten Planungskalkül optimale Verteilung von Zentren, d.h. von Angebotsstandorten und Aktivitätsgelegenheiten, im Stadtraum verlangen (Objektorientierung) und darüber hinaus ex ante eine Vorstellung, welches Ausstattungsprofil Zentren unterschiedlicher Hierarchiestufe idealerweise auszeichnen sollte. Hier ginge es darum, das prospektiv festgelegte Mengengerüst jeweils einzelner Funktionalbereiche, allen voran dasjenige des Einzelhandelsbesatzes, neu zu verräumlichen. Es wäre gleichermaßen eine Ordnungs- wie eine Entwicklungsaufgabe zu bewältigen.

In der Regel bestimmt der letztgenannte Unterfall, mit starker Fixierung auf die Einzelhandels- und Versorgungsfunktion, den Entwurf von kommunalen Zentralsystemen, und häufig läßt dies aus Sicht der Planungsverwaltungen eine Berücksichtigung nachfrageseitiger Erhebungen zentralitätskonstitutiver Parameter überflüssig erscheinen. Tendenziell werden faktische Zentralitäten (z.B. manifestiert durch ein hohes Kundenaufkommen oder Umsatzvolumen), soweit sie als unpassend empfunden werden, negiert, mit dem planerischen Ideal selbst „verordnete“ Zentralitäten aber gepflegt. Bisweilen dennoch erhoben, wird ein hinter dem Erwartungswert des normativen Zentralitätsentwurfs zurückbleibendes Nachfrageverhalten (belegt etwa durch hohe Kaufkraftabflüsse aus einem planerisch festgesetzten Zentrum und dessen zugedachtem Einzugsbereich) dahingehend aufgefaßt, daß in dem betreffenden Bezugsraum ein Entwicklungspotential besteht und entsprechende Maßnahmen zur Besitzverbesserung für dieses Zentrum ergriffen werden müssen. Korrespondierend dazu wird ein den normativ zugedachten Erwartungswert übersteigendes Nachfrageverhalten, das sich an „Unorten“ konzentriert, die nach der lokal bestehenden planerischen Auffassung dafür nicht vorgesehen sind, entweder in seinen Motiven negiert und mit zu ergreifenden Ordnungsmaßnahmen bedacht, oder in eng gefaßten Grenzen toleriert (etwa: „Entwicklungsbereiche für den nicht-zentrenrelevanten großflächigen Einzelhandel“), ohne daß damit jedoch ein weiterer Ausbau oder gar die funktional breiter angelegte Qualifizierung zu einem Zentrum zugelassen würde.

Zur allgemeinen materiellen Begründung von Zentren und Zentrenhierarchie eines städtischen Zentralsystems bzw. zur konkreten Abgrenzung einzelner Zentrenbereiche im angewandten Fall können potentiell sehr viele verschiedene Kriterien herangezogen werden. Es kann sich dabei um bereits direkt operationalisierbare Merkmale handeln, oder auch um Merkmale, die erst in der Subsumption mehrerer Kriterien entstehen, jedoch in keiner quantitativen Meßdi-

mension faßbar sind. Bereits auf dieser aggregierten Ebene von Merkmalen, die nicht direkt operationalisierbar sind, zeigt sich eine ganze Vielfalt möglicher Analysebereiche. Nach herrschender Meinung (vgl. Havekost/Junker/Schäfer, 1999:20-22 mit Literaturhinweisen) wird die Physiognomie eines Zentrums und sein genereller Bedeutungsüberschuß gegenüber dem umgebenden Raum von folgenden übergeordneten Merkmalen bzw. Charakteristika bestimmt, die eine bewußte Abgrenzung der Zentren von anderen Siedlungsbereichen zulassen:

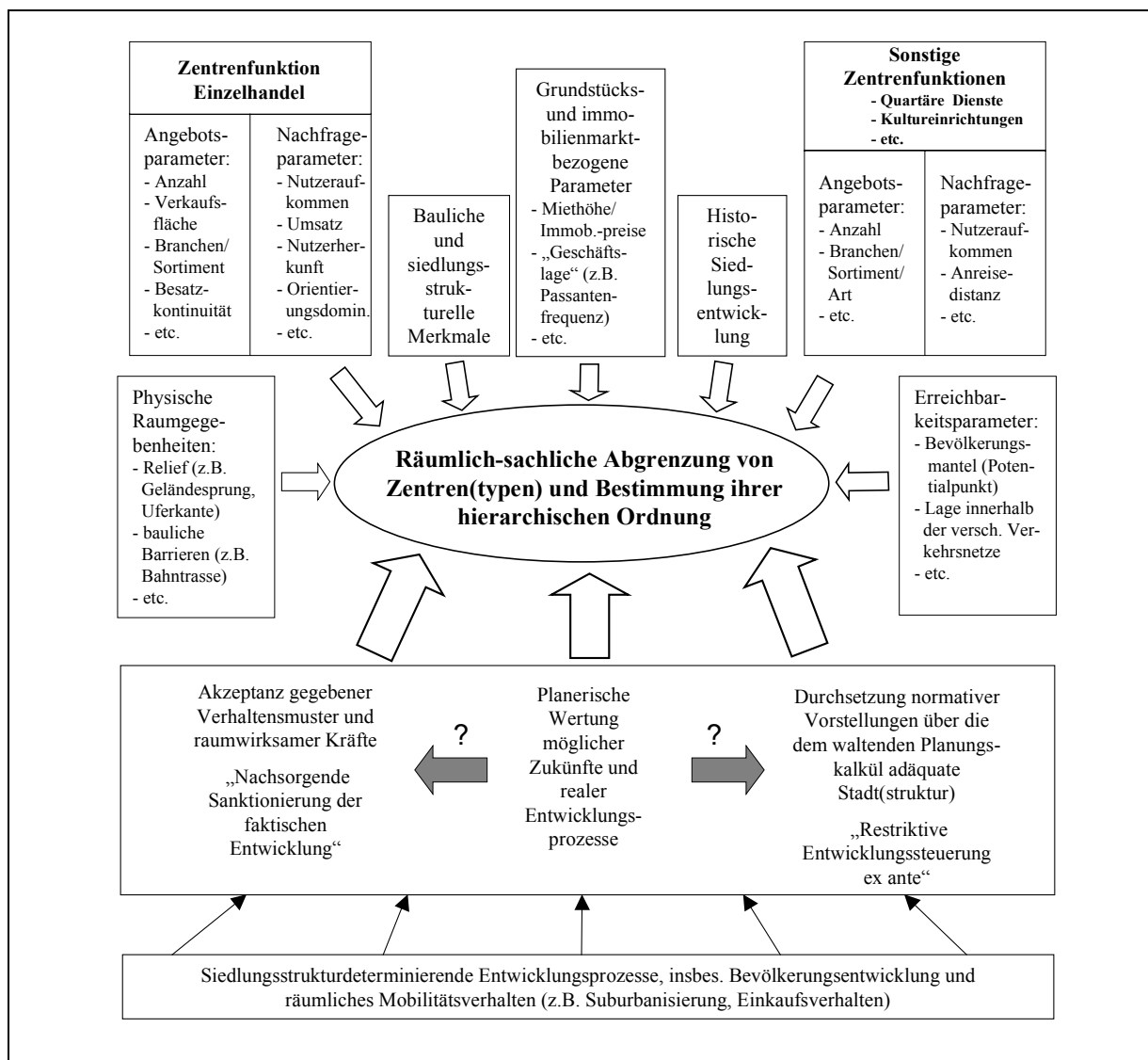
- Eine auf engem Raum konzentrierte Ballung von Einzelnutzungen in einer zur Multifunktionalität des Ortes führenden Bandbreite, die für die Nutzer ein hohes Maß an Aktivitätskopplung, aber auch an branchengleicher Auswahl zuläßt. Während das Vorhandensein zentrenrelevanter Einrichtungen generell die Existenz des Zentrums begründet, bestimmt die räumliche Kontinuität der Angebotsdichte die Ausdehnung des Zentrums. Die Distanzen zwischen den einzelnen Einrichtung(sballung)en entscheiden darüber, ob sich für die Nutzer positive Effekte der Aktivitätenkopplung in einem solchen Ausmaß einstellen, daß im subjektiven Aufwands-Nutzen-Kalkül ein Besuch gerechtfertigt wird.
- Eine bauliche Dichte, die dem entspricht und relativ zur Umgebung erhöht ist.
- Der Dichte, Masse und Unterschiedlichkeit des Angebots an Versorgungs- und Aktivitätsgelegenheiten korrespondiert eine intensive Nutzung und Kommunikation durch die Nachfrage bzw. durch die Nutzer, so daß ein wahrnehmbares „öffentliches Leben“ entsteht, welches diese Orte auch symbolisch zu Mittelpunkt eines Bezugsraumes macht.
- Die Erreichbarkeit der Zentren weist für alle Verkehrsträger einen relativen Vorteil gegenüber anderen Siedlungsbereichen auf; sie sind Punkte minimierten kollektiven Verkehrsaufwands der auf sie orientierten Einzugsbereiche bzw. der dort situierten Nachfragestandorte.
- Eine Agglomeration privater ökonomischer Aktivität und die damit verbundene Marktplatzausbildung insbesondere des Einzelhandels: „Der Austausch von Waren und Gütern sowie die Versorgung der Wohnbevölkerung ist auch heutzutage noch ein Fundament städtischer Zentren“ (Havekost/Junker/Schäfer, 1999:20). Zum einen bildet der Einzelhandel publikumsintensive Standorte und zum anderen begründet er Angebotszentralität unterschiedlicher Stufung.
- Eine vielschichtige und heterogene bauliche Gestalt als Zeugnis historischer Funktionskontinuität des Ortes mit entsprechenden Relikten der Siedlungs- und Stadtgeschichte (Marktplatz, Rathaus, Burg/Schloß, Kirche, Stadtmauer, Bürgerhäuser usw.). Dem Aufeinanderprallen und der Vielfalt unterschiedlicher Gestaltungs- und Architekturelemente vergangener Epochen wird eine „hohe gestalterische Attraktivität und Ausstrahlung“ (Havekost/Junker/Schäfer, 1999:20) zugemessen.

Ansatzweise ist das Bestreben nach einer mehrdimensionalen Begründung der Zentrenabgrenzung und -typologisierung auch bei einigen wenigen Fallbeispielstädten (vgl. Kapitel 7.6.5.2) zu erkennen: Nach der etwa in Mülheim / Ruhr herrschenden Einschätzung „bietet es sich an, ein Zentrenmuster nach folgenden Kriterien zu ordnen: Versorgungsfunktion, Standort, Absatzreichweite / Einzugsbereich, Ausstattung an Betrieben“ (Mülheim, EHK, S. 27). Das aktualisierte Zentrenkonzept in Bremen hingegen „orientiert sich nicht nur an normativen Ausstattungsmerkmalen der Zentren, sondern geht im wesentlichen auf die realen Verhältnisse u.a. hinsichtlich Einzelhandel, zentrentypischer Dienstleistung (...) und sonstiger privater und öffentlicher Angebote ein. Historische, topographische und verkehrliche Gegebenheiten werden als Korrektiv mit einbezogen“ (Bremen, SEK, S. 61). Dem gegenüber

erlaubt nach Mannheimer Vorgehensweise die „Analyse der Einzelhandelsstrukturen nach Stadtbezirken in bezug auf Nahversorgungsqualität, Kaufkraftzu- und -abflüsse sowie Standorte großflächigen Einzelhandels (...) eine Differenzierung bestehender zentraler Versorgungsbereiche nach Versorgungsfunktionen, Angebotsqualitäten und Einzugsbereichen. Sie muß Grundlage zur Ableitung eines zukunftsorientierten Zentrenkonzeptes sein“ (Mannheim, ZKM 1999-1:108).

Die nachfolgende Abbildung 7-4 nimmt eine Systematisierung der relevant erscheinenden Merkmalsbereiche bzw. Analysekatoren zur Abgrenzung und Bestimmung von Zentren(typen) sowie zur Festsetzung ihres hierarchischen Gefüges vor.

Abbildung 7-4: Merkmalsbereiche und Parameter der räumlich-sachlichen Abgrenzung von Zentren(typen) und zur Festsetzung ihrer hierarchischen Ordnung



Quelle: Eigene Darstellung.

Danach läßt sich zwischen dem Einzelhandel als primär zentrenbildende Funktion und weiteren Zentrenfunktionen unterscheiden, wobei sich beide gleichermaßen in Angebots- und Nachfrageaspekten äußern können. Physische Raumgegebenheiten natürlicher und künstlicher Art sowie die Verkehrsgunst bzw. das Erreichbarkeitspotential sind weitere Merkmalsbereiche.

che. Schließlich erscheinen auch bauliche und siedlungsstrukturelle Merkmale, grundstücks- und immobilienmarktbezogene Parameter und nicht zuletzt die siedlungsgeschichtliche Entwicklung als bedeutsam für die Aufgabe der Zentrenbestimmung und -abgrenzung. Aber je nach dem, wie sich die planerische Wertung möglicher Zukünfte und realer Entwicklungsprozesse im einzelnen Planungsfall darstellt, werden Eignungswertung, Auswahl der Merkmalsbereiche sowie Operationalisierung und Grenzwertsetzung der Kriterien unterschiedlich ausfallen.

Mit der Auswahl eines oder mehrerer Merkmalsbereiche, die zur Zentrenbestimmung herangezogen werden sollen, ist jedoch noch nicht die Auswahl und Operationalisierung der einzelnen Abgrenzungskriterien vorgenommen. Die Literatur bietet hierzu zahlreiche Vorschläge und Hinweise (vgl. dazu etwa ARL 1968, Boustedt 1975, ARL 1975, J. H. Müller 1976, Sedlacek 1978, Lichtenberger 1991, Heineberg 1989). Auch wenn an dieser Stelle nicht die Gesamtheit der prinzipiell in Frage kommenden Abgrenzungskriterien und Methoden in ihrer kompletten Breite diskutiert werden kann, so sollen im folgenden doch einige Möglichkeiten vorgestellt werden.

Zunächst ist festzuhalten, daß die Bestimmung der intraurbanen Zentrenräume einen Aspekt des allgemeineren Problems der innerstädtischen Gliederung darstellt. Es geht also auch hierbei um die räumliche Ordnung und Abgrenzung von Teilgebieten, mithin um die „Möglichkeit, das Stadtgebiet aufgrund der unterschiedlichen Verteilung von Merkmalen oder Merkmalskombinationen formaler und funktionaler Art (...) zu überprüfen und dementsprechend städtische Bereiche auszusondern. Die Entstehung auf solche Weise hervorgehobener Gebiete ergibt sich z.B. aus der Existenz zentralörtlicher Beziehungen, funktionaler Verknüpfungen, der Segregation sozialer und ökonomischer Erscheinungen, prozeßhafter Veränderungen usw.“ (Ruppert, 1968:199). Boustedt spricht in diesem Zusammenhang von der „Abgrenzung von struktur- bzw. funktionsbestimmten Raumeinheiten“ (Boustedt, 1968:155). Wie bereits bei den vorangegangenen Überlegungen deutlich geworden ist, stehen für „die praktische Arbeit (...) eine Vielzahl von Abgrenzungsmerkmalen zur Verfügung (...). Sprungstellen in ihrem Wertrelief sind dann die Ansatzpunkte für die Festlegung der Grenzbereiche. In der Regel erweisen sich komplizierte Mehrfachkorrelationen als notwendig, da fast immer Merkmalskombinationen zur Abgrenzung herangezogen werden müssen“ (Ruppert, 1968:199). Ohne Anspruch auf Vollständigkeit lassen sich folgende Gruppen möglicher Abgrenzungsmerkmale bilden (vgl. im folgenden Ruppert, 1968:199-200):

Physiognomische Merkmale	Gebäudetypen, Stockwerkszahlen, Baujahr / Baustil, Schaufensterindex usw.
Flächennutzungs- und Gebäudenutzungsmerkmale	Flächenanteil der Einzelhandelsbetriebe, der tertiären und quartären Dienste, CBD-Methode, Arbeitsstättenverteilung usw.
Bevölkerungsgeographische Merkmale	Bevölkerungsdichten jeglicher Art, soziale Qualitäten, demographische Daten, Tag- und Nachtbevölkerung, Wanderungsdaten, Verbreitung bestimmter ethnischer Gruppen usw.)
Verkehrsgeographische Merkmale	Verkehrsdichte, Verkehrsvolumen, Spitzenverkehr, Fußgängerverkehr usw.
Wertmerkmale	Bodenpreise, Mietpreise, Gebäudewerte usw.

Nach Ruppert (1968:203) wird alleine schon durch die Visualisierung der Bodenrichtwerte in einem verräumlichten Bodenwertgebirge die „innerstädtische Hierarchie (...) gut sichtbar“,

denn, wie er am Beispiel Münchens nachweisen konnte, die „Bereiche hoher und höchster Wertkonzentrationen geben deutliche Hinweise über die Ausdehnung der (...) City“ (Ruppert, 1968:202) und es zeigen sich mit dem Hervortreten sekundärer Maxima „daneben (...) Gebiete der Subzentren bzw. einer beginnenden Subzentrenbildung“ (Ruppert, 1968:202). Auch Heineberg (1989:15-18) weist auf die Beziehungen zwischen Bodenrente und Nutzungsstruktur hin, die „der Erklärung unterschiedlicher städtischer Raumnutzungen dienen“ können. Unmittelbar sichtbaren Ausdruck in der physischen Stadtgestalt findet dies in einer maximalen Nutzflächendichte (maximale Grundstücksüberbauung, Geschoßflächendichte, Gebäudehöhe, minimaler Freiflächenanteil) im relativen Vergleich zu anderen Stadtbereichen. Auch die Berechnung des Schaufensterindex (SID) als Verhältnis der ermittelten Schaufensterlänge in einer Straße zur Länge der gesamten Hausfront der Straße gibt nach seiner Erfahrung einen „recht guten Überblick über die Rangordnung der einzelnen Geschäftsstraßen“ (Ruppert, 1968:206), woraus sich Rückschlüsse auf die Ausdehnung und Stellung eines Zentrums ziehen lassen. Ruppert (1968:206) unterscheidet in seiner Typisierung vier Rangstufen von Straßen, nämlich „Wohnstraßen“ (SID unter 10 %), „Wohnstraßen mit lokalen Geschäftsanhäufungen“ (SID von 10-20 %), „Nebengeschäftsstraßen“ (SID von 20-50 %) und „Hauptgeschäftsstraßen“ (SID über 50 %). Abzusichern sind diese Ergebnisse aber durch weitere Untersuchungen, etwa der Einzelhandelsbranchen, der Anzahl der Geschoße, der Art der Etagennutzung oder des Anteils an Lauf- und Sehkundschaft.

Als weiterer methodischer Ansatz zur Bestimmung von Zentrenräumen ermöglicht es die Berechnung verschiedener Standortquotienten, Besonderheiten der Merkmalsstruktur eines Raumkompartiments, z.B. im Hinblick auf die Branchenzusammensetzung, im Vergleich zur Ausprägung des betreffenden Merkmals im Gesamtraum darzustellen (vgl. J. H. Müller, 1976:54-56). So kann für die Bestimmung der Zentren die relative Konzentration von Einzelhandelsarbeitsplätzen in einzelnen Raumzellen gegenüber dem städtischen Gesamtgebiet mit Hilfe des Standortquotienten dargestellt werden. Zellen, die einen bestimmten, festzulegenden Schwellenwert überschreiten, sind dann nach der getroffenen Bedingung dem Zentrenraum zuzurechnen. Allgemein gesprochen sind „Standortquotienten (...) Verhältniszahlen, bei denen der Anteil der untersuchten Aktivität an der gesamten Aktivität eines Teilgebietes bezogen wird auf den Anteil derselben Aktivität an der gesamten Aktivität im übergeordneten Vergleichsgebiet“ (J. H. Müller, 1976:54). Daher drückt der für den einzelnen Bezugsraum ausgerechnete Standortquotient die relative Konzentration des fraglichen Merkmals gegenüber dem Gesamtraum aus. Bei einem Wert des Quotienten von 1 besteht kein Unterschied der Merkmalsverteilung in Untersuchungszelle und Gesamtraum, Werte über 1 sind als eine überdurchschnittliche, Werte unter 1 als eine unterdurchschnittliche Repräsentation des gewählten Merkmals gegenüber dem Gesamtraum zu interpretieren.

In diese Richtung zielt auch Boustedt (1975:125-149) mit seiner Übersicht über zahlreiche Maßzahlen, die er zur Kennzeichnung spezifischer Strukturen von Raumeinheiten vorschlägt. Diese „Strukturkennziffern“ bzw. „Quoten“ eignen sich auch für die Abgrenzung von Zentrenbereichen. Generell erweisen sich „Strukturkennziffern (...) für Strukturvergleiche zwischen verschiedenen, insbesondere unterschiedlich großen Räumen als sehr vorteilhaft“ (Boustedt, 1975:125), wobei die Auswahl der Bezugsmerkmale nahezu unbegrenzt ist. Für die Abgrenzung von Zentrenräumen erscheint beispielsweise die Beschäftigtenquote (Beschäftigte / Wohnbevölkerung i.d. Nacht x 100) relevant. Sie stellt das Verhältnis der im Untersuchungsgebiet vorhandenen Arbeitsplätze zur dort wohnenden Bevölkerung dar. Je höher die Quote ist, desto stärker ist die Geschäfts- bzw. Gewerbedichte, je niedriger, desto ausgeprägter ist der Wohncharakter. Die Berechnung ist auch als branchenspezifische Quote (z.B.

Einzelhandelsbeschäftigte) denkbar. An anderer Stelle zeigt Boustedt (1968:160) am Beispiel Hamburgs, wie sich mit Hilfe einer „Beschäftigungsquote“ (im Gebiet beschäftigte Erwerbspersonen / im Gebiet wohnhafte Erwerbspersonen x 100) „Geschäftsgebiete“ und Gebiete anderen Charakters im Stadtgebiet ausgrenzen lassen. In einer Beschäftigungsquote über 250 sieht er Anlaß, von den betreffenden Gebieten als „Kerngebiete“ zu sprechen, die neben der City auch in City-Randgebieten und in städtischen Subzentren auftreten (vgl. Boustedt, 1968:161).

Ferner (vgl. hier und im folgenden Boustedt, 1975:125-130) sind für die Aufgabe der Zentrenabgrenzung auch folgende Indikatoren aussagekräftig: Frauenbeschäftigungsquote (am Arbeitsort), Wohnstruktur (Nachtbevölkerung / Tagbevölkerung x 100), Tertiärisierungsquote (nach Arbeitskräften oder Umsatz) oder Baustruktur (z.B. Anteil von Einfamilienhäusern, Mehrfamilienhäusern, gewerblich genutzten Gebäuden usw.).

Zum Vergleich der Versorgungsniveaus der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen, die in einzelnen Gebietseinheiten herrschen, bieten sich verschiedene Flächenausstattungskennziffern (auch Arealitätskennziffern genannt) bzw. Versorgungskennziffern (Zentralitätsindikatoren) an (vgl. hier und im folgenden Boustedt, 1975:136-140). Zweck der Berechnung von Flächenausstattungsziiffern ist es zu zeigen, wie groß die Fläche einer bestimmten Art oder Nutzung ist, die in einem bestimmten Raum den Bewohnern (pro Kopf) zur Verfügung steht, etwa die Verkaufsfläche einer bestimmten Einzelhandelsbranche. Die Abweichungen, die sich im Vergleich der Ausstattungsziiffern der einzelnen Gebietseinheiten zeigen, lassen sich in zwei Richtungen verwenden: In empirisch-analytischer ex-post-Perspektive sind sie als Hinweis auf bestehende räumliche Konzentrationen der fraglichen Nutzung(en) zu verstehen. In normativ-entwerfender Perspektive stellen sie im Sinne einer Defizit-Analyse „eine gute Meßzahl für die allgemeine Raumökonomie, insbesondere bei der Berechnung des Flächenanspruchs zur Erfüllung bestimmter Zielvorstellungen in der Versorgung der Bevölkerung“ (Boustedt, 1975:136) dar.

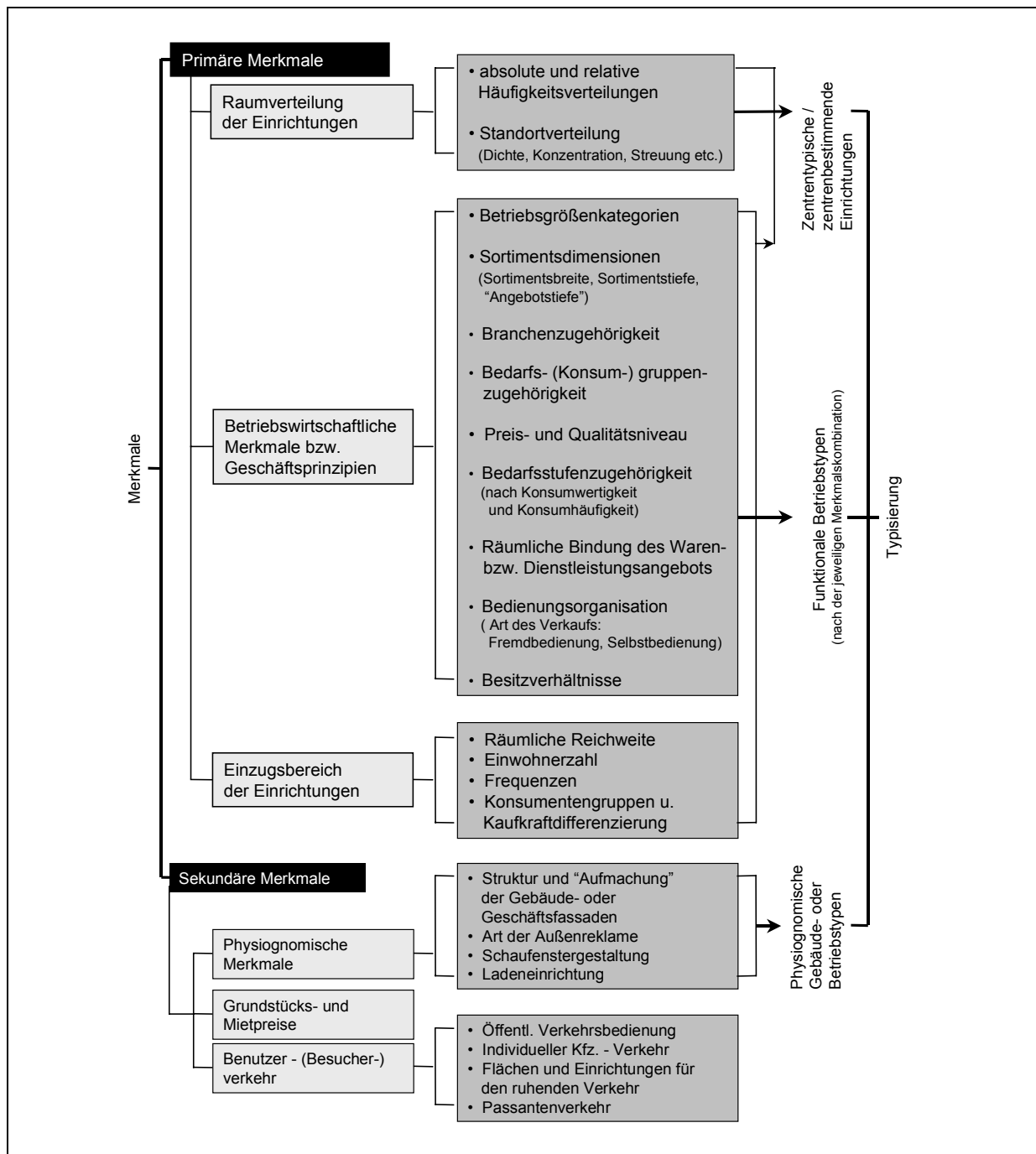
Zum Einsatz geeignet sind auch Arbeitsmarktkennziffern als mittelbare Indikatoren für die Nutzungsstruktur. Hier bietet sich z.B. der Dienstleistungsbeschäftigtenbesatz (Beschäftigte der Wirtschaftsabteilung „Handel, Verkehr und Dienstleistungen“ am Arbeitsort / Wohnbevölkerung x 100) an, mit dem die Proportion zwischen Bevölkerung und Beschäftigten der „Zentralen Schicht“ gekennzeichnet (und gleichfalls als Zentralitätskriterium des betreffenden Raumes interpretiert) wird. Diese Maßzahl kann spezifisch auch als Einzelhandelsbeschäftigtenbesatz (Beschäftigte in der Wirtschaftsabteilung Einzelhandel am Arbeitsort / Wohnbevölkerung x 100) errechnet werden, die sich nach Boustedt (1968:165) zur „Differenzierung (...) in City- und sonstige Geschäftsgebiete (regionale Subzentren) (...) in einer bemerkenswert treffenden Weise“ eignet. Im Ergebnis stellt sich der Überbesatz bzw. der zentralörtliche Bedeutungsüberschuß der fraglichen Raumeinheit (bei einem Wert über 100,0) dar. „Wird der Durchschnittswert des Einzelhandelsbesatzes der Stadt überschritten, so übt das Gebiet mit Sicherheit zumindest regionale Versorgungsfunktionen aus, bei sehr hohen Werten kann man eindeutig von überregionalen bzw. Cityfunktionen sprechen“ (Boustedt, 1968:166).

Auch die Zahl der Versorgungseinrichtungen selbst, die den Einwohnern eines Gebietes innerhalb seiner Grenzen zur Verfügung steht, eignet sich als Zentralitätsindikator (Zahl der betreffenden zentralen Einrichtung / Einwohner x 1000). So können z.B. Versorgungskennziffern für Einzelhandelsgeschäfte entweder in der Globalität oder in der Differenzierung nach Betriebstypen oder Branchen bzw. Sortimenten gebildet werden. Anstatt der bloßen Zahl der Einrichtungen können auch die bestimmenden Merkmale ihrer Funktionalität herangezogen

werden, etwa die Zahl der Plätze, die ein Kindergarten zur Verfügung stellt oder der Umfang der Verkaufsfläche, welche die ansässigen Geschäfte einer bestimmten Branche vorhalten.

Die Vielfalt an Zentrumsfunktionen und anderen Artefakten, die sich zur Zentrenbestimmung untersuchen lassen, hat Heineberg (1989:34; vgl. Abbildung 7-5) übersichtlich zusammengefaßt.

Abbildung 7-5: Merkmale und Typisierung der funktionalen Zentrenausstattung



Quelle: Heineberg, 1989:43.

Er schlägt im wesentlichen Merkmalsbereiche der privaten ökonomischen Aktivität (Angebots- und Nachfrageseite) zur Typisierung von Zentren vor („primäre Merkmale“). Daneben

übersieht er aber auch nicht die von ihm als „sekundäre Merkmale“ bezeichneten Faktoren, welche die bauliche Physiognomie, das Grundstücks- und Mietpreisgefüge und das Verkehrsaufkommen betreffen. Mit der auch von ihm angegebenen Bandbreite von Analysekatégorien, die geeignet erscheinen, wird noch einmal unterstrichen, daß eine mit Ganzheitlichkeitsanspruch vorgenommene Zentrentypisierung eine komplexe Aufgabe darstellt, die einen hohen empirischen Aufwand beinhaltet.

Die Abgrenzung eines Zentrums kann in der Regel nicht eindimensional, d.h. nach nur einem einzigen Strukturmerkmal erfolgen, wenn die empirische Realität sinnvoll abgebildet werden soll, sondern es ist vielmehr eine Betrachtung in der Überlagerung mehrerer Merkmale notwendig. Insofern ist grundsätzlich mit der Frage nach der Abgrenzung von innerstädtischen Zentrenräumen und damit von Räumen die - auf unterschiedlichen Hierarchiestufen - im Hinblick auf ein charakteristisches Set von Merkmalen eine Ähnlichkeit (Homogenitätsprinzip) aufweisen, methodisch das Feld der sog. Klassifizierungs- bzw. Regionalisierungsverfahren angesprochen. Dieses gehören im wesentlichen dem Gebiet der quantitativen multivariaten Statistik an. Sedlacek (1978) oder Lauschmann (1976) geben einen Überblick über die Eignung der verfügbaren Verfahren im einzelnen, etwa Faktoren- und Clusteranalyse oder Distanzgruppierung.

Unabhängig von der Entscheidung, mit welcher Methode und nach welchen Merkmalen die Zentrenabgrenzung erfolgen soll, ist jedoch darauf hinzuweisen, daß aufgrund des immerwährenden Wandels städtischer Strukturen als summarischer Ausdruck der mannigfaltigen Daseinsäußerungen des Menschen „eine allgemeingültige ‚planungsgerechte Stadtgliederung‘, die womöglich für alle Zeiten zentrierte Grenzen aufweist, schlechterdings nicht existieren kann“ (Ruppert, 1968:216). Dies muß als Aufruf verstanden werden, daß auch die planerischen Siedlungsstruktur- bzw. Zentrenmodelle von Zeit zu Zeit kritisch zu überprüfen und an die Realentwicklung anzupassen sind. Um mit der schon sehr frühen Erkenntnis von Bunge (1970:55) zu sprechen, müssen angesichts „der Wandlungen im Raum-Zeit-Gefüge (...) die planenden Instanzen Vorstellungen von der Veränderung sozioökonomischer Größen entwickeln, wobei auch das Problem der Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen nur unter Berücksichtigung des allgemeinen Wirtschaftswachstums, des Wandels der Verbrauchs- und Einkaufsgewohnheiten, der Verkehrsverhältnisse und der damit verbundenen Änderungen der Vertriebsmethoden gelöst werden kann.“ Boustedt (1968:155) weist ferner darauf hin „daß es niemals die häufig erstrebten ‚Allzweckgliederungen‘ geben kann, sondern nur zweckorientierte Gliederungen, die so zahlreich sein müssen, wie es Fragestellungen, Merkmale und mögliche Merkmalskombinationen gibt.“ Es ist also den Planungsverantwortlichen in der Praxis bei der Raumgliederung und Zentrenabgrenzung die Kunst abzuverlangen, „für die jeweilige Zweckbestimmung der Raumgliederung die zutreffendsten und aussagefähigsten Merkmale zu ermitteln und - was sich oft als schwierigste Aufgabe erweist - die erforderlichen empirischen Daten zu beschaffen“ (Boustedt, 1968:155). Um den Aufwand möglichst gering zu halten, empfiehlt es sich, nach Indikatoren zu suchen, die eine möglichst große Vielzahl von Merkmalen, die einen Zentrumsbereich und seine Zentralität kennzeichnen, repräsentieren. Auf die Möglichkeiten, die sich in diesem Zusammenhang aus einer systematischen Raumbbeobachtung in Kombination mit einem Geographischen Informationssystem ergeben (z.B. Verschneidung unterschiedlicher Informationsschichten zur mehrdimensionalen Analyse), ist eindringlich hinzuweisen (vgl. Kapitel 7.6.5.2.6).

Es läßt sich feststellen, daß insbesondere diejenigen Kriterien, die den Einzelhandel betreffen, gut zu operationalisieren und durch Quantifizierung einer rationalen Abgrenzungs- und Einordnungsentscheidung zugänglich zu machen sind:

- In angebotsseitiger Hinsicht kommen als operationale Parameter vor allem Zahl der Anbieter, Verkaufsfläche, Branche bzw. Sortiment, Betriebstyp, Filialsystemzugehörigkeit und Flächenproduktivität in Betracht.
- In nachfrageseitiger Hinsicht erscheinen Nutzeraufkommen bzw. Publikumsintensität, Nutzerherkunft und räumliche Orientierungsdominanz als Kriterien besonders geeignet.
- Als Parameter mit Bezug auf das jeweilige Kollektiv (an Geschäften bzw. Verbrauchern im betreffenden Bezugsraum) kommen Umsatzvolumen und Kaufkraftvolumen bzw. Kaufkraftströme in Frage, aus denen sich eine Zentralitätskennzahl errechnen läßt⁷ (vgl. auch Kapitel 8.2.1.3). Im Fallbeispiel von Hagen etwa erfolgte die Identifikation der Einzelhandelszentren in erster Linie anhand der von Gutachtern dort empirisch ermittelten Kaufkraftströme (vgl. Hagen, Gutachten, S. 364).

Über die Einzelhandelskriterien hinaus sind, wie bereits aufgezeigt, Lagekriterien (z.B. relative siedlungsräumliche Lage zu anderen Zentren), Bevölkerungskriterien (z.B. Einwohner im Einzugsbereich), Arbeitsmarktkriterien (z.B. Beschäftigte im Einzelhandel am Arbeitsort), Funktionsreichtum bzw. Infrastrukturspektrum (z.B. Anzahl unterschiedlicher Nutzungen bzw. Einrichtungen), Verkehrsaufkommen (z.B. Passantenfrequenz) oder Verkehrsanbindung bzw. Erreichbarkeit (z.B. Zahl der ÖPNV-Verbindungen) als mögliche Bezugsgrößen zu nennen. In den Ansätzen der Planungspraxis zur Stabilisierung und Förderung intrastädtischer Zentren nimmt aber der Einzelhandelsfunktion, vielfach als deren „Leitfunktion“ apostrophiert, gegenwärtig eine dominante Rolle ein, so daß sie als Kriterium bei der Bestimmung innerörtlicher planerischer Zentrensysteme von vornherein eine besondere und teils auch alleinige Aufmerksamkeit genießt (vgl. Brake/Karsten/Schünemann, 1998:10). In der Konsequenz kann gegenwärtig „eine Einzelhandelslastigkeit der Zentrenkonzepte“ (Brake/Karsten/ Schünemann, 1998:17) konstatiert werden. Immerhin kann aber, was grundsätzlich die Eignung der Einzelhandelsfunktion als Zentralitätsindikator anbelangt, „mit Sicherheit gesagt werden, daß der Einzelhandel bzw. private Versorgungsbetriebe jeder Art immer zu denjenigen Einrichtungen gezählt wurden, an denen, isoliert oder kombiniert mit anderen Merkmalen, die Zentralität eines Ortes gemessen werden kann“ (Bunge, 1970:56).

Wie ein Zentrensystem mit einzelhandelsspezifischen Kriterien begründet werden kann, zeigt der in Tabelle 7-38 dargestellte Vorschlag. Die quantitative Ausfüllung der hier nur qualitativ beschriebenen Merkmalsausprägungen ergibt sich im konkreten Anwendungsfall aus dem multilateralen relativen Vergleich der einzelnen Zentrenbereiche untereinander bzw. aus deren Vergleich mit dem gesamtstädtischen Durchschnittswert. Die für eine bestimmte Einordnung zu fordernde Höhe der einzelnen Zielerträge erfolgt nicht durch eine absolute Setzung a priori.

Die Tabelle 7-38 kann darüber hinaus auch als Idealprofil der Ausprägung von Einzelhandelsparametern in einem vierstufigen Zentrensystem verstanden werden. Dann muß die Orientierung allerdings an normativ gesetzten Soll-Ausprägungen der einzelnen Kriterien erfolgen (beispielsweise durch Modellrechnungen im Falle der Kaufkraftabflußquoten). Die für einzelne Zentren jeweils konkret feststellbaren Defizite gegenüber dem Idealprofil

⁷ Durch eine Normierung am Durchschnitt der Merkmalsausprägung der in einem Bezugsraum, z.B. Gesamtdeutschland, enthaltenen Teilräume kann eine Zentralitätskennziffer für den relativen Vergleich gewonnen werden.

begründen dann einen Handlungsbedarf und ermöglichen die Aufstellung eines detaillierten Maßnahmenkatalogs.

Tabelle 7-38: Anforderungen an städtische Zentren – Idealprofil Einzelhandelsparameter

Kriterium	A-Zentrum	B-Zentrum	C-Zentrum	D-Zentrum
Einzugsbereich	Gesamtstädtisch, überörtlich	Teilstädtisch, (evtl. auch überörtlich)	Teilstädtisch, stadtteilbezogen	Stadtteilbezogen, (ggf. nur Wohnumfeld)
Branchenmix	alle Bedarfsbereiche	alle Bedarfsbereiche	Schwerpunkt im kurzfristigen Bedarf, (evtl. andere Schwerpunkte der großflächigen Anbieter)	Schwerpunkt im kurzfristigen Bedarf
Sortimentsstruktur	breit und tief	breit, teilweise tief	bei kurzfristigen Waren breit (ggf. auch in Non-Food-Segment.)	bei kurzfristigen Waren recht breit
Betriebsgrößenmix	Ausgewogen, alle Größenklassen	alle Größenklassen, (evtl. hohe Bedeutung großfl. Betriebe)	nicht alle Größenklassen, (ggf. Dominanz großfl. Betriebe)	nicht alle Größenklassen, geringe Anzahl von Betrieben
Betriebstypenmix	Kaufhäuser, Textilvollsortimenter, spezieller Fachhandel	ggf. Kaufhaus, Textilvollsortimenter, SB-Warenhaus, Fachmärkte	Textil-Fachmarkt, Verbrauchermarkt, kleinere Fachmärkte, Fachhandel	Supermarkt, Lebensmittel, Fachhandel
Kundenmagneten	in allen Branchen	in mehreren Branchen	strukturprägende Betriebe zumeist im Lebensmittelbereich	Supermarkt
Preissegmente	mittleres bis gehobenes Niveau in allen Branchen	Gehobenes Niveau in ausgewählten Branchen	Unteres bis mittleres Niveau	Unteres bis mittleres Niveau
Grundversorgungsstruktur ¹⁾	Überdurchschnittlich, alle Größenklassen	Überdurchschnittlich bis durchschnittlich, (ggf. unausgewogene Größenstruktur der Lebensmittelbetriebe)	durchschnittlich bis unterdurchschnittlich	deutlich unterdurchschnittlich
Kaufkraftbindung	hoch bis sehr hoch	hoch, insbesondere im kurzfristigen Bereich	im kurzfristigen Bereich relativ hoch, (ggf. auch großfl. Anbieter in anderen Warengruppen)	insgesamt gering
Kaufkraftzuflüsse	Deutliche Zuflüsse aus Stadt und Region	Zuflüsse aus der Stadt, (evtl. auch aus der Region)	Abflüsse deutlich höher als Zuflüsse	hohe Abflüsse, marginale Zuflüsse

Quelle: Eigene Darstellung nach ExWoSt-Informationen Nr. 20.4, 1997:19 und Hagen, Gutachten, 1998:365. Anmerkung: 1) Durchschnittliche Verkaufsfläche pro Einwohner im Lebensmittelbereich.

Was die Bestimmung der räumlichen Ausdehnung eines Zentrums einer bestimmten Hierarchiestufe angeht, so erscheint ein Vorgehen probat, wie es in der Fallbeispielstadt Münster verfolgt und - in abstrahierender Darstellung - in Tabelle 7-39 aufgeführt wird (vgl. Havekost/Junker/Schäfer, 1999:23 und 46). Im Gegensatz zu den vorhergehenden Darstellungen wird dort nun wiederum ein breiter Ansatz verwendet, d.h. es stehen nicht nur Einzelhandelsparameter im Mittelpunkt der Betrachtung, sondern es wird ein ganzes Spektrum von Zentrumsfunktionen und zentrentypischen Nutzungen für die Abgrenzungsaufgabe abgefragt. Die Einrichtungen und Angebote, die hier in Frage stehen, sind nach Einschätzung von Havekost/Junker/Schäfer (1999:22) „für eine funktionsfähige Ausstattung von Nebenzentren von elementarer Bedeutung“ und das Vorhandensein von solchen „zentrenrelevanten Einrichtungen bestimmt (...) ganz grundsätzlich, ob angesichts der bestehenden Nutzungsangebote von einem Zentrum gesprochen werden kann.“ Die Abgrenzung erfolgt dabei mehrschichtig, d.h. es wird im Hinblick auf unterschiedliche Handlungsprioritäten und Handlungsobjekte ein räumlich enger gefaßter Zentrumsbereich („Kernraum der Zentrenstärkung“) sowie ein weiter gezogener Zentrumsbereich („Suchraum für zentrenstärkende Maßnahmen“) unterschieden. Den Ausgangspunkt der Zentrenabgrenzung bildet eine Primärerhebung zur Bestandserfassung der Einrichtungen, die nach einem normativen Ausstattungskatalog für ein Zentrum wünschenswert und typisch sind. Die nachgewiesenen Einrichtungen werden in einer Karte des Untersuchungsgebietes verortet. Die daraufhin zu lokalisierenden Ballungen von Einrichtungen markieren die Zentrenkerne. Um den darunter

am deutlichsten hervortretenden Zentrenkern wird ein 300-Meter-Luftlinien-Radius als Suchraum für zentrenstärkende Maßnahmen abgetragen. Die gewählte Luftliniendistanz entspricht dem fußläufigen Perimeter, der von Zentrenbesuchern gemeinhin bei der Bewegung innerhalb eines Zentrums akzeptiert wird. Die Zentrenkerne selbst ergeben sich nach dem Abgrenzungskriterium, daß zwischen den Angebotsstandorten eine räumliche Kontinuität herrschen muß, welche einen Abstand von ca. 50-80 Metern zwischen den einzelnen Einrichtungen nicht überschreiten darf. Wo dies der Fall ist, endet der „engere Zentrenbereich“, auf den sich primär die zentrenstärkenden Maßnahmen zu richten haben.

Tabelle 7-39: Verfahrensablauf zur räumlichen Abgrenzung von Zentren am Beispiel Münsters

↓	1	Bestandsaufnahme der zentrenrelevanten Nutzungen bzw. Einrichtungen nach (normativer) Vorgabe: <ul style="list-style-type: none"> als „notwendig zentrenintegrierte Nutzungen, Gebäude / Flächen“: Handelseinrichtungen, Dienstleistungsangebote, Gesundheitswesen (Ärzte, Apotheken), Marktplatz, Kirche, Bücherei, Post, Bank, Gastgewerbe, Verwaltungszweigstelle, ÖPNV-Haltepunkt, Parkplätze; als „möglichst zentrenintegrierte Nutzungen“: Bürgerhaus, Altentagesstätte, Jugendzentrum, Spielplatz, religiöses Gemeindezentrum; als „möglichst in Zentrennähe befindliche Nutzungen“: Grundschule, Kindergarten, Altenheim, Grünanlage; als „sonstige Gemeinbedarfseinrichtungen“: Turnhalle, Sportplatz, Frei-/Hallenbad;
	2	Verortung der fraglichen Nutzungen bzw. Einrichtungen in einer Karte des Bezugsraumes.
	3	Lokalisierung von Ballungen, d.h. Identifikation relativer Agglomerationen von (gleichen und unterschiedlichen) zentrenrelevanten Nutzungen, die einen Zentrumsschwerpunkt markieren.
↓	4	Ermittlung des idealisierten Zentrumsmittelpunktes als Ausgangspunkt für die ...
	5	... Abtragung eines Suchraumes der Zentrenentwicklung; Grundlage ist ein Radius von 300 m, der die akzeptierte fußläufige Entfernung von Besuchern bei der Bewegung innerhalb des Zentrums darstellt. Dieser Bereich wird als Suchraum für zentrenstärkende Maßnahmen angesehen.
↓	6	Abtragung des engeren Zentrumsbereiches (als Kernraum der Zentrenstärkung), unter Berücksichtigung <ul style="list-style-type: none"> ortsspezifischer Eigenheiten, wie erschwerter Erreichbarkeit, baulicher Zäsuren etc. des Distanzmaßes von 50-80 m zwischen den Einzelnutzungen in Abhängigkeit der Gestaltung des Zwischenraumes sowie der Attraktivität der Angebote.
	7	Markierung der Entwicklungsrichtung der weiteren Zentrumsentwicklung: <ul style="list-style-type: none"> Dabei wird zwischen zentrenstärkenden Maßnahmen erster Priorität zur Verdichtung des engeren Zentrumsbereiches und solcher zweiter Priorität für die räumlich darüber hinausgehende Zentrumsentwicklung unterschieden.

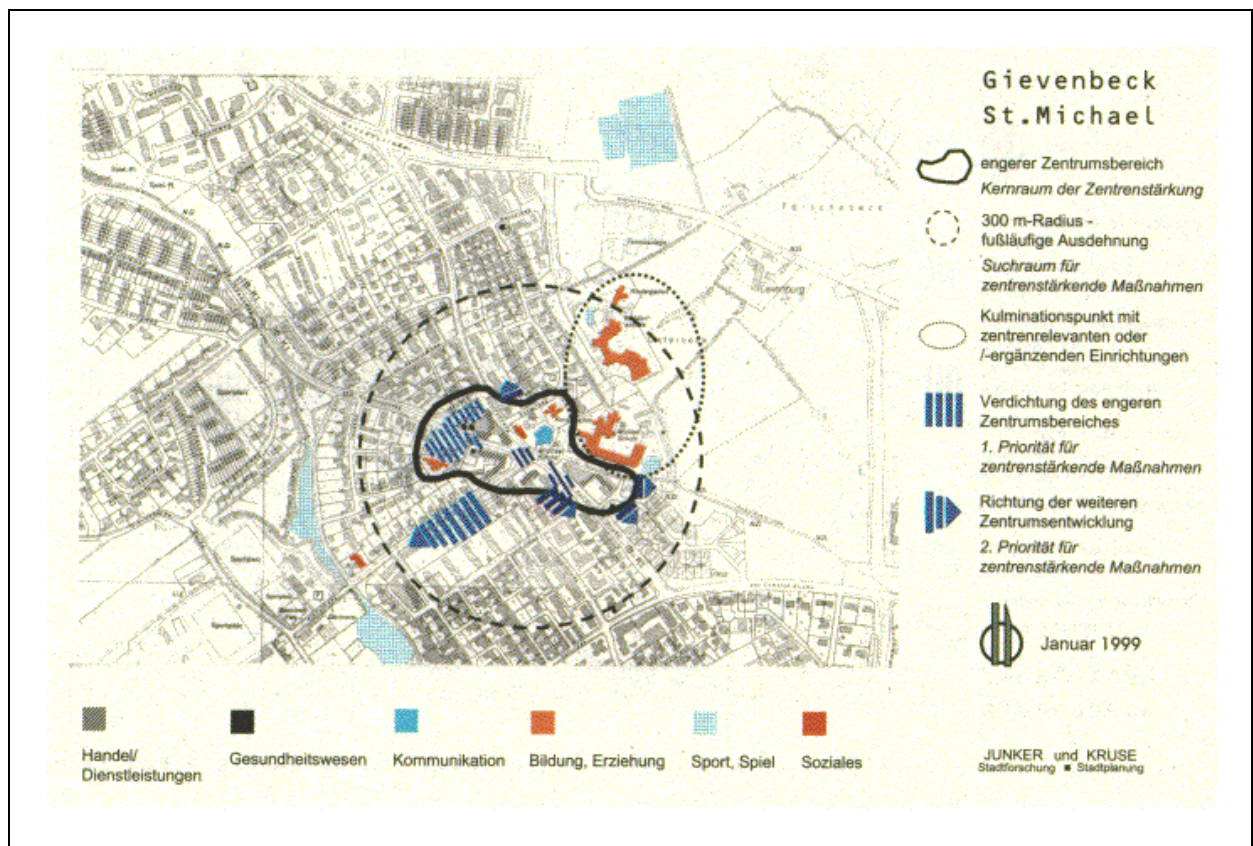
Quelle: Eigene Darstellung nach Havekost/Junker/Schäfer 1999:75.

Das Ergebnis eines solchen Zentrenbestimmungsprozesses, der ganzheitlich auf die Vielzahl relevanter Zentrenfunktionen abstellt und gleichzeitig eine Entwurfs- und Handlungsdimension beinhaltet, kann mit einem konkreten Anwendungsbeispiel aus Münster plastisch veranschaulicht werden. In dem oben beschriebenen Vorgehen haben Havekost/Junker/Schäfer (1999) im Vorfeld der Aufstellung des neuen Flächennutzungsplans sämtliche Münsteraner Subzentren untersucht und abgegrenzt. In Abbildung 7-6 ist exemplarisch das Ergebnis für das Subzentrum „Gievenbeck - St. Michael“ im gleichnamigen Stadtteil dargestellt.

Neue Ansiedlungsvorhaben privater Einrichtungen für den Stadtteil können angesichts der Entwicklungsvorstellungen, die auf planungsstrategischer Ebene detailliert formuliert und visualisiert wurden, auf ihre Kompatibilität mit den verfolgten Zielsetzungen hin untersucht und bewertet werden. Umgekehrt können ggf. gegenüber normativen Ausstattungsidealprofilen festgestellte Defizite des realen Einrichtungsbesatzes, der mit Hilfe empirischer Erhebungen dokumentiert wurde, durch gezielte Akquise bzw. Investitionen der öffentlichen Hand

beseitigt und damit die beabsichtigten Ziele der „funktionalen Zentrenstärkung“ in Münster eingelöst werden. Anhaltspunkte zur Aufdeckung solcher Defizite lassen sich zusätzlich aus der Überlagerung des Angebotsbestands mit den auf der Nachfrageseite festgestellten Verhaltensmustern gewinnen. Hieraus läßt sich eine zweidimensionale Matrix von Zentrentypen erzeugen, die eine Synthese aus einer angebotsorientierten Klassifizierung und einer nachfrageorientierten Klassifizierung herstellt (vgl. Havekost/Junker/Schäfer, 1999:48). Für die Erarbeitung kleinräumiger Rahmenplanungen zur Zentrenentwicklung mit detaillierten Handlungsprogrammen sind dadurch günstige Voraussetzungen geschaffen.

Abbildung 7-6: Zentrumsbereich des Stadtteils Gievenbeck (St. Michael) in Münster



Quelle: Havekost/Junker/Schäfer, 1999:42.

Tatsächlich bedient sich die Münsteraner Planungspraxis als Orientierungshilfe zur funktions-räumlichen Zuordnung und Dimensionierung öffentlicher und privater Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen eines Kataloges, der die idealtypische Ausstattung der Zentren unterschiedlicher Stufe beschreibt. Diese Liste der idealtypisch vorzusehenden „Ausstattung der Siedlungseinheiten und Zentren unterschiedlicher Stufigkeit“ (Münster, EB FNP A 1999:165) ist dann die Anspruchsgrundlage, nach der sich im Ergebnis der Raumanalyse Defizite sowie die zu ihrer Beseitigung geeigneten konkreten Maßnahmen der Zentrenstärkung bestimmen lassen.

Die im gewählten Anwendungsbeispiel allgemein verfolgte planerische Zielsetzung liest sich wie folgt: „Der Stadtteil Gievenbeck soll zu einem neuen Stadtbereichszentrum mit höherwertigen privaten und öffentlichen Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen für den Stadtbezirk West werden, der neben Gievenbeck auch noch die Stadtteile Roxel, Nienberge, Sentrup und Albachten umfasst. (...) Neben seiner Funktion als Grundversorgungszentrum für die umliegenden Wohnquartiere soll das vorhandene Zentrum St. Michael als die Ortsmitte

Gievenbecks und als soziokultureller Mittelpunkt des Stadtteiles weiterentwickelt werden. Zusätzlich sollen im Zentrum zentrale öffentliche Einrichtungen mit Versorgungsfunktionen für den gesamten Stadtbezirk West angesiedelt werden“ (Münster, PP 2000:70). Ob eine berechtigte Hoffnung besteht, daß sich diese Zielsetzungen in Gievenbeck realisieren lassen und der Ortsteil St. Michael in näherer Zukunft zu einem gut ausgestatteten Grundversorgungszentrum wird, muß an dieser Stelle dahingestellt bleiben. Zu den Handlungsmöglichkeiten, die den Städten zur Zentrenstärkung potentiell offenstehen, ist allerdings grundsätzlich kritisch anzumerken, daß sich deren Bandbreite als Konsequenz schwindender Investitionsbudgets auf allen staatlichen Ebenen zwischenzeitlich deutlich eingeschränkt hat. Eine entsprechende Veränderung der Planungsphilosophie war damit zwangsläufig verbunden: „Wurde in den 70er Jahren noch stark auf die zentrenbildenden, soziokulturellen Investitionsimpulse (...) gesetzt, wird heute aufgrund geringer öffentlicher Investitionskraft ein gemeinsames Vorgehen von privaten Investoren und öffentlicher Hand im Sinne eines Public Private Partnership angestrebt“ (Brake/Karsten/Schünemann, 1998:7). Damit gerät als geeignete zentrenstärkende Maßnahme aber die Ansiedlung solcher Einrichtungen und Angebote aus dem Blick, welche aufgrund fehlender Gewinnerzielungsmöglichkeiten für Zwecke der Verwertung privaten Kapitals nicht geeignet sind. Der (lokale) Staat kann sie nicht, das private Kapital will sie nicht finanzieren. Somit erscheint es auch wiederum räsonabel, daß - im Sinne einer pragmatischen Vorgehensweise - die Konstruktion der intraurbanen Zentrensystems vielfach in der alleinigen Besinnung auf die Zentrumsfunktion des Einzelhandels erfolgt.

Abschließend soll mit dem Vorgehen in Osnabrück noch ein weiteres angewandtes Beispiel mit Vorbildcharakter präsentiert werden. Osnabrück gehört zwar nicht zum Kreis der ausgewählten Untersuchungsstädte, an diesem Beispiel werden aber die sich im Aufgabenkontext der Zentrenbestimmung bietenden Einsatzmöglichkeiten moderner Informationstechnik deutlich, wie es in keiner der Beispielstädte der Fall war, die sich im Untersuchungssample befinden.

7.6.5.2.6 *Exkurs Fallbeispiel Osnabrück:*

Ein plastisches Beispiel einer angebotsseitig angelegten Möglichkeit zur Zentrenabgrenzung gibt de Lange (2001) im Rahmen seiner Dokumentation zum Aufbau und zu den Einsatzmöglichkeiten eines Geoinformationssystems zu Zwecken der Stadtforschung und Stadtplanung⁸ in Osnabrück. Die hier für einen großstädtischen Innenstadtbereich exemplarisch vorgeführte Untersuchung ist ohne weiteres auf die Gesamtstadt oder einzelne Teilräume, etwa Subzentren, übertragbar. Für die Einrichtung eines solchen Systems waren in Osnabrück aufgrund „einer optimalen Verfügbarkeit von Geobasisdaten und umfangreichen empirischen Erhebungen“ (de Lange, 2001:22) günstige Voraussetzungen gegeben. „Durch detaillierte Nutzungserhebungen in der Innenstadt von Osnabrück wurde ein Datenbestand geschaffen und in einem Geoinformationssystem aufbereitet, das sämtliche Nutzungen branchenscharf enthält“ (de Lange 2001) und dank der Verkopplung mit dem vorhandenen digitalen automa-

⁸ Zzu weiteren Anwendungen von GIS im Kontext der räumlichen Einzelhandelsplanung vgl. etwa Zehner 2003 zur Frage der Nahversorgung, Schürmann 1999 zur Auswirkungsprognose einer SB-Warenhausansiedlung auf die Versorgungssituation in einem Stadtteil, Borsdorf 1999 zum Aufbau eines Einzelhandels-Monitoring-Systems in Innsbruck oder Clarke 1999 sowie Nattenberg 2002 zum Einsatz in der betrieblichen Standortplanung.

tisierten Liegenschaftskatasters der Stadt in der räumlichen Disaggregation Aussagen nicht nur bis auf die Ebene der einzelnen Gebäude, sondern sogar bis hinab zu einzelnen Gebäudegeschossen zuläßt.

Wenn de Lange (2001:2) bemerkt, bislang fehle „in (wissenschaftlichen) Zentrenuntersuchungen (...) beinahe völlig der Einsatz von Geoinformationssystemen“, dann können die Recherchen, die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung durchgeführt wurden, diese Einschätzung nur unterstreichen: In keiner einzigen der 25 Untersuchungsstädte kam bei der Aufstellung der Einzelhandelszentrenkonzepte ein Geoinformationssystem dergestalt zum Einsatz, wie es im fortfolgenden mit dem Beispiel Osnabrücks beschrieben werden soll. Dies ist um so erstaunlicher, als zum einen die Technologie bereits seit geraumer Zeit auch in der Breite verfügbar ist und zum anderen die aufgrund der softwareseitig gegebenen Analyse- und Verschneidungsmöglichkeiten herausragende Eignung von Geoinformationssystemen für das „Herausarbeiten von funktionalen Raumeinheiten und die Analyse der inneren Differenzierung von Städten“ (de Lange, 2001:2) außer Frage steht. Schweitzer (1998:44) weist generell darauf hin, daß in „den kommunalen Bau- und Planungsverwaltungen (...) die Vorteile einer integrierten digitalen Datenhaltung und –nutzung heute noch viel zu wenig erkannt“ werden.

Auf die technischen Details des Geoinformationssystems, das in Osnabrück aufgebaut wurde, braucht an dieser Stelle nicht weiter eingegangen zu werden. Wesentlich erscheint vielmehr der Hinweis auf die zur Datengewinnung durchgeführten Erhebungen, welche neben Geschäfts- und Wohnnutzungen auch sämtliche weitere Nutzungen betrafen und eine exakte Beschreibung der Nutzungsart, die Erfassung des Namens der betreffenden Einrichtung sowie die Dokumentation der Branchenzugehörigkeit und ggf. der Zugehörigkeit zu einem Filialsystem beinhalteten (vgl. de Lange, 2001:6). „Betriebsinterne Daten wie Verkaufsflächen, Beschäftigtenzahl oder sogar Umsatz, die häufig nur lückenhaft oder von kritischer Qualität zu erhalten sind, wurden nicht erfaßt“ (de Lange, 2001:6)⁹. Jedoch erlaubt das Geoinformationssystem bei Bedarf und mit minimalem Aufwand eine branchenspezifische Nutzflächenquantifizierung - etwa des Einzelhandels - auf Basis der vorhandenen Geometriedaten zu den Gebäudeaußengrenzen. Hierbei ist allerdings eine Bereinigung um den systematischen Fehler vorzunehmen, der mit dem Abweichen der Nutzfläche von der Gebäudegrundrißfläche besteht (vgl. de Lange, 2001:13-14)¹⁰. „Flächeninformationen werden im Gelände nicht gemessen

⁹ Die Bedenken von de Lange werden hier nicht geteilt, da sich dem Generalverdacht einer unzureichenden Datenqualität in dem Maße der Boden entziehen läßt, wie die entsprechenden empirischen Erhebungen mit der ihnen zukommenden Ernsthaftigkeit (und dem zugegebenermaßen notwendigen Aufwand) durchgeführt werden (vgl. dazu auch das Beispiel der Nahversorgungserhebung Stuttgarts in Kapitel 7.2.5.2). Der Verzicht auf die angegebenen zentralitätskonstitutiven Einzelhandelsparameter muß sicherlich als Mangel der im Osnabrücker Beispiel vorgenommenen Zentrenbestimmung angesehen werden. Dies soll hier jedoch nicht weiter thematisiert werden, da der Fokus des Interesses weniger auf einer Kritik der herangezogenen materiellen Begründungsparameter der als Zentren anzusehenden Bereiche liegt, als in der Absicht, die technische Kapazität des Geoinformationssystems herauszustreichen, deren Einsatz sich zur Bewältigung der Zentrenbestimmung inhaltsunabhängig für jedeweden Eingangsparameter empfiehlt und große Vorteile mit sich bringt. Schließlich mag auch die von de Lange vorgeschlagene Lösung unter der Randbedingung limitierter Ressourcen bzw. bestehenden Auskunftswillens bei der Datenerhebung eine in der Planungspraxis noch akzeptable Option darstellen, so daß sie in den Grundzügen hier wiedergegeben wird. Dies abschließend zu entscheiden muß jedoch anderen Arbeiten vorbehalten bleiben.

¹⁰ Dazu wurde durch die Auswertung von Bauplänen und Baubeschreibungen eine Relation zwischen Gebäudegrundriß und Betriebsflächen erzeugt. „Hierbei wird die Betriebsfläche, d.h. die Verkaufsfläche mit Lager-, Büro- und Sozialräumen, aus der Gebäudegrundfläche ohne Außen- und Innenwände sowie ohne Eingänge und Treppenhäuser bestimmt. Zugrunde gelegt wurden konkrete Zahlenangaben von Bauplänen und Baubeschreibungen. Die Auswertung zeigte, daß bei Einzelhandelseinrichtungen von einem Nutzflächenanteil von 85 % - 90 % an der Grundfläche auszugehen ist, wobei größere Ladenlokale (Größenordnung um 500 qm) einen größeren Betriebsflächenanteil an der Grundfläche haben, da die absoluten Flächen für Eingänge und Treppen-

oder erfragt, sondern aus den Geometriedaten ermittelt. Diese für das Geoinformationssystem fast schon triviale Aufgabe kann für die Anwendung z.B. in der Standortplanung erhebliche Vorteile bringen. So können effizient und kostengünstig sowie nach beliebigen Teilräumen oder Branchen differenziert Flächenangaben vorgelegt werden“ (de Lange, 2001:13).

Die Eignung eines Geoinformationssystems zur methodisch fundierten Bestimmung von Zentrenbereichen oder zur Begründung der Hierarchiestufen eines Zentrumsystems läßt sich beispielsweise mit der Darstellung der Erdgeschoßnutzungen für einen Teilraum zeigen. Abbildung 7-7 gibt hierzu die Situation der Erdgeschoßnutzungen wieder, die in der Innenstadt von Osnabrück festgestellt werden konnten, was allerdings nur eine von vielen möglichen Sichten auf den in Osnabrück bereits vorliegenden Datenbestand bedeutet (vgl. de Lange, 2001:12).

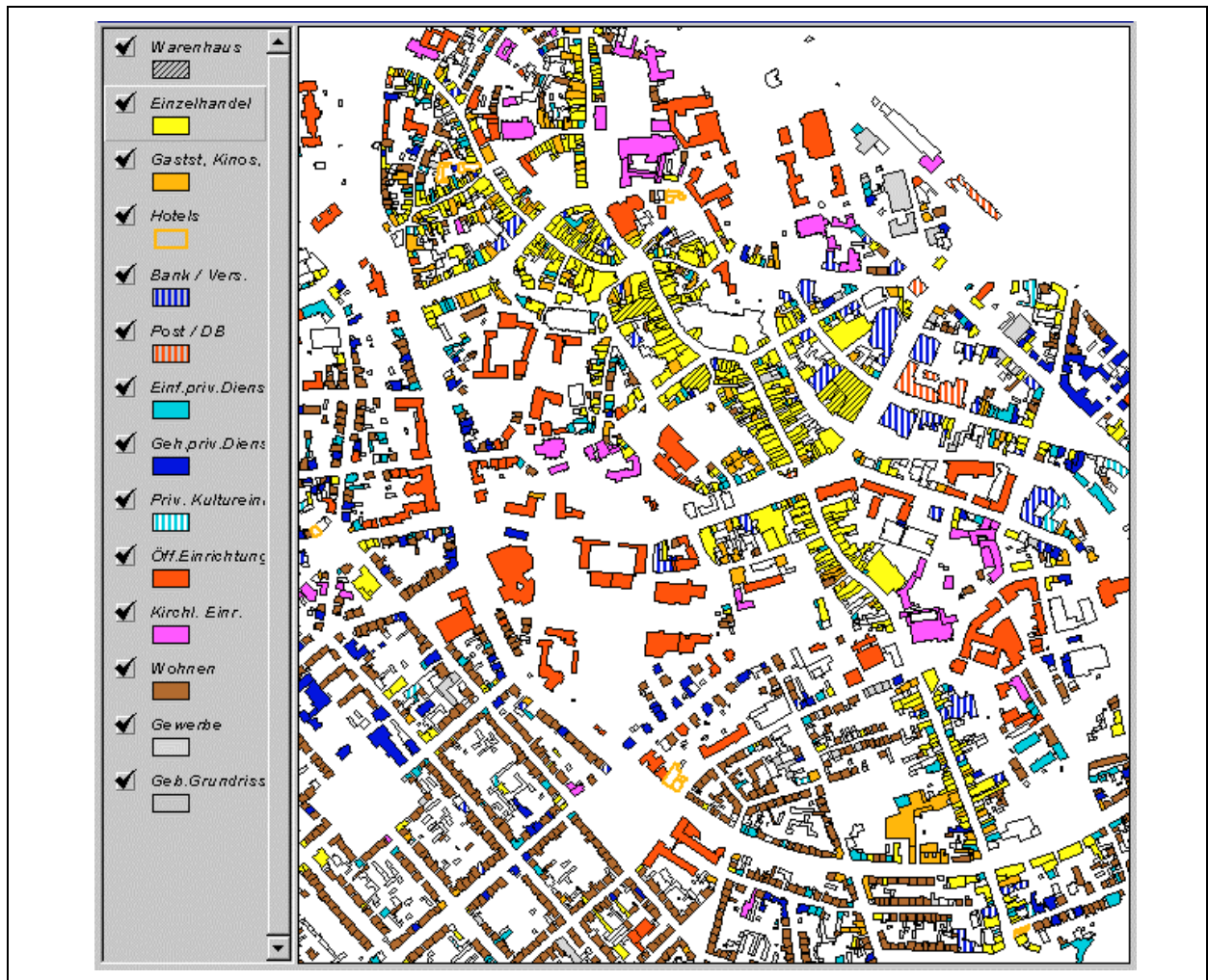
Unschwer läßt sich erkennen, in welchen Bereichen sich die einzelnen (zentrenbildenden) Nutzungen ballen und in welchen Bereichen andere (weniger zentrentypische Nutzungen) eine Nutzungsdominanz innehaben. Mithin ist so „die funktionale Differenzierung der Osnabrücker Innenstadt relativ deutlich zu erkennen“ (de Lange, 2001:12). So fällt neben klar identifizierbaren räumlichen Kristallisationspunkten von z.B. „Banken und Versicherungen“, „kirchlichen Einrichtungen“ oder „öffentlichen Einrichtungen“ insbesondere der zentrale Einzelhandelsbereich ins Auge, welcher sich, gekennzeichnet von einer herausragenden Dominanz von Einzelhandelsnutzungen, bandartig von Nordwesten nach Südosten durch den Stadtkern Osnabrücks zieht. Gleichmaßen als inverses Element zu denjenigen städtischen Strukturelementen, denen gemeinhin der Charakter von Zentrenbildnern zugemessen wird, läßt sich für die Wohnfunktion feststellen, daß sie erst in einigem Abstand zur Hauptgeschäftslage zunimmt. Zur Abgrenzung von Zentren könnte aber auch auf die Wohnfunktion abgestellt werden: Bereiche, in denen für das zweite Obergeschoß bereits eine Wohnfunktion festgestellt werden kann, „gehören nicht mehr zu den intensiv durch Cityfunktionen genutzten Lagen. Das Auftreten von Wohnfunktion im zweiten Obergeschoß kann als Indikator zur Abgrenzung des Hauptgeschäftsbereichs oder zum Erkennen für Arbeitslagen herangezogen werden“ (de Lange, 2001:17). Für eine Anwendung auf subzentrale Stadtbereiche könnte das Kriterium auf eine festzustellende Wohnfunktion im ersten Obergeschoß abgeändert werden. Prinzipiell kommt eine ganze Vielzahl weiterer Indikatoren neben den bereits genannten in Frage, einen Beitrag zur Zentrenbestimmung zu leisten.

Welche Funktionen bzw. Stadtstrukturelemente zur Abgrenzung des Zentrums verwendet werden sollten, entzieht sich dennoch derzeit einer abschließenden wissenschaftlichen Begründbarkeit, denn diese steht nicht zuletzt in Abhängigkeit zu der Entscheidung darüber, welchen Angeboten, Einrichtungen und Artefakten man ex ante überhaupt die Eignung als Zentralitätsindikator zuspricht. Darüber besteht weder in Wissenschaft noch Planungspraxis Einigkeit, und es wird mit verschiedenen sektoralen Teilzentralitäten operiert. Eine in Bezug auf das gesamte Spektrum möglicher zentraler Funktionen („Einzelhandelszentralität“, „Kulturzentralität“, „Arbeitsmarktzentralität“, „Identifikationszentralität“ usw.) multilaterale, synthetisierende zentralörtliche Theorie liegt bis heute nicht vor, so daß lediglich Anhalts-

häuser relativ konstant sind. Ähnliche Relationen konnten für Bürogebäude aufgestellt werden, bei denen (aufgrund der zahlreicheren Innenwände) von einem Nutzflächenanteil von 80 % - 85 % an der Grundfläche auszugehen ist. Der vorliegende Ansatz kann also die Betriebsfläche einer Einrichtung im Erdgeschoß auf der Basis der Grundrißinformationen der automatisierten Liegenschaftskarte abschätzen. Da die Zahl der Stockwerke vorliegt, über die sich eine Einrichtung erstreckt, sind ferner Abschätzungen der gesamten Betriebsfläche möglich“ (de Lange 2001:14).

punkte, nicht aber abschließend verbindliche Vorgaben für die Indikatorenauswahl zur Bewältigung der Abgrenzungsaufgabe bestehen.¹¹

Abbildung 7-7: Erdgeschoßnutzung in der Innenstadt von Osnabrück



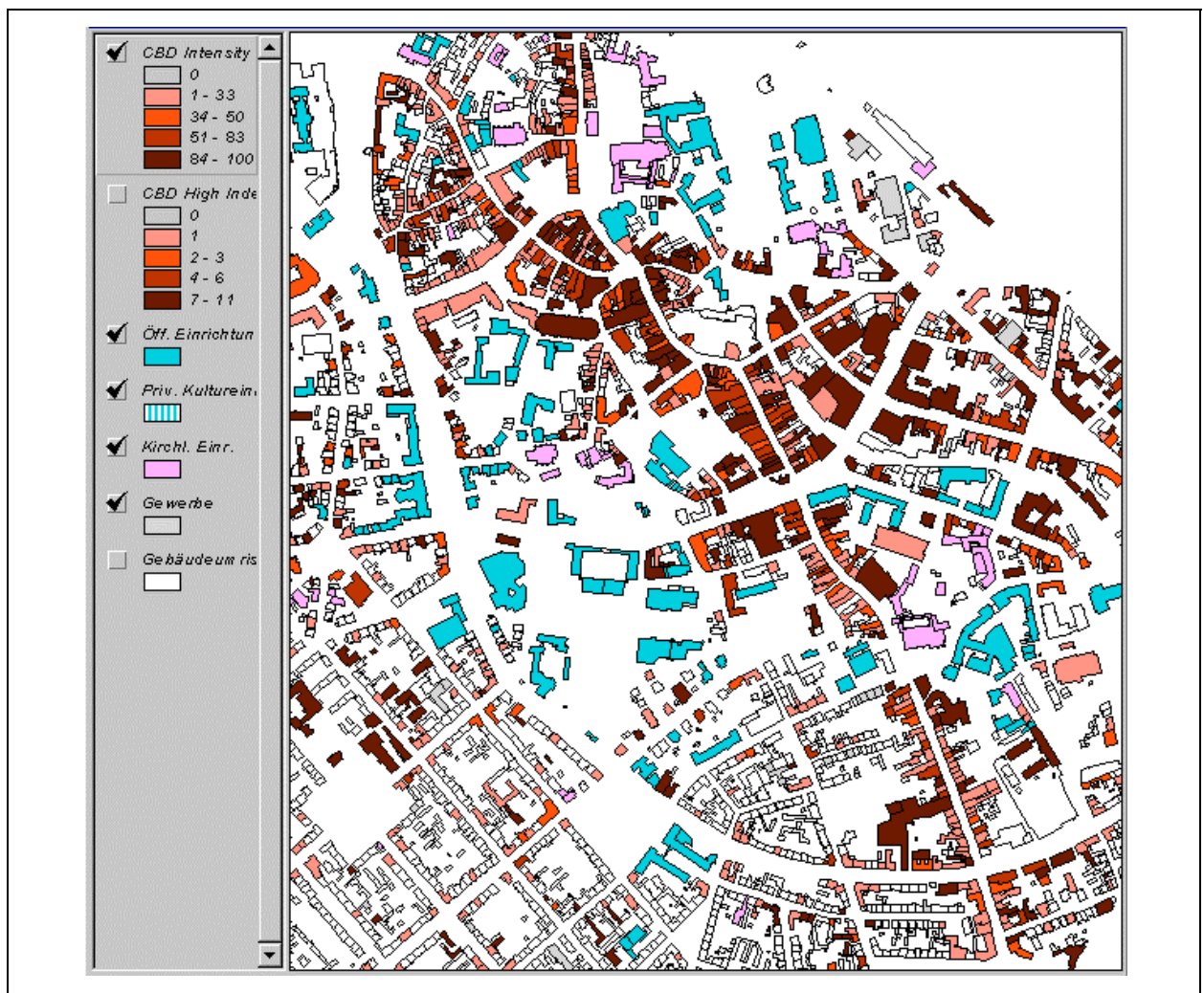
Quelle: de Lange, 2001:11.

Eine (neben anderen klassischen stadtgeographischen Ansätzen, etwa der Messung der Tages- und Nachtbevölkerungsdichte, der Arbeitsplatzkonzentration oder der ÖPNV-Anbindungsintensität, der Bebauungsdichte oder des Schaufensterindex) von ihm für probat gehaltene Abgrenzungsmöglichkeit des Hauptgeschäftsbereichs (als ein konstitutives Merkmal eines Zentrums) führt de Lange (2001:18) in seinem Osnabrücker Beispiel ausführlich vor: Er erzeugt mit Hilfe des Geoinformationssystems einen Intensitätsindex der für Hauptgeschäftsbereiche typischen Nutzungen pro Gebäude, so daß sich in der Vielzahl der analysierten Gebäude des Untersuchungsraums dann ein Nutzungsgradient für die als zentrenrelevant bestimmten Funktionen zeigt. De Lange sieht die Chance und Notwendigkeit „die klassischen Ansätze zur Abgrenzung von Hauptgeschäftsbereichen (Central Business District, CBD) nach Murphy und Vance (1954) wiederzubeleben und entsprechend einen CBD-Höhenindex (CBDHI) und einen CBD-Intensitätsindex (CBDII) zu berechnen“ (de Lange, 2001:18; vgl.

¹¹ Es könnte etwa - jedenfalls in den höherrangigen Zentrenbereichen - die Abbildung der Gewerbemiet- und Bodenpreise ersatzweise als synthetisierender Indikator Verwendung finden (vgl. auch Lichtenberger 1991:128 ff).

auch Heineberg, 1989:36-37). In der von de Lange verwendeten Version, die im Bezug nunmehr vom Baublock auf Einzelgebäude übergeht, ergibt sich der CBD-Höhenindex eines Gebäudes als dessen gesamte Geschoßfläche mit CBD-typischen Nutzungen im Verhältnis zur Gebäudegrundfläche. Der CBD-Intensitätsindex berechnet sich hingegen aus der mit 100 multiplizierten gesamten Geschoßfläche mit CBD-typischen Nutzungen eines Gebäudes im Verhältnis zu seiner Geschoßfläche insgesamt. „Als CBD-untypische Nutzungen wurden auch hier aus der Indexberechnung Wohnfunktionen, öffentliche Verwaltungsfunktionen und Universitätseinrichtungen, kirchliche Funktionen und Gewerbe sowie leerstehende Gebäude und ungenutzte Flächen ausgeschlossen“ (de Lange, 2001:18). In Abbildung 7-8 ist das Ergebnis der Berechnung des CBD-Intensitätsindex für die Osnabrücker Innenstadt dargestellt.

Abbildung 7-8: Intensitätsindex der für Hauptgeschäftsbereiche typischen Nutzungen pro Gebäude in der Innenstadt von Osnabrück



Quelle: de Lange, 2001:19.

Als CBD-Abgrenzungskriterium gibt Heineberg (1989:37) die gleichzeitige Ausprägung des CBD-Höhenindex größer als 1 und des CBD-Intensitätsindex größer als 50 % an. In ähnlicher Weise könnte eine Anwendung für jeden beliebigen anderen Zentrenbereich einer Stadt erfolgen und die Nutzungsintensität durch die dort für relevant oder typisch angesehenen Funktionen quantifiziert und dargestellt werden. Besonders deutlich werden im Osnabrücker

brücker Beispiel „u.a. die 1A-Lagen und das Intensitätsgefälle in verschiedenen Abschnitten der Großen Straße oder zu den Randbereichen der Innenstadt. Der ‚weiße Fleck‘ in Toplage der Großen Straße zeigt keineswegs einen Leerstand oder eine Nutzung mit CBD-untypischen Funktionen an, sondern ist mit Umbaumaßnahmen eines Bekleidungskaufhauses und daher auf eine nicht aktuelle Gebäudegrundrißsituation der ALK zurückzuführen“ (de Lange, 2001:19).

Obwohl de Lange (2001:19-20) die vorgeschlagenen Indizes „durchaus interessant“ erscheinen und damit ein „Anfang von Quantifizierungen“ geschaffen ist, sieht er aufgrund des Generalisierungseffektes auch die Notwendigkeit ihrer „weiteren Differenzierung und Fortentwicklung“, denn beispielsweise erhält „ein zweistöckiges Gebäude mit Restaurants in beiden Geschossen ebenso einen Intensitätsindex von 100 wie ein fünfstöckiges Kaufhaus mit weitaus größerer Grundfläche.“ Eine Lösungsmöglichkeit sieht er in der „Neuberechnungen von Indizes auf Basis ausgewählter Funktionen“ (de Lange, 2001:20), welche zu ergänzenden Einschätzungen der vorgefundenen Raumsituation benutzt werden können. Der große Vorteil von Geoinformationssystemen besteht gerade darin, daß sich unterschiedliche Informationsschichten in ihrem Raumbezug miteinander verschneiden lassen. So können die Ergebnisse verschiedener Analysen, hier also die ggf. voneinander abweichenden Zentrenräume, die nach Maßgabe der jeweils angelegten eindimensionalen Bestimmungskriterien entstehen, überlagert werden und der Plausibilitätsprüfung dienen.

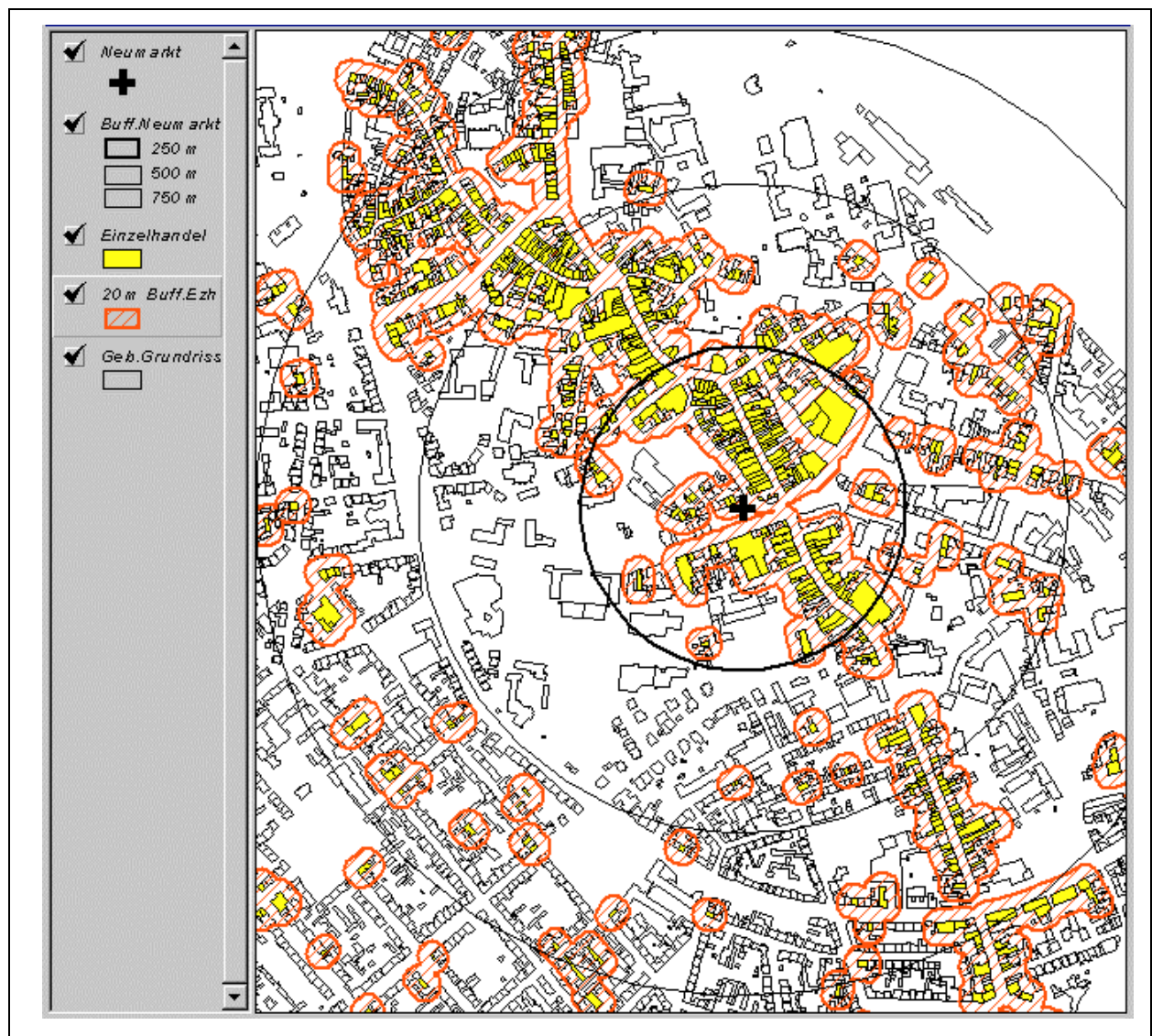
Zur Gewinnung solcher zusätzlich absichernden Argumente lassen sich beispielsweise auch Erkenntnisse über die räumliche (im Sinne des Wegesummenminimums der zugeordneten Nutzerstandorte) Zentralität bzw. über das Potential (z.B. Einwohner oder Kaufkraft) der in Frage stehenden Raumbereiche erzeugen. Die methodische Handhabung sowie die modellmäßige Erfassung und Berechnungswege hierzu hat maßgeblich Bach (1978) detailliert aufgezeigt. Liegen geeignete Geodaten - etwa über die räumliche Einwohnerverteilung - vor, so ließen sich mit einem Geoinformationssystem beispielsweise die Punkte höchsten Einwohnerpotentials in einem Analyse-raum bestimmen. Die Zugehörigkeit zu einem Zentrum (im Sinne eines räumlich zentral im städtischen Siedlungsbereich gelegenen Gebiets) kann dann für jeden Raumpunkt nach der Bedingung entschieden werden, daß er ein bestimmtes Mindesteinwohnerpotential aufweisen muß; die Grenze des Zentrums verläuft über jene Punkte, die der gesetzten Bedingung gerade noch gehorchen.

Mit den vorangegangenen Ausführungen sollte deutlich geworden sein, daß zum einen der Auswahl der Funktionen, die für die Indexberechnung heranzuziehen sind, und zum anderen der Existenz der sie beschreibenden empirischen Daten eine große Bedeutung für die Durchführung der Zentrenabgrenzung zukommt. Ist die Auswahl getroffen und sind die entsprechenden Daten vorhanden, dann können die Vorteile eines Geoinformationssystems voll ausgespielt und die notwendigen Datenbankoperationen ohne großen zeitlichen oder sonstigen Aufwand vorgenommen werden. Einer argumentativ vielschichtig angelegten Zentrenbestimmung und -abgrenzung steht dann nichts im Wege.

Eine weitere Möglichkeit in der Anwendung eines Geoinformationssystems wäre in diesem Zusammenhang z.B., für jede einzelne zentrenbildende Funktion um die betreffenden Standorte Isodistanzlinien abzutragen. Damit könnte etwa die Besatzkontinuität eines Zentrenbereichs mit einer spezifischen Einrichtungsart oder aber die Versorgungsabdeckung eines Teilraumes dargestellt werden (vgl. auch das Beispiel Münsters oben). Diese Einsatz-

möglichkeit zeigt de Lange (2001:20) ebenfalls an seinem Osnabrücker Beispiel auf (vgl. Abbildung 7-9): „Um sämtliche Einzelhandelseinrichtungen im Erdgeschoß wurde eine 20 m breite Abstandszone gelegt, die zusammenhängende Nutzungsbereiche zeigt. Diese Methodik der Buffergenerierung kann zur Abgrenzung von Standorträumen herangezogen werden.“ Im Ergebnis dieser Operation lassen sich der zusammenhängende Hauptgeschäftsbereich in der Osnabrücker Altstadt, die trennende Wirkung vorhandener Verkehrsachsen sowie die Ausbildung von Subzentren gut erkennen (vgl. Abbildung 7-9).

Abbildung 7-9: Ausweisung einer einer 20-m-Abstandszone um sämtliche Einzelhandelsnutzungen sowie Entfernungsringe zum Neumarkt (ÖPNV-Knoten) in der Innenstadt von Osnabrück



Quelle: de Lange, 2001:21.

Isodistanzlinien größerer Radien - im Beispiel um den Ort bester ÖPNV-Erreichbarkeit der Osnabrücker Innenstadt abgetragen - können auch im Sinne der Generierung von Zonen unterschiedlicher Erreichbarkeit eingesetzt werden. Durch Einberechnung eines Korrekturfaktors können neben Luftliniendistanzen auch Distanzen dargestellt werden, die an die tatsächlich vorhandenen Wegebeziehungen angelehnt sind. Aber bereits die im Beispiel gewählte „sehr einfache graphische Darstellung erlaubt eine erste Einschätzung von Stand-

ortlagen. Diese Methodik kann durch weitergehende Funktionalitäten von Geoinformationssystemen verfeinert werden“ (de Lange, 2001:21).

Insgesamt wird mit dem Osnabrücker Vorgehen unter Einsatz eines Geoinformationssystems ein Beispiel mit Referenzcharakter im Hinblick auf die technischen Möglichkeiten für die Konstruktion von Zentrensystemen geschaffen. Für die Auswahl der zu untersuchenden Zentrenfunktionen und für die Wertungsmaßstäbe, die an ihre Ausprägung anzulegen sind, kann keine allgemeingültige Empfehlung abgegeben werden. Wenig strittig dürfte allerdings die Eignung der in Abbildung 7-4 und 7-5 genannten Faktoren sein. Grundsätzlich erscheint es möglich, alle diese Merkmale in einem Geoinformationssystem zu erfassen und zu verarbeiten. Eine Limitation der Breite der Erhebungen und Analysen ergibt sich in der Planungspraxis jedoch aus den Ressourcen, die in der Regel stark beschränkt sind. Es sollte der Anspruch sein, dann mit den wenigen ausgewählten Erhebungsdaten ein Maximum an Informationsgewinn zu erzielen. Dies gelingt mit einem Geoinformationssystem wesentlich besser, als mit herkömmlichen thematischen Karten oder durch statistische Auswertungen, die in Tabellen und Grafiken erfaßt sind. Gegenüber diesen ermöglicht „das Informationssystem ein immer tieferes Eindringen in die Fragestellung und in die Daten“ (de Lange, 2001:3), wobei mit Hilfe seiner Werkzeuge aus den vorhandenen Informationen, z.B. durch Merkmalsverknüpfungen, neue Informationen generiert werden können. Damit wird eine „immer fortschreitendere Konkretisierungen oder Erweiterungen der Fragestellung ermöglicht und jeweils neue, das Problem genauer kennzeichnende Antworten“ (de Lange, 2001:3) werden gegeben.

Schlußfolgerungen gehen daher in zwei Richtungen: Zum einen sollte die Bestimmung des Zentrensystems die zentrenkonstituierenden Faktoren in der (ortsspezifisch) notwendigen Auswahl und Breite einbeziehen, zum anderen sollte dies nach Möglichkeit unter Einsatz eines Geoinformationssystems erfolgen. Vielfach in der kommunalen Planungspraxis - auch im Ergebnis der vorliegenden Untersuchung - festzustellen ist die Übertragung der Datenerhebung einschließlich der Konstruktion des Zentrensystems an externe Gutachter. Dies betrifft sowohl die Gewinnung nur von Informationen über den Einzelhandel, als auch - dies allerdings seltener - von Informationen über weitere Zentrenfunktionen. Normalerweise ist damit nicht nur der Nachteil verbunden, daß das methodische Vorgehen, auf dem die vorgelegten Ergebnisse und Empfehlungen beruhen, im Dunklen verbleibt, sondern die Kommune gelangt auch nicht in den Besitz der Ursprungsdaten. Der Idealfall würde erfordern, daß - wenn vor einem solchen Hintergrund überhaupt noch eine Beauftragung externer Dritter erfolgen würde - die Kommune von dem Gutachter (von dem die Verwendung eines Geoinformationssystems, zumindest aber eines Datenbank- oder Statistiksystems verlangt werden sollte) die Ursprungsdaten zur Einspeisung in das eigene Geoinformationssystem erhält. Damit wäre für die Kommunen die Voraussetzung geschaffen, eine kontinuierliche Datenerfassung zu betreiben und damit fortfolgend den Wandel der Realität prozeßhaft zu erfassen. Denn „Zentrenuntersuchungen bleiben gerade vor dem Hintergrund der stetig ablaufenden Umstrukturierungsprozesse (...) immer aktuell“ (de Lange, 2001:3) in ihrer Notwendigkeit, sei es, daß ein strategischer Informationsbedarf abzudecken ist, wie er bei der Konstruktion eines Zentrensystems als Planungsgrundlage für den künftigen Siedlungsentwicklungsprozeß entsteht, oder sei es, daß eine Entscheidung im operativen Planungsfeld informationell vorbereitet werden muß, wenn es etwa darum geht, unter einer bestimmten Zielsetzung geeignete Standorte für ein konkretes Vorhaben zu überprüfen.

Diesem Idealfall steht jedoch die bisher nur geringe Verbreitung von Geoinformationssystemen in den Planungsämtern der Städte entgegen, so daß dort gegenwärtig nur „geringe Kenntnisse zu ihrer Handhabung und Auswertung des Datenbestands bestehen“ (de Lange, 2001:22). Trotz aller finanziellen und personellen Engpässe der Städte, die de Lange (vgl. 2001:22) an der Sicherstellung einer kontinuierlichen Datenpflege eines Geoinformationssystems zweifeln lassen, ist allgemein und insbesondere auch für die hier in Frage stehende Aufgabe der Konstruktion eines Zentrumsystems „ein neues methodisches Instrumentarium für die Stadtentwicklung und Stadtplanung zu wünschen“ (de Lange, 2001:22). Geoinformationssysteme können hierzu einen wertvollen Beitrag leisten.

7.6.6 Hierarchische Stufung der Zentren und Anzahl der ausgewiesenen Zentren

Zu welchem Ergebnis haben die unterschiedlichen Wege der Bestimmung bzw. Setzung lokaler Zentrumsysteme, die von den Fallbeispielkommunen eingeschlagen wurden, geführt? Grundsätzlich läßt sich festhalten, daß sich hier ein ähnlich unklares Bild zeigt (vgl. Tabelle 7-40), wie es im vorhergehenden Kapitel für die methodische Grundlegung aufgezeigt wurde: Offensichtlich gibt es weder praxeologische Standardlösungen, die sich in der Vergangenheit so weit bewährt haben, daß sie eine allgemeine Verbreitung gefunden hätten, noch finden die Ergebnisse und Methodenvorschläge, die in der wissenschaftlichen Zentralitätsforschung - beispielsweise von Heinritz 1979, Koch 1982 oder Heineberg 1989 in Lehrbuchqualität - erarbeitet wurden, eine tiefergehende Beachtung. Selbst die planerischen Zentrumsysteme von Städten ähnlicher Größe zeigen sowohl Unterschiede hinsichtlich der Zahl der Hierarchiestufen, als auch hinsichtlich der Anzahl der Zentren, auf. Hierbei variiert neben der Gesamtzahl der Zentren auch die Zahl der Zentren jeweils gleichen hierarchischen Ranges. Die Individualität bzw. die Beliebigkeit der Ansätze findet alleine schon in der Vielfalt der Bezeichnungen, die für die Zentren bzw. die Hierarchiestufen verwendet werden, ihren Ausdruck. Sie reicht von „Versorgungszentren bzw. integrierte Geschäftszentren“ (Augsburg) über „Zentrale örtliche Versorgungsbereiche“ (Braunschweig) bis hin zu „Geschäftszentren“ (Köln) oder „Zentren und Versorgungsgruppen“ (Karlsruhe). In der Ausdifferenzierung über die Hierarchiestufen der örtlich gültigen Zentrumsysteme ergibt sich eine noch wesentlich umfassendere Begriffsvielfalt (vgl. Tabelle 7-41).

Des weiteren herrscht auch bei der Benennung der Einzugsbereiche, die den Zentren jeweiliger Hierarchiestufe zugeordnet werden, eine ganz uneinheitliche Namensgebung. Allerdings haben längst nicht alle Fallbeispielkommunen überhaupt eine solche Zuordnung vorgenommen. So, wie beispielsweise in Braunschweig von „Versorgungsbereichen“ die Rede ist, trifft man ebenso auf „Einzugsbereiche“ (etwa in Cottbus) oder „Funktionsräume bzw. Bereichsstufen Nahbereich/Mittelbereich/Stadtbezirk“ (Köln). Auch über deren methodische Bestimmung und Abgrenzung konnten keine Erkenntnisse gewonnen werden.

Darüber hinaus besteht in der Planungspraxis offensichtlich Uneinigkeit darüber, ob Agglomerationen des großflächigen Einzelhandels, die außerhalb der bestehenden Zentren liegen, der Status eines Zentrums zukommen soll, oder ob hierfür eine Kategorie eigener Art notwendig ist, gerade weil eine solche monofunktionale Einzelhandelsagglomeration nicht den Anforderungen genügt, die an ein Zentrum zu stellen sind. Beide Wege werden in der Praxis beschritten. Sie konnten etwa in jeweils der Hälfte der Untersuchungskommunen festgestellt werden. Unter denjenigen, die innerhalb ihrer Zentrenmodelle Bereiche solche einer besonderen Natur ausgewiesen haben, zeigte sich eine anzahlmäßige Spreizung zwischen zwei (z.B. Cottbus) und neun Ansiedlungsbereichen (Augsburg; zzgl. weiteren neun

„nach Planung zu entwickelnden“ Ansiedlungsbereichen). Die Städte Magdeburg, Mülheim/Ruhr und Münster hingegen inkorporieren solche bestehenden oder geplanten Agglomerationen als Zentren in ihre Zentrenmodelle, indem sie sie als „teilintegrierte Sondergebiete / Einkaufszentren“ (Magdeburg, 4 bzw. 5 Stück), als „B-Zentrum Fachmarktgebiet“ (Mülheim/Ruhr, 3 bzw. 4 Stück) oder als „Innerstädtische Bereichszentren - prioritäre Ansiedlung von Fachmärkten mit zentrenrelevanten Sortimenten“ (Münster, 3 bzw. 4 Stück) auffassen. In Ludwigshafen ist man noch unschlüssig, ob man als Schwerpunkt für den nicht-zentrenrelevanten großflächigen Einzelhandel (...) künftig ein sogenanntes ‚Nebenzentrum‘ oder Fachmarktzentrum darstellen“ soll (Ludwigshafen, EH-Konzeption, S. 7). In Leipzig faßt man einige bestehende Agglomerationen des großflächigen Einzelhandels weder als Zentren auf, noch gesteht man ihnen (innerhalb des Zentrenmodells) den Status von Standortbereichen eigener Natur zu: „Die großflächigen Einzelhandelseinrichtungen, welche im Zuge der kommunalen Gebietsreform zur Stadt Leipzig kamen, (...) sind (...) ohne Zuordnung zu Wohnbereichen, nehmen also keinerlei Nahversorgungsfunktion wahr. Darüber hinaus verfügen sie nicht über eine leistungsfähige ÖPNV-Erschließung. (...) Aufgrund der mangelnden Integrationsfähigkeit dieser Standorte können sie, trotz ihrer erheblichen Verkaufsflächen, nicht zu Stadtteilzentren entwickelt werden“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 12).

Nachdem zwischenzeitlich auch die intraurbane zentralörtliche Forschung auf eine lange, mindestens schon 30 Jahre währende Geschichte zurückblicken kann und nachdem dort bereits in den 70er Jahren nicht nur die Forderung nach einer Vereinheitlichung der Terminologie geäußert wurde, sondern auch bereits eine systematische Aufarbeitung der für zentralörtliche Analysen und Entwürfe zur Verfügung stehenden Methoden erfolgte (vgl. etwa Heinritz, 1979:41, Koch 1982), muß es erstaunen, daß in der heutigen Planungspraxis, wie anhand der Fallbeispielstädte festgestellt, unverändert ein an Beliebigkeit grenzender Begriffspluralismus (vgl. dazu auch BM-Bau, 1972:415-420) festzustellen ist und ferner mehrheitlich eine generelle Methodenabsenz herrscht.

Was die Zahl der in den untersuchten Zentralsystemen ausgewiesenen Zentren und Hierarchiestufen angeht, so gehorcht diese keiner einheitlichen Rationalität, sondern sie erscheint weitgehend willkürlich festgesetzt (vgl. Tabelle 7-40). Während beispielsweise die Stadtplanung in Mannheim mit 18 „Zentren“, 7 „Bereichen“ und 3 Hierarchiestufen auskommt, benötigt man in Leipzig zur kommunalen Raumorganisation 59 Zentren über 5 Hierarchiestufen. Dies ist - nach Berlin als mit weitem Abstand größte deutsche Stadt mit 70 Zentren - zugleich die höchste Anzahl von Zentren, die in den untersuchten planerischen Zentralsystemen anzutreffen war. Weitere Städte mit einer hohen Zentrenzahl waren Braunschweig (56 Zentren und 6 Bereiche) und Bremen (51 Zentren und 5 Bereiche). Witten war demgegenüber die Untersuchungsstadt mit der geringsten Zahl an Zentren (13). Entsprechend uneinheitlich präsentiert sich die Zahl der Einwohner, die in den Fallbeispielstädten durchschnittlich auf jedes Zentrum (in der Gesamtheit der Zentren) entfällt. Sind dies in Witten (jeweils gerundete Werte) beispielsweise 17.000 Einwohner je Zentrum, so sind es etwa in Würzburg nur 13.000, in Münster nur 12.000, in Magdeburg nur 11.000 und in Leipzig lediglich noch 10.000. Demgegenüber sind aber etwa in Freiburg durchschnittlich 25.000, in Ludwigshafen 28.000, in Dortmund 35.000, in Erfurt 52.000 und in Berlin sogar 91.000 Einwohner, die durchschnittlich auf ein Zentrum entfallen.

Angesichts einer Zentrenbestimmung der Planungspraxis, die in nur geringem Ausmaß auf empirische Tatsachen abstellt und statt dessen vielfach durch rein normative Setzung erfolgt, verwundert es nicht weiter, daß sich kein überzeugender Zusammenhang zwischen der Stadtgröße - operationalisiert durch die Einwohnerzahl - und der Zahl der Zentren feststellen läßt, wie ihn die analytisch-empirische Zentralitätsforschung kennt (vgl. Koch, 1982:72, 74).

Zur Feststellung der Abhängigkeit der einen Erscheinung von einer anderen Erscheinung und für die nähere Bestimmung der Art und des Grades des Zusammenhangs, der zwischen beiden Erscheinungen besteht, eignet sich die Regressionsanalyse (vgl. Bahrenberg/Giese, 1975:128). „Mit ihrer Hilfe ist es möglich zu untersuchen, wie eine Variable von einer anderen Variablen abhängt, oder anders ausgedrückt, wie man von der einen Größe auf die andere schließen kann“ (vgl. Bahrenberg/Giese, 1975:128). Führt man eine Einfach-Regressionsanalyse zur Untersuchung des Zusammenhangs zwischen der Stadtgröße (operationalisiert durch die Einwohnerzahl) und der Zahl der planerisch festgesetzten Zentren der hier untersuchten Beispielfälle durch, so ergibt sich ein Bestimmtheitsmaß von $R^2 = 0,6043$ (die Regressionsfunktion lautet $y = 1,2841 x^{0,5414}$). Das Bestimmtheitsmaß R^2 gibt an, wieviel Prozent der Gesamtvarianz der abhängigen Y-Variablen der unabhängigen X-Variablen zugerechnet werden kann. Die unabhängige Variable „Einwohnerzahl“ erklärt also die Variation der (in den Planwerken) festgestellten Zentrenanzahl nur zu rund 60 %, während für den Anteil ihrer unerklärten Variation (bzw. für den unerklärten Anteil ihres Abweichens von der Regressionskurve) andere Gründe zu suchen sind. Die Vermutung liegt nahe, daß unter den anderen möglichen Determinanten der Zentrenzahl einer Stadt gerade die Abkehr der planerischen, normativ und/oder intuitiv vorgenommenen Zentrenfestsetzungen von der empirischen Realität eine erhebliche Rolle spielen könnte.

Eine ähnliche Beliebigkeit der Festsetzung ist für die Zahl der Hierarchiestufen, in welche die Zentrensysteme gegliedert sind, festzustellen (vgl. Tabelle 7-40). Ohne daß hier ein klarer Zusammenhang zur Einwohnerzahl aufgezeigt werden könnte, basieren die untersuchten Zentrensysteme auf zwischen zwei (Braunschweig) und fünf (z.B. Freiburg) Hierarchiestufen. Eine dreistufige Hierarchie lag insgesamt in 5 Fällen vor, während sich 12 Städte einer viergliedrigen Hierarchie bedienten. Ein fünfstufiges Zentrenmodell wurde nur in 4 Fallbeispielen verwendet. Auf die Dominanz drei- und vierstufiger Zentrenhierarchien weisen sowohl bereits Heinritz (1979:41; s.u.) als auch Koch (1982:99; vgl. Tabelle 7-41) hin. Gleichwohl läßt sich als tendenzielle Aussage im Spiegel der vorliegenden Erhebung festhalten, daß größere Städte dazu neigen, ihre Zentrenmodelle auf vier- oder - seltener - fünfgliedrige Hierarchien aufzubauen, während kleinere Städte eher eine dreigliedrige Zentrenhierarchie bevorzugen. Hierfür kann als Begründung angegeben werden, daß in der Planungspraxis der Versuch unternommen wird, das lokale Raumorganisationsmodell mit dem administrativen Gliederungssystem der Stadt in Übereinstimmung zu bringen, welches in großen Städten neben dem Stadtteil auch den Stadtbezirk kennt.

Weiter läßt sich bei der Betrachtung der Zentrenmodelle das vereinzelte Bemühen der Kommunen feststellen, dem räumlichen und betrieblichen Strukturwandel des Einzelhandels mit einer individuellen Ausdifferenzierung der Hierarchiestufen zu begegnen, die auf die Lösung spezifischer Probleme bedacht ist. So wird in Dortmund auf Ebene der „B-Zentren“ zwischen drei verschiedenen Typen unterschieden, von denen einer eher den hochzentralen Zentrenstypen und die zwei weiteren eher den mittelfunktionalen Zentrenstypen zuzurechnen sind (vgl. Tabelle 7-41), während in Hamburg zwischen „Bezirkszentren“ (7) und als „Be-

zirksentlastungszentren“ verklausulierten innerstädtischen Einkaufszentren (6 von 8) unterschieden wird.

Tabelle 7-40: Anzahl der Zentren und Hierarchiestufen sowie der Bereiche besonderer Natur in den planerischen Zentrenmodellen der Fallbeispielkommunen soweit feststellbar

	Anzahl Zentren (darunter unterzentrale / dezentrale Zentren)	Anzahl Hierarchiestufen	Zusätzlich zu den Zentren ausgewiesene Anzahl von Bereichen besonderer Natur, insbes. Agglomerationen des großflächigen Einzelhandels
A	24 (14)	3	16 (davon 9 „nach Planung zu entwickeln“)
B	70 (38)	4 bzw. 5 (incl. „Streulage“)	-
BO	13 SSP mit 39 Zentren; (10)	3	-
BS	56 (k.A.)	2	6 „Entwicklungsschwerpunkte für großflächigen, zentrenun- schädlichen Einzelhandel“
HB	51 (35)	5	5 Bereiche „Großflächiger Einzelhandel (Agglomerationen) / Großflächige Einkaufszentren“
CB	21 (10)	4	2 Bereiche „Großflächiger Einzelhandel – Bestand“
DO	27 (17)	3 bzw. 4 (Differenzierung „B- Zentren“ berücksichtigt)	3 „Sondergebietsstandorte“ sowie „ergänzende Fachmarktstand- orte – nur Bestandsschutz“ und „Fachmarktzentrum projiziert“
EF	19 (4)	4	4 „nicht integrierte Standorte / Standorte außerhalb der Stadt- und Stadtteilzentren überwiegend für den nicht-zentrenrelevanten aperiodischen Bedarf“
FR	30 (8)	5	-
HA	14	4	2 Bereiche „Großflächiger Einzelhandel“
HH	28 + x (k.A. zu „D-Zentren“)	4 bzw. 5 (bei Differenzierung „B-1-“ und „B-2-Zentren“)	-
KA	19 + x (k.A. zu „Versorgungsgruppen“)	4 bzw. 5 (incl. Versorgungsgruppe“)	-
K	82 (57)	4	-
L ¹⁾	46 („A-D“) + weitere 13 „Kleinteilige Versorgungs- zentren“ sowie „straßenbegl. Einkaufslagen“ (47)	5	-
LU	17 (6)	3	17 Bereiche, darunter 1 „Standort für den nicht-zentrenrelevanten großflächigen Einzelhandel“, 8 „weitere Standorte für den groß- flächigen Einzelhandel“ und 8 „vorhandene bzw. mögliche Standorte für den stadtteilbezogenen Versorgungseinkauf, insbs. Discounterstandorte“
MD	32 (incl. „Sondergebiet, teilintegriert / EKZ“); (22)	4 bzw. 5 (incl. „Sondergebiet, teilintegriert / EKZ“)	-
MA	18 (15)	3	7 „Standortagglomerationen großflächiger Einzelhandel“
MH	18 (incl. „B-Zentrum- Fachmarktgebiet“); (8)	3 bzw. 4 (incl. „B-Zentrum- Fachmarktgebiet“)	-
MS	29 (incl. „Innerstädt. Be- reichszentren – prioritäre Ansiedlung von Fachmärkten mit zentrenrelevanten Sort.“); (22)	3 bzw. 4 (incl. „Innerstädt. Bereichs- zentren – prioritäre Ansiedlung von Fachmärkten mit zentrenrelevanten Sortimenten“)	-
HRO	20 (8)	5	-
Wit	13 (6)	3	2 „Solitärstandorte / nicht-integrierte Lage mit nicht-zentren- relevantem Einzelhandel mit gesamtstädtischer Bedeutung“
Wü	15 (10)	4	-

Quelle: Eigene Erhebung. Anmerkungen: 1) Zielkonzept 2005.

Ferner ist bei den hier gewählten Beispielstädten zu beobachten, daß im Falle einer insgesamt geringen Anzahl von Zentren, die im Zentrenmodell ausgewiesen werden, dies tendenziell - auch unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl - darauf zurückzuführen ist, daß der Hierarchieebene der unterzentralen bzw. dezentralen Zentren eine nur vergleichsweise geringe Anzahl von Zentren zugemessen wird. Dies ist in Cottbus, Erfurt, Freiburg, Ludwigshafen, Mülheim / Ruhr, Rostock und Witten der Fall (vgl. Tabelle 7-40). In diesen Städten liegt die Zahl der Zentren unterer Hierarchieebene je 1.000 Einwohner besonders weit unter der Zahl der Zentren insgesamt je 1.000 Einwohner. Bildet man aus beiden einen Quotienten als Maßzahl der Abweichung (Zahl der Zentren insgesamt je 1.000 EW / Zahl der Zentren

unterer Hierarchiestufe je 1.000 EW), so liegt dieser bei den genannten Städten jeweils über 2,1, mit besonders deutlichem Abstand im Fall von Erfurt (4,75) und von Ludwigshafen (2,83). Im Wertebereich zwischen 2,1 und 1,6 waren lediglich die Städte Berlin (1,84) und Augsburg (1,71) zu registrieren. Die übrigen Fallbeispielstädte blieben allesamt sogar unter einem Wert von 1,6, wobei Mannheim mit 1,2 unter allen Städten das günstigste Verhältnis erreichen konnte, hier also die Zentren unterer Hierarchiestufe (mit ihren Angeboten der Grundversorgung) im Durchschnitt räumlich am „nähesten“ an den Einwohnern situiert waren.

In allgemeiner Überlegung ist im Hinblick auf die Zahl und Verteilung der Zentren unterster Hierarchie, welche die Nahversorgung zu tragen haben, die Größe der jeweils zugeordneten Siedlungs- bzw. Versorgungseinheit entscheidend, wenn flächendeckend der gesamte Siedlungsbereich abgedeckt werden soll. Will man nach wie vor von der „bequemen“ fußläufigen Erreichbarkeit der Nahversorgungsstandorte ausgehen, dann ergibt sich die notwendige Zahl an Zentren zwangsweise aus der konkreten Ausprägung des zugrunde gelegten Entfernungskriteriums bzw. der dahingehend bestehenden Zielfunktion. Nach dieser Bemessung erstreckt sich die kleinste „natürliche“ Einheit (im Sinne eines „vollständigen Raumkompartiments mit einer kompletten, auch die Versorgung einschließenden Lebenswelt), aus welcher sich die Stadt formiert, maximal über einen Radius von 700-1.000 Metern. Boustedt (1968:171) spricht in diesem Zusammenhang von einer „Marktzelle“ als „kleinste räumliche Einheit (...), in der Produzieren, Konsumieren und Kommunikation zusammentreffen.“ In der Literatur wird von derartigen Siedlungseinheiten auch als „(Stadt-)Viertel“, „Nachbarschaft“, „Volks- / Grundschuleinheit“ oder „Nahbereich“ gesprochen (vgl. Breitling, 1968:43 und 70; BM-Bau, 1972:46-47; ILS, 1977:27; Korda, 1999:125). Nach der grundsätzlichen Erkenntnis von Bunge (1970:56 mit Hinweis auf Isbary 1965) „fällt die unterste Stufe der Zentralität eines Ortes mit der kleinsten räumlichen Einheit der Nahversorgung, dem Versorgungsnahbereich, zusammen“. Wenn nach Breitling (1968:70) für die Größenbemessung eines solchen Bereichs oder - wie er es nennt - „Viertels“ das entscheidende „Kriterium (...) die vom Fußgänger bequem zu bewältigende Entfernung“ ist, dann ergibt sich nach den einschlägigen Richtwerten für eine fußläufige Erreichbarkeit „eine Maximalgröße von 80 bzw. 150 ha für die theoretisch völlig kreisförmige Siedlungszelle mit zentraler Zone im Mittelpunkt, je nachdem, ob man 500 oder 700 m Luftlinie zum Mittelpunkt als Grenze der bequemen Fußgängerentfernung ansieht.“ Hatzfeld/Link (1979) und Borchers (1990) haben die in der Literatur empfohlenen Maximaldistanzen für die fußläufige Erreichbarkeit von Nahversorgungsangeboten recherchiert und eine Bandbreite der Werte von 300 m bis 1.000 m Luftlinienentfernung festgestellt, wobei ein Schwerpunkt der Schwellenwertangaben im Bereich zwischen 400 m und 600 m zu erkennen war (vgl. auch BM-Bau 1972:431). Borchers (1990:50) sieht in seinem Fazit mit „Bezug auf Käuferbefragungen, Einzugsbereichsrechnungen und die angeführten wissenschaftlichen Untersuchungen“ die Zumutbarkeitsgrenze der Nahversorgungsdistanz bei einem „Wert von 500 m als ausreichend begründet“ an, wobei dies „mit sieben bis zehn Minuten Gehzeit gleichgesetzt“ wird. In einem solchen „Stadtviertel“ wären dann nach Breitling (1968:70) ca. 10.000-12.000 Einwohner ansässig; für das BM-Bau (1972:434) ergibt sich für eine „fußläufige Siedlungseinheit (...) eine Mindestsiedlungsgröße von 9.600 Einwohnern.“

Mit den vorstehenden Reflektionen (vgl. auch Kapitel 3.4) über zumutbare Wegedistanzen und dem Bevölkerungsumfang im potentiellen Einzugsbereich (Tragfähigkeitsschwellen von Nahversorgungsangeboten) sind zwei Anhaltspunkte gegeben, nach denen sich die Zahl der

Zentren, die in einer Gemeinde zur flächendeckenden Nahversorgung notwendig sind, richten kann.

Korda (1999:125) spricht im gleichen Kontext wie Breitling (s.o.) von einem „großen Wohnviertel“ bzw. einer „Grundschuleinheit“, die ca. 5.000-9.000 Einwohner umfaßt und mindestens über eine „Ladengruppe für den Tagesbedarf (oder einen kleinen Verbrauchermarkt)“ sowie zusätzlich über „Läden für Wochen- und Monatsbedarf“ verfügt. Angesichts der heute aus Sicht der Handelsunternehmen unabdingbar erforderlichen Mindestbevölkerung im potentiellen Einzugsbereich alleine eines einzelnen Supermarktes oder auch nur eines Lebensmittel-Discounters erscheint die Erwartung Kordas an die Geschäftsausstattung aber unrealistisch. Dies gilt offensichtlich generell für die Richt- und Orientierungswerte über die Einzelhandelsausstattung von Zentren, die bis in die jüngere Vergangenheit in der Städtebauliteratur vertreten werden: Wenn etwa Korda noch im Jahr 1999 davon ausgeht, daß „Heute (...) in den Wohnbezirken der Stadt grob mit einem Laden auf ca. 500 EW bzw. eine Ladengruppe mit entsprechendem Sortiment auf ca. 2.000 EW gerechnet werden“ könne (Korda, 1999:126), scheint dies die Garantie dafür, daß kommunale Zentren- bzw. Nahversorgungsplanungen, die auf diesen „Bedarfszahlen“ beruhen, schlichtweg dauerhaft unerfüllt bleiben werden. Auch seine Annahme, daß „mit dem Einzugsbereich eines Wohnviertels (...) eine Ladengruppe mit ca. 1.500 qm Verkaufsfläche (...) mit 4-8 Läden zu je 100-400 qm brutto durchaus wettbewerbsfähig sein“ könne (Korda, 1999:126), hat mit der aktuellen Wirklichkeit der Handelswirtschaft nichts zu tun. So weist z.B. Heeger (1993:94) für die Standortpolitik der Rewe AG auf Umstrukturierungsnotwendigkeiten hin, vor denen „alle Lebensmittelanbieter stehen, die in stärkerem Maße mit Nachbarschaftsgeschäften und Supermärkten operieren und die größeren Märkte mit Verkaufsflächen in der Untergrenze von 800 / 1.000 qm benötigen, wenn sie den stetig wachsenden Ansprüchen der Verbraucher an Sortimente, bessere Gestaltung und Präsentation (...) nachkommen wollen.“ Mittlerweile wird von den Handelskonzernen sogar vorgebracht „daß die Supermärkte nur dann bestehen könnten, wenn sie über eine Verkaufsfläche von mindestens 1.500 qm verfügten“ (BM-Bau, 2002:9). Entsprechend gilt heute den Einzelhandelsunternehmen bereits für die Neuansiedlung eines einzigen Marktes als „Grundvoraussetzung (...), daß hier 4.000 bis 5.000 Einwohner im unmittelbaren Nahversorgungsraum leben; in der Regel können dort Kaufkraftbindungswerte von ca. 35 % im periodischen Sektor erzielt werden“ (Augsburg, GMA-Gutachten 1997:22). Auch für die EDEKA Vertriebsgesellschaft Hessenring ist, um „eine wirtschaftliche und rentable Betreuung eines Nahversorgungsstandortes zu gewährleisten, (...) ein Einzugsgebiet von ca. 5.000 Einwohnern Voraussetzung“ (Muth, 2001:4). Nach der betrieblichen Standortpolitik, welche die EDEKA Vertriebsgesellschaft Nordbayern verfolgt, „benötigt ein 600-qm-Markt etwa 5.500 Einwohner, um DM 5 Mio. Umsatz (...) zu erreichen“ (Pabst, 1996:97) und damit die unternehmensinternen Ansiedlungsvoraussetzungen zu erfüllen. Bei lediglich 2.000-3.000 Einwohnern im Einzugsgebiet „sind außer Betrieben des Lebensmittelhandwerks kaum leistungsfähige Angebote denkbar“ (Augsburg, GMA-Gutachten 1997:22). Ähnlich fehl wie Korda gehen daher auch - immerhin bereits in den 90er Jahren - Schöning/Borchard (1992:70) in ihrer Forderung, „jedem Wohngebiet (...) Bauflächen (ein oder mehrere Nebenkerne) für Geschäfte und Betriebe zur Deckung des Tagesbedarfs zuzuordnen. Hier gehört der sogenannte Tante-Emma-Laden hin.“ Unbeeindruckt davon, daß gerade dieser Betriebstyp schon damals seit mehr als 20 Jahren einer tiefgreifenden Erosion unterworfen war, die bis heute zu seinem fast vollständigen Verschwinden geführt hat (vgl. Kapitel 4.1.1 und 4.3.3), gehen sie unverdrossen von der Vorstellung aus, diese „Betriebe sollten möglichst als kleine Ladenzentren in Fußgängerbereichen zusammengefaßt werden“ (Schö-

ning/Borchard, 1992:70) und die feinkörnige Versorgung der Wohngebiete innerhalb eines Radius von 500 Metern leisten, wozu - um das planerische Idyll zu vervollständigen - nach ihrer Auffassung auch „Cafes mit Plätzen innen und außen, Sitzbänke in kleinen Grünflächen und Blumen gehören“ (Schöning/Borchard, 1992:70). Vergleichbar zu Korda (s.o.) geben sie für eine Ladengruppe mit „Tagesbedarf“ eine Mantelbevölkerung von mindestens 2.000-3.000 Einwohnern, für einen einzelnen Laden mit „Tagesbedarf“ von mindestens 500 Einwohnern an (Schöning/Borchard, 1992:71). Wie bereits mehrfach darauf hingewiesen wurde, ist diese Richtwertempfehlung heute eher dahingehend umzudeuten, daß 2.000-3.000 Einwohner bereits einen kritisch geringen Bevölkerungsmantel darstellen, der nicht einmal die Ansiedlung eines einzelnen Vollsortiment-Nahversorgungsbetriebs als gesichert erscheinen läßt.

Wenn die Zentrenhierarchien, wie sie in der älteren Literatur - teils analytisch, teils normativ begründet - vorgeschlagen werden (vgl. z.B. Soldner, 1968:311 und die Synopsen bei Bunge, 1970:62-63 sowie BM-Bau, 1972:415-421), noch von einer untersten Stufe der Zentrenhierarchie ausgehen, die Versorgungsknoten bei einer Mantelbevölkerung von ca. 1.500-3.000 Einwohnern auszubilden in der Lage ist, so muß diese heute - bei der derzeit gegebenen Varietät von Einzelhandelsbetriebsstypen und dem noch bestehenden breiten Angebot optionaler Standorte abseits der Wohnsiedlungen - als faktisch weitgehend gekappt und für die Planung verloren angesehen werden. Die angestrebte dezentrale Konzentration des Einzelhandels in größtmöglicher Verbrauchernähe restrukturiert sich im realen Standortprozeß tendenziell auf einer nächsthöheren - teils auch räumlich gegenüber den Bestandszentren der entsprechenden Stufe verschoben - Netzebene mit erweiterten Maschen. Nichts desto trotz werden auch in den Einzelhandelszentrenkonzepten der jüngeren Generation zahlreiche „Lokale Versorgungszentren“, „Neben- und Ladenzentren“, „Nahversorgungsbereiche“ usw. als jeweils unterstes Glied der Zentrenhierarchie (vgl. Tabelle 7-41) bestimmt.

Auch wenn dies offensichtlich von nicht wenigen Kommunen geflissentlich übersehen wird, sehen sich Planungen zur räumlichen Einzelhandelsentwicklung von der Sache her vor die schwierige Aufgabe gestellt, einen gangbaren Kompromiß zu finden zwischen der Verteidigung eines - möglicherweise unter heutigen Bedingungen tradierten - (Nah-)Versorgungs-ideals einerseits und der realistischen Einschätzung der betriebsökonomischen Ansiedlungsvoraussetzungen von Einzelhandelsbetrieben andererseits. Da sich die Aktivität des privaten Kapitals nicht unmittelbar im Einflußbereich der öffentlichen Planung befindet, bestehen Anpassungsspielräume nur in den originären Handlungssphären des lokalen Staates. Hier ist zu diskutieren, entweder die eigenen Ziele neu an der Realität dominanter privatwirtschaftlicher Praxis (mit entsprechenden Rechtfertigungsschwierigkeiten im Hinblick auf übergeordnete Rechtsvorschriften und Planungsleitbilder) zu kalibrieren oder nach Innovationen zu suchen, den Nahversorgungsanspruch mit den Mitteln der räumlichen Planung, aber auch z.B. der Wirtschaftsförderung oder der kommunalen Sozialpolitik auf andere Weise (mehr oder weniger stark mit öffentlichen Mitteln direkt oder indirekt subventioniert) einzulösen. Zu den Möglichkeiten, den herkömmlichen stationären Nahversorgungshandel mit anderen Versorgungsformen zu ersetzen, etwa durch Anbieter, die mit Kleinflächenkonzepten eine Nischenstrategie, teils als reine „Convenience-Angebote“, verfolgen, oder durch ambulante oder andere Versorgungswege (Verkaufswagen, Märkte, Genossenschaftsläden, Zustelldienste, Hofläden, Integrationsmärkte usw.), kann hier nur auf die Literatur verwiesen werden (vgl. etwa BM-Bau 1995; Institut für Entwicklungsforschung im Ländlichen Raum Ober- und Mittelfrankens 1996; Vogels/Karg 2003). In jedem Fall ist hier die besondere (Akquise-)Initiative der Stadtverwaltung gefragt, die Hand des Marktes zur Realisation solcher

Angebote etwas zu führen bzw. die dazu notwendigen Randbedingungen zu schaffen. Auf die Anpassung der Handelsunternehmen an die planerischen Versorgungsziele, d.h. auf deren Rückbesinnung auch auf eine räumliche Kundennähe (und daher auf die Entwicklung geeigneter Betriebstypen) zu bauen, wird, von Ausnahmen abgesehen, so lange unfruchtbar bleiben, so lange die Rahmenbedingungen, die nur durch übergeordnete, dem unmittelbaren Einflußbereich der Kommunen entzogene Entscheidungsprozesse - neu - gesetzt werden können (vgl. Kapitel 7.6.10.4), neben den ggf. bestehenden eigenen Verfehlungen in der lokalen Planungs- und Baugenehmigungspolitik dazu keinen echten Anlaß geben.

Für die Zentrenplanung auf unterster Hierarchiestufe bleiben grundsätzlich jedenfalls auch heute die beiden Stellgrößen bestimmend, die schon in der Phase der erstmaligen breiten Thematisierung von Siedlungsstrukturmodellen und der Nahversorgungsaufgabe als zentral erkannt wurden: Die Erkenntnis, die das BM-Bau bereits 1972 formulierte, daß nämlich letztlich im Aggregat die „einzelhandelsrelevante Kaufkraft der Käufer und die optimale Betriebsgröße (...) zur Bestimmung der Größe und Struktur des Zentrums“ führen (BM-Bau, 1972:430), gilt unverändert fort. Wenn allerdings Bunge schon 1970 feststellt, „daß die Träger der Raumordnungspolitik die Beantwortung der Frage nach dem optimalen Standort privater Versorgungsbetriebe - bisher wenigstens - als zweitrangig betrachten“ (Bunge, 1970:41), so spricht mit den hier vorgefundenen Ergebnissen nicht allzuviel dafür, daß sich dies bis heute grundlegend zum Besseren verändert hätte.

Aus den Tabellen 7-40 und 7-41 läßt sich ersehen, wieviele Zentren den jeweiligen Hierarchiestufen der einzelnen Zentrenmodelle, die in den Fallbeispielstädten erarbeitet wurden, angehören. Wenngleich eher die Unterschiede ins Auge fallen, die zwischen den einzelnen Zentrenmodellen hinsichtlich der gewählten Terminologie, Hierarchiestruktur und zahlenmäßigen Besetzung der Hierarchiestufen mit Zentren bestehen, ist doch allen der unverkennbare Bezug zum zentralörtlichen Grundgedanken sowie eine starke Betonung der Güterversorgung durch den Einzelhandel gemeinsam. Das deckt sich mit Erkenntnissen von Brake/Karsten/Schünemann (1998), welche für 12 Stadtregionen (Berlin, Bremen, Dresden, Düsseldorf, Frankfurt/Main, Hamburg, Hannover, Leipzig, München, Münster, Rostock und Stuttgart), in denen sich eine zum Untersuchungszeitpunkt aktuelle stadtentwicklungspolitische Diskussion zum Thema Zentrenentwicklung erkennen ließ, die betreffenden programmatischen Aussagen von Stadt- und Regionalplanung zum Zentrengefüge zusammengetragen und ausgewertet haben. Auch hier zeigte sich im Vergleich der „städtischen Zentrenprogrammatiken, daß ausnahmslos alle Städte ihre Programmatik auf der Basis des Zentrale-Orte-Systems aufgebaut haben“ (Brake/Karsten/Schünemann, 1998:17) und darüber hinaus die Zentrensystematik in einer Vielzahl der untersuchten Städte ebenfalls stark an „der Versorgung mit Gütern, also (...) der Aufgabendifferenzierung zentraler Orte nach ihrem Einzelhandelsangebot“ (Brake/Karsten/Schünemann, 1998:17) orientiert wurde, wie dies in der vorliegenden Untersuchung auch festgestellt werden konnte. Diese Fixierung planerischer Zentrenprogrammatiken auf Einrichtungen der Güterversorgung „liegt sicherlich einerseits am zugrundeliegenden Modell selbst, andererseits spiegelt es die zunehmende ‚Leitfunktion‘ des Einzelhandels bei der Zentrenstabilisierung und -förderung wider“ (Brake/Karsten/Schünemann, 1998:17), welche gegenwärtig als besonders drängende stadtentwicklungspolitische Aufgaben angesehen wird (vgl. Kapitel 5.3).

Tabelle 7-41: Zentrenspektren der Beispielkommunen

	Hochzentral		Mittelzentral			Unter- / Dezentral	
A	City (1)			Stadtteilzentrum (9)		Nahversorgungszentrum (14)	
B	Hauptzentrum – Zentrumsbreich (2)	Besondere Mittelzentren / Bezirkszentren (8)		Mittelzentrum (22)		Unterzentrum (38)	Streulage (k.A.)
BO	Siedlungsschwerpunkt A-Stufe / Innenstadt (1)		Siedlungsschwerpunkt B-Stufe / Langendreer, Wattensch. (2)			Siedlungsschwerpunkt C-Stufe (10)	
BS	City (1)					Zentrale örtliche Versorgungsbereiche (55)	
HB	Kernbereich des Oberzentrums / City (1)	Mittelzentrum / Vegesack (1)		Nebenzentrum (12)	Nebenzentrum mit Entwicklungsoption (2)	Nahversorgungsbereiche (35)	
CB	Hauptzentrum (1)	Stadtteilzentrum langfristiger Bedarf (4)			Lokales Versorgungszentrum Wochenbedarf (6)	Ortsteilzentrum Tagesbedarf (10)	
DO	City / Zentrum für oberzentrale Versorgung (1)	B-Zentrum / Mittelzentrale Versorgung mit hoher Angebotsqualität und Kaufkraftzuflüssen bei innerstädtischen Kernsortimenten (3)	B-Zentrum / Mittelzentrale Versorgung mit hohem Entwicklungspotential – Vorrangige Zentrenstärkung (2)	B-Zentrum / Mittelzentrale Versorgung mit mäßigem Entwicklungspotential – Vorrangige Zentrumsicherung (4)		C-Zentrum / Nahversorgungszentrum mit hoher Angebotsqualität – Zuflüsse aus dem Standortumfeld (5)	C-Zentrum / Nahversorgungszentrum mit Deckung Grundversorgung – Kaufkraftabflüsse (12)
EF	Zentrenstufe 1 (1)	Zentrenstufe 2 / Stadtteilzentrum mit 30.000-50.000 EW im EZB (3)		Zentrenstufe 3 / Stadtteilzentrum mit 6.000-15.000 EW im EZB (11)		Zentrenstufe 4 / Stadtteile, dörtl. Stadtteile und Siedlungen 250-4.000 EW (4)	
F 83	A-Zentrum / City (1)	B-Zentrum mit 70.000-200.000 EW im EZB (k.A.)		C-Zentrum mit 15.000-30.000 EW im EZB (k.A.)		D-Zentrum mit 5.000-10.000 EW im EZB (k.A.)	
FR	A-Zentrum / Oberzentraler Versorgungsbereich (1)	B-Zentrum / Stadtteilzentrum mit über den Stadtteil hinausgehenden Versorgungsfunktionen (6)	C-Zentrum / Stadtteilzentrum mit einem guten Angebot im kurz- und mittelfristigen Bedarfsbereich (8)		D-Zentrum / Angebotsschwerpunkt Güter des kurzfristigen Bedarfs (7)	E-Zentrum / Ortsteile mit fast ausschließlichem Angebot des kurzfristigen Bedarfs (8)	
HH	A-1 Zentrum / City (1)	B-1-Zentren / Bezirkszentren (7); B-2-Zentren / Bezirksentlastungszentren (8; darunter 6 EKZ)		C-Zentren / Stadtteilzentren (12)		D-Zentren / Lokale Zentren (k.A.).	
KA	A-Zentrum / City (1)	B-Zentrum (2)		C-Zentrum (2)		D-Zentrum / Zentrale Stufe D / Zentrale Stufe D in isolierter Außenstadtbereichslage (14)	Versorgungsgruppe (k.A.)
K	Hauptzentrum / City (1)	Bezirks(teil-)zentrum mit Stadtbezirk (12)		Mittelbereichszentrum mit Mittelbereich (12)		Nahbereichszentrum mit Nahbereich (57)	
L 2005	A-Zentrum / City (1)	B-Zentrum / Stadtteilzentrum (2)	C-Zentrum / ebenfalls Stadtteilzentrum (9; davon 4 im Zielhorizont)			D-Zentrum / Nahversorgungszentrum (34)	Kleinteiliges Versorgungszentrum (5); straßenbegleitende Einkaufslage (8)
LU	City (1)			Stadtteilzentrum (10)		Neben- und Ladenzentrum (6)	
MD	Stadtzentrum (1)	Sondergebiet, teilintegriert / EKZ (2)	Stadtteilzentrum (3)		Subzentrum (4)	Nahversorgungsbereiche (22)	

- wird auf der folgenden Seite fortgesetzt -

	Hochzentral		Mittelzentral			Unter- / Dezentral	
MA	Bereich oberzentrale Versorgungsfunktion / City (1)	Entlastungszentren mit Kaufkraftzuflüssen (2)				Zentren, Haupteinkaufsbereiche mit Nahversorgungsfunktion (15)	
MH (NE S)	Stadtzentren / A-Zentren: A-1: City (1); A-2: Rhein-Ruhr-Zentrum (1);	B-Zentrum / Fachmarktgebiet (3 bzw. 4) ¹⁾		C-Zentrum / Teilraumzentrum (4 bzw. 5; s. links)		D-Zentrum / Nahversorgungszentrum (8)	
MS	Stadtzentrum / Hauptgeschäftsbereich (1)	Innerstädtische Bereichszentren (zur prioritären Ansiedlung von Fachmärkten mit zentrenrelevanten Sortimenten) (2)	Stadtbezirkzentren (6) ²⁾			Stadtteilzentren / Grundversorgungszentren (22) ³⁾	
HRO	Stadtzentrum / Innenstadt (1) Sonderzentrum Warnemünde (1)	Teilraumzentrum Nordwest (1; Lütten Klein)		Stadt- / Ortsteilzentrum (9)		Städtisches Nebenzentrum (7)	Städtisches Nebenzentrum mit Teilfunktionen (1)
Wit.	A-Zentrum / Innenstadt (1)			B-Zentrum (6)		C-Zentrum (6)	
Wü	Stadtzentrum einschl. Erweiterung „City-Nord“ (1)			Stadtteilzentrum (4) ⁴⁾		Nahversorgungszentren (5) ⁵⁾	Ladengruppe (5) ⁶⁾
Stufung und Anzahl der festgelegten Zentren in kommunalen Zentrenkonzepten der ersten Generation mit Entstehungsjahren zwischen 1972 und 1979 (vgl. Koch, 1982:99)⁷⁾							
	Hochzentral		Mittelzentral			Unter- / Dezentral	
DU	A-Zentrum (1)		B-Zentrum (3); 50-100 TEW		C-Zentrum (8); 15-30 TEW	D-Zentrum (47); 3-8 TEW	E-Zentrum (13); 1.000 EW
W	Oberzentrum (1)		Mittelzentr. (2); 40-117 TEW			Nahversorggsz.(6), 19-26 TEW	
Cas.	Stadtzentrum (1)					Nebenzentren (2), 12-18 TEW	
GE	Stadtzentrum (2)		Stadtteilzentrum (5); k.A.			Stadtteilnebenzentrum; k.A.	
M	Stadtzentrum (1)		Stadtteilz. (13); 60-150 TEW			Quartiersz. (k.A.); 5-20 TEW	Nahbereichsz. (k.A.); 3-5 TEW
SB	Hauptzentrum (1)			Nebenzentrum (3); >25 TEW		Nahberz..(k.A.); 6-10 TEW	
DO	Hauptzentrum (1)		Stadtbezirkz. (9); 40-60 TEW			Nachbarschz.. (7); 5-15 TEW	
PF	Regionalzentrum (1)		Stadtteilz. (-); 50-80 TEW			Stadtviertelz. (2); 15-50 TEW	Ladengruppe (7); k.A.
D	Hauptzentrum (1)	Distriktzentr. (2); 65-80 TEW	Stadtbereichsz.(8); 25-30 TEW			Nahbereichszentrum (11); k.A.	
E	Oberzentrum (1)		Mittelz. (6); 60-120 TEW			Unterz. (12); 20-60 TEW	
A	Stadtzentrum (1)	Distriktzentr. (-); 70-80 TEW	Stadtteilz. (5); 20-50 TEW			Nahversorggsz.(15); 5-15 TEW	Streulage (k.A.); < 5.000 EW
DST	A-Zentrum	B-Zentrum; 70-80 TEW	C-Zentrum; 20-50 TEW			D-Zentrum; 5-15 TEW	

Quelle: Eigene Erhebung. Anmerkungen: 1) Der der Standort Dümten wird gleichermaßen als Fachmarktgebiet wie auch als Teilraumzentrum angegeben; 2) Zusammen mit den innerstädtischen Bereichszentren sind darunter 4 in Neuplanung, 3 in Erweiterung und 1 Bestand; 3) Darunter 3 in Planung und 19 Bestand; 4) Alle vier sind als solche Stadtteilzentren angegeben, die mit städtebaulichen Maßnahmen weiterentwickelt werden sollen; einem wird zusätzlich eine „mögliche Erweiterung“ zugesprochen; 5) Eines soll mit städtebaulichen Maßnahmen aufgewertet werden; 6) Bei zweien davon ist eine „mögliche Erweiterung“ angezeigt. 7) Koch hat 1982 die Zentrenkonzepte von Duisburg (1972; 592.000 EW am 31.12.1975; auf dieses Datum beziehen sich auch die Angaben für die weiteren Städte), Wuppertal (1973; 405.000 EW), Castrop-Rauxel (1974; 82.000 EW), Gelsenkirchen (1974; 323.000 EW), München (1975; 1.315.000 EW), Saarbrücken (1975; 205.000 EW), Dortmund (1976; 631.000 EW), Pforzheim (1976; 109.000 EW), Düsseldorf (1977; 664.000 EW), Essen (1978; 678.000 EW) und Augsburg (1979; 250.000 EW) sowie die Empfehlung des Deutschen Städtetags 1976 zur Größenordnung und Ausstattung von Zentren untersucht.

Wenn man die dargestellten Zentrenmodelle daher auf einen gemeinsamen - kleinsten - Nenner zurückführen möchte, so kann man sich der Synthese anschließen, die von Brake/Karsten/Schünemann (vgl. 1998:17) im Ergebnis ihrer Untersuchung vorgeschlagen wurde und hier in Tabelle 7-42 wiedergegeben ist. Danach kann in generalisierender Charakterisierung für die Planungspraxis, die in Großstädten geübt wird, mehrheitlich eine programmatische Zentrentypologie festgestellt werden, die in klassischer zentralörtlicher Vorstellung über die Reichweite des Angebots auf eine vierstufige Zentrenhierarchie abstellt und daneben auch Agglomerationen des großflächigen Einzelhandels berücksichtigt.

Tabelle 7-42: Zentrentypologie innerstädtischer Zentren - Charakteristika

Innenstadt als Hauptgeschäftszentrum	<ul style="list-style-type: none"> • Haupteinkaufszentrum der Region, oberzentrale Versorgung mit Gütern des gehobenen und speziellen Bedarfs, in erster Linie mit mittel- und mit langfristigen Bedarfsgütern; • Vielfältige Einrichtungen der öffentlichen und privaten Verwaltung, der Kultur und Freizeitgestaltung;
Stadtbezirks- bzw. Ortsteilzentren	<ul style="list-style-type: none"> • Ergänzung der Versorgungsfunktion der Innenstadt, Versorgung mit Waren des gehobenen und speziellen Bedarfs für benachbarte Stadtteile und Umlandgemeinden; • Sitz der ortsteilbezogenen Verwaltung, von publikumsorientierten Dienstleistungen und ortsteil- bzw. regional bedeutsamen Kultur- und Freizeiteinrichtungen;
Stadtteilzentren	<ul style="list-style-type: none"> • Versorgungsfunktion für den Stadtteil mit Gütern des kurz- und mittelfristigen Bedarfs und Teilsortimenten des mittel- bis langfristigen Bedarfs; • Stadtteilbezogene soziale, kommunikative und kulturelle Einrichtungen;
Nahversorgungszentren	<ul style="list-style-type: none"> • Grundversorgung der Wohnbevölkerung mit Waren des täglichen Bedarfs;
Agglomerationen des großflächigen Einzelhandels	<ul style="list-style-type: none"> • Einkaufszentren mit zentralen Versorgungsfunktionen für den Stadtteil, angrenzende Stadtteile und Umlandgemeinden; einschließlich Sortimente des gehobenen und speziellen Bedarfs;

Quelle: Veränderte und ergänzte Darstellung nach Brake/Karsten/Schünemann, 1998:20.

Allerdings erfährt dieses Grundmuster im Einzelfall konkreter örtlicher Planungspraxis zahlreiche Variationen, und teilweise bedient man sich auch gänzlich davon abweichender Lösungen. Für alle aber ist die Verpflichtung auf die Grundidee erkennbar, durch einen hierarchischen Aufbau des Zentrumsystems und durch Aufgabenteilung der Angebote und Einrichtungen, die in den intrastädtischen zentralen Orten unterzubringen sind, eine effiziente Bedienung in der Fläche zu erreichen (ungeachtet der Tatsache, daß von den Untersuchungsstädten wegen der methodischen Defizite darüber keine Gewissheit erzielt werden kann). So soll etwa im Bremer Beispiel, aufbauend auf die traditionell polyzentrisch angelegte Stadstruktur „ein räumliches Ordnungskonzept mit hierarchisch abgestuften Zentren und zugehörigen Versorgungsbereichen entwickelt“ werden: „Dieses der Raumordnung und Landesplanung entlehnte zentralörtliche Gliederungssystem geht davon aus, daß eine bestmögliche Versorgung mit Waren und Dienstleistungen für alle Bevölkerungsgruppen dann gewährleistet ist, wenn die öffentlichen und privaten Einrichtungen an zentralen Standorten des Versorgungsbereichs angeordnet und nach der Häufigkeit und Art ihrer Inanspruchnahme hierarchisch gegliedert werden“ (Bremen, SEK-Beschluß, S. 70). Auch in Münster geht die Planungsverwaltung von einem „System der kooperierenden Zentren“ dergestalt aus, daß die „Funktion der Zentren als Orte der Versorgung, der Kommunikation und der Identifikation und als Entwicklungsschwerpunkte (...) in einem hierarchischen Zentrenkonzept“ gegliedert ist (Münster, PP, 2000:53).

Offensichtlich verspricht das multizentrisch-hierarchische Raumorganisationsmodell aus Sicht der Planung unter Versorgungs-, Gliederungs- und Anpassungsaspekten sowie auch

hinsichtlich seiner Übertragbarkeit auf vorhandene Stadtstrukturen (vgl. Koch, 1982:56) im Vergleich zu anderen denkbaren Raumorganisationsmodellen immer noch den besten Erfolg bzw. die größte Zieladäquanz. Ein ernsthaftes Hinterfragen dieses Versprechens durch die Untersuchungsstädte konnte allerdings an keiner Stelle nachgewiesen werden.

Die heute in der Planungspraxis festzustellende Situation unterscheidet sich im Hinblick auf die Uneinheitlichkeit des Begriffsapparates nicht wesentlich von derjenigen, wie sie die intraurbane zentralörtliche Forschung vor ca. 25 Jahren (und deren Adaption durch die kommunale Planungspraxis; vgl. Tabelle 7-41 bzw. Koch 1982:99) kennzeichnete. Während sich allerdings die Forschung schon damals um Systematisierung, Theoriebildung und Methodenanwendung bemüht hat, scheint dies für die Planungspraxis nach den Erkenntnissen der vorliegenden Untersuchung noch weitgehend auszustehen (obwohl der Deutsche Städtetag dazu schon 1976 eine Empfehlung ausgesprochen hat). Insofern ist aus heutiger Sicht kritisch zu hinterfragen, inwieweit der Transfer wissenschaftlicher Erkenntnis der (intraurbanen) Zentralitätsforschung in die Anwendungspraxis tatsächlich gelungen ist¹². Damals stellte Heinritz (vgl. 1979:41; vgl. auch den Überblick zum Stand der Forschung bei Koch, 1982:89-97) in einer Metastudie von 16 zwischen den Jahren 1959 und 1976 durchgeführten Untersuchungen (unterschiedlicher methodischer Vorgehensweisen) über die innerörtliche Zentrenbildung sowie die Prinzipien räumlicher Verortung zentraler Einrichtungen eine ähnliche Beliebigkeit der Terminologie und Hierarchisierung fest, wie sie von Koch (vgl. 1982:99) für kommunale Zentrenkonzepte der ersten Generation aufgezeigt und auch im Rahmen der vorliegenden Arbeit noch vorgefunden wurde. In einer Synopse der innerstädtischen Hierarchiesysteme, die von den betreffenden Untersuchungen vorgeschlagen worden waren, arbeitete Heinritz diese Vielfalt heraus: Für das „System intraurbaner Zentralorte (...) weichen die Vorstellungen hinsichtlich der Zahl von auffindbaren hierarchischen Stufen voneinander ab (...), doch überwiegen ebenfalls drei-, vier- oder siebenstufige Modelle, wobei terminologisch freilich kaum Übereinstimmungen bestehen“ (Heinritz, 1979:41)¹³.

Auch Koch (1982:98) beklagt - dies allerdings im Hinblick auf die Planungspraxis - „eine recht uneinheitliche Terminologie“ in den von ihm untersuchten kommunalen Zentrenkonzepten der ersten Generation. Ihm mißfällt zudem deren „kaum überschaubare Differenzierung“, deren Ursprung er auf den Mangel des Verzichts der Anwendung „direkt vergleichbarer Methoden“ bei ihrer Konstruktion zurückführt. So wird offensichtlich „den einzelnen Zentrenstufen in Abhängigkeit von der Stadtgröße ein unterschiedliches Gewicht beigemessen“ (Koch, 1982:98) und es läßt sich in der Abstraktion vom Einzelfall nur schwer eine gemeinsame Grundlegung erkennen. So dürfe die synoptische Darstellung der Zentrenmodelle seiner Beispielstädte auch „nicht als beobachtbare durchgehende ‚allgemeine hierarchische Ordnung‘ interpretiert werden“ (Koch, 1982:98). Gleichwohl sei „aber doch eine Gruppierung der einzelnen Zentren um bestimmte Einwohnerzahlen (als Tragfähigkeits-

¹² Ein gesunder Skeptizismus erscheint eingedenk der Erkenntnisse von Hoberg (1978) angebracht, der in einer empirischen Untersuchung für bestimmte, von der wissenschaftlichen Raumplanung und von anderen Disziplinen bereitgestellte Methoden zur Standortbestimmung für Versorgungseinrichtungen nachweisen konnte, daß diese trotz hinreichender Zeitspanne für eine breite Diffusion nur in äußerst beschränktem Maße Eingang in die kommunale Planungsverwaltung gefunden haben.

¹³ Lediglich für die „Ladengruppe“ und die „City“ scheint ein einheitliches Begriffsverständnis etabliert zu sein, während für die zwischen diesen niedrigst- und höchstrangigen Polen liegenden Zentren solche „Termini wie Nachbarschaftszentrum, Quartierszentrum, Stadtteilzentrum, Nebenzentrum, Subzentrum und Sekundärzentrum“ Verwendung finden, welche „aber keineswegs allgemein verbindlich bestimmt, sondern (...) inhaltlich erst von den Autoren jeweils individuell festgelegt“ (Heinritz, 1979:41) werden.

schwellen) erkennbar. Dabei ist allerdings der Beliebigkeit der Zuordnung relativ viel Raum gegeben“ (Koch, 1982:98; vgl. Tabelle 7-41).

Das weit verbreitete Theorie-, Begriffs- und Methodendefizit in der kommunalen Planungspraxis im Bereich der Konstruktion intraurbaner Raumstrukturmodelle darf jedoch nicht mit der Unzulänglichkeit gerechtfertigt werden, welche die dahingehende wissenschaftliche Theoriebildung bisher unbestreitbar aufweist. Wenn, wie Heinritz (1979:44) feststellt, von vornherein für die damaligen auf Theoriebildung angelegten Forschungen „weder erwartet, noch als Verifikationskriterium angesehen werden kann, daß die in empirischen Untersuchungen ermittelten hierarchischen Systeme zentraler Orte in allen Merkmalen, wie Stufenzahl, Distanzrelationen, Progression der Funktionen usw., dem Modell Christallers entsprechen würden“, weil „die der Theorie zugrunde liegenden Annahmen eben als Vereinfachung eingeführt wurden und offenkundig so in der Realität nicht gegeben sind“ (Heinritz, 1979:44), so bedeutet dies jedoch keineswegs, daß die Stadtplanungspraxis in das andere Extrem verfallen und ohne jegliche Theoriebindung hierarchische zentralörtliche Systeme im normativen Entwurf ad hoc aufbauen sollte. Auch wenn die bisherige Theoriebildung Defizite aufweist, so ist das Wirken des ökonomischen Markt- und Versorgungsprinzips (Determinati-on der Anzahl und Lage zentralörtlicher Einrichtungen als Ergebnis des Zusammenspiels ihrer unteren und oberen Reichweite) unbestreitbar als eine der bedeutsamsten raumstrukturierenden Kräfte anzusehen (vgl. Koch, 1982:72, 96). Damit soll nicht verkannt werden, daß es auch weitere Wirkkräfte gibt, welche die empirische Raumstruktur bestimmen und der Herausbildung eines Zentralsystems im Ideal der reinen Lehre entgegenstehen. Solche die Theorie verwässernden Imponderabilitäten ergeben sich etwa aus der Persistenz historischer Strukturen oder aus nicht-rationalem menschlichen Verhalten von Akteuren. Koch (1982) diskutiert dies für das Beispiel Augsburg im Detail. In der zentralörtlichen Forschung besteht jedoch kein Zweifel, daß die ökonomisch begründeten Raumorganisationsprinzipien unter allen Determinanten empirisch faßbarer Raumstrukturbildung das entscheidende Gewicht haben.

Die Entstehung der Nebenzentren und die tragenden Kräfte ihrer Entwicklung - auch und gerade in der lokalen, individuellen Situation - müssen von der kommunalen Planungspraxis verstanden werden, um „Zentren“ als Instrument zur Strukturierung des gemeindlichen Siedlungsraums nutzbar machen zu können (vgl. Koch, 1982:90). Insofern erscheint bei der Erarbeitung von lokalen Zentralsystemen die fast beliebige Verordnung und Verortung von Zentren im Sinne eines planerischen Imperativs zur Einlösung bestimmter normativer Zielsetzungen ohne die Berücksichtigung analytischer Erkenntnisse als wenig fruchtbares Vorgehen. Immerhin erfordert ein „Zentrum“ im wohlverstandenen städtebaulichen Sinne nicht nur die Verdichtung einer einzelnen, bestimmten Funktion bzw. Nutzung an einer Raumstelle, sondern ein ganzes Bündel sich überlagernder Angebote.

Inwieweit und für welche als „zentral“ apostrophierten Einrichtungen sich zwischenzeitlich das ökonomische Markt- und Versorgungsprinzip verändert haben mag, kann an dieser Stelle nicht vertieft werden. Gleichwohl ist der Verdacht zu äußern, daß zumindest für den Einzelhandelsbereich, genauer gesagt für bestimmte Betriebstypen des Einzelhandels, eine Revision bisheriger Lokalisationstheorien (hin zu einer stärkeren Berücksichtigung des Marketinggedankens und der Erkenntnisse über die strategische Unternehmensführung von Handelsbetrieben bzw. von filialisierenden Mehrbetriebstypen- Handelskonzernen) notwendig erscheint. Was die Nahversorgung angeht, so vollzieht sich offensichtlich auf der Anbieterseite ein Strukturwandel der Betriebe mit dem Ergebnis, daß die im Saldo der Ab- und Ansiedlungen

verbleibenden Angebote eine deutlich heraufgesetzte untere Reichweite aufweisen und dabei die Distanzen überschreiten, die von der räumlichen Planung als zumutbare Einkaufswege zur fußläufigen Deckung des täglichen Bedarfs angesehen werden. Mit der Selektion der Angebotsstandorte geht ein entsprechender Standortstrukturwandel einher, die Nahversorgung rekonfiguriert sich gleichsam in einem Netz nunmehr größerer Maschen, welches aber nicht mehr mit dem planerischen Anspruch in Einklang steht.

Davon unbenommen, muß die planerische intraurbane Zentrenausweisung jedenfalls insoweit eine Rationalität im Hinblick auf die postulierten Zielsetzungen (insbesondere des Schutzes und der Förderung der integrierten Zentren) aufweisen, als daß sie für jene Einrichtungen, deren Fortbestand, Neuansiedlung oder Verhinderung im betreffenden Zentrum zur Einlösung der Zielsetzungen notwendig erscheint, die Prinzipien ihrer Lokalisation kennt und beachtet. Den - wenngleich unvollkommenen - Stand der dahingehenden wissenschaftlich Theoriebildung rundheraus zu negieren, erscheint für das Anliegen jedenfalls nicht förderlich, denn nicht zuletzt hieße dies, zu verkennen, daß das „zentralörtliche Prinzip geradezu als ein ‚Universalprinzip‘ bei der Standortbildung tertiärer Wirtschaftsfunktionen“ anzusehen ist, das „nicht einfach durchbrochen werden“ kann (Koch, 1982:97, mit Bezugnahme auf Carol, 1968). Vielmehr ist es als geradezu unabdingbar anzusehen, daß die Planungspraxis in ihren Raumstrukturentwürfen die spezifischen lokalisations-theoretischen Erkenntnisse, d.h. die aktuellen Wirkbedingungen des betreffenden Markt- und Versorgungsprinzips zumindest für ausgewählte privatwirtschaftliche Einrichtungen bzw. Einzelhandelsbetriebstypen antizipiert und inkorporiert, wenn ein Umsetzungserfolg des gewünschten Zentrumsystems auch ohne erhebliche öffentliche Investitionen und Subventionen erreicht werden soll.

7.6.7 Einrichtung von „Entwicklungsbereichen“

Die meisten Einzelhandelszentrenkonzepte werden von den Kommunen mit dem Anspruch aufgestellt, eine zentrenorientierte örtliche Einzelhandels- und Siedlungsentwicklung herbeiführen zu wollen. Insofern erscheint es von Interesse, inwieweit die untersuchten Planungsansätze bei einer ggf. vorgenommenen Festlegung von „Entwicklungsbereichen“ o.ä. benannten speziellen Ansiedlungsräumen für den (großflächigen) Einzelhandel innere Stringenz bewahren. In wie weit steht die konkrete Festlegung solcher Entwicklungsbereiche mit der eigenen Forderung nach einer städtebaulichen Standortintegration künftiger Einzelhandelsansiedlungen im Einklang? Darüber hinaus soll auch erkundet werden, mit welcher Vorgehensweise die Untersuchungsstädte diese Bereiche bestimmen.

In nur etwa der Hälfte der Fallbeispiele wurden hierzu Aussagen gefunden, welche über den Allgemeinplatz hinausgingen, daß die künftigen Einzelhandelsentwicklung generell auf die Zentren bzw. auf städtebaulich integrierte Standortbereiche orientiert ist. In 11 der untersuchten Zentrenkonzepte werden ausdrücklich Entwicklungsbereiche bzw. Entwicklungsbereichstypen für den Einzelhandel deklamiert (vgl. Tabelle 7-43). Die räumliche Orientierung ist dabei allerdings unterschiedlich. In Dortmund, Magdeburg und Würzburg ist jeweils die Innenstadt als Entwicklungsbereich für den Einzelhandel vorgesehen, was generell als unproblematisch anzusehen ist. In Dortmund sollen zusätzlich aber auch „nicht-integrierte Lagen für den großflächigen Einzelhandel“ (soweit sie die bisherigen drei entsprechenden Sondergebietsstandorte betreffen) als Entwicklungsbereiche zur Verfügung stehen. Auf städtebaulich nicht-integrierte Standortlagen zielen auch Gebietsfestlegungen in Braunschweig und Freiburg ab (unter der Bedingung, daß nur Betriebe mit nicht-zentrenrelevanten

Sortimenten zur Ansiedlung kommen). In Augsburg und Münster können Entwicklungsbereiche „innerhalb und außerhalb aller Zentrenkategorien“ verortet werden. Demgegenüber ist das in Leipzig ausschließlich in „städtebaulich integrierten Lagen“ und in Köln, Rostock sowie in Witten „in den Zentren“ möglich.

Tabelle 7-43: Entwicklungsbereiche

	Aug	Brau	Do	Fbg	Köln	Lpzig	Mag	Mün	Rost	Wit	Wür
Werden Entwicklungszentren deklariert?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
a) Innenstadt	c)	b)	a)	a)	e)	d)	a)	c)	e)	e)	a)
b) großflächig-nichtintegriert			b)	d)							
c) in und außerhalb aller Zentrenkategorien											
d) integriert											
e) in Zentren											

Quelle: Eigene Erhebung.

Zwischen den hier in Frage stehenden Entwicklungsbereichen und den Agglomerationen des großflächigen Einzelhandels, die in manchen Zentrenmodellen neben den eigentlichen Zentren als „Bereiche besonderer Natur“ begriffen werden (vgl. Tabelle 7-40), besteht keine vollständige Deckungsgleichheit, denn mit letzteren ist nicht zwangsläufig eine Entwicklungsabsicht verbunden, sondern es wird teilweise nur ein Bestandsschutz für eine vorgefundene Situation festgeschrieben.

Fallbeispiel Braunschweig:

Im Fallbeispiel Braunschweig besteht allerdings Deckungsgleichheit zwischen beidem: Das dortige Zentrenmodell sieht Entwicklungsbereiche für den großflächigen Einzelhandel vor, wobei an den bereits bestehenden Einzelhandelsagglomerationen angeknüpft werden soll. Im lokalen Einzelhandelsangebot wurde in der Konkurrenz zu den benachbarten Städten ein Besatzdefizit großflächiger Betriebe festgestellt, welches nun in fünf städtebaulich nicht-integrierten „Entwicklungsschwerpunkten“ behoben werden soll. Gleichwohl ist nicht angestrebt, hieraus „Zentren“ entstehen zu lassen. Konsequenterweise wird daher nur die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten zugelassen. Entsprechende Festsetzungen in den Bebauungsplänen tragen dafür künftig Sorge.

Die Begründung und Bestimmung der Entwicklungsbereiche erfolgte in Braunschweig folgendermaßen: Die Analyse vorhandener und die Bestimmung geeigneter „künftiger Standorte zur Entwicklung des großflächigen Einzelhandels“ fußt auf einer empirischen Erhebung von Bestand und räumlicher Verteilung des großflächigen Einzelhandels in Braunschweig. Zunächst wurde unter „den außerhalb der Innenstadt ansässigen großflächigen Einzelhandelseinrichtungen (...) eine Vorauswahl getroffen. Danach wurden jene Objekte und Standorte in der Untersuchung nicht weiter verfolgt, bei denen eine weitere Ausdehnung aufgrund der

- konkreten Grundstückssituation (keine Flächenreserve, schutzbedürftige Nutzung in der Umgebung usw.),
- Erschließungsengpässe (fehlende Parkmöglichkeit, den allgemeinen Verkehrsfluß beeinträchtigender Anschluß an das öffentliche Straßennetz usw.),
- oder andere städtebauliche Restriktionen

insgesamt nicht möglich bzw. planerisch nicht sinnvoll ist“ (Braunschweig, ZKE, S. 13). Gleichzeitig galt die städtebaulich begründete Zielvorgabe, „zukünftig großflächige Einzelhandelseinrichtungen in erster Linie dort anzusiedeln, wo sich derartige Einrichtungen bereits niedergelassen haben und der Standort räumlich und funktional verträglich ist. Diese Gesichtspunkte hatten daher bei der Bewertung der verbleibenden und möglichen neuen

Standorte (...) besonderes Gewicht“ (Braunschweig, ZKE, S. 13). Darüber hinaus waren folgende Faktoren „in der Standortbewertung ebenfalls von Belang: Vorhandene, bereits erschlossene Flächenreserven, städtebauliche Verträglichkeit, verkehrsgünstige Lage, Größe und Erschließbarkeit des künftigen Erweiterungsgeländes, möglichst geringe öffentliche Vorleistungen, Verfügbarkeit der Erweiterungsflächen und Umfang der notwendigen planungsrechtlichen Maßnahmen“ (Braunschweig, ZKE, S. 13). Über die jeweils vorgenommenen Operationalisierungen der Bewertungskriterien sowie ggf. gesetzte Soll- und Grenzwerte konnten keine Erkenntnisse gewonnen werden. Insgesamt wurden in Braunschweig 11 Standorte näher betrachtet. Aus diesen kristallisierten sich dann fünf Standorte heraus, „die sich für den Ausbau zu Entwicklungsschwerpunkten für den großflächigen Einzelhandel eignen. In zwei der fünf Fälle besteht die Entwicklung in erster Linie nur aus einer Neuordnung der bereits vorhandenen Einzelhandelsnutzungen“ (Braunschweig, ZKE, S. 17 bzw. Karte 2 dort in der Anlage).

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach dem Umgang mit vorhandenem Einzelhandelsbestand an städtebaulich nicht-integrierten Standorten, der außerhalb der künftigen Entwicklungsschwerpunkte situiert ist, die durch die Planung festgelegt werden. Nach der Handhabung in Braunschweig ist an solchen „externen“ Einzelhandelsstandorten (...) innerhalb der zur Zeit bestehenden Substanz eine Entwicklung (z.B. Nutzungsänderung, marginale Erweiterung, Umstrukturierung oder Sortimentsumstellung) zulässig, sofern

- ausschließlich zentrenverträgliche Warensortimente angeboten werden,
- die großflächige Einzelhandelseinrichtung regional unbedeutsam ist,
- kein Agglomerationsansatz gegeben ist oder gefördert wird und
- die in den umliegenden örtlichen Versorgungszentren bestehende wohnungsnahe Grundversorgung oder deren Verbesserung nicht gefährdet bzw. die Funktionsfähigkeit dieser Zentren nicht beeinträchtigt wird“ (Braunschweig, ZKE, S. 22).

Auch hier erfährt man über die gewählte Operationalisierung und die gesetzten Grenzwerte allerdings nichts. Grundsätzlich ist es jedoch ohne weiteres möglich, durch rechtsförmliche Maßnahmen (z.B. Überplanung zu einem sog. „Bestands-Sondergebiet“) den Bestand in der gegebenen Situation, ggf. zuzüglich eines geringen, genau festgelegten Entwicklungsspielraums (vor allem im Hinblick auf die gestatteten Sortimente und den Verkaufsflächenumfang), einzufrieren (vgl. Kapitel 6.8.5.7 und 6.8.7.5). Während der eigentumsrechtlich begründete einfache Bestandsschutz einer zukünftigen Entwicklung entschieden enge Grenzen setzt, kann eine objektbezogene Befreiungsregel nach § 1 Abs. 10 BauNVO oder die Überplanung zu einem „Bestands-Sondergebiet“ wegen der größeren Freiheitsgrade bei der Formulierung der Zulässigkeitsregelungen ggf. situationsangepasste Lösungen ermöglichen (vgl. Kapitel 6.8.5.7 und 6.8.7.5).

Fallbeispiel Leipzig:

In Leipzig erfolgte die Auswahl und Entwicklungspriorisierung der Wachstumszentren „zum einen aus funktionalen Gesichtspunkten (Erschließung durch den ÖPNV, Lage zu den Wohnquartieren, komplementäre Einrichtungen) und zum anderen unter dem Aspekt der Flächenverfügbarkeit“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 15), ohne daß allerdings auch hierzu die methodischen Hintergründe offengelegt worden wären. Es erfolgt lediglich die Begründung, daß sich die Bestimmung der Entwicklungsbereiche bzw. neu zu errichtender Zentren aus der „Differenz zwischen Zielen und Status Quo“ (Leipzig, STEP Zentren S. 12) ableitet, wobei sich der Status Quo aus der Bestandserhebung und die Ziele „aus den Anforderungen an eine

ausgewogene Zentrenstruktur, insbesondere an die räumlich günstig verteilte Versorgung mit materiellen und immateriellen Gütern und Dienstleistungen“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 12) ergeben. Diese angestrebte Versorgungssituation wird ihrerseits wiederum durch den Zentren-Ausstattungskatalog der Leipziger Planungsverwaltung konkretisiert, der für jede Zentrenstufe idealtypische Ausstattungsprofile festlegt (vgl. Tabelle 7-30). In Leipzig besteht jedenfalls eine Deckungsgleichheit zwischen den ausgewiesenen Zentren und den Entwicklungsbereichen für den Einzelhandel. Insofern werden in Leipzig auch keine Ansiedlungsräume ausgewiesen, die städtebaulich als nicht-integriert anzusehen wären.

Im Fallbeispiel Leipzig schien ferner die kategorische Aussage interessant, wie mit dem vorhandenen Bestand von großflächigen Einzelhandelsbetrieben, der sich standorträumlich nicht in das Zentrenmodell einfügt, umzugehen ist. Für solche „strukturprägende Solitärstandorte“ gilt dort:

- „Sie werden, da es sich um Standorte handelt, die Zentrenanforderungen nicht erfüllen, nicht als Zentren ausgewiesen.
- Sie werden nicht durch öffentliche Mittel gefördert.
- Eine Ausweitung der Verkaufsfläche sollte nicht erfolgen; schon bestehende Baurechte werden davon natürlich nicht beeinträchtigt“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 12-13).

Eine Anpassung des bestehenden Baurechts zur Fixierung des gegenwärtigen Entwicklungsstandes dieser in Leipzig so genannten „strukturprägenden Solitärstandorte“ erscheint allerdings unumgänglich, wenn diesen Absichten Erfolg beschieden sein soll.

Fallbeispiel Münster:

In Münster ergaben sich Umfang und räumliche Situierung neuer Entwicklungsbereiche für den Einzelhandel vor allem als Folge der großmaßstäblichen Stadterweiterungsvorhaben. Bei der Bestimmung neuer Wohnbauflächen im Stadtgebiet war wiederum die Nähe von Versorgungszentren und Schienenhaltepunkten wesentliches Kriterium (vgl. Münster, KG 1997:15) und gleichzeitig sollten auch die notwendigen neuen „Versorgungszentren in Stadtteilen (...) möglichst in räumlich-funktionaler Nähe zu den SPNV/ÖPNV-Knotenpunkten entstehen“ (Münster, EB FNP A 1999:106). Bei der Anlagerung der neuen Stadterweiterungsvorhaben an bestehende Siedlungsbereiche tritt dennoch das Problem auf, daß die dort vorhandenen Zentren teilweise nicht über ausreichende Entwicklungsmöglichkeiten verfügen. Dies wird in Münster zum Anlaß genommen, zum Teil ganz neue Zentren (faktisch handelt es sich teils um Agglomerationen des großflächigen Einzelhandels in nicht-integrierter Lage, die von keinen weiteren Funktionen ergänzt werden, im Selbstverständnis des Münsteraner Zentrenmodells aber dennoch als Zentren aufgefaßt werden, vgl. Kapitel 7.6.6) entstehen zu lassen. Einige von diesen sollen dann sogar über den eigenen Stadtteil hinausgehende Versorgungsfunktionen übernehmen. Insbesondere sollen sich dort auch Ansiedlungsmöglichkeiten für den großflächigen Einzelhandel befinden. Hier kommt als zweites Motiv der Zentrenneuerrichtung auch das gleichzeitige Bemühen der Münsteraner Planungsverwaltung zum Ausdruck, durch die Schaffung von Ansiedlungspotentialen in attraktiven Standortlagen für den großflächigen Einzelhandel generell eine nachholende Einzelhandelsentwicklung zu bewirken (vgl. Kapitel 7.5.7.8).

Letztendlich bietet Münster ein Beispiel, wie versucht wird, unter dem „Deckmantel“ einer (mit offensichtlichen Ausnahmen) zentrenorientierten Siedlungsstrukturplanung gleichzeitig erhebliche Ansiedlungsmöglichkeiten für großflächige Einzelhandelsbetriebe zu schaffen –

und dies in verkehrsgünstiger Standortlage unter Vernachlässigung des Anspruchs der städtebaulichen Integration (vgl. auch Kapitel 7.5.7.7). Daß dies zumindest bei den Planungen für den Stadtteil Roxel der Fall ist, läßt sich mit den eigenen Aussagen der Münsteraner Planungsverwaltung belegen:

- „Der Westen der Stadt hat in den kommenden Jahren die stärkste Siedlungsentwicklung zu erwarten. So wird für das westliche Stadtgebiet ein Stadtbereichszentrum in Gievenbeck entstehen. In Verbindung mit der Siedlungstätigkeit in ‚Gievenbeck-Südwest‘ bietet sich an der Roxeler Straße ein Standort für kommerzielle Versorgungsangebote mit großem Flächenbedarf an“ (Münster, PP 2000:55). Dabei ist ein „Stadtbereichszentrum“ eine Sonderform des „Stadtbezirkszentrums“:

Die „städtebaulich integrierten innerstädtischen Bereichszentren (...) stellen innerhalb der innerstädtischen Bebauung geeignete Standorte zur Entwicklung auch ‚grobkörniger‘ Funktionsmischung von höherwertigen Einrichtungen dar (großflächige Einzelhandelsanbieter mit innenstadtrelevanten Sortimenten in Verbindung mit größeren Dienstleistungs-, Freizeit- und Kultureinrichtungen). Aufgrund ihrer besonderen Versorgungsfunktion sind die Stadtbezirkszentren auch grundsätzlich geeignete Standorte für großflächige Einzelhandelsanbieter mit innenstadt- bzw. zentrenrelevanten Sortimenten (z.B. Verbrauchermarkt, Elektro-, Textil-, Sport-, Spielzeugfachmarkt). Diese Einrichtungen können dazu beitragen, das Zentrensystem und die Versorgungsstruktur zu stärken bzw. zu optimieren und aufgrund der städtebaulich integrierten Lagen die Idee einer ‚Stadt der kurzen Wege‘ umzusetzen“ (Münster EB FNP A 1999:51).

Im Münsteraner Planungsselbstverständnis geht ein „wesentlicher Impuls des Zentrenkonzeptes (...) von der neu geschaffenen Kategorie ‚Stadtbereichs/-bezirkszentren‘ aus. In diese Zentren können alle Angebote ausweichen, die wegen ihres hohen Flächenbedarfs nicht mehr in den Stadtteilzentren gehalten werden können, wie z.B. große Supermärkte und Discounter, Verbrauchermärkte oder SB-Warenhäuser. Andererseits sollen in den Stadtbereichszentren Flächen für große Fachmärkte entstehen, die keinen geeigneten Standort in der City finden“ (Münster, PP 2000:53).

- Vor diesem Hintergrund soll dann auch der „Stadtteil Gievenbeck (...) zu einem neuen Stadtbereichszentrum mit höherwertigen privaten und öffentlichen Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen für den Stadtbezirk West werden, der neben Gievenbeck auch noch die Stadtteile Roxel, Nienberge, Sentrup und Albachten umfasst“ (Münster, PP 2000:70). Tatsächlich richtet sich nun aber die räumliche Zuordnung der künftigen Anbieter und Einrichtungen keineswegs vorwiegend auf die bestehenden Zentren, um dieselben zu stärken, sondern vielmehr soll eine neue Agglomeration großflächiger Einzelhandelsbetriebe abseits davon entstehen:

„Nördlich der Roxeler Straße ist ein neues Versorgungszentrum für kommerzielle Einrichtungen mit mittelmittler Versorgungsfunktion für das nordwestliche Stadtgebiet geplant. Gemäß dem vom Rat der Stadt Münster 1998 beschlossenen Strukturkonzept für dieses neue Zentrum soll sich hier ein SB-Warenhaus mit Vollsortiment und maximal 5.000 qm Verkaufsfläche ansiedeln. Darüber hinaus sollen um einen neuen zentralen Platz innerhalb dieses Zentrums weitere Fachgeschäfte mit insgesamt ca. 3.500 qm Verkaufsfläche sowie Dienstleistungs- und Gastronomieangebote entstehen. (...) Zur Ergänzung des neuen Versorgungszentrums ist unmittelbar daran angrenzend ein Standort für einen Bau- oder Heimwerkermarkt oder ein Gartencenter geplant. Außerdem ist hier auch eine neue Tankstelle vorgesehen“ (Münster, PP 2000:70).

Die Errichtung einer solchen als „Versorgungszentrum“ verklausulierten großmaßstäblichen Einzelhandelsagglomeration, die monofunktional angelegt ist und deren räumliche Lage klar von den vorhandenen Zentren separiert ist, steht deutlich in Widerspruch zu der andernorts postulierten Zielsetzung einer Zentrenstärkung. Auch in Bezug auf die geplan-

ten Wohnsiedlungsvorhaben liegt dieses „Versorgungszentrum“ eher peripher. Dem Anliegen der Zentrenstärkung widerspricht es vor allem aber auch deshalb, weil mit dem geplanten SB-Warenhaus von 5.000 qm Verkaufsfläche offensichtlich in erheblichem Umfang zentrenrelevante Sortimente angesiedelt werden sollen. Daß dies nicht ohne negative Auswirkung auf den Einzelhandelsbesatz der umliegenden Zentren bleiben kann, ahnen die Planungsverantwortlichen in Münster dann auch selbst, denn sie wollen Schutzmaßnahmen treffen: Ob es zum Erhalt dieser Zentren aber ausreichen wird, daß es zum „Schutz der schon vorhandenen Grundversorgungszentren ‚Ortsmitte St. Michael‘ und ‚Heekweg‘ (...) keinen Lebensmitteldiscounter im gesamten Bereich des neuen Versorgungszentrums an der Roxeler Straße geben“ wird (Münster, PP 2000:70), muß angesichts der Ansiedlung eines SB-Warenhauses, die für den betreffenden Bereich als notwendig erachtet wird, stark bezweifelt werden. Neben den - offensichtlich insgeheim tolerierten - Kaufkraftentzugseffekten des SB-Warenhauses erscheinen die negativen Auswirkungen möglicher Lebensmittel-Discounter für die besagten Ortsmitten nicht mehr ausschlaggebend. Insofern erweist sich hier die in Münster verfolgte Einzelhandels- und Siedlungsstrukturplanung als inkonsistent.

- In dem Versuch, eine Agglomeration von großflächigen Einzelhandelsbetrieben in städtebaulich nicht-integrierter Standortlage, in ein „Zentrum“ umzudeuten, liegt eine gewisse Parallelität zum Fallbeispiel Ludwigshafen vor. Dort sieht man für die „sogenannten ‚nicht-zentrenrelevanten‘ Sortimente (...) auch die Notwendigkeit (...), Einzelhandelsvorhaben (...) außerhalb der Zentren in geeigneten Gewerbe- bzw. Sondergebieten in verkehrsgünstiger Lage anzusiedeln“ (Ludwigshafen, EH-Konzeption, S. 7) und will dies in ähnlicher Weise wie in Münster als „ein sogenanntes ‚Nebenzentrum‘ oder Fachmarktzentrum darstellen“ (Ludwigshafen, EH-Konzeption, S. 7).

Die konkrete räumliche Festlegung der Entwicklungsschwerpunkte für Zentrenfunktionen für die Außenstadtteile Münsters wurde dann auf Grundlage der oben bereits zitierten Studie von Havekost/Junker/Schäfer (1999) über die funktionale Stärkung und Attraktivitätssteigerung der Stadtteilzentren vorgenommen (vgl. Münster, EB FNP A 1999:164). Die planungspraktische Festlegung der weiteren räumlichen Entwicklungsschwerpunkte „City“, „Cityergänzungsbereiche“ und „innerstädtische Bereichszentren“ basiert auf vorhandenen Programmen und Konzeptionen, im einzelnen auf dem „Innenstadtprogramm 1987“, dem „Leitplan Stadterneuerung 1989“, dem „Altstadtrahmenplan 1993“, dem „Raumfunktionalen Konzept 1997“, sowie auf Vorhaben und Projekten zur Innenstadtentwicklung, die sich bereits im Bau oder im konkreten Planungsstadium befinden (vgl. Münster, EB FNP A 1999:165).

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß eine ganze Reihe - aber längst nicht alle - Untersuchungsstädte im Rahmen ihrer Einzelhandelszentrenkonzepte „Entwicklungsbereiche“ o.ä. für den (großflächigen) Einzelhandel festlegen. Nicht überall fallen dabei die Zentren und die Entwicklungsbereiche räumlich zusammen. Dort, wo Entwicklungsbereiche für den (großflächigen) Einzelhandel auch außerhalb von Zentren vorgesehen werden, sind wiederum die Ansiedlungsmöglichkeiten nicht in allen Fällen nur auf Betriebe mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten beschränkt. Wie am hier exemplarisch aufgeführten Fallbeispiel Münsters deutlich wurde, bestehen mitunter Inkonsistenzen in den Einzelhandelszentrenkonzepten im Hinblick auf die städtebaulich-räumliche Standortintegration der künftigen Einzelhandelsentwicklung, die eigentlich ausnahmslos gefordert wird. Im Fallbeispiel Münsters drängt sich sogar der Verdacht auf, daß dies wissentlich-willentlich geschieht, um einer quantitativ

nachholenden Einzelhandelsentwicklung, die von bestimmten großformatigen Einzelhandelsbetriebstypen getragen werden soll, den notwendigen Platz einzuräumen.

Weiterführende Erkenntnisse über die materiellen Argumente und angewendeten Methoden bei der Bestimmung und Auswahl der Standorte solcher Entwicklungsbereiche konnten nicht gewonnen werden.

7.6.8 Konkret-unmittelbare Maßnahmen vor Ort zur Entwicklung der Zentren im intendierten Sinne / „Zentrenpässe“

Die hier untersuchten Planungsansätze zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung nehmen im Plan- und Programmsystem der Gemeinden eine unterschiedliche Stellung ein bzw. sind im Kontext der Erarbeitung verschiedenartiger Pläne und Programme als deren Teilelement entstanden (vgl. Kapitel 7.2.5, Tabelle 7-3). Deshalb konnte von vornherein nicht erwartet werden, daß in allen Fallbeispielen eine gleichermaßen detailliert ausgearbeitete, unmittelbar-handlungspraktische Programmatik mit räumlich, sachlich, zeitlich sowie kompetenz- und kostenmäßig konkretisierten Maßnahmen vorzufinden sein würde. Es wurden in überhaupt nur 13 Untersuchungsstädten - mehr oder minder detailliert - auch auf operativer Ebene Aussagen über konkrete Umsetzungsschritte und Maßnahmen, die zur Erreichung der postulierten Ziele als notwendig erachtet werden, getroffen. Über diese Bausteine der praktischen Stärkung und Entwicklung der Zentren vor Ort, wie sie in der Erwartung der Kommunen als geeignet erscheinen, sollte nach Möglichkeit ein Eindruck gewonnen werden:

Zunächst ließ sich feststellen, daß die Vollständigkeit, mit der für die Gesamtheit der Zentren der jeweiligen Stadt Aussagen getroffen werden, unterschiedlich groß war: Während einige Fallbeispiele sich darauf beschränkten, nur Aussagen für einige (wenige) ausgewählte Zentren zu treffen, erfolgte dies in anderen Fällen für sämtliche im betreffenden Zentrenmodell ausgewiesenen Zentren. Zum zweiten unterschied sich der Grad der Maßnahmenkonkretion, der in den einzelnen Untersuchungsstädten erreicht wurde. Bei einigen erfolgte die Formulierung der Maßnahmen dezidiert, situationsspezifisch individualisiert und im Sinne direkter handlungspraktischer Anleitung auf unmittelbarer Problemebene. Bei anderen verharrte sie hingegen auf einer abstrahierenden, übergeordneten Ebene eher allgemein gehaltener und/oder nur mittelbar auf die Problemebene wirkender Maßnahmen (denen eigentlich Zwischenzielcharakter zueigen ist). Für diese bestand dann auch keine Programmatik, die bis auf die Ebene konkreter Projekte heruntergebrochen und durchgearbeitet war. Im einzelnen

- a) konnten Köln, Ludwigshafen und Würzburg als Beispiele erkannt werden, in denen für jedes einzelne Zentrum des Zentrenmodells innerhalb des untersuchten Einzelhandelsplanungsansatzes eine dezidierte - individuelle - Maßnahmendiskussion erfolgte. Allerdings wurde selbst in diesen Fällen kein Niveau erreicht, welches einen direkten Übergang in die Ausführungsphase erlauben würde. Die nach Zeit- und Kostenaufwand sowie in Bezug auf die Kompetenzzuweisung zu spezifizierende Ausführungsplanung steht auch hier noch aus. Einzelne ortskonkrete Revitalisierungsprogramme für die jeweiligen Zentren wurden auch in diesen Fällen nicht bis in die letzte Konsequenz vom jeweiligen Planungsansatz schon vorgedacht und ausgearbeitet.
- b) trafen auch die Beispiele von Dortmund, Kiel, Leipzig und Mülheim / Ruhr für jeweils alle ihre Zentren individualisierte Aussagen, diese waren jedoch im Aussagegehalt wesentlich allgemeiner gehalten, als in den zuvor genannten Städten. Sie trugen eher einen Zwischenzielcharakter, wobei diese Ziele an anderer Stelle, z.B. in Zentrenpässen oder in

individuellen teilträumlichen Rahmenplänen, noch einer Ausfüllung und Konkretisierung, d.h. einer Übersetzung in eine handlungspraktische Programmatik bedurften. In Dortmund wurde ein mehrgleisiges Vorgehen gewählt:

- In einem Ziel- und Maßnahmenkatalog für einzelne Stadtbezirke wird unter konkreter Benennung des Bezugsraums dargestellt, welche Entwicklungsmöglichkeiten nach planerisch-normativer Einschätzung wahrgenommen werden sollen, und es wird jeweils ein Handlungsrahmen für weiterführende Stadtteilmakingprozesse aufgespannt. Die Ausfüllung auf der direkten Handlungsebene bleibt aber nachgeordneten Planungen überlassen.
Darüber hinausgehend werden für die Stadtbezirks- und Ortsteilzentren nur allgemeine Leitlinien formuliert, denen die später zu detaillierenden Planungen zu gehorchen haben, wie etwa: „Nahversorgungsorientierte Einzelhandelseinrichtungen innerhalb der Wohngebiete sind am örtlichen Nachfragepotential des benachbarten stadträumlichen Umfelds zu orientieren. Überörtliche Angebotspotentiale sind nicht zulässig“ (vgl. Dortmund, Ratsvorlage Aug. 1999:15). Vielfach bleibt es bei Allgemeinplätzen. Die Spezifikation konkreter Projekte (z.B. „Realisierung eines SB-Warenhauses am Rande des Stadtbezirkszentrums zur Bindung örtlicher Kaufkraft“) bleibt eher die Ausnahme. Generell wird aber vorgesehen, für „ausgewählte Stadtbezirke bzw. Standorte Rahmenpläne bzw. Standortentwicklungskonzepte mit umsetzungsorientierten Maßnahmenprogrammen zur verfeinerten Darstellung der lokalen Entwicklungsmöglichkeiten des Einzelhandels im Stadtbezirk bzw. am Standort“ aufzustellen (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 1999:15).
 - Die Handlungsvorschläge, die in einem Ziel- und Maßnahmenkatalog zur Weiterentwicklung der drei bestehenden Sondergebiete unterbreitet werden, sind überwiegend ebenfalls nur zielmittelbar. Zwar wird die weitere Vorgehensweise vorstrukturiert, jedoch fehlt auch hier die Ausarbeitung eines detaillierten Handlungsprogrammes. So bleibt es bei der Absichtserklärung, in den Sondergebieten Verkehrsmaßnahmen, Maßnahmen zur Sortimentsprofilierung sowie Planungsrechtsänderungen durchführen und für diese Bereiche eigene Rahmenpläne aufstellen zu wollen, „in denen die branchenspezifischen und räumlichen Erweiterungsmöglichkeiten festgelegt und die städtebaulichen und verkehrlichen Maßnahmen konkretisiert werden“ (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 1999:18). Dazu ist vorgesehen, als einen Baustein eines eigenen „Masterplans Einzelhandel“ ein „Sondergebietskonzept“ zu erarbeiten. Einige Handlungsabsichten werden jedoch bereits konkretisiert, so z.B. die beabsichtigte „Bebauungsplanänderung LÜ 152 – planungsrechtliche Absicherung zusätzlicher Verkaufsflächen für nicht zentrenschädliche Sortimente in Teilen des heutigen Gewerbegebietes“ als rechtsförmliche Maßnahme (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 1999:19).
 - Ähnliches gilt auch für die Maßnahmen, die zur Umsetzung der Entwicklungsziele für die City angegeben werden. Diese erfahren ihre Konkretisierung erst in einem eigens aufgestellten „City-Konzept“. Auf der Ebene konkreter Projekte werden jedoch bereits einige Vorhaben zur Realisierung benannt (u.a. Multithemencenter Bahnhof, Erlebnis-kaufhaus „Hansa-Karree“, Erneuerung des Brückstraßenviertels, Komplettierung des U-Bahnbaus, „Boulevard Kampstraße“) (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 1999:12-13).
- c) wurden im Beispiel Freiburgs zwar detaillierte Handlungsvorschläge zur Zentrenentwicklung ausgearbeitet, dies allerdings nur für einige ausgewählte Zentren.
- d) war schließlich für Augsburg und Bremen festzustellen, daß in deren betreffenden Planungsansätzen ebenfalls nur einige ausgewählte Zentren mit Ausführungen zu Umset-

zungsschritten bedacht wurden, diese aber nur so allgemein gehalten waren, wie diejenigen der unter b) genannten Beispiele. So ist auch in diesen Beispielen eine inhaltliche Konkretisierung an anderer Stelle notwendig.

Darüber hinaus konnte als weitere Spielart eine formelhaft-typologische Behandlung der Zentren festgestellt werden: Für die Zentren einer bestimmten Stufenzugehörigkeit innerhalb der lokalen Zentrenhierarchie wurden im Planungsansatz allgemein-abstrakt gehaltene Umsetzungsschritte benannt, die für alle Zentren gleichermaßen als geeignet angesehen werden. Dies war in Bochum, Karlsruhe und Münster der Fall. In Münster erfährt dies allerdings - jedenfalls soweit es die „Außenstadtteile“ angeht - eine inhaltliche Ausfüllung durch eine eigene Untersuchung zur funktionalen Stärkung von Stadtteilzentren (vgl. Havekost/Junker/Schäfer 1999). Dort werden dezidierte räumliche und funktionale Entwicklungsleitlinien und Anspruchspositionen für die betreffenden Zentren formuliert, ohne jedoch bereits örtlich situationsspezifische Maßnahmenkataloge auszuarbeiten. Diese Aufgabe soll örtlichen Rahmenplänen, die gesondert aufgestellt werden, vorbehalten bleiben.

Materiell-inhaltlich reicht das Spektrum der unmittelbar-konkreten Maßnahmen, die in den untersuchten Einzelhandelszentrenkonzepten für die einzelnen Zentren vorgeschlagen werden (vgl. auch Kapitel 7.6.9), von baulichen Umgestaltungsvorschlägen konkret benannter Straßen und Plätze (z.B. Erhöhung der Aufenthaltsqualität, Überdachung) über die Attraktivitätssteigerung von Veranstaltungsprogrammen zur stärkeren Belebung der Zentren bis hin zur Gründung von City-Marketing-Gesellschaften, der Schaffung von Flächenpotentialen in den Zentren und an ihren Rändern oder zu Aktivitäten, die der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse dienen sollen (Bau von Abstellanlagen für den MIV, ÖPNV-Haltestellen). In den Fällen, in denen mit einem hohen Konkretionsgrad Maßnahmen erarbeitet wurden, waren diese in der Regel nicht eindimensional, sondern sie adressierten immer zugleich mehrere Struktur- und Funktionsbereiche, so daß ein Bemühen um eine ganzheitliche Sichtweise auf die Zentrenprobleme erkennbar war (vgl. auch Kapitel 7.6.9). Nicht nur sollen sich die Maßnahmen unterschiedlicher primärer Problemorientierung (z.B. Verbesserung Einzelhandelsbesatz, Intensivierung von Veranstaltungen, städtebauliche Aufwertung, Einführung Parkraummanagement) wechselseitig positiv befruchten und flankieren, sondern es wird auch darauf abgestellt, durch die Ansprache unterschiedlicher Akteurskreise und Verantwortlicher ein konzertiertes Vorgehen aller relevanten gesellschaftlichen Kräfte in den betreffenden Zentren zu erreichen. Um strukturbildende Aktivitäten für den Einzelhandel zum gewünschten Erfolg zu führen, sind so, wie etwa in Würzburg, häufig „flankierende städtebauliche Maßnahmen erforderlich“ (Würzburg, RK 1999:23) und insgesamt muß die „Umsetzung des vorliegenden Rahmenkonzeptes (...) eine gemeinsame Aufgabe von Verwaltung, Politik und Einzelhandel sein. Die Stadt muß das erforderliche Bau- und Planungsrecht schaffen und städtebauliche und verkehrsplanerische Maßnahmen durchführen“ (Würzburg RK 1999:26). Durch öffentliche Investitionen in die Zentren können „Impulse für privatwirtschaftliche Investitionen auf dem Einzelhandelssektor vermittelt werden. Darüber hinaus führt die Durchführung städtebaulicher, verkehrlicher und stadtgestalterischer Optimierungsmaßnahmen erfahrungsgemäß auch dazu, die Bindungen der Wohnbevölkerung an die Stadtteile zu intensivieren und zu festigen“ (Witten, GMA 1997:163), denn schließlich sollen die „Stadtteilzentren (...) als Mittelpunkt des örtlichen Lebens gestaltet und entwickelt werden. Dies betrifft die (Um-) Gestaltung öffentlicher Straßen und Plätze ebenso wie ein Angebot von Bürgersälen / -

häusern und die Unterstützung von Einzelhandelsansiedlungen im Stadtteilzentrum“ (Ludwigshafen, STEK 2000:46).

Der Übergang von Einzelhandelszentrenkonzepten zur Initiierung von Stadt(teil)marketingprozessen ist dort, wo sie zu einer programmatischen Sach-, Orts- und Maßnahmenkonkretion gelangen, fließend. Entwicklungs- bzw. (Re-)Vitalisierungsprogramme für (Einzelhandels-) Zentren sind in Zielen, Inhalten und Verfahrensweisen in weiten Teilen deckungsgleich mit Stadt(teil)marketingprogrammen. In einigen Untersuchungsstädten sind solche Prozesse deshalb auch explizit von vornherein als Planungselement, das korrespondierend zu leisten ist und das auf der unmittelbaren Wirkungsebene die Ziele des Einzelhandelszentrenkonzepts (neben anderen) in geeignete ortskonkrete Maßnahmen übersetzt (vgl. auch Kapitel 7.6.9), vorgesehen.

Im Fazit ist jedoch festzuhalten, daß unter den Fallbeispielstädten nur in Ausnahmefällen im Detail ausgearbeitete Zentrenprogrammatiken mit räumlich, sachlich, zeitlich sowie kompetenz- und kostenmäßig konkretisierten Maßnahmen bereits Bestandteil der Einzelhandelszentrenkonzepte waren. In der weit überwiegenden Mehrheit begnügt man sich damit, die gedankliche Ausarbeitung der operativen Umsetzung, der Ziele und Maßnahmen, welche in den Einzelhandelszentrenkonzepten formuliert werden, an eine nachfolgende Planungsstufe zu verweisen. Darauf wird in Kapitel 7.6.9 noch näher eingegangen. Eine interessante Zwischenlösung wurde in einigen Untersuchungsstädten aber mit der Erarbeitung sogenannter „Zentrenpässe“ praktiziert.

„Zentrenpässe“

In Köln, Leipzig, Ludwigshafen und Mülheim / Ruhr war als Besonderheit des jeweiligen Planungsansatzes auffällig, daß zur Verbesserung der planungspraktischen Handhabbarkeit und zur weiteren Konkretisierung der für die Zentren angestrebten Entwicklung sogenannte „Zentrenpässe“ erarbeitet wurden. Aber auch deren Inhalt variierte zwischen konkreten Handlungsanweisungen und Maßnahmenvorschlägen, welche die materielle Problemebene nur allgemein oder mittelbar berührten. Dessen ungeachtet sind Zentrenpässe als die Stufe der Maßnahmenkonkretisierung der untersuchten Einzelhandelszentrenkonzepte anzusehen, die am weitesten fortgeschritten ist. Die Zentrenpässe geben - sieht man einmal von Arbeitsprogrammen zur Aufstellung und Überarbeitung von Bebauungsplänen ab, die ggf. der rechtsförmlichen Planung aufgetragen wurden - Auskunft darüber, auf welche Weise die allgemein-abstrakt postulierten Zielsetzungen im konkreten Einzelfall des betreffenden Zentrums erreicht werden sollen. Die Zentrenpässe stellen sowohl nach innen (gegenüber der gesamten Planungsverwaltung, der Bauordnung und der Ortspolitik) als auch nach außen (gegenüber ansiedlungswilligen und zu akquirierenden Investoren sowie gegenüber der eigenen Bürgerschaft) ein besonders geeignetes Mittel zur Kommunikation und Integration von Planungsinhalten (in andere Fach- oder Querschnittsplanungen) dar. Sie leisten eine transparente Darstellung der analytischer Erkenntnisse und der Planungsabsichten, die für den betreffenden städtischen Teilraum bestehen. Die in Zentrenpässen dokumentierte Bestands- und Problemanalyse sowie die dort niedergelegten Planungsabsichten, die auf die Beseitigung der festgestellten Defizite abstellen, können und sollen in den Beispielstädten als plastische Vorgaben Verwendung finden auf der Ebene

- der Vorbereitung von Einzelentscheidungen der laufenden Verwaltung und des Stadtrates (z.B. Behandlung von Baugesuchen),
- der Koordination der gesamtgemeindlichen Planung (z.B. Flächennutzungsplan, Verkehrsentwicklungsplan oder Stadtentwicklungsplan),

- der Aufstellung der Fachpläne und Fachprogramme, bzw. einer zentrenbezogenen, umfassenden Standortplanung (Standortkonzepte für Einzelnutzungen) und
- der Aufstellung teilträumlicher, querschnittsorientierter Pläne und zugehöriger Entwicklungsprogramme (Rahmenpläne).

So enthalten z.B. die in Mülheim / Ruhr (vgl. Mülheim, EHK, S. 35ff) verwendeten Zentrenpässe detaillierte, teilweise durch Karten visualisierte Informationen zur räumlichen Abgrenzung des Zentrums, zu seinem Einzugsbereich, zum Zentrentyp, zu seinen Versorgungsaufgaben, zu seiner Mantelbevölkerung, zur Struktur des Einzelhandelsbestands (Zahl der Betriebe, Verkaufsfläche, sortimentsspezifische Verkaufsflächenentwicklung) und zum Kaufkraftniveau. Auch der im Zentrum insgesamt erzielte Umsatz sowie sein auf die Gesamtstadt bezogener Marktanteil werden angegeben. Aus diesen abgeleitet, beinhalten die Zentrenpässe schließlich auch Empfehlungen zu künftigen Angebotsergänzungen.

In den Kölner Zentrenpässen (vgl. Köln, GFZ 1992:27-372) findet sich ebenfalls jeweils eine thematische Karte zu dem betreffenden Bereich und darüber hinaus eine textliche Beschreibung der Situation vor Ort. In der thematischen Karte werden als Inhalte visualisiert

- die räumliche Umgrenzung des Geschäftszentrenbereichs in linienhafter Darstellung,
- der Besatz mit Einzelhandelsbetrieben (in der Differenzierung nach drei Verkaufsflächengrößenklassen: unter 500 qm, von 500 bis 1.000 qm und größer als 1.000 qm),
- das Vorhandensein eines Wochenmarktes,
- der Besatz mit kommerziellen Dienstleistungseinrichtungen sowie von Gastronomiebetrieben (jeweils in der Differenzierung „klein“ und „groß“),
- die leerstehenden bzw. im Bau befindlichen Ladengeschäfte,
- die in Planung befindlichen Vorhaben sowie
- der Besatz an „sonstigen Zentrenfunktionen“.

Im textlichen Erläuterungsteil der Zentrenpässe erfolgt eine allgemeine Situationsbeschreibung der Zentren und ihrer räumlichen Lage sowie eine Stellungnahme zu ihrer bisherigen räumlichen Entwicklung. Zudem werden Erkenntnisse zum Bestand und zur Entwicklung des örtlichen Einzelhandels sowie auch der Gastronomie- und Dienstleistungsbetriebe aufgeführt, soweit es Zahl und Größe, Branchenstruktur (differenziert nach kurzfristigem und langfristigem Bedarf) und Angebotsstandard betrifft. Auch auf die Veränderung des Bestands an öffentlichen Einrichtungen wird eingegangen. Für die örtliche vorgefundene und in ihren Bestands- und Entwicklungsparametern beschriebene Situation des Zentrums wird auch eine fachliche Wertung aus Sicht des Stadtplanungsamtes abgegeben, welche die Aspekte „Versorgungsfunktion“, „Zentralität“, „Konkurrenzsituation“ (Größe des Einzugsgebiets, Konkurrenz zu anderen Zentren, Art des Angebots), „Besucherfrequenz“ (Lebendigkeit, Attraktivität des Stadtteils), „Entwicklungspotential“ und „Perspektiven“ (zukünftige Einwohnerzuwächse und Bauvorhaben) aufgreift.

Im Fallbeispiel Leipzigs werden durch die Zentrenpässe (vgl. Tabelle 7-31) die zuvor im „Stadtentwicklungsplan Zentren“ benannten Versorgungsräume und Zentren detailliert im einzelnen vorgestellt. Zunächst manifestiert der „Stadtentwicklungsplan Zentren“ nur Planungsziele und Planungsgründe. Das hierzu verfolgte Schema ist immer gleich: Als erstes wird der Versorgungsraum charakterisiert und räumlich umrissen, dann wird aus der Bestandsperspektive die Zentrenstruktur problemorientiert vorgestellt und abschließend

werden die Entwicklungsziele für die einzelnen Zentren der Versorgungsräume, einschließlich knapp umrissener Maßnahmenempfehlungen, dargestellt. Diese werden jedoch erst im jeweiligen Zentrenpaß dezidiert und im konkreten Sach- und Ortsbezug ausgeführt. Die gesammelten Zentrenpässe bilden als Vorgabe für nachgelagerte Planungsprozesse den Anlagenband des „Stadtentwicklungsplans Zentren“: „Die Zentren sind entsprechend dem Zielkatalog für Stadtteil- und Nahversorgungszentren (...) und den in den Zentrenpässen (...) formulierten differenzierten Empfehlungen zu stärken und zu entwickeln“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 1). Mit den Zentrenpässen wird für alle vorgesehenen Zentren eine detaillierte Bestandserhebung, deren Bewertung sowie die Ableitung von Entwicklungszielen geleistet. Die Darstellung der geeigneten Maßnahmen zur Erreichung der zuvor gesetzten Entwicklungsziele erfolgt in den Zentrenpässen jeweils gegliedert nach den Handlungsbereichen „Städtebau“, „Handel“, „kommerzielle Komplementärnutzungen“, „öffentliche Einrichtungen“ sowie „Verkehr“. Die querschnittsorientierte Vernetzung der einzelnen Belange erfährt dabei eine besondere Beachtung. Nach Maßgabe und mit der Verwendung der Zentrenpässe sollen vor Ort in den einzelnen Zentren unter Aktivierung und Beteiligung der lokalen Akteure Planungsprozesse initiiert werden, die im Ergebnis zu den notwendigen ortskonkreten Maßnahmenkatalogen führen. Auch wenn ausdrücklich vorgesehen ist, daß sich diese örtlichen Planungsprozesse verselbständigen sollen, so geht der Anstoß dazu von der Stadtverwaltung (Sachgebiet Stadtentwicklungsplanung) aus.

Selbst die Vorgaben, die im Fallbeispiel Bochum in dort nur ganz allgemein-abstrakter Form für die Zentren der jeweiligen Hierarchiestufe gültig sind, stellen ein förderliches Hilfsmittel der Stadtteil- und Zentrenplanung dar. Mit ihrer Hilfe wird jeder „Bauantrag, der Einzelhandelsnutzungen beinhaltet, (...) stadtentwicklungsplanerisch geprüft, um so negative Auswirkungen auf die bestehenden Zentren zu vermeiden“ (Bochum, Konzept S. 21). Mit Zentrenpässen nach Leipziger Vorbild, die eine noch wesentlich höhere Informationsdichte zeigen und über höher auflösende Raumbezüge verfügen, fällt eine derartige Überprüfung noch leichter.

Ein wichtiges Instrument können die Zentrenpässe auch für die kommunale Wirtschaftsförderung sein. Mit ihrer Hilfe kann eine aktive Akquisitionspolitik von Einzelhandelsunternehmen betrieben und eine fundierte Standortberatung ansiedlungsinteressierter Investoren durchgeführt werden. Die Stadt Würzburg z.B. betreibt ein aktives kommunales Flächen- und Ansiedlungsmanagement bzw. eine aktive Akquisepolitik. Für die möglichen zusätzlichen Standorte für Nahversorgungsbetriebe, die in einigen Zentren identifiziert wurden, sollen entsprechende Anbieter offensiv angeworben werden. In mehreren Fällen ist die Stadtverwaltung Würzburg aktiv auf filialisierende Einzelhandelsketten (Edeka und Tegut) zugegangen, um eine Ansiedlung eines Vollsortiment-Supermarktes am planerisch gewünschten Standort zu bewirken (vgl. EG Würzburg). Die eingesetzte Karte - einschließlich textlicher Erläuterungen - über mögliche zusätzliche Nahversorgungsstandorte in Würzburg (vgl. Würzburg, RK 2000:29) hätte durch Zentren- oder Standortpässe eine gute Ergänzung erfahren können. Dies gilt auch für Ludwigshafen, wo „die Suche nach geeigneten Betreibern und Investoren (...) Schwerpunkte städtischer Aktivitäten“ (Ludwigshafen, EH-Konzeption, S. 6) darstellt, insbesondere im Hinblick auf Supermärkte unter 600 qm Verkaufsfläche zur Ansiedlung in „Stadtteilen mit gefährdeter Versorgungssicherheit“.

Auch in Leipzig ist man sich bewußt, daß „stadtentwicklungsplanerische Zielvorstellungen, (...) ohne private Investoren nicht realisierbar sind“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 14). Die

Zentrenpässe sollen gerade dazu dienen, das Interesse der privaten (Einzelhandels-)Investoren zu erwecken, unter anderem, indem sie klar darstellen, „wieviele Einwohner im Versorgungsraum leben, wie sich deren Kaufkraft entwickeln wird, welche städtebaulichen und verkehrlichen Potentiale der Standort aufweist und welche Entwicklungstrends in den Zentrenbereichen bekannt sind. (...) Darüber hinaus werden entsprechende Angaben auch für die komplementären Nutzungen getroffen“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 14). Auch und gerade für die privaten Wirtschaftsakteure liefern die Zentrenpässe für Investitionsentscheidungen relevante „Beschreibungen und Entwicklungsempfehlungen (...), so daß sich (...) ein weitgehender Einblick in die räumlichen Strukturen gewinnen läßt“ (Leipzig, BzS 2000:26).

7.6.9 Einzelhandelsmonitoring

Die Situations- bzw. Problemanalyse, die der Maßnahmenplanung stets vorangehen muß, wird erleichtert, wenn auf einen fortlaufend aktualisierten Bestand an Daten über die betreffenden Struktur- und Entwicklungsparameter zurückgegriffen werden kann. Auch zur späteren Wirkungskontrolle der Maßnahmen, die im Rahmen des Planungsprozesses durchgeführt werden, ist es erforderlich, über empirische Daten zur Entwicklung der fraglichen Beobachtungsgrößen zu verfügen. Im vorliegenden Kontext der räumlichen Einzelhandelsplanung bedeutet dies, Informationen über die im Beobachtungszeitraum eingetretenen Veränderungen des Geschäftsbesatzes nach Anzahl, Betriebstyp, Betriebsgröße, Branche / Sortiment, ggf. auch nach Umsatz und Flächenproduktivität, zu besitzen.

Während die Kommunen in der Regel in bestimmten Aufgabenbereichen, vor allem in jenen des übertragenen Wirkungskreises - etwa Bauaufsicht, Melderecht, Ordnungsrecht -, über auch kleinräumig disaggregierbare und in mehr oder weniger kurzer Periodendauer aktualisierte Datenbestände (z.B. Einwohnerstatistik oder Verkehrsstatistik) verfügen, ist das für die Einzelhandels- und Versorgungsfunktion eher die Ausnahme. Zwar haben viele Kommunen in jüngerer Vergangenheit im Rahmen von Planungen, die spezifisch auf die räumliche Einzelhandelssteuerung gerichtet sind, von beauftragten Gutachtern oder von den eigenen Dienststellen Bestandsaufnahmen des örtlichen Einzelhandels anfertigen lassen, um auf dieser Basis zunächst eine Problemanalyse durchführen zu können. Nur in den wenigsten Fällen ist aber die erfolgte Erarbeitung eines flächendeckenden Ausgangsdatenbestands als Anlaß zur Einführung einer kontinuierlichen Datenaktualisierung genommen worden: Dies könnte beispielsweise dem Ziel dienen, mittelfristig eine tagesaktuell abrufbare Einzelhandels-Datenbank oder sogar ein Geographisches Einzelhandels-Informationssystem zur Datenverräumlichung aufzubauen. Wurde der Schritt zu einer Dateneinpflegung, die unmittelbar an den Zeitpunkt der empirischen Totalerhebung anschließt, verpaßt, so ist aufgrund der äußerst hohen Betriebsfluktuation im Einzelhandel eine erneute Totalerhebung unumgänglich, wenn man zu einem späteren Zeitpunkt Erkenntnisse über Veränderungen, die zwischenzeitlich eingetreten sind, gewinnen will. Der wiederholten Durchführung solcher personalintensiven empirischen Erhebungen stehen in aller Regel die damit verbundenen hohen Kosten entgegen. Gleichwohl gibt es unter den Fallbeispielstädten mit Cottbus und Erfurt wenigstens zwei Fälle, in denen die Stadtverwaltungen durch jährliche Begehungen mit eigenem Personal die örtliche Einzelhandelsentwicklung dokumentieren und Zeitreihenanalysen ermöglichen wollen.

Diesem Vorgehen steht als Alternative gegenüber, die Realentwicklung unter Ausnutzung ihres administrativen Niederschlags, der vorwiegend in der Ordnungsverwaltung geschieht,

kontinuierlich zu erfassen und in den Ausgangsdatenbestand einzupflegen. Viele „Lebensäußerungen“ des Einzelhandels werden zwangsläufig in der Verwaltung aktenkundig, beispielsweise sind nach den Bestimmungen des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts Betriebsansiedlungen, soweit mit ihnen bauliche Änderungen oder Nutzungsänderungen von Gebäuden einhergehen, genehmigungs- oder zumindest anzeigepflichtig. So verfügen Stadtplanungsamt sowie Bauordnungsbehörde aus der Vielzahl der zu bearbeitenden Einzelfälle prinzipiell über Informationen zu Bestandsveränderungen, die für eine fortlaufende Datenpflege notwendig sind. Gleiches gilt auch für andere städtische Dienststellen, etwa Gewerbeaufsicht, Ordnungs-, Steuer- oder Gesundheitsamt sowie andere Behörden (Finanzamt) und öffentliche Körperschaften (Mitgliedsregister der IHK, Handwerkskammer). Für eine solche Informationsgewinnung durch kontinuierliche Fallanalyse kommt es lediglich darauf an, behörden- oder zumindest ämterübergreifende Organisationsstrukturen einzurichten und Verfahrensvereinbarungen zu treffen, welche den notwendigen Informationsfluß zu der betrauten Stelle ermöglichen (vgl. auch Kapitel 7.6.15). Auf diese Weise kann ein tagesaktuell abrufbares Einzelhandels-Monitoring-System entstehen, welches seinerseits wiederum in ein umfassendes (ggf. auch nur verwaltungsinternes) Stadt- und Standortinformationssystem eingebunden sein kann. Damit wäre ein mächtiges Werkzeug zur Analyse und Entscheidungsvorbereitung, sei es auf Seiten der Kommunalverwaltung, sei es auf Seiten der Kommunalpolitik, geschaffen. Dies wird deutlich, wenn man beispielsweise an die Verschneidungsmöglichkeit der Informationsschichten „ÖPNV-Anbindung“, „Einzelhandelsbesatz“, „Bevölkerungsdichte“ und „Brachflächenkataster“ zur Identifikation geeigneter Entwicklungsräume für städtische Subzentren denkt (vgl. auch Kapitel 7.6.5.2.5). Nicht zuletzt würde mit der Einrichtung kommunaler Einzelhandels-Monitoring-Systeme auch eine größere Unabhängigkeit der Kommunen von externen Beratungsunternehmen einhergehen, die nicht selten die Urdaten der bei ihnen beauftragten Erhebungen zurückhalten.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen war daher zu untersuchen, ob von den Fallbeispielkommunen die Einrichtung von derartigen Einzelhandels-Monitoring-Systemen betrieben wird und in welcher Art und Weise es ggf. eingerichtet ist oder eingerichtet werden soll.

Hierzu stellt sich heraus, daß kaum eine der Fallbeispielkommunen Einzelhandelsmonitoring betreibt oder einen expliziten Willen äußert, in überschaubarer Zukunft ein dazu geeignetes System aufzubauen. Während dies in 14 Fällen (Berlin, Bochum, Braunschweig, Dortmund, Hamburg, Hildesheim, Karlsruhe, Kiel, Ludwigshafen, Mannheim, Mülheim, Münster, Rostock, Würzburg) definitiv verneint werden konnte, ließen die Planungsansätze von vier Städten (Frankfurt, Hagen, Köln, Witten) keine Antwort zu. Demgegenüber verfügten mit Augsburg und Freiburg immerhin aber einzelne Städte über eine wenigstens im weiteren Sinne kontinuierliche Einzelhandelsbeobachtung. Dies trifft zumindest insoweit zu, als die dortigen Planungsansätze explizit vorsehen, nach einem bestimmten Zeitraum Wiederholungsuntersuchungen durchzuführen (in beiden Fällen jeweils spätestens nach fünf Jahren bzw. auch früher, falls erforderlich; in Freiburg besteht die Besonderheit darin, daß die Datenbank extern von einem beauftragten Gutachterbüro geführt wird). Eine Datenaktualisierung zwischen den Zeitpunkten der Totalerhebungen findet jedoch nicht statt.

Deutlichere Züge eines Einzelhandelsmonitorings lassen sich im Beispiel Bremens erkennen, wo mit „den Untersuchungen im Rahmen der interkommunalen Moderation von Ansiedlungsvorhaben des großflächigen Einzelhandels (...) eine Grundlage zur kontinuierlichen Raumbeobachtung der Einzelhandelsentwicklung im Bremer Umland geschaffen“ wurde

(Bremen, SEK-Beschluß, S. 83). Wie die aktuellen Beispiele zeigen, kommt der Existenz einer zeitnah aktualisierten Einzelhandels-Datenbank im Rahmen der Erstellung interkommunaler bzw. regionaler Einzelhandelszentrenkonzepte für die Strukturanalyse, die geleistet werden muß, eine große Bedeutung zu (die „Interkommunale Kooperation bei der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsvorhaben im Raum Niedersachsen/Bremen – IMAGE“ ist nur einer von derzeit deutschlandweit ca. 15 derartigen Ansätzen; vgl. Schürmann 2000). Insbesondere ist sie aber auch als Grundlage für die Verhandlung der Verteilungsgerechtigkeit quantitativer Ansiedlungspotentiale im Ansiedlungsprozeß wichtig.

Erfurt und Magdeburg geben zwei Beispiele ab, in denen in relativ kurzen Zeitabständen mehrere Totalerhebungen durchgeführt wurden. Von einem echten Monitoring-System kann hier allerdings noch nicht gesprochen werden, da keine Vorkehrungen getroffen wurden, zwischenzeitliche Bestandsveränderungen zeitnah in die Datenbank einzupflegen. Zudem hat im Falle Erfurts zwar das Amt für Wirtschaftsförderung seit 1990 mehrfach den Einzelhandelsbestand erhoben, es findet dort aber bislang keine systematische Verwendung dieser Erkenntnisse durch das Statplanungsamt statt. In Magdeburg hat ein externes Gutachterbüro ebenfalls schon mehrfach seit der Wiedervereinigung den örtlichen Einzelhandelsbestand erhoben, so daß Daten für Zeitpunkte aus den Jahren 1991, 1993/94 und 1998 vorliegen (Magdeburg, MM 1995:8; EG Magdeburg).

In Leipzig wurden innerhalb der vergangenen zehn Jahre ebenfalls bereits drei Totalerhebungen des Einzelhandels durchgeführt. Dabei „wurden alle Betriebe nach Größe, Lage, Branche, Betriebstyp und Konkurrenzfähigkeit erfaßt“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 5) wobei zur „Branchenaufnahme (...) der gültige EU-Branchenschlüssel verwendet“ wurde (Leipzig, STEP Zentren, S. 10). Die letzte Erhebung aus dem Jahr 1998 wurde aufgrund der zwischenzeitlichen Eingemeindungen notwendig (vgl. Leipzig, STEP Zentren, S. 10). Die Einzelhandelsdaten stellen bei alledem nur einen Teil eines im Aufbau befindlichen einheitlichen elektronischen Stadtinformationssystems dar, welches - verknüpfbare - Sachinformationen für sämtliche kommunalen Aufgabenfelder bereitstellen soll. Von der Notwendigkeit eines solchen Systems und von seinen Einsatzmöglichkeiten zum Zwecke eines allgemeinen Stadtentwicklungs-Controllings ist man auch in Ludwigshafen überzeugt, denn „Stadtentwicklungsplanung ist (...) als dynamischer Prozeß zu verstehen, der eine laufende Beobachtung („controlling“) der Grundlagen der Planung, aber auch der umgesetzten Maßnahmen erfordert“ (Ludwigshafen, STEK 2000:51). Bezogen auf die Einzelhandelsfunktion konnten aber keine Hinweise auf Aktivitäten zum Aufbau eines solchen Systems vorgefunden werden, während ein „konsequentes Baugebietsmonitoring im Wohn- und Gewerbebereich“ allerdings angesprochen wird (Ludwigshafen, STEK 2000:51).

Das einem echten Einzelhandels-Monitoring-System am nächsten kommende Beispiel lag in Cottbus vor (vgl. im folgenden Cottbus, Hr. Kramer 2000): Das Amt für Wirtschafts- und Stadtentwicklung schreibt eine dort geführte Einzelhandelsdatenbank kontinuierlich fort und führt zudem mit hoher Periodizität, zumindest einmal jährlich, eine Primärerhebung durch. Dazu begeht eine Mitarbeiterin in regelmäßigen Abständen alle in der Stadt ansässigen Einzelhandelsbetriebe und erfaßt Änderungen des Standorts, des Firmeninhabers, der Verkaufsfläche, der Branche, der Sortimente sowie ggf. vorliegenden Leerstand. Diese Informationen werden dann in die Datenbank eingegeben. Gleichzeitig ist damit eine gewisse Kontrollausübung, z.B. im Hinblick auf die Einhaltung der zum Verkauf gestatteten Sorti-

mente, verbunden. Darüber hinaus werden durch Verfahrens- und Informationsvereinbarungen, die vom Amt für Wirtschafts- und Stadtentwicklung getroffen wurden, Änderungen des Einzelhandelsbestands, welche andernorts aktenkundig geworden sind, durch Mitteilung der betreffenden Dienststellen auch für die Einzelhandelsdatenbank zugänglich. Den Anlaß zum Aufbau der Datenbank gab, daß das Amt für Wirtschafts- und Stadtentwicklung in der täglichen Planungspraxis ständig aufgefordert war, Stellungnahmen zu privaten Ansiedlungsgesuchen und städtischen Planungsvorhaben abzugeben. Es erschien hierfür nicht nur wünschenswert, auf valide Daten zurückgreifen zu können, sondern dies auch ohne großen Zeitverlust tun zu können. Aus dem ständigen Auskunfts- und Beurteilungsbedarf ergab sich daher die kontinuierliche Datenbestandspflege. Zu jeder Zeit können nun zu jeder Situation sofort faktische Informationen abgerufen und vorgelegt werden. Das kann ggf. die Durchsetzungsfähigkeit bestimmter Positionen innerhalb entscheidungsvorbereitender diskursiver Prozesse erheblich verbessern, weil dann in der Regel auch kritische Entscheider gegenüber den empirischen Tatsachen, die mit Hilfe der Datenbank vorgelegt werden können, eine Einsichtsfähigkeit entwickeln. Den „guten Argumenten“ der empirisch belegten und jederzeit nachzuweisenden Realitäten können sie sich nur schwerlich entziehen, wenn sie sich nicht dem Verdacht der Ignoranz aussetzen wollen.

Die Einsatzzwecke der Datenbank sind die folgenden (vgl. Cottbus, Hr. Kramer 2000): Sie ist die Grundlage

- für eine jährlich erfolgende Entwicklungsanalyse des Einzelhandels, in der die eingetretenen Veränderungen u.a. im Hinblick auf die Verkaufsflächenanteile der Stadtteile, auf das Angebotsverhältnis von Gütern des periodischen und des aperiodischen Bedarfs, auf die Branchenverteilung sowie auf den Anteil des großflächigen Einzelhandels festgestellt werden.
- für die laufende Erstellung von Standortanalysen, die einerseits auf Anforderung von Investoren bzw. Interessenten und als Grundlage von Beratungsgesprächen mit diesen erarbeitet werden und die andererseits als Stellungnahmen für die Beurteilung von Bauvoranfragen bzw. Bauanträgen vorzulegen sind.
- für die Ausarbeitung textlicher Festsetzungen von Bebauungsplänen, an welcher das Amt beteiligt ist, etwa zur Festsetzung der Obergrenze der gestatteten Verkaufsfläche oder zum Ausschluss von bestimmten Branchengruppen bzw. Sortimenten.
- für die Erarbeitung von Einzelhandelskonzepten für die Stadtteilzentren.

Somit konnten insgesamt unter den Untersuchungsstädten nur unerwartet wenige Beispiele festgestellt werden, in denen ein ernsthaftes Monitoring der örtlichen Einzelhandelsentwicklung betrieben wird. Auf den generellen Mangel an Zeitreihenuntersuchungen über die räumliche Einzelhandelsentwicklung in den Kommunen weist auch Borsdorf (1999:69) hin, der in Innsbruck eine sortimentspezifische Wiederholungsuntersuchung des Einzelhandelsbestands durchgeführt hat. „Solche Untersuchungen machen nur Sinn, wenn sie konsequent in regelmäßigen Abständen und unter Zugrundelegung derselben Methode im selben Untersuchungsgebiet durchgeführt werden“ (Borsdorf, 1999:69). Nach einer Pilotstudie im Jahr 1976 entschloß man sich, zum Aufbau eines „Trade-Monitoring-Systems“ ab 1994 den Einzelhandel im Kerngebiet der Stadtregion Innsbruck in vierjährigem Abstand total zu erheben (vgl. Borsdorf, 1999:68 und 69), wobei die Parameter Lage / Adresse, Handelsstufe, Rechtsform / Konzernzugehörigkeit, Bedienungsprinzip, Betriebstyp, Betriebsgröße, Branchenzugehörigkeit und Verkaufsflächen der Einzelsortimente erfaßt wurden (vgl. Borsdorf, 1999:68-70). Nach Einschätzung von Borsdorf (1999:68) hat damit „Innsbruck (in dieser Form

erstmalig in einer Stadtregion des deutschen Sprachraums) ein wirksames Instrument zur Analyse des Strukturwandels im Handel erhalten, daß der Raumordnung, der Stadtentwicklungsplanung und den mit dem Einzelhandel befaßten Verbänden als Grundlage für Entscheidungen dient.“ Die Bestandsveränderungen, die in der Zeit zwischen den Totalerhebungen eintreten, sollen in der Datenbank zumindest soweit kontinuierlich abgebildet werden, wie sie „der Wirtschaftskammer durch Neueintragungen oder Löschungen der Mitglieder bekannt werden (...). Dadurch können zwar die Flächenveränderungen bestehender Geschäfte nicht erfaßt werden, immerhin sind doch Aussagen zur Gesamtzahl der Betriebe und ihrer Strukturdaten sowie näherungsweise auch Schätzungen zur Entwicklung der Verkaufsfläche zwischen den Erhebungen möglich“ (Borsdorf, 1999:72). Die in Innsbruck getätigten Erfahrungen führten zu einer sehr positiven Einschätzung des analytischen Potentials eines Einzelhandels-Monitoring-Systems: Bereits nach den ersten beiden Durchläufen der Geschäftsflächenerhebung hat sich „gezeigt, wie wertvoll ein solches (...) für die Stadtplanung, aber auch die Raumordnung und die Wirtschafts- und Arbeiterkammer ist“ (Borsdorf, 1999:77). Dies, weil es „z.B. den Fachmarktwildwuchs (...) transparent“ (Borsdorf, 1999:77) gemacht und weitere Studien zu dessen Folgen angestoßen sowie Entscheidungsgrundlagen für die Ansiedlungs- und Infrastrukturpolitik geschaffen hat. Als Nachteil des Innsbrucker Vorgehens gesteht Borsdorf allerdings ein, „daß die Kosten für eine Sortimentserhebung (...) in größeren Städten sehr hoch werden könnten“, andererseits sei aber zu bedenken, daß angesichts fortlaufender Betriebstypeninnovationen des Einzelhandels „Geschäftsflächenerhebungen auf Branchenebene (...) heute nur noch geringe Aussagekraft haben“ (Borsdorf, 1999:78).

So erscheint unter den herrschenden Zwängen insgesamt ein Vorgehen als nicht unrealistisch, das eine Totalerhebung des Einzelhandels in fünfjährigen Abständen vorsieht und in den dazwischenliegenden Zeiträumen auf eine kontinuierliche Datenpflege vertraut, die durch geschickte Nutzung von Informationen, die in der kommunalen Regelverwaltung (oder bei nahestehenden sonstigen Institutionen) anfallen, ermöglicht wird.

7.6.10 Im Planungsansatz empfohlene und (perspektivisch) vorgeschlagene weitere Maßnahmen sowie flankierende Maßnahmen (in anderen Politikfeldern)

In nur einigen wenigen Untersuchungsstädten (Freiburg, Köln, Leipzig, Ludwigshafen, Würzburg) wurden - wenngleich eher randlich - Überlegungen angestellt, welche weiteren Maßnahmen neben den unmittelbar einzelhandelsbezogenen Maßnahmen perspektivisch bedacht werden sollten, um den verfolgten Steuerungsansatz zu flankieren.

Wie aus der folgenden kursorischen Zusammenschau ersichtlich wird, handelt es sich um eine sehr breite Palette möglicher Aktivitäten. Allesamt sind sie jedoch in den untersuchten Planungsansätzen lediglich als Metamaßnahmen formuliert, d.h. als Handlungsziele, denen im - breiter verstandenen - weiteren Planungsprozeß nachzukommen ist. Sie entbehren daher einer detaillierten programmatischen Ausarbeitung und Konkretisierung. Immerhin aber geht aus ihrer Reflektion in den untersuchten Einzelhandels-Planungsansätzen hervor, daß sich die betreffenden Städte grundsätzlich über die Sinnhaftigkeit flankierender Maßnahmen in anderen Planungsfeldern bewußt sind:

- In Freiburg ist zur Abstützung des aktiv beeinflussten Prozesses der örtlichen Einzelhandelsentwicklung künftig verstärkt „zu überlegen, ob attraktive Nutzungsmischungen, Verbesserungsmaßnahmen an der gestalterischen Situation, Maßnahmen zur Parkraumbewirtschaftung und gemeinsame Werbeaktionen über „Stadtteil-Marketing-Konzepte“

umgesetzt werden können“ (Freiburg, MZK 94:14). Wichtig erscheint auch „die Gestaltung der einzelnen Gebäude und die Qualität des öffentlichen Raumes, der Straßen, Plätze, der Möblierung und der Grünbereiche“ (Freiburg, MZK 94:14). Die Klaviatur des Systems förmlicher Pläne soll dazu in der ganzen Breite genutzt werden, die Aufgabe der Zentrenentwicklung bedingt - neben Stadtteilentwicklungsplan und Bebauungsplänen - auch eine entsprechend an deren Zielen orientierte Ausarbeitung der Gestaltungspläne für die öffentlichen Räume sowie Grünordnungspläne (Freiburg, vgl. MZK 94:14).

- In Köln werden „flankierende Planungsmaßnahmen“ benannt, u.a. eine offensive Beratung „von Investoren, Projektentwicklern und Architekten“, die frühzeitig im Ansiedlungsprozeß erfolgen und die Realisierungschancen der zahlreichen „an die Verwaltung herangetragenen Ansiedlungswünsche für großflächigen Einzelhandels- bzw. Fachmarktplätze“ (Köln, FKE 1997:18) prüfen soll. Es geht darum, die städtischen Steuerungsziele zu vermitteln und ggf. schon in einem frühen Projektstadium auf mögliche Standortoptionen aufmerksam zu machen. „Deshalb soll bereits in der Phase der allgemeinen Auskunftserteilung / Beratung über die grundsätzliche Machbarkeit solcher Projekte von den Dienststellen deutlich auf dieses Rahmenkonzept und die dort dargestellten Standorte und Flächenpotentiale hingewiesen werden“ (Köln, FKE 1997:18). Als weitere flankierende Maßnahmen werden verschiedene Handlungsoptionen zur Attraktivitätssteigerung der Zentren genannt, die inhaltlich aber nur allgemein gehalten sind und eine konkrete Ausfüllung vermissen lassen: Zum einen geht es um die Sicherung und Verbesserung der Erreichbarkeit der Zentren, wofür in allen „12 Bezirks- und Mittelbereichszentren im Stadtgebiet (...) spezielle Parkraumuntersuchungen mit Darstellung möglicher Verbesserungen bzw. Kapazitätserweiterungen in Angriff zu nehmen sind“ (Köln, FKE 1997:19). Zum anderen soll mit städtebaulichen Mitteln eine Erhöhung der Aufenthaltsqualität in den Zentren erreicht werden, und so sind die „Bemühungen für eine Neu- und Umgestaltung von Geschäftsstraßen, z.B. im Rahmen der Stadterneuerung oder des Stadt- und U-Bahn-Baus fortzuführen“ (Köln, FKE 1997:19). Abschließend wird auf die Möglichkeit von Stadtmarketingaktivitäten hingewiesen, die bereits in einigen Zentren von lokalen Interessensvereinigungen begonnen wurden und neue „Ansätze für eine Attraktivierung der Geschäftszentren bieten“ (Köln, FKE 1997:20).
- Ähnlich wie in Freiburg sollen auch in Leipzig die Planungsinhalte verschiedener Pläne und Programme auf die (einzelhandelsspezifische) Entwicklung der Zentren, die ganzheitlich bzw. querschnittsorientiert begriffen wird, fokussiert werden. Daher sind die im „Stadtentwicklungsplan Zentren“ formulierten „Überlegungen für die zukünftige Entwicklung der gewachsenen Leipziger Einkaufsstraßen (...) zu einer Strategie für diese Bereiche auszubauen“ (Leipzig, Beschlußtext). Als konkreter Handlungsschritt werden unter Angabe einer Frist die „betroffenen Dezernate (...) beauftragt, (...) entsprechende Konzepte und Maßnahmenpläne vorzulegen“ (Leipzig, Beschlußtext). Grundlage dafür bilden die im „Stadtentwicklungsplan Zentren“ erarbeiteten Zentrenpässe (vgl. Kapitel 7.6.2), welche den Handlungsbedarf in den Zentren konkret beschreiben, auf den Zeithorizont 2005 terminierte Entwicklungsempfehlungen formulieren und die notwendigen Sachinformationen aus der Problemanalyse bereithalten (Aussagen über Geschäftsbesatz, Sortimentsspektrum, Einwohnerzahl, Kaufkraftentwicklung, städtebauliche und verkehrliche Potentiale, die Entwicklungstrends in den Zentrenbereichen und den Ergänzungsbedarf für komplementäre Nutzungen). Für jeden konkreten Planungsfall eines Zentrums läßt sich so schnell ein weitgehender „Einblick in die räumlichen Strukturen gewinnen“ (Leipzig, vgl. BzS 2000:26). Damit werden bereits wesentliche Informationen für die

operative Planung vorgehalten. Inhaltlich sollen sich die eingeforderten Konzepte und Maßnahmenpläne schwerpunktmäßig mit der Verbesserung des Angebots an Kundenparkplätzen bei gleichzeitiger Sicherstellung eines problemlosen Anlieferverkehrs, mit der Verbesserung der Erreichbarkeit der Zentren, mit der funktionalen und optischen Aufwertung des öffentlichen Raumes sowie mit der Durchsetzung ordnungsrechtlicher Erleichterungen, z.B. im Bereich der Verkehrsorganisation, der Werbung oder der Sondernutzung öffentlichen Straßenraumes, befassen (vgl. Leipzig, Beschlußtext). Schließlich sind vorhandene finanzielle „Mittel zur Gestaltung des öffentlichen Raumes (...) bevorzugt dort einzusetzen, wo sie zur Stärkung der Stadtteilzentren beitragen“ (Leipzig, Beschlußtext).

- Das im Würzburger Beispiel innerhalb des untersuchten Planungsansatzes formulierte „Pflichtenheft“ sieht perspektivisch vor, daß eine Abstimmung der Planungsinhalte auf regionaler Ebene erfolgen soll und daß - ergänzend zur bereits konkretisierten Anpassung der Baurechte - auch städtebauliche und verkehrliche Maßnahmen durchgeführt werden sollen; des weiteren sollen Aktivitäten des Stadtmarketings bzw. des Citymanagements aufgenommen und eine aktive Beratung von Gewerbetreibenden eingerichtet werden (vgl. Würzburg, RK 1999:5). Eine Informations- und Beratungspolitik, die auf aktive Akquise von Unternehmen und auf die zielorientierte Ansiedlung von geeigneten Erweiterungsflächen für den Einzelhandel gerichtet ist, würde sich von der bisherigen Praxis abheben: Schon seit den achtziger Jahren fehlt es den Städten in der Regel an materiellen und institutionellen Voraussetzungen sowie an aussagekräftigen Informationsgrundlagen, um potentiellen Interessenten bzw. Zielgruppen eine qualifizierte Informations-, Beratungs- und Vermittlungsleistung zur gezielten Inanspruchnahme von Flächenpotentialen anbieten zu können (vgl. Naßmacher/Naßmacher, 1999:377).

7.6.10.1 Einzelhandelssteuerung durch vertragliche Vereinbarungen

Im Fallbeispiel Ludwigshafen kann als Aspekt von besonderem Interesse gelten, daß der dortige Planungsansatz stark auf restriktive privatrechtliche Nutzungsvereinbarungen vertraut, die im Kaufvertrag zwischen der Kommune als Grundstückszwischeneigentümerin und dem finalen Eigentümer geschlossen werden. Als Vorteil einer gezielten Grundstücksentwicklungs- und Kaufvertragspolitik, die an den Absichten des Einzelhandelszentrenkonzepts ausgerichtet ist und in Ludwigshafen jedenfalls bei einzelnen Projekten greift, ergibt sich vor allem die Möglichkeit, mit dem späteren Eigentümer sehr individuelle, gleichzeitig verbindliche Festsetzungen über die Gebäudenutzung auszuhandeln. Im Beispielfall eines großen innenstadtnahen, multifunktionalen Großvorhabens hatte die Stadt Ludwigshafen im Vorfeld der Bauleitplanung alle Grundstücke des vorgesehenen Standortbereichs erworben und dann mit entsprechenden nutzungsrestriktiven Vereinbarungen an die Einzelhandelsinvestoren weiterveräußert (vgl. Dillinger, 1999:43). Nach den Erfahrungen, die man in Ludwigshafen mit diesem Vorgehen erworben hat, ist als „wirksamstes Steuerungsinstrument für eine Kommune (...) das Eigentum an Grund und Boden“ anzusehen, denn die private Grundstücksnutzung kann viel „mehr als über das städtebauliche Instrumentarium (...) über den Kauf und Verkauf von Grundstücken gesteuert werden, sei es durch Preisgestaltung oder Auflagen im Rahmen des privatrechtlichen Grundstückskaufvertrages“ (Dillinger, 1999:44-45). Auch in Kiel wird der Abschluß privatrechtlicher Verträge bei der Veräußerung städtischer Liegenschaften im Rahmen einer gezielten städtischen Grundstückspolitik angesehen als „ein probates Mittel, wenn die Schaffung von bzw. die Steuerung über das Baurecht zu

umständlich ist. Diese Verträge sind einfacher zu handhaben, man kann solche Klauseln im Kaufvertrag festsetzen und man kann die Politik damit draußen halten“ (EG Kiel). Nach Naßmacher/Naßmacher (1999:388) können ganz allgemein Gemeinden, die in ihren gewerblichen Entwicklungsgebieten über Grundeigentum verfügen, „die Aufsiedlung besser steuern. Beim Verkauf der Grundstücke lassen sich wirtschaftspolitische Ziele vertraglich absichern, z.B. die Vergabe an einen interessanten Investor, ein schneller Baubeginn, die Konditionen eines eventuellen Rückkaufs“ (Naßmacher/Naßmacher, 1999:388). Eine derartige zweckspezifisch instrumentalisierte Grundstückspolitik findet freilich ihre Grenzen in der schwachen Finanzausstattung vieler Kommunen, und auch in der Tatsache, daß ein Grundstück, welches von der Kommune erworben wird, zeitnah wiederveräußert werden muß (vgl. Dillinger, 1999:44-45). Diese Erfahrung der Praxis teilt auch Büchner (1997:80) ganz generell, denn seiner Auffassung nach wäre die räumliche Einzelhandelssteuerung am „einfachsten (...) für die Städte und Gemeinden, wenn sie Eigentümer der ‚gefährlichen‘ Flächen wären“ (Büchner, 1997:80). Dann nämlich können die Kommunen mit den Investoren - sogar abgesichert durch Eintragung beschränkt persönlicher Dienstbarkeiten in das Grundbuch - zivilrechtliche Vereinbarungen treffen, die eine Nutzung des Grundstücks, die den Planungszielen entgegensteht, verhindern (vgl. Büchner, 1997:80).

Naßmacher/Naßmacher (1999:386) sind sogar der Überzeugung, daß überhaupt „die Städte nur dann Einfluß auf die Entwicklung eines Gebiets haben, wenn eine kommunale Institution über die Grundstücke verfügen“ kann und sich der Gemeinde damit die Möglichkeiten solcher privatrechtlicher vertraglicher Vereinbarungen auftun. Für Güttler/Rosenkranz (1998:86) ist zur Sicherung und Erhaltung der Zentren neben dem Einsatz des planungsrechtlichen Instrumentariums die Anwendung ergänzender Instrumente erforderlich, wobei sie „nach den bisherigen Erfahrungen vertragliche Regelungen (...) zwischen Investoren und Gemeinden“ als am besten geeignet ansehen. Noch grundsätzlicher wird Priebis (1999:253), denn aus seiner Sicht ist ganz allgemein für „eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (...) von existentieller Bedeutung, die Möglichkeiten des Einsatzes (...) von vertraglichen Vereinbarungen auszuloten.“ Leider aber ist nach der Erfahrung von Büchner die vorauszusetzende „Situation (...) jedoch höchst selten anzutreffen“ (Büchner, 1997:80), weil die Kommunen nicht in den Flächenbesitz gelangen. Naßmacher/Naßmacher (1999:386) indessen weisen im Ergebnis einer empirischen Erhebung, die sie im Jahr 1995 bei allen 170 deutschen Groß- und Mittelstädten durchgeführt haben, darauf hin, daß der Verkauf von gemeindeeigenen Gewerbeflächen durchaus übliche Praxis ist und „bei über 80 % sogar nicht nur gelegentlich, sondern häufig“ vorkommt. Danach wurden schon in den 80er Jahren in erheblichem Umfang beim „Verkauf von städtischen Grundstücken an private Wirtschaftsbetriebe (...) durch vertragliche Vereinbarungen (...) differenzierende Nutzungsanforderungen festgelegt“ (Naßmacher/Naßmacher, 1999:387). Daß die Städte über den Verkauf von altem Besitzstand hinaus aber auch heute noch in der Lage sind, Grundstücke in größerem Maßstab aufzukaufen, um dadurch ihre Steuerungskapazität gegenüber dem Einzelhandel zu erhöhen, darf angesichts ihrer derzeit extrem angespannten Haushaltslage bezweifelt werden.

Ganz unabhängig von der Frage, inwieweit solche vertraglichen Vereinbarungen in der Planungspraxis bislang angewendet werden, ist auf den grundsätzlichen Vorteil hinzuweisen, daß mit ihnen wesentlich individueller auf die einzelne Problemlage, die es zu erfassen und zu gestalten gilt, eingegangen werden kann, als dies eine abstrakte Rechtsnorm oder eine prophylaktische Plandarstellung vermag (vgl. Priebis, 1999:254). Darüber hinaus werden die beteiligten Parteien - einerseits die Kommune und andererseits die privaten Investoren, Projektentwickler, Handelskonzerne - aus dem hierarchischen Verhältnis von Prüfbehörde

und Antragsteller herausgelöst und im Rahmen der durchzuführenden Vertragsverhandlungen zu Vertragspartnern, die es für einen positiven Abschluß der Verhandlungen notwendigerweise schaffen müssen, sich auf eine für beide Seiten gewinnbringende, zumindest aber als tragbar empfundene Lösung zu verständigen (vgl. auch Priebs, 1999:254). Ein Nachteil vertraglicher Vereinbarungen kann darin bestehen, daß sie, einst als Steuerungsinstrument gedacht und abgeschlossen, leicht in Vergessenheit geraten; daher bedarf es von vornherein der Einrichtung eines über die gesamte Betriebszeit der Einrichtung funktionierenden Kontroll- und Sanktionsmechanismus, der vertragswidriges Verhalten aufdeckt und ahndet (vgl. Naßmacher/Naßmacher, 1999:399).

Neben Ludwigsburg konnte unter den Fallbeispielstädten einzig in Augsburg und Kiel ein konkretes Beispiel für die Anwendung privatrechtlicher Verträge mit einzelhandelsrelevanten Vereinbarungen entdeckt werden. Mit ihm läßt sich die wesentlich größere Vielfalt an Regelungsmöglichkeiten, die gegenüber dem Festsetzungskatalog der rechtsförmlichen Planung besteht, andeuten. Nachdem in Augsburg die Ansiedlung eines neuen Einkaufszentrums an der Peripherie der Innenstadt von der Planungsverwaltung gegen den befürwortenden stadtpolitischen Willen nicht zu verhindern war, sollte wenigstens eine „relative Verträglichkeit“ dieses Projektes erreicht werden, indem vom Investor bestimmte, in privatrechtlichen Verträgen geregelte Auflagen zugunsten der Innenstadtentwicklung zu erfüllen waren: „Neben der Finanzierung der notwendigen Verkehrserschließung rund um das Center wurde ECE verpflichtet, dauerhaft eine Pendelbuslinie zwischen Innenstadt und neuem Center zu betreiben, welche frühestens nach drei Jahren eingestellt werden darf, wenn sie von den Verbrauchern nicht angenommen wird. Außerdem muß ECE drei Jahre lang einen erheblichen Zuschuß zur Finanzierung eines City-Managers leisten, in Höhe von 75.000 DM pro Jahr“ (EG Augsburg). In Kiel hat man eingedenk der Randsortimentsproblematik und der Schwierigkeiten der Beschreibung sowie Sanktionierung von Sortimentsbeschränkungen, die mit Festsetzungen in Bebauungsplänen zu erreichen sind, im Fall der Ansiedlung eines Ikea-Möbelhauses „dahingehende Festsetzungen in einem privatrechtlichen Vertrag zwischen Ikea und der Wirtschaftsförderungsgesellschaft festgelegt“ (EG Kiel).

7.6.10.2 *Allgemeine Übereinstimmung über die Notwendigkeit eines inhaltlich breit angelegten und überfachlich abgestimmten Maßnahmenpektrums zur Zentrenentwicklung*

Insgesamt scheint das vorgefundene Ergebnis, daß nur wenige Kommunen zum Zweck der Einzelhandelssteuerung auch in anderen Handlungsfeldern konkrete Aktivitäten verfolgen und diese in den betreffenden Einzelhandelsplanungsansätzen bereits perspektivisch vorausdenken sowie programmatisch konkretisieren, mit der Realität der allgemeinen Verhältnisse in Einklang zu stehen: Auch Brake/Karsten (1998:168-169) kommen in ihrer Untersuchung der (stark einzelhandelsdeterminierten) Zentrenplanungen von 12 Großstadtdregionen zu einem ähnlichen Fazit: „Zentrenfördernde Instrumentarien scheinen wenig entwickelt. In den Zentrenkonzepten (...) sind i.d.R. nur bauleitplanerische Steuerungsmöglichkeiten oder Abstimmungsprozesse zwischen Stadt und Umland zu finden; Städtebau- und Wirtschaftsförderungsinstrumente finden keine Erwähnung.“ Grundsätzlich ist den Kommunen aber anzuraten, zur Verwirklichung ihrer planerischen Überlegungen nicht nur die rechtsförmlichen Instrumente von BauGB und BauNVO in Erwägung zu ziehen, sondern auch andere Mittel zu bemühen (vgl. Naßmacher/Naßmacher, 1999:360). Zwar mag die räumliche Planung auf der „Push-Seite“, d.h. zur Verhinderung unerwünschter Ansiedlungen, über ein

überzeugendes und zielführendes Instrumentarium verfügen. Auf der „Pull-Seite“ jedoch bleibt sie letztlich nur ein unverbindliches Angebotsprogramm, welches hoffen muß, die Allokationsbedingungen des privaten Kapitals treffend in der planerischen Nutzungsqualifizierung der Standortbereiche, die für geeignet gehalten werden, antizipiert zu haben - die Städte und Gemeinden können „die Umsetzung ihrer (...) Entwicklungsziele nicht erzwingen“ (Naßmacher/Naßmacher, 1999:398). Auch im vorliegenden Kontext darf daher nicht verkannt werden, daß die durch harte ordnungs- und planungsrechtliche Maßnahmen vorzubereitende „strikte Zentrenorientierung der Einzelhandelsansiedlung zwar eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Bedingung für attraktive Innenstädte und Ortszentren ist“, sondern „die Revitalisierung und Attraktivierung (...) ein ganzes Bündel von aufeinander abgestimmten Maßnahmen unabdingbar“ erfordert (Janning, 1996:309). Generell sind für „die Erhaltung und Sicherung funktionsfähiger Innenstädte auch andere Politikbereiche gefordert (...), wie z.B. die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, die Wohnungspolitik bis hin zur Ordnungspolitik und Justizwesen“ (Güttler/Rosenkranz, 1998:81). Dies ist keineswegs nur der lokalen Stadtpolitik, sondern auch den übergeordneten Politikebenen abzuverlangen. Auf allen Handlungsebenen muß die öffentliche Administration bzw. muß der Gesetzgeber aber besonders darauf achten, Zielkonflikte zu vermeiden und die Maßnahmen bzw. Rechtsvorschriften und sonstigen Regelungen so zu gestalten, daß sie zueinander nicht kontraproduktiv wirken (vgl. ExWoSt-Informationen 20.5-6, 1999:9). Auf kommunaler Ebene bestehen hierbei insbesondere „zwischen Stadtplanung und Wirtschaftsförderung teilweise kontroverse Ansichten“ (ExWoSt-Informationen 20.5-6, 1999:9).

Ganz übereinstimmend wird also in der fachlichen Diskussion, die um Einzelhandelszentrenkonzepten geführt wird, die Notwendigkeit gesehen, nicht alleine auf planungsrechtliche Instrumente zu setzen, sondern bei der räumlichen Steuerung der Einzelhandelsfunktion - und insgesamt bei der Zentrenentwicklung - ein vielschichtiges Vorgehen anzustreben (vgl. etwa auch Blatt/v. Raczeck, 1998:204; Junker/Kruse, 1998:138; Brake/Karsten, 1998:169). Die Standortwahl der Einzelhandelsunternehmen im Spannungsfeld zwischen Zentren und städtebaulich nicht-integrierten Standorten gehorcht nicht nur der planungsrechtlichen Zulässigkeit, sondern auch noch weiteren Bestimmungsfaktoren, die zum Teil auch durch die Kommunen beeinflußt werden können. Die im folgenden aufgeführten Maßnahmen erscheinen als geeignet, flankierend neben dem oder in der Subsequenz des Einzelhandelszentrenkonzepts eingesetzt zu werden, um einerseits die Standortattraktivität der städtebaulich peripheren Ansiedlungsbereiche für Einzelhandelsnutzungen zu schmälern und andererseits die Standortattraktivität der Zentren und integrierten Standorte selbst zu erhöhen sowie insgesamt positive Rahmenbedingungen für eine zukünftig stärker zentrenorientierte städtische Einzelhandels- und Raumentwicklung zu schaffen (vgl. etwa Janning, 1996:309; Franz/Richert/Weilepp, 1997:67-68; Brake/Karsten, 1998:169; Junker/Kruse, 1998:138; Blatt/v. Raczeck, 1998:205-216; Runkel, 1999:256):

- Sicherstellung einer guten Erreichbarkeit der Innenstadt und der Subzentren gleichermaßen für den Kraftfahrzeugverkehr, den öffentlichen Verkehr und den Rad- sowie Fußgängerverkehr durch entsprechende Verkehrsplanungsmaßnahmen. Diese müssen auch den ruhenden Verkehr bedenken und insbesondere darauf angelegt sein, für den Kraftfahrzeugverkehr ausreichende Parkmöglichkeiten in fußläufiger Entfernung zu den Zentrenbereichen zu schaffen (vgl. Junker/Kruse, 1998:138-139; Franz/Richert/Weilepp, 1997:67-68).

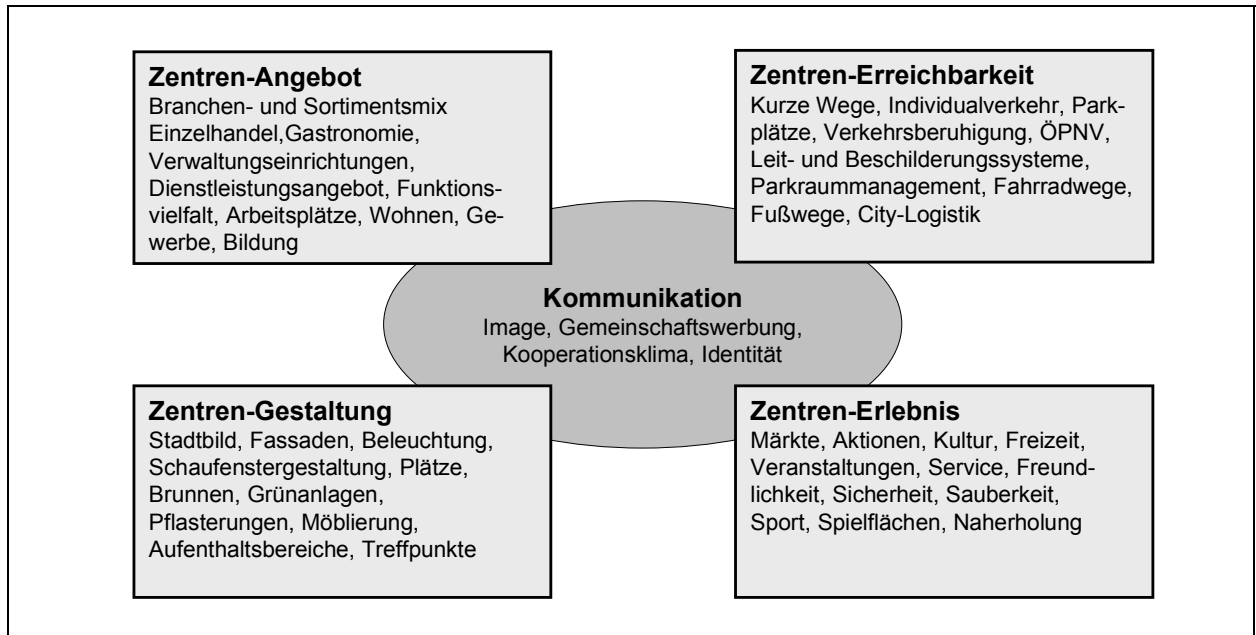
- Auch für den Wirtschaftsverkehr müssen die Verkehrsbedingungen so verbessert werden, daß in den Zentrenbereichen eine problemlose Warenbelieferung und Entsorgung der Betriebe gewährleistet ist, welche die Aufenthaltsqualität für Passanten nur möglichst geringfügig beeinträchtigt; der Aufbau von City-Logistik-Projekten kann hierzu beitragen (vgl. Janning, 1996:309; Klein-Vielhauer, 2001).
- In städtebaulich integrierter Lage ansiedlungswillige Betriebe sollten von einer Investition in bestehende Zentren nicht durch überzogene Stellplatzablöseauflagen abgeschreckt werden (vgl. Brake/Karsten, 1998:169), sondern mit ihnen sollten, ausgehend von einer flexiblen Grundhaltung, individuelle Vereinbarungen im Einzelfall getroffen werden.
- Die Zentren sollten sich durch ein hohes Niveau an Sicherheit und Sauberkeit auszeichnen, das zumindest subjektiv von den Besuchern als solches wahrgenommen werden sollte. Das kann mit ordnungsrechtlichen Maßnahmen, aber auch mit Qualifikationsinitiativen, die auf den lokalen Arbeitsmarkt gerichtet sind (z.B. zur Einrichtung von „Service- und Sicherheits-Streifen“ o.ä.), erreicht werden (vgl. Janning, 1996:309; Junker/Kruse, 1998:138-139; Franz/Richert/Weilepp, 1997:67-68).
- Durch Subventionierung von Ladenmieten in städtischen Liegenschaften kann, beispielsweise durch das Amt für Wirtschaftsförderung, ein Beitrag geleistet werden, auch in höher frequentierten Zentrenbereichen tragbare Geschäftsmieten zu erreichen. Niedrige Mieten können insbesondere der Ansiedlung von Existenzgründern zugute kommen oder eine gezielte Ansiedlung von Geschäften erleichtern, welche den Branchenmix besonders bereichern (vgl. Brake/Karsten, 1998:169; Janning, 1996:309). Durch ein lokal aufgelegtes Programm könnte mit dem selben Ziel durch Mietzuschüsse auch die Höhe der aufzubringenden Gewerbemiete für Geschäftsräume gemindert werden, die sich nicht in städtischem Eigentum befinden.
- In einer „Kampagne für die Stadt“ könnte eine Aktivierung des Bürgerwillens im Sinne der Zentrenerhaltung vorgenommen werden (vgl. Junker/Kruse, 1998:138-139; Franz/Richert/Weilepp, 1997:67-68). Hier geht es darum, die Zentren der eigenen Stadt samt ihrer Nutzungsangebote in der subjektiven Wahrnehmung der Bewohner wieder stärker zu verankern und im individuellen Entscheidungsfeld über Aktivitätsgelegenheiten, sei es zum Konsum, zur Investition oder zum bürgerlichen Engagement, an exponierter Stelle zu positionieren. Den Rahmen dazu könnte eine City-Management-Initiative bieten.
- Durch die gezielte Inwertsetzung bisher untergenutzter Flächen innerhalb oder am Rand der zentralen Standortbereiche können Flächenpotentiale bereitgestellt werden, die auch den Ansprüchen von Großprojekten genügen (vgl. Junker/Kruse, 1998:138-139; Franz/Richert/Weilepp, 1997:67-68).
- Eine Aufwertung des öffentlichen Raumes stiftet erhöhte Aufenthaltsqualität und trägt damit sowohl zu einer Verlängerung der Aufenthaltsdauer der Kunden, als auch zu einer Erhöhung der Besucherzahl bei. Zur Verbesserung des Erscheinungsbildes müssen zeitgemäße Gestaltungselemente eingesetzt werden, die etwa die Beleuchtung, die Begrünung, die Möblierung, die Spieleinrichtungen, die Beschilderung oder den Bodenbelag betreffen (vgl. Junker/Kruse, 1998:138-139; Franz/Richert/Weilepp, 1997:67-68). Auch die Pflege und Gestaltung der Häuserfassaden trägt zu einer Aufwertung des öffentlichen Raumes bei. Die Verantwortung liegt dabei aber im wesentlichen in den Händen der privaten Eigentümer und Mieter. Hier können Städtebauförderungsmittel eingesetzt werden, allerdings können diese in substantiellem Umfang nur noch in den Neuen Ländern abgerufen werden (vgl. Brake/Karsten, 1998:169).

- Das kulturelle Angebot in den Zentren sollte gezielt vergrößert werden. Zum einen kann dies durch den vermehrten Besatz mit entsprechenden Einrichtungen geschehen, zum anderen kann dies erfolgen, indem vermehrt kulturelle Veranstaltungen angeboten und gezielt in den Zentren durchgeführt werden. Die Städte besitzen hier eine Fülle von Gestaltungs- und Fördermöglichkeiten, um das Angebot zu verbreitern und damit zu einer Nutzungsdiversifizierung der Zentren beizutragen, die sich positiv auf ihre Frequentierung auswirkt (vgl. Junker/Kruse, 1998:138-139; Franz/Richert/Weilepp, 1997:67-68).
- Ansiedlungsinteressierte Investoren sollten in einer speziellen Projektkoordinationsstelle für Innenstadt- oder sonstige Zentrenprojekte alle relevanten Verwaltungsdienstleistungen der Stadt gebündelt angeboten bekommen, so daß sich ein verfahrensbeschleunigender Effekt einstellt. Dieser ist durch eine verwaltungsintern zu vereinbarende Behandlungspriorität für Projekte, die städtebaulich integrierte Standorte einnehmen, ggf. auch für das behördliche Genehmigungsverfahren zu erreichen (vgl. Brake/Karsten, 1998:169).
- Zentrenorientiert ansiedelnde Betriebe könnten auch bevorzugt bei der Vergabe von Fördermitteln berücksichtigt werden, bzw. gezielt auf exklusiv dafür bestehende Möglichkeiten aufmerksam gemacht werden. Bislang begrenzt sich die mögliche Förderung auf eine 10 %ige Investitionszulage für kleine und mittelständische Betriebe in Innenstadtlagen in den Neuen Bundesländern, sowie auf Betriebe, die im Rahmen der Erfüllung von Denkmalschutzaufgaben bei der baulichen Gestaltung ihrer Immobilie einen „innenstadtbedingten Mehraufwand“ betreiben müssen (vgl. Blatt/v. Raczeck, 1998:204).
- In Fällen, in denen die Bedeutung der betreffenden Stadt als Badeort oder touristisches Gebiet argumentativ ins Feld geführt werden kann, ist aufgrund bestehender Sonderregelungen die Einführung räumlich differenzierter Ladenöffnungszeiten möglich. Denjenigen Betrieben, die innerhalb der Zentren angesiedelt sind, könnte mit der Ausdehnung der zulässigen Geschäftsstunden ein Vorteil verschafft werden (vgl. Brake/Karsten, 1998:169).
- Ebenso könnten die in Zentren situierten Einzelhandels- und Gastronomiebetriebe von einer großzügig gehandhabten Vergabe von Genehmigungen für den Außenbetrieb bzw. für die Sondernutzung des Straßenraumes profitieren.
- Die Einführung von Stadtmarketing bzw. City-, Subzentren- oder Quartiers-Management kann zur Revitalisierung der Zentren beitragen. „Dies soll auf der Grundlage neuer Formen der besonders intensiven Zusammenarbeit und der Konsensfindung zwischen den Stadtverwaltungen und dem privatwirtschaftlichen Sektor erfolgen, welche in der Erarbeitung einer verbindlichen, an den örtlichen Erfordernissen orientierten und überfachlichen Einzelhandelsstrategie münden soll“ (Blatt/v. Raczeck, 1998:204). Alle relevanten Nutzer und Akteure müssen zu einer Allianz der Zentrenförderung zusammenfinden (vgl. Brake/Karsten, 1998:169; Janning, 1996:309) und partnerschaftlich für die Ergreifung der örtlich zur Zentrenförderung geeigneten Maßnahmen eintreten, beispielsweise im Hinblick auf die gezielte Profilierung des Branchenmixes, die Koordination von Öffnungszeiten, die Durchführung von Werbe- und Veranstaltungsaktionen, die Erhöhung von Sicherheit, Service und Sauberkeit, oder die Einrichtung eines Systems der (anteiligen) Parkgebühren-Rückerstattung (vgl. Junker/Kruse, 1998:138-139; Franz/Richert/Weilepp, 1997:67-68, Brake/Karsten, 1998:169).

Der Einzelhandel ist nach wie vor die Leitfunktion von Innenstadt und Subzentren. An dieser Stelle kann nicht auf sämtliche Maßnahmenfelder und Einzelaktivitäten eingegangen werden, die in der gegenwärtig breit geführten Diskussion um die Erhaltung der städtischen Zentren

als zielführend erachtet werden. Anhaltspunkte gibt aber die Abbildung 7-10, in welcher schlagwortartig die Strategieelemente aufgeführt sind, von denen die Fachdebatte erwartet, daß sie, in der richtigen Kombination und Ausprägung, eine Zentrenentwicklungsplanung zum Erfolg führen können (vgl. BayStWiVT, 1999:8 und 13; Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, 1999:146; BAG, 1995:50-55).

Abbildung 7-10: Elemente eines attraktiven Stadtteilzentrums



Quelle: Veränderte und ergänzte Darstellung nach BayStWiVT, 1999:8.

Die Zentren(re)vitalisierung ist per se eine überfachlich zu bedenkende Aufgabe, es kommt „darauf an, einen sektorübergreifenden und integrierenden Ansatz zu verfolgen“ (Blatt/v. Raczeck, 1998:204). Wie unschwer aus der Abbildung 7-10 abgeleitet werden kann, hat der operative örtliche Zentrenplanungsprozeß bzw. hat ein aktives Stadtteil- und Zentrenmanagement im Sinne eines ganzheitlichen Vorgehens eine ganze Reihe verschiedener Teilkonzepte zu erarbeiten und aufeinander abzustimmen. Als primus inter pares ist der Einzelhandelsfunktion Aufmerksamkeit zu schenken. Umgekehrt muß in der einzelfachlichen Diskussion der Einzelhandelssteuerung und -entwicklung mitbedacht werden, wie sich die vorgesehenen Maßnahmen in die übergeordnete Aufgabe der umfassend verstandenen Zentrenentwicklung einordnen. Deren Vielfalt an möglichen Aktionsfeldern konnte hier nur grob angerissen werden.

7.6.10.3 Grundsätze der Maßnahmengestaltung und Maßnahmenanwendung

Unabhängig vom konkreten Gegenstand können bestimmte Grundsätze der Maßnahmengestaltung und -anwendung formuliert werden:

- Für jede Aktivität, die ins Auge gefaßt wird, sollte stets geprüft werden, ob sie zu einem Modell- oder Demonstrativvorhaben für Forschungs- und/oder Förderungsprogramme gemacht werden kann, die von verschiedenen übergeordneten Institutionen immer wieder aufgelegt werden.

- Gleichfalls ist jeweils zu prüfen, ob die betreffende Aktivität im Rahmen von public-private-partnership durchgeführt werden könnte, um auf diese Weise eine aktive Einbeziehung privaten Kapitals zu erreichen und unter Berücksichtigung originärer öffentlicher Interessen in sachliche Mitverantwortung zu bringen, was sich wiederum motivationssteigernd auswirkt (vgl. Junker/Kruse, 1998:138-139; Franz/Richert/Weilepp, 1997:67-68).
- Nach einer Prüfung der Fördermittel unterschiedlicher Quellen, die für eine Maßnahmen in Frage kommen, sollte man sich um deren Bündelung bemühen. Ein solches integrierendes Maßnahmenkonzept verfolgt „das Ziel, durch koordinierten und gebündelten Einsatz von Finanzen unterschiedlicher Investitions- und Förderhilfen einen Kumulations- und Synergieeffekt zu erreichen“ (Güttler/Rosenkranz, 1998:88) und könnte räumlich auf die Geschäftszentren der Stadtteile konzentriert werden. Insbesondere ist an eine Verzahnung der Mittel der Städtebauförderung mit den Mitteln der Wirtschaftsförderung, und/oder denjenigen des Verkehrswegebau zu denken, die sogar noch mit spezifischen Förderprogrammen der Länder und Gemeinden verknüpft werden könnten (vgl. Güttler/Rosenkranz, 1998:88).
- Insgesamt sollten die vorgesehenen Maßnahmen weniger hoheitlich als im Geiste einer persuasiven Strategie und durch freiwillige vertragliche Vereinbarungen durchgeführt werden. Einer solchen Strategie geht es darum „eine geordnete Entwicklung der Raumstruktur durch Beratung, Überzeugung und Konfliktmoderation zu erreichen“ (Pribs, 1999:253).

7.6.10.4 Geeignete Maßnahmen zur Zentrenstärkung, die der Änderung übergeordneter Rahmenbedingungen bedürfen

Abschließend ist darauf hinzuweisen, daß noch eine ganze Reihe weiterer Maßnahmen grundsätzlich als sinnvoll und möglich scheinen, die jedoch außerhalb der Gestaltungsreichweite der Kommunen liegen, oder aber doch zumindest der Änderung übergeordneter Rahmenbedingungen, beispielsweise des nationalen Rechts, bedürfen, um von den Kommunen ergriffen werden zu können. Die in der Literatur geführte Diskussion kreist dabei um die Möglichkeit der Einführung folgender Maßnahmen:

- Errichtung eines Fördersystems für den mittelständischen Einzelhandel bzw. für Nahversorgungsbetriebe, das durch Abgaben, welche bestimmte Betriebstypen des großflächigen Einzelhandels zu leisten haben, finanziert wird. Speziell zu diesem Zweck berufene Kommissionen, zusammengesetzt z.B. aus örtlichen Vertretern der Wirtschaftskammern, der Einzelhandelsverbände, der Werbegemeinschaften, und des kommunalen polit-administrativen Komplexes, verwalten die Abgaben und nehmen die Umverteilung der Mittel vor. Nach dem bislang in Europa einzigartigen französischen Vorbild des „Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce – FISAC“ besteht dabei die Förderung „nicht in direkten Betriebszuschüssen, sondern z.B. in Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung (Kompetenzerhöhung der Kaufmannschaft), der individuellen Beratung („Store-Check“) oder der Verbreiterung der gemeinsamen Informationsbasis (Gutachtenfinanzierung)“ (Blatt/v. Raczeck, 1998:204). Es wird aber auch an die Einführung einer noch darüber hinausgehenden, allgemeinen Ausgleichsabgabe gedacht (vgl. Bleyer, 1999:139). Die Idee einer lageabhängig differenziert zu erhebenden Grundsteuer, welche städtebaulich integrierte Einzelhandelsprojekte besserstellt, weist in eine ähnliche Richtung (vgl. Hatzfeld/Roters, 1998:533).

- Schaffung der notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen für die Übertragung des Modells der „Business Improvement Districts“, das bisher vor allem in Noramerika erfolgreich praktiziert wird, auf Deutsche Städte: Wesentliches Element dieses Modells eines freiwilligen Zusammenschlusses vor allem von Gewerbetreibenden und Grundeigentümern, die in einem bestimmten Standortraum tätig sind, zu einer nicht-staatlichen BID-Gesellschaft ist eine Zwangsabgabe, die zusammen mit der Grundsteuer von der Kommune eingezogen und zur Finanzierung privat organisierter Revitalisierungsmaßnahmen im vollem Umfang an die BID-Gesellschaft weitergeleitet wird (vgl. MSWKS, 2001:5). Es handelt sich damit um eine freiwillig vereinbarte Selbstbesteuerung, welche allerdings dadurch einen verbindlichen Rahmen erhält, daß die Kompetenz zu deren Erhebung in den Händen der Kommune liegt und damit hoheitlich erfolgt sowie repressiv durchgesetzt werden kann. Die finanziellen Mittel werden von der Kommune „nach Durchführung eines speziellen durch Landesgesetze geregelten Verfahrens für einen festgelegten Zeitraum (meist 5 Jahre) von allen Grundeigentümern des Quartiers als zweckgebundene Zwangsabgabe eingefordert“ (MSWKS-NW, 2001:5), so daß die BID-Gesellschaft mehrere Jahre lang über eine verlässliche und vorkalkulierbare Einnahmequelle zur selbständigen Bewirtschaftung verfügt. Die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen der Revitalisierungsmaßnahmen, die von den privaten Akteuren dann gemeinschaftlich in ihrem BID verfolgt werden, deckt sich weitgehend mit jenen, die im Bereich des Stadtmarketings bzw. des City- und Zentrenmanagements diskutiert werden (vgl. MSWKS, 2001:20; vgl. Abbildung 7-10). In Deutschland stellt sich aber insbesondere die Frage, auf welcher rechtlichen Grundlage der Eigentumseingriff, der mit der BID-Abgabe verbunden ist und ggf. auch gegen den Willen des Betroffenen durchgesetzt wird, erfolgen könnte. Zudem wären rechtliche Grundlagen zur Verfahrens- und Organisationsregelung der Gründung und der Arbeit von BID-Gesellschaften (Konstitution eines BID, Organe, Öffentlichkeitsbeteiligung, Tätigkeitsbereiche) sowie zur Klärung ihres Verhältnisses zur Kommune (Aufsicht) zu schaffen. Nach gegenwärtigen Einschätzungen sind die mit der Einrichtung von BIDs verbundenen verfassungsrechtlichen Probleme grundsätzlich lösbar (vgl. MSWKS, 2001:6; BCDS 2003), so daß ihre Einführung auch in Deutschland erfolgen könnte, wenn die notwendige Rahmengesetzgebung - auf Länderebene - vorgenommen würde. Dabei wäre jedoch auf die Erhebung einer Sonderabgabe, nicht aber einer Steuer, eines kommunalabgabenrechtlichen Beitrags oder einer Gebühr abzustellen (vgl. MSWKS, 2001:40).
- Einführung eines Bewirtschaftungszwangs für die normalerweise kostenfreien Parkflächen von Einzelhandelsbetrieben in städtebaulich nicht-integrierter Standortlage, der entweder durch den Inhaber des betroffenen Betriebs wahrgenommen wird, oder aber durch die Kommune. Ergänzend oder alternativ kann auch die Errichtung oder der Betrieb solcher Anlagen mit einer besonderen Steuer oder Abgabe zugunsten der Kommunen belastet werden (vgl. Blatt/v. Raczeck, 1998:204). Alle genannten Maßnahmen erfordern allerdings eine vorherige gesetzgeberischer Initiative, was sie zum Gegenstand übergeordneter politischer Erwägungen macht (vgl. Blatt/v. Raczeck, 1998:204). In diesem Zusammenhang ist auch die aktuell vom Bundestag beschlossene Änderung des Straßenverkehrsgesetzes erwähnenswert: Wenn die Neuregelung die erforderliche Zustimmung im Bundesrat erhält, können die Kommunen nach dem erwarteten Inkrafttreten im Jahr 2004 künftig flexiblere Modelle zur Parkraumbewirtschaftung verwirklichen und auch in Zonen, die einer Parkraumbewirtschaftung unterliegen, gebührenfreie Kurzzeitparkplätze (z.B. 15 oder 30 Minuten) einrichten (vgl. HDE, 2003). Bisher war die Erhebung einer

Parkgebühr in parkraumbewirtschafteten Zonen nach dem Straßenverkehrsgesetz zwingend vorgeschrieben.

- Umgekehrt könnten die in Zentren ansiedelnden Betriebe von den Bau- bzw. Ablösekosten für Parkplätze befreit werden. Sollte sich der Bau von zentrennahen Stellplätzen als unabdingbar notwendig erweisen, könnten diese dann durch die Parkplatzabgaben bzw. Steuern der peripheren Betriebe finanziert werden. Ein Ausgleich unterschiedlicher Standortbedingungen erscheint nicht ungerechtfertigt, wenn man bedenkt, daß die Herstellungskosten eines Parkplatzes im Stadtzentrum ungefähr zehnfach so hoch sind, wie diejenigen eines Parkplatzes in peripherer Standortlage (vgl. Blatt/v. Raczek, 1998:204).
- Ebenfalls zur speziellen Verbesserung der Standortbedingungen in zentralen Lagen wird die Einführung von differenzierten Ladenöffnungszeiten, die zum Vorteil der städtebaulich integrierten Geschäfte ausgelegt sind, diskutiert. Betriebe in peripherer Standortlage hätten diesen gegenüber mit einem geringeren Volumen an wöchentlichen Öffnungsstunden zu rechnen. In einigen europäischen Staaten, z.B. in Portugal und Großbritannien, wird dies bereits praktiziert (vgl. Blatt/v. Raczek, 1998:204).
- Im Hinblick auf die dauerhafte Einhaltung von Festsetzungen über den Verkaufsflächenumfang sowie das Sortiment durch großflächige Einzelhandelsbetriebe, die nicht-integriert situiert sind, könnten Baurechte vergeben werden, die auf eine bestimmte Zeit begrenzt sind (vgl. ExWoSt-Informationen 20.5-6, 1999:21; Bleyer, 1999:139). Deren - kurzzyklische - Verlängerung könnte dann in Abhängigkeit des unter Beweis gestellten „Wohlverhaltens“ in der vorangegangenen Periode verhandelt werden.
- So wünschenswert es auch wäre, generell Maßnahmen zu ermöglichen, die einer Internalisierung externer Kosten, welche von einem Vorhaben ausgehen, dienen, so gering ist gegenwärtig noch die Aussicht darauf. Obwohl vielfach diskutiert - es sei an die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren oder einer Flächenversiegelungsabgabe erinnert, denen auch positive Effekte für eine zentrenorientierte Einzelhandelsentwicklung zugeschrieben werden können - gibt es bislang nirgends greifbare Ergebnisse. Ohnehin berührt dies „globale Politikinhalte, die einer nationalen oder sogar internationalen gesetzlichen Regelung bedürfen, d.h. den Kommunen steht hier keine Gestaltungsmöglichkeit offen, sondern sie können ggf. nur den Verwaltungsvollzug einmal getroffener Regelungen übernehmen“ (Blatt/v. Raczek, 1998:204).

Runkel (1999:255) spannt den Rahmen noch weiter auf, wenn er die Notwendigkeit der Schaffung neuer Möglichkeiten der hoheitlichen Beeinflußbarkeit der Zentrenentwicklung und ganz allgemein der Siedlungsentwicklung diskutiert: Seiner Überzeugung nach müssen die öffentlichen und privaten Einzelentscheidungen über Bodennutzung und Investition, deren Summe schließlich die konkrete Siedlungsentwicklung manifestiert, von politischen Entscheidungen über wirtschaftliche und steuerliche Rahmenbedingungen - viel mehr noch als durch die öffentliche Planung - beeinflusst werden, z.B. in Bezug auf Einkommen und Vermögen, Wirtschaftsabläufe und Gewinnerwartungen, Bodenpreise, Mobilitätskosten, sowie direkte und indirekte Bausubventionen. „Wer die Siedlungsentwicklung der kommenden Jahrzehnte unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten gegenüber der bisherigen Entwicklung ändern will, muß daher bei diesen Rahmenbedingungen und nicht in erster Linie beim Planungsrecht ansetzen“ (Runkel, 1999:255). Für Prieb (1999:251) ist in diesem Zusammenhang unabstreitbar, „daß eine der Nachhaltigkeit verpflichtete Planung gelegentlich ‚weh tun‘ muß, um die Zersiedlung von Freiräumen oder die Entstehung diffuser Verkehrsströme zu verhindern.“ Auch Hatzfeld/Roters (vgl. 1998:521) fürchten, daß sich die Ursachen für die

funktionale und räumliche Verselbständigung städtischer Nutzungen bestenfalls zum Teil im Einflußbereich der öffentlichen Planung befinden und daher aus dieser Richtung nur partiell beeinflußt werden können: Die boden-, steuer- und emissionsschutzrechtlichen Rahmenbedingungen spielen eine mindestens ebenso wichtige Rolle, wie die öffentliche Verkehrs- und Flächenpolitik durch die Bauleitplanung. Auch speziell im Hinblick auf die Einzelhandelsfunktion dürfen sich die Maßnahmen nicht allein auf das Feld des Planungsrechts beschränken, denn da „die räumliche Dezentralisierung von Dienstleistungsstandorten ein im Kern ökonomischer Prozeß ist, müssen Ansätze zur räumlichen Reintegration derartiger Einrichtungen auch vorwiegend ökonomische Wirksamkeit entfalten“ (Hatzfeld/Roters, 1998:533). Im übergeordneten politischen Prozeß müssen daher speziell auch für das Problemfeld der räumlichen Einzelhandelsentwicklung Rahmenbedingungen geschaffen werden, auf deren Grundlage den städtebaulich integrierten Standortbereichen im Wettbewerb mit den peripheren Standortbereichen wieder zu gleichwertigen Ausgangsbedingungen in der Konkurrenz um Unternehmen verholfen werden kann (vgl. Franz/Richert/Weilepp, 1997:67-68; Hatzfeld/Roters, 1997:41; Junker/Kruse, 1998:138-139). Zum gegenwärtigen Zeitpunkt besteht daher perspektivisch die Oberzielsetzung entsprechender politischer Initiativen in der „komparativen Verteuerung von städtebaulich nicht integrierten Standorten“ (Hatzfeld/Roters, 1998:533). Der Wettbewerb der Unternehmen untereinander wird hiervon allerdings nicht berührt, lediglich wird die Arena neu bestimmt, in denen dieser Wettbewerb ausgetragen werden kann.

All den bisher vorgebrachten vielfältigen Ideen zum Trotz sehen Hatzfeld/Roters (1998:534) die Debatte der oben skizzierten Handlungsmöglichkeiten bislang „wenig ergebnisorientiert verlaufen“, weil sie sehr schnell in Auseinandersetzungen über das Bodenrecht sowie die Sozialpflichtigkeit von Eigentum münden und mit Verweis auf die verfassungsrechtlichen Implikationen schnell mundtot gemacht werden können. „Gleichwohl muß die Diskussion fortgesetzt werden“ (Hatzfeld/Roters, 1998:534), wenn die räumliche Einzelhandelsentwicklung sowie die übergeordnete allgemeine Siedlungsentwicklung stärker als bisher den Prinzipien der Nachhaltigkeit unterworfen und die Kommunen mit entsprechenden neuen Steuerungsinstrumenten ausgestattet werden sollen. Auch wenn diese Diskussion hier nicht weiter geführt werden kann, unterstreichen doch die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung, daß auch und gerade aus der Perspektive der Einzelhandelsfunktion dazu eine Notwendigkeit besteht.

7.6.11 Allgemein-abstrakte Ausnahmeregelungen

Für die zielkonforme Überführung von Planungsinhalten in gebaute Realität ist es ausschlaggebend, daß die Entscheidung über den jeweiligen konkreten Einzelfall in der Rationalität des Planungskonzepts, das den Allgemeinfall regelt, erfolgt. Es muß also eine inhaltliche Kongruenz von strategischer und operativer Planungsebene bzw. Umsetzung bestehen. Im vorliegenden Zusammenhang stellt sich daher die Frage, in wie weit die betrachteten Planungsansätze selbst schon Ausnahmemöglichkeiten in Aussicht stellen oder gar allgemein statuieren, die ihren originären Zielsetzungen zuwiderlaufen. Eine weitere Frage im Hinblick auf die Stringenz der Planungsansätze ist, ob bestimmte konkrete Projekte, die in den Fallbeispielstädten zum Zeitpunkt der Erarbeitung der Einzelhandelszentrenkonzepte virulent waren, von deren Bestimmungen bewußt ausgenommen werden.

Insgesamt waren zu diesen Fragen in den Fallbeispielstädten unterschiedliche Haltungen festzustellen, wie sie einerseits durch die in Bochum und andererseits durch die in Braunschweig vertretene Grundposition aufgezeigt werden können: In Bochum werden keinerlei Ausnahmeregelungen thematisiert, vielmehr wird betont, nur wenn die vom Einzelhandelszentrenmodell vorgegebenen Zulässigkeitspfade „weiter konsequent beschritten werden, kann es gelingen, die Zentrenstruktur der räumlichen Ordnung zu erhalten und zu stärken“ (Bochum, Konzept, S. 22). Demgegenüber sind in Braunschweig Ausnahmen ausdrücklich möglich, dort kann - ganz allgemein - vom „Grundsatz des Zentrenkonzeptes (...) in einem besonders begründeten Einzelfall abgewichen werden“ (Braunschweig, ZKE, S. 22). Gleichwohl ist es für den Projektträger dann notwendig, „durch anerkannte Gutachter im einzelnen nachzuweisen, daß eine Beeinträchtigung oder gar Gefährdung der Zentren nicht zu befürchten ist“ (Braunschweig, ZKE, S. 22). Dies entspricht dem allgemeinen Zulässigkeitsvorbehalt des atypischen Sonderfalls von § 11 Abs. 3 BauNVO auf rechtsförmlicher Ebene. Darüber hinaus wird in Braunschweig als allgemeine Ausnahmeregelung festgelegt, daß „in Gewerbegebieten im Einzelfall ausnahmsweise auch Verkaufs- und/oder Ausstellungsflächen zulässig [sind], wenn sie in unmittelbarem Zusammenhang mit der am Standort erfolgenden Herstellung oder Weiterverarbeitung von Waren und Gütern stehen und von untergeordneter Größe sind“ und wenn es sich darüber hinaus auch nicht um einen reinen Lagerverkauf handelt (Braunschweig, ZKE, S. 23). Auch in Erfurt ist man zu Ausnahmen bereit: Zwar soll außerhalb der Innenstadt grundsätzlich keine Verkaufsflächenausweitung mehr erfolgen, wenn Vorhaben allerdings der Versorgung neuer Wohnbaustandorte dienen oder wenn es sich um „Einzelfälle, die mit besonderen Leistungen für die Stadt verbunden sind“, handelt, können sie dennoch realisiert werden (Erfurt, StRaB 1996:16).

Auf die Generalaussagen sowie die einzelnen Ausnahmebestimmungen, welche einige Kommunen innerhalb ihrer Systeme der sortiments- und größenabhängigen Einzelhandels-Standortsteuerung formuliert haben, ist bereits an anderer Stelle eingegangen worden (vgl. Kapitel 7.5.4 und 7.5.5). Hierbei handelt es sich auch nicht um Ausnahmeregelungen, welche das Steuerungsbemühen des Planungsansatzes in Frage stellen, denn als Ausnahmen werden dort von vornherein ausdrücklich nur solche Vorhaben als ansiedlungsfähig betrachtet, denen es im prognostischen Einzelnachweis gelingt, ihre Vereinbarkeit mit den Zielsetzungen einer zentrenorientierten Einzelhandelsentwicklung zu belegen. Tatsächlich sind in diesen Fällen lediglich diejenigen Ausnahmemöglichkeiten angesprochen, die ohnehin und ausdrücklich im Bereich der rechtsförmlichen Planungs- bzw. Zulässigkeitsprüfung bestehen – nämlich solche für Einzelhandelsvorhaben ohne negative städtebauliche Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO, die demzufolge auch außerhalb von Zentren angesiedelt werden können.

In 21 Fallbeispielstädten waren entweder keinerlei allgemeine Ausnahmeregelungen vorgesehen (Augsburg, Cottbus, Freiburg, Köln, Magdeburg, Mülheim, Rostock, Münster, Bochum, Dortmund) oder es lagen keine entsprechenden Angaben vor (Berlin, Bremen, Frankfurt, Hagen, Hamburg, Hildesheim, Kiel, Leipzig, Ludwigshafen, Mannheim, Witten).

Einen Übergangsfall von der allgemein-abstrakten Formulierung von Ausnahmetatbeständen zur einer konkret-projektorientierten Ausnahmegewährung, die bereits in den Planungsansatz inkorporiert ist, stellt das Beispiel Würzburg dar. Hier werden entgegen der eigentlichen Absicht explizit zwei bestimmte großflächige Einzelhandelsbetriebe - der Typus ist spezifi-

ziert, der konkrete Anbieter jedoch unbestimmt - zur Ansiedlung in nicht-integrierter Standortlage noch vorgesehen, obwohl die Zentrenrelevanz ihrer Sortimente (Bürofachmarkt und Baby/Spielzeugmarkt) den eigenen Planungszielen widerspricht. Vermutlich aufgrund der Tatsache, daß es in Würzburg bislang an einem Angebot der fraglichen Branchen fehlt, wird davon ausgegangen, daß von diesen beiden neuen Märkten keine negativen Auswirkungen ausgehen werden. Immerhin aber können sonstigen Ausnahmehorhaben nur dann zugelassen werden, „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).

7.6.12 Faktische Ausnahmegewährungen / Ausnahmeregelungen für aktuelle Großprojekte oder Ausweisungsvorhaben

In einigen wenigen Fällen waren sogar Ausnahmegewährungen für bestimmte (Einzelhandelsgroß-)Projekte, die sich zum Zeitpunkt der Erarbeitung der betreffenden Planungsansätze in fortgeschrittener Vorbereitung befanden, festzustellen. Deren Realisierung sollte absichtlich noch nicht den Bestimmungen des jeweiligen Einzelhandelszentrenkonzepts unterworfen werden oder es sollten für sie jedenfalls Sonderregelungen greifen:

- Wenn im Dortmunder Einzelhandelszentrenkonzept im Hinblick auf die planerische Fassung und Weiterentwicklung der vorhandenen drei Sondergebietsstandorte, die allesamt nicht-integriert situiert sind, für das Sondergebiet Aplerbeck-Ost u.a. ausdrücklich Überlegungen formuliert werden, inwieweit „ausnahmsweise zusätzliche zentrenschädliche Sortimente in begrenztem Umfang ausschließlich im Rahmen der Bestandssicherung vorhandener Betriebe zugelassen werden können, wie z.B. für Decathlon oder TopTec,“ dann ist das ein Widerspruch in sich, der die Regelungsstringenz des gesamten Planungsansatzes schon in dessen Geburtsstadium untergräbt. Er wird dadurch ohne Zwang diskreditiert, selbst wenn im genannten Zusammenhang gefordert wird, daß diese Erweiterungen gutachterlich im Einzelfall zu prüfen sind und diese Prüfung „sich an den Zielen des Einzelhandelskonzepts zu orientieren“ hat (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 1999:20).

Im Dortmunder Beispiel besteht daneben aber ein weiterer, noch deutlicherer Bruch der inneren Planungsstringenz, indem zwar ausdrücklich vorgesehen ist, zum Schutze der bestehenden Zentrenstruktur keine weiteren Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel in städtebaulich nicht-integrierter Lage mehr auszuweisen, dann aber in Bezug auf die Ansiedlung zusätzlicher Baumärkte festgestellt wird, daß als „weiterer Standort für eine Neueröffnung (...) die Fläche Gneisenau-Ost in Betracht kommt, da in den nördlichen Dortmunder Stadtbezirken eine Versorgungslücke besteht“ (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 1999:22). Dies bedeutet tatsächlich aber nicht weniger, als die Einrichtung eines weiteren Sondergebiets für den großflächigen Einzelhandel und steht damit im Widerspruch zu den formulierten Steuerungsabsichten.

- Im Fall von Erfurt wird ein Möbelhaus- bzw. Einrichtungswarenhaus-Projekt exklusiv von dem verfolgten Planungsansatz für den Einzelhandel ausgenommen: Zwar will die Stadt „solche Bauleitpläne nicht mehr aufstellen, die Grundlage für die baurechtliche Genehmigung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen sind“ - ausdrücklich ist aber damit einer „Entscheidung über die planungs- und bauordnungsrechtliche Zulässigkeit der Vorhaben Ikea und / oder Möbel Höffner (...) nicht vorgegriffen“ (Erfurt, StaRaB 1996:1). Bedenkt man einerseits den vorzugsweise städtebaulich nicht-integrierten Standort und andererseits Struktur und Umfang der einschlägigen Sortimente solcher Möbel- bzw.

Einrichtungswarenhäuser, so ist die Herausnahme des fraglichen Projekts aus der Steuerungssystematik, die in Erfurt ansonsten gilt, zumindest dann als problematisch anzusehen, wenn nicht auch deren Maßstäbe gelten sollten und entsprechende Festsetzungen des Kernsortiments und Limitationen der zu gestattenden Randsortimente vorgenommen werden. Dies würde allerdings zumindest dem Betriebskonzept der Ikea-Häuser widersprechen. Wird einer Ansiedlung zugestimmt, die diesem Betriebskonzept gerecht wird, ist in Erfurt a priori ein Präzedenzfall für die argumentative Durchsetzung weiterer Ansiedlungsvorhaben auch entgegen den Bestimmungen des Einzelhandelszentrenkonzepts geschaffen.

- Im Beispiel der Stadt Münster besteht eine ähnliche Konstellation, denn dort wird das geplante Einkaufszentrum „Preußenpark“, das in nicht-integrierter Standortlage errichtet werden soll, im betreffenden Planungsansatz als Vorhaben eigener Art behandelt und außerhalb der ansonsten verfolgten Planungsrationaltät gestellt. Neben dem „Preußenpark“ werden noch zwei weitere Vorhaben „aufgrund anderer Vorgaben“ (vgl. Münster, KG 1997:24) ausdrücklich aus dem verfolgten Zentralsystem ausgeklammert.
- Nicht aus den Planunterlagen selbst, sondern nur aus einem Expertengespräch hervortretend, soll abschließend die Aufmerksamkeit auf das Beispiel Hildesheim gelenkt werden, weil daraus der mitunter äußerst schwierige stadtpolitische Abwägungsprozeß zwischen kollidierenden Zielsetzungen bzw. die Auseinandersetzung mit der vehementen Interessensvertretungen durch private Akteure deutlich wird (wobei hier dennoch die Auffassung vertreten wird, daß diese aus den genannten Gründen immer zugunsten der einmal gefaßten allgemein-abstrakten Regelung auszufallen hat): In Hildesheim betraf das Abweichen von der Zulässigkeitssystematik, die im Planungsansatz schriftlich verbrieft wurde, ein innenstadtnahes Gewerbegebiet. Das besondere Problem bestand darin, daß es sich dabei um eine obsolet gewordene Betriebsfläche der wirtschaftlich angeschlagenen Firma Blaupunkt handelte. Als größter Arbeitgeber am Platze verfügte Blaupunkt über die notwendige Durchsetzungsmacht gegenüber der Kommunalpolitik, das Gelände, welches nach den Vorgaben des Einzelhandelszentrenkonzepts eigentlich als Ansiedlungsbereich dafür ungeeignet war, u.a. für Einzelhandelsnutzungen zu entwickeln, um dafür im anschließenden Verkauf zum Wohle des Unternehmens einen möglichst hohen Marktpreis zu erzielen (vgl. EG Braunschweig). Aufgrund des Drucks, den die Stadtpolitik aufgebaut hat, möglichst viele Arbeitsplätze bei Blaupunkt zu erhalten, „mußte der Standort gemacht werden, auch gegen besseres planerisches Wissen“ (EG Braunschweig). Immerhin konnte abgewendet werden, hier ein Sondergebiet auszuweisen, und es gelang, in den Bebauungsplan Sortimentsbeschränkungen aufzunehmen (vgl. EG Braunschweig).

Solche allgemeinen Ausnahmeregelungen und projektspezifischen Ausnahmezustellungen, wie sie hier anhand einiger Fallbeispielstädte beschrieben wurden, werden in der Literatur übereinstimmend als äußerst kritisch angesehen. Von ihnen geht für Investoren die Signalwirkung aus, daß in der betreffenden Kommune auch weiterhin Ansiedlungsvorhaben politisch durchsetzbar sind, selbst wenn sie dem örtlich verfolgten Planungswillen, und sei er auch schriftlich fixiert, zuwiderlaufen. Es wird verinnerlicht, daß es die betreffende Kommune offensichtlich damit von vornherein nicht besonders ernst meint. Ist erst ein Präzedenzfall geschaffen, dann wird es der Planungs- und Ordnungsverwaltung sehr schwer fallen, weiteren Ansiedlungswünschen, die sich auf eine ähnliche Fallgestaltung berufen, argumentativ entgegenzutreten. Insofern muß ein gestatteter Präzedenzfall als der Anfang vom Ende der gesamten Planungsanstrengung angesehen werden (vgl. Kap. 6.6): „Das beste städtebaurecht-

liche Instrumentarium nützt nichts, wenn die städtebaupolitische Zielsetzung den Versuchungen erliegt, denen sie ausgesetzt ist. (...) Das Zentrenkonzept und die städtebaulichen Instrumentarien sind also nur so effektiv und gut, wie die politischen Gremien standhaft sind“ (Büchner, 1997:83).

7.6.13 Beteiligung von Nachbarkommunen und regionale Abstimmung

Vor dem Hintergrund der Tatsache, daß zum einen die Daseinsgrundfunktion „sich versorgen“ heute mit hohen Freiheitsgraden der räumlichen Orientierung ausgeübt werden kann und von den Konsumenten auch ausgeübt wird (vgl. Kapitel 4.1.2) und daß zum anderen im Standortwettbewerb der Kommunen um Gewerbeansiedlungen eine harte Konkurrenz lokaler Egoismen ausgefochten wird (vgl. Kapitel 5.2), ergibt sich für die planerische Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung die Notwendigkeit, dabei nicht allein die einzelne (eigene) Kommune im Blick zu haben, sondern die gesamte regionale Situation. Diese Einsicht hat sich mittlerweile auch auf der überörtlichen Planungsebene einen Weg gebrochen, wie die zahlreichen interkommunalen und regionalen Einzelhandelsplanungsansätze („Regionale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte“) zeigen, die gegenwärtig an vielen Orten entstehen. Daher sprechen zwei Gründe bei der Aufstellung lokaler Einzelhandelszentrenkonzepte für die Berücksichtigung des regionalen Umfelds, zumindest jedoch des angrenzenden Stadtumlands:

- Zum ersten ergibt sich aus kommunaler Sicht die Notwendigkeit, die Planungsaussagen, die für den örtlichen Einzelhandel zu treffen sind, nicht ohne Kenntnis der materiellen regionalen Einzelhandelsstrukturen und -prozesse zu erarbeiten, weil ansonsten die Gefahr besteht, die eigenen Absichten und Ansprüche auf der Grundlage falscher Annahmen und Voraussetzungen zu betreiben. Zwar bleibt die reine Ordnungsaufgabe der Binnenstruktur davon eher unberührt, um so mehr wird aber die Realisierungswahrscheinlichkeit ggf. verfolgter Entwicklungsvorstellungen davon tangiert. Es erweist sich als unumgänglich, solche Entwicklungsvorstellungen nur auf der Grundlage regional angelegter Prognosemodelle unter Berücksichtigung der Einzelhandels-Wachstumsabsichten aller im Wirkungsfeld befindlichen Städte und Gemeinden zu formulieren, auch wenn die - dahingehend zu kritisierende - Gutachterpraxis in der Regel nur eine unilaterale Betrachtung der auftraggebenden Stadt unternimmt (vgl. Kapitel 8.2.1). Eine „Inselplanung“, welche zum einen die Einbindung des lokalen Orts in regionale Austauschbeziehungen übergeht und zum anderen die mögliche Existenz von Einzelhandelsplanungen benachbarter Kommunen, die um das gleiche regionale Kaufkraftpotential konkurrieren, negiert, wird der Sache nicht gerecht. Im Ergebnis einer solchen möglicherweise vielfach nebeneinander geübten „regionsblinden“ kommunalen Einzelhandelspolitik sind volkswirtschaftlich suboptimale Allokationsprozesse zu befürchten. Nicht zuletzt droht der einzelnen Kommunen die Erfahrung, daß das private Kapital nicht im gewünschten Maße auf die planerisch vorbereiteten Ansiedlungsmöglichkeiten eingeht und Planungsziele damit unerfüllt bleiben. Darüber hinaus läuft freilich auch jede im eigenen Kompetenzraum - erfolgreich - durchgeführte Ordnungsbemühung ins Leere, wenn sie nicht in ähnlicher Form auch von den Nachbarkommunen ergriffen wird, oder wenn sie von dieser sogar willentlich konterkariert wird. In der Vergangenheit war es kein Einzelfall, daß eine zentralörtlich unterrangige Nachbarkommune aktiv und bewußt an nicht-integrierten Standorten und direkt an der Stadtgrenze zum höherrangigen Zentrum liegende Agglomerationen des großflächigen Einzelhandels durch entsprechende Planungsmaßnahmen ermöglicht hat.

- Im Perspektivenwechsel zur übergemeindlichen Sicht zeigt es sich zum zweiten, daß die Erstellung von interkommunalen oder regionalen Einzelhandelszentrenkonzepten wesentlich erleichtert werden kann, wenn auf bereits bestehende kommunale Einzelhandelszentrenkonzepte zurückgegriffen werden kann (vgl. Schürmann 2000; Eimert 2001). Mit ihnen liegt in der Regel nicht nur das Datenmaterial für die notwendige übergemeindliche Situationsanalyse des Einzelhandels vor, sondern sie sind auch gleichzeitig die schriftlich fixierten Dokumente des jeweils bestehenden einzelhandelspolitischen Planungswillens und der herrschenden Entwicklungserwartungen, welche es gilt, in einem ausgleichsorientierten regionalen Ansatz konsensual zusammenzuführen. Die durchzuführende Problemfeld- und Konfliktanalyse erhält dadurch eine erste Basis. Mit diesen Voraussetzungen könnten die Phasen der Initiierung und der Analyse innerhalb des regional angelegten Einzelhandelsplanungsprozesses zeitlich kurzfristig bewältigt werden, so daß man sehr schnell in die Verhandlungsphase eintreten kann.

Daß der regionale Kontext und die Abstimmung mit den Nachbarkommunen bei den eigenen Einzelhandelsplanungen beachtenswert ist, haben unter den analysierten Fallbeispielkommunen offensichtlich jedoch nur wenige verinnerlicht: In der weitaus überwiegenden Zahl der Fallbeispiele¹⁴ konnten keine Hinweise auf die Beachtung der regionalen Ebene oder auf die Einbindung der Nachbarkommunen im Zusammenhang mit der Einzelhandelsplanung gefunden werden. Immerhin haben neben Dortmund aber noch sechs weitere Untersuchungsstädte in ihrem kommunalen Einzelhandelszentrenkonzept auf die eine oder andere Art „der Notwendigkeit einer interkommunalen Abstimmung (...) Rechnung getragen“ (Dortmund, Ratsvorlage Aug. 1999:24). Im Fall von Dortmund geschah dies allerdings weniger im Entstehungsprozeß des örtlichen Einzelhandelszentrenkonzepts als vielmehr dadurch, daß man sich zur Beteiligung an der zeitlich nur leicht versetzten Erarbeitung des „Regionalen Einzelhandelskonzepts für das östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“ entschloß. Einsicht und Motivation hierzu hatte man nicht zuletzt gerade aus der intensiven Beschäftigung mit der Materie bei der Arbeit am lokalen Konzept gewonnen,

Auch in Würzburg wurde zwar zunächst ein Einzelhandelszentrenkonzept ohne Beteiligung der Nachbarkommunen erarbeitet, dies jedoch nur mit dem Anspruch, eine Ausgangsbasis für den zweiten notwendigen Schritt zu schaffen, nämlich die „Abstimmung des Konzepts mit der Regierung von Unterfranken und den Umlandgemeinden“ vorzunehmen und damit ebenfalls die Erarbeitung eines regionalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepts zu beginnen (Würzburg, RK 2000:34). Auch die Stadt Kiel will, wie sie als ein Ergebnis der Erarbeitung ihres kommunalen Planungsansatzes festhält, im Drängen auf die restriktivere „Steuerung der bislang unkontrollierten Expansion der Verkaufsflächen in den umliegenden Zentren (...) Bemühungen zur Erarbeitung eines regionalen Einzelhandelsentwicklungskonzeptes für die K.E.R.N.-Region unterstützen“ (Kiel, Konzept 2000b:3). Im Stadtstaat Berlin war Planungsansatz Gegenstand der mit dem Land Brandenburg bestehenden „Gemeinsamen Landesplanung“ (vgl. Berlin, SEZE, S. 14), während im Fall von Hamburg „durch Beschlüsse zum Regionalen Entwicklungskonzept (REK) für die Metropolregion Hamburg mit den Ländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen“ Vereinbarungen zur gegenseitigen Information über und ggf. gemeinsamen Erörterung von großmaßstäblichen Einzelhandelsvorhaben getroffen wurden (Hamburg, Leitlinien, S. 7): Die Ländervereinbarung „Abstimmung Einzelhandel“

¹⁴ Unbenommen davon bleiben die allgemeinen regionalen bzw. nachbargemeindlichen Abstimmungsprozesse jener Städte, bei denen der Einzelhandelsplanungsansatz in einen breiter angelegten Stadtentwicklungsplanungsprozeß bzw. in die Vorbereitungsplanungen für die Flächennutzungsplanaufstellung eingebettet war.

sieht „für das Gebiet des Ordnungsraumes außerhalb Hamburgs und für den Bereich Hamburg außerhalb der inneren Stadt eine gegenseitige Information über und gegebenenfalls eine Erörterung von Planungen und Vorhaben mit mehr als 5.000 qm Verkaufsfläche und für den darüber hinausgehenden engeren Betrachtungsraum der Metropolregion eine gegenseitige Information über Planungen und Vorhaben mit mehr als 10.000 qm Verkaufsfläche“ vor (Hamburg, Leitlinien, Anlage 2; vgl. dazu auch Hamburg, EB 1997:63). In Köln dagegen ist „im Rahmen der regionalen Zusammenarbeit von Köln Regio (...) eine Abstimmung über regional bedeutsame Fachmarktprojekte vorzusehen“ (Köln, FKE 1997:18). In Mülheim / Ruhr wurde im Rahmen der bestehenden institutionalisierten Zusammenarbeit mit den beiden Nachbarstädten Essen und Oberhausen („MEO-Aktivitäten“) angestrengt, eine „Dialogrunde Einzelhandel“ einzurichten, in welcher dann gegenseitige Informationsvereinbarung getroffen wurden (vgl. Mülheim, NES, Anhang, „Dialogrund Einzelhandel“). Außerdem „beabsichtigen die Städte Mülheim an der Ruhr und ihre Nachbarstädte Duisburg, Essen und Oberhausen eine Arbeitsgruppe ‚Regionalbedeutsamer Einzelhandel‘ zu bilden mit dem Ziel, die Abstimmung zwischen den Städten zu verbessern“ (Mülheim, NES, S. 28).

Allerdings gibt es im Hinblick auf die Einführung regionaler Einzelhandelszentrenkonzepte auch skeptische Stimmen. Unter den Fallbeispielstädten wurden diese aber einzig in Ludwigshafen erhoben. Nach dortiger Einschätzung hat die regionale Zusammenarbeit grundsätzlich „ihre Grenzen im Gewerbesteuerrecht und im Wahlrecht: (...) Die finanziellen Rahmenbedingungen der Kommunen sind mittlerweile so eng, daß Finanzpolitik in der Regel den Vorrang vor anderen Aspekten bekommt. Gleiches gilt für das Wahlrecht, denn Kommunalwahlen werden durch die Schaffung von Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen vor Ort gewonnen und nicht durch planerische Konzepte für die Region“ (Dillinger, 1999:44). Die Stadt Ludwigshafen steht vor allem aber auch deshalb „einem regionalen Märktekonzept kritisch gegenüber (...), weil dieses erst dann in der Region thematisiert wurde, als gerade im rechtsrheinischen Raum etliche Ansiedlungen auf der ‚grünen Wiese‘ vollzogen waren und Ludwigshafen begann, die Projekte ‚Walzmühle‘ und ‚westlich B9‘ zu entwickeln“ (Dillinger, 1999:44).

Dennoch überwiegen unter den wenigen Kommunen, die überhaupt Bezüge zur regionalen Ebene thematisiert hatten, die positiven Erwartungen an regionale Einzelhandelszentrenkonzepte.

Zumindest im Sinne einer begründeten These kann den kommunalen Einzelhandelszentrenkonzepten zugesprochen werden, daß ihr Aufstellungsprozeß bei den Stadtverwaltungen und in der Stadtpolitik einen Lernprozeß bewirkt, der die Notwendigkeit überörtlicher Planungsaktivitäten für die Einzelhandelsfunktion bewußt werden läßt und die Bereitschaft zur Beteiligung daran erhöht.

Im Gesamtergebnis muß man jedoch zu dem Schluß kommen, daß selbst in den insoweit positiv hervorgetretenen Beispielskommunen eine echte Einbeziehung der Nachbarkommunen bzw. der Zentren im regionalen Umfeld nicht stattgefunden hat, denn dann hätten jene bereits in den Erarbeitungsprozeß der Konzepte einbezogen werden müssen.

7.6.14 Öffentlichkeitsbeteiligung

Es gilt heute als gesichertes Erkenntnis, daß der Umsetzungserfolg (lokal-)staatlicher räumlicher Planungen wesentlich davon vorbestimmt wird, ob und inwieweit die Öffentlichkeit bzw.

die von den Planungen potentiell berührten Akteure und Institutionen in den Planungsprozeß eingebunden werden, und daß diese Einbindung vorzugsweise bereits in der Initiierungs- oder Konkretisierungsphase des Planaufstellungsprozesses erfolgen sollte (vgl. z.B. Ebert/Gnad/Stierand 1992; Sinning 1995; Lüthje 1997; Hilligardt 1998; Löb 2000; Selle 2000). Um mit Ebert/Gnad/Stierand (1992:92) zu sprechen: „Planungspartizipation ist heute im allgemeinen Bewußtsein als notwendig anerkannt und (...) Teil der politischen Kultur der Bundesrepublik geworden.“ Die Forderung nach mehr und qualitativer Kommunikation in der Planung ergibt sich in zwei Richtungen: Einerseits besteht für die Planungsverwaltung die Notwendigkeit, gegenüber dem passiven Teil der Öffentlichkeit ein offensives Planungsmarketing zur Akzeptanzsteigerung und zur Aktivierung zu betreiben. Andererseits muß sie zur Konfliktpartizipation mit dem unmittelbar planungsbetroffenen Teil der Öffentlichkeit in einen Planungsprozeß aktiver Partizipation eintreten (vgl. Ebert/Gnad/Stierand, 1992:89). Die „Bürgerbeteiligung“ im heutigen Verständnis ist als ein Kommunikationsprozeß auszugestalten, „der die politisch-administrative Distanz zwischen den (...) Planungsinstitutionen und den jeweils konkreten, in sozialer, ökonomischer und räumlicher Hinsicht besonderen Interessen von Bürgern überbrücken soll“ (Ebert/Gnad/Stierand, 1992:89). Freilich gilt gleiches auch gegenüber institutionalisierten Interessensträgern, wie etwa Unternehmen, Vereinen oder Körperschaften.

Nur die bereits in der Planaufstellungsphase gewährte Chance zur Partizipation ermöglicht es den verschiedenen Akteuren, nachhaltig auf den Planungsinhalt im Sinne des eigenen Zielsystems Einfluß nehmen zu können. Eine dergestaltiges Angebot von Partizipationsmöglichkeiten und die Verfolgung einer offensiven Kooperationsstrategie durch die Planungsverwaltung wird heute - sowohl bei fachlichen als auch bei überfachlichen räumlichen Planungsaufgaben - auch als unabdingbare Voraussetzung erachtet, „um zu einem allgemeinen Konsens über die zukünftige Siedlungsentwicklung zu gelangen, deren Umsetzung dann in gemeinsamer Verantwortung liegt“ (Hilligardt, 1998:13). Löb (2000:301) sieht in diesem Zusammenhang sogar einen „Paradigmenwechsel in Politikgestaltung und Steuerungsstilen hin zum kooperativen, zum verhandelnden und aktivierenden Staat“, der sich künftig verstärkt in einer „in dauernder Interaktion mit den relevanten Akteuren stattfindenden Lösungssuche“ befindet (Löb, 2000:301). Diese Interaktion geht weit über die gesetzlich eingeräumte Planungsbeteiligung innerhalb formalisierter Verfahren (etwa der Bauleitplanung), welche von den Kommunen „doch eher als Pflichtaufgabe verstanden und mehr oder minder routiniert absolviert“ werden (Selle, 2000:11), hinaus. In immer mehr Handlungsfeldern kommunaler Politik und Planung wird aber „Verständigungsarbeit“ zunehmend zu einem selbstverständlichen Bestandteil der Planungsprozeßgestaltung, werden freiwillig und aktiv betriebene Information, Konsultation und Kooperation in das Spektrum des öffentlichen Planungshandelns aufgenommen (vgl. Selle, 2000:11). Gleichwohl auch auf diese Weise nicht jeder Konflikt beseitigt werden kann, geht es darum „Verfahren zu gestalten, die einen fairen Umgang zwischen sehr unterschiedlichen Beteiligten ermöglichen“ (Selle, 2000:12). Dies birgt die Option, dadurch wenigstens insoweit tragfähige Kompromisse aushandeln (und Blockaden aufheben) zu können, als „für die Konfliktparteien zwar nicht die beste, aber doch [eine] befriedigende Lösung gefunden wird“ (Ebert/Gnad/Stierand, 1992:94). Die offensiv betriebene Einbindung der Öffentlichkeit bzw. der potentiell Planungsbetroffenen durch eine - kontrollierte - Öffnung des Planungsverfahrens trägt erfahrungsgemäß erheblich dazu bei, Konflikte gar nicht erst entstehen zu lassen oder aber produktiv zu regeln, so daß nicht zuletzt auch drohenden politischen oder administrativen Pattsituationen aus dem Weg gegangen werden kann (vgl. Ebert/Gnad/Stierand, 1992:91 und 92; Selle, 2000:12): Insgesamt läßt sich

durch aktiv betriebene Partizipation die Effektivität und der Demokratisierungsgrad von Planungsprozessen erhöhen (vgl. Ebert/Gnad/Stierand, 1992). In vielen Fällen erweisen sich die traditionellen regulativ-hoheitlichen Planungsformen als nicht mehr angemessen gegenüber der zu behandelnden Problemstruktur und der Beteiligungserwartung der heute emanzipierten Öffentlichkeit. Auch im Bereich der räumlichen Einzelhandelsplanung geht es um die Verinnerlichung dieses neuen Planungsselbstverständnisses und daher für die betreffenden Akteure um die „aktive Mitwirkung an gemeinsam gestalteten Prozessen“ (Hilligardt, 1998:17). Die Umwandlung traditioneller Planungsprozesse in kooperativ betriebene Planungs- und Entscheidungsverfahren läßt die Erarbeitung konsensualer Lösungen unter den Akteuren zu und schafft damit die Voraussetzung ihrer Identifikation mit den Planungsinhalten und den Planungszielen. Dies ist als kritische Bedingung dafür anzusehen, „daß die Umsetzung der konzeptionellen Planungsprinzipien von den Betroffenen mitgetragen und mitgestaltet wird“ (Hilligardt, 1998:17). Dann erhöht sich auch die Wahrscheinlichkeit, daß die Betroffenen in der Realisierungsphase ein dauerhaftes Engagement entwickeln.

Allerdings erfordert eine dialogisch verstandene Beteiligungsstrategie mit einer weitgehenden Offenheit des Planungsprozesses für die Kommunalverwaltung auch ein Abrücken von gewohnten Ablaufmustern und Rollenverständnissen: „Wenn wirklich echte Entscheidungs- und Mitgestaltungsspielräume eröffnet werden, wenn Kooperation ernst gemeint sein soll, dann heißt das aber auch: Man kann nicht wissen, wie das Ergebnis der gemeinsamen Arbeit aussehen wird. Positiv ausgedrückt: Man baut auf Lernprozesse, und zwar auf Lernprozesse aller“ (Selle, 2000:16). Das verlangt der Planungsverwaltung allerdings die Bereitschaft ab, ggf. vorhandene eigene Lösungspräferenzen zur - auch ablehnenden - Disposition zu stellen. Die Zusammenarbeit zwischen Stadtverwaltung und externen Beteiligten „darf nicht autoritativ erfolgen, sondern basiert auf einem Gruppenprozeß, der (...) Inhalte hervorbringt“ (Löb, 2000:303) und auf einem gegenseitigen Prinzip einer „Kooperation durch Überzeugung statt Überreden“ (Lüthje, 1997:52). Die gegenseitige Anerkennung als ernsthafte, gleichgeordnet konfliktkompetente Parteien unter allen Akteuren ist Vorbedingung zumindest dann, wenn symmetrische Kommunikationsbeziehungen herrschen sollen. Dann nehmen auch die Ämter und Behörden keine privilegierte Stellung mehr ein und alle Teilnehmer können mit der gleichen Chance der Gehörfindung versuchen, Einfluß auf die Problemfixierung sowie auf die Formulierung optionaler Handlungsmöglichkeiten bzw. Maßnahmenprogramme zur Problembewältigung zu nehmen (vgl. Ebert/Gnad/Stierand, 1992:93).

Die öffentliche Verwaltung ist also aufgefordert, für ihre Planungsprozesse Möglichkeiten eines aktiven Dialogs zu schaffen und dabei auch eine Verlagerung der Gestaltungs- und Entscheidungskompetenzen innerhalb von Planungsprozessen auf Akteure zuzulassen, die außerhalb der Verwaltungsinstitutionen stehen (vgl. Lüthje, 1997:52). In der Konsequenz bedeutet dies ein primäres „Verständnis der Verwaltung als gesellschaftliche Dienstleistungseinrichtung“, welche „in Planungsprozessen eher als gleichberechtigter Beteiligter, weniger als obrigkeitliche Entscheidungsinstanz“ auftritt (Ebert/Gnad/Stierand, 1992:94). Der Aufgabenschwerpunkt der öffentlichen Planungsakteure verschiebt sich damit deutlich hin zu einer stärkeren Prozeßmoderation (vgl. Sinning, 1995:262), während die materiell-inhaltliche Vorfestlegung von Zielsystemen und Maßnahmenprogrammen tendenziell an Bedeutung verliert.

Vor den dargestellten Hintergründen lassen sich fünf im Grundsatz verschiedene Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen unterscheiden (vgl. auch Ebert/Gnad/Stierand, 1992:93; Sinning, 1995:263):

1. Einholen von Interessen und Meinungen durch die Planungsverwaltung im Sinne des Gewinns allgemeiner Orientierung über Problemlagen.
2. Verbreitung von Information als einseitiger Kommunikationspfad; zur allgemeinen Meinungsbildung wird beigetragen, es wird damit jedoch nicht bezweckt, Reaktionen auf die gesendete Information auszulösen und diese in die eigenen Überlegungen zurückzubinden.
3. Verbreitung von Information bzw. Stimulierung von Meinungsäußerungen und Vorschlägen, wobei die eingehenden Reaktionen jedoch lediglich zur Kenntnis genommen werden und von vornherein ohne den Anspruch bleiben, zwangsläufig Eingang in den Planungsprozeß der Verwaltung zu finden; die Beteiligungsmöglichkeiten beschränken sich in diesem Fall auf die reine „Anhörung“.
4. Auch in der Erörterung besteht der Anspruch auf Berücksichtigung und/oder Stellungnahme nicht; jedoch entsteht hier ein für alle Beteiligten aktiv betreibbarer diskursiver Kommunikationsprozeß, der eine größere Chance beinhaltet, andere Parteien durch die in Rede und Widerrede entwickelten besseren Argumente von der eigenen Position zu überzeugen und Einfluß auf die in Frage stehende Planungsmaterie zu nehmen. Letztlich sind aber auch in der Erörterung „die Betroffenen Situationen auf das Wohlwollen von Behörden angewiesen“ (Ebert/Gnad/Stierand, 1992:93).
5. Eine Bürgerbeteiligung im Sinne einer kooperativen Strategie beinhaltet die Vergabe bzw. die Akzeptanz von gleichrangiger Verhandlungsmacht der Parteien und die Gewährung von Mitentscheidungsrechten. Die Motivation für die Planungsverwaltung besteht darin, im weitesten Sinne tangierte gesellschaftliche Kräfte in den Dienst der Sache zu stellen und gleichzeitig Konflikte lokaler Betroffenheit zu antizipieren. Vor diesem Hintergrund erfolgt die Beteiligung prozeßorientiert und ergebnisoffen. Auch die Akteure und Interessensvertreter, die außerhalb der Planungsverwaltung stehen, bestimmen die Planungsziele und die Wege ihrer Realisierung zu einem erheblichen Anteil mit; als nunmehr echte Verhandlungsteilnehmer in einer symmetrischen Kommunikationsbeziehung nehmen sie Einfluß auf die Problembewertung und die Ausarbeitung der Instrumente und Maßnahmen, die in den Handlungsprogrammen eingesetzt werden sollen (vgl. Ebert/Gnad/Stierand, 1992:93).

In Abhängigkeit davon, ob die beschriebenen Beteiligungsmöglichkeiten und ihre spezifischen Funktionen Ziel bzw. Teil eines formalisierten, gesetzlich geregelten Planungsverfahrens sind, treten sie in unterschiedlicher Form in Erscheinung: Als formal geregelte Beteiligungsinstrumente sind etwa die öffentliche Auslegung, das Vorbringen von Bedenken und Anregungen, die Anhörung und Erörterung oder auch die Bildung von Beiräten und Ausschüssen zu nennen. Die nicht durch gesetzliche Regelungen bestimmten Beteiligungsverfahren und -instrumente weisen eine noch weit darüber hinaus gehende Vielfalt auf, die von der Verteilung von Bürgerbriefen bis hin zur Durchführung von Zukunftswerkstätten, von der Einrichtung einer Planungszelle bis hin zu institutionell dauerhaft verfestigten privat-öffentlichen Planungsprozessen reicht.

An unterschiedlicher Stelle des umfassend verstandenen Planungsprozesses - von der ersten Zieldiskussion auf planungsstrategischer Ebene bis hin zur operativen Maßnahmenplanung und Maßnahmenumsetzung in konkreten örtlichen Raumsituationen - entstehen unterschiedliche Beteiligungserfordernisse der Öffentlichkeit. Entsprechend können sich also die oben unterschiedenen Beteiligungsmöglichkeiten innerhalb ein und desselben Planungsprozesses, der auch mehrstufig angelegt sein kann, wiederfinden.

Unabhängig von diesen grundsätzlichen Überlegungen besteht in Planungsprozessen der öffentlichen Verwaltung häufig dennoch die Konstellation, daß zunächst verwaltungsintern ein Planungsentwurf ausgearbeitet wird, und sich eine dann anschließende Öffentlichkeitsbeteiligung erst auf diesen bezieht:

- Einerseits ist dies für bestimmte Planungssituationen sicherlich sinnvoll, wenn man bedenkt, daß in aller Regel das Interesse der Bevölkerung und verwaltungsexterner Akteure „an abstrakten Leitbildern geringer ist als an konkreten Maßnahmen“ (Lüthje, 1997:52). Gleichwohl es immer einer Rückversicherung bedarf, in wie weit dies für die betreffende Planungsmaterie tatsächlich zutrifft, ist in vielen Fällen ein „abgestimmtes Zielbündel (...) bei Eintritt in den Beteiligungsprozeß daher hilfreich“ (Lüthje, 1997:52). Ein gewisser Exklusivitätsvorbehalt der Verwaltung bei der Öffentlichkeitsbeteiligung im Geburtsstadium von Planungsprozessen bzw. auf strategischer Planungsebene - in gesetzlich geregelten, formalisierten Verfahren ist dieser Vorbehalt per se gegeben - erscheint berechtigt. Trotzdem ist der Vorfestlegungsgehalt im Hinblick auf die Freiheitsgrade einer an späterer Verfahrensstelle durchzuführenden Öffentlichkeitsbeteiligung stets kritisch zu hinterfragen.
- Nach grundsätzlichen Erwägungen sollte andererseits der einzelne Bürger und der potentiell planungsberührte bzw. planungsinteressierte Akteur „nach Möglichkeit auch dort direkt beteiligt werden, wo die wesentlichen Vorentscheidungen für die kommunalen Pläne getroffen werden“ (Ebert/Gnad/Stierand, 1992:90). Übereinstimmend wird heute davon ausgegangen, daß die Öffentlichkeit „zu einem möglichst frühen Zeitpunkt im Planungsprozeß, d.h. möglichst schon in der Bedarfsplanung (...) und der Formulierung der ersten Zielvorstellung beteiligt werden muß“ (Ebert/Gnad/Stierand, 1992:95), wenn für die betreffende Planungsmaterie eine Konsensbildung als wichtig erachtet wird. Die Konsensbildung gerade bezüglich dieser Elemente, d.h. möglichst frühzeitig im Planungsprozeß anzustrengen, erweist sich als sinnvoll, weil dabei grundlegende Wertvorstellungen berührt werden, an denen sich Konflikte zu entzünden pflegen. Werden sie nicht bereits dort ausgetragen, sondern erst im Rahmen einer an späterer Stelle durchgeführten Öffentlichkeitsbeteiligung (geringerer Einflußnahmemöglichkeit) zu Tage gefördert, ist eine Konsensbildung oft nicht mehr möglich und das gesamte Planungsverfahren setzt sich einer unnötig heraufbeschworenen Konfrontation mit der plötzlich dogmatisch verfestigten Protesthaltung betroffener Akteure aus (vgl. auch Ebert/Gnad/Stierand, 1992:95). Die Erkenntnis, nach der Logik des Planungsverfahrens an der betreffenden - späten - Verfahrensstelle keine Diskussion über als fundamental erachtete Fragen mehr führen zu können, führt bei den Betroffenen fast zwangsläufig dazu, den Sinn der Beteiligung in Frage zu stellen. Die Folge besteht dann nicht selten in totaler Verweigerung und der Anstrengung von Konfrontations- und Verhinderungsaktivitäten, die für keinen Kompromiß mehr offen sind. Zwar können solche Konflikte von der Verwaltung oder den Gerichten entschieden werden, damit sind sie jedoch nicht automatisch auch beigelegt (vgl. Ebert/Gnad/Stierand, 1992:94). Entscheidungseinsichtigkeit wird von Zieleinsichtigkeit determiniert und gerade deswegen sollte unter Einbeziehung aller potentiell berührten Akteure und Betroffenen bereits zu „Beginn des Prozesses (...) grundsätzlich eine Zieldiskussion geführt werden“ (Sinning, 1995:263-264). Dies ist der einzige Weg, antizipierend aus potentiellen Protestlern Verhandlungspartner (vgl. Ebert/Gnad/Stierand, 1992:95) und darüber hinaus vielleicht sogar engagierte Träger - jedenfalls Nicht-Behinderer - der Umsetzungsmaßnahmen werden zu lassen.

Die Frage, an welcher Stelle des Planungsprozesses Öffentlichkeitsbeteiligung in welcher Form und Intensität einsetzen soll, ist daher nicht einfach zu entscheiden und auch nicht pauschal für den Allgemeinfall zu beantworten. Mit der Empfehlung von Ebert/Gnad/Stierand (1992:93) zur Ausgestaltung von Planungsprozessen ist aber ein genereller Anhaltspunkt formuliert, denn danach „sollte die Beteiligungsintensität normalerweise der Konfliktintensität eines Planungsfalls entsprechen.“ In Abhängigkeit von der konstatierten Konfliktintensität ergibt sich auch die primäre Funktion und die Form der Öffentlichkeitsbeteiligung im oben dargestellten Möglichkeitspektrum von Informieren, Anhören, Erörtern, Verhandeln und Mitentscheiden. Es kommt darauf an, zum richtigen Verfahrenszeitpunkt das richtige Maß an Beteiligungsintensität und an Einflußnahmemöglichkeit zu gewähren (vgl. Ebert/Gnad/Stierand, 1992:93; Sinning, 1995:263). Dabei erscheint es vor allem im Bereich der operativen Planung bzw. bei der Planung einzelner Vorhaben notwendig, der negativen Planungsbeeinträchtigung, die durch örtlich konkrete und unmittelbar wirkungsbehaftete Maßnahmen ggf. droht, durch frühzeitige kooperative Öffentlichkeitsbeteiligung antizipierend zu begegnen.

Auch in der räumlichen Einzelhandelsplanung der Kommune kann davon ausgegangen werden, daß Planungen auf Ebene konkreter Projekte die größte Konfliktintensität innewohnt. Eine kooperativ angelegte Öffentlichkeitsbeteiligung mit aktiver Mitgestaltungsmöglichkeit der Planungen, z.B. für Immobilien- und Grundbesitzer, Geschäftsleute mit Standort im Quartier, ansiedlungsinteressierte Betriebe, Investoren, Bewohner oder Kunden, ist daher vor allem bei der (Sub-)Zentrenplanung, respektive bei der Einzelhandelsplanung, die integrierte Standorträume betrifft, wichtig. Ohne diese Akteure als alleinige oder zumindest beteiligte Träger der Maßnahmen ist die Umsetzungswahrscheinlichkeit der Planung gering. Insofern determiniert eine Zieleinsichtigkeit, die durch kooperative Prozeßbeteiligung erreichbar ist, nicht nur die Entscheidungseinsichtigkeit im Hinblick auf Programmatik und Einzelmaßnahmen, sondern sie ist auch Voraussetzung für die individuelle Aktivierung der privaten Akteure und das Ausmaß ihres (finanziellen) Engagements bei der Planungsumsetzung. Die vor allem in Nordamerika erfolgreich praktizierte Idee des Business Improvement Districts als Programm lokaler Raumentwicklung auf Quartiersebene (vgl. MSWKS-NW 2001; vgl. auch Kapitel 7.6.10.4) hat in dieser Hinsicht die Idealform der Öffentlichkeitsbeteiligung entwickelt, indem einerseits Kooperation und Mitbestimmung aller Akteure im Planungsraum zum unumgehbaren zentralen Prinzip erhoben werden und zum anderen die Aktivität aus endogenen Kräften hervorgeht, d.h. in der Initiierung wie auch in der Ausgestaltung weitgehend losgelöst von der staatlichen Administration erfolgt. Gleichmaßen in Umkehrung der Verhältnisse ist es nunmehr die Kommune, die von den privaten Kräften bei der Einrichtung eines BIDs, mithin bei der Revitalisierung eines Zentrums, an den Planungen beteiligt wird.

Die Konfliktintensität bei der planerischen Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung auf Rahmenplanungsebene - sei es als einzelfachliche Planung, oder als Einzelaspekt eingebettet in eine querschnittsorientierte Planung - darf demgegenüber als geringer eingeschätzt werden. Konfliktpotential (zwischen Gemeinde und - bestimmten - überörtlich agierenden Handelsakteuren) birgt allerdings die Grundsatzentscheidung über die räumliche Orientierung der gestattungsfähigen Einzelhandelsansiedlungen. Der hierzu bestehende Dissens - jedenfalls mit den Interessensvertretungen der Einzelhandelsbetriebstypen bzw. Handelsunternehmen, die auf nicht-integrierte Standorte „geeicht“ sind - erscheint im Grundsatz kaum überbrückbar. Hier regiert im Zweifelsfall das hoheitliche Interesse der Kommunen das Beteiligungskalkül bzw. die Gewährung von Mitentscheidungsrechten: Solche werden in der Regel eher gering bleiben und die Beteiligung wird sich an dieser Stelle des Planungsprozesses eher auf die Informationsfunktion beschränken. Ohnehin agieren die

betreffenden Verbände, in denen Fach- und Verbrauchermärkte sowie SB-Warenhäuser organisiert sind, nur bundesweit und ohne regionalisierte Strukturen, so daß es schwerfällt, überhaupt lokale Vertreter zu finden und einzubinden. Hingegen erscheint die Erarbeitung von Kompromißlösungen unter aktiver Einbeziehung der Interessenvertretungen anderer Teile des Einzelhandels (örtlicher Einzelhandelsverband, IHK, Handwerkskammer, örtliche Werbegemeinschaften, möglicherweise auch die BAG) zumindest für Teilbereiche (Ansiedlung bestimmter Sortimente in bestimmten Standortbereichstypen in bestimmtem Umfang) nicht von vornherein unmöglich. Nicht selten werden diese Akteure auch tatsächlich in die Einzelhandelsplanungsprozesse mit einbezogen. Wenngleich dies mit unterschiedlicher Beteiligungsintensität geschieht, so geht dies in jedem Fall aber über die reine Information hinaus.

Unter den Fallbeispielstädten scheint man insbesondere in Leipzig, jedenfalls soweit dies als Anspruch nominell geäußert wurde, die Notwendigkeit einer kooperativ verstandenen Beteiligung der Öffentlichkeit an den kommunalen Planungsprozessen ganz allgemein verinnerlicht zu haben. Dies legen jedenfalls die dahingehenden Reflexionen im „Stadtentwicklungsplan Zentren“ nahe: Nach der dort vertretenen Grundhaltung erfordert die Entwicklung der Zentren und des Einzelhandels eine „gemeinsame Anstrengungen aller betroffenen Akteure. Verwaltung, Kammern und Verbände aber auch einzelne Händler, Gastronomen und Bürger müssen gemeinsam ihren Beitrag leisten“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 10). Dies ist alleine deshalb schon notwendig, weil die Leistungsfähigkeit der Stadtverwaltung nicht ausreicht, mit eigenen Mitteln bzw. unter Einsatz städtebaulicher Fördermittel die Entwicklung steuern zu können (vgl. Leipzig, STEP Zentren, S. 10). Eine auf Kooperation bedachte, frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung hat darüber hinaus nach Leipziger Einschätzung aber noch eine weitere Berechtigung: „Gerade die ‚reinen‘ Verwaltungsentscheidungen, an deren Entstehung ‚externe‘ Akteure nicht beteiligt sind, besitzen oft sehr hohes Konfliktpotential, ihre Umsetzung führt in der Folge nicht zu positiven Multiplikatoreffekten. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, verwaltungsexterne Akteure bereits zu einem möglichst frühen Zeitpunkt in die Erarbeitung der Konzepte einzubeziehen“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 10). Bei der Aufstellung des „Stadtentwicklungsplans Zentren“ wurde dies beherzigt: „Im Rahmen eines gesamtstädtischen Arbeitskreises mit Vertretern von Kammern, Verbänden, Einzelhandel, Gastronomie, Gebäudewirtschaft, und Investoren wurden die Ansätze des Stadtentwicklungsplanes diskutiert und (...) abgestimmt“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 10). Auch auf der konkretisierenden operativen Planungsebene soll dieser Anspruch greifen: In zwei Stadtteilzentren werden zur Umsetzung der im „Stadtentwicklungsplan Zentren“ formulierten Handlungsempfehlungen detaillierte Maßnahmenprogramme „abgeleitet, diskutiert und zur Realisierung auf verschiedene Akteure verteilt“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 10). Allerdings wird diese Vorgehensweise von der Leipziger Verwaltung selbst als „sehr aufwändig und deshalb nur begrenzt durchführbar“ eingeschätzt (Leipzig, STEP Zentren, S. 10).

Auch bei der Bürgerbeteiligung im Rahmen von Planungsprozessen zur räumlichen Einzelhandelsplanung kann es also um so weniger darum gehen, die Mitwirkung lediglich auf die Möglichkeit der Äußerung von Bedenken und Anregungen zu einem fertigen Verwaltungsentwurf zu beschränken, je raum- und maßnahmenkonkreter dessen Inhalte sind: Dies eröffnet für die interessierten und betroffenen Akteure nur marginale Möglichkeiten der Einflußnahme und kommt im Prinzip einer nachsorgenden Akklamation gleich. Die Planungsinhalte sind dann weitgehend durch die Verwaltung bestimmt und es verbleiben kaum Möglichkeiten,

substantielle Veränderungen zu erreichen. Auch die sachliche Komplexität der Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung spricht dafür, die Bürger weitreichender am Planungsprozeß zu beteiligen, als nur im Rahmen traditioneller, rein rezeptiver Bürgerveranstaltungen, durch die Verteilung von Informationsbroschüren oder durch Berichterstattung in der Presse (vgl. Acocella/Kemnitz, 1998:160).

In den untersuchten Fallbeispielstädten wurde die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung der Einzelhandelszentrenkonzepte in unterschiedlichem Ausmaß und in unterschiedlicher Art und Weise betrieben:

- Eine Beteiligung von Bürgern im Sinne einer Kooperation, die prozeßbegleitend ist und bereits in der Initiierungsphase der Planaufstellung einsetzt, hat in keinem Fallbeispiel stattgefunden, sieht man einmal von denjenigen ab, wo die Einzelhandelsplanung integraler Bestandteil eines umfassenden Stadtentwicklungs-Planungsprozesses war. In dergearteten Fällen wurde teilweise eine sehr weitreichende Öffentlichkeitsbeteiligung betrieben, so etwa in Bremen. Dort erfolgte die Erarbeitung des Stadtentwicklungskonzepts „in einem diskursiven Prozeß zunächst zwischen den Bremer Senatsressorts dann aber auch im Dialog mit Ortsämtern und Beiräten, benachbarten Gebietskörperschaften, gesellschaftlichen Gruppen, Politik und Öffentlichkeit“ (Bremen, SEK, S. 9). Auch zur Erstellung des Vorentwurfs haben dabei schon „viele Fachgespräche mit Kammern, Verbänden und Beiräten“ sowie öffentliche „Bremer Stadtentwicklungsgespräche“ stattgefunden (Bremen, SEK-Beschluß, S. 5). Auch im Beispiel Münsters läßt sich für das Gesamtverfahren bzw. für den gesamten Planungsprozeß, der mit der Neuaufstellung des FNP 2010 in Zusammenhang steht, feststellen, daß es sich um ein Verfahren kooperativer Beteiligung handelt, in welchem ganz unterschiedliche Beteiligungsformen (Ausstellungen, schriftliche Dokumentationen, Fragestunden, formelle Beteiligung) zum Einsatz kamen (Münster, PP 2000:3). Nach dortiger Selbsteinschätzung übertrifft die durchgeführte „Information und Beteiligung der Öffentlichkeit (...) bei weitem das, was das Baugesetzbuch der Stadt als Mindestleistung abverlangt“ (Münster, PP 2000:3). In Cottbus hingegen fand im gleichen Kontext eine Öffentlichkeitsbeteiligung zur Schaffung „einer breiten Akzeptanz“ nur im Sinne einer Akklamation ex post statt, denn dort steht erst nach weitgehender interner Vorwegbestimmung das bereits „in der Stadtverordnetenversammlung am 27.11.1996 beschlossene Stadtentwicklungskonzept ‚Cottbus 2010‘ für eine intensive Diskussion mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft, Kultur, Bildung und Sport sowie den Bürgerinnen zur Verfügung“ (Cottbus, STEK, Vorwort).
- Auch eine Beteiligung von verwaltungsexternen institutionalisierten Akteuren im Sinne einer Kooperation, die prozeßbegleitend ist und bereits in der Initiierungsphase der Planaufstellung einsetzt, lag nur in ganz wenigen Fallbeispielen vor. So lag in Augsburg die Erarbeitung des Einzelhandelszentrenkonzepts in den Händen einer „Projektgruppe Einzelhandel“, die aus dem Stadtentwicklungs- und Wirtschaftsreferenten (Vorsitz), Vertretern des Stadtrats, der Kammern, des Einzelhandelsverbands sowie aus Mitarbeitern verschiedener städtischer Dienststellen bestand. In Braunschweig wurden der Einzelhandelsverband, der „Arbeitsausschuß Innenstadt“ und die IHK von der Verwaltung in die Erarbeitung des Planungsansatzes einbezogen (vgl. Braunschweig, ZKE, S. 3). Auf das Leipziger Beispiel ist bereits oben eingegangen worden. Auch die Beispiele aus Kiel und Mannheim müssen am ehesten dieser Variante zugerechnet werden. Sie werden als besonders positive Beispiele weiter unten noch ausführlicher dargestellt.

- Häufiger dagegen war der Fall, wo eine Beteiligung der Öffentlichkeit erst durchgeführt wurde, nachdem die Verwaltung bereits intern einen Planentwurf erarbeitet hat. Hierbei ließen sich noch einmal zwei Unterfälle verschieden starker Beteiligungsintensität unterscheiden:
 1. Im ersten Unterfall hat der von der Planungsverwaltung intern erarbeitete Vorschlag den Charakter eines noch inhaltsflexiblen Vorentwurfs, der erst nach bzw. durch die Beteiligung von - ausgewählten - externen Akteuren bzw. Multiplikatoren unter Berücksichtigung ihrer Beiträge zum eigentlichen Verwaltungsentwurf ausgearbeitet wird. Im Anschluß daran erfolgt die politische Diskussion und die Beschlussfassung.
 2. Im zweiten Unterfall begreift sich der von der Verwaltung erarbeitete Entwurf als bereits weitgehend fertiggestellt und läßt insofern kaum noch Raum für eine kooperative Beteiligung der institutionellen externen Akteure offen. Ihre Einwände und Stellungnahmen zu dem vorgelegten Entwurf werden zwar eingeholt, Anpassungen erfolgen aber eher nur graduell und verwaltungsintern. Zu einer gemeinschaftlichen Erarbeitung eines Syntheseentwurfs kommt es nicht, so daß lediglich der Charakter von Anhörung oder Erörterung vorliegt. Auch hier erfolgt im Anschluß die Diskussion in den politischen Gremien und die Beschlußfassung.

Dieser Fall trifft auf Dortmund und drei weitere Städte (Freiburg, Köln und Würzburg) zu. Nachdem die Diskussion und Abstimmung hauptsächlich verwaltungsintern erfolgte, legten in Dortmund der Einzelhandelsverband Westfalen Mitte e.V. und die IHK Dortmund als „gemeinsame Arbeitsgruppe des Dortmunder Einzelhandels“ ein Papier „Handelsperspektiven für Dortmund!“ als (kritische) Stellungnahme zum Entwurf für das gesamtstädtische Einzelhandelskonzept vor. Auch in Freiburg lag eine vorwiegend verwaltungsinterne Vorgehensweise vor; allerdings ist dort vom Stadtrat ausdrücklich vorgesehen worden, auf Ebene der nachfolgenden dezentralen Prozesse konkretisierender Maßnahmenplanung jeweils eine Bürgerbeteiligung in den betreffenden Stadtteilen durchzuführen, die ihrerseits dann kooperativ und aktivierend angelegt sein sollten (vgl. Acocella/Kemnitz, 1998:160).

In Köln ist dieser Fall nahezu idealtypisch verkörpert: Dort wurde zunächst dem Rat ein verwaltungsintern vorlagereif erarbeiteter Entwurf präsentiert. Nach Kenntnisnahme des Entwurfs beauftragte der Stadtrat dann „die Verwaltung, das Fachmarktkonzept mit Einzelhandelsverband, Handwerkskammer, IHK und ggf. Bezirksregierung intensiv zu erörtern sowie danach mit diesen Trägern und weiteren Fachexperten ein Kolloquium durchzuführen und das um die ggf. ergänzenden Erörterungs- und Kolloquiumsergebnisse modifizierte Fachmarktkonzept dem Rat zum Beschluß vorzulegen“ (Köln, Beschlußvorlage FKE 97).

In Würzburg setzt der Beteiligungsprozeß gleichfalls erst ein, nachdem der Verwaltungsentwurf bereits erarbeitet wurde. Erst im Anschluß daran wurde das Einzelhandelszentrenkonzept „dem Einzelhandelsverband, der Industrie- und Handelskammer, der Regierung von Unterfranken und den Arbeitnehmervertretungen zur Stellungnahme vorgelegt und daraufhin überarbeitet und ergänzt“ (Würzburg, RK 2000:2).

In beiden Fällen folgt nach der Beschlußfassung ggf. noch eine Bürgerbeteiligung im Sinne informatorischer Aufklärung nach den oben dargestellten Möglichkeiten 2) und 3). Auch ist die Möglichkeit gegeben, daß es sich um Planungsprozesse handelt, die zweistufig begriffen werden und daher in einen strategischen und einen operativen Bereich unterteilt sind. Mit dem Eintritt in die rahmenausfüllende operative (teilräumliche) Maßnahmenplanung wird dann ein neuer Planungsprozeß und ggf. Beteiligungszyklus eröff-

net, in dem auch unterschiedliche Beteiligungsintensitäten - Information, Akklamation, Aktivierung, Kooperation - verfolgt werden können.

- Als weitere im Einzelfall vorgefundene Beteiligungsformen der Öffentlichkeit sind die folgenden zu nennen: In Hamburg flossen die „Erkenntnisse aus einem ausführlichen Workshop zum Thema ‚Nahversorgungszentren‘ und aus mehreren Facherörterungen“ in die Ausarbeitung der Leitlinien für den Einzelhandel ein (Hamburg, Leitlinien 1996:1). In Mülheim / Ruhr wurde das - zuvor weitgehend verwaltungsintern ausgearbeitete - Einzelhandelszentrenkonzept auf einer „Handelskonferenz“ der Öffentlichkeit vorgestellt – und sieben Tage später „im Hauptausschuß (...) als weitere Planungsgrundlage beschlossen“! (Mülheim, Hauptausschuß).

Demgegenüber wurde eine Beeteiligung von verwaltungsexternen institutionellen Akteuren im Sinne einer prozeßbegleitenden Kooperation, die bereits in der Initiierungsphase der Planaufstellung einsetzt, in den folgenden drei Fallbeispielstädten mit Vorbildbeugung betrieben:

Fallbeispiel Kiel:

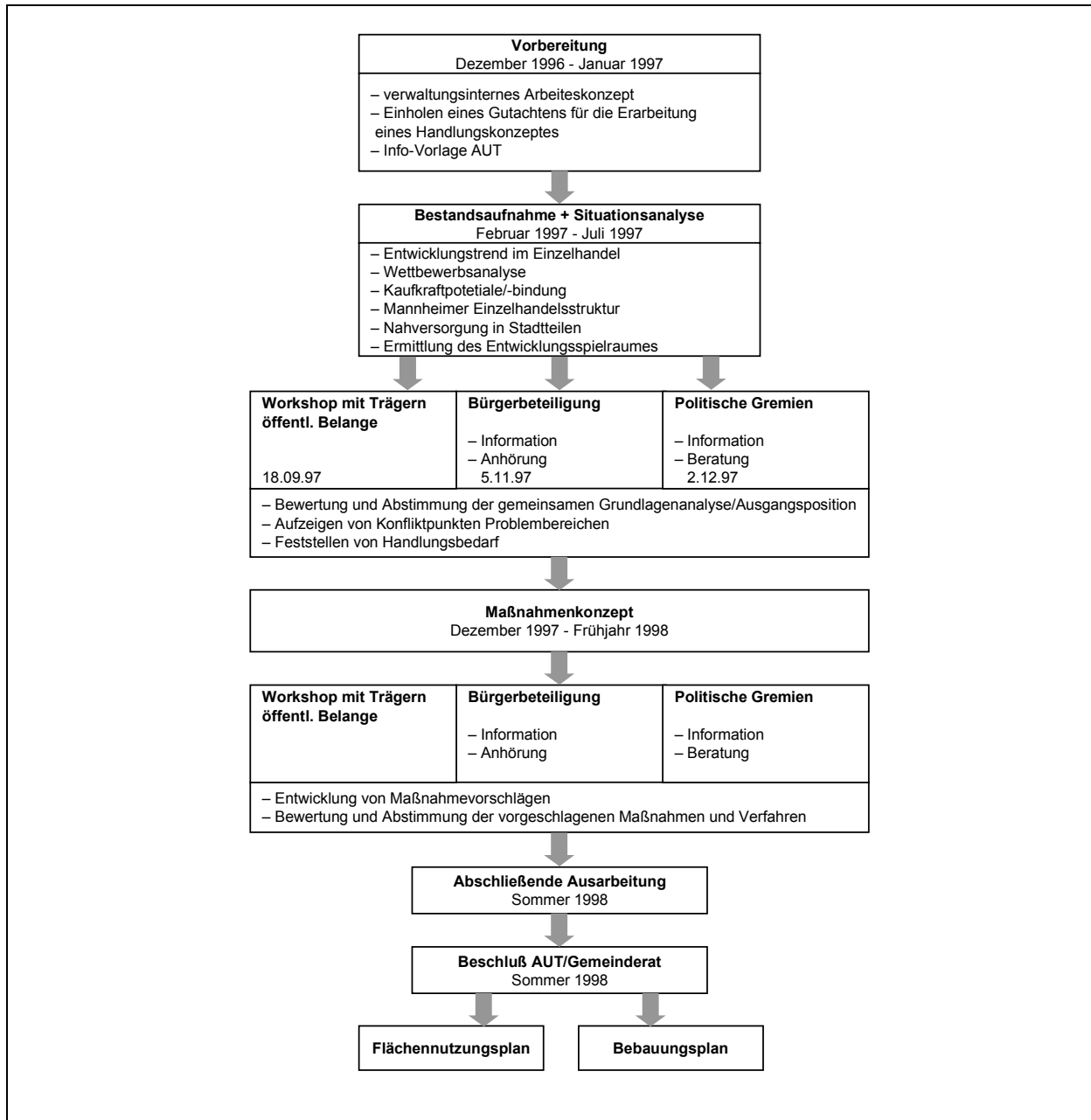
Im Fall von Kiel erfolgte zunächst eine deskriptive Analyse der örtlichen Einzelhandelssituation durch einen beauftragten Gutachter. Bereits in dieser Phase wurde auf eine Beteiligung verschiedener Ämter und Institutionen geachtet. „Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus dem Wirtschaftsdezernenten, dem Stadtbaurat, den Ämtern 04, 18, 61, 72, dem Referat für Frauen, der Landesplanung, der Kieler Wirtschaftsförderung, der TIK, der IHK und dem Einzelhandelsverband, begleitete in unterschiedlicher Zusammensetzung die Erstellung des Gutachtens in enger gegenseitiger Abstimmung“ (Kiel, Konzept 2000a:2-3). Im Anschluß daran hat die Verwaltung eine „Vorlage zur weiteren Entwicklung des Einzelhandels in enger Kooperation (...) erarbeitet“ (Kiel, Konzept 2000a), wozu ein eigener „Arbeitskreis ‚Umsetzungskonzept Einzelhandel‘ unter Federführung des Wirtschaftsdezernenten“ eingerichtet wurde (Kiel, Konzept 2000b:1). Daneben gehörten dem Arbeitskreis „der Dezernent für Bauwesen und Stadtplanung, das Stadtplanungsamt, das Amt für Wirtschaft, Verkehr, Stadt- und Regionalentwicklung, die Kieler Wirtschaftsförderung sowie die IHK an“ (Kiel, Konzept 2000b:1). Nach einer zwischenzeitlichen Vergabe eines weiteren Einzelhandelsgutachtens, welches der Aktualisierung der Bestandsaufnahme, vielmehr aber noch der Einholung einer zweiten Gutachtermeinung zur (beabsichtigt positiveren) Bewertung der vorgefundenen Sachverhalte sowie zur großzügigeren Prognose des Flächenzusatzbedarfes, der noch als raumverträglich gelten kann, dienen sollte, „erarbeitet der Arbeitskreis mehrere mögliche Szenarien der Einzelhandelsentwicklung in Kiel. (...) Anhand der dann vorliegenden Ergebnisse wird der Arbeitskreis eine Bewertung der Chancen und Risiken für die Entwicklung des Einzelhandels (...) durchführen. Als Ergebnis wäre ein Zielkonzept mit Handlungsanweisungen für dessen Umsetzung anzustreben“ (Kiel, Konzept 2000a:2-3). Neben der IHK wurde auch der „Einzelhandelsverband eingehend über den Sachstand und den weiteren zeitlichen Ablauf des Vorgehens informiert“ (Kiel, Konzept 2000a:2-3), und beide stimmten dem beabsichtigten weiteren Vorgehen zu.

Fallbeispiel Mannheim:

Auch im Fallbeispiel Mannheim wurde die Notwendigkeit gesehen, zunächst eine nüchterne empirische Bestandsaufnahme des örtlichen Einzelhandels durchzuführen. Erst durch diese verwaltungsintern - mit Hilfe eines Gutachtens - vorbereitete Situationsanalyse sah man „die

Voraussetzungen geschaffen, um in einem kommunikativen Entwicklungsprozeß Schritt für Schritt ein Handlungskonzept für konkrete Maßnahmen zu erarbeiten“ (Mannheim, Web 01). Der in Mannheim vollzogene Arbeits- und Beteiligungsablauf ist in Abbildung 7-11 dargestellt.

Abbildung 7-11: Elemente und Arbeitsablauf des Einzelhandelszentrenkonzepts Mannheim



Quelle: Stadt Mannheim, 2000, städtischer Internetauftritt, Zugriff am 24.08.2001.

Die „intensive Beteiligung von Bürgerschaft, Politik und Einzelhandel ist als grundlegendes Element in den Bearbeitungsprozeß eingebaut“ (Mannheim, Web 01) und an mehreren Verfahrensstellen verwirklicht. Nach der Bestandsaufnahme und Situationsanalyse sollte deren Bewertung durch die Öffentlichkeit stattfinden. Auf diese Weise sollten Konfliktpunkte aufgezeigt und Handlungsbedarfe festgestellt werden. Ein Workshop mit Trägern öffentlicher Belange (u.a. Einzelhandelsverband, Industrie- und Handelskammer, Bund der Selbständi-

gen), eine Bürgeranhörung im Stadthaus und die Beratung in den politischen Gremien diene diesem Zweck. Danach wurden die „Ergebnisse dieser Veranstaltungen (...) verwaltungsintern verarbeitet und dienen als Ausgangspunkt für das dann zu erstellende Maßnahmenkonzept“ (Mannheim, Web 01). Im Anschluß daran folgte eine zweite Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung. Unter Beibehaltung der schon in der ersten Phase verwendeten Veranstaltungsformen werden die Träger öffentlicher Belange, die Bürger und die politischen Gremien nun mit dem Verwaltungsentwurf zum Maßnahmenkonzept konfrontiert, mit dem Ziel, „die Maßnahmenvorschläge, ermittelten Entwicklungspotentiale und Standortempfehlungen (...) einer kritischen Prüfung und Bewertung zu unterziehen und sie ggf. den stadtentwicklungspolitischen Zielsetzungen der Stadt Mannheim anzupassen“ (ZKM-Beschluß 1998a:2). Die in dieser inhaltlichen Auseinandersetzung neu entwickelten Maßnahmenvorschläge sowie die Bewertung und Abstimmung der Vorschläge, die zuvor bereits von der Verwaltung ausgearbeitet wurden, dienten als Grundlage für die abschließende Ausarbeitung des Maßnahmenkonzepts, welche wiederum der Verwaltung übertragen wurde. Schließlich erfolgte der Beschluß dieses kooperativ entstandenen Entwurfs im Stadtrat.

Insgesamt ist festzuhalten, daß die Beteiligung der Öffentlichkeit sowie maßgeblicher institutioneller Akteure an der Erarbeitung der Einzelhandelszentrenkonzepte in nur wenigen der untersuchten Fallbeispielstädte ernsthaft im Sinne kooperativ gestalteter Planungsprozesse betrieben wurde. Die waltende Planungspraxis wird ihrer eigenen Proklamation, daß die Einführung einer kooperativen Öffentlichkeitsbeteiligung auch bei der Einzelhandelsplanung wichtig sei, noch nicht gerecht. Einzelne positive Beispiele können aber Vorbildfunktion entfalten. Die Minimalforderung, als verwaltungsexterne Institutionen zumindest den örtlichen Einzelhandelsverband und die IHK an der Aufstellung von Einzelhandelszentrenkonzepten schon frühzeitig, nach Möglichkeit bereits in der Initiierungsphase des Planungsprozesses zu beteiligen, dürfte unstrittig sein (vgl. Müller, 1995:135). Mit den genannten Partnern sollte ohnehin eine enge Zusammenarbeit im Rahmen der Bauleitplanung für Einzelhandelsnutzungen sowie bei der Zulässigkeitsbeurteilung von Einzelhandelsprojekten, insbesondere bei der prognostischen Beurteilung möglicher städtebaulich negativer Auswirkungen, bestehen. Nicht aber erst auf dieser operativen Planungsebene ist deren „Sachkunde (...) von erheblichem Nutzen“ (Müller, 1995:135). Auch über die Einbindungsnotwendigkeit der Bevölkerung in den Einzelhandels-Planungsprozeß kann grundsätzlich kein Zweifel bestehen, gleichwohl hier in Abhängigkeit seines inhaltlichen Anspruchs unterschiedliche Modelle der Beteiligung in Hinblick auf den Beteiligungszeitpunkt bzw. die Verfahrensstufe sowie den Grad der zugebilligten Einflußnahmemöglichkeiten *raisonabel* erscheinen. Jedenfalls bei der Aufstellung von Revitalisierungsprogrammen o.ä. in den einzelnen Zentren ist eine intensive Einbindung der Bevölkerung bereits von Beginn an wünschenswert, um eine hohe Mitwirkungsbereitschaft der lokalen Kräfte auszulösen und damit eine wichtige Voraussetzung zu schaffen, die angestrebten Planungsziele zu erreichen.

7.6.15 Schaffung geeigneter Organisations- und Informationsstrukturen

Eine wichtige Maßnahme, die von Einzelhandelszentrenkonzepten vorzusehen ist, betrifft die Schaffung von geeigneten Organisationsstrukturen sowie die Vereinbarung von verbindlichen Informationsmechanismen, Informationsflüssen und Handlungsrouinen innerhalb der Verwaltung. Dies ist Voraussetzung zu einer koordinierten Bewertung von Planungs- und Ansiedlungsvorhaben sowie zu einem einheitlichen Verwaltungshandeln. Eine dahingehende

Herausforderung besteht insbesondere in Großstädten, in denen mit Bezirksverwaltungsstellen eine bürgernahe zweistufige Stadtverwaltung eingerichtet ist, weil hier nicht nur die überfachliche Abstimmung zwischen verschiedenen Ämtern und Abteilungen, sondern auch zusätzlich eine Abstimmung zwischen Haupt- und Nebenverwaltungsstellen in der Linie zu bewerkstelligen ist. Nur bei Beteiligung und gleichem Informationsstand aller relevanten Dienststellen kann eine gegenseitig abgestimmte Position entwickelt und eine Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns im Sinne der Planungsziele erreicht werden (vgl. auch Kapitel 6.8.7.3 und 6.8.8.3). Darüber hinaus muß als Voraussetzung eines solchen einheitlichen Verwaltungshandelns auch der entsprechende Wille dazu in den einzelnen Dienststellen vorhanden sein bzw. es muß von übergeordneter Stelle über die Herstellung dieser Homogenität des Handelns gewacht werden. Hier war beispielsweise in Leipzig temporär zu beklagen, daß das Stadtplanungsamt aus einer Position der Rivalität bewußt Entscheidungen gegen das Amt für Stadtentwicklungsplanung betrieben hat (vgl. EG Leipzig). In Magdeburg hingegen hat sich das Bauordnungsamt bereits öfters über die Stellungnahmen und das Vortum des Stadtplanungsamtes hinweggesetzt, denn das „Bauordnungsamt hält das Magdeburger Märktekonzept eher für einen Eingriff in die Marktwirtschaft und steht dem eher ablehnend gegenüber“ (EG Magdeburg). Aber auch auf der Planungsseite gibt es nach der Erfahrung, welche die befragte Planerin in Magdeburg gesammelt hat, Friktionen gegenüber der planmäßigen Implementation durch „ganz praktische Erwägungen der Verwaltung, die dann dazu führen, ob ein (unerwünschtes) Projekt durchkommt oder abgeblockt wird: In der Bauleitplanung bedeutet die ggf. notwendige Aufstellung eines Bauleitplans Arbeit, und das Nichtaufstellen bedeutet, daß man sich diese Arbeit spart“ (EG Magdeburg).

Der geschilderten Problematiken sind sich einige wenige Fallbeispielstädte bewußt. So sollen z.B. in Mülheim / Ruhr „Maßnahmen ergriffen werden, um die Koordination innerhalb der Stadtverwaltung zu erhöhen“ (Mülheim, NES, S. 24-28), nachdem festgestellt worden ist, „daß der Informationsaustausch zwischen den am Genehmigungsprozeß beteiligten Ämtern teilweise lückenhaft ist und die notwendige Koordination zwischen den Ämtern nicht im ausreichenden Maße stattfindet“ (Mülheim, NES, S. 28). Ein als wichtig angesehenes Ziel des Planungsprozesses ist es daher in Mülheim / Ruhr, „ein einheitliches Auftreten der Stadtverwaltung gegenüber den ansiedlungswilligen großflächigen Einzelhandelsbetrieben sicherzustellen“ (Mülheim, NES, S. 28).

Eine günstige Ausgangsbedingung zur Schaffung eines koordinierten Verwaltungshandelns im hier interessierenden Zusammenhang ist generell dadurch zu erreichen, daß der Einzelhandelsplanungsansatz durch einen Ratsbeschluß ein auch formelles Gewicht erhält (vgl. Kapitel 7.5.2 und Kapitel 7.7.4). Grundsätzlich sind „Ratsbeschlüsse hinsichtlich der Umsetzung von Zielen (...) Voraussetzung für ein zielgerichtetes Handeln der Verwaltung“ (Lüthje, 1997:52), wenngleich dies alleine nicht unbedingt hinreichend ist. Die Anbahnung eines Ratsbeschlusses ist aber jedenfalls Garant dafür, daß Ausschüsse, Fraktionen und schließlich der Stadtrat selbst inhaltlich mit der Sache befaßt werden und sich mit ihr auseinandersetzen müssen, so daß sie in der Regel ein Interesse und ein Bewußtsein für die Thematik entwickeln und auch gegenüber der Verwaltung äußern werden.

Auch im Verhältnis der Stadtverwaltung gegenüber der Stadtpolitik sind klare Informations- und Organisationsstrukturen offensichtlich nicht selbstverständlich, so daß sie ggf. erst geschaffen werden müssen. So erging etwa in Köln ausdrücklich die Order an die Stadtverwaltung, jedesmal den „Stadtentwicklungsausschuß (...) zu unterrichten, wenn die Genehmigung eines großflächigen Fachmarktes zur Entscheidung ansteht“ (Köln, Beschlußvorlage

FKE 97), solange das „Fachmarktkonzept“ vom Stadtrat noch nicht als verbindliche Handlungsrichtlinie beschlossen ist.

Leider konnten in der Plananalyse nur wenige Informationen darüber gewonnen werden, in welcher Art und Weise die Organisations- und Informationsstrukturen, die in den Fallbeispielkommunen grundsätzlich für geeignet befundenen wurden, tatsächlich existieren bzw. eingerichtet wurden. Immerhin erbrachten die Expertengesprächen hierzu einige ergänzende Erkenntnisse. Dennoch hat nur die geringere Zahl der Untersuchungsstädte die Frage nach der Festlegung geeigneter Handlungsroutinen und Schnittstellen zur Implementation von Einzelhandelszentrenkonzepten überhaupt gestellt - und selbst in den positiven Fällen wurde sie nur oberflächlich behandelt: Es wurden eher Ideen formuliert und Möglichkeiten benannt, als bereits umsetzungskonkrete Handlungsprogramme zum Aufbau solcher Organisations- und Informationsstrukturen ausgearbeitet:

- In Hamburg wird grundsätzlich die „Prüfung von Neuansiedlungsvorhaben des Einzelhandels (...) von den zuständigen Ämtern zusammen mit der Handelskammer vorgenommen“ (Hamburg, Leitlinein, S. 7). Auf diese Weise soll gewährleistet werden, daß auch unternehmensnahes Einzelhandelswissen, z.B. über Standorterfordernisse bestimmter Betriebstypen oder über die Bestandsgefährdung konkreter Standortbereiche, in die Prüfungsüberlegungen eingeht. Es wird aber darüber hinaus betont, daß auch die möglichst frühzeitige Kenntnis der Planungsverwaltung über großflächige Einzelhandelsvorhaben für die Sicherung des Zentrumsystems maßgeblich ist. Dies berührt zum einen die Beteiligung der Gemeinde am bauaufsichtlichen Verfahren zur Herstellung des gemeindlichen Einvernehmens in den gesetzlich dafür vorgesehenen Fällen und zum anderen den Einsatz der Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung durch die Planungsverwaltung, insbesondere in den Fällen, in denen die Gemeinde nicht am bauaufsichtlichen Verfahren beteiligt werden muß (vgl. Kapitel 6.8.7.3 und 6.8.8). „Insofern sind die zuständigen Dienststellen in den Bezirksämtern und Fachbehörden zur gegenseitigen zügigen Information verpflichtet. Einzelheiten sollen auf der Verwaltungsebene, in einem ‚Bauprüfdienst‘ der Baubehörde geregelt werden“ (Hamburg, Leitlinein, S. 7). Es kommt darauf an, einen Verfahrensablauf für Information und Beteiligung bzw. Kenntnisnahme festzuschreiben, der alle potentiell berührten Ämter einbezieht, wenn mit Sicherheit ein Handlungskoordination erreicht und in der Sache eine Prüfung aus allen relevanten Blickwinkeln gewährleistet werden soll (vgl. Abbildung 7-12). Auf die Wichtigkeit, einen solchen „Bauprüfdienst“ bzw. eine „Bauordnungsrunde“ oder ähnliches zu institutionalisieren, ist bereits in Kapitel 6.8.7.3 hingewiesen worden. Vor allem ist es von herausragender Bedeutung, die Bauordnungsbehörde auf das Einzelhandelszentrenkonzept und seine Zielsetzungen zu verpflichten und dazu zu veranlassen, einerseits die Zulässigkeitsprüfungen im Sinne der Planungsvorgaben zu unternehmen, aber andererseits auch selbsttätig die Planungsverwaltung über alle „kritischen“ Bauanträge zu informieren, d.h. den Informations- und Beteiligungsprozeß auch selbst aktiv in Gang zu setzen. Hier darf nicht verkannt werden, daß sich aller Erfahrung nach „in der Baugenehmigungspraxis (...) die Ämter ständig mit Anträgen konfrontiert sehen, die das zulässige Maß der Nutzung überschreiten“ (Naßmacher/Naßmacher, 1999:388) und daß die bisherige Praxis zudem in häufigen Fällen kritikwürdig ist, denn bislang waren „die Behörden überwiegend bemüht, dem bauwilligen Investor zu helfen und keine Bauanträge abzulehnen“ (Naßmacher/Naßmacher, 1999:388). Aus dem in Köln geführten Expertengespräch ging z.B. hervor, daß es um die Durchsetzung einer restriktiven Ansiedlungspolitik für den Einzelhandel schon früh „viele

Kämpfe der Ämter Stadtplanung und Stadtentwicklung auf der einen Seite mit der Bauaufsicht und der Wirtschaftsförderung auf der anderen Seite“ gab (EG Köln). Zur Durchsetzung einer restriktiven, auf die Entwicklung der Zentren angelegten räumlichen Einzelhandelsplanung wird es jedoch gerade unumgänglich sein, Bauanträge abzulehnen, wenn sie mit den Planungszielen nicht vereinbar sind.

- Auch im Kölner Beispiel wird die Verbesserung der „Verwaltungsabstimmung“ explizit als eine „flankierende Planungsmaßnahme“ angesprochen, die ergriffen werden muß (vgl. Köln, FKE 1997:18). Üblicherweise versuchen die zahlreichen Einzelhandelsunternehmen, Investoren, Projektentwickler, Architekten usw., ihre Ansiedlungswünsche über die unterschiedlichsten formellen und informellen Kanäle (von der Standortberatung beim Amt für Wirtschaftsförderung über Gespräche mit Ausschußmitgliedern bis hin zur direkten Kontaktaufnahme mit dem Oberbürgermeister) an die Stadtverwaltungen heranzutragen und einer konkreten Bauantragsstellung bereits vorab das Feld für einen positiven Bescheid zu bereiten. Um nicht in Folgezwänge und in politischen Druck unbedachter Zusagen zu kommen, die unterschiedliche Verwaltungsakteure bzw. Dienststellen bisweilen „unkontrolliert“ in Aussicht stellen, kommt es für ein einheitliches Verwaltungshandeln darauf an, daß alle Organisationseinheiten und Gremien des administrativ-politischen Komplexes, die sich entweder typischerweise den informellen Einflußnahmeversuchen externer Interessensvertreter ausgesetzt sehen oder standardmäßig als offizielle Stellen für Beratung und Antragsstellung zur Verfügung stehen, über die gleiche, abgestimmte Handlungsgrundlage verfügen (vgl. Abbildung 7-12). Auch dies ist ein Aspekt der Koordination von Information und der Koordination von Handlung in verteilten Akteurssystemen. Alle Stellen müssen verbindlich über die Ziele, Inhalte und ggf. vorgesehenen Konditionalprogramme des örtlich gültigen Einzelhandelszentrenkonzepts in Kenntnis gesetzt sein und bei nach Außen gerichteter - formeller wie informeller - Information, Beratung, Antragsentgegennahme, Prüfung und Entscheidung entsprechend zielkonform handeln. Es muß, wie im Fallbeispiel Köln, für alle Akteure in Stadtpolitik und Stadtverwaltung, die im weitesten Sinne mit Einzelhandelsfragen befaßt sind, im Imperativ klar sein: An „die Verwaltung herangetragenen Ansiedlungswünsche für großflächigen Einzelhandels- bzw. Fachmarktprojekte sind nur noch auf der Grundlage des vorliegenden Fachmarktkonzeptes zu beurteilen“ (Köln, FKE 1997:18). Um von vornherein für klare Positionen zu sorgen und einem investorenseitigen Vertrauen auf die Durchsetzbarkeit von Ausnahmefällen den Boden zu entziehen, soll in Köln „bereits in der Phase der allgemeinen Auskunftserteilung / Beratung über die grundsätzliche Machbarkeit solcher Projekte von den Dienststellen deutlich auf dieses Rahmenkonzept und die dort dargestellten Standorte und Flächenpotentiale hingewiesen werden“ (Köln, FKE 1997:18). Vorhaben, die damit nicht in Einklang stehen, sind nicht zulassungsfähig. Um zu garantieren, daß dies auch auf der operativen rechtförmlichen Ebene des Baugenehmigungsverfahrens eingehalten wird, wird in Köln ein Dachverfahren institutionalisiert. Dieses liegt - zeitlich vorgeschaltet - über dem Baugenehmigungsverfahren und bezieht über die Bauordnungsbehörde und das Stadtplanungsamt hinaus weitere Dienststellen in die Überprüfung der Zulassungsfähigkeit des beantragten Projekts (auch und gerade unter dem Blickwinkel der Vereinbarkeit des Vorhabens mit Planungszielen informeller städtebaulicher Pläne und Planungen im Sinne des § 1 Abs. 5 Nr 10 BauGB) ein. Hier geht es nicht allein um die Anforderungen, die sich unmittelbar aus dem Baurecht ergeben, sondern um eine Prüfung des Vorhabens auf seine strategische Kompatibilität mit der Realisierung des Einzelhandelsplanungsansatzes an sich: „Bei konkreten Projektanfragen bzw. -anträgen ist

das übliche verwaltungsinterne Abstimmungsverfahren zu erweitern. Danach sind die Vorhaben nach materiellen Erfordernissen und Integration in die Stadt- und Zentrenstruktur gemäß Zentrenkonzeption / Fachmarktkonzept vorzuprüfen. Hier ist ggf. die IHK zu beteiligen. Erst dann kann im Rahmen der üblichen Bauvoranfrage nach bauordnungs- und planungsrechtlicher Einschätzung über das Vorhaben in der Ämterbesprechung entschieden werden“ (Köln, FKE 1997:18). In der Ämterbesprechung treten unter Leitung des Bauaufsichtsamtes Vertreter der wesentlichen Ämter, einschließlich der Wirtschaftsförderung, zusammen, um „große Vorhaben und Problemsachen“ (EG Köln) zu diskutieren. „Hier kommen sachlich begründete Mehrheitsentscheidungen zustande, die sachlichen Argumente schlagen und dem entzieht sich auch niemand“ (EG Köln). Alle Bauvoranfragen und Bauanträge gelangen aber vorher auch dem Stadtplanungsamt zur Kenntnis. Dies geschieht dadurch, daß ein Mitarbeiter des Stadtplanungsamtes seinen Dienst bei der Bauaufsicht versieht und „dort alle eingehenden Anträge und Gesuche bezüglich der städtebaulichen Relevanz und der Zentrenverträglichkeit sichtet“ (EG Köln). Die von ihm selektierten Fälle werden im Stadtplanungsamt in einer Gruppe von fünf Mitarbeitern genauer untersucht, die dann eine Beurteilung des Vorhabens abfaßt. Dabei wird auch eine Vorabstimmung mit dem Amt für Stadtentwicklung gesucht: „Zwischen Stadtplanungsamt und Amt für Stadtentwicklung besteht die Regelung, daß wir größere oder potentiell strittige Vorhaben zur Stellungnahme auch an die Stadtentwicklung weiterleiten“ (EG Köln). Zudem zieht das Stadtplanungsamt das Planungsteam, das jeweils räumlich für das in Frage stehende Vorhaben zuständig ist, zur Beratung hinzu, da diese Planungsteams „die beste Ortskenntnis haben“ (EG Köln).

- In Freiburg wird betont, daß eine geeignete organisationale und informatorische Implementation sowie der Aufbau entsprechender feststehender Strukturen für die Verwaltung auch eine wichtige vertrauensbildende Maßnahme nach innen ist, welche die Erstellung sowie die anschließende Umsetzung von Einzelhandelszentrenkonzepten erheblich erleichtert. Während des gesamten Erstellungsprozesses des dortigen Zentren- und Märktekonzepts hat es sich „gezeigt, daß eine kontinuierliche und umfassende Information - insbesondere auch innerhalb der Verwaltung - zu diesem Themenkomplex notwendig ist, da sich ansonsten Meinungen und Einstellungen festsetzen und sich anschließende Überzeugungsarbeit wesentlich schwieriger gestaltet“ (Acocella/Kemnitz, 1998:160). Gerade die eher wirtschaftsnahen Verwaltungsteile, wie die Ämter für Wirtschaftsförderung, teils auch die Stadtplanungsämter sowie die Baugenehmigungsbehörden, müssen häufig erst von dem Nutzen einer restriktiven Einzelhandelsansiedlungspolitik überzeugt und daher mit den zur Urteilsbildung notwendigen Informationen versorgt werden. Erst recht gilt dies gegenüber der Stadtpolitik, wo sogar die Mandatsträger ansonsten widerstreitender Fraktionen von der sachlichen Notwendigkeit jedenfalls dann überzeugt werden müssen, wenn der Auftrag, ein Einzelhandelszentrenkonzept auszuarbeiten, nicht aus dem Stadtrat selbst kam, sondern die Initiative dazu in der Verwaltung ergriffen worden ist.
- In Frankfurt hat sich der Stadtrat zu einer laufenden Überwachung der beabsichtigten Zulässigkeitsentscheidungen entschlossen, welche die Stadtverwaltung für großflächige Einzelhandelsbetriebe anstrengt. Im Sinne einer kontinuierlichen Rückversicherung der Übereinstimmung des Verwaltungshandelns mit den politischen Vorgaben wird bei Einzelhandelsvorhaben mit mehr als 1.200 qm Geschoßfläche von der Verwaltung folgendes verlangt: „Vor einer Genehmigung werden entsprechende Vorhaben der Stadtverordnetenversammlung mit allen nach § 11 Abs. 3 BauNVO zu treffenden Abwägungen vorgelegt; dies gilt auch dann, wenn nach Ansicht der Verwaltung trotz Überschreitens der

Geschoßfläche von 1.200 qm entsprechende [städtebaulich negative] Auswirkungen nicht zu befürchten sind“ (Frankfurt, Beschluß 1999).

Was Lühje (1997:52) im allgemeinen über den Erfolg bisheriger Planungsanstrengungen zur Realisierung einer nachhaltigen städtischen Entwicklung festgestellt hat, kann richtiger für die räumliche Einzelhandelsplanung - die, soweit sie eine zentrenorientierte Entwicklung zum Ziel hat, auch als ein Element einer kommunalen Nachhaltigkeitspolitik anzusehen ist - nicht gesagt und als Anforderung nicht treffender formuliert werden:

„Auch die mangelnde horizontale und vertikale Koordination und Kooperation, bzw. eine unzureichende Zusammenarbeit zwischen Fachplanungen / Ämtern sowie Ämtern und den verantwortlichen Politikern, führt oftmals zum Scheitern (...). Der notwendigen Abstimmung und Kooperation für die Durchsetzung integrierter Strategien stehen dabei oft Profilierungswünsche Einzelner entgegen. Die Arbeit der anderen Ämter wird abgewertet und der Informationsfluß nicht organisiert. Hierdurch entstehen hohe Reibungsverluste. Nur ein Konsens zwischen Ämtern sowie zwischen Verwaltung und Politik kann die (...) geforderte Kontinuität von Zielsetzungen gewährleisten. (...) Das heißt aber auch, daß alle kommunalen Vertreter dieselben Interessen vertreten und keine Einzelinteressen der unterschiedlichen Fachämter die festgelegten Ziele unterlaufen. Ein ‚starker Bürgermeister‘ (...) trägt sicherlich zur Sicherung dieser Forderung bei“ (Lühje, 1997:52).

Nichts anderes gilt für die organisatorische und informatorische Implementation von Einzelhandelszentrenkonzepten. Diesem Plädoyer für die Einrichtung von Formalstrukturen für die Verwaltungsprozesse in einer Art, daß alle Ämter und Dienststellen, die in der Sache beizutragen haben, auch tatsächlich eingebunden werden, ist voll zuzustimmen. Wie dies im konkreten Einzelfall der Städte und Gemeinden bei der räumlichen Einzelhandelsplanung auszusehen hat, kann pauschal nicht beantwortet werden, da einerseits generell vielerlei unterschiedliche Konstrukte vorstellbar sind und andererseits die Individualität der unterschiedlichen Organisationsmodelle, Ämterstrukturen und Ressortzuschnitte der Stadtverwaltungen zu berücksichtigen ist, die auf kommunaler Ebene faktisch besteht.

Grundsätzlich als tragfähig erscheinende Lösungen zur Sicherstellung eines stringenten Verwaltungshandelns bei der Behandlung von Ansiedlungsvorhaben des Einzelhandels waren in verschiedenen Fallbeispielstädten vorzufinden:

Fallbeispiel Braunschweig:

In Braunschweig (vgl. im folgenden EG Braunschweig) wurde eine Arbeitsgruppe Einzelhandel eingerichtet, in welcher sich unter dem Vorsitz des Amtes Stadtentwicklung regelmäßig die betrauten Verwaltungsvertreter aus dem Stadtplanungsamt (Abt. Flächennutzungsplanung), aus der Wirtschaftsförderung, der Bauordnung, der Verkehrsplanung und ggf. auch aus dem Liegenschaftsamt treffen. Die Arbeitsgruppe Einzelhandel tritt heute einmal im Monat zusammen. Hier findet der Austausch über strategische und operative Planungsentscheidungen statt, aktuelle Ansiedlungsbegehren werden beraten und entsprechende Stellungnahmen formuliert. Die Arbeitsgruppe war ursprünglich zur Erarbeitung des Braunschweiger Einzelhandelszentrenkonzepts zusammengestellt worden und tagte während dieser Zeit sogar im wöchentlichen Turnus. Anlaß zur Einrichtung der AG Einzelhandel hat im Jahr 1993 die Ansiedlung von Ikea gegeben, welche damals eine hohe politische Priorität genoß. Entsprechend hochrangig war dann auch die Arbeitsgruppe besetzt, mit der die Braunschweiger Stadtverwaltung außerdem erstmalig eine derartige Projektmanagementenerfahrung sammelte. Aus Sicht des Befragten hat sich die Arbeitsgruppe Einzelhandel in ihrer Verstetigung sehr bewährt. Alle in Braunschweig eingehenden Bauanträge werden dort angemeldet. Die Ansiedlungsvorhaben werden in den Sitzungen durchgesprochen und es wird jeweils ein

Beschluß über sie gefaßt. Besonders wichtig ist nach Einschätzung des befragten Planers die Tatsache, daß die Fachämter mit einem klaren Votum aus der Sitzung herausgehen, was auch dazu beiträgt, daß eine große „Transparenz nach Innen geschaffen wird“ (EG Braunschweig). Schwierige Fälle, für die nicht sofort ein einstimmiges Votum herbeigeführt werden kann, werden an die ebenfalls bestehende AG Wirtschaftsförderung weiterverwiesen, welche dann ihrerseits eine Stellungnahme abgibt. Die AG Wirtschaftsförderung tagt unter dem Vorsitz des Oberstadtdirektors, der dann dieses Votum herbeiführen muß. Wenn es hier zu kontroversen Entschlüssen kommt, dann werden die Gremien beteiligt und auch die externen Partner (Kaufmannschaft, Einzelhandelsverband, IHK) um eine Stellungnahme gebeten. Mit diesen externen Einzelhandelsakteuren pflegt die Braunschweiger Planungsverwaltung im Rahmen des „Arbeitsausschusses Innenstadt“ bereits seit den 80er Jahren eine Zusammenarbeit. Seit damals mit der Schließung wichtiger Magnetbetriebe (Hertie-Häuser) eine „Krise der Innenstadt“ drohte (EG Braunschweig), gibt dieses Gremium zu aktuellen Vorhaben ebenfalls Stellungnahmen ab. Nach der Einschätzung des Interviewpartners wird in der AG Einzelhandel „eine sehr gute, offene und vertrauensvolle Zusammenarbeit über die Grenzen der Fachämter hinweg gepflegt“ (EG Braunschweig), welche insgesamt dieses Organisationskonstrukt erfolgreich macht.

Fallbeispiel Dortmund:

In Dortmund (vgl. im folgenden EG Dortmund) wurde zur Umsetzung des Dortmunder Einzelhandelszentrenkonzepts, zur Beteiligung an der Erarbeitung des „Regionalen Einzelhandelszentrenkonzepts Östliches Ruhrgebiet“ sowie zur Beurteilung der in Dortmund eingehenden Ansiedlungsanfragen (mit entsprechenden Empfehlungen an die Stadtpolitik für die Schaffung neuen oder die Änderung vorhandenen Baurechts) im September 1999 der „Konsultationskreis Einzelhandel“ institutionalisiert. Dessen Geschäftsführung liegt beim Stadtplanungsamt. Der Konsultationskreis Einzelhandel trifft sich jeden ersten Donnerstag im Monat sowie nach Bedarf. Dem Konsultationskreis gehören neben dem Stadtplanungsamt auch der Einzelhandelsverband, die IHK, die Gewerkschaften DAG und HBV, das Bauordnungsamt sowie die Dortmunder Wirtschaftsförderung an. Letztere ist gegenwärtig allerdings nicht mehr vertreten, weil ihre Kräfte momentan anderweitig gebunden sind und die Wirtschaftsförderung gleichzeitig, so die Sicht des befragten Planers, das Handlungsfeld Einzelhandel beim Stadtplanungsamt „in guten Händen weiß“ (EG Dortmund). Die Zielkonflikte, die zwischen beiden potentiell bestehen, sind in Dortmund nicht so ausgeprägt und insgesamt gut im Griff: „Ganz wichtig ist die Vertrauensbasis, die hier herrscht, deshalb gibt es z.B. auch keine Stellvertreter der Mitglieder, sondern der Personenkreis der hier zusammentritt, ist stets der gleiche, die Mitglieder sind namentlich genannt. Da kann man dann auch schon einmal kurzfristig durch Telefon- und Faxkonferenzen drängende Dinge abklären. Insgesamt ist der Konsultationskreis von einem Klima der Vertraulichkeit getragen. Die Abstimmung der Fälle bzw. im Stellungnahmeprozess erfolgt sehr unkompliziert“ (EG Dortmund). So ist in Dortmund der „Konsultationskreis Einzelhandel“ das entscheidende Instrument zur verwaltungsinternen Abstimmung. Alle Nutzungsänderungen, Erweiterungsabsichten und Neuansiedlungsanfragen von Einzelhandelsbetrieben werden hier verhandelt, wenn sie 500 qm Verkaufsfläche überschreiten. „Mittlerweile schickt uns die Bauordnung sogar jedwedes Vorhaben. Seitens des Rates besteht für die Gesamtverwaltung die Verpflichtung, Einzelhandelsvorhaben im Konsultationskreis zu behandeln. Der Planungsausschuß fragt auch danach!“ (EG Dortmund).

Nach der Erfahrung des Interviewpartners hat sich der Konsultationskreis für die Behandlung und Beurteilung der eingehenden Ansiedlungsbegehren des Einzelhandels außerordentlich bewährt. „Diese Praxis funktioniert gut. Die Bauordnung ist auch ganz froh darüber, daß sie den Schwarzen Peter los ist“ (EG Dortmund). Insgesamt ist festzustellen, daß durch die intensive Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure, die bereits in der Aufstellungsphase des kommunalen Einzelhandelskonzepts begann, „eine große Vertrauensbasis geschaffen wurde, die durch nichts zu ersetzen ist“ (EG Dortmund) und nun auch in der Implementationsphase des Konzepts fortwirkt: „Dieses entstehende Vertrauen als Prozeßeffect ist vielleicht das Beste an dem gesamten Konzept überhaupt! Gleiches gilt im übrigen für die Arbeiten am Regionalen Einzelhandelskonzept“ (EG Dortmund).

Fallbeispiel Kiel:

In Kiel (vgl. im folgenden EG Kiel) wurde ein ähnliches Konstrukt gewählt, allerdings an höchster Stelle der Verwaltungshierarchie eingerichtet. Nach Auskunft des befragten Planers ist dort „ein regelmäßiger interner, dezernatsübergreifender Austausch institutionalisiert, indem einmal wöchentlich der Oberbürgermeister, der Leiter der Wirtschaftsförderungsgesellschaft, der Baudezernent, der Wirtschaftsdezernent und Vertreter der Ämter Stadtplanung, Liegenschaften, Umwelt, Kämmerei und Wirtschaft zusammenkommen. Dort werden übergreifende Probleme behandelt. Vorteil ist, daß zu den behandelten Fragen die Verwaltungsspitzen ihre Haltung abstimmen können und hier schon viele Fragen geklärt werden können“ (EG Kiel). Im sogenannten „Montagsturnus“ kommen alle in Kiel eingehenden Bauvoranfragen und Baugesuche für größere Vorhaben zur Sprache, sie werden aber auch dem Stadtplanungsamt grundsätzlich automatisch zugeleitet. Im „Montagsturnus“ wird von den Verwaltungsspitzen das weitere Vorgehen geklärt, beispielsweise, ob für die diskutierten Einzelhandelsvorhaben eine Genehmigung ausgesprochen werden sollte, oder ob mit dem Investor über einen Alternativstandort und eine Alternativfläche verhandelt werden sollte. Nötigenfalls wird dort auch vereinbart, zur Abwehr unerwünschter Vorhaben eine Veränderungssperre zu erlassen.

Fallbeispiel Leipzig:

In Leipzig (vgl. im folgenden EG Leipzig) verfolgt man vor dem Hintergrund, daß der Baudezernent sich das Leipziger Einzelhandelszentrenkonzept sehr zueigen gemacht hat, eine eher autokratische Lösung. Anlaß dazu gab auch, daß aus Sicht der Stadtentwicklungsplanung „die fachliche Zusammenarbeit mit dem Stadtplanungsamt (...) eher schlecht“ war (EG Leipzig). Dort sah man in den Aktivitäten der Stadtentwicklungsplanung eine Beschneidung der eigenen Kompetenz und damit eine Rivalität mit unguten Folgen: „Das Stadtplanungsamt hat teilweise ganz bewußt an der Stadtentwicklungsplanung vorbeigearbeitet und ganz bewußt versucht, diese zu umgehen und draußenzuhalten. So wurden vom Stadtplanungsamt auch Dinge bzw. Projekte, auch Einzelhandelsvorhaben, mit Stellungnahmen positiv beschieden, die von der Stadtentwicklungsplanung definitiv abgelehnt wurden“ (EG Leipzig). Hier hat dann der Beigeordnete für Planung und Bau zugunsten der Stadtentwicklungsplanung eingegriffen und die Regelung verordnet, „daß fortan solche Dinge nur noch über seinen Schreibtisch laufen und dort kontrolliert wurde, ob die Stadtentwicklungsplanung dies vorher zu Gesicht bekommen und abgezeichnet hatte“ (EG Leipzig). Bevor der befragte Planer als dessen Leiter dies nicht getan hatte, ging das Verfahren nicht weiter. Nach anfänglichen Problemen mit dem Stadtplanungsamt hat sich dann folgende Struktur etabliert: Einzelhandelsvorhaben benötigen in Leipzig auf jeden Fall die Endzeichnung des Beigeordneten für

Planung und Bau. Der Leiter des Stadtplanungsamtes stellt sicher, daß Anträge oder Vorhabenbeschreibungen, alle Vorgänge, welche die räumliche Einzelhandelsplanung und Zulässigkeitsprüfung betreffen, auf jeden Fall zur Stellungnahme auch durch die Hände der Abteilung Stadtentwicklungsplanung laufen. Ohne Abzeichnung durch deren Abteilungsleiter „besteht keine Chance, den Beigeordneten zu passieren“ (EG Leipzig). Natürlich gilt dies nicht für jedes noch so kleine Vorhaben, aber eine besondere Sprunggröße gibt es hierfür nicht. Vielmehr gelangen auch kleine Vorhaben zur Behandlung, wenn diese stadtstrukturell von Bedeutung sind oder wenn der Investor abgelehnt werden soll, d.h. wenn der „schwarze Peter“ des unangenehmen Gesprächs von anderen Ämtern an die Stadtentwicklungsplanung weitergereicht wird. Diese hat hier aber keine Skrupel und macht gegenüber dem Investor in aller Deutlichkeit klar, welche Projekte in Übereinstimmung mit den Planungszielen der Stadt eine Realisierungschance haben. Aber auch ganz allgemein liegt die Zuständigkeit für die Investorengespräche bei der Stadtentwicklungsplanung, die zur Wirtschaftsförderung gute Kontakte auch auf Mitarbeiterebene pflegt. In der Wahrnehmung des Interviewpartners „wird gut zusammengearbeitet und man stimmt sich häufig auf dem kleinen Dienstweg z.B. durch eine kurze telefonische Rücksprache ab“ (EG Leipzig). Die insgesamt dergestalt „etablierte Organisationsstruktur funktioniert mittlerweile ziemlich gut, es hat aber sehr lange gedauert, bis sich dies so eingeschliffen hatte“ (EG Leipzig).

Fallbeispiel Witten:

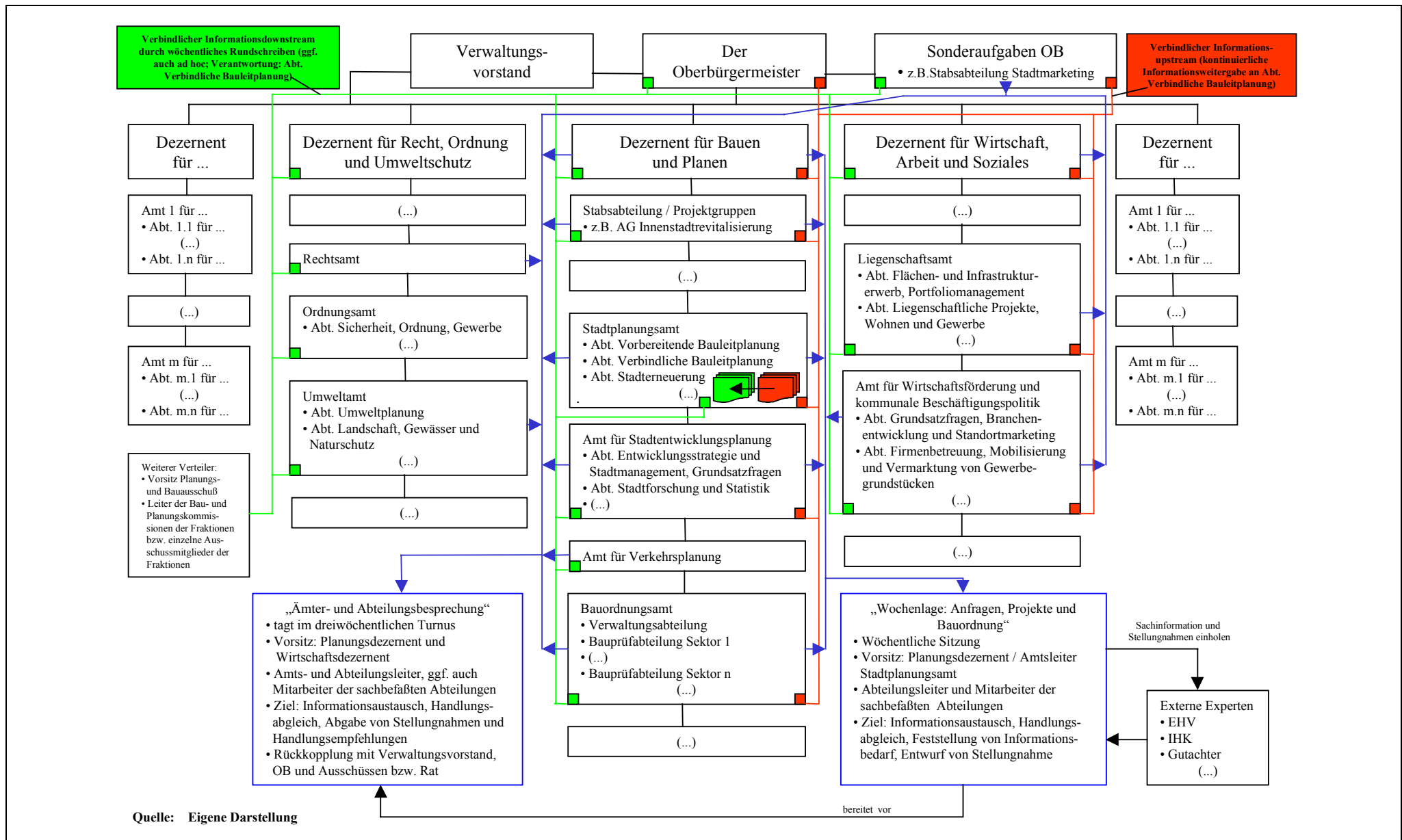
In Witten besteht „seit Jahren eine wöchentlich tagende Baugesuchsrunde von allen Ämtern, die da dazu etwas zu sagen haben“ (vgl. hier und im folgenden EG Witten). Während die Federführung beim Bauordnungsamt liegt, ist standardmäßig das Stadtplanungsamt vertreten, und andere Ämter, etwa die Wirtschaftsförderung, nehmen fallweise nach Wichtigkeit der Angelegenheit an den Sitzungen teil. In der „Baugesuchsrunde“ können alle Absprachenotwendigkeiten gebündelt vorgenommen und Voten getroffen werden, ob die betreffenden Vorhaben genehmigt werden können. Alle Ämter sind vorab über die zu behandelnden Fälle informiert, denn es wird ein Verzeichnis der anstehenden Bauvorhaben durch die Abteilungen geschickt. Das Stadtplanungsamt gelangt durch den in die „Baugesuchsrunde“ entsandten Kollegen auf jeden Fall in Kenntnis über alle Vorhaben. Problemfälle werden ggf. noch einmal gesondert innerhalb des Stadtplanungsamtes aus unterschiedlicher Perspektive beraten. Dadurch, daß in Witten aus historischen Gründen bereits eine allgemein hohe Sensibilisierung für die räumliche Einzelhandelsentwicklung besteht und nach Ansicht der Befragten durch die Arbeiten am Wittener Einzelhandelszentrenkonzept in Stadtverwaltung und Stadtpolitik noch einmal vergrößert wurde, konnte es nunmehr erreicht werden, „daß in der Verwaltung keiner in irgendeinem beteiligten Amt mehr irgendetwas für sich entscheiden oder irgendwo vorbeilenken würde, da müßte er fürchten, daß er im Rat Schläge einstecken müßte. So weit sind wir da schon, daß wir zu diesen Punkten Teamarbeit haben“ (EG Witten). Auch in Freiburg, wo die Erarbeitung des dortigen Einzelhandelszentrenkonzepts ebenfalls auf einer breiten Basis aller relevanten Akteure und mit einem stetigen Bemühen um die Kommunizierung der Planungsabsichten auch nach Innen erfolgte, „erweist es sich eben als günstig, daß die Politiker das Märktekonzept und seine Ziele weitgehend verinnerlicht und zu ihrem eigenen Anliegen gemacht haben“ (EG Freiburg). Indem der Rat von sich aus aktiv Auskunft verlangt, wird er zur aufmerksamen Prüfinstanz für die Baugenehmigungspraxis der Stadtverwaltung.

Fallbeispiel Würzburg:

In Würzburg existiert eine „Arbeitsgruppe Stadtentwicklung“, die unter dem Vorsitz des Oberbürgermeisters alle zwei Monate tagt. Nach Auskunft der befragten Planerin ist die „Arbeitsgruppe Stadtentwicklung“ ein referatsübergreifendes, verwaltungsinternes Gremium zur gegenseitigen Information und Abstimmung, das zu aktuellen Fragen, Entwicklungen und Projekten einen Meinungsaustausch führt und auch Empfehlungen formuliert, wie die städtische Reaktion aussehen sollte, wie Projekte weiterverfolgt werden sollten und welche Stellen dahingehend bis zu welchen Terminen welche Arbeiten zu erledigen haben (Aufgabendelegation). Außerdem gibt es einen „Arbeitskreis für Wirtschaft und Arbeitsplätze“ der gleichzeitig die Funktion eines mit ganz gemischten, externen Mitgliedern (Stadträte, Regierungsangehörige, Einzelhandelsverband, Presse, Werbegemeinschaft Innenstadt Würzburg) besetzten Wirtschaftsbeirates der Stadt Würzburg erfüllt. Dieser Arbeitskreis tagt unter dem Vorsitz des Stadtkämmerers und bespricht Fragen, Entwicklungen und Projekte von strategischer Bedeutung für die lokale Wirtschaft einschließlich des Einzelhandels. Auch er dient dazu, einen gemeinsamen Informationsstand herzustellen und in der Vielzahl der Positionen eine erste Abstimmung zu bewirken. Nach dem Würzburger Vorgehen kommt es in der Regel zuerst zu einem kurzen Kontakt zwischen Stadtplanungsamt und Wirtschaftsförderung, wenn hier oder dort ein Ansiedlungsvorhaben des Einzelhandels zur Kenntnis gekommen ist. Danach wird es in der „Arbeitsgruppe Stadtentwicklung“ besprochen. „Wenn man hier zu der Auffassung gelangt, daß man sich das in Frage stehende Projekt so vorstellen kann, dann geht dies weiter seinen Weg durch die politischen Gremien und ggf. wird dann das erforderliche Baurecht geschaffen“ (EG Würzburg). Insgesamt bestehen nach Eigenwahrnehmung der Interviewpartnerin im Hinblick auf das „Rahmenkonzept Einzelhandel“ gut eingeschliffene Verwaltungsroutinen und alle Bausachen gelangen grundsätzlich zur planungsrechtlichen Beurteilung in die Abteilung Bauleitplanung. Ungeachtet dessen erscheint der befragten Planerin aus ihrer Arbeitserfahrung heraus die Würzburger Stadtverwaltung aber insgesamt noch klein genug, „daß man eine effektive Zusammenarbeit der einzelnen sachlich betrauten und sachlich zu betrauenden Stellen auch jenseits formalisierter Arbeitsstrukturen führen kann. Die Zusammenarbeit ist referatsübergreifend auf kurzem Wege möglich“ (EG Würzburg). Die Zusammenarbeit der Abteilungen innerhalb des Stadtplanungsamtes im Hinblick auf die Umsetzung des „Rahmenkonzepts Einzelhandel“ ist nach Einschätzung von Frau Ackva alleine deshalb schon unproblematisch, weil die jetzigen Abteilungen „Bauleitplanung“ und „Grundlagen der Stadtplanung und Stadtentwicklung“ vorher zusammen eine Dienststelle gebildet haben, so daß zum einen aufgrund des ehemaligen gemeinsamen Personalstamms zwischen den Mitarbeitern noch sehr enge wechselseitige Kontakte bestehen und zum anderen die Mitarbeiter der Abteilung „Bauleitplanung“ ohnedies so stark für das Anliegen des „Rahmenkonzepts Einzelhandel“ sensibilisiert sind, daß sie selbsttätig relevante Informationen weiterleiten.

Ein denkbarer Vorschlag, der die Anregungen aus den einzelnen Fallbeispielen in eine gedachte typische Konstellation einer Stadtverwaltung einbindet, ist in Abbildung 7-12 dargestellt. Zum einen wird aufgezeigt, welche Informationsströme verbindlich vereinbart werden sollten. Zum anderen wird eine mögliche Struktur personeller Vernetzung verdeutlicht, welche den Meinungsaustausch und die Absprache zum einheitlichen Verwaltungshandeln über Sachgebiets-, Abteilungs-, Ämter- und Dezernatsgrenzen hinweg gewährleisten kann.

Abbildung 7-12: In der Stadtverwaltung einzurichtende Informations- und Organisationsstrukturen zur Handlungskoordination gegenüber ansiedlungswilligen Einzelhandelsvorhaben



Für die Realisierung einer ungehinderten Informationsverfügbarkeit in allen potentiell sachlich berührten Dienststellen wird zunächst ein „Informationsupstream“ verbindlich vereinbart. In Verantwortung und unter Kontrolle des Planungsdezernenten wird auf diese Weise gewährleistet, daß alle Verwaltungseinheiten, denen ein Ansiedlungsvorhaben zur Kenntnis gelangt, die entsprechenden Informationen verzögerungslos an eine Koordinierungsstelle, welche im Stadtplanungsamt (in der Abteilung „Verbindliche Bauleitplanung“ oder in der Abteilung „Flächennutzungsplanung“, wahlweise auch im Amt für Stadtentwicklung) einzurichten ist, weitermelden. Ein entsprechender (für die Kommunikation auf elektronischem Wege geeigneter) Meldebogen ist zu entwickeln und zu verwenden. Der Mitarbeiter des Stadtplanungsamtes, der mit der Koordinierungsfunktion beauftragt ist, hält im Sinne eines Controllings regelmäßig Rücksprache mit den Dienststellen, an denen die Informationen üblicherweise anfallen, insbesondere mit dem Bauordnungsamt. Möglicherweise kann er dort auch von vornherein mit einem Teil seiner Stelle angesiedelt werden.

In einem wöchentlichen Rundbrief werden dann die gebündelten Informationen an alle tangierten Dienststellen, darüber hinaus auch an den Vorsitzenden des Planungs- und Bauausschusses sowie an die Leiter der Bau- und Planungskommissionen der politischen Fraktionen, verteilt. Mit diesem „Informationsdownstream“ ist gleichzeitig für die Verwaltungsteile die Aufforderung verbunden, im jeweils eigenen Geschäftskreis bestehende Reaktionsnotwendigkeiten abzu prüfen und diese ggf. in der „Wochenlage: Anfragen, Projekte und Bauordnung“ vorzubringen. Diese tagt in wöchentlichem Turnus unter dem Vorsitz des Planungsdezernenten bzw. des Amtsleiters des Stadtplanungsamtes. Hier erfolgt eine erste dezernatsübergreifende Abstimmung, der gegenseitige Informationsstand wird aktualisiert, ggf. notwendige Zusatzinformationen zur Vorhabensbeurteilung werden beauftragt (z.B. bei IHK, Einzelhandelsverband, Werbegemeinschaften, Gewerkschaft HBV oder auch bei kommerziellen Beratungsbüros) und Entwürfe für Stellungnahmen werden ausgearbeitet. In der „Ämter- und Abteilungsbesprechung“, die im dreiwöchentlichen Turnus angesetzt ist, werden diese Stellungnahmen dann abschließend verhandelt und ausgearbeitet. Des weiteren ist zwischen Stadtplanungsamt und Amt für Stadtentwicklungsplanung eine regelmäßige Konsultation vereinbart, in der die planerischen Notwendigkeiten im Vorfeld der „Wochenlage“ abgesprochen werden. Daneben wird das Bauordnungsamt verpflichtet, dem Stadtplanungsamt jedwede Bauvoranfrage und jedwedes Baugesuch zeitnah zuzuleiten, soweit dies ein Einzelhandelsvorhaben betrifft.