

7.7 Erfolg und Wirkung von Einzelhandelszentrenkonzepten in der Eigenwahrnehmung beteiligter Planungsakteure

Abschließend soll der Versuch unternommen werden, zu einer ersten Einschätzung des bisherigen Erfolgs von Einzelhandelszentrenkonzepten zu gelangen, wobei „Erfolg“ sich in den Wirkungen ausdrückt, welche die Planungsansätze gegenüber der adressierten Zielmaterie im Sinne der Planungsabsicht erreichen konnten. Dies fällt insofern schwer, als zum einen bislang nur eine geringe Zahl von Städten auf eine längere Anwendungspraxis zurückblicken kann (vgl. Kapitel 7.2). Zum anderen steht dem die Tatsache entgegen, daß nur eine verschwindende Minderheit der Fallbeispielstädte überhaupt ernsthafte Anstrengungen unternommen hat, eine dezidierte Wirkungsanalyse ex post durchzuführen oder auch nur die dazu notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, indem schon in der Erarbeitungsphase Parameter festgelegt, operationalisiert und skaliert worden wären, auf die sich eine spätere Wirkungskontrolle beziehen soll. Aus der Plananalyse waren daher nur wenige quantitative, aber auch nur wenige qualitative Erkenntnisse über Erfolge der jeweiligen Einzelhandelsplanung zu gewinnen. Die Hoffnung lag darauf, dieses Defizit mit den durchgeführten Expertengesprächen kompensieren zu können. Freilich kann damit nur die subjektive Wahrnehmung einzelner Personen wiedergegeben werden. Bei diesen handelt es sich allerdings jeweils um Planungsakteure, die an federführender Stelle an der Erarbeitung und Anwendung der in ausgewählten Fallbeispielstädten gültigen Einzelhandelsplanungsansätze tätig waren. Aufgrund ihrer täglichen Auseinandersetzung mit der Materie von Berufs wegen sind sie als geeignete Experten anzusehen. Daß sie durchaus eine kritische Distanz zu ihrem eigenen Tun bewahrt haben und den Erfolg der Planungsansätze durchaus skeptisch beurteilen, zeigt sich in Tabelle 7-44. Die unterschiedlichen Positionen der Befragten lassen sich mit den folgenden Beispielen kennzeichnen: So kann sich im nachhinein „die Stadt Erfurt, können wir uns im Planungsamt nur selbst auf die Schulter klopfen, daß wir dieses Konzept frühzeitig erarbeitet und beschlossen haben, das hat uns viel Ärger erspart“ (EG Erfurt). In Braunschweig ist insgesamt „das Zentrenkonzept ein großer Erfolg! Das bestätigt sich auch daran, daß bislang ca. 80 bis 90 Anfragen anderer Städte zum Braunschweiger Zentrenkonzept eingegangen sind und beantwortet wurden“ (EG Braunschweig). In Magdeburg sieht die befragte Planerin dies deutlich kritischer: „Wenn ich jetzt mal realistisch bin, dann hält sich das schon fast eher die Waage zwischen Erfolg und Mißerfolgen; andererseits: Magdeburg würde mit Sicherheit wesentlich schlechter dastehen, wenn man das Zentrenkonzept nicht gehabt hätte, wenngleich man sicherlich hätte auch noch mehr machen können“ (EG Magdeburg). Auch in Freiburg, der Stadt mit der bislang längsten Anwendungserfahrung, ist man selbstkritisch und zeichnet eine eher differenzierte Erfolgsbilanz: „Das Märktekonzept hat sicherlich einen deutlichen Erfolg gehabt, wenn man die zentrengerechte Ansiedlung von Vorhaben als Maßstab heranzieht. Ein ganz hundertprozentiger Erfolg ist es andererseits sicherlich auch wieder nicht, weil die Problematik der Randsortimente immer noch nicht im Griff ist. Was die Stadtteile bzw. die Hierarchieebenen der Zentren angeht, so hat es in bestimmten Stadtteilen Erfolge gegeben, in anderen nicht. Für die Innenstadt war es aber auf jeden Fall erfolgreich“ (EG Freiburg).

Tabelle 7-44: Allgemeiner Erfolg des jeweiligen Einzelhandelszentrenkonzepts in der Eigeneinschätzung beteiligter Planungsexperten

Nach subjektiver Einschätzung beteiligter Planungsakteure wird der jeweilige Einzelhandelsplanungsansatz eingeschätzt als ...	
„äußerst erfolgreich“	Erfurt, Leipzig, Witten
„ganz erfolgreich“	Braunschweig, Dortmund, Rostock, Würzburg, Kiel (soweit dort in der Aufstellungsphase feststellbar)
„erfolgreich“	Augsburg, Freiburg, Köln, Magdeburg
„weniger erfolgreich“	-
„so gut wie kein Erfolg“	-

Quelle: Eigene Erhebung.

Nach einem Pauschalurteil über den generellen Erfolg des örtlichen Einzelhandelszentrenkonzepts gefragt, schätzten die Planungsexperten diesen in nur drei Städten als „äußerst erfolgreich“ ein. Die folgenden Unterkapitel konzentrieren sich daher auf die Frage, welche Gründe dafür angegeben werden, daß in einer Reihe anderer Städte die verfolgten Einzelhandelsplanungsansätze nur als „ganz erfolgreich“ oder „erfolgreich“ angesehen werden. Da gleichzeitig aber in keinem Fall konstatiert wurde, daß das jeweilige Einzelhandelszentrenkonzept „weniger erfolgreich“ sei oder dieses sogar „so gut wie kein Erfolg“ habe, kann man dies auch als Suche nach Erfolgsfaktoren aus Sicht der Planungsakteure verstehen. Nach solchen Erfolgsfaktoren und Hindernissen wurde in den Expertengesprächen konkret gefragt (vgl. Gesprächsleitfaden im Anhang).

7.7.1 Durchführung und Mechanismen von Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle

Zunächst erschien es wissenswert, inwieweit die Untersuchungsstädte im Rahmen ihrer Einzelhandelsplanungen überhaupt Zielerreichungs- und Wirkungskontrollen durchgeführt bzw. vorgesehen haben. Im gegebenen Fall wäre dann herauszufinden, welche konkreten Mechanismen (Zuständigkeiten, Fristen, abzufragende Prüfgrößen, Periodizität, Berichtswesen, Informationsverbreitung) dazu - in engen Wechselbezügen mit den oben diskutierten Organisations- und Informationsstrukturen - eingerichtet sind.

Obwohl die Evaluation konstitutiver Bestandteil des allgemeinen Planungsmodells, mithin also unverzichtbares Element jedweder Planungspraxis ist, war das Untersuchungsergebnis zu diesem Punkt erschreckend: Weder in der Plananalyse noch in den Expertengesprächen konnte ein Beleg dafür gefunden werden, daß - mit Ausnahme von Freiburg - in auch nur einer einzigen Fallbeispielstadt eine dezidierte Zielerreichungs- bzw. Wirkungskontrolle bereits durchgeführt oder für einen späteren Zeitpunkt vorgesehen worden wäre. Dies steht im Kontext der ebenfalls ernüchternden Erkenntnis, daß auch kaum eine der Untersuchungsstädte ein Einzelhandelsmonitoring betreibt (vgl. Kapitel 7.6.9) oder irgendwelche ernsthaften Bemühungen unternimmt, in quantitativer Hinsicht die Steuerungseffekte auf die Realentwicklung der örtlichen Einzelhandelsstruktur, die seit dem Zeitpunkt der Inkraftsetzung des jeweiligen Planungsansatzes erreicht werden konnten, festzustellen (vgl. Kapitel 7.7.2). Dieser Mißstand trifft selbst auf so ambitionierte Planungsansätze wie denjenigen von Würzburg zu. Die entsprechende Äußerung ist symptomatisch für die übrigen Beispiele: „Eine explizite Zielerreichungskontrolle gab es bisher nicht, es gab keine Untersuchung oder Dokumentation, was an Fehlentwicklungen tatsächlich alles verhindert werden konnte“ (EG Würzburg).

Beispiel Freiburg:

Die einzige Ausnahme stellte die Stadt Freiburg dar, welche eine wenigstens einfache Zielerreichungs- bzw. Wirkungskontrolle der Implementation ihres „Märkte- und Zentrenkonzepts“ durchgeführt hat. Über deren unzureichende Tiefe bzw. über die ab ovo gegebenen Mängel in der Zieloperationalisierung des Planungsansatzes, die nun eine tiefergehende Überprüfung verhindern, ist man sich in Freiburg bewußt, will aber das dennoch Mögliche nicht ungenutzt lassen (vgl. Freiburg, Agenda 2000:166-167). Die Wirkungskontrolle des „Märkte- und Zentrenkonzepts“ erfolgte im Jahr 1999 durch einen Gutachter, der bereits von Anfang an in den vorhergehenden Erarbeitungs- und Implementationsprozeß verantwortlich eingebunden war. Es sollte geklärt werden, inwieweit die Steuerungsanstrengungen, die in den Jahren zwischen 1990 und 1997 in der Planungsumsetzung ergriffen wurden, tatsächlich gefruchtet haben. Dabei war insbesondere zu überprüfen, ob und inwieweit folgende Ziele, die im „Märkte- und Zentrenkonzept“ (nur qualitativ) formuliert wurden, erreicht werden konnten:

- Erhaltung einer Funktions- und Nutzungsmischung in den Stadtteilzentren;
- Entwicklung eines dezentralen Zentrumsystems:
 - Erhaltung und Erweiterung der oberzentralen Versorgungsfunktion der Stadt / Innenstadt;
 - Attraktivierung der Stadtteilzentren;
- Steuerung der nachgewiesenen Flächenzuwächse des Einzelhandels auf städtebaulich, verkehrlich und strukturell richtige Standorte und
- Sicherung der verbrauchernahen Grundversorgung innerhalb der Wohnquartiere.

Da diese Ziele weder operationalisiert wurden (Ausnahme: Verkaufsflächenvariable und daraus hochgerechnete Umsätze), noch wertmäßige Größen der angestrebten Zielerreichungsgrade formuliert wurden, mußte es bei einer in weiten Teilen qualitativ argumentierenden Wirkungsanalyse bleiben. Weil sie vor diesem Hintergrund die einzige quantifizierte Variable darstellt, ist „wesentliches Bewertungsmerkmal für die Erreichung der o.g. Ziele (...) die räumliche Entwicklung der sortimentsbezogenen Verkaufsflächen (zentren- bzw. nicht-zentrenrelevant)“ (Freiburg, Agenda 2000:159). Als wichtigstes Beurteilungskriterium des Erfolges wird also angesehen, „ob es tatsächlich gelungen ist, weitere Ansiedlungen von zentrenrelevanten Einzelhandelsbetrieben an nicht integrierten Standorten zu verhindern“ (Agenda 2000:161). Dies müßte sich dann auch in einer entsprechend räumlich differenzierten Umsatzentwicklung (innerhalb dieser Sortimentsgruppe) niederschlagen. Um dies zu überprüfen wurde der Einzelhandelsbesatz in Freiburg erneut in seinen verschiedenen Parametern erhoben und den früheren Erhebungsergebnissen gegenübergestellt. Im Ergebnis zeigte sich folgendes:

- Die Gesamtverkaufsfläche des Einzelhandels in Freiburg hat sich zwischen 1984 und 1999 um 57,1 % auf zuletzt 380.400 qm erhöht (vgl. hier und im folgenden Tabelle 7-45), wobei in der Phase zwischen 1990 und 1999 mit plus 33,7 % ein deutlich höheres Wachstum zu verzeichnen war, als in der Phase zwischen 1984 und 1990 mit lediglich plus 17,5 %.
- Alle Standortlagen konnten an dem Verkaufsflächenwachstum im Gesamtbetrachtungszeitraum zwar partizipieren, dies jedoch nicht gleichmäßig: Den mit weitem Abstand größten absoluten und relativen Zuwachs (plus 142,9 %) hat die Standortlage „Peripherie“ vereinnahmt. Im Gegensatz zu den beiden anderen Standortlagentypen hat die Wachstumsrate der „Peripherie“ in der jüngst vergangenen Phase von 1990 bis 1999 allerdings

stagniert. Hier konnte also der Umfang der Zunahme (auf immer noch hohem Volumenniveau) gebremst werden, während in den „Stadtteilen“ und in der „Innenstadt“ ein nun deutlich höherer Flächenzuwachs zu verzeichnen war, als im vorangegangenen Zeitraum von 1984 bis 1990.

- Offensichtlich gelingt es, jedenfalls einen Teil der auf die „Peripherie“ gerichteten Ansiedlungsvorhaben abzublocken bzw. diese sogar statt dessen für eine Ansiedlung in der Innenstadt oder den Stadtteilen zu gewinnen. „Das gesamte Flächenwachstum des Einzelhandels beträgt seit 1990 insgesamt rund 96.000 qm Verkaufsfläche“ (Agenda 2000:162). Tatsächlich waren davon „rund 40.000 qm (Zu- und Abgänge saldiert) zentrenrelevant. Dieser Nettozuwachs ist zu 70 % in der Innenstadt oder in den Stadtteilen angesiedelt worden“ (Agenda 2000:162). So resultiert der Bedeutungszuwachs der „Peripherie“ nunmehr zum weitaus größeren Teil aus dem „Umsatzzuwachs bei den nicht zentrenrelevanten Sortimenten“ (Agenda 2000:163).

Tabelle 7-45: Vergleich der relativen Verkaufsflächenanteile und der absoluten Verkaufsflächenentwicklung der unterschiedlichen Standortlagen 1984 bis 1999 in Freiburg

	1984		1990		1999		Zuwachs 84-90	Zuwachs 90-99	Zuwachs 84-99
	in %	in qm Vkf	in %	in qm Vkf	in %	in qm Vkf			
Innenstadt	43 %	103.200	29 %	110.000	32 %	122.500	6,6 %	11,4 %	18,7 %
Stadtteile	31 %	75.000	26 %	74.900	27 %	102.700	- 0,1 %	37,1 %	36,9 %
Peripherie	26 %	63.900	35 %	99.600	41 %	155.200	55,9 %	55,8 %	142,9 %
Gesamtstadt	100 %	242.100	100 %	284.500	100 %	380.400	17,5 %	33,7 %	57,1 %

Quelle: Nach Angaben Freiburg, Agenda 1999:7-8. Anmerkungen: Werte für 1984 und 1990 ohne Lebensmittelhandwerk, einschließlich Apotheken. Wert für 1999 ohne Lebensmittelhandwerk und ohne Apotheken.

Tabelle 7-46: Vergleich der relativen Umsatzanteile und der absoluten Einzelhandelsumsatzentwicklung der unterschiedlichen Standortlagen 1984 bis 1999 zu jeweiligen Preisen in Freiburg

	1984	1990	1999	Zuwachs 84-90	Zuwachs 90-99
Innenstadt	50 %	46 %	36,4 %	13,7 %	12,1 %
Stadtteile	30 %	25 %	26,7 %	0,6 %	53,5 %
Peripherie	20 %	29 %	36,9 %	75,1 %	84,3 %
Gesamtstadt	100 %	100 %	100 %	22,1 %	43,1 %

Quelle: Nach Angaben Freiburg, Agenda 1999:10.

- Die Ansiedlung zentrenrelevanter Sortimente in Standorten der „Peripherie“ konnte somit also erheblich verringert, gleichwohl aber noch nicht völlig unterbunden werden. Das weiterhin hohe Verkaufsflächenvolumen, das dort realisiert wurde, erklärt sich aber hauptsächlich aus der Ansiedlung von Betrieben mit flächenextensiven nicht-zentrenrelevanten Sortimenten, was grundsätzlich der städtischen Planungsabsicht entspricht. Es ist auf jeden Fall gelungen, die Angebotscharakteristik des Einzelhandels in Standorten der „Peripherie“ im Sinne der Planungsziele zu verändern: „Obwohl die Verkaufsflächenentwicklung seit 1990 weiterhin zugunsten peripherer Standorte verlaufen ist, konnte der relative Bedeutungszuwachs allgemein und für zentrenrelevante Sortimente im Besonderen deutlich gebremst werden“ (Agenda 2000:162). Während im Jahr 1990 noch 40 % aller Verkaufsfläche in peripherer Standortlage mit zentrenrelevanten Sortimenten bestückt war (und 60 % mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten), diente im Jahr 1999 nur noch 34 % dem Vertrieb von zentrenrelevanten Sortimenten (und 66 % dem von nicht-

zentrenrelevanten Sortimenten; vgl. Tabelle 7-47). Mit der - absolut gesehen - erheblichen Verkaufsflächenausweitung nicht-zentrenrelevanter Einzelhandelsangebote „wurde der Einzelhandelsstandort Freiburg als Ganzes gestärkt, ohne dabei in der Innenstadt und in den Stadtteilen erhebliche Funktionsverluste zu verursachen“ (Agenda 2000:161).

- Betrachtet man den Umsatz aller Einzelhandelsbetriebe der „Peripherie“, so werden hier auch im Jahr 1999 zwar noch 39,8 % mit zentrenrelevanten Sortimenten erzielt (vgl. Tabelle 7-48). Bedenkt man allerdings, daß dies im Jahr 1990 noch 57,3 % und im Jahr 1984 sogar nicht weniger als 79,7% waren, so darf dies als Erfolg angesehen werden. Mit Hilfe des „Märkte- und Zentrenkonzepts“ ist es in den neunziger Jahren offensichtlich gelungen, bereits einen erheblichen Teil von Angebot und Nachfrage nach zentrenrelevanten Sortimenten auf Standorte in den „Stadtteilen“ und in der „Innenstadt“ umzulenken. Trotz der dahingehend erreichten Umkehr des Umsatzverhältnisses zwischen zentren- und nicht-zentrenrelevanten Sortimenten, „daß der Umsatzanteil mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten nunmehr standortgerecht größer ist, als der mit zentrenrelevanten Sortimenten“ (Agenda, 1999:15), ist jener „jedoch immer noch zu hoch“ (Agenda, 1999:15). Trotzdem ist dieses Ergebnis für „die Bewertung des Märkte- und Zentrenkonzeptes (...) von erheblicher Bedeutung, da es zeigt, daß es - im Gegensatz zum vorangegangenen Zeitraum ohne das Märkte- und Zentrenkonzept - gelungen ist, den Zuwachs des zentrenrelevanten Einzelhandels an dafür städtebaulich und strukturell nicht geeigneten Standorten zu reduzieren“ (Agenda 1999:14).

Tabelle 7-47: Entwicklung der Anteile des zentrenrelevanten und nicht-zentrenrelevanten Einzelhandelsangebots an peripheren Standorten von 1984 bis 1999 nach Verkaufsflächenumfang in Freiburg

Sortimentsgruppe	Umfang der Verkaufsfläche im Jahr ...					
	1984		1990		1999	
Zentrenrelevant	29.900 qm	47,7 %	39.900 qm	40,1 %	52.500 qm	33,8 %
Nicht-Zentrenrelevant	34.000 qm	53,3 %	59.700 qm	59,9 %	102.700 qm	66,2 %
Summe	63.900 qm	100 %	99.600 qm	100 %	155.200 qm	100 %

Quelle: Nach Angaben Freiburg, Agenda 1999:14.

Tabelle 7-48: Entwicklung der Anteile des zentrenrelevanten und nicht-zentrenrelevanten Einzelhandelsangebots an peripheren Standorten von 1984 bis 1999 nach Umsatz in Freiburg

Sortimentsgruppe	Anteil am Gesamtumsatz des Einzelhandels in peripheren Standorten im Jahr ...					
	1984		1990		1999	
Zentrenrelevant	282 Mio. DM	79,7 %	355 Mio. DM	57,3 %	455 Mio. DM	39,8 %
Nicht-Zentrenrelevant	72 Mio. DM	20,3 %	265 Mio. DM	42,7 %	687 Mio. DM	60,2 %
Summe	354 Mio. DM	100 %	620 Mio. DM	100 %	1.142 Mio. DM	100 %

Quelle: Nach Angaben Freiburg, Agenda 1999:15-16.

- Dies konnte allerdings die Innenstadt insgesamt nicht davor bewahren, trotz leichter absoluter Verkaufsflächenzugewinne (vgl. Tabelle 7-45) in ihrem relativen Anteil am gesamtstädtischen Umsatz mit einem Minus von 9,6 Prozentpunkten zwischen 1990 und 1999 erheblich zu verlieren (vgl. Tabelle 7-46). Es kann allerdings angenommen werden, daß ohne die restriktive Ansiedlungspolitik in der Umsetzung des „Märkte- und Zentrenkonzepts“ der relative Bedeutungsverlust der Freiburger Innenstadt als Einkaufsort noch wesentlich gravierender ausgefallen wäre. Die dort rezessive Entwicklung findet aber

immerhin noch unter den Bedingungen eines Wachstums in absoluter Hinsicht statt: Zwar kann die Innenstadt nur unterproportional an dem gesamtstädtischen Einzelhandelswachstum teilhaben, zwischen 1990 und 1999 konnte dem zum Trotz aber eine Zunahme des Umsatzes um 12,1 % erzielt werden (vgl. Tabelle 7-46).

- Demgegenüber ist bei den „Stadtteilen“ sogar eine Trendumkehr der Entwicklung feststellbar (vgl. Tabelle 7-45 und 7-46). Nachdem zwischen 1984 und 1990 mit einem Minus von jeweils fünf Prozentpunkten der Anteil sowohl am gesamtstädtischen Verkaufsflächenbestand als auch am gesamtstädtischen Einzelhandelsumsatz zurückgegangen war, konnten im jüngeren Beobachtungszeitraum von 1990 bis 1999 wieder Zuwächse von einem Prozentpunkt im Fall des Verkaufsflächenanteils und sogar von 1,7 Prozentpunkten im Fall des Umsatzanteils erzielt werden. Immerhin ist es in diesem Zeitraum gelungen, 27.800 qm zusätzliche Verkaufsfläche in den „Stadtteilen“ anzusiedeln und einen Umsatzzuwachs um 53,5 % zu erzielen. Angesichts der allgemeinen Entwicklungstendenz, die sich in vielen Städten gerade in einem Rückzug des Einzelhandels aus den (nachgeordneten) Stadtteilzentren zeigt (vgl. Kapitel 4.1.1), ist dies als Erfolg zu werten, der freilich auf höherem Volumenniveau dauerhaft verstetigt werden muß. Im Fazit zeigen sich die Stadtteilzentren daher „bei allen Bedarfsbereichen deutlich besser als in der Vergangenheit versorgt. Besonders positiv ist das nach dem Rückgang zwischen 1984 und 1990 wieder deutlich verbesserte Angebot im kurzfristigen Bedarfsbereich. Der Zuwachs bei den Gütern des mittelfristigen Bedarfs könnte für eine stabilisierte Angebotsvielfalt in den Stadtteilen sorgen“ (Agenda, 1999:17). Löst man sich von der aggregierten Betrachtung und wendet sich der Situation der einzelnen Stadtteile zu, so „kann festgestellt werden, daß sich in der überwiegenden Zahl (...) eine positive Verkaufsflächenentwicklung vollzogen hat“ (Agenda 1999:18). Was die Nahversorgung angeht, ist allerdings zu vermerken, daß eine Angebotsverbesserung im kurzfristigen Bedarfsbereich im wesentlichen nur auf die „größeren und funktionsstärkeren Stadtteile, nicht aber die kleineren und funktionsschwächeren Stadtteile“ (Agenda 2000:164) zutrifft. Solche Stadtteile erfuhren vielmehr nicht selten eine weitere Funktionsschwächung (vgl. Agenda 1999:20). Dies ist nicht zuletzt dem „Auszug der Lebensmitteldiscounter aus den Kernen der Stadtteilzentren“ (Agenda 2000:164) anzulasten, der zunehmend zu beobachten ist und der exemplarisch auch für Abwanderungstendenzen anderer Grundversorgungsangebote steht. Demnach wurde das „Ziel der Sicherung der wohnortnahen Versorgung (...) nur teilweise erreicht“ (Agenda 2000:164), mit der aus planerischer Sicht unbefriedigenden Erkenntnis, daß eine immer umfangreichere „Mindestbevölkerung und eine funktionale Mindestausstattung vorhanden sein muß, sonst sind diese Versorgungsstandorte auf Dauer nicht mehr zu entwickeln bzw. müssen vollständig aufgegeben werden“ (Agenda 2000:163). Vor diesem Hintergrund wird in Freiburg darüber nachgedacht „die Zielsetzung (...) dahingehend zu modifizieren, daß die Weiterentwicklung der größeren Stadtteile stärker in den Vordergrund gerückt wird, weil dort die Wahrscheinlichkeit, auf Dauer die Nahversorgungsfunktion anbieten zu können, am größten ist“ (Agenda 2000:164). Ungeachtet dieser Defizite bei der Realisierung des Nahversorgungsziels stellen aber in den Stadtteilen die „Zuwächse in den anderen Bedarfsbereichen (...) eine Verbesserung der Angebotsvielfalt dar, die die funktionale Aufenthaltsqualität aufwertet und damit dem Ziel, eine Stadt der kurzen Wege zu erhalten, näher kommt“ (Agenda 1999:18).

Möchte man nun insgesamt die Steuerungswirkung des Freiburger „Märkte- und Zentrenkonzepts beurteilen“, so stellt sich aus Sicht des befragten Planungsakteurs grundsätzlich „die

Frage, was man als Erfolg verstehen möchte“ (EG Freiburg), d.h. an welchem vorher angelegten (berechtigten) Erwartungsmaßstab die Erfolgsbewertung erfolgen soll. In Freiburg stellt man bei der Erfolgsbeurteilung weniger auf eine absolute Zielerfüllung ab, als auf eine relative Verbesserung der Ausgangssituation. Trotz einiger Ansiedlungen (s.u.), die als „Sündenfälle“ gegen die Intention des Märktekonzepts realisiert wurden und trotz der Tatsache, daß die Steuerungserfolge sich noch darauf beschränken, herrschende unerwünschte Entwicklungstrends in ihrem Zunehmen lediglich abzubremesen, anstatt sie bereits umzukehren oder sogar schon völlig gestoppt zu haben, ist das „Märkte- und Zentrenkonzept“ in der Gesamtbewertung „gemessen an den Ergebnissen dieser Langzeitbeobachtung (...) ein wichtiges planerisches Instrument zur funktionsgerechten, dezentralen Stadtentwicklung“ (Agenda 2000:165). Um seine Wirksamkeit langfristig sicherzustellen und ggf. rechtzeitig mit den erkannten Änderungsnotwendigkeiten in einen Fortschreibungszyklus einzutreten, bedarf es „einer Erfolgskontrolle in regelmäßigen Abständen“ (Agenda 2000:165). Dazu sind bestimmte methodische Voraussetzungen zu erfüllen, auf die man in einer aktuellen Revision noch nicht zurückgreifen konnte, so daß die Bewertungsaussagen zum erzielten Erfolg zwangsweise qualitativer Natur bleiben mußten. Eine quantitative Zielerreichungskontrolle war mangels Zieloperationalisierung und quantifizierter Angabe der angestrebten Zielerreichungsgrade nicht möglich. „Wirkungsanalysen setzen jedoch voraus, daß - entsprechend den Zielsetzungen der Konzepte - (...) wesentliche Indikatoren für den Zielerreichungsgrad mit der Zielformulierung definiert werden. Es können selten ganz konkrete Werte als Meßgrößen herangezogen werden, dennoch erscheint es wichtig, gerade in diesem Zusammenhang mögliche quantitative und qualitative Indikatoren zu entwickeln“ (Agenda 2000:166). Hierzu sind nach Erkenntnis des Freiburger Planungsansatzes als quantitative Indikatoren z.B. einwohnerbezogene Ausstattungsgrade (branchenspezifische Anzahl der Versorgungseinrichtungen je 1.000 Einwohner oder sortimentsspezifische Verkaufsfläche bzw. Umsatz je Einwohner) geeignet (vgl. Agenda 2000:166). In den Kapiteln 7.5.3 und 7.6.5.2 ist bereits auf weitere Indikatorgrößen eingegangen worden, die als Erfolgsmaßstäbe der Planungsimplementation und des Instrumenteneinsatzes grundsätzlich geeignet sind, etwa die Verbesserung der (fußläufigen) Erreichbarkeit, das Vorhandensein eines ÖPNV-Anschlusses oder die Existenz komplementärer Einrichtungen aus den Bereichen Dienstleistungen, Kultur, Bildung oder Sozialwesen. Dabei ist es wichtig, die normative Festlegung der quantitativen Indikatorwerte in Beziehung zu setzen zu der Gütevernehmung, welche die Bevölkerung (in hochaggregierten Konstrukten, etwa: Lebensqualität im Quartier bzw. Wohngebiet) davon hat. Nach Auffassung des in Freiburg befragten Planungsexperten müßten „auch dahingehend anwendbare Möglichkeiten für eine Erfolgskontrolle entworfen werden“ (vgl. Agenda 2000:167).

Insgesamt hat das Freiburger „Märkte- und Zentrenkonzept“ nach Überzeugung des Interviewpartners „in Bezug auf die nicht integrierten Standorte deutlich seine - im Sinne der Zielsetzung - positive Wirkung gezeigt“ (Agenda 2000:162), und gleichzeitig ist „eine verstärkte Ansiedlung an integrierten Standorten (...) in verbessertem Umfang eingetreten“ (Agenda 2000:162). Damit verstetigt sich das positive Ergebnis einer ersten qualitativen Zwischenbewertung des Märktekonzepts von 1995. Nach damaliger Einschätzung hatten die „bisher vom Gemeinderat beschlossenen Regelungen zum Märkte- und Zentrenkonzept die angestrebten Wirkungen und Ziele gut erfüllt:

- Es gab seit 1989 keine gravierende Einzelhandels-Fehlentwicklungen.
- Das Konzept wurde von den betroffenen Einzelhändlern (...) weitestgehend akzeptiert.

- Es konnten mehrere Einzelhandelsbauvorhaben an städtebaulich richtig zugeordneten Standorte gelenkt werden (z.B. Baumärkte [...]).
- Es konnten umgekehrt mehrere Einzelhandelsprojekte an ungeeigneten Standorten verhindert werden. Insbesondere gehörten hierzu das Einkaufszentrum / Mall-Projekt der ECE (...), ein großer zusätzlicher Lebensmittelmarkt mit 3.000 qm am Standort Brielmann, der Spielwaren-Filialist „Toys R Us“ in einem der Freiburger Gewerbegebiete“ (Freiburg, Info 1995:17).

Damit hat sich sowohl in der jüngsten als auch in der Zwischenüberprüfung, die nach fünf Jahren erfolgte, das „Märkte- und Zentrenkonzept“ in der Freiburger Selbsteinschätzung „sehr bewährt und nimmt mittlerweile auch insofern eine gewisse Vorbildfunktion ein, als auch in anderen Städten bei der Steuerung der zentralen Einzelhandelsentwicklung mit der 'Freiburger Liste' gearbeitet wird“ (Freiburg, Info 1995:17).

7.7.2 Zielerreichung nach dem Maßstab erreichter quantitativer Verkaufsflächensteuerungseffekte sowie allgemeine Selbsteinschätzung des materiellen Umsetzungserfolgs

Wie am oben vorgestellten Freiburger Beispiel deutlich geworden ist, stellen quantitative Steuerungseffekte in Bezug auf die räumliche Verortung der Verkaufsflächen nicht den einzig möglichen, aber den zentralen Indikator für die Zielerreichung von Einzelhandelszentrenkonzepten dar. Es ist jedoch festzuhalten, daß - mit Ausnahme von Freiburg - die Untersuchungsgemeinden nicht nur auf die Durchführung sachlich breit angelegter Wirkungskontrollen verzichtet haben, sondern in ihrer überwältigenden Mehrzahl auch nicht einmal eine systematische Überprüfung der Entwicklung dieses einen zentralen Indikators durchgeführt haben. Die tatsächlich erreichten und - wie u.a. zu hinterfragen wäre - der Implementation des jeweiligen Einzelhandelszentrenkonzepts zuzurechnenden quantitativen Steuerungseffekte auf die Realentwicklung der örtlichen Einzelhandelsstruktur bleiben im Sinne faktischer Evidenz daher zumeist ungeklärt. Allerdings bestand in allen Fallbeispielstädten, in denen Expertengespräche geführt wurden, bei den befragten Planungsakteuren dennoch der subjektiv-pauschale Eindruck, daß mit dem jeweiligen Planungsansatz zielkonkordante positive Veränderungen erreicht wurden, welche aber (abgesehen vom Braunschweiger Beispiel, das eine Zwischenstellung einnimmt) weder systematisch erkundet, noch quantifiziert worden sind (vgl. Tabelle 7-49).

Tabelle 7-49: Feststellung quantitativer Steuerungseffekte in der Realentwicklung der örtlichen Einzelhandelsstruktur seit Implementation des jeweiligen Einzelhandelsplanungsansatzes

Systematische Evaluation erfolgt in:	Freiburg
Systematische Evaluation nicht erfolgt, aber subjektiv-pauschaler Eindruck positiver Veränderung ohne genaue Quantifizierung besteht in:	Augsburg, Braunschweig, Dortmund, Erfurt, Leipzig, Magdeburg, Würzburg
Keine Antwort möglich (noch nicht implementiert) in:	Kiel, Köln, Rostock, Witten;

Quelle: Eigene Erhebung.

Einzig das Braunschweiger Beispiel, welches neben Freiburg auf die längste Anwendungsdauer zurückblicken kann, rechtfertigt es aufgrund seines Bemühens um faktische, operationale Information, von einer Evaluation des Planungserfolgs, die nach Objektivierung strebt und daher ernsthaft ist, zu sprechen. Gleichwohl wird nicht das Aussageniveau des Freiburger Beispiels erreicht, da keine Primärerhebung des Einzelhandels durchgeführt wurde, sondern

die Analyse lediglich auf den Ansiedlungs- und Erweiterungsfällen beruht, die im Beobachtungszeitraum zu verzeichnen waren.

Beispiel Braunschweig:

Das Braunschweiger Amt für Stadtentwicklung und Stadtmarketing hat im Jahr 2000 eine Rückschau auf die Entwicklung des Einzelhandels gehalten. Die durchgeführte Analyse erfaßte alle Betriebsansiedlungen und Betriebserweiterungen der Jahre zwischen 1990 und 2000 und kam zu folgenden Ergebnissen (vgl. im folgenden Braunschweig, ASS 2000):

- Im Bereich des großflächigen Einzelhandels über 1.200 qm Geschoßfläche haben sich 26 Betriebe in den „Entwicklungsschwerpunkten für den großflächigen, zentrenunschädlichen Einzelhandel“, die durch das Zentrenkonzept ausgewiesen wurden, neu angesiedelt oder dort ihre Fläche erweitert.
- Demgegenüber fanden in 6 Fällen Ansiedlungen oder Erweiterungen von großflächigen Einzelhandelsbetrieben außerhalb der Entwicklungsschwerpunkte statt, die zugleich weder in der City, noch in Zuordnung zu den „örtlichen Versorgungsbereichen“ situiert waren. Dies geschah in der Hälfte der Fälle in räumlich enger Beziehung zu sechs bereits existierenden „Solitärstandorten großflächiger Märkte“ außerhalb der Entwicklungsschwerpunkte. Die Entwicklungsmöglichkeiten dort situierter Betriebe, wie generell die Entwicklungsmöglichkeiten aller außerhalb der „City“, der „örtlichen Versorgungsbereiche“ sowie der „Entwicklungsschwerpunkte“ liegenden Geschäfte, sollten nach der Zielsetzung des Braunschweiger Zentrenkonzepts restriktiv auf die Möglichkeiten limitiert werden, die sich aus dem Bestandsschutz ergeben. Offensichtlich ist dies der Planungsverwaltung nicht überall gelungen. Über den Umfang der zielabträglichen Verkaufsflächenansiedlungen wurde jedoch kein Aussage getroffen.
- Bei den „kleinen Einzelhandelsbetrieben“ bis maximal 1.200 qm Geschoßfläche haben sich in den 10 Jahren des Beobachtungszeitraums 23 Betriebe neu angesiedelt. Dies geschah entweder in Zuordnung zu den bereits bestehenden 53 „örtlichen Versorgungsbereichen“ (die ein oder mehrere Geschäfte insbesondere mit Nahversorgungsaufgaben repräsentieren) oder sie begründeten selbst einen solchen Versorgungsbereich, etwa, indem ihre Ansiedlung im Zusammenhang mit der Entstehung neuer Wohngebiete erfolgte. Dessen ungeachtet vollzogen sich solche Ansiedlungen aber auch an „verkehrsgünstig gelegenen Standorten in Stadtquartieren mit relativ geringer Bevölkerungsdichte“ (Braunschweig, ASS 2000:4). Der Gesamtumfang der Ansiedlungen der „kleinen Märkte“ unter 1.200 qm Geschoßfläche, die „zur Nahversorgung des Stadtquartiers mit Gütern des täglichen Bedarfs“ geeignet sind, wurde für den Beobachtungszeitraum auf ca. 12.000 bis 14.000 qm Bruttogeschoßfläche beziffert, während sich die Schätzung des Verkaufsflächenabgangs durch die Schließung kleinerer Läden im selben Zeitraum auf ca. 1.500 bis 2.000 qm Bruttogeschoßfläche belief. Nach Einschätzung des Amtes für Stadtentwicklung und Stadtmarketing sind daher seit der Einführung des Braunschweiger Zentrenkonzepts unter „Strich (...)“ in den Stadtteilen wohnortnah Märkte in einem Umfang entstanden, der zwei bis drei mittelgroßen, wohnortfernen SB-Warenhäusern a la Real oder Allkauf entspricht“ (Braunschweig, ASS 2000:4). Zusätzlich hat die Stadtverwaltung noch weitere 11 Standorte identifiziert und kartographisch markiert, die ihr für die Ansiedlung weiterer Einzelhandelsbetriebe mit Nahversorgungssortimenten geeignet erscheinen.
- Tiefergehende quantitative Analysen über die standortlagendifferenzierte Verkaufsflächenentwicklung wurden nicht vorgenommen. Allerdings glaubte man, weitere Indizien für die positive Wirkung des Braunschweiger Märktekonzepts auf sekundärstatistischem

Wege - jedenfalls für den Zeitraum bis 1996 und jedenfalls für den Innenstadt Einzelhandel - mit den Ergebnissen der BAG Kundenbefragung 1996 zur Attraktivität der Innenstädte gewinnen zu können: Darin zeigte sich, daß Braunschweig „mit dem hohen Besucherzuwachs (+15 %) vollkommen aus der Reihe der Gesamtentwicklung des innerstädtischen Einzelhandels in Deutschland“ (Braunschweig, ASS 2000:12) fällt. Gleichfalls entgegen des allgemeinen Entwicklungstrends hat sich der „Anteil der Besucher von außerhalb des Einzugsgebietes (...) auf 7 % erhöht“, und auch der Umsatz je qm Verkaufsfläche lag mit 34,60 DM „fast 12 % höher als der Durchschnitt vergleichbarer Städte (31,00 DM)“ (Braunschweig, ASS 2000:12). Ob bzw. wie weit diese Entwicklungen allerdings tatsächlich in ursächlichem Zusammenhang mit den Maßnahmen des Zentrenkonzepts stehen oder von anderen Entwicklungen und Wirkbeziehungen überlagert werden, wurde nicht hinterfragt und muß auch an dieser Stelle unbeantwortet bleiben.

Ohne daß dies mit Fakten untermauert würde, gelangt das Amt für Stadtentwicklung und Stadtmarketing jedenfalls im subjektiven Rückblick auf das Erreichte zu einer positiven Bilanz und beurteilt das Zentrenkonzept Einzelhandel als „ein bewährtes Instrument“ (Braunschweig, ASS 2000:12) und „eine verlässliche Grundlage für langfristig wirksame Investitionsentscheidungen des Einzelhandels in der Stadt“ (Braunschweig, ASS 2000:12).

Insbesondere sei ihm zuzuschreiben (Braunschweig, ASS 2000:12), daß

- eine „Beruhigung des freien gewerblichen Grundstücksmarktes“ eingetreten ist;
- die „Einzelhandelspolitik der Stadt (...) transparent und kalkulierbar“ geworden ist;
- nunmehr die „Einzelhändler (Ansässige und Neuansiedler) wissen woran sie sind“, wenn sie sich mit Plänen zu Betriebsvergrößerungen und/oder Sortiments- bzw. Standortveränderungen tragen;
- für die Antragsteller „Transparenz gewährleistet“ und die „Gleichbehandlung“ aller Projekte gewährleistet wird;
- von allen beteiligten Kreisen und den Planungsadressaten die „konstruktive, zielgerichtete Entwicklungspolitik (...) respektiert“ wird.

Auch aus Sicht der Industrie- und Handelskammer Braunschweig hat sich das „Zentrenkonzept (...) bewährt“ (Braunschweig, IHK 2000:4.). Positiv hervorzuheben seien (im folgenden IHK Braunschweig 2000:4) unter anderem

- die „gemeinsame Erarbeitung“ der Planungsinhalte und der dabei erreichte große „Konsens zwischen Politik, Verwaltung, Kaufmannschaft und IHK“;
- die eingetretene „Planungssicherheit für alle Beteiligten“;
- die durch die Arbeiten erreichte „Lebendige Kommunikationskultur.“

Alles in allem haben sich in der Braunschweiger Selbstwahrnehmung das „Zentrenkonzept und seine konstruktive Handhabung (...) voll und ganz bewährt“ (hier und im folgenden Braunschweig, ASS 2000:14). Gleichwohl die „Sicherung funktionierender Nahversorgungsstrukturen (...) oberstes Gebot“ und weiterbestehende Aufgabe für die Zukunft bleibt, so ist doch das „Zentrenkonzept (...) ein wesentliches Instrument für den Erhalt der Einkaufsattraktivität der Innenstadt und der Gesamtstadt“, wobei der in Braunschweig erreichte „breite Konsens über die Ziele und die Handhabung des Zentrenkonzepts (...) der Schlüssel zum Erfolg“ ist.

Abschließen soll auf das Beispiel der Stadt Magdeburg eingegangen werden. Neben Freiburg und Braunschweig war dies die einzige weitere Untersuchungsgemeinde, für die überhaupt quantitative materiell-inhaltliche Aussagen über eingetretene Wirkungen getroffen wurden. Da es sich allerdings nur um sehr sporadische Informationen handelt und damit nicht einmal das Aussageniveau erreicht wird, das in Freiburg und Braunschweig erzielt wurde, kann hierbei bestenfalls von einer sehr oberflächlichen Wirkungskontrolle gesprochen werden. Andererseits ist jeder noch so unzulängliche Versuch, die erreichten Steuerungseffekte aufzudecken, einer kompletten Negation dieser Notwendigkeit, wie sie offensichtlich in den meisten Städten herrscht, vorzuziehen. Daher wird nachfolgend auch das Magdeburger Beispiel kurz berücksichtigt.

Beispiel Magdeburg:

Dem Magdeburger „Märktekonzept“ werden von seinen Erarbeitern im Rückblick auf eine mittlerweile mehrjährige Anwendungserfahrung folgende Erfolge zugeschrieben:

- Schon in der ersten Phase der planerischen Auseinandersetzung mit der räumlichen Einzelhandelsentwicklung von 1991 bis 1994 „wurde das Netz an Nahversorgern in Wohnortlagen ausgebaut. Magdeburg weist auch im Vergleich mit anderen Großstädten ein nahezu lückenloses Versorgungsnetz bei der wohnortnahen Versorgung auf“ (Magdeburg, MM 2000:12). Über konkrete Besatzziffern oder die Maßstäbe, die bei dieser Wertung angelegt wurden, konnten jedoch keine Informationen gewonnen werden.
- Was die Steuerungseffekte auf die standortlagenspezifische Verkaufsflächenentwicklung anbelangt, so konnte in der zweiten Phase des Märktekonzepts (ab 1994) „die Stellung der Innenstadt sowie der traditionellen Stadtteilzentren und Nahversorgungsbereiche gestärkt werden. (...) Mit den Einkaufs- und Dienstleistungszentren City-Carree, Ulrichshaus und dem Allee-Center hat sich die innerstädtische Verkaufsfläche seit 1990 nahezu verdreifacht“ (MM 2000:12). Demgegenüber hat der Einzelhandelsbestand im übrigen Magdeburg zwischen 1991 und 2000 flächenmäßig um 282 % dazugewonnen (vgl. MM 2000:7 und 16). Allerdings ist bei diesen Aussagen die besondere Ausgangssituation der ostdeutschen Städte nach der Wiedervereinigung zu bedenken. Bezieht man etwa das zwischenzeitlich erreichte Verkaufsflächenvolumen der Innenstadt auf den Bestand des Jahres 1991, so hat sich dieses dann lediglich verdoppelt (plus 204 %; vgl. MM 2000:7 und 16). Trotzdem gilt den Verantwortlichen vor diesem Hintergrund Magdeburg „nicht nur in Sachsen-Anhalt als gelungenes Beispiel einer (Wieder-)Belebung der City durch Großinvestoren des Handels. Auch (...) sind nach wie vor Verkaufsflächen in größerem Umfang in und am Rande der Innenstadt geplant“ (MM 2000:13). So hat nach Ansicht der verantwortlichen Stadtplaner „die konsequente Planung und baurechtliche Umsetzung durch die Stadt dazu geführt, daß sich Mitte der 90er Jahre vieles in der Innenstadt getan hat“ und sie „ihren Anfangs verlorenen Stellenwert ausbauen“ (MM 2000:8) konnte.
- Als Erfolg und - neben anderem - als ursächlich für den (Wieder-)Aufbau des Einzelhandels in der Magdeburger City sowie in den Stadtteilzentren wird angesehen, daß der „Überbesatz von Möbel- und Bau- und Heimwerkermärkten (...) aufgrund restriktiver Bebauungspläne bislang noch nicht zu negativen Wirkungen“ geführt hat. Nach der Zielsetzung des Magdeburger Märktekonzepts wurden grundsätzlich „Verkaufsflächen mit zentrenrelevanten Sortimenten im Stadtrandbereich bzw. außerhalb zentraler Lagen (...) durch die konsequente Umsetzung (...) nicht genehmigt; das diesbezügliche Flächenwachstum vollzog sich in integrierter Lage“ (MM 2000:18). Durch die sortimentsspezifischen Restriktionen für bestimmte Ansiedlungsräume, die in den „zurückliegenden beiden

Jahren (...) für die Beurteilung der Planvorhaben des Einzelhandels zugrundegelegt“ wurden, ist die „Lenkung von Handelsinvestitionen auf bestimmte Standorte“ gelungen und es konnte „der aus anderen Städten bekannte ‚Wildwuchs auf der grünen Wiese‘ in Magdeburg weitgehend vermieden“ (MM 1995:35) werden.

Zusammenfassend sind in der Magdeburger Eigenwahrnehmung aktuelle Bestandsergebnisse des Einzelhandels so zu werten, „daß mit Hilfe des Magdeburger Märktekonzepts von 1993 die Grundlagen für eine ausgeglichene Handelsentwicklung in Magdeburg gelegt wurden und somit die Strukturentwicklung der Stadt im allgemeinen positive Impulse erhalten hat“ (MM 2000:20).

Wie oben gezeigt wurde, besteht bei den Untersuchungsgemeinden ein Evaluationsdefizit ihrer Einzelhandelszentrenkonzepte, welches sich darin ausdrückt, daß entweder auf jedwede Wirkungsanalyse verzichtet wird, oder quantifizierbare Steuerungsparameter von zentraler Bedeutung (standortlagenspezifisch ausdifferenzierte Verkaufsflächen- bzw. Umsatzindikatoren) unerforscht und damit unberücksichtigt bleiben. Dennoch sahen sich einige Untersuchungsstädte in der Lage (vgl. Tabelle 7-49), subjektive Aussagen über den Umsetzungserfolg ihrer Einzelhandelsplanungen zu treffen: So zeitigten sich in Bochum erste „Erfolge (...) in der Tendenz, daß auch größere Einzelhandelsgeschäfte - vor allem der Lebensmittelbranche - verstärkt zentrale Standorte aufsuchen“ (Bochum, Konzept, S. 22). Demgegenüber ist es in Augsburg „oft nicht ausreichend gelungen, die Nebenzentren mit diesem Ansatz entscheidend zu stärken, die am schwächeln sind“ (EG Augsburg). In Hamburger Selbstbild wurde mit der verfolgten „Konzeption (...) das Entstehen von großflächigen Einkaufszentren außerhalb der Achsenräume ‚auf der grünen Wiese‘ verhindert“, so daß auch die „mit diesen Einrichtungen verbundenen negativen Auswirkungen bezogen auf den Flächenverbrauch, das Verkehrsaufkommen sowie auf den Einzelhandel in bestehenden Zentren (...) vermieden werden“ (Hamburg, EB 1997:13) konnten. Insgesamt hat sich dort das in der Einzelhandelsplanung umgesetzte „System der zentralen Standorte (...) für die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit Gütern und Dienstleistungen (...) bewährt“ (Hamburg, EB 1997:62). Im Leipziger Beispiel bezog sich eine kurze kritische Reflexion auf das „Stadtteilzentrenkonzept 1993“, das als Vorläufer des aktuellen „Stadtentwicklungsplans Zentren“ anzusehen ist. Mit ihm wurden wichtige Erfahrungen gewonnen, die in die Erarbeitung des aktuellen Einzelhandelsplanungsansatzes einfließen. So zeigte dieses ältere „Stadtteilzentrenkonzept (...) unterschiedliche Wirkungen“ (Leipzig, STEP Zentren, S. 5). Als wesentliches Defizit stellte sich heraus, daß „die Steuerungsfähigkeit für die Ansiedlung kleiner und mittlerer Betriebe in Zentrenbereichen aufgrund der nahezu fehlenden Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Parameter und damit einer mangelnden Aussagequalität hinsichtlich der Realisierbarkeit der Planungsziele der Stadt, sehr gering“ war (STEP Zentren, S. 5). Außerdem gelang es „nicht, die ‚diffuse‘ Ansiedlung von Betrieben, welche die Schwelle zur Großflächigkeit nicht bzw. nur knapp überschritten, zu verhindern. Aus diesem Grund wurden zahlreiche SB-Märkte, die ein wichtiger Frequenzbringer für die integrierten Stadtteilzentren sind, oftmals in Pkw-orientierten, dezentralen Lagen errichtet“ (STEP Zentren, S. 5). Bezogen auf den damaligen Referenzzeitpunkt vereinnahmten daher die meisten Betriebe, „die nach 1990 errichtet wurden, (...) ihren Standort außerhalb der Stadtteilzentren“ (STEP Zentren, S. 5). Andererseits stellten sich mit dem Stadtteilzentrenkonzept 1993 aber auch Erfolge ein: „Bei einigen größeren Vorhaben zeigten die Festlegungen (...) gute Wirkung. (...) Beispiele erfolgreicher Entwicklungen, die auch benachbarte Lagen beleben, sind das Euritzsch-Zentrum im Norden, die Elster-Passage im Südwesten und das Allee-Center in Grünau“ (STEP Zentren, S. 5).

Darüber hinaus wurden auf Teile des privaten Kapitals, ohne das „in Leipzig keine Zentrenentwicklung möglich ist“ (STEP Zentren, S. 5), durch die Schaffung von Planungstransparenz, durch Information und Aufklärung auch positive Effekte erzielt: Wie sich in der Wahrnehmung der Planungsakteure zeigte, unterstütze die „Existenz eines städtebaulich fundierten Handelskonzeptes, welches die historischen Linien der Leipziger Entwicklung aufnahm, (...) die Konsensbildung zwischen öffentlichen Interessen und privaten Investoren“ (STEP Zentren, S. 5), so daß nicht nur die Verhinderungsplanung im Vordergrund stand. Was die bisherige Umsetzung des „Stadtentwicklungsplans Zentren“ als jüngsten Planungsansatz anbelangt, so konnte man in Leipzig damit „die Einzelhandelsansiedlungen außerhalb von Stadtteilzentren extrem reduzieren, das ist mittlerweile gegen Null gehend. In den Stadtteilzentren konnten wir eine leichte Zunahme an Verkaufsfläche realisieren, den größten Erfolg hatten wir dabei bei den ganz neu ausgewiesenen Stadtteilzentren, weil hier wohl auch entsprechend bislang nicht bediente Nachfrage im Hintergrund stand“ (EG Leipzig).

Insgesamt muß die Feststellung einer fast vollständigen Absenz ernsthafter Bemühungen um eine Wirkungsanalyse (bzw. um ein prozeßbegleitendes Controlling) der in den Fallbeispielstädten bereits durchgeführten oder noch in der Implementationsphase befindlichen Planungen bedenklich stimmen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil in aller Regel erhebliche öffentliche Ressourcen aufzuwenden sind, um ein Einzelhandelszentrenkonzept o.ä. zu erarbeiten. Zugleich ist damit ein Themenfeld skizziert, das eine vertiefte wissenschaftliche Bearbeitung in detaillierten Einzelfallstudien nicht nur lohnt, sondern geradezu erfordert. Da diese vertieften Einzelfallanalysen mit dem notwendig zu erbringenden Aufwand empirischer Primärerhebungen hier allerdings nicht mehr geleistet werden können, müssen sie kommenden Untersuchungen vorbehalten bleiben.

7.7.3 Konsequenz in der Anwendungspraxis und Planungsabweichung infolge von Interventionen seitens der Stadtpolitik

Von herausragender Bedeutung für die Implementation einer Planung ist die Konsequenz, die in den einzelnen Schritten waltet, welche zu ihrer Umsetzung erforderlich sind. Im vorliegenden Zusammenhang einer durch planerische Mittel zu verwirklichenden zentrenorientierten räumlichen Einzelhandelsstruktur kommt es insbesondere darauf an, nur solche Vorhaben zu genehmigen bzw. nur für solche Projekte das erforderliche Planungsrecht neu zu schaffen, welche diesem Planungsziel nicht zuwiderlaufen. Andernfalls werden Präzedenzfälle geschaffen, auf die sich weitere Vorhaben, die mit den gleichen oder ähnlichen Argumenten um Baurecht ersuchen, berufen können (vgl. Kapitel 6.6). Diese lassen sich dann nur schwerlich abweisen. Das wichtigste für die Umsetzung von Einzelhandelszentrenkonzepten ist das „hart bleiben“ - es darf erst gar kein Berufungsfall geschaffen werden, denn „sonst hat man argumentativ keine Chance mehr“ (EG Braunschweig) gegenüber anderen Ansiedlungsvorhaben, die Gleiches für sich in Anspruch nehmen wollen.

Aller Erfahrung nach wird vor allen Dingen seitens der Stadtpolitik, aber auch von Dienststellen innerhalb der eigenen Stadtverwaltung häufig - und mit den unterschiedlichsten Motiven - versucht, Ausnahmen für bestimmte Projekte durchzusetzen. Der nachgerade klassische Zielkonflikt zwischen Wirtschaftsförderung und räumlicher Ordnungsplanung war z.B. auch in einigen Fallbeispielstädten präsent. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß eine ganze Reihe von Untersuchungsstädten eine (auch) auf Flächenexpansion angelegte Einzelhandelspolitik verfolgt (vgl. Kapitel 7.5.6.3).

Vor diesem Hintergrund sollten Erkenntnisse darüber gewonnen werden, mit welcher Konsequenz die Einzelhandelszentrenkonzepte in den Fallbeispielstädten umgesetzt werden und wie stark und wie häufig sie sich dabei Interventionsversuchen vor allem seitens der Stadtpolitik (einschließlich der politischen Verwaltungsbeamten und des Oberbürgermeisters) ausgesetzt sehen. Skeptizismus ist gerechtfertigt, denn: „Das findet unbedingt statt, sowohl von Seiten der Politik als auch durch die Verwaltungsspitze“ (EG Magdeburg). So sind z.B. in Magdeburg Bebauungspläne zur Einzelhandelssteuerung nur dort aufgestellt worden, „wo dies politisch durchgehalten wurde. Es gibt einige Beispiele, wo das Konzept auch durchbrochen bzw. nicht beachtet wurde“ (EG Magdeburg). Exemplarisch sind zwei Magdeburger Präzedenzfälle anzuführen: Zum einen haben sich im Magdeburger Osten im städtebaulich völlig peripher, d.h. abseits jeglicher Wohnsiedlung situierten Standortbereich „Brückfeld“ sowohl ein Aldi-Markt als auch ein Vollversorger-Supermarkt ansiedeln können. Eine einflußreiche Person wollte dort ihr brachliegendes Grundstück mit einer Einzelhandelsnutzung in Wert setzen, „der Grundstückbesitzer ist dem OB ans Fell gegangen“ (EG Magdeburg), und der „OB hat dann die Marschrichtung ausgegeben: Der Fall muß vom Tisch, da soll endlich Ruhe herrschen!“ (EG Magdeburg). Im Ergebnis ist jetzt ein Einzelhandels-Sondergebiet an einer Stelle entstanden, wo man dies nach den Vorstellungen des Zentrenkonzepts überhaupt nicht haben wollte (vgl. EG Magdeburg). Zwar hat die Durchsetzung des Zentrenkonzepts bei großflächigen Ansiedlungsvorhaben besser funktioniert, „aber auch dort gibt es ein paar Ausrutscher, z.B. ist der Baudezernent eingeknickt, etwa im Beispiel des Marktes in der Braunschweiger Straße, der mitten in einem Wohngebiet liegt“ (EG Magdeburg). Auch in Augsburg setzt sich die Verwaltungsspitze mitunter über das Einzelhandelskonzept der Stadt hinweg, denn der „OB hat da dann aber manchmal ein etwas anderes Verfahren - er holt sich schon eine Meinung der Fachverwaltungen ein, aber entscheidet dann persönlich (...), so auch bei der ECE-Ansiedlung. Bei so einem Projekt wird dann zwar auch eine Sitzung mit den Sachbearbeitern gemacht, aber da war ich z.B. sehr kritisch, das wird dann einfach abgebügelt, und dann wird ggf. das Konzept ‚fortgeschrieben‘, wie es so schön heißt“ (EG Augsburg). Genauso kommt es in Augsburg „durchaus vor, daß der Wirtschaftsreferent (...) sagt, er will ein Projekt trotzdem haben, obwohl unsere Stellungnahme negativ ist, und dann weicht auch das Bauordnungsamt vom Konzept ab und auch das Stadtplanungsamt macht das dann in der Regel mit, wobei das auch von der Person abhängig ist, (...) da kommen dann Kompromisse zustande“ (EG Augsburg).

In Freiburg wurde das gesamte Einzelhandelszentrenkonzept, zu dem die Verwaltung die Initiative ergriffen hatte, nicht nur gegen den „ursprünglich bestehenden Widerstand der politischen Führung“ erarbeitet, sondern „gegen deren Willen (...) verfolgt und schlußendlich auch implementiert“ (EG Freiburg). Dies ist dem ungewöhnlichen Umstand zu verdanken, daß der Stadtrat - nicht zuletzt eingedenk der bekannt restriktiven Haltung der zuständigen Bezirksregierung - dem Oberbürgermeister, der hierzu eine andere Auffassung vertrat, durch Mehrheitsentscheidung einen entsprechenden Auftrag gegeben hat (vgl. EG Freiburg). Angesichts des Widerstands der eigenen Verwaltungsspitzen und „gemessen an dem bestehenden sehr hohen Nachfragedruck“ (EG Freiburg) erfolgt die Anwendung des Freiburger Märktekonzepts nach Wahrnehmung des befragten Planungsexperten „sehr konsequent“, jedenfalls im „Vergleich zu Städten, die vielleicht auch einen Steuerungsansatz haben“ (EG Freiburg). Nichts desto trotz gibt es „die Sündenfälle Ikea, Media-Markt, einen weiteren Elektrofachmarkt und einen Aldi. Bei Ikea besteht der Sündenfall darin, daß das Randsortiment nicht beschränkt wurde“ (EG Freiburg).

Auch in Braunschweig sind nach Angaben des befragten Planungsexperten Politik und Verwaltungsspitze in den letzten Jahren ein paar mal schwach geworden, „diese Fälle holen uns nun ein“, wenngleich dies auch nicht unbedingt spektakuläre Großprojekte waren (EG Braunschweig). Dem Interviewpartner zufolge sind aber auch schon kleine Abweichungen in der Wirkung nicht zu unterschätzen, mit Recht fragt der Investor bei vergleichbaren Rahmenbedingungen dann „warum geht es dort - und hier nicht?“, worauf „man dann eigentlich nicht guten Gewissens antworten kann“ (EG Braunschweig). Ein zum Gesprächszeitpunkt aktuelles Braunschweiger Beispiel betrifft zwar mit der Gastronomie nur eine komplementäre Funktion des Einzelhandels, zeigt aber das Problem sehr gut: Im Gewerbegebiet „Hansestraße“, wo man den Bebaungsplan geändert und nicht nur den Einzelhandel reguliert hat, sondern auch neue Gastronomiebetriebe durch Festsetzungen ausschließen wollte, „wurde vom Oberstadtdirektor ein McDonald durchgedrückt, der dann auch vor ein paar Jahren gebaut wurde“ (EG Braunschweig). Vier Monate vor dem Interview hat dann keine 400 Meter weiter ein Burger-King eröffnet, dessen Ansiedlungsverlangen angesichts der Bestandsnutzung dann nicht von der Hand zu weisen war. Daran sieht man „das sind kleine Dinge, aber die schaffen Präzedenzfälle“ (EG Braunschweig). Wie schädlich solche Präzedenzfälle sind, unterstreicht ein weiteres Beispiel aus Magdeburg: „Im Bördecenter im Magdeburger Süden hat der Sündenfall stattgefunden, dort wollte sich der Textildiscounter Adler ansiedeln und hat die Stadt mit dem üblichen Hinweis erpreßt, daß er andernfalls überhaupt nicht nach Magdeburg kommen würde. Also hat man die Ansiedlung gestattet. Dann kam natürlich das nördliche Einkaufszentrum an und wollte auch einen Textilfachmarkt genehmigt bekommen, denn dort gab es einen brachgefallenen Möbelmarkt, für den eine Nachfolgenutzung gefunden werden mußte. Eigentlich waren die Sondergebiete genau hinsichtlich Sortimenten und Flächengrößen definiert. Letztlich hat sich aber Kressner-Textil dort dann angesiedelt“ (EG Magdeburg).

Auch in Würzburg ist die „Anwendungspraxis (...) nicht durchgängig konsequent. Es gibt immer Ausnahmen, wo man eben doch ein Auge zugedrückt hat, beispielsweise bei Decathlon im Würzburger Westen“ (EG Würzburg). In Hildesheim muß das „bestehende Konzept (...) deutlich Tribut an politische Fakten zollen“, so daß insgesamt sogar die Steuerungsansätze aus „rein planerischer Perspektive (...) wenig befriedigend“ (EG Hildesheim; vgl. auch Hildesheim, Hr. Straube) eingeschätzt werden. Auch die Kölner Planungsexperten, die nach der Planmäßigkeit der Umsetzungspraxis gefragt wurden, räumen ein: „Das passiert schon. Ist schwer zu sagen, mal so, mal so. Wir probieren schon, die Inhalte des Fachmarktkonzepts (...) konsequent anzubringen. (...). Wir haben versucht, eine ganze Menge zu erledigen, was das Fachmarktkonzept eigentlich vorsah, gegen vorhandenes Baurecht geht das aber nicht“ (EG Köln) - jedenfalls dann nicht, wenn der Rat nicht dazu bereit ist, dieses auch auf die (meist überschätzte, vgl. Kapitel 6.8.7.4) Gefahr eintretender Entschädigungsansprüche hin zu ändern. In Dortmund ist die Problematik der Anwendungsstringenz ebenfalls bekannt. Gleichwohl es dort Präzedenzfälle bislang „eigentlich noch nicht“ gegeben hat, muß man nach Einschätzung des Interviewpartners „auch sehen, daß man in bestimmten Fällen auch einen gewissen Vertrauensschutz gewähren muß bzw. dieser einfach besteht, z.B. wenn man an den Umsiedlungswunsch des Hellweg-Baumarktes denkt, immerhin betreiben die dort ihre Unternehmenszentrale“ (EG Dortmund). Auch wenn man sich diesem Wunsch offensichtlich nicht grundsätzlich verschließen möchte, so sollen dann wenigstens „an diesem Standort (...) Randsortimentsbeschränkungen erlassen“ werden (EG Dortmund). Insbesondere ist man in Dortmund bereit, Zugeständnisse zu machen, wenn es um die Ansiedlung von Lebensmittelmärkten geht, um bei der drohenden Alternative endgültiger Geschäftsschließungen wenigstens eine noch relative zentrenorientierte Nahversorgung aufrecht zu erhalten (vgl. auch

Kapitel 7.4.7). Wenn von den Handelskonzernen eine gewisse Flexibilität verlangt werde, von ihren Präferenzstandortlagen abzuweichen, dann müssen „aber auch wir (...) eine gewisse Flexibilität an den Tag legen, d.h. nicht dogmatisch auf das Konzept pochen, sondern situationsangepaßte Entscheidungen treffen“ (EG Dortmund). So kann es dann „auch mal ein suboptimaler Standort sein, der sich dann vielleicht doch als der beste Standort erweist, wenn man bedenkt, daß alternative, eigentlich wünschenswertere Standorte erst langfristig verfügbar sind, und somit erst einmal für eine gewisse Zeit überhaupt keine Nahversorgung in dem Bereich mehr gegeben wäre“¹ (EG Dortmund).

Naturgemäß konnten über die Konzessionen und Ausnahmen, die in den Fallbeispielstädten entgegen der planerischen Zielsetzungen eingegangen wurden, im Wege der Plananalyse keine Informationen gewonnen werden, aber die Expertengespräche erwiesen sich als fruchtbar. In der Eigenwahrnehmung der befragten Planungsexperten ergab sich das in Tabelle 7-50 dargestellte Bild. Bemerkenswert ist, daß nur in zwei Fällen (Leipzig und Witten) bei den interviewten Planungsexperten der Eindruck herrschte, daß das eigene Einzelhandelszentrenkonzept bislang „äußerst konsequent“ und daher ohne jeden Ausnahmefall angewendet wird. Demgegenüber gab es in den anderen neun Städten, die zu diesem Punkt näher untersucht wurden, mehr oder weniger viele Abweichungen von den ursprünglich verfolgten Planungszielen.

Tabelle 7-50: Konsequenz der Anwendungspraxis von Einzelhandelszentrenkonzepten in der Einschätzung beteiligter Planungsakteure

Die Konsequenz der Anwendungspraxis des jeweiligen Einzelhandelsplanungsansatzes wird von beteiligten Planungsakteuren eingeschätzt als ...	
„äußerst konsequent“ (keinerlei Präzedenzfälle)	Leipzig, Witten
„sehr konsequent“ (sehr wenige Präzedenzfälle)	Dortmund, Erfurt, Kiel, Rostock, Würzburg, Freiburg Braunschweig (ca. 95 % nach Konzept entschieden)
„im wesentlichen konsequent“ (einige Präzedenzfälle)	Augsburg, Köln
„weniger konsequent“ (erheblicher Anteil von Präzedenzfällen)	Magdeburg
„ohne erkennbare Konsequenz“ (überwiegend Präzedenzfälle)	--

Quelle: Eigene Erhebung.

Die Anwendung des Leipziger Einzelhandelszentrenkonzepts etwa „kann man schon als sehr hart und stringent bezeichnen“ (EG Leipzig). Der im Amt für Stadtentwicklung zuständige Planer, dessen Placet über die städtebauliche Verträglichkeit des Vorhabens für die Aufnahme des Baugenehmigungsverfahrens notwendig ist (vgl. Kapitel 7.6.15), sieht sich diesbezüglich „sehr konfliktfreudig. Nötigenfalls greifen wir auch zum Mittel der verbindlichen Bauleitplanung bei Vorhaben unter 700 qm Verkaufsfläche, wenn sich diese als stadtstrukturell

¹ Der befragte Planungsexperte führte dazu ein Beispiel an: In einem nachgeordneten Dortmunder Zentrum (Dortmund-Nette) „sollte ein Betrieb aufgegeben werden, wir haben ein dreiviertel Jahr verhandelt, wie der Betrieb dort gehalten werden könnte, mitten im Wohngebiet, dort wo er wünschenswert ist. Das ging so weit, daß wir uns die Betriebsergebnisse haben vorlegen lassen. Und da mußten wir einsehen, daß dieser Laden dort betriebswirtschaftlich nicht mehr haltbar war, der konnte nicht mehr überleben, 900.000 DM vor Steuer war einfach zu wenig, nur mit Handtascheneinkäufen läßt sich so ein Laden nicht mehr halten. Der Inhaber läßt den Laden jetzt noch bis zum Auslaufen des Mietvertrages weiterbestehen, und kann ihn quersubventionieren, da er noch drei oder vier andere Läden hat, aber wirtschaftlich ist das nicht mehr“ (EG Dortmund). Das Stadtplanungsamt sucht jetzt zusammen mit dem Betreiber nach einem möglichen anderen Standort, der tragfähiger ist. Das bedeutet insbesondere auch, daß er eine höhere Verkehrsgunst aufweisen muß, als der vorherige Standort, der nur über Berliner Kissen zu erreichen war.

bedenklich erweisen“ (EG Leipzig). Auch in Kiel wurde zumindest in „der Vergangenheit die Ansiedlungssteuerung der Einzelhandelsbetriebe relativ hart gehandhabt. Es wurde sogar in Kauf genommen, daß schon entstandene Gebäude leerstanden“ (EG Kiel). Den befragten Planer beschleichen allerdings Zweifel, ob diese bisherige Konsequenz bei der Umsetzung des Einzelhandelszentrenkonzepts, das sich zum Befragungszeitpunkt in Aufstellung befand, aufrechtzuerhalten sein wird: Zwar soll „auch zukünftig so verfahren werden, aber ob die Politik das durchhält, ist eine andere Frage. Wahrscheinlich ist, daß Kompromisse eingegangen werden“ (EG Kiel). Auch in Rostock ist die „Umsetzung (...) teilweise recht stringent! Dabei wurde häufig über das Planungsrecht hinausgegangen“ (EG Rostock). Dort, wo es den Planungsabsichten der Stadt widersprach, „ist versucht worden, mit allen Argumenten die Investoren von ihren Vorhaben abzubringen. Es wurde aus städtebaulichen Gründen abgelehnt, man hätte klagen können, aber dies geschah nicht“ (EG Rostock). Nach Eigeneinschätzung des in Braunschweig befragten Planungsakteurs ist man dort „in ca. 95 % der Fälle (...) hart geblieben, und man hat dabei auch große Ansiedlungsvorhaben abgeblockt, was schon auch wehtut, wie etwa einen Adler-Textilfachmarkt, der einen wirklich im Sinne des Zentrenkonzepts völlig ungeeigneten Standort einnehmen wollte. Gleiches trifft auf Saturn-Hansa mit einem Ansiedlungsvorhaben (...) zu: abgelehnt“ (EG Braunschweig). Trotz der oben dargelegten Bereitschaft, in bestimmten Fällen Konzessionen einzugehen, herrscht auch in Dortmund die Eigenwahrnehmung: „Wir sind in der Anwendungspraxis hart. So hart, daß viele Expansionisten bereits nicht mehr kommen, weil sie wissen, daß sie mit ihren Vorhaben keine Chance mehr haben“ (EG Dortmund). Daß diese Härte angesichts des Verkaufsflächenzuwachses der umliegenden Mittelzentren nicht immer einfach fällt, ist nachvollziehbar: „Seit 1995 haben wir sicherlich rund 400.000 bis 500.000 qm Verkaufsflächenanfragen alleine für Sondergebiete abgelehnt. Vor ca. eineinhalb Jahren waren das schon 250.000 qm“ binnen Jahresfrist (EG Dortmund). Im Ergebnis dieser restriktiven Haltung sind die „Expansionsabteilungen (...) schon deutlich vorsichtiger geworden. Es gibt in Dortmund genug spekulativ gekaufte Flächen. Von denen werden einige nicht im einst vorgesehenen Sinne entwickelt werden können und so mancher, der hier sogar kreditfinanziert hat, ist da nicht besonders glücklich drüber. Die Handelskonzerne haben das aber schnell verstanden, auch Lidl usw., bevor die jetzt in Dortmund ein Grundstück kaufen, stellen die vorsorglich eine Anfrage bei uns, ob eine Ansiedlung dort vorstellbar ist“ (EG Dortmund).

Abstrahiert man aus diesen Erfahrungen, so ist für die Durchsetzung eines Einzelhandelszentrenkonzepts vor allem anderen „wesentlich, daß es maßgeblich politische Unterstützung“ (Freiburg, Info 1995:17) erfährt, denn, so lautet die Magdeburger Erfahrung, „Konzepte und Baurechte greifen nur dann, wenn sie auch politisch gewollt sind“ (Magdeburg, MM 2000:3). Mit den Worten von Buchner (1997:83) kann allgemein festgehalten werden: „Das beste städtebaurechtliche Instrumentarium nützt nichts, wenn die städtebaupolitische Zielsetzung den Versuchungen erliegt, denen sie ausgesetzt ist. (...) Das Zentrenkonzept und die städtebaurechtlichen Instrumentarien sind also nur so effektiv und gut, wie die politischen Gremien standhaft sind.“ Erfolgt die Umsetzung nicht im strategischen Ansatz, sondern sukzessive über eine Vielzahl von Einzelplanungen und Einzelfallentscheidungen (nach bestimmten Rahmenvorgaben), so ist entscheidend, „daß das Planungsamt als Fachamt die Reputation bei der Politik genießt, und die dort abgegebenen Stellungnahmen und Einschätzungen von Vorhaben entsprechendes Gewicht haben“ (EG Rostock).

7.7.4 Eignung und Probleme der Instrumente in der Eigeneinschätzung der Untersuchungsstädte

Trotz des schon beklagten Defizits einer weitestgehend fehlenden Evaluation der eigenen Einzelhandelsplanungen durch die Untersuchungsgemeinden sollte nicht unversucht bleiben, wenigstens in deren subjektiver Selbsteinschätzung Anhaltspunkte über die Eignung der Instrumente, Maßnahmen und verfolgten Lösungen zu gewinnen. Aufgrund der Tatsache, daß die Plananalyse hierzu weitgehend unfruchtbar blieb und auch die Expertengespräche nur dürftige Informationen hervorbrachten, weil die Untersuchungsgemeinden der Evaluation ihrer eigenen Planungsaktivitäten nur wenig Aufmerksamkeit schenkten, muß die Darstellung hier allerdings zwangsweise kursorisch und oberflächlich bleiben. Auf die einschlägigen Probleme ist aber in allgemein-abstrakter bzw. theoretischer Sicht, einschließlich von Reflektionen über geeignete Lösungen, bereits in den Kapiteln 6.2, 6.8 und 7.5.6 vertieft eingegangen worden.

Folgende Aspekte kristallisierten sich aus den Expertengesprächen als erfolgskritisch für die räumliche Einzelhandelsplanung heraus:

- **In Kapazität und räumlicher Bestimmung unzureichende Angebotsplanung**

Eine wichtige Voraussetzung der Realisierung einer zielkonformen zentrenorientierten Einzelhandelsentwicklung wird darin gesehen, in einem Dualismus von Push- und Pullmaßnahmen vorzugehen (vgl. auch Kapitel 6.5.4). Vor allem muß mit den (rechtsförmlichen) Ordnungsbemühungen gleichzeitig eine Angebotsplanung verbunden sein. So gehörte zu den in Freiburg ermittelten Defiziten ein in der ersten Stufe des Märkte- und Zentrenkonzepts nur „unzureichendes Flächenangebot für die prognostizierte Verkaufsflächenentwicklung in den Zentren und zum Teil auch in der Peripherie“ (Freiburg, Agenda 1994:12). Selbst städtebaulich verträgliche Ansiedlungswünsche des Einzelhandels, die der Profilierung der Innenstadt, der einzelnen Zentren oder nicht-integrierten Standortbereiche (mit nicht-zentrenrelevanten Angeboten) dienen würden, können dann in der planenden Gemeinde nicht realisiert werden.

- **Aufgabenadäquanz der hierarchischen Gliederung des Siedlungsstrukturmodells**

Mit der Forderung nach einem ausreichenden Quantum bereitstehender Potentialflächen für Einzelhandelsnutzungen wird insgesamt die Notwendigkeit unterstrichen, im Sinne einer strategischen Entwicklungsgrundlage über ein Siedlungsstrukturkonzept zu verfügen. In diesem sollten mit der Aussage einer Zielplanung alle Zentrenbereiche und sonstigen Ansiedlungsräume für Einzelhandelsnutzungen in ihrem hierarchischem Verhältnis zueinander dargestellt und bezüglich ihres Angebotsprofils hinreichend qualifiziert werden. Damit wird die Grundlage zu einer stringenten Bewertung und Behandlung des Einzelfalls geschaffen. In Kapitel 7.5.6 ist darauf hingewiesen worden, daß die Siedlungsstrukturmodelle der Untersuchungsgemeinden noch zum weit überwiegenden Teil als normative Setzungen erarbeitet wurden, denen es zudem an einem Fundament materieller Begründbarkeit mangelt. Außerdem beachten sie in der Regel auch nicht bestehende bzw. gewandelte betriebsökonomische Zwänge, die als Randbedingung Einfluß darauf haben, ob neue Geschäfte an bestimmten Standorten bzw. in bestimmten Standortlagen spezifischer Standortbedingungen entstehen (vgl. Kapitel 4.2). In Magdeburg jedoch hat sich das bereits „im Jahr 1991 entwickelte und durch den Magistrat der Stadt verabschiedete Zentrenkonzept zur mehrstufigen Gliederung des Stadtgebietes in Stadtzentrum, Stadtteilzen-

tren, Nahversorgungsbereiche und zur Untergliederung in zentrenrelevante und nicht-zentrenrelevante Sortimente (...) grundsätzlich bewährt“ (Magdeburg, MM 1995:33). Andere Städte sollten die Adäquanz ihrer Siedlungsstrukturmodelle ebenfalls einer kritischen Überprüfung unterziehen und danach trachten, ggf. die Gründe dafür aufzudecken, daß sich die Umsetzung stadtplanerischer Idealvorstellungen über die Lokalisation von Einzelhandelsbetrieben in der Realität nicht vollzieht. In Augsburg z.B. hatte man zunächst ein Siedlungsstrukturmodell mit „mehr als drei Zentrenhierarchiestufen, das ist aber verwirrend, die jetzt verwendete Hierarchie mit drei Stufen hat sich bewährt“ (EG Augsburg).

- **Praxistaugliche räumliche Abgrenzung der Standortkategorien bzw. Zentrenräume**
 Die planerischen Ordnungs- und Entwicklungsaussagen müssen, um ihre volle Wirkung entfalten und zu einer Transparenz der Absichten gegenüber den Planungsadressaten führen zu können, mit einem klaren, d.h. trennscharfen und eindeutigen Raumbezug verknüpft werden (vgl. Kapitel 7.5.6.1). Alle Zentren- und Standortbereiche, alle Räume, für die zur Umsetzung des Einzelhandelszentrenkonzepts bestimmte Maßnahmen ergriffen oder bestimmte (restriktive) Ansiedlungsvoraussetzungen gelten sollen, müssen räumlich ganz konkret abgegrenzt und trennscharf benannt werden. In diesem Zusammenhang beklagte man etwa in Freiburg die im örtlichen „Märkte- und Zentrenkonzept“ zunächst noch „fehlende Gliederung der Versorgungsbereiche zur Flächenbereitstellung und zur planerischen Sicherung von Flächen für den Einzelhandel“ (Freiburg, Agenda 1994:12). In Braunschweig hingegen wurde die „praxistaugliche Innenstadtabgrenzung“, die man mit dem Umgriff der Okerumflut festgesetzt hatte, positiv hervorgehoben (vgl. Braunschweig, IHK 2000:4).
- **Aufgabenadäquanz der verfügbaren rechtsförmlichen Steuerungsinstrumente**
 Grundsätzlich bestand unter den Fallbeispielstädten weder ein Zweifel daran, daß Einzelhandelszentrenkonzepte unbedingt einer Umsetzung in rechtsförmliche Pläne bedürfen (vgl. auch Kapitel 6.5.5, 6.8 und 7.5.7), noch daran, daß die zur Verfügung stehenden baurechtlichen Planungsinstrumente umfangreich genug und geeignet sind, um das Ansiedlungsgeschehen des Einzelhandels nach den Vorgaben eines Standort- und Angebotsleitbilds auch kleinräumig differenziert zu steuern: „Das städtebauliche Instrumentarium reicht aus“ (Dillinger, 1999:44), hat man erst einmal die Arbeit der flächenhaften Anpassung der rechtsförmlichen Plankulisse an die strategischen Zielsetzungen verrichtet, d.h. das angestrebte Siedlungsstrukturmodell rechtsförmlich umgebrochen, so ist dies im Ergebnis „Inhaltlich (...) kaum zu unterlaufen“ (Freiburg, Info 1995:17).
- **Rechtsförmliche Umsetzung durch Aktualisierung der Plankulisse und inhaltliche Überzeugung der Stadtpolitik**
 So unumgänglich die Durchführung einer flächendeckenden Baurechtsinventur (vgl. Kapitel 7.5.7.1) und - in deren Ergebnis - die Anpassung bzw. Neuaufstellung von Bebauungsplänen zur Umsetzung von Einzelhandelszentrenkonzepten ist, so schwierig kann es allerdings sein, dafür von der Stadtpolitik das Mandat zu erhalten und im Stadtrat entsprechende Beschlüsse herbeizuführen. So sind in Freiburg bei der Einführung der ersten Stufe des Märkte- und Zentrenkonzepts die „von der Stadtplanung langfristig verfolgten (...) Regelungsinstrumente im Bauplanungsrecht (...) im Verfahren teilweise auf Widerstand gestoßen und auch jetzt noch nicht von allen Akteuren akzeptiert“ (Freiburg, Info

1995:17). Jene fürchten, daß eine „längerfristige Selbstbindung für die künftige Ansiedlungspolitik des Einzelhandels“ (Freiburg, Info 1995:17) die Entscheidungsspielräume, die nach ihrem Befinden für eine flexible Wirtschafts- und Standortpolitik notwendig sind, zu stark beschneiden könnte. Hier besteht die Aufgabe darin, die Stadtpolitik von vornherein zu informieren und offensiv in die Planungsarbeiten einzubinden. Wie es in einigen Fallbeispielstädten deutlich wurde, kann es durch fachlich fundierte Überzeugungsarbeit gelingen, daß sich der Stadtrat die Aufgabe einer zentrenorientierten Einzelhandelssteuerung konsensual zueigen macht und selbst aktiv ein Einzelhandelszentrenkonzept und dessen Umsetzung einfordert. So hat es etwa in Braunschweig „7 Jahre gedauert, in die Köpfe der Ratspolitiker hineinzuhämmern, daß 1.200 eine Zahl ist, die man sich merken muß!“ (EG Braunschweig). Daß dies aber mittlerweile gelungen ist und das Einzelhandelskonzept vom Stadtrat stark verinnerlicht wurde, zeigt sich daran, „daß die Verwaltung jetzt Schwierigkeiten bekommt - mit dem Hinweis ja nun selbst gegen das Zentrenkonzept zu verstoßen -, wenn in Reaktion auf neue Erfordernisse Ausnahmeregelungen bei der Ansiedlung von großen Vollversorgersupermärkten mit mehr als 1.200 qm Verkaufsfläche vorgenommen werden“ (EG Braunschweig). Was die Vorbehalte anbelangt, durch ein Einzelhandelszentrenkonzept würde der politische Entscheidungsspielraum beschnitten, so müssen „Politik und Ordnungsverwaltung (...) verstehen, warum das strategische Handeln wichtig ist und auch der Einzelhandel außen muß dies verstehen. Für jeden entsteht damit Transparenz und man kann sich auf die getroffenen und verbindlichen Aussagen einstellen“ (EG Braunschweig). Insofern kann ein Einzelhandelszentrenkonzept nur dann als strategische Planung greifen, wenn es a priori eine Umsetzung in rechtsförmliche Pläne erfährt, wofür die inhaltliche Übereinstimmung von Rat und Stadtverwaltung Voraussetzung ist. Wird diese Übereinstimmung erreicht, werden die Bebauungspläne gewissenhaft unter Ausnutzung der im Baugesetzbuch gegebenen Regelungsmöglichkeiten erarbeitet und werden die Verfahren ordnungsgemäß durchgeführt, dann hält die Stadt ein wirkungsvolles Steuerungsinstrument in den Händen. So mußten in Braunschweig z.B. „von 50 B-Plänen, die zum Schutz von Gewerbeflächen aufgestellt wurden, (...) nur zwei oder drei eine Ehrenrunde im Rat drehen“, und „seit 10 Jahren wurde weder eine Klage vor dem Verwaltungsgericht verloren, noch wurde eine angestrengt“ (EG Braunschweig).

- **Überplanung von Gewerbegebieten zu ihrer Immunisierung gegen unerwünschte Ansiedlungen des nicht-großflächigen Einzelhandels**

Zur Aufgabe, das gesamte Gemeindegebiet gegen unerwünschte Einzelhandelsansiedlungen zu immunisieren, gehört insbesondere auch, in Gewerbegebieten bestehende Baurechte für (nicht-großflächige) Einzelhandelsbetriebe zurückzunehmen (vgl. Kapitel 6.8.3.6). Dies getan zu haben, wird z.B. in Braunschweig als Erfolgsbaustein des dortigen „Zentrenkonzepts“ gesehen, denn damit greifen die Steuerungsmechanismen flächendeckend: „Jeder weiß, daß in Braunschweig billiges Gewerbeland zu haben ist, daß aber dort eben kein Einzelhandel erlaubt ist, andernfalls sofort abwehrende Planungsanstrengungen einsetzen, insofern dies an diesem Ort nicht bereits schon geschehen ist“ (EG Braunschweig). Auf diese Weise werden zugleich Ansiedlungsräume für Gewerbebetriebe, die weniger mietzahlungsfähig als der Einzelhandel sind, im Sinne der Wirtschaftsförderung und der lokalen Arbeitsmarktpolitik erhalten.

- **Überlastung der Abteilung Bauleitplanung – Ressourcenknappheit verhindert (vorbeugende) Anpassung von Bebauungsplänen**

Wie in Kapitel 6.8 gezeigt wurde, stellt die Überarbeitung bzw. Neuaufstellung von Bebauungsplänen zur detaillierten Regelung der Ansiedlungsmöglichkeiten einen integralen Bestandteil von Einzelhandelszentrenkonzepten dar. Der Notwendigkeit, auf der rechtsförmlichen Ebene die entsprechenden Plananpassungen vorzunehmen, steht aber offensichtlich mitunter die beschränkte Arbeitskapazität der Planungsverwaltung entgegen. So sollte z.B. in Magdeburg die Ansiedlung nicht-großflächiger Märkte unter 700 qm Verkaufsfläche in Gebieten des unbeplanten Innenbereichs restriktiv geregelt werden, aber die „Abteilung Flächennutzungsplanung hält das nicht durch“ (EG Magdeburg), sie kommt nicht hinterher, die notwendige Vielzahl von Bebauungsplänen mit hinreichenden Festsetzungen aufzustellen (vgl. EG Magdeburg). Erschwerend kommt hinzu, daß die Notwendigkeit dazu „im Amt auch nicht unbedingt so gesehen“ wird (EG Magdeburg). In Dortmund ist es zwar gelungen, zwischenzeitlich die Gewerbegebiete fast vollständig auf den Regelungsstand der neuen Baunutzungsverordnung umzustellen, aber eine „Überplanung des unbeplanten Innenbereichs ist in Dortmund nicht leistbar, da gibt es sicherlich Schlupflöcher, aber hier durch neue B-Pläne Abhilfe zu schaffen, das übersteigt einfach die Kapazitäten“ (EG Dortmund). In diesem Fall bleibt dann nur der mit der Gefahr des Fristverzugs behaftete Ausweg, die Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung einzusetzen und spontan immer dann ein Bebauungsplanverfahren einzuleiten, sobald ein unerwünschtes Vorhaben bekannt wird. Auch in Witten wird in dieser Art vorgegangen und darauf verzichtet, eine systematische Planinventur durchzuführen sowie anschließend die notwendigen Änderungen ansiedlungsgefährdeter Bebauungspläne bzw. die Aufstellung neuer Bebauungspläne vorzunehmen, die für eine Immunisierung von unbeplanten Innenbereichen gegen Einzelhandelsansiedlungen erforderlich sind: „Das ist für uns aber kapazitätsmäßig nicht machbar. Das hieße ja auch, im Vorgriff zu arbeiten, aber das können wir nicht, wir reagieren nur“ (EG Witten) - selbst wenn die Bezirksregierung bereits dazu aufgefordert hat, „alle alten B-Pläne durchzugehen und ggf. auf den Stand einer neueren BauNVO zu bringen“ (EG Witten). Statt dessen wird fallweise bei Bedarf eine Veränderungssperre erlassen und der Bebauungsplan mit einzelhandelsrestriktiven Festsetzungen geändert. Dieses Vorgehen löst bei den Planungsakteuren selbst Zweifel aus, denn nach ihrer Ansicht ist dies „im Grunde genommen eine Sauerei, aber das ist der Weg den wir beschreiten. Er ist sicher zulässig, aber nicht die feine Art“ (EG Witten). In Köln ist man einen Schritt weiter, denn dort ist immerhin schon „eine große Liste aufgestellt worden, von zu überplanenden, zu ändernden, neu aufzustellenden B-Plänen und 34er-Gebieten“ (EG Köln), aber auch in diesem Fall hat man „das meiste davon (...) nicht angegangen, weil es personalmäßig Kapazitätsengpässe gibt und das Planungsamt von B-Plänen sowie so überschüttet wird“ (EG Köln).

- **Defizite bei der Vollständigkeit sowie Eindeutigkeit der Sortimentsabgrenzung**

Die Vollständigkeit der Erfassung sowie die Eindeutigkeit bei der Benennung von Sortimenten, die von spezifischen Regelungen erfaßt werden sollen, ist eine weitere wichtige Voraussetzung für die Wirksamkeit von Einzelhandelszentrenkonzepten (vgl. Kapitel 6.8.5.4 und 7.5.7.5). Die Freiburger Erfahrungen mit der ersten Stufe des „Märkte- und Zentrenkonzepts“ bis in das Jahr 1994 zeigten, daß (begriffliche) Defizite bei der Sortimentsvollständigkeit und Sortimentsgenauigkeit zu Regelungslücken führen können. Die mit der „Freiburger Liste“ gefundene Abgrenzung der Sortimente und ihre Zuordnung zu

zwei Zentrenrelevanzkategorien erwies sich in Teilen als „problematisch (...), weil innerhalb der Sortimente Artikelgruppen zu finden sind, die definitionsgemäß auch nicht-zentrenrelevant sein könnten“ (Freiburg, Agenda 1994:10). Als „Problem-Sortimente“, denen man mit der „Freiburger Liste“ in der Einordnung als „zentrenrelevant“ nicht vollständig gerecht wurde, kristallisierten sich heraus (vgl. im folgenden Freiburg, Agenda 1994:67-68):

- „Sportartikel“ aufgrund der Heterogenität der Waren, die darunter zu subsumieren sind (Kajak versus Tennissocken), und wegen der Komplementarität der Sortimentsteile (z.B. zwischen Tauchequipment und Bademoden oder zwischen Skiern und Handschuhen);
- „Lebensmittel / Getränke“, weil Getränke immer Lebensmittel darstellen und als solche zentrenrelevant sind, aber „nach gängigem Verbraucherverhalten verstärkt in grossen Gebinden und Mengen mit dem Pkw eingekauft“ werden;
- „Braune Ware“, denn die damit im Kern adressierten Produkte der Unterhaltungselektronik unterliegen mittlerweile einerseits einem Preisverfall und andererseits werden sie von den Verbrauchern zusehends als problemlose Güter angesehen und deshalb auch ohne vorherige Beratung gekauft. Somit ist „Braune Ware“ mittlerweile nicht nur weitgehend selbstbedienungsgängig geworden, sondern sie ist, weil sie sich heute innerhalb des Produktlebenszyklus bereits im Stadium der Massenproduktion befindet und dort der Preis als Wettbewerbsargument im Vordergrund steht, immer stärker auf kostenoptimierte Standorte angewiesen;
- „Weiße Ware“, weil es sich hierbei um ein „zusehends eigenes, spezialisiertes Sortiment“ handelt, das alleine deswegen schon nicht im Sinne eines „Handtaschensortiments“ nachgefragt wird, weil die Artikel in der Regel ein Kraftfahrzeug zum Heimtransport erfordern. Auch in Augsburg hat man mit dem Sortimentsbereich „Elektro“ Schwierigkeiten, man hat dieses einschlägige „Fachmärktesortiment nicht ausreichend beschrieben“ und „als nicht-zentrenrelevant eingestuft, obwohl sich darunter auch zentrenrelevante Waren verbergen“ (EG Augsburg). In Braunschweig ist man den umgekehrten Weg gegangen und zeigt sich zufrieden, daß die innenstadtrelevanten „Sortimente breit abgegrenzt seien“ und auch „Elektrowaren“ umfaßten (IHK Braunschweig 2000:4).
- „Computer / EDV-Zubehör“ aufgrund der Einschätzung, daß hier ein „Doppelcharakter als Büromaschinen und Spielzeug mit verschwimmenden Angebotsformen“ vorliegt, und Spielwaren zentrenrelevant wären, während Büromaschinen nicht-zentrenrelevant wären und „es deshalb zukünftig Unschärfen bei der Zulässigkeit eines Anbieters an nicht integrierten Standorten geben“ kann.
- „Zoohandel“ und „Jagd / Waffen“ werden ebenfalls nicht mehr zwingend als zentrenrelevante Sortimente angesehen, weil auch die darunter fallende Waren wegen entstehender Transportprobleme in der Regel in einem darauf gerichteten eigenständigen Einkaufsgang beschafft werden.

Vor diesem Hintergrund hat man sich in Freiburg entschlossen (vgl. Freiburg, Agenda 1994:71), „die angesprochenen Sortimente bzw. Warengruppen („Getränke [in größeren Gebinden]“, „Surfbretter, Kanus“, „Braune Ware“ und „Weiße Ware“) mit einer entsprechenden Formulierung in alle Bebauungspläne als nicht-zentrenrelevant aufzunehmen. Um zu verhindern, daß Geschäfte mit einem entsprechenden Angebot, z.B. von Sportartikeln, in nicht-integrierter Standortlage ihr Sortiment mit der Zeit in den zentrenrelevanten Bereich verschieben, „muß allerdings eine sehr enge Beschränkung (max. 10 qm) der

zentrenrelevanten Randsortimente (dies sind insbesondere Freizeitbekleidung und Accessoires) erfolgen“ (Freiburg, Agenda 1994:71). Mit den „Änderungen in der Sortimentsgliederung und im Umgang mit Randsortimenten“ in der zweiten Stufe des Freiburger Märkte- und Zentrenkonzepts sind unterdessen die ersten „Erfahrungen aus der praktischen Handhabung in das Konzept eingebaut“ worden. Dies machte „allerdings eine erneute Änderung aller 33 Bebauungspläne“ (Freiburg, Info 95:17), die zur Abwehr unerwünschter Einzelhandelsansiedlungen bereits überarbeitet worden waren, erforderlich. Aus der Größe dieser Aufgabe ist leicht ersichtlich, welche Bedeutung einer Abgrenzung von Warensortimenten, die a priori durchdacht ist und keinerlei Interpretation der verwendeten Bezeichnung sowie Zuordnungen der Waren mehr offensteht, zukommt. In Freiburg jedenfalls ist angesichts „des damit verbundenen hohen Arbeitsaufwandes (...) eine (...) entsprechende zurückhaltende Überarbeitungspolitik zu erwarten“ (Freiburg, Info 95:17).

- **Unzureichende Bestimmung maximal zulässiger Randsortimente – Kompromißfindung zwischen stadtplanerischen Idealvorstellungen und privater Kapitalrationalität**
Neben der mit Sortimentslisten erreichbaren qualitativen Charakterisierung des zulässigen Warenangebots von Einzelhandelsbetrieben, die sich in bestimmter Standortlage ansiedeln wollen, besteht zugleich die Notwendigkeit der Quantifizierung des zulässigen Warenangebots in den Fällen, in denen Einzelhandelsbetrieben mit Standorten in nicht-integrierter Lage erlaubt werden soll, in einem bestimmten Umfang auch zentrenrelevante Randsortimente zu führen (vgl. Kapitel 6.8.2.4.2, 6.8.5.4 und 7.5.7.5). Nach herrschender Meinung müssen die stadtplanerischen Vorstellungen über die räumliche Verortung von Einzelhandelsbetrieben von ihrem Ideal einer vollständigen Untersagung solcher Angebote abweichen und gewisse Zugeständnisse an bestehende betriebswirtschaftliche Zwänge der Einzelhandelspraxis machen. Über die Realitätsnähe der Regelung, die dahingehend in Freiburg mit der ersten Stufe des „Märkte- und Zentrenkonzepts“ gefunden wurde, bestanden nach den ersten Anwendungserfahrungen Zweifel: Den Stadtplanern schien angeraten, „die Begrenzung der branchenüblichen, zentrenrelevanten Randsortimente auf 10 % der Gesamt-Vkf bzw. maximal 400 qm Vkf zu überprüfen“ (Freiburg, Agenda 1994:10). Dies wurde von der Einsicht getragen, daß die im Zeitablauf veränderten „Verkaufskonzepte einiger Branchen (...) erheblich größere Flächen für branchenübliche, zentrenrelevante Randsortimente“ (Agenda 1994:10) erfordern, als es ihnen angesichts der gesetzten Regelungen „bisher im Rahmen des Märkte- und Zentrenkonzeptes möglich war“ (Agenda 1994:10). Ansiedlungen von Betrieben solcher Branchen blieben in Freiburg daher aus, die planerischen Absichten teilweise unerfüllt. An dieser Stelle entsteht für alle planenden Gemeinden die generelle Frage, inwieweit sie tatsächlich der von stadtplanerischen Erwägungen weitgehend losgelösten Betriebstypenentwicklung der Handelswirtschaft bei der rechtlichen Standortqualifizierung Folge leisten wollen, denn dies berührt im Kern ihr Anliegen der sortiments- und größenbasierten standortlagenspezifischen Einzelhandelssteuerung. Es muß eine Auseinandersetzung mit dem Zielkonflikt erfolgen, der zwischen einer zentrenorientierten Einzelhandelsentwicklung einerseits und der Akzeptanz bestimmter Standorttypen durch die Handelswirtschaft, d.h. der Realisierungswahrscheinlichkeit der planerisch gewünschten Nutzung durch die Privaten andererseits, besteht.

In diesem Zusammenhang ist auch folgender Aspekt zu berücksichtigen: Grundsätzlich wird die Akzeptanz von Einzelhandelsstandorten in städtebaulich integrierter Lage als

einzig verbleibende Möglichkeit, Betriebe mit zentrenrelevantem Angebot einrichten zu können, durch die Handelswirtschaft um so stärker wachsen, je weniger sie darauf vertrauen kann, ihre Standortansprüche - unverändert - in benachbarten Gemeinden durchsetzen zu können. Insofern ist die Ziel- und Handlungskonsistenz zwischen planender Gemeinde und ihren Nachbargemeinden von großer Bedeutung (s.u.). Bei einer in der gesamten Region konsequenten Rücknahme von Baurechten, die noch außerhalb städtebaulich integrierter Standortlagen bestehen, sowie bei gleichzeitiger Verweigerung der Neuausweisung solcher Baurechte wird der Handel langfristig mit angepaßten Betriebstypen reagieren müssen. Allerdings kann auch eine Dogmatik der vollständigen Unzulässigkeit jedweden zentrenrelevanten Angebots an städtebaulich nicht-integrierten Standorten nicht im Sinne der Kommunen sein, da ihre Gesamtattraktivität als Einkaufsort nicht zuletzt daraus erwächst, daß an geeigneten Orten auch außerhalb der Zentren Fachmärkte und andere Einzelhandelsbetriebe mit nicht-zentrenrelevantem Kernsortiment ansässig sind. Wegen der Quersubventionierungsbedürftigkeit bestimmter Sortimente und aufgrund von Komplementaritäten, die zwischen bestimmten Waren bestehen, muß solchen Betrieben in einem gewissen Umfang gestattet werden, ergänzende Randsortimente mit zentrenrelevanter Ware anzubieten. Bei der Festlegung dieses Umfangs darf jedoch nicht vergessen werden, daß - wie in Magdeburg - gerade durch „die Begrenzung zentrenrelevanter Sortimente an dezentralen Standorten (...) auch ein entsprechender Entwicklungsspielraum für die Innenstadt reserviert werden“ konnte (Magdeburg, MM 1995:33-35). Umgekehrt lassen sich aber auch, wie man in Braunschweig mittlerweile überzeugt ist, viele „der jüngsten Betriebstypen (...) nicht mehr sinnvoll mit dem bisherigen Zentrenkonzept erfassen, etwa Decathlon oder auch die Vollversorger-Supermärkte der jüngsten Generation, die aus betriebsnotwendigen Gründen mind. 1.200 qm Fläche bedürfen“ (EG Braunschweig). In den Betriebstypeninnovationen sieht man dort einen Anlaß, auf den „planerisch reagiert werden muß“ (EG Braunschweig) und insofern die Notwendigkeit, das bestehende Braunschweiger „Zentrenkonzept“ zu einem „Rahmenplan Einzelhandel“ so zu überarbeiten, daß mit den dort eröffneten Standortoptionen vom Einzelhandel „lebensfähige Einheiten geschaffen werden“ können (EG Braunschweig): „Vielfach sind solche Bauanträge gestellt worden, die nicht mehr in das Konzept passen. Wendete man das bisherige Konzept an, so konnte man nur hart mit ‚Nein‘ auf diese Anträge antworten, was unter Umständen auch unbefriedigend ist, weil es der Sache nicht gerecht wird“ (EG Braunschweig).

Insofern ist bei der Bestimmung des maximal gestattungsfähigen Randsortimentumfangs innerhalb von Einzelhandelszentrenkonzepten eine große Sensibilität gefragt, einen tragfähigen Kompromiß zwischen stadtplanerischen Idealvorstellungen und privater Kapitalrationalität zu finden. Auf den quantitativen Umfang zentrenrelevanter Randsortimente, der nach gegenwärtig herrschender Meinung als im allgemeinen noch verträglich anzusehen ist, wurde ausführlich in Kapitel 6.8.2.4.2 eingegangen. Daß dieser Kompromiß grundsätzlich gelingen kann, dafür spricht die Leipziger Erfahrung mit dem „Stadtentwicklungsplan Zentren“, der die verantwortlichen Planungsakteure u.a. dahingehen „erfreut, daß die marktmäßigen Annahmen des STEP Zentren offensichtlich die richtigen waren, d.h. daß die mehr oder weniger normativ festgelegten Zentren und Ansiedlungsräume auch bis zu einem bestimmten Ausmaß sich mit den betriebswirtschaftlichen Erfordernissen decken“ (EG Leipzig). Bislang zeigte es sich nämlich, „daß interessierte Investoren sich nicht selten für einen anderen Ansiedlungsort überzeugen lassen - welcher

planerisch erwünscht ist - wenn der zunächst ins Auge gefaßte Standort dies nicht ist“ (EG Leipzig).

- **Mangelhafte Überprüfung von Sortiments- und Flächenrestriktionen**

Unabhängig davon, für welchen Höchstumfang und welche Art zulässiger Randsortimente man sich im konkreten Planungsansatz entschieden hat, kommt es kritisch darauf an, diese Regelungen auch durchzusetzen (vgl. Kapitel 6.8.8.4). Dazu bedarf es offensichtlich einer regelmäßigen Kontrolle durch Begehung der Geschäfte, da die dahingehend limitierten Einzelhandelsbetriebe nicht selten dazu neigen, ihr Sortiment sukzessive in Richtung zentrenrelevanter Waren zu verschieben. So gab es beispielsweise in Freiburg häufig „Konflikte und Probleme (...) durch (...) die immer wiederkehrende Bestrebung bestimmter Einzelhandelsbetriebe, die bestehenden Randsortimentsbestimmungen zu unterlaufen oder aber besondere Regelungen für den geplanten, eigenen Betrieb zu fordern“ (Freiburg, Beschlußvorlage 1997:12). Auch nach der Selbstwahrnehmung in Hildesheim liegt ein „Umsetzungs- und Kontrollproblem vor, insbesondere was die Überprüfung von Sortiments- und Flächenbeschränkungen angeht“ (Hildesheim, Hr. Straube 2000), und in Augsburg sieht man dies von vornherein schlichtweg als „sowieso nicht kontrollierbar“ an (EG Augsburg). Dort wäre prinzipiell zwar das „Ordnungsamt (...) schon in der Lage, den Hinweisen nachzugehen, aber wer soll diese Hinweise liefern? Die Überprüfung [der Betriebe vor Ort] scheitert sicher an Personalproblemen“ (EG Augsburg). Ebenso ist in Braunschweig die „Kontrolle der Einhaltung der getroffenen B-Plan-Festsetzungen (...) schlecht möglich. Die Bauordnungsverwaltung muß nach Hinweisen auf Verstöße zwar tätig werden, sie hat aber selber keine Kapazitäten, regel- und standardmäßig Kontrollen durchzuführen“ (EG Braunschweig). Auch in Köln ist das „Funktionieren der Festsetzungen bzw. der Sortimentsbeschränkungen (...) natürlich eine Sache der Prüfung und damit eine Personalfrage“ (EG Köln). Diese ist auch in Leipzig virulent, denn dort „sollte das Bauordnungsamt die Überprüfung der Einhaltung der Sortimentenliste vornehmen, aber faktisch geschieht dies eigentlich nicht“ (EG Leipzig).

Aufgrund knappen Personals und wegen des schwierigen Nachweises vor Ort, der sowohl Sortimentskenntnisse als auch die konkrete Verkaufsflächenmessung erfordert, werden, so in Freiburg, „die Kontrollmöglichkeiten seitens der Stadtverwaltung sehr begrenzt“ eingeschätzt (Acocella/Kemnitz, 1998:159), immerhin aber die Betriebe „in größeren Abständen auch kontrolliert. Bei der Überschreitung der baurechtlich festgeschriebenen Flächen oder bei der Aufnahme neuer, branchenuntypischer Randsortimente wird bisher und auch künftig konsequent durchgegriffen“ (Freiburg, Beschlußvorlage 1997:13). Kann die städtische Ordnungsverwaltung eine Mindestkontrolldichte - tendenziell ist eher eine hohe Periodizität der Kontrollen, d.h. eine mindestens jährliche Überprüfung, als sachgerecht zu vermuten - nicht ausüben, so wird um so mehr die „konsequente Durchsetzung der Regelungen auch von einer funktionierenden Selbstkontrolle abhängig“ sein (Acocella/Kemnitz, 1998:159). Es geht also darum, in welchem Ausmaß die örtlichen Einzelhändler - typischerweise entlang der Konfliktlinie zwischen mittelständischer Kaufmannschaft und den großflächigen Filialbetrieben der Handelskonzerne - die Einhaltung der Vorschriften durch die Konkurrenz beobachten und ggf. vorliegende Verstöße dem Bauordnungsamt zur Kenntnis bringen. Dann kann die Behörde ihre Ressourcen auf die Fälle konzentrieren, bei denen von einem Anfangsverdacht auszugehen ist, den sie nicht erst selbst durch eigene Überprüfung aus der Vielzahl der Betriebe filtern muß. Voraussetzung dazu ist allerdings, daß die Einzelhändler selbst mit dem örtlichen Einzelhandels-

zentrenkonzept und dessen Bestimmungen vertraut sind. Die dahingehende „Sensibilisierung (...) des Einzelhandels zeigt dabei in Freiburg bereits Erfolge“ (Acocella/Kemnitz, 1998:159), die auch darauf zurückgeführt werden, daß man die Händlerschaft frühzeitig in die Erarbeitung des „Märkte- und Zentrenkonzepts“ eingebunden hat. Auch in Braunschweig ist es inzwischen „schon so, daß die Innenstadthändler des öfteren Hinweise geben, und gewissermaßen die nicht-integrierten Großbetriebe kontrollieren. Dann wird tatsächlich die Bauordnungsverwaltung tätig und nimmt dann auch das Maßband in die Hand“ (EG Braunschweig).

- **Ziel- und Handlungsinkonsistenz mit den Nachbargemeinden**

Ein wichtiger Faktor für die erfolgreiche Durchsetzung von Einzelhandelszentrenkonzepten ist darin zu sehen, daß zwischen der planenden Gemeinde und ihren Nachbargemeinden, nach Möglichkeit im gesamten regionalen Umkreis, eine Ziel- und Handlungskonsistenz über die Planungsinhalte besteht (vgl. Kapitel 6.5.7 und 7.6.13). Die andernfalls eintretenden negativen Konsequenzen waren z.B. in Freiburg bei der Bewertung der ersten Stufe des „Märkte- und Zentrenkonzepts“ zu beklagen, denn dort hat die eigene „stadtplanerisch zielorientierte Ansiedlungspolitik (...) dazu geführt, daß aufgrund einer mangelnden Stadt-Umland-Abstimmung und alter Baurechte großflächige Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevantem Angebot sich auf benachbarten Gemarkungen, jedoch direkt an der Stadtgrenze zu Freiburg, angesiedelt haben. Dadurch wurde die Zielsetzung unterlaufen, da diese Anbieter dasselbe Marktgebiet erreichen konnten“ (Acocella/Kemnitz, 1998:159), auf welches sie ursprünglich mit einer Ansiedlung in Freiburg abgestellt hatten, nunmehr aber in den Umlandgemeinden städtebaulich nicht-integrierte Standorte durchsetzen konnten. Dergestalt können auf „regionaler Ebene (...) die lokal angewandten Instrumente natürlich ausgehebelt werden“ (EG Würzburg), wobei etwa aus Würzburger Perspektive in diesem Zusammenhang vor allem „das in der Nähe geplante völlig nicht-integrierte und insbesondere auf bayerische bzw. Würzburger Kaufkraft abzielende FOC Wertheim (10.000 qm Verkaufsfläche, Value Retail) in Baden-Württemberg“ (EG Würzburg) zu beklagen ist.

Auch wenn das Verhältnis von Ober- und Mittelzentren zu den jeweils zentralörtlich untergeordneten Gemeinden ihres regionalen Umlandes per se von Konkurrenzen geprägt ist, muß dies nicht bedeuten, daß in einem konzertierten Vorgehen aller nicht ein gemeinsamer Nutzen entstünde, der jeder einzelnen Gemeinde soweit zum Vorteil gereicht, daß damit die Nachteile, die mit den unausweichlich einzugehenden Kompromissen verbunden sind, überkompensiert werden. Dies gilt auch für die Aufgabe einer regional abgestimmten Einzelhandelssteuerung. Es ist von allen in der Region befindlichen Kommunen zu verlangen, daß sie ihre individuelle Bilanz aus Vor- und Nachteilen, die bei der Implementation eines regionalen Einzelhandelszentrenkonzepts o.ä. zu erwarten ist, zumindest ernsthaft überprüfen, bevor sie sich einem solchen Anliegen pauschal verweigern bzw. bilateral die gemeindlichen Einzelhandelszentrenkonzepte einzelner Städte und Gemeinden (gezielt) negieren. Eine intensive Überzeugungsarbeit, die in der Regel von den größten Städten der Region ausgehen wird, weil diese den größeren Problemdruck verspüren und gleichzeitig über die größere Verwaltungskraft verfügen, kann dazu beitragen, die Umlandgemeinden für die gemeinsame Erarbeitung eines regionalen Einzelhandelszentrenkonzepts zu gewinnen. Schwieriger wird es, wenn der Absicht, wie in Hildesheim, von vornherein „das nicht zum Besten stehende Verhältnis zwischen dem umgebenden Landkreis und der Stadt“ hinderlich entgegensteht (EG Hildesheim). Kommt auf freiwilli-

ger Basis nicht einmal ein ernsthafter Dialog zwischen den Gemeinden zustande, dann kann die Hoffnung noch darauf liegen, daß er unter der Moderation anderer regionaler Akteure ermöglicht oder durch entsprechende Vorgaben der Regionalplanung erzwungen wird. Für das Freiburger „Märkte- und Zentrenkonzept“ gilt es vor diesem Hintergrund auch als ein Erfolg, „daß mit ihm eine Anregung erfolgt ist, regionale Aktivitäten zur übergemeindlichen Einzelhandelssteuerung zu beginnen“ (EG Freiburg).

- **Beharrlichkeit**

Mehrfach wurde von den befragten Experten betont, daß es von der Planungsverwaltung einen langen Atem erfordert, ein Einzelhandelszentrenkonzept nicht nur zu erarbeiten, sondern auch als Richtlinie der örtlichen Einzelhandelspolitik im Stadtrat beschließen zu lassen und damit zu formalisieren. Dies ist um so mühevoller, als es nicht selten notwendig ist, zunächst Widerstände in der eigenen Verwaltung auszuräumen und Überzeugungsarbeit zu leisten. So gab es z.B. in Köln über die Einführung einer dezidierten zentrenorientierten Einzelhandelssteuerung bereits in „den 80er Jahren (...) viele Kämpfe der Ämter Stadtplanung und Stadtentwicklung auf der einen Seite mit der Bauaufsicht und der Wirtschaftsförderung auf der anderen Seite“ (EG Köln). Aber auch dann, wenn innerhalb der Verwaltung bereits eine gemeinsame Position erreicht werden konnte, ist, soweit die Stadtpolitik hierzu nicht bereits herangezogen werden mußte, unter Umständen eine große Beharrlichkeit erforderlich, das Einzelhandelszentrenkonzept auch zum Willen des Rates zu machen und von ihm beschließen zu lassen. „Bei der Politik ein Problembewußtsein zu schaffen, das hat Jahre gedauert“ (EG Magdeburg). In Braunschweig machte man mit dem dortigen „Zentrenkonzept“ die gleiche Erfahrung: „Dieses Konzept der Politik zu verkaufen war unendlich schwer. Bis es beschlossen wurde, hat es zwei oder drei Ehrenrunden durch die Ausschüsse und den Stadtrat gedreht“ (EG Braunschweig). Der Stadtpolitik zu vermitteln, daß in der vermeintlichen Selbstbeschneidung, auf Ansiedlungsanfragen nicht mehr mit individuellen Initiativen zur Schaffung des notwendigen Planungsrechts reagieren zu können, langfristig ein Entwicklungsvorteil liegt, stellte sich in Braunschweig als sehr schwierig dar. „Das hat sicher 2 Jahre gedauert, dann waren die Politiker erst auf Linie, heute brüsten sie sich aber sogar zum Teil mit dem Zentrenkonzept und seinem Erfolg“ (EG Braunschweig). Es ist davon auszugehen, daß sich die Fraktionen und die einzelnen Ratspolitiker um so leichter von der Notwendigkeit, ein Einzelhandelszentrenkonzept zu beschließen, überzeugen lassen, je stichhaltiger die dafür vorgebrachten Sachargumente sind. Nüchterne empirische Fakten aus einer aktuellen Erhebung zur gegebenen (problematischen) Einzelhandelssituation bzw. zur bisherigen Entwicklung des örtlichen Einzelhandels zwingen zur sachlichen Diskussion und beugen der Vereinnahmung des Themas für politisches Ränkespiel zwischen den Fraktionen vor. Insofern kommt es für die Planungsverwaltung auf die Qualität und deshalb auch hier auf die Beharrlichkeit an, mit der die Daten erhoben und mit der die Bestands- und Entwicklungsanalysen als Ausgangspunkt der Planungsarbeiten durchgeführt werden. Als nicht weniger wichtig erscheint es in diesem Zusammenhang, über die anfängliche Bestandsanalyse hinaus auch ein kontinuierliches Einzelhandelsmonitoring zu betreiben (vgl. Kapitel 7.6.9), um die Stadtpolitik jederzeit über bereits erreichte Erfolge oder auch eingetretene Mißerfolge, d.h. über entsprechende Handlungsnotwendigkeiten informieren und für geeignete Maßnahmen gewinnen zu können.

- **Starker Akteur, der die Sache voranbringt**

Neben der Ausdauer der Stadtverwaltung bedarf es nach den Erfahrungen, die in einer ganzen Reihe von Untersuchungsstädten gemacht wurden, eines exponierten Akteurs, um ein Einzelhandelszentrenkonzept (schneller) zum Erfolg zu führen: „Der Umsetzungserfolg des Zentrenkonzepts hängt davon ab, wie stark seine Lobby ist!“ (EG Magdeburg). Als eine geradezu unabdingbar eingeschätzte Voraussetzung muß es „jemanden geben, der sich da reinhängt, und politische und fachliche Überzeugungsarbeit leistet, (...) da muß massiv jemand dahinter stehen!“ (EG Freiburg). Wie die Erfahrungen der Fallbeispielstädte zeigen, kann es sich dabei - in Abhängigkeit von der jeweiligen Prozeßgestaltung - um Personen in verschiedenen Positionen bzw. Funktionen handeln. Dies schließt den charismatischen externen Gutachter genauso ein, wie den Planungsdezernenten, der sich dieses Themas engagiert angenommen hat. So war in Witten nicht „unwesentlich in der ganzen Angelegenheit (...) die Person des Herrn Berger von der GMA, (...), weil er zum einen auch Städtebauer ist und man dies als Grundlage seines Tuns merkt (...) und er (...) zum anderen auch sehr überzeugend und einfühlend für alle Fragen den Beteiligten die gutachterlichen Inhalte nahegebracht hat“ (EG Witten). In Freiburg war dieser starke, engagierte Akteur ganz „maßgeblich (...) Herr Kemnitz im Stadtplanungsamt als Person und Verfechter des Konzepts, muß man schon sagen“ (EG Freiburg). Auch in Magdeburg hatte das Zentrenkonzept mit „dem alten Amtsleiter (...) eine starke Lobby. Dieser ist jedoch in Pension gegangen. Jetzt haben wir einen neuen Amtsleiter und damit hängt das Zentrenkonzept in der Luft, auch weil der neue Dezernent etwas wankelmütig in seinen Entscheidungen ist“ (EG Magdeburg). In Kiel war die restriktive Steuerung des großflächigen Einzelhandels durch das Stadtplanungsamt - teils widerstreitend zur Stadtentwicklung - in früheren Jahren „vor allem dem ehemaligen Stadtbaurat zu verdanken, der auch sein Amt dahin getrimmt hat. Der neue Stadtbaurat hat dazu eine etwas differenziertere Vorstellung. Oft hängt so etwas von einzelnen Personen ab“ (EG Kiel). So gibt es mittlerweile in Kiel z.B. „einen neuen Wirtschaftsdezernenten, der das Thema wieder verstärkt aufgenommen hat“ (EG Kiel). Eine ganz ähnliche Konstellation wurde für Köln dargestellt: Auch nach dortiger Erfahrung ist „so ein Thema (...) doch immer personengebunden insofern, als es davon abhängt, ob es jemand überhaupt aufgreift und aktiv und engagiert voranbringt. (...) Der frühere Planungsdezernent Göb hat das Zentrenkonzept sehr getragen, der neue Dezernent weicht dies eher auf“ (EG Köln). Der Planungsdezernent nimmt auch in Leipzig die zentrale Rolle bei der Promotion der dortigen Einzelhandelsplanung ein. Neben dem Leiter der Abteilung Stadtentwicklung geht die „Initiative zum STEP Zentren (...) klar auf (...) den Beigeordneten für Planung und Bau, Herrn Dr. Lütke Daldrup zurück“ (EG Leipzig). Nach dortiger Einschätzung war die „starke Person des Beigeordneten, der dieses Thema mit Vehemenz eingefordert und an sich gezogen hat, insbesondere auch gegenüber dem Stadtplanungsamt, (...) sicherlich entscheidend für das Gelingen der Implementation des STEP Zentren“ (EG Leipzig). Ähnlich wird dies in Würzburg eingeschätzt: „Der Baudezernent unterstützt das Konzept sehr, das erweist sich als günstig“ (EG Würzburg).

Die Rolle des starken Akteurs kann in gewisser Weise auch von der Bezirksregierung, eingenommen werden, wenn sie, wie im Fall von Würzburg (mit dem Hintergrund des geplanten FOC in Wertheim), eine restriktive Einzelhandelssteuerung begrüßt. „Das liefert natürlich gegenüber der Politik gute Argumente“ (EG Würzburg). So erwiesen sich in Würzburg bereits „im Vorfeld des Konzepts geknüpfte Kontakte zur Bezirksregierung, die

als ‚neutrale Institution‘ von den Ortspolitikern auch respektiert wird“ (EG Würzburg), als sehr hilfreich.

- **Prozeßeffect**

Mehrfach wurde von den befragten Planungsakteuren darauf hingewiesen, daß der Erfolg des verfolgten Einzelhandelsplanungsansatzes nicht alleine auf der primär angestrebten materiellen Wirkebene zu suchen ist, sondern daneben auch ein Prozeßeffect positiv zu berücksichtigen ist. Dieser Prozeßeffect besteht darin, daß in die Aufstellung und Anwendung der Planungsansätze für den Einzelhandel viele verschiedene Stellen und Akteure des kommunalen politisch-administrativen Komplexes sowie der (Fach-)Öffentlichkeit involviert sind, die sich in der gemeinsamen Auseinandersetzung mit dem Thema kennen- und verstehenlernen (vgl. auch Kapitel 7.6.14). Es entstehen darin nicht nur persönliche Beziehungen zwischen den einzelnen Akteuren (z.B. zwischen Mitarbeitern unterschiedlicher Fachämter), sondern es entsteht auch eine Sensibilisierung für Interessen und Positionen, die von den eigenen abweichen. Das erleichtert unter Umständen die Aushandlung von inhaltlichen Kompromissen, aber auch die organisationale sowie informatorische Implementation der Planung (vgl. Kapitel 7.6.15). So hat etwa das Würzburger „Rahmenkonzept für den Einzelhandel“ als eines seiner positiven Resultate „eine allgemeine Sensibilisierung der verschiedenen städtischen und politischen Akteure für das Thema“ (EG Würzburg) bewirkt. In Witten wurden die verantwortlichen Planungsakteure zwar dafür kritisiert, daß die Erarbeitung des Einzelhandelsplanungsansatzes unter maßgeblicher Beteiligung eines externen Beratungsunternehmens „viel Geld gekostet habe und man seine Ergebnisse auch ohne diesen großen Aufwand hätte gewinnen können. Dabei wird jedoch übersehen, daß sein nicht zu unterschätzender Wert auch gerade im Prozeßeffect lag, also darin, daß viele, viele Leute in irgendeiner Form an den Arbeiten beteiligt waren“ (EG Witten). Gleiches gilt für Köln, ein positiver Effekt des „Fachmarktkonzepts“ ist nach Überzeugung der befragten Planer „auf jeden Fall, daß durch diese Aktivitäten eine Bewußtseinsbildung stattgefunden hat, auch bei den Politikern, so daß in vielen Dingen heute dazu eine Sensibilität da ist“ (EG Köln), die insgesamt den planerischen Durchgriff auf die räumliche Einzelhandelsentwicklung erleichtert.

- **Formalisierung durch Ratsbeschluß**

In Kapitel 7.5.2 wurde darauf eingegangen, daß eine Selbstbindung des Stadtrates durch einen formalen Beschluß des Einzelhandelszentrenkonzepts notwendig ist, um das höchstmögliche Maß an Verbindlichkeit der Planungsabsichten zu erreichen. In einigen Fallbeispielgemeinden, wo ein solcher Beschluß zum Untersuchungszeitpunkt nicht vorlag, zeigte sich, daß dies von den befragten Planungsakteuren als Manko wahrgenommen wird. So hätte man etwa in Köln nach Überzeugung der dort interviewten Planer mit „einem Beschluß des Fachmarktkonzepts (...) die großflächigen Dinge schon noch besser in den Griff bekommen“ (EG Köln) und „dann wären bestimmte Betriebe nicht eröffnet worden!“ (EG Köln). Auch in Witten sieht man diese Notwendigkeit: „Die Herstellung einer Verbindlichkeit durch einen formellen Ratsbeschluß, ich fände das schon gut (...); wenn das regionale Einzelhandelskonzept richtig umgesetzt werden soll, dann wird das sowieso notwendig sein“ (EG Witten).

In den Kapiteln 6.5.5, 6.8 und 7.5.7 ist herausgestellt worden, daß die rechtsförmliche Planung von Einzelhandelszentrenkonzepten als integrale Handlungsebene berücksichtigt werden muß, um einen weitreichenden Umsetzungserfolg zu begünstigen. In Magdeburg,

wo das dort gültige „Märktekonzept“ keine Programmatik zur Anpassung und ggf. Aufstellung von Bebauungsplänen umschloß, um die strategische Planungsabsicht flächendeckend in konkrete planungsrechtliche Nutzungsrestriktionen und Qualifizierungen von Standortbereichen umzubringen, wurde diese Tatsache von der befragten Planerin als Defizit empfunden: „Größtes Manko des Magdeburger Märktekonzepts ist seine relative Unverbindlichkeit, da es nur als Arbeitsgrundlage für die Stadtverwaltung vom Magdeburger Magistrat beschlossen wurde“ (EG Magdeburg). Weiter hat die Stadtpolitik nicht gehen wollen, denn im Magistrat „herrscht doch eine große Angst, daß man in eine Planwirtschaft abrutscht und eine Grundhaltung, daß die Investoren schon wissen werden, welche Standorte gut und geeignet sind“ (EG Magdeburg). Den in dieser Hinsicht bestehenden „Status der Unverbindlichkeit“ möchte die befragte Planerin gerne abändern. Sie versucht, dies indirekt zu erreichen, indem sie darauf hinwirkt, daß das Zentrenmodell für Magdeburg als ein Beiblatt für den neu zu erarbeitenden Flächennutzungsplan gleichsam inzident und verbindlich durch den Rat mitbeschlossen wird. Dies sei „durchaus ein subversives Vorgehen“ (EG Magdeburg), welches man nach Einschätzung der befragten Planerin in der Politik bislang noch gar nicht realisiert und verstanden habe, und man werde dies gewiß auch nicht im Vorfeld noch an die große Glocke hängen (EG Magdeburg).