

## 8 Ergebniszusammenführung

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es zum einen, die Ansätze der Planungspraxis zur planerischen Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung zu beschreiben und aus kritischem Blickwinkel zu analysieren, wie dies im vorangegangenen Kapitel 7 geschehen ist. Die Analyse der 25 Planungsansätze der ausgewählten Fallbeispielstädte machte auf zahlreiche Probleme und Defizite aufmerksam, die in der Planungspraxis bei Erarbeitung und Einsatz von Einzelhandelszentrenkonzepten offensichtlich bestehen.

Zum anderen besteht aber auch der Anspruch, aus der Diskussion der vorzufindenden Ansätze und aus den offensichtlich erfolgsversprechenden Elementen und Planungsbausteinen, die aus den Praxisbeispielen herausgefiltert werden konnten, einen Vorschlag für ein idealtypisches Einzelhandelszentrenkonzept abzuleiten, mit dem eine zentrenorientierte Einzelhandels- und Siedlungsentwicklung herbeigeführt werden kann.

Während die in der Plananalyse und den Experteninterviews erkannten Probleme und Erfolgsfaktoren zunächst zusammenfassend dargestellt werden, wird anschließend (Kapitel 8.2) aus deren Kenntnis heraus ein Vorschlag für ein idealtypisches Einzelhandelszentrenkonzept unterbreitet.

### 8.1 Defizite in der Planungspraxis und Erfolgsfaktoren von Einzelhandelszentrenkonzepten

Wie an der Bandbreite festzustellen war, unter welcher Planungsansätze zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung nominell firmieren, existiert in der Praxis weder im Ganzen, noch in den Teilaspekten ein einheitlicher Begriffsapparat für dieses Planungsfeld (Kapitel 7.1). Dies erschwert nicht nur die Vergleichbarkeit der einzelnen Planungsaktivitäten und Planungsartefakte, sondern führt auch zu einer generellen Intransparenz, mit der sich ihr Adressatenkreis - vordringlich überörtlich agierende Handelskonzerne mit filialisierenden (großflächigen) Einzelhandelsbetriebstypen - konfrontiert sieht.

Die, wie nachfolgend gezeigt wird, in ihrem Ausmaß doch unerwarteten Defizite könnten darauf zurückzuführen sein, daß bei den Stadtverwaltungen ein nur geringes Vorwissen bestand: In nur vier Fällen konnte bei den Arbeiten auf Vorerfahrungen aus bereits schon einmal explizit erarbeiteten Einzelhandelsplanungen zugegriffen werden (Kapitel 7.2.2).

Ferner nährten die Analyseergebnisse zum Teil Zweifel an der Aufrichtigkeit der mit den Planungsansätzen augenscheinlich vertretenen Zielsetzungen. Die nominell verlaublichen generellen Ziele der angestrebten Planungsaktivitäten, welche mehrheitlich die Ordnungsaufgabe in den Vordergrund gerückt haben, stimmen mit den an anderer Stelle der Planungsansätze konkretisierten Teilzielen und/oder den faktisch ergriffenen Maßnahmen, die vielfach auf eine - teils forcierte - quantitative Entwicklung abstellen, keineswegs immer überein. Daß in nicht wenigen Fällen eine (nachholende) quantitative Bestandsausweitung des örtlichen Einzelhandels beabsichtigt war, ließ sich allerdings erstaunlich oft schon aus expliziten Zielaussagen der Plangeber herauslesen (Kapitel 7.3.1). Zwar konnten vier verschiedene Kategorien von primären materiellen Handlungsanlässen identifiziert werden (vgl. Tabelle 7-5), bei immerhin aber 12 Städten stand die Motivation im Vordergrund, ihre relative Wettbewerbspositionierung im regionalen Umfeld zu verbessern und einen höheren Anteil der dort vorhandenen Kaufkraft an sich zu binden. Im Blick auf den Verkaufsflächenbesatz der Untersuchungsgemeinden zum Zeitpunkt des Eintritts in die Planungen zeigte sich allerdings,

daß nach diesem quantitativen Kriterium in fast allen Fällen bereits eine jeweils überdurchschnittlich gute Ausstattung bestand und die jüngere Entwicklung jeweils von einer teils ausgeprägten Wachstumsdynamik gekennzeichnet war (vgl. Tabelle 7-4). Ungeachtet ihres weder als besonders unbefriedigend noch als gar prekär anzusehenden Einzelhandels-Verkaufsflächenbesatzes verfolgten die Fallbeispielgemeinden in der Mehrzahl die Absicht einer weiteren Verkaufsflächenausdehnung in teils beträchtlichem Maße (vgl. Tabelle 7-25). Es besteht zwar eine gewisse Bindung zwischen den Problemen, welche die Kommunen als primär handlungsbegründend angeben, und der konkreten Ausgestaltung des materiellen Inhalts der Einzelhandelsplanungsansätze. Jedoch lassen weder die Namensgebung, unter welcher diese firmieren (vgl. Tabelle 7-1), noch die nominell vertretenen Oberziele einen Schluß auf tatsächliche Absichten und Inhalte im denkbaren Spektrum zwischen restriktiver Ordnungsabsicht und offensiver Entwicklungsabsicht (im Sinne eines wettbewerbsorientierten marketingstrategischen Positionierungsansatzes) zu.

Entsprechend war festzustellen, daß die Untersuchungsstädte ihre Einzelhandelsplanungen in ganz unterschiedlichem Selbstverständnis und mit voneinander deutlich abweichenden subjektiven Anspruchspositionen im Hinblick auf ihren oberzentralen Status und daraus abgeleitete Versorgungsfunktion betreiben (Kapitel 7.3.2). Bringt man die Intensität, mit der die zentralörtliche Anspruchsposition jeweils ins Feld geführt wurde (Tabelle 7-6), mit der erkennbaren faktischen Grundintention (Tabelle 7-7) in Verbindung, so läßt sich ein bestimmtes Charakterbild der Planungsansätze entwerfen (Tabelle 7-8). Die spezifische Primärorientierung der jeweiligen Einzelhandelsplanung zwischen den Attributen von quantitativem und qualitativem Wachstum, Entwicklung und Ordnung sowie evolutionärem und revolutionär-sprunghaftem Prozeßverlauf steht dabei nicht selten in Widerspruch zu den nominell verlautbarten Zielsetzungen. Zum Teil werden diese offensichtlich ohne ernsthafte Realisierungsabsicht formuliert, wenn nicht sogar aus dem Grund, über die wahren Absichten hinwegzutäuschen. Wenngleich in der nominellen Aussage regelmäßig das Anliegen der räumlichen Ordnung der Einzelhandelsfunktion in den Vordergrund gestellt wurde, so ist doch die Herangehensweise in den Städten offensichtlich von ganz unterschiedlichem Impetus getragen.

Die in den untersuchten Einzelhandelszentrenkonzepten nicht zu übersehende Inkongruenz von Aussagen (Kapitel 7.4) rührte auch daher, daß in den ausgewählten Städten offensichtlich keine systematische Zielbestimmung für den Planungsgegenstand durchgeführt worden ist: Tatsächlich brachte die Plananalyse hervor, daß nicht eine einzige Fallbeispielkommune über ein zusammengefaßtes, detailliertes und strukturiertes Zielsystem verfügte! Vielmehr mußten die Zielsetzungen jeweils aus Einzelaussagen filtrierte werden, die dispers in den Planwerken getroffen wurden. Insofern fehlte es den Planungsansätzen allesamt an einer systematischen Überprüfung auf Konkurrenzen, Komplementaritäten, Inkompatibilitäten oder Synergien, die zwischen den einzelnen Zielen bestehen könnten. So entstand der Eindruck, daß statt dessen die Ziele von den planenden Akteuren ad hoc und ganz unbefangen von Zweifeln über mögliche Unverträglichkeiten, jedenfalls ohne jede Rekursionsbemühungen, formuliert wurden.

Die Untersuchung der von den Beispielskommunen explizit geäußerten Zielsetzungen hat gezeigt, daß diese zwischen den einzelnen Planungsansätzen inhaltlich unterschiedlich weit gespannt und die einzelnen Zielp Profile auch nicht deckungsgleich waren (Kapitel 7.4.1). Gleichsam einem gemeinsamen Kern aller Planungsansätze fiel aber ins Auge (vgl. Tabelle

7-9), daß die Untersuchungsgemeinden fast ausnahmslos die „Erhaltung bzw. Schaffung einer multizentrischen Struktur bzw. der städtebaulich funktionalen Gliederung“ (23 Städte) als Oberziel formuliert und eine „räumliche Bindung der Einzelhandelsfunktion an die Zentren“ (20 Städte) angestrengt haben. Des weiteren wollte auch die weit überwiegende Anzahl der Fallbeispielstädte (22 Städte) ausdrücklich eine „flächendeckende Sicherstellung der Nahversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs bzw. der wohnungsnahen Grundversorgung“ erreichen.

Vor diesem Hintergrund wurde dann allerdings in der Analyse deutlich, daß mit den Einzelhandelszentrenkonzepten neben Ordnungs- auch Entwicklungsvorstellungen verfolgt werden (Kapitel 7.4.3). Dies zeigte sich in den quantifizierten Einzelhandels-Ausstattungsgrößen, die immerhin gut die Hälfte (13) der Untersuchungsstädte als Ziel, das verwirklicht werden soll, benannt hat (vgl. Tabelle 7-10 und auch Tabelle 7-25). So hat das tatsächliche Selbstverständnis der planenden Gemeinde jeweils seinen konkreten Ausdruck in dem vorgesehenen Flächenzusatzbedarf und der zu seiner Realisierung - in einigen Fällen auch forcierten - Angebotsplanung gefunden (vgl. auch Tabelle 7-8). Eine materiell-inhaltliche Begründung der ohne erkennbaren gemeinsamen Bezug und ohne methodische Übereinstimmung festgelegten Verkaufsflächenausstattungs-Zielgrößen suchte man zumeist vergeblich.

In ihren originär räumlichen Zielsetzungen erscheinen die Einzelhandelszentrenkonzepte der Untersuchungsgemeinden daher zum Teil durchaus nicht widerspruchsfrei (Kapitel 7.4.4), insbesondere nicht im Hinblick auf einen gewissen grundsätzlichen Dualismus zwischen Ordnungs- und Wachstumszielen (vgl. Tabelle 7-11 und 7-25). In diesem Zusammenhang ließen sich ferner auch Inkonsistenzen bezüglich der betriebstypenspezifischen Zielsetzungen, die in einigen Fallbeispielstädten geäußert wurden, erkennen (Kapitel 7.4.5; Tabelle 7-11a): Hier war insbesondere auffällig, daß die Einrichtungswarenhäuser der Firma Ikea anscheinend verbreitet auf ein Ansiedlungsprivileg vertrauen können, welches sie von vornherein außerhalb die ansonsten proklamierte Zulässigkeitsrationalität stellt.

Weitere Ungereimtheiten traten bei der Durchsicht der Zielaussagen dahingehend hervor, daß zwar von fast allen Städten (23) unter allgemeinem Hinweis auf den Minderheitenschutz bzw. die soziale Verantwortung das Ziel - jedenfalls nominell - deutlich vertreten wurde, die wohnstandortnahe Grundversorgung flächendeckend aufrechtzuerhalten, tatsächlich jedoch keine einzige Stadt neben den angebotsseitigen Einzelzielen auch solche formuliert hat, die sich auf spezifische Bedürfnisse bestimmter (vor allem mobilitätseingeschränkter oder aber z.B. auch besonders nachfragestarker) Gruppen der ansässigen Bevölkerung beziehen (Kapitel 7.4.7; Tabelle 7-12). Dies zeugt von einer undifferenzierten, statischen Betrachtungsweise der Nahversorgungsaufgabe, die zur Formulierung von Ansprüchen zu verleiten vermag, welche sich mit dem Kanon an Mitteln, das der räumlichen Planung zur Verfügung steht, mit einiger Wahrscheinlichkeit nicht realisieren lassen werden.

Gleichfalls war es angesichts der nominellen Zielsetzung vieler Untersuchungsstädte, eine zentrenorientierte räumliche Steuerung des Einzelhandels künftig verstärkt und restriktiv herbeiführen zu wollen, nicht als Analyseergebnis zu erwarten, daß nur in drei der 25 Beispielfälle eine konkrete Verzichtleistung als Ziel benannt wurde (Kapitel 7.4.10). Mit anderen Worten wollte kaum eine Stadt - auch diejenigen nicht, bei denen das Ordnungsmotiv angeblich im Vordergrund steht - von der Realisierung bestimmter Einzelhandelsprojekte Abstand nehmen oder bestehende, mit Einzelhandels-Baurechten unterlegte (kritische) Flächenpotentiale vorausschauend beschneiden. Dem stand gleichwohl ein grundsätzliches

Einsehen gegenüber, daß eine Steuerung der räumlichen Einzelhandelsfunktion ohne restriktive rechtsförmliche Anpassungen ins Leere laufen muß. Diese Erkenntnis allerdings auch in die Tat umgesetzt zu haben oder zumindest die dazu erforderlichen Schritte eingeleitet bzw. verbindlich vorgesehen zu haben, konnten dann wiederum nur die wenigsten Fallbeispielstädte für sich reklamieren.

Noch unerwarteter war, da dies einfachste planungsmethodische Grundlagen betrifft, die Feststellung, daß nur die deutlich geringere Zahl der Städte (9) in ihren Einzelhandelszentrenkonzepten konkrete Zeitziele oder einen zeitlichen Planungshorizont für die Umsetzung genannt hat (Kapitel 7.4.11). Ein solches feststehendes Zeitziel ist aber eine notwendige Voraussetzung eines koordinierten Instrumenteneinsatzes sowie einer zieladäquaten Maßnahmenbestimmung und -abfolge innerhalb des Planungsprozesses.

Auch im Hinblick auf die Ausgestaltung und Anwendung der für eine zielkonforme Einzelhandelssteuerung notwendigen unmittelbar und mittelbar greifenden Instrumente bzw. die Durchführung vorbereitender Arbeitsschritte zu ihrem zielsicheren Einsatz (Kapitel 7.5) waren Defizite unverkennbar:

- In einer Gesamteinschätzung der jeweils beabsichtigten instrumentellen Strategie wurde zunächst zwar deutlich, daß die Untersuchungsstädte mit nur wenigen Ausnahmen grundsätzlich einer Kombination aus Anreiz- und Abschreckungsmitteln den Vorzug gaben (Kapitel 7.5.1). Anspruch und Wirklichkeit klafften aber auseinander, denn nur wenige Untersuchungsstädte inkorporierten ein Arbeitsprogramm für die verbindliche Bauleitplanung, welche einzig eine rechtsförmliche Steuerung bewirken kann, in ihre Einzelhandelszentrenkonzepte (Kapitel 7.5.2).
- Obwohl dies sowohl in analytischer Hinsicht als auch als Voraussetzung des Entwurfs normativ-raumstruktureller Zukunftsentwürfe notwendig ist (Kapitel 7.5.3), zeigte sich in der Analyse der Fallbeispiele, daß mit nur 11 Untersuchungsstädten längst nicht alle über eine quantitative Operationalisierung des gewünschten Zielzustands dessen verfügten, was als eine „gesicherte Nahversorgung“ anzusehen ist und dem Instrumenteneinsatz sowie etwaigen Maßnahmenprogrammen zur Orientierung dienen könnte. Dort, wo ein solcher Maßstab existierte, war er methodisch in unterschiedlicher Art und Weise begründet und im Zielwert keineswegs einheitlich (der Wertkorridor lag schwerpunktmäßig auf Distanzen zwischen 500 und 800 Metern für den einfachen Einkaufsweg, wies aber auch darüber hinausgehende Extreme auf). Die Qualität bzw. der Standard des Angebots, der innerhalb der Nahversorgungsdistanz zu erreichen sein soll, wurde üblicherweise nicht substantiell spezifiziert (vgl. Kapitel 6.4 und 7.4.3). Insofern gehen die Einzelhandelszentrenkonzepte der Untersuchungsstädte in diesem Punkt mehrheitlich nicht weiter, als eine pauschale Absichtserklärung.
- Als weiteres Defizit auf instrumenteller Ebene zeigte sich in der Analyse der Einzelhandelszentrenkonzepte, daß nur 15 Städte über explizite Sortimentslisten verfügten (vgl. Tabelle 7-18 und Tabelle 7-19). Diese wurden teils unverändert aus anderer Quelle übernommen, teils übernommen und abgeändert und teils völlig eigenständig (aber überwiegend auf gutachterlichen Vorschlägen beruhend) erarbeitet.  
Hier trat zusätzlich das Problem auf, daß sich in der Planungspraxis bislang weder ein einheitlicher Begriffsapparat für die Zentrenrelevanzkategorien und die Elemente der Sortimentssystematik (vgl. Tabelle 7-20) herausgebildet hat, noch eine einheitliche Zuordnung der Sortimente bzw. ihrer Einzelteile auf die gebildeten Zentrenrelevanzkatego-

rien erfolgte (vgl. Tabelle 7-19). Auch hinsichtlich der Anzahl der Zentrenrelevanzkategorien (vgl. Tabelle 7-20) sowie der Vollständigkeit, mit der die Sortimentslisten das potentiell mögliche Warenspektrum erfassen, bestanden Unterschiede (vgl. Tabelle 7-19). Gleichfalls weichen Zahl und Systematik der Aggregationsstufen, welcher sich die Sortimentslisten bedienen, häufig voneinander ab. So wird in einigen Fällen z.B. überhaupt keine Aussage zu bestimmten Waren(gruppen) getroffen und umgekehrt werden in einigen Sortimentslisten unorthodoxe Sortimentsbegrifflichkeiten eingeführt.

Was die Zuordnung der einzelnen Waren und Sortimente zu den Kategorien unterschiedlicher Zentrenrelevanz angeht, so gab es zwischen den Sortimentslisten zwar eine weitreichende Übereinstimmung, die nachgewiesenen Abweichungen waren aber dennoch von Gewicht (vgl. Tabelle 7-19). Die Zentrenrelevanz einer ganzen Reihe in der Regel umsatzstarker Waren bzw. Sortimente (etwa für „Unterhaltungselektronik“, „Computer“ oder „Fahrräder und Zubehör“) wurde in der Planungspraxis lokal ganz unterschiedlich bewertet.

Ein städteübergreifender gemeinsamer Standard war bei den Sortimentslisten insgesamt nicht zu erkennen. Vielmehr treten durch die von der Planungspraxis erzeugte Begriffsvielfalt und die Unterschiedlichkeit sowie die teilweise gegebene Unvollständigkeit der örtlich verfolgten Lösungen Unklarheiten und Regelungslücken ein. Für Mehrbetriebsunternehmen des Einzelhandels resultiert daraus eine erhebliche Unübersichtlichkeit, sie müssen sich auf auch kleinräumig sehr unterschiedliche Zulässigkeitsbedingungen ihrer weitgehend standardisierten Filialen der einzelnen Betriebstypen einstellen. Es ist kein Grund zu erkennen, warum sich die kommunalen Sortimentslisten nicht des bestehenden Begriffsapparates und der klar geregelten Aggregationssystematik für das Warensortiment des Einzelhandels bedienen, wie sie durch das Statistische Bundesamt bereits seit Jahrzehnten eingeführt sind: Zum einen eignet sich die „Klassifikation der Wirtschaftszweige“, deren fünfte Ordnungsebene näherungsweise einzelnen Artikelgruppen entspricht, und zum anderen bietet sich das „Warenverzeichnis für die Binnenhandelsstatistik“, dessen unterste Aufgliederungsebene einzelne Artikel bezeichnet, zur Verwendung an (vgl. Kapitel 6.8.5.5).

Da es um eine abschließende, eindeutige und transparente Erfassung und Zuordnung der Sortimente und ihrer Warenbestandteile auf die jeweiligen Zentrenrelevanzkategorien geht, erscheint es vorteilhaft, die Sortimentslisten als Positivlisten und nicht als Negativlisten abzufassen.

- Neben einer in der Aussage eindeutigen Sortimentsliste müssen die Kommunen auch über eine klare Festlegung der gestattungsfähigen Kern- und Randsortimente verfügen (Kapitel 7.5.5), wenn eine sortimentsbasierte Steuerung der Einzelhandelsentwicklung mit ihren differenzierten Regelungsmöglichkeiten, die eine „treffsichere“ Feinsteuerungswirkung ermöglichen, angestrebt wird (vgl. Kapitel 6.8.5).

Die Regelung über Kern- und Randsortimente muß in Begrifflichkeit und Aussage so detailliert getroffen werden, daß daraus die Art und der verkaufsflächenmäßige Umfang der jeweils in Abhängigkeit der Standortlage von Vorhaben gestattungsfähigen Sortimente eindeutig hervortreten. Hierbei ist es besonders wichtig, eine qualitative und quantitative Festlegung der zusätzlich zum Kernsortiment zulassungsfähigen Rand- und Zusatzsortimente vorzunehmen und in geeigneter Weise zu operationalisieren.

In der Analyse der Planungsvorschläge trat allerdings zu Tage, daß nur neun Fallbeispielstädte (vgl. Tabelle 7-21) über eine trennscharfe, explizit formulierte Festlegung des erlaubten Flächenverhältnisses zwischen Kern- und Randsortiment (ggf. auch zu „Freisor-

timenten“) für großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nicht-integrierten Standorten verfügten. Die praktizierten Lösungen unterschieden sich dabei erheblich voneinander. Dies betraf zum einen die verwendeten Bezeichnungen der Sortimentskategorien (vgl. 7-20) und zum anderen die Zulässigkeitsmaßstäbe, die - als Ergebnis voneinander abweichender Berechnungsmodelle bzw. statisch fixierter, aber uneinheitlicher Maximalbeträge - eine beträchtliche Spreizung aufwiesen (vgl. Tabelle 7-21). Für ein modellhaft betrachtetes hypothetisches Ansiedlungsbeispiel ergab sich ein Umfang der in den einzelnen Untersuchungsstädten gestattungsfähigen Randsortiments-Verkaufsfläche, der zwischen seinen Extremen um mehr als den Faktor Fünf auseinanderlag (vgl. Tabelle 7-23). Bedenkt man, daß die Verkaufsflächengröße eine wichtige Determinante der Umsatzhöhe eines Geschäftes ist, so unterstreicht dies, wie unterschiedlich die durch Ortsrecht bzw. anderweitige planerische Regelungen gesetzten Realisierungs- und Erfolgsbedingungen für Handelsbetriebe sind.

Um bundesweit zu einer einheitlichen und für den Adressatenkreis transparenten Lösung in Bezug auf die verwendeten Begrifflichkeiten und den Regelungsinhalt zu gelangen, sollten die kommunalen Ansätze bei der Indizierung der unterschiedlich zu bewertenden Sortimentsteile alleine auf die Begriffe „Kernsortiment“ und „Randsortiment“ abstellen, da diese bereits weitgehend eingeführt sind. Ferner ist unbedingt ein einheitliches Bezugsgrößenpaar für den Restriktionsmechanismus zu wählen, vorzugsweise die Verkaufsfläche: Mit größtmöglicher Eindeutigkeit und direkter Überprüfungsmöglichkeit ergibt sich dann die Verkaufsfläche des gestattungsfähigen Randsortiments als ein bestimmter Bruchteil der insgesamt für das Vorhaben genehmigten Verkaufsfläche (und nicht etwa als ein bestimmter Anteil der Kernsortimentsfläche, der Bruttogeschosfläche o.ä.). Was den Zulässigkeitsmaßstab für die gestattungsfähigen Randsortimente anbelangt, so wäre die Festsetzung einer bundeseinheitlich geltenden relativen Obergrenze (Anteil an der Projekt-Gesamtverkaufsfläche), kombiniert mit einem nicht zu überschreitenden absoluten Höchstwert, wünschenswert. Derzeit können die Kommunen nur aus der Literatur und der aktuellen Rechtsprechung dahingehende Orientierung gewinnen: Nach zwischenzeitlich verfestigter Planungsmeinung ist bei Einzelhandelsansiedlungen außerhalb der Zentrenräume ein Angebot von Randsortimenten auf maximal 5 % (zentrenrelevantes Randsortiment, das typisch für das fragliche Kernsortiment ist, jedoch maximal 400 qm pro Sortiment) bzw. 10 % (nicht-zentrenrelevantes Randsortiment, sei es typisch oder untypisch für das fragliche Kernsortiment, jedoch maximal 700 qm je Sortiment) der Gesamtverkaufsfläche des Vorhabens noch tolerierbar (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:301 und Kapitel 6.8.5.2). Würden möglichst viele Städte diese Regelung zum Bestandteil ihrer Einzelhandels-Planungsansätze machen, so könnte davon ein deutliches Signal an die Handelswirtschaft ausgehen, wie zukünftig zur Multiplikation vorgesehene Betriebstypen beschaffen sein müssen, damit sie in spezifischen standorttypologischen Bereichen deutscher Städte eine Ansiedlungschance finden können.

- Planerische Instrumente sind nur dann sinnvoll anwendbar, wenn ihr Anwendungsfeld, sei es im räumlichen oder im sachlichen Bezug, hinreichend bestimmt ist. Bestandteil von Einzelhandelszentrenkonzepten muß also auch die Festlegung von Räumen spezifischer Handlungsnotwendigkeit und damit von Räumen spezifischen Instrumenteneinsatzes sowie spezifischer Maßnahmendurchführung sein (Kapitel 7.5.6). So gilt es einerseits, die Zentrenräume unterschiedlicher hierarchischer Ordnung zu bestimmen und räumlich genau zu umreißen, und andererseits muß flächendeckend für das gesamte Gemeindegebiet eine Vereinbarung darüber getroffen werden, welchem siedlungsräumlichen bzw.

städtebaulichen Integrationsgrad die einzelnen disjunkt abzugrenzenden Teilräume bzw. Standortlagen angehören.

In dieser Hinsicht brachte die Analyse jedoch hervor (Kapitel 7.6.5.1), daß die trennscharfe räumliche Abgrenzung der Zentren in den Untersuchungsstädten eher eine Ausnahme darstellte und auch kaum dahingehende empirische Untersuchungen (nur 4 Städte) stattfanden. Eine Offenlegung der Systematik und der Operationalisierung, auf deren Basis die räumliche Abgrenzung der Zentrenbereiche (unterschiedlicher hierarchischer Ordnung) vorgenommen wurde, erfolgte nur sehr unzureichend, überwiegend sogar überhaupt nicht (16 Beispielstädte).

Im Hinblick auf die materielle Zentrenbestimmung bestand - unabhängig von der vorgenommenen Art und Genauigkeit ihrer (zumeist ganz unbefriedigenden) verräumlichten Darstellung - ein erhebliches Begründungsdefizit, denn in der überwiegenden Zahl der Fallbeispielstädte (15) erfolgte sie ohne jede explizite empirische Fundierung, d.h. weitestgehend durch normative Setzungen und/oder durch unreflektierte Übernahme tradierter Abgrenzungen älterer Planungsgrundlagen. Damit steht dahin, ob und wie weit sie objektiv zur Realisierung der Planungsziele geeignet sind.

- Ebenso ernüchternd war das Bild (Kapitel 7.5.6.2), welches die Fallbeispielstädte bei der Kategorienbildung der siedlungsräumlichen Integrationsgrade sowie bei deren Verräumlichung - als korrespondierendes Element zum Einsatz der festgelegten Sortimentsliste - in der Plananalyse abgaben: In keiner einzigen Untersuchungsgemeinde wurde explizit eine Definition dessen vorgenommen, was in der Rationalität des jeweiligen Planungsansatzes unter städtebaulich „integrierten“ und „nicht-integrierten“ Lagen bzw. Standortbereichen verstanden werden soll. Genauso wenig erfolgte eine trennscharfe (zeichnerische oder textliche) Zuordnung, welche konkreten Bereiche des Gemeindegebiets den jeweiligen Kategorien entsprechen, sieht man einmal von einer Ausnahme (Witten) ab.

Die methodische Vorgehensweise und die Begründungsmaßstäbe, welche die Planungspraxis bei der Kategorienbildung von „integrierter“ und „nicht-integrierter“ Lage (ggf. auch von „teil-integrierter“ Lage) angelegt haben, verblieben insgesamt im Dunklen. Es entstand der Eindruck, daß die Festlegung dieser Bereiche im wesentlichen durch eine rein normative Bestimmung ad hoc oder durch die Übernahme tradierter Setzungen von-statten ging.

- In nur 12 der untersuchten Fallbeispiele (vgl. Tabelle 7-24) wurden explizit globale Verkaufsflächen-Entwicklungspotentiale quantifiziert, welche mit Hilfe des Einzelhandelszentrenkonzepts in der jeweiligen Stadt im Planungshorizont realisiert werden sollten. Ein räumlich ausdifferenziertes Mengengerüst wurde in der Regel daraus aber nicht abgeleitet. Entsprechend bleiben dann nachfolgend auszuarbeitende Programmatiken ohne Vorgabe im Hinblick auf das ursprünglich handlungsauslösende Zielkriterium.
- Von großem Interesse für die Objektivierung der Motivation (s.o.), aus der heraus die Untersuchungsstädte ihre Einzelhandelsplanungen betreiben (Kapitel 7.5.6.3), war der Umfang der angestrebten Verkaufsflächenenerweiterungen. Das Bild, das im Spiegel der analysierten rein nominellen Zielvorstellungen entstand, mußte deutlich relativiert werden. Tendenziell ließ sich feststellen, daß in einigen Fallbeispielstädten durchaus forcierte Wachstumsvorstellungen für den örtlichen Einzelhandelsbesatz bestanden und das eigentlich beteuerte Ordnungsanliegen eher in den Hintergrund rückte. Obwohl der Gesamtmarkt mit einem gegenwärtigen Bestand von bereits rund ca. 110 Mio. qm Verkaufsfläche in Deutschland (entspricht 1,2 qm Verkaufsfläche je Kopf der Bevölkerung im Jahr 1999; vgl. HDE 1999) nach herrschender Auffassung bereits die Sättigungsgrenze überschritten

hat und die Situation eines Verdrängungswettbewerbs eingetreten ist (vgl. Kapitel 4.1.1; Abbildung 4-1) und obwohl in den weitaus meisten Untersuchungsstädten bereits ein überdurchschnittlicher Flächenbesatz - teils von sogar über 2 qm/EW - erreicht war (vgl. Tabelle 7-4), strebten die Planungsverantwortlichen - in unterschiedlichen Zeithorizonten - eine weitere - teils sprunghafte - Anhebung des örtlichen Flächenbesatzes um zwischen 8,1 % (Hagen) und 53,8 % (Berlin) an (vgl. Tabelle 7-25).

- Während sich einige Kommunen über das Spektrum der zur Verfügung stehenden „harten“ Steuerungsinstrumente und die Notwendigkeit ihrer Anwendung vollkommen bewußt waren, wurde dies bei anderen nicht oder jedenfalls nicht vollständig thematisiert. Entsprechend wurden dort auch nicht die rechtsförmlichen Steuerungsmöglichkeiten zur Anwendung gebracht oder wenigstens zur künftigen Anwendung vorgesehen (Kapitel 7.5.7). Tatsächlich waren in nur 10 der untersuchten Fallbeispiele eine baurechtliche Inventur (Kapitel 7.5.7.1) und ein Arbeitsprogramm für die Bauleitplanung zur (restriktiven) Anpassung der bestehenden Baurechte integraler Bestandteile des Planungsansatzes oder wurden in diesem zumindest ausdrücklich zur künftigen Erarbeitung vorgesehen (vgl. Tabelle 7-26). Darunter befanden sich lediglich 4 Fallbeispielkommunen, welche die Überprüfung der Plankulisse bzw. gegebener Genehmigungstatbestände in unbeplanten Innenbereichen bereits flächendeckend bewältigt hatten. In den übrigen 15 Städten bestand dagegen eine Absenz jeglicher durchgeführter oder geplanter Baurechtsanalyse bzw. dahingehender Überlegungen. Damit verzichtet die weit überwiegende Mehrheit der untersuchten Beispielstädte ohne erkennbare Not darauf, ein ganz wesentliches Element für eine Einzelhandelsplanung, die einen räumlichen Ordnungsanspruch im Sinne einer aktiven, vorausschauend-zukunftsgewandten Gestaltung der Verhältnisse verfolgt, zu erarbeiten.
- Für die Fallbeispielkommunen müßte es darauf ankommen, im Rahmen ihrer Einzelhandelsplanungsansätze auch die harten planungsrechtlichen Instrumente mit der zielgerichteten Aufstellung, Ergänzung und Änderung von Bebauungsplänen einzusetzen oder zumindest doch deren Anwendung in konkretisierter Art und Weise vorzubereiten (Kapitel 7.5.7.4). Als Ergebnis der Analyse (vgl. Tabelle 7-27) war hierzu allerdings festzustellen, daß nur in den wenigsten Städten (4) bereits eine Umsetzung der in den Einzelhandelszentrenkonzepten gefaßten Planungsziele und -inhalte in entsprechende Bebauungsplanverfahren erfolgt ist, während in der weitaus größeren Zahl der Fälle lediglich Absichtserklärungen dazu gegeben oder vorauszusetzende Handlungsgrundlagen geschaffen wurden. Im Fazit war festzuhalten, daß nur die wenigsten der Untersuchungsgemeinden bereits eine dezidierte einzelhandelsspezifische Bauleitplanung umgesetzt haben und über entsprechende Anwendungserfahrung verfügten. Eine erhebliche Zahl von Beispielstädten hatte hingegen noch nicht einmal die Notwendigkeit, zur Realisierung ihrer Planungsziele für die räumliche Einzelhandelsentwicklung auch rechtsförmliche Steuerungsinstrumente einzusetzen, thematisiert.
- Weiter war es in diesem Zusammenhang angesichts der bestehenden Möglichkeiten verwunderlich (Kapitel 7.5.7.5), wie wenige der Fallbeispielkommunen (3) die Instrumente der Sortiments- und Größenbeschränkung bei der Aufstellung bzw. Anpassung von Bebauungsplänen tatsächlich schon gezielt angewendet haben (vgl. Tabelle 7-28), um eine rechtsförmliche Feinsteuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung vorzunehmen. Immerhin hatten 9 weitere Städte dahingehend ernsthafte Absichten, indem sie entweder bereits über fallspezifisch-abstrakt differenzierte und/oder räumlich (teils) konkretisierte Aussagen (z.B. in einer „Inventurliste“) verfügten, oder aber wenigstens pauschal aus-



drücklich angaben, diese Möglichkeiten des Baurechts ausnutzen zu wollen. Im Fall der übrigen 13 Städte konnten hingegen keinerlei Hinweise dafür gefunden werden, daß eine baurechtliche Feinsteuerung mit Hilfe von Sortimentsbeschränkungen und Verkaufsflächenobergrenzen schon durchgeführt wurde oder zumindest zum Einsatz vorgesehen war. So verzichteten die betreffenden Gemeinden offensichtlich freiwillig auf die Anwendung ihres potentiell wirkungsvollsten Steuerungsinstruments. Gründe für dieses Verhalten traten aus der Plananalyse nicht hervor.

- Ebenso wenig ließ sich eine Absicht erkennen, die intendierten Zentrenräume sämtlich und flächenkongruent mit dem Baugebietstyp des Kerngebiets zu unterlegen (Kapitel 7.5.7.6). Nur zwei Untersuchungsstädte thematisierten dies ernsthaft. Mithin deckte sich die räumliche Verteilung und Lage der faktischen oder geplanten „Geschäftsgebiete“ bzw. „Zentren“ im Sinne des angestrebten allgemeinen Siedlungsstrukturentwurfs nicht zwangsläufig mit derjenigen der „Kerngebiete“ als rechtsförmliche Baugebietskategorie.
- Nicht weniger unverständlich ist die Tatsache (Kapitel 7.5.7.7), daß kaum eine Untersuchungsgemeinde (5) in ihrem Planungsansatz vorgesehen hatte, ihre geplanten Zentrenbereiche in den Flächennutzungsplan zu übernehmen und dort in genauer räumlicher Abgrenzung und Lage darzustellen (vgl. Tabelle 7-29).

Aber auch über die instrumentellen Schwachstellen hinaus gab es weitere Mängel an den untersuchten Einzelhandelszentrenkonzepten, die hervorhebenswert sind. So ließ die Plananalyse erkennen (Kapitel 7.6.1), daß in etwas mehr als der Hälfte (14) der Fälle spezielle Entwicklungsstandorte für den großflächigen Einzelhandel vorgesehen wurden. Dabei war zwischen integrierten und nicht-integrierten Ansiedlungsräumen zu unterscheiden. Besonders auffällig war, daß in überhaupt nur vier Städten eine methodisch-systematische Suche nach Ansiedlungsmöglichkeiten für großflächige Einzelhandelsvorhaben innerhalb oder am Rande der bestehenden Zentrenräume erfolgte. In allen anderen Fällen schenkte man den vorhandenen Zentren bei der Suche nach Ansiedlungspotentialen keine Aufmerksamkeit und ließ damit von vornherein die Chance außer acht, eine Nutzungsintensivierung und Steigerung der Angebotsattraktivität der bestehenden Zentren zu erreichen, obwohl gerade deren drohende Erosion vielfach beklagt wurde.

Demgegenüber wurden in 12 der untersuchten Planungsansätze städtebaulich nicht-integrierte Standorträume für großflächige Einzelhandelsbetriebe festgesetzt, so daß die Mehrzahl der Untersuchungsstädte auf konzeptioneller Ebene diese speziellen Entwicklungsbereiche nicht in Orientierung auf die bestehenden Zentren vorbereitet hat. Eine Limitation des dort zulassungsfähigen Angebots auf nicht-zentrenrelevante Sortimente (nach der jeweils gültigen Sortimentsliste) wurde dabei allerdings nur in acht Fällen explizit vorgenommen. Daß nicht alle verfügbaren Mittel zu einer detaillierten Angebotssteuerung ausgeschöpft wurden, zeigte sich auch darin, daß es in nur sechs der betreffenden Fälle beabsichtigt war, diese nicht-integrierten Entwicklungsbereiche als Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel auszuweisen, um von den dann differenziert vorhandenen Festsetzungsmöglichkeiten, d.h. von einer genauen Sortimentssteuerung Gebrauch machen zu können. Dies ist eine Inkonsistenz im Hinblick auf das ausnahmslos von allen Untersuchungsstädten vorgeblich verfolgte Ziel der Zentrenentwicklung und als erheblicher Mangel der betreffenden Planwerke anzusehen.

Ferner war auch zu kritisieren, daß die methodische Vorgehensweise, mit der die betreffenden Standorträume bestimmt wurden, weitestgehend im Dunklen blieb. Daher drängt sich der Verdacht auf, daß in vielen Fällen eine systematische Suche nach geeigneten Flächen und

eine methodisch fundierte Auswahlentscheidung - diese ist im Zusammenhang mit der bereits beschriebenen Aufgabe der Festlegung der Zentren und der Abgrenzung der Lagen nach dem siedlungsräumlichen Integrationsgrad zu sehen - von vornherein nicht stattgefunden hat. Statt dessen ist dies dann offensichtlich ohne jedes geordnete Such- und Bewertungsverfahren rein mit der „Kraft der planerischen Intuition“ und ad hoc, in Einzelfällen auch gestützt auf aktuell bekannte Ansiedlungswünsche, erfolgt.

Mit Blick auf das nahezu in allen Untersuchungsstädten formulierte Nahversorgungsziel (vgl. Kapitel 7.4.7) wäre es außerdem naheliegend gewesen, die Bereiche mit einem dahingehenden besonderen Entwicklungsbedarf zu identifizieren und geeignete Maßnahmen zur Abhilfe zu thematisieren (Kapitel 7.6.2). Die dahingehende Überprüfung war jedoch im Ergebnis ernüchternd: Nur in wenigen Fällen (6) ist überhaupt eine systematische, auf operationalisierte Kriterien und genau abgegrenzte Bezugsräume gestützte Analyse des Gemeindegebietes auf nahversorgungskritische Bereiche vorgenommen worden (vgl. Kapitel 7.4.7).

Darüber hinaus waren auch bei der Festsetzung einer räumlichen Zentrenstruktur für den Einzelhandel, die als konzeptionelles Kernelement für die Einzelhandelsplanungen unverzichtbar erscheint, verschiedene Versäumnisse und Unwägbarkeiten der Planungspraxis (Kapitel 7.6.5) zu verzeichnen:

- Unter den analysierten Fallbeispielstädten war es am weitesten verbreitet (11 Städte), das für das Einzelhandelszentrenkonzept benötigte Zentrensystem durch Rückgriff auf oder unter Berücksichtigung eines bereits vorhandenen Zentrenmodells zu erarbeiten (Kapitel 7.6.5.1). In den übrigen Fällen mußte entweder erstmalig ein Zentrensystem erarbeitet werden, oder es wurde ganz darauf verzichtet. Wenn ein bereits bestehendes Zentrenmodell Verwendung fand, dann kam es aber darauf an, dieses an die aktuelle Realität anzupassen. Entsprechende Modifikationen der Städte bestanden darin, daß die Zahl der Zentren erhöht (4) oder reduziert (2) wurde, daß eine Höherstufung (1) oder eine gleichzeitige Höher- und Herabstufung (1) von Zentren vorgenommen wurde, oder daß das Zentrensystem um eine Hierarchiestufe erweitert (1) oder ggf. vermindert (0) wurde.
- Obwohl im Regelfall eine Aktualisierung des planerischen Zentren- bzw. Siedlungsstrukturmodells auf der Grundlage empirischer Erhebungen als unumgänglich erscheint, haben nicht alle Untersuchungsstädte diese Einsicht geteilt. Tatsächlich (Kapitel 7.6.5.1) waren insgesamt nur 14 der untersuchten Planungsansätze auch mit der Durchführung empirischer Erhebungen zur räumlichen Verteilung des örtlichen Einzelhandelsbesatzes verknüpft. Es entstand einmal mehr der Eindruck, daß vielfach rein normativ zu begründende planerische Idealvorstellungen den Maßstab für die Zielplanung der räumlichen Siedlungs- und Einzelhandelsstruktur setzten und dabei reale Entwicklungen und Randbedingungen mehr oder weniger weitreichend negiert wurden. Offensichtlich erfolgt in der Planungspraxis - jedenfalls so weit sie sich in der vorliegenden Untersuchung offenbarte - die Bestimmung und Einordnung der Zentren (Kapitel 7.6.5.2) immer noch vielfach allein durch das Waltenlassen „planerischer Intuition“: Die Zentren wurden ohne erkennbaren Methodeneinsatz in einem ganzheitlich-subjektiven Kalkül identifiziert und abgegrenzt, ohne daß eine Explikation des angewendeten Bewertungsrasters erfolgt (oder bei dieser Vorgehensweise überhaupt möglich) wäre. Eine sachliche und auf operationalen Kriterien beruhende Begründung der gewählten Raumkategorien und ihrer Hierarchisierung kam an keiner Stelle zum Ausdruck.

- So verwundert es kaum, daß die hierarchische Stufung und die Gesamt- sowie die Stufenzahl der Zentren (Kapitel 7.6.6), welche die Untersuchungsstädte in ihren Zentrenmodellen ausgewiesen haben, eine erhebliche Varianz zeigten. Ein Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Zahl der Zentren sowie Hierarchiestufen war nicht zu erkennen. Zentren nominell gleicher Stufung wiesen erhebliche Unterschiede im Umfang der zugeordneten Einwohnerschaft auf (vgl. Tabelle 7-37). Am deutlichsten wird die uneinheitliche Schwellenwertbildung im Vergleich der Zentren, die jeweils die unterste Hierarchiestufe des betreffenden Zentrensystems bilden und die Nahversorgung tragen sollen. Die gewählte Terminologie ist bei alledem ebenfalls weitgehend uneinheitlich, und so erscheint die Zentren-Nomenklatur der Untersuchungsstädte insgesamt als fast beliebig (Kapitel 7.6.5.2.1; Tabelle 7-37). Ob sie mit ihren Siedlungsstruktur- und Zentrenmodellen wirklich eine effiziente und in ihrer Realisierung wahrscheinliche Bedienung in der Fläche erreichen können, bleibt für die Untersuchungsstädte aufgrund des bestehenden Theorie-, Begriffs- und Methodendefizits allerdings im Ungewissen.
- In diesem Zusammenhang fällt auch negativ in das Gewicht, daß vielfach keine befriedigenden Aussagen zur unterschiedlichen Funktionalität der Zentren getroffen wurden. Die Zentrenbestimmung nach der Bedarfsfristigkeit erfolgte in den Untersuchungsstädten offensichtlich mit großer Beliebigkeit, ohne Operationalisierung des zugrunde gelegten Kriteriums und ohne methodisch-analytische Untermauerung (Kapitel 7.6.5.2.2). So blieb letztlich überwiegend völlig unklar, über welches Angebot ein Zentrum einer bestimmten Hierarchiestufe nach dem jeweiligen Entwurf konkret verfügen muß.
- Dort, wo überhaupt entsprechende Bemühungen zu erkennen waren, dominierten eindimensionale Ansätze über die multikriterielle Begründung der Zentrensysteme. Unter diesen wiederum war es am häufigsten die Einzelhandelsfunktion, die - in der Regel lediglich angebotsseitig und zeitpunktbezogen - für die Festlegung der Zentren herangezogen wurde. Obwohl auch viele andere Bezugsgrößen denkbar sind (Kapitel 7.6.5.2.5; vgl. Abbildung 7-4 und 7-5), wurde in den meisten Fällen für den Entwurf des lokalen Zentrensystems keine umfassende, erst recht keine nachfrageseitige (etwa Kundenaufkommen, Umsatzvolumen, Einzugsbereich) Situationsanalyse zentralitätskonstitutiver Parameter geleistet.
- Auch im Hinblick auf die räumliche Konkretisierung der Zentrenbereiche war in der Breite der untersuchten Fallbeispiele fast ausschließlich Unverbindlichkeit des Vorgehens festzustellen, wenn nicht von vornherein - was die meisten Fallbeispiele betraf - auf jegliche räumliche Bestimmung der Zentrenbereiche verzichtet wurde (Kapitel 7.6.5.2.3). Eine Zentrenfestlegung, die weder lagetreu ist, noch deren räumliche Ausdehnung verbindlich angibt, reicht jedoch nicht aus, um ein robustes Steuerungsinstrument, das konditionale Aussagen in abschließender Eindeutigkeit - auch und gerade im Hinblick auf ihren Raumbezug - treffen muß, zu konstruieren.
- Weiterhin fiel ins Auge, daß unter den Fallbeispielstädten ein grundsätzlicher Dissens über den Umgang mit Bestandsagglomerationen und geplanten Entwicklungsbereichen des großflächigen nicht-zentrenrelevanten Einzelhandels bestand. Einmal wurden solche Bereiche als „Zentren“ und einmal gerade nicht als Zentren behandelt (vgl. Kapitel 7.5.6 und unten). Im letztgenannten Fall blieben sie dann innerhalb der Zentrensystematik entweder entsprechend unberücksichtigt oder sie traten dort allenfalls als die nicht-integrierten Ordnungs- und/oder Entwicklungsbereiche des großflächigen Einzelhandels in Erscheinung, die sie tatsächlich sind. Von solchen Agglomerationen jedenfalls als „Zentren“ im städtebaulichen Sinne zu sprechen, erscheint als verfehlt.

Insgesamt entstand nur ein unbefriedigendes und diffuses Bild darüber, welche (versorgungs-/ausstattungsbezogenen) Kriterien und Maßstäbe bzw. Schwellenwerte in der Planungspraxis der Fallbeispielstädte im einzelnen zur typologischen Bestimmung sowie Hierarchisierung der Haupt-, Neben- und Nahversorgungszentren usw. führten und welche Methoden zu ihrer räumlichen Abgrenzung eingesetzt wurden. Es drängen sich starke Zweifel auf, daß hinter den einzelnen Zentrensystemen jenseits einer rein normativen Setzung eine theoretisch und sachlich gerechtfertigte Argumentation und Begründung steht. Die Vorgehensweise der Kommunen, die in vielen Fällen augenscheinlich ohne wissenschaftlich-methodische Fundierung und empirischen Erkenntnissen verpflichtete Begründung auskommt, scheint vielmehr wesentlich von rein intuitiven und/oder normativ begründeten, jedenfalls gegenüber den waltenden Verhältnissen rückbindungslosen (und an dahingehenden Erkenntnissen offensichtlich auch desinteressierten) Lösungen bestimmt zu werden.

Wie bereits angegeben, legte eine ganze Reihe Untersuchungsstädte im Rahmen ihrer Einzelhandelszentrenkonzepte „Entwicklungsbereiche“ o.ä. für den (großflächigen) Einzelhandel fest (Kapitel 7.6.7). Nicht überall aber fielen diese Entwicklungsbereiche räumlich mit den Zentren zusammen. Dort, wo Entwicklungsbereiche für den (großflächigen) Einzelhandel auch außerhalb von Zentren vorgesehen wurden, sind wiederum die Ansiedlungsmöglichkeiten nicht in allen Fällen nur auf Betriebe mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten beschränkt worden. Mitunter bestanden insofern Inkonsistenzen im Hinblick auf die Forderung einer städtebaulich-räumlichen Standortintegration der Einzelhandelsentwicklung. Nach einigen Anzeichen geschah dies bisweilen durchaus wissentlich-willentlich und aus dem Kalkül, damit einer quantitativ nachholenden Einzelhandelsentwicklung, die von bestimmten großformatigen Einzelhandelsbetriebstypen getragen werden soll, den notwendigen Platz einzuräumen.

Auch in Bezug auf die Maßnahmen der untersuchten Einzelhandelszentrenkonzepte war Kritik zu äußern. Zunächst blieb festzuhalten, daß in überhaupt nur 13 Untersuchungsstädten auch auf operativer Ebene - mehr oder minder detaillierte - Aussagen über konkrete Umsetzungsschritte und Maßnahmen, die zur Erreichung der intendierten Ziele als notwendig erachtet wurden, getroffen worden sind (Kapitel 7.6.8). Die Vollständigkeit, mit der dies für jeweils alle Zentren geschah, war dabei unterschiedlich groß und insgesamt gering. Auch der Grad der Maßnahmenkonkretion differierte, ging aber häufig nur so weit, daß eher Zwischenziele vorlagen. Materiell-inhaltlich bestand ebenfalls eine große Varietät. Insgesamt waren im Detail ausgearbeitete Zentrenprogrammatiken mit räumlich, sachlich, zeitlich sowie kompetenz- und kostenmäßig konkretisierten Maßnahmen, d.h. individuelle handlungspraktische Anleitungen auf unmittelbarer Problemebene nur in Ausnahmefällen bereits Bestandteil der Einzelhandelszentrenkonzepte.

Sogar nahezu vollständig unbehandelt blieben die Maßnahmen, die zur verwaltungsinternen Implementation der Planung notwendigerweise zu ergreifen gewesen wären. Die Plananalyse führte zu nur wenigen Informationen darüber (Kapitel 7.6.15), in welcher Art und Weise die für die Planausführung geeigneten Organisations- und Informationsstrukturen, Kommunikationskanäle und Handlungsrouninen bereits existiert haben oder eingerichtet werden sollten. Immerhin erbrachten die Expertengespräche hierzu einige ergänzende Erkenntnisse. Dennoch hat nur die geringere Zahl der Untersuchungsstädte die Frage nach der Festlegung einer adäquaten verwaltungsmäßigen Aufbau- und Ablauforganisation für ihr Einzelhandelszentrenkonzept überhaupt gestellt - und selbst in den positiven Fällen wurde sie nur oberflächlich

und nicht über die vage Nennung von Ideen und Möglichkeiten hinausgehend behandelt. Eine gewisse Skepsis, daß auch Friktionen in der administrativen Praxis der Realisierung der Planungsziele - insbesondere was die Reliabilität der Bewertung und Behandlung von Vorhaben angeht - hinderlich entgegenstehen könnten, war daher nicht auszuräumen.

Als ernstes Defizit der Maßnahmengestaltung stellte sich ferner heraus, daß kaum eine der Fallbeispielkommunen ein ernsthaftes Einzelhandelsmonitoring betrieben hat oder zumindest einen expliziten Willen geäußert hat, in überschaubarer Zukunft ein dazu geeignetes System aufzubauen (Kapitel 7.6.9). In der Konsequenz fehlender Kenntnis der empirischen Einzelhandelsstruktur und -entwicklung ist weder ein Prozeß-Controlling, noch eine Erfolgskontrolle anhand objektiv meßbarer Parameter der anvisierten Wirkebene möglich. Der naheliegende Einsatz Geographischer Informationssysteme zur Bewältigung dieser Aufgabe war an keiner Stelle erkennbar. Diese Optionen auf ein mächtiges Werkzeug zur Analyse und Entscheidungsvorbereitung, sei es auf Seiten der Kommunalverwaltung, sei es auf Seiten der Kommunalpolitik, blieben in der Breite der Planungspraxis ungenutzt.

Im Hinblick auf die innere Stringenz der untersuchten Planungsansätze waren in einigen wenigen Fällen allgemein formulierte Ausnahmemöglichkeiten oder aber Ausnahmegewährungen für bestimmte (Einzelhandelsgroß-)Projekte, die sich zum Zeitpunkt der Erarbeitung der betreffenden Planungsansätze in fortgeschrittener Vorbereitung befanden, auffällig (Kapitel 7.6.12). Aufgrund der Präcedenzwirkung, die von solchen Generalausnahmen und Privilegierungen einzelner Projekte ausgeht, ist dies als äußerst kritisch anzusehen. Dies gilt gleichermaßen für Inkonsistenzen in der Anwendungsphase, denen allerdings nur im Rahmen der Expertengespräche nachgegangen werden konnte. Hier war es sehr bemerkenswert (Kapitel 7.7.3; Tabelle 7-50), daß nur in zwei Fällen bei den interviewten Planungsexperten der Eindruck herrschte, daß das eigene Einzelhandelszentrenkonzept bislang „äußerst konsequent“ und daher ohne jeden Ausnahmefall angewendet wurde. Demgegenüber gab es in den anderen neun Städten, die zu diesem Punkt näher untersucht wurden, mehr oder weniger viele bzw. „richtungsweisende“ Abweichungen von den ursprünglich verfolgten Planungszielen. Damit werden jedoch Präcedenzfälle geschaffen, auf die sich weitere Vorhaben, die dann mit den gleichen Argumenten um Baurecht ersuchen, berufen können (vgl. Kapitel 6.6). Auch die Planungsexperten zeigten sich der Überzeugung, daß damit das jeweilige Einzelhandelszentrenkonzept in seiner Steuerungskapazität und Glaubwürdigkeit untergraben wird. Stadtpolitik und politische Verwaltungsspitzen sind davon, wie die Planungsexperten zum Teil selbst erleben mußten, jedoch nicht immer zu überzeugen.

Ein weiterer ernst zu nehmender Mangel bestand bezüglich der regionalen Abstimmung der untersuchten Einzelhandelszentrenkonzepte. In ihrer weitaus überwiegenden Zahl (18) verzichteten die Fallbeispielstädte bei ihren Einzelhandelsplanungen auf jegliche Beachtung der regionalen Ebene sowie die Berücksichtigung der Nachbarkommunen und deren eventuelle Interessenslagen bzw. Planungsziele (Kapitel 7.6.13). Aber selbst in den verbleibenden sieben Untersuchungsstädten hat keine echte Einbeziehung der Nachbarkommunen bzw. der Zentren im regionalen Umfeld stattgefunden, denn dann hätten jene bereits in den Erarbeitungsprozeß der Konzepte einbezogen werden müssen.

Ganz ähnlich war im Ergebnis der Analyse festzuhalten (Kapitel 7.6.14), daß die Beteiligung der Öffentlichkeit sowie maßgeblicher institutioneller Akteure an der Erarbeitung der Einzelhandelszentrenkonzepte in nur wenigen der untersuchten Fallbeispielstädte ernsthaft im

Sinne kooperativ gestalteter Planungsprozesse betrieben wurde. Zumeist wurden überhaupt keine dahingehenden Anstrengungen unternommen.

Noch ein Vorwurf, welcher der Einzelhandels-Planungspraxis der Untersuchungsgemeinden gemacht werden muß, betrifft die in Plan und Tat völlig unzureichende Wirkungskontrolle (Kapitel 7.7). Obwohl die Evaluationsphase konstitutiver Bestandteil des allgemeinen Planungsmodells, mithin also unverzichtbares Element jedweder Planungspraxis ist, war das Untersuchungsergebnis zu diesem Punkt geradezu erschreckend: In keiner einzigen Fallbeispielstadt, mit Ausnahme Freiburgs, wurde eine dezidierte Wirkungs- und Zielerreichungskontrolle bereits durchgeführt oder zumindest verbindlich für einen späteren Zeitpunkt vorgesehen (Kapitel 7.7.1). Genau so wenig wurden überhaupt ernsthafte Anstrengungen unternommen, auch nur die dazu notwendigen Voraussetzungen (Operationalisierung und Skalierung der Ziele) zu schaffen.

Mit Ausnahme Freiburgs gab es kein um Objektivierung bemühtes Vorgehen irgendeiner Art, 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). Eine systematische Zielerreichungskontrolle der intendierten Umlenkung von Verkaufsflächen auf bestimmte Standorträume fand in 24 von 25 Fallbeispielstädten nicht statt. Aber auch sämtliche anderen Parameter, die neben der räumlichen Verkaufsflächenumschichtung potentiell geeignet sind, als Indikator für erreichte quantitative Steuerungseffekte zu dienen, wurden sämtlich außer Acht gelassen. In diesem Kontext steht auch die bereits oben angesprochene ernüchternde Beobachtung, daß kaum eine der Untersuchungsstädte ein Einzelhandelsmonitoring betrieben hat (vgl. Kapitel 7.6.9). Damit fehlt es an jeglicher empirisch-faktischen Evidenz über Erfolg und Mißerfolg der verfolgten Planungsansätze. Eine kritische Auseinandersetzung mit dem eigenen Tun ist nicht möglich, Ursachenforschung kann nicht betrieben werden. Dies stimmt nicht zuletzt deshalb bedenklich, weil in aller Regel erhebliche öffentliche Ressourcen - Geldmittel und Personalkapazitäten - aufzuwenden sind, um ein Einzelhandelszentrenkonzept zu erarbeiten.

Weil von den Fallbeispielstädten derartige Untersuchungen in der Breite also weder vorgesehen noch durchgeführt wurden, konnten aus der Plananalyse nur wenige quantitative, aber auch nur wenige qualitative Erkenntnisse über tatsächliche materielle Erfolge der jeweiligen Einzelhandelsplanung gewonnen werden. Lediglich aus dem Beispiel Freiburgs gingen quantitative Anhaltspunkte über den mit dem Planungsansatz erzielten Wirkungserfolg hervor. Danach müßte man die Erwartungen an Einzelhandelszentrenkonzepte stark relativieren: Mit den dortigen Erkenntnissen muß angenommen werden, daß es bereits als ein Steuerungserfolg anzusehen ist, wenn es nur gelingt, unerwünschte Entwicklungstrends des Standortstrukturwandels im Einzelhandel lokal in ihrem Zunehmen abzubremesen - geschweige denn, sie bereits abzustoppen oder gar eine Trendumkehr zu erreichen. Nach Freiburger Einschätzung ist das örtliche „Märkte- und Zentrenkonzept“ aber trotz der augenscheinlich geringen Wirkung „gemessen an den Ergebnissen dieser Langzeitbeobachtung (...) ein wichtiges planerisches Instrument zur funktionsgerechten, dezentralen Stadtentwicklung“ (Agenda 2000:165).

Auch die Hoffnung, mit Hilfe der durchgeführten Expertengespräche ernsthafte Evaluationsaktivitäten der Untersuchungsgemeinden nachweisen zu können, erfüllte sich nicht. Es konnten lediglich subjektive Pauschalurteile über den vermeintlichen Erfolg der Einzelhandelsplanungen abgefragt werden. Hier mußte allerdings bedenklich stimmen, daß nur drei

Planungsexperten das eigene Einzelhandelszentrenkonzept als „äußerst erfolgreich“ einschätzten (vgl. Tabelle 7-44). Andererseits wurde in den übrigen Fällen (9) das Vorgehen als wenigstens „erfolgreich“ angesehen, so daß es also keine negativen Gesamturteile, wohl aber Unzufriedenheit in einzelnen Punkten gab. Es bestand aber ausnahmslos bei allen Interviewpartnern der subjektiv-pauschale Eindruck, daß mit dem jeweiligen Planungsansatz auf jeden Fall überhaupt zielkonkordante positive Veränderungen erreicht wurden. Diese wurden (mit einer Ausnahme) allerdings weder systematisch erkundet, noch quantifiziert (vgl. Tabelle 7-49).

Nachdem eine objektive, an empirischen Fakten ausgerichtete Explikation des Wirkungserfolgs nicht erfolgen konnte, war es um so wichtiger, die subjektive Einschätzung der beteiligten Planungsexperten über Akzelerations- und Hemmnisfaktoren des Planungserfolgs und die Eignung bzw. Probleme der Instrumente zu erfahren (Kapitel 7.7.4). Insgesamt kristallisierten sich aus den Expertenmeinungen vor allem die folgenden Faktoren als erfolgskritisch für die räumliche Einzelhandelsplanung heraus:

- Der Restriktion (von Ordnungsräumen und Tabuflächen) muß eine Angebotsplanung (von Entwicklungsbereichen) gegenüberstehen, die in der Kapazität ausreicht und räumlich hinreichend bestimmt ist.
- Die hierarchische Gliederung des Siedlungsstrukturmodells muß der Aufgabe entsprechen.
- Ferner müssen die Zentrenräume und alle sonstigen Standortbereiche, für die bestimmte Maßnahmen ergriffen oder bestimmte (restriktive) Ansiedlungsvoraussetzungen gelten sollen, trennscharf räumlich abgegrenzt werden (vgl. Kapitel 7.5.6.1).
- Einzelhandelszentrenkonzepte bedürfen unbedingt einer Umsetzung in rechtsförmliche Pläne (vgl. auch Kapitel 6.5.5, 6.8 und 7.5.7). Das dafür verfügbare rechtsförmliche Steuerungsinstrumentarium wird von den Experten als völlig ausreichend angesehen.
- Die Durchführung einer flächendeckenden Baurechtsinventur ist unumgänglich (vgl. Kapitel 7.5.7.1). Es erweist sich in der Praxis jedoch als enorm schwierig, dafür das Mandat der Stadtpolitik zu bekommen.
- Der Notwendigkeit, auf der rechtsförmlichen Ebene die entsprechenden Plananpassungen vorzunehmen, steht aber offensichtlich mitunter die beschränkte Arbeitskapazität der Planungsverwaltung entgegen. So verhindert in einigen Untersuchungsstädten nach Auskunft der Experten die Überlastung der Abteilung Bauleitplanung die (vorbeugende) Anpassung oder Aufstellung von Bebauungsplänen.
- Die Vollständigkeit der Erfassung sowie die Eindeutigkeit bei der Benennung von Sortimenten, die von spezifischen Regelungen erfaßt werden sollen, ist im Ergebnis der Expertenbefragung eine weitere wichtige Voraussetzung für die Wirksamkeit von Einzelhandelszentrenkonzepten (vgl. Kapitel 6.8.5.4 und 7.5.7.5). Entsprechende Sortimentslisten müssen mit großer Sorgfalt aufgestellt werden, denn spätere Nachbesserungen ziehen mit der Notwendigkeit, die betroffenen Bebauungspläne anpassen zu müssen, einen großen Arbeitsaufwand nach sich.
- Die getroffenen Sortiments- und Flächenrestriktionen müssen durch regelmäßige Kontrollbegehungen der dahingehend limitierten Geschäfte auch tatsächlich durchgesetzt werden (vgl. Kapitel 6.8.8.4). Hier bestehen nach den Erfahrungen der Interviewpartner allerdings Kapazitätsprobleme bei der Ordnungsverwaltung, die in der Praxis eine mangelhafte Kontrollintensität bedingen.

- Wichtig für die erfolgreiche Durchsetzung des Einzelhandelszentrenkonzepts ist ferner, daß zwischen der planenden Gemeinde und ihren Nachbargemeinden im regionalen Umkreis eine Ziel- und Handlungskonsistenz hergestellt wird (vgl. Kapitel 6.5.7 und 7.6.13).
- Mehrfach wurde von den befragten Experten betont, daß es von der Planungsverwaltung eine außerordentliche Beharrlichkeit erfordert, ein Einzelhandelszentrenkonzept nicht nur zu erarbeiten, sondern auch als verbindliche Vorgabe der örtlichen Einzelhandelspolitik im Stadtrat beschließen zu lassen. Dies ist um so mühevoller, als es nicht selten notwendig ist, zunächst auch Widerstände in der eigenen Verwaltung auszuräumen und entsprechend intensive Überzeugungsarbeit zu leisten.
- Neben dem langen Atem der Stadtverwaltung bedarf es nach der Erfahrung der Experten weiter eines exponierten Promotors und starken Akteurs, um ein Einzelhandelszentrenkonzept (schneller) zum Erfolg zu führen.
- Mehrfach wurde von den befragten Planungsakteuren darauf hingewiesen, daß der Erfolg des verfolgten Einzelhandelsplanungsansatzes nicht alleine auf der anvisierten materiellen Wirkebene zu suchen ist, sondern daneben auch ein Prozeßeffect der Bewußtseinsbildung in der Sache, der Ausbildung eines Verständnisses für andere Positionen sowie der Vernetzung unter den involvierten Akteuren positiv zu berücksichtigen ist (vgl. auch Kapitel 7.6.14).
- Unumgänglich ist eine Selbstbindung des Stadtrates durch einen formalen Beschluß des Einzelhandelszentrenkonzepts, um das höchstmögliche Maß an Verbindlichkeit der Planungsabsichten zu erreichen. (vgl. Kapitel 7.5.2). Daß dennoch in einigen Fallbeispielgemeinden ein solcher Beschluß nicht vorlag, empfanden die befragten Planungsakteure als schweres Manko.

Ruft man sich angesichts dieser Ergebnisse noch einmal in Erinnerung, welchen abstrakten Anforderungen jedweder ernstgemeinte Entwurf zur zielorientierten Herbeiführung gewünschter Zukunftszustände und daher insbesondere ein „Plan“ - als zielgerichtete Handlungsanleitung, die mit Worten und Visualisierungen in einem konsistenten Aussagesystem zu Papier gebracht wird - gerecht werden und welche Fragen er in befriedigender Art und Weise beantworten können muß (vgl. Kapitel 2.1.2.2), so ist der Planungspraxis, soweit sie durch die ausgewählten Fallbeispielstädte repräsentiert wird, in ihrem Bemühen um die Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung ein klares handwerkliches Defizit zu bescheinigen. Nicht in einem Fall konnten die Anforderungen substantiell erfüllt werden. Andererseits ist den Planungspraktikern aber zu Gute zu halten, daß sie zumindest das Problem in der Breite erkannt haben und sich auch ein Wille formiert hat, geeignete Wege zu seiner Behandlung sowohl zu suchen als auch offensiv zu begehen. Dazu, daß dies zukünftig auch ohne die oben aufgezeigten Defizite geschehen kann, soll der folgende Vorschlag eines idealtypischen Einzelhandelszentrenkonzepts beitragen.

## **8.2      Vorschlag eines idealtypischen Einzelhandelszentrenkonzepts im Sinne einer Planungsanleitung**

Ohne daß an dieser Stelle die aus der Literatur in Kapitel 6 und die mit der empirischen Analyse in Kapitel 7 herausgearbeiteten Begründungen im einzelnen wiederholt werden können, wird das allgemein-abstrakte Schema eines Einzelhandelszentrenkonzepts, das im folgenden dargestellt wird, für geeignet befunden, die räumliche Einzelhandelsentwicklung innerhalb von Großstädten wirksam zu steuern.



In der Übertragung dieser Handlungsanleitung auf den einzelnen Planungsfall einer Stadt ist das Restriktionsniveau, d.h. die - prinzipiell möglichst gering zu haltende - Eingriffsintensität, nach Maßgabe der örtlich bestehenden städtebaulichen Verhältnisse sowie der vor Ort gegebenen räumlichen Einzelhandelsstrukturen frei gestaltbar. Das Planungsschema ist so allgemein und in einem solchen Abstraktionsgrad gehalten, daß seine Aussagen potentiell einer Vielzahl örtlicher, individuell-konkreter Planungssituationen eine Anleitung bieten können. Bei seiner Darstellung kann daher nicht in die Tiefen jedweder Eventualitäten und Detailprobleme vorgedrungen werden, und es muß auch darauf verzichtet werden, spezifische (materielle) Handlungsvorschläge im Sinne detaillierter Maßnahmenprogramme der operativen Umsetzung zu unterbreiten. Diese können für die einzelnen (Teil-)Räume - Zentren, Entwicklungsbereiche, Tabu-Flächen usw. - der betreffenden Stadt grundsätzlich nur situationsabhängig, d.h. in Kenntnis der örtlich herrschenden Bedingungen erarbeitet werden. Generelle Hinweise dazu sind in Kapitel 7 gegeben worden. Ferner beinhalten die dort vorgestellten Beispiele der analysierten Untersuchungsstädte in ihrer Breite einen Fundus geeigneter Handlungsvorschläge, der für diese Aufgabe im einzelnen Fall herangezogen werden kann.

Vor diesem Hintergrund ist der hier vertretene idealtypische Entwurf eines Einzelhandelszentrenkonzepts als eine Sammlung erfolgsrasonabel eingeschätzter, im individuellen Einzelfall spezifisch auszufüllender Planungsbausteine zu verstehen. Diese lassen sich modular abgrenzen, bauen aber innerhalb eines gemeinsamen Aussagesystems aufeinander auf. Damit steht zum einen eine Planungshilfe für Kommunen bereit, die sich der planerischen Steuerung der Einzelhandelsentwicklung innerhalb ihrer Gemeindegrenzen annehmen wollen. Zum anderen kann der Planungsvorschlag aber auch als Prüfschema, d.h. als ein Katalog kritischer Fragen angesehen werden, mit dem Städte und Gemeinden ihre in Entstehung befindlichen bzw. künftigen Einzelhandelsplanungen konfrontieren können. In der Auseinandersetzung mit diesem Entwurf können die Städte Anregungen für die materiell-inhaltliche, instrumentelle, verwaltungsorganisatorische und verfahrensmäßige Ausgestaltung der Einzelhandelsplanung, die sie verfolgen, gewinnen. Auch Gemeinden, die bereits über einen eigenen Planungsansatz zur räumlichen Einzelhandelssteuerung verfügen, damit aber bislang nicht den erwünschten Erfolg erreichen, können durch einen Vergleich mit den hier unterbreiteten Vorschlägen Schwachpunkte des eigenen Planungsansatzes aufdecken. Wie die zahlreichen Defizite im Vorgehen der Fallbeispielstädte, die in der Analyse aufgedeckt wurden, gerade unterstrichen haben (vgl. Kapitel 7 und 8.1), muß in der Breite bisheriger kommunaler Verwaltungspraxis eine nur wenig planmäßige Planung des Einzelhandels und eine nur leidliche Zielkonformität des praktischen Tuns unterstellt werden. Die für ein planvolles Handeln konstitutiven Anforderungen konnten von keinem der untersuchten Beispiele erfüllt werden.

Obwohl aufgrund vieler noch offener Fragen auch hier keine umsetzungsfertige, handlungsunmittelbare Anleitung auf hohem Absicherungsniveau wissenschaftlicher Begründung gegeben werden kann, bedeutet dies nach eigener Einschätzung dennoch einen erheblichen Erkenntnisfortschritt gegenüber der insgesamt sehr unbefriedigenden Ausgangslage. Deshalb verbindet sich mit den nachfolgenden Darstellungen die Hoffnung, zu einer Professionalisierung der dahingehend in der Praxis verfolgten Planungsvorhaben beizutragen und zugleich künftigen Forschungsarbeiten zur weitergehenden theoretischen und empirischen Fundierung - verschiedene Probleme und Ansatzpunkte wurden in Kapitel 7 aufgezeigt - als Anregung zu dienen.

Zum besseren Verständnis sind aber zunächst noch einige grundsätzliche Überlegungen, die einerseits mit der gewählten Darstellungsart in Verbindung stehen, sich andererseits aber auch auf die Inhalte des abgebildeten idealtypischen Einzelhandelszentrenkonzepts selbst beziehen, vorzuschicken:

- Es gibt einzelne, der Sache nach klar abgrenzbare Aufgaben bzw. Handlungselemente. Es gibt aber auch Arbeitsschritte und Arbeitspakete, die nur aus Gründen der Darstellung trennscharf voneinander abgegrenzt wurden, tatsächlich aber notwendig ineinander verschränkt sind.
- Es besteht eine zeitlich-logische Abfolge der Arbeitsschritte innerhalb des Planungsprozesses; einige Elemente stehen dabei zueinander in einem streng sequenziellen Verhältnis, andere können hingegen auch zeitlich parallel oder auch ganz ohne zeitliche Einbindungslogik erarbeitet werden, wie es in der Darstellung versucht wurde, mit optischen Mitteln anzudeuten. Daneben gibt es Daueraufgaben, die kontinuierlich entlang des gesamten Prozesses oder bestimmter Phasen zu bewältigen sind, welche zwar inhaltlich beschrieben werden können, aber nur zum Teil in der Chronologie abzubilden sind.
- Es lassen sich Aufgaben, die während der Erarbeitung des Planungsansatzes anfallen, von solchen unterscheiden, die erst in der Umsetzungsphase erledigt werden müssen. Damit in Verbindung steht, daß es einerseits Aufgaben gibt, die eher von strategischem Charakter sind, weil sie allgemein-abstrakte Rahmenregelungen beinhalten und/oder die Anwendung von Instrumenten sowie die zielkonforme Bestimmung von Maßnahmen - also die operative Umsetzung - vorbereiten (Programmierung). Andererseits gibt es auch operative Aufgaben, die zur ortskonkreten Umsetzung der Planung auf der unmittelbaren Wirkungsebene erbracht werden müssen (Ausführungsplanungen).
- Sowohl die Planaufstellungsphase (entwerfender Teil und konzeptioneller Kern des Planungsvorgangs mit Festlegung von Zielen, Herstellung von Instrumenten, Entwurf von Maßnahmen, Wirkungsprognose, Bewertung und Auswahlentscheidung) als auch die Umsetzungsphase (vollziehender Teil mit Durchsetzung der Planungsziele; vgl. auch Kapitel 6.3) kann jeweils in weitere Unterabschnitte untergliedert werden.

Die Planaufstellungsphase wird im vorliegenden Entwurf unterteilt in die Phase

- der „Problememergenz / Perzeptions- und Initiierungsphase“,
- die „Aushandlungs- und Aktivitätsbeauftragungsphase“,
- die „Analysephase“,
- die Phase der „Tatsachenbewertung und Ziel(system)bildung“ mit verschiedenen Abstraktionsebenen,
- die „Konkretisierungsphase I“ zum Aufbau des strategischen Handlungsrahmens und schließlich in
- die „Konkretisierungsphase II“ zur Festlegung der operativen Ausfüllung.

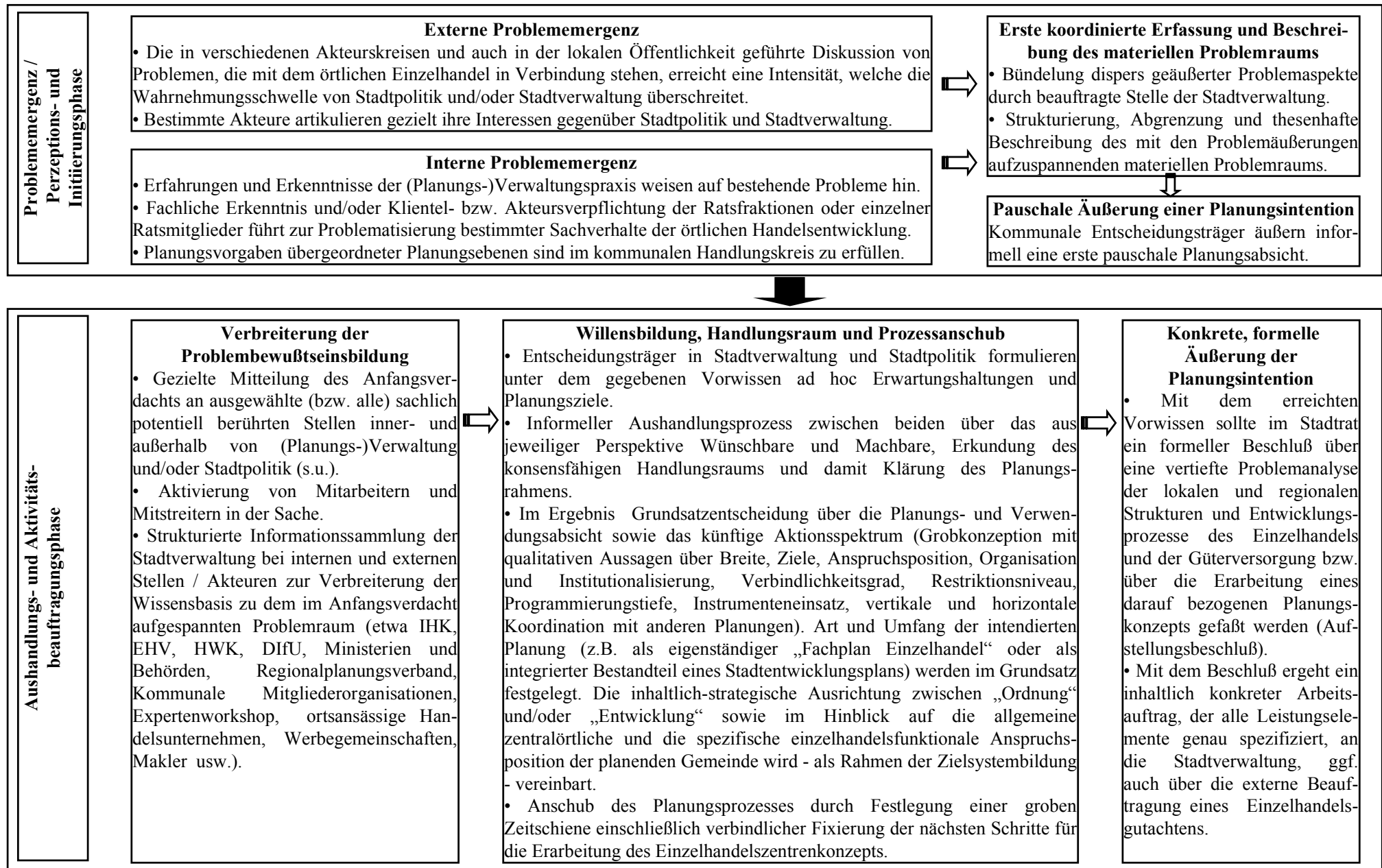
Zur Umsetzungsphase gehört zunächst

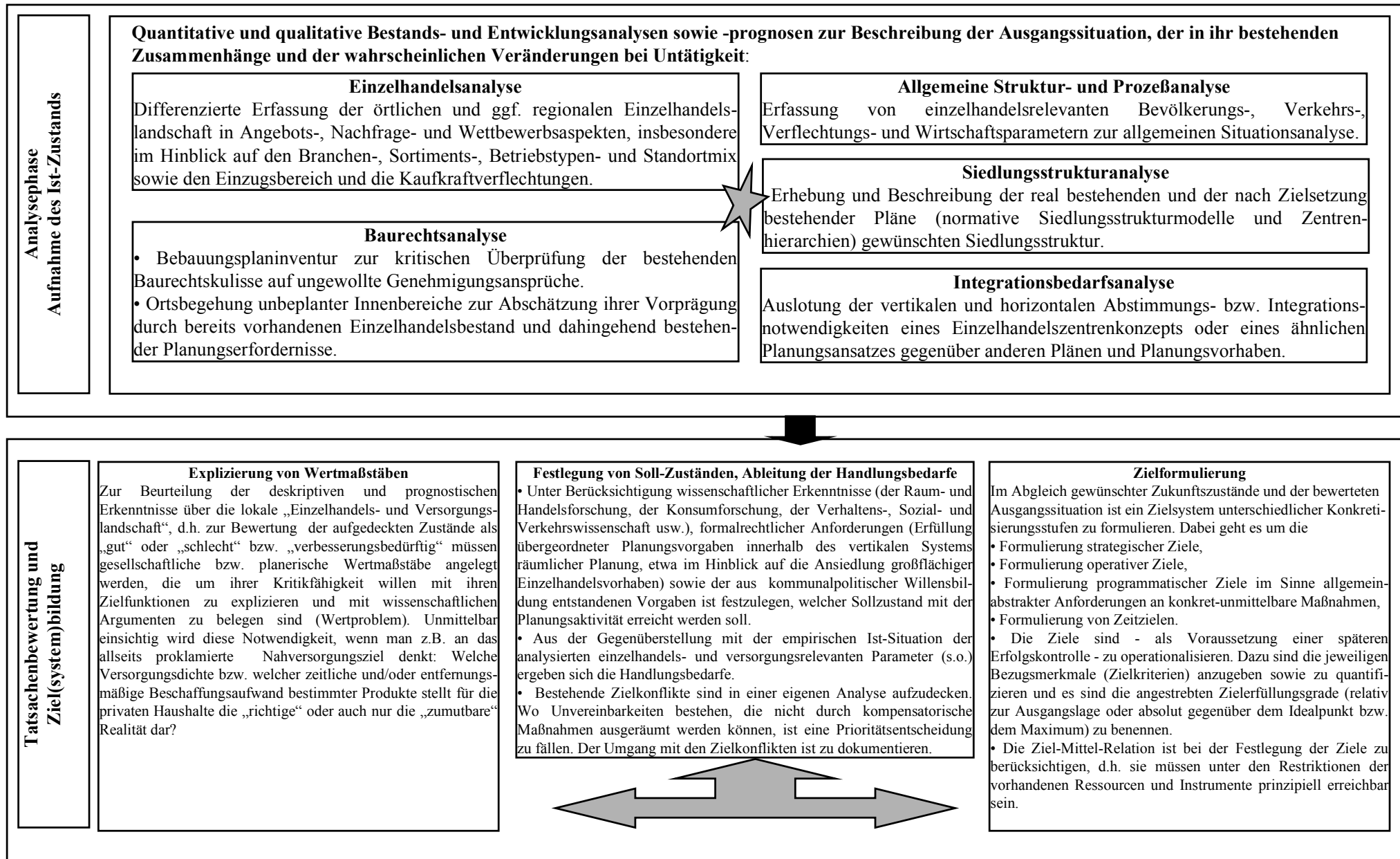
- die „Realisierungsphase I“ mit der Anwendung der vorbereiteten Mittel, mit der Realisierung der Programme und Maßnahmen und ggf. mit der Erarbeitung von weiteren ortskonkret detaillierenden Ausführungsplanungen.
- Weiter ist die Ergebniskontrolle als „Realisierungsphase II“ zur Umsetzung zu rechnen.
- Als abschließende Phase des gesamten Prozesses ist diejenige der „Fortschreibung der Planung“ zu nennen, die zugleich den Übertritt in einen erneuten Planungszyklus bedeutet.

- Innerhalb und zwischen allen Planungsphasen und Planungselementen ist eine Rückkopplung der betreffenden Aktivitäten und ihrem jeweiligen Ergebnis vorzusehen, um das Vorgehen in kurzen Intervallen auf seine Effektivität und Effizienz zu prüfen und ggf. Anpassungen vorzunehmen (Controlling).
- Insgesamt trennt die Darstellung nicht zwischen einer rein prozeßorientierten Betrachtungsweise und einer produkt- bzw. ergebnisorientierten Betrachtungsweise (Resultate von Handlungen). In einer prozeßorientierten Betrachtungsweise unterscheidet sich ein Einzelhandelszentrenkonzept in seinen Phasen im Grundsatz nicht vom allgemein-abstrakten Planungsprozeß (vgl. auch Kapitel 6.3 und Abbildung 6-1). Insofern läßt sich die Zusammenfassung einzelner Arbeitsschritte zu Phasen und deren zeitliche Abfolge so darstellen, wie im folgenden gezeigt. Bei der produkt- bzw. ergebnisorientierten Betrachtungsweise werden die Arbeitsbausteine bzw. Elemente einschließlich ihres materiellen Inhalts dargestellt, die in ihrer Gesamtheit ein Einzelhandelszentrenkonzept bilden. Die verwaltungsorganisatorische Umlegung des vorgeschlagenen Planungsschemas bleibt in der gewählten Visualisierung unberücksichtigt (vgl. dazu Kapitel 7.6.15).

Der folgende Vorschlag eines idealtypischen Einzelhandelszentrenkonzepts, dargestellt mit seinen Teilaufgaben, Elementen und Arbeitsschritten im Prozeßzusammenhang, wird für geeignet befunden, die räumliche Einzelhandelsentwicklung innerhalb von Großstädten mit der Zielsetzung einer zentrenorientierten Entwicklung der Siedlungsstruktur wirksam zu steuern:

Abbildung 8-1: Vorschlag eines idealtypischen Einzelhandelszentrenkonzepts





### Unspezifische Formulierung von Globalzielen („Planungs- und Entwicklungsleitbild“)

Globalziele werden als allgemein verständlich kommunizierbare Leitvorstellungen für die intendierte Planung unspezifisch formuliert, z.B. folgendermaßen:  
 „Als bedeutendem Arbeitgeber, als umsatzstarke Branche und als Träger der haushaltsorientierten Versorgung kommt dem Einzelhandel innerhalb der lokalen Wirtschaft künftig eine erhöhte Aufmerksamkeit der Stadtentwicklungspolitik zu. Wir werden uns in den kommenden 10 Jahren als führende Einkaufsstadt unserer Region etablieren, die mit der Breite, Tiefe und Qualität ihres von modernen Betriebsstätten getragenen Einzelhandelsangebotes gleichermaßen den Versorgungsbedürfnissen der Umlandbevölkerung, wie denjenigen der eigenen Bürgerschaft in allen Bedarfsstufen Rechnung trägt. Während Versorgungseinkäufe unter dem Primat der Einkaufsbequemlichkeit für den Kunden getätigt werden können, erwartet den Besucher und Konsumenten bei weniger zweckrationalen Erledigungen eine Einkaufsatmosphäre, die an die Sinne appelliert und in Verbindung mit Eindrücken aus Veranstaltungen und handelskomplementären Angeboten in der Lage ist, ein echtes Einkaufserlebnis zu stiften. Die Attraktivität, urbane Identität, Lebendigkeit und Freundlichkeit der Innenstadt sowie der Stadtteilzentren sind Garanten einer hohen Einkaufstreue der Kunden und damit der dauerhaften Wettbewerbsfähigkeit. Oberstes Gebot aller zukünftigen Entwicklungs- und Ordnungsanstrengungen für die Einzelhandelsfunktion wird daher sein, zur Realisierung einer zentrenorientierten Siedlungsentwicklung und funktionalen Angebotsbandbreite der Zentren beizutragen. Insofern hat sich die räumliche Einzelhandelsentwicklung auf ein hierarchisches innergemeindliches Zentrensystem aus städtebaulich integrierten Standortbereichen für die verschiedenen Versorgungsstufen zu konzentrieren, soweit es sich um zentrenrelevante Angebote handelt. Nicht-zentrenrelevanter Einzelhandel kann ggf. in komplementären Ansiedlungsbereichen entstehen, soweit diese noch dem siedlungsräumlichen Konzentrationsgebot gehorchen. Mit der räumlichen Orientierung der Angebotsstandorte auf die Wohnsiedlungsschwerpunkte und durch die baubestandsorientierte Mobilisierung von Ansiedlungsmöglichkeiten finden Ansprüche einer dauerhaft tragfähigen Verkehrs- und Umweltpolitik ihre Erfüllung auch in der neuen kommunalen Einzelhandelspolitik.“

### Oberzielbereiche - strategische Handlungsfelder

Das Zielsystem beinhaltet typischerweise folgende Oberzielbereiche als strategische, teils nicht trennscharf voneinander abgrenzbare Handlungsfelder, zwischen denen vielfältige Wechselwirkungen bestehen:

#### Formelle bzw. pragmatische Ziele:

- Erfüllung regionalplanerisch vorgegebener zentralörtlicher Aufgaben innerhalb des regionalen Siedlungssystems.
- Erfüllung von Weisungen übergeordneter Planungsebenen.
- Schaffung geeigneter Verfahren, Mechanismen, Instrumente und Organisationsstrukturen für die zu vollbringenden Steuerungs- und Entwicklungsaufgaben.

#### Materielle Ziele:

- Stärkung des lokalen Wirtschaftskomplexes mit dem Einzelhandel als wichtigem (beschäftigungswirksamen und umsatzstarken) Zweig.
- Förderung einer mittelständisch geprägten Struktur der örtlichen Wirtschaft, auch und gerade im Einzelhandelsbereich.
- Erhalt und Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen im Einzelhandel, insbesondere in den beschäftigungsintensiven Betrieben des mittelständischen Fachhandels sowie in den Kauf- und Warenhäusern und Supermärkten.
- Stärkung der Funktion als Ober- bzw. Mittelzentrum der Region.
  - > Festigung oder Erhöhung der Einzelhandelszentralität.
  - > Modernisierung des ansässigen Geschäftsbesatzes zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit als „Einkaufsstadt“.
- Dämpfung der Einzelhandelsmieten und Vermeidung von Grundstücksspekulation.
- Sicherung von Ansiedlungsmöglichkeiten für Betriebe aus produzierendem Gewerbe, Handwerk und Industrie zu angemessenen Preisen.
- Sicherung der Effizienz der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen, die zugunsten der Zentren und städtebaulich integrierten Standorträume bereits in Verkehrsanlagen bzw. -systeme und in die Stadttechnik getätigt worden sind. Einer Minderauslastungen der infrastrukturellen Ausstattung der Zentren ist vorzubeugen.
- Verwirklichung einer „Stadt der kurzen Wege“ als Ziel einer sozialen und ökologischen Stadtentwicklung, zu welchem auch die Reduzierung des motorisierten Einkaufsverkehrs in Fahrtlänge und Fahrtenanzahl beiträgt.
- Schutz der in der Stadt verbliebenen Frei- und Erholungsräume durch Reduzierung der Flächen(neu)inanspruchnahme.

**Oberzielbereiche - strategische Handlungsfelder (Fortsetzung)**

- Schutz des lokalen Naturhaushalts (Boden, Wasser, Luft, Klima), d.h. Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes, insbesondere im Hinblick auf Bodenversiegelung und Frischluftzirkulation sowie in Bezug auf die systemischen Wechselwirkungen zwischen den Naturfaktoren.
- Vermeidung einer negativen Beeinflussung des Orts- und Landschaftsbildes.
- Erhaltung bzw. Schaffung einer multizentrischen, hierarchisch gegliederten Stadtstruktur mit leistungsfähigen Stadtteil- und Ortsteilzentren sowie einer angebotsstarken, attraktiven Innenstadt.

> Realisierung einer zentrenorientierten Siedlungsentwicklung auch bei Versorgungsangeboten durch die Verpflichtung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung auf ein hierarchisches innergemeindliches Zentrensystem aus städtebaulich integrierten Standortbereichen für die verschiedenen Versorgungsstufen, soweit es sich um zentrenrelevante Angebote handelt. Nicht-zentrenrelevanter Einzelhandel kann ggf. in komplementären Ansiedlungsbereichen entstehen, soweit diese noch dem siedlungsräumlichen Konzentrationsgebot gehorchen.

+ Etablierung eines Systems funktional arbeitsteiliger Einzelhandelszentren und -standorträume, die sich die Versorgungsaufgabe unter der Maxime möglichst kurzer Beschaffungswege für die privaten Haushalte teilen. Im Ergebnis führt dies zur Realisierung von räumlich ausgeglichenen, gleichwertigen Versorgungsstrukturen im Sinne einer nach Beschaffungsfristigkeit hierarchisch gestuften bedarfsgerechten wohnungsnahen Warenversorgung der Bevölkerung in allen städtischen Teilräumen.

+ Sicherung der wohnungsnahen Grundversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs als unterster Versorgungsstufe in fußläufiger Entfernung zu den Wohnsiedlungsgebieten. Aufrechterhaltung des Versorgungsprinzips räumlicher Nähe für den Grundbedarf.

+ Gezielte Weiterentwicklung der Zentren bzw. der zentralen Versorgungsbereiche.

- Stabilisierung bzw. Erhöhung der Attraktivität und Leistungsfähigkeit der Innenstadt im Hinblick auf Besatzintensität, Nutzungsvielfalt, Identität, Urbanität, Lebendigkeit, Aufenthalts- und Erlebnisqualität.

- Stabilisierung bzw. Stärkung der Innenstadt als lokal bzw. regional höchstrangiger Versorgungsort durch Verbesserung der Standortbedingungen für den Einzelhandel und aktive Akquise- und Marketingbemühungen.

- Stabilisierung bzw. Erhöhung der Attraktivität und Leistungsfähigkeit der Nebenzentren unterschiedlicher Ordnung durch Verbesserung der Standortbedingungen für den Einzelhandel und aktive Akquise- und Marketingbemühungen.

+ Förderung der Ansiedlung moderner Betriebstypen.

- Schaffung von räumlichen Entwicklungs- und Erweiterungsmöglichkeiten für den Einzelhandel in der Innenstadt und in den bzw. am Rand der bestehenden Subzentren.

- (Begrenzte) Etablierung von (Sondergebiets-)Standorten für Betriebe mit nicht-zentrenrelevanten Warensortimenten (auch in nicht-integrierter Lage).

+ (Rechtsförmliche) Steuerung von Ansiedlungsvorhaben des großflächigen Einzelhandels nach Maßgabe einer standortlagenspezifisch differenzierten größen- und sortimentsbasierten Zulässigkeitsregelung.

- Systematische Rücknahme von ggf. bestehenden Baurechten, die eine Ansiedlung (großflächiger) Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb der künftig dafür vorgesehenen Standorträume zulassen.

- Systematische baurechtliche Nutzungsqualifizierung von Entwicklungsflächen für den Einzelhandel in den dafür geeigneten Standortlagen.

Die Breite des Zielsystems ist auch davon abhängig, bis zu welchem Integrationsgrad Handlungsbereiche, die originär anderen einzelfachlichen Planungen zuzurechnen sind oder jedenfalls mit diesen erhebliche Überschneidungen aufweisen, mitbedacht werden. Insofern sind auch folgende Handlungsfelder ggf. auf strategischer Ebene bei der räumlichen Einzelhandelsplanung in der Zielsystematik zu berücksichtigen:

- Anstoß von dezentralen Selbstorganisations- und Selbsthilfeprozessen unter den relevanten Akteuren in den Subzentren (Werbegemeinschaften etc.), auch und gerade im Hinblick auf Ansätze zur Erhöhung der einzelbetrieblichen Wettbewerbsfähigkeit.

- Systematischer Einsatz der Instrumente und Möglichkeiten der Wirtschaftsförderung zur zielgerichteten Akquise neuer bzw. Stärkung bereits ansässiger Einzelhandelsbetriebe, etwa im Hinblick auf Antragsberatung und Lotsenfunktion, Existenzgründungsunterstützung, Standortberatung und Grundstücksvermittlung, Förderinformationen, Bereitstellung entscheidungsrelevanter Mikro- und Makro-Standortinformationen, Vermarktung städtischer Liegenschaften.

### Oberzielbereiche - strategische Handlungsfelder (Fortsetzung)

- Verbesserung der Verkehrsverhältnisse im Hinblick auf Erreichbarkeit für alle Verkehrsträger und Parksituation für Kraftfahrzeuge.
- Aktive Liegenschaftspolitik zur Bereitstellung (kostengünstiger) Einzelhandelsflächen, Einsatz besonderer privatrechtlicher vertraglicher Nutzungsvereinbarungen.
- Verbesserung der städtebaulichen Gestalt des öffentlichen Raumes, Sanierungsmaßnahmen.
- Durchführung von (Groß-)Veranstaltungen in den Zentren zur Attrahierung zusätzlicher Besucher, aktives Stadt- und Ereignismarketing.

### Operationale Einzelziele

Die ausgemachten Ziele müssen bis auf eine operationalisierbare Merkmalsebene (Zielkriterien) hinuntergebrochen werden. Da hier nicht die vollständige Bandbreite möglicher Einzelziele dargestellt werden kann, sollen einige ausgewählte Beispiele die Anforderung verdeutlichen:

- Zum Ziel der Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Erhöhung der Einzelhandelszentralität: „Bis zum Jahr 2012 soll sich der Gesamtbestand an Einzelhandelsverkaufsflächen der Stadt auf 850.000qm erhöhen. Die Einzelhandelszentralität soll dann bei 1,25 liegen.“
- Zum Ziel der Attraktivitätserhöhung (bestimmter Zentren): „Im Stadtteilzentrum Bergtal soll das Angebot im Bereich des mittelfristigen Bedarfs durch aktive Akquisitionsmaßnahmen und/oder die Schaffung der notwendigen planungsrechtlichen Voraussetzungen gezielt um ca. jeweils 400 qm Verkaufsfläche aus den Sortimentsbereichen „Bekleidung“ und „Schuhe“ erweitert werden.“
- Zur Funktionsaufteilung zwischen Innenstadt und Nebenzentren bzw. peripheren Einzelhandelsstandorten / Standortmix: „Bis zum Jahr 2008 soll der Anteil nicht-integrierter Standortlagen (nach Maßgabe Siedlungsstrukturmodell) am städtischen Gesamtumsatz mit zentrenrelevanten Sortimenten (laut gültiger Sortimentsliste) auf maximal 15 % abgesenkt werden.“
- Zum Ziel der Planungsabsicherung durch rechtsförmliche Planung bzw. zum Ziel ihrer Programmierung: „Kerngebiete und unbeschränkte Einzelhandelssondergebiete sind ausschließlich innerhalb der nach den Vorgaben des örtlichen Siedlungsstrukturmodells abgegrenzten zentralen Lagen auszuweisen; Einzelhandels-Sondergebiete für nicht-zentrenrelevanten Einzelhandel können auch außerhalb dieser Räume ausgewiesen werden, sind aber dabei dennoch räumlich und funktional den bestehenden Siedlungsschwerpunkten zuzuordnen.“
- Zum Ziel der aufrechtzuerhaltenden Nahversorgungsangebote / verbrauchergruppenspezifische Ziele: „Von jedem privaten Haushalt aus sollte innerhalb einer einfachen Weglänge von nicht mehr als 800 Metern die Möglichkeit bestehen, den täglichen Bedarf (im Sinne der Abgrenzung, die in der örtlich gültigen Sortimentsliste getroffen ist) zu befriedigen. Das in dieser Distanz zu erreichende Warenangebot muß auch Frischwaren (Brot, Milchprodukte, Obst, Gemüse, Fleisch- und Wurstwaren) beinhalten und grundsätzlich in seiner Breite geeignet sein, die kurzfristigen Versorgungsbedürfnisse abzudecken. Ein einzelner Lebensmitteldiscounter erfüllt diese Bedingung nicht, solange er nicht über ein Mindestsortiment von wenigstens 1.500 verschiedenen Produkten verfügt, in dem auch Frischwaren aus den genannten Bereichen enthalten sind. Die abzusehende Altersstrukturverschiebung in der Bevölkerung hin zu einem starken Anwachsen der Gruppe der älteren (über 65-jährigen) und hochbetagten (über 80-jährigen) Personen macht den Erhalt wohnstandortnaher, fußläufig erreichbarer Basiseinkaufsmöglichkeiten erforderlich.“
- Zu bauflächenspezifischen Zielen: „Für sämtliche Industrie-, Gewerbe- und Mischgebiete, die dem Einzelhandel Baurechte außerhalb der im Siedlungsstrukturmodell indizierten Zentrenbereiche gewähren, sind die Bebauungspläne restriktiv abzuändern. Entsprechende Aufstellungsbeschlüsse sind im Stadtrat bis zur Jahresmitte 2004 zu fassen.“
- Zu operativen räumlich konkreten Zielen: „Im Stadtteilzentrum Hochwiese ist bis September 2005 der Bodenbelag der Fußgängerzone im Abschnitt Kirchweg/Apothekerplatz mit einer neuen Pflasterung zu ersetzen. Die Auswahl erfolgt unter Berücksichtigung der Vorschläge der örtlichen Werbegemeinschaft bis zu einer Kostenobergrenze von 230.000 €.“
- Zu Zielen für die Organisation und Information im Verwaltungsprozess: „Innerhalb von zwei Jahren wird ein EDV-gestütztes Raumbeobachtungssystem eingeführt, das die durch das Gutachten erhobenen empirischen Einzelhandelsdaten im Wege der systematischen Auswertung des laufenden Baugenehmigungsgeschehens wochenaktuell fortschreibt und für alle Dienststellen im Intranet verfügbar macht. Zusätzlich werden im vierjährigen Turnus die Daten durch eine Primärerhebung (Ortsbegehung aller Einzelhandelsbetriebe, Aufnahme der im Gutachten erfaßten Parameter zu Standort und Angebot) aktualisiert.“
- Zu weiteren möglichen Zielen: „Die städtische Liegenschaftsverwaltung wird bis Dezember 2006 innerhalb der in zentralen Geschäftslagen befindlichen städtischen Immobilien fremdvermietungs-fähige Einzelhandelsflächen von insgesamt 2.000 qm Geschäftsfläche schaffen, die zu vergünstigten Konditionen (je nach Lagegüte gemäß Anlage X) an Existenzgründer im Einzelhandelsgewerbe für je 24 Monate vermietet werden.“



### Schaffung von Bezugsgrundlagen zur operationalen Beschreibung der Ziele

#### Wissenschaftliche Begründung bzw. rechtliche Ableitung der jeweiligen materiellen Inhalte

##### Allgemeines Siedlungsstrukturmodell

Falls dies noch nicht besteht oder sich als aktualisierungsbedürftig erweist, ist ein allgemeines Siedlungsstrukturmodell zu erarbeiten. In ihm sind die Zentren im Hinblick auf ihre Lage, ihren konkreten räumlichen Umgriff und ihre Position in der örtlichen Zentrenhierarchie sowie die damit verbundenen Aufgaben zu bestimmen. Die Anzahl der Zentren, ihre räumliche Verteilung und Abgrenzung sowie die Systematik ihrer Hierarchie (Anzahl der Stufen, Attribute von Zentren gleicher Kategorie) sind zu begründen.

##### Versorgungsorientiertes Siedlungsstrukturmodell / Einzelhandels-Zentrenmodell

Das für die örtliche Stadtentwicklung verbindliche allgemeine räumliche Siedlungsstrukturmodell wird mit den planerischen Vorstellungen über die künftige räumliche Entwicklung und Struktur des Einzelhandels zu einem sich gegenseitig bedingenden räumlichen Leitbild der Siedlungsentwicklung verschmolzen. Ggf. kann auch eine einzelfachliche Betrachtung nur für den Einzelhandel erfolgen. Entscheidend kommt es vielmehr darauf an, daß - unter trennscharfer Angabe der betreffenden Areale und klarer Positionierung in der Zentrenhierarchie - eine eindeutige Qualifizierung von Räumen stattfindet, in denen in der betreffenden Stadt künftig

- + jedweder Einzelhandel angesiedelt werden kann (Zentrenräume unterschiedlicher Reichweite und Aufgabe, je nach Hierarchieposition),
- + bestimmte Einzelhandelsbetriebe unter Beachtung spezifischer Vorgaben angesiedelt werden können (städtebaulich integrierte wie nicht-integrierte Entwicklungsräume, Streulagen),
- + zu einem späteren Zeitpunkt in Abhängigkeit zukünftiger Notwendigkeiten neue Einzelhandelsflächen ausgewiesen werden können (Potentialflächen),
- + keinesfalls Einzelhandel angesiedelt werden kann (Taburäume).

##### Sortimentsliste

Erstellung einer (ortsspezifischen) allgemein-abstrakten Sortimentsliste zur Differenzierung zentrenrelevanter und nicht-zentrenrelevanter Sortimente, auf welche die nutzungsqualifizierenden Planungskategorien sowie die rechtsförmlichen Planungsmaßnahmen Bezug nehmen können (z.B. um die gestatteten Randsortimente eines Möbelhauses oder eines Baumarktes festzulegen).

##### Regelung des zulässigen Randsortimentumfangs

Festlegung einer allgemein-abstrakten Vereinbarung über den Umfang zulässiger Randsortimente von Einzelhandelsbetrieben in städtebaulich nicht-integrierter Lage (Quantität und Bezugsgröße sind zu explizieren, z.B. „max. 250 qm Verkaufsfläche je Sortiment, jedoch insgesamt höchstens 5 % der Gesamtverkaufsfläche des Vorhabens“).

##### Kategorien spezifischer Planungsabsicht bzw. Instrumenteneinsatzes und qualifizierter, räumlich konkreter Flächenkatalog

Abgrenzung von räumlichen Kategorien spezifischer Planungsabsicht sowie spezifischen Instrumenteneinsatzes in qualitativ-differenzierender Konkretisierung der Ansiedlungs-, Tabu- und Potentialräume für Einzelhandelsansiedlungen. Dies erfolgt in Antizipation der rechtsförmlichen Steuerungsmöglichkeiten und bildet die Grundlage für das Arbeitsprogramm für die Bauleitplanung. In dem Flächenkatalog werden qualifizierte und räumlich konkrete Aussagen für alle Bereiche getroffen, die von der Einzelhandelsplanung berührt werden: Festlegung der Zentren mit Aussagen zu quantitativer und qualitativer Einzelhandelsausstattung im Zielhorizont, dabei insbesondere Bestimmung von Nahversorgungsbereichen i.S.d. Anspruchsposition. Festlegung von siedlungsräumlich integrierten Entwicklungstandorten für zentrenrelevanten Einzelhandel, insbesondere für großflächige Betriebe, zur Erweiterung bestehender Haupteinkaufslagen in der Innenstadt und den hochrangigen Nebenzentren („Zentrenergänzungsräumen“) mit dem Ziel, angebotsergänzende, frequenzsteigernde Magnetbetriebe anzusiedeln und durch die Ausweitung des Bauflächenangebots das Boden- und Mietpreisniveau in den 1-A-Lagen zu dämpfen. Markierung von Bereichen für großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten (z.B. Möbel- und Baumarktstandorte) bei rechtsförmlich abgesicherter Sortimentssteuerung. Ggf. Indizierung von Bebauungsplanbereichen und § 34-Bereichen, für die spezifische Planungsabsichten im Hinblick auf den Einsatz differenzierter Festsetzungsmöglichkeiten (z.B. in GE oder MI) bestehen.

##### Quantitatives Mengengerüst mit Verräumlichung

In Verbindung mit dem Siedlungsstrukturmodell können auch quantitative Zielaussagen über die künftige zu realisierende räumliche Einzelhandelsstruktur getroffen werden: Ein auf den Raum umgelegtes Mengengerüst gibt genau Auskunft darüber, in welcher Quantität - auch Qualitätskriterien können berücksichtigt werden - die Einzelhandelsfunktion im angestrebten intrastädtischen Zentrensystem verortet werden soll.

##### Räumliche Explizierung des städtebaulichen Integrationsgebots

Explizite räumliche Festlegung derjenigen Gemeindebereiche, die als städtebaulich integriert (bzw. nicht-integriert) anzusehen sind. Die Angabe der Operationalisierungs- bzw. Abgrenzungskriterien der unterschiedlichen Standortlagen ist hierbei notwendig.



Festlegung der Siedlungsflächen, die den innerörtlichen Siedlungsschwerpunkten zugeordnet sind.

##### Festlegung der Siedlungsschwerpunkte

##### Anspruchsposition „Nahversorgung“

Bestimmung und Operationalisierung der Anspruchsposition „Nahversorgung“, auf deren Grundlage eine Defizitanalyse sowie daran anknüpfende Zielformulierungen erfolgen. Es geht um die Identifikation nahversorgungsgefährdeter oder im Sinne der formulierten Anspruchsposition bereits unterversorgter Bereiche, für die Maßnahmen zur Stabilisierung des noch vorhandenen Einzelhandelsbesatzes bzw. zur Ansiedlung neuer Betriebe, die mit ihrem Sortiment den Grundbedarf abdecken, zu treffen sind.

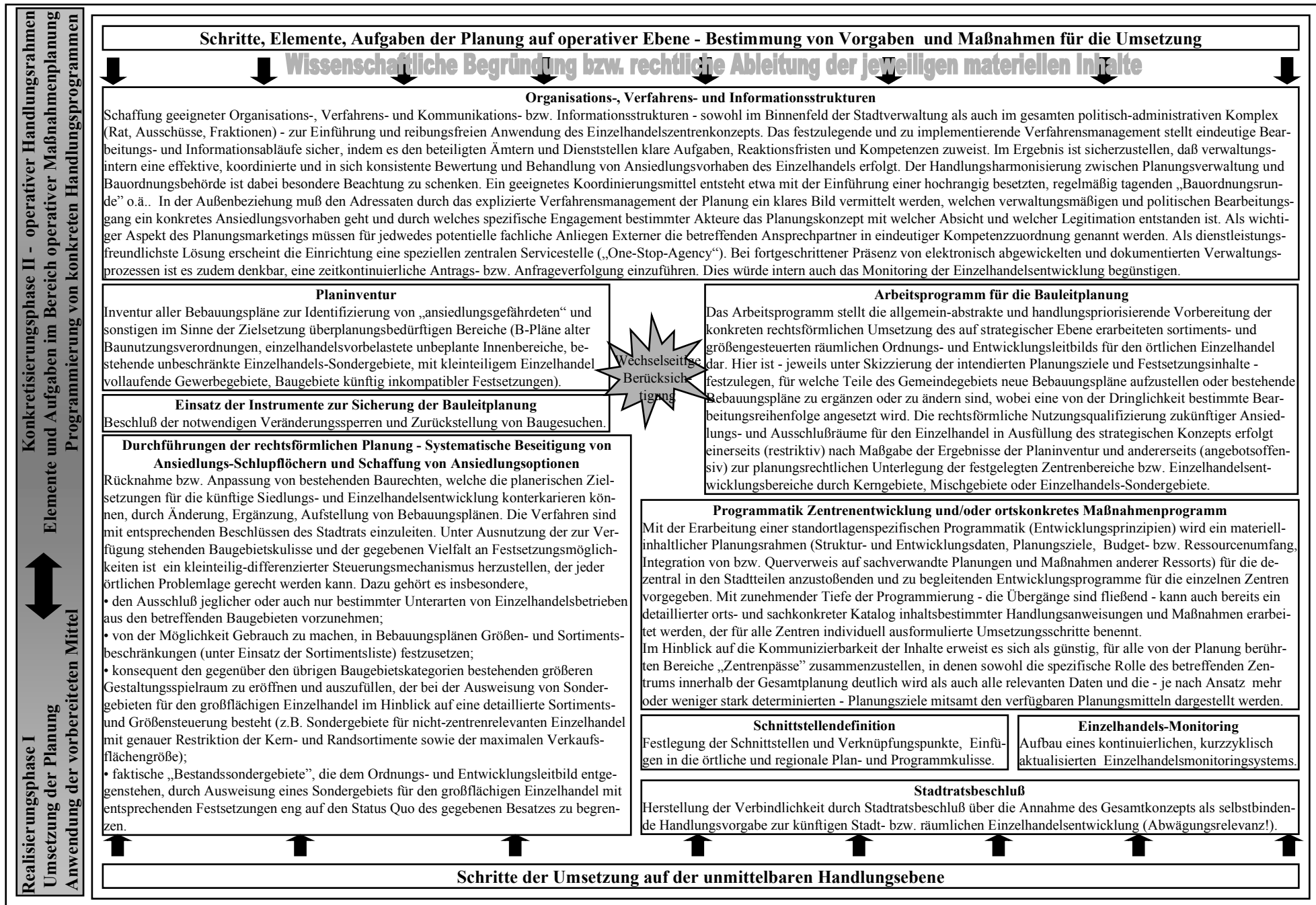
##### Regelung zur Größenbeschränkung

Festlegung einer allgemein-abstrakten Regelung über den maximalen Umfang der als zulässig erachteten Verkaufsfläche von Einzelhandelsbetrieben mit nicht-zentrenrelevanten Kernsortimenten an nicht-integrierten Standorten zur Abwendung negativer städtebaulicher Auswirkungen auf bestehende Zentrenstrukturen in der eigenen Stadt, aber auch in den Nachbargemeinden.

Wechselseitige Berücksichtigung

#### Wissenschaftliche Begründung bzw. rechtliche Ableitung der jeweiligen materiellen Inhalte

Vorbereitung der operativen Umsetzung und Schärfung der Instrumente - Notwendige Funktionselemente für den späteren Instrumenteneinsatz  
 Konstrukte der Verräumlichung von Sachverhalten und der qualifizierenden Kategorienbildung (mit „Vor-Instrumenten-Charakter“)



#### **Zielkonforme Nutzungsqualifizierung von Flächen**

Neue Baurechte für den Einzelhandel werden - sukzessive nach den Vorgaben des Arbeitsprogrammes für die Bauleitplanung - nur in solchen Lagen geschaffen, die das Ordnungs- und Entwicklungsleitbild dafür vorsieht.

#### **Austausch unter den Verwaltungsakteuren**

Regelmäßiger Austausch von Informationen und Absprache zwischen den Verwaltungsakteuren. Kontrolle des Informationsflusses in den implementierten Handlungsrouninen.

#### **Fachlicher Erfahrungsaustausch**

Teilnahme an fachlichen Netzwerken und Veranstaltungen zum Erfahrungsaustausch über die „Best Practice“.

#### **Kontinuierliche Suche nach Förderungsmöglichkeiten**

Durch die beständige Suche nach Fördermöglichkeiten in alle Richtungen werden außerordentliche Finanzierungsspielräume für Projekte eröffnet (z.B. ExWoSt, Pilot-Projekte, Wettbewerbe).

#### **Inkorporation der Planungsinhalte im operativen Wirken anderer (Fach-)Planungsbereiche bzw. Politikfelder**

Aktivitäten und Entscheidungen mit Relevanz für die räumliche Einzelhandelsentwicklung erfolgen in der täglichen Verwaltungspraxis in einer Vielzahl unterschiedlicher Stellen. Hier kommt es darauf an, während der Anwendungsphase - etwa durch den institutionalisierten Informationsaustausch - zu einer dauerhaften Koordination des operativen Wirkens der unterschiedlichen (Fach-)Planungsbereiche zu gelangen. Die Einzelhandelsplanung erfüllt sich auch und gerade in einigen anderen Feldern städtischer Politik und Verwaltung, so in der Wirtschaftsförderung, der Liegenschaftspolitik, dem Stadt- und Standortmarketing, der Verkehrsplanung, dem Kultur- und Veranstaltungsmanagement, der Städtebauförderung oder in teilträumlichen fachlichen oder überfachlichen Entwicklungsplanungen. Beispielsweise sollte die Wirtschaftsförderung nach Maßgabe des Einzelhandelskonzepts, d.h. in Kenntnis der sortiments- und betriebstypenspezifischen Ansiedlungspotentiale sowie konkreten Baurechte eine offensive Akquisepolitik als Teil eines aktiven Standortmarketings betreiben. Zusätzlich sollte sie auch Anstrengungen unternehmen, auf einzelwirtschaftlicher Ebene „Hilfe zur Selbsthilfe“ zu leisten (Betriebsberatung, Qualifizierungsmaßnahmen, Förderprogramme usw.).

#### **Zielkonforme Baugenehmigungspraxis**

Baugenehmigungen für Einzelhandelsvorhaben werden nur erteilt, wenn sie in voller Übereinstimmung mit dem Ordnungs- und Entwicklungsleitbild stehen. Sollte sich dies als notwendig erweisen, werden zur Abwehr unerwünschter Vorhaben in aller Konsequenz die Mittel zur Sicherung der Bauleitplanung eingesetzt.

#### **Ausfüllung des programmierten Handlungsrahmens in dezentralen Prozessen**

Querschnittsorientiert angelegte lokale Prozesse zur (Re-)Vitalisierung der Zentren werden in den einzelnen Ortsteilen initiiert und begleitet. Die dort im Rahmen der vorgegebenen Programmatik erarbeiteten Ausführungsplanungen werden vor Ort umgesetzt. Eine intensive Öffentlichkeitsarbeit aktiviert die örtlichen Akteure und bindet sie in die Erstellung und Umsetzung der örtlichen Maßnahmenkataloge ein.

#### **Realisierung der bereits konkretisierten Maßnahmen und Projekte**

Die - z.B. in den „Zentrenpässen“ - bereits detailliert vorbestimmten Maßnahmen und (Leuchtturm-)Projekte werden programmgemäß realisiert.

Wechselseitige  
Berücksichtigung

#### **Teilnahme an überörtlichen / regionalen Aktivitäten zur Steuerung und Entwicklung des Einzelhandels**

Die Abwehr konterkarierender Einzelhandelsansiedlungen im Umland wird durch die Initiierung bzw. Teilnahme an interkommunalen bzw. regionalen Aktivitäten zur überörtlichen Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung betrieben.

#### **Breite Dissemination des Planungsanliegens und erreichter Erfolge**

Offensive Informationspolitik und Medienarbeit gegenüber Fachöffentlichkeit und Öffentlichkeit.

<b>Realisierungsphase II - Ergebniskontrolle</b>	<p style="text-align: center;"><b>Evaluation</b></p> <p>Neben der laufenden kritischen Überprüfung des Umsetzungsfortschritts der Planung sollte nach drei, spätestens nach fünf Jahren eine grundlegende Überprüfung der erzielten Ergebnisse erfolgen. Es ist festzustellen, in wie weit sich die verfolgten Zielsetzungen mit Hilfe der eingesetzten Instrumente, der zur Verfügung gestellten Mittel (Personal- und Sachmittel) sowie durch die vollzogenen Maßnahmen haben realisieren lassen und welche Defizite ggf. bestehen. Der Vergleich des Angestrebten mit dem tatsächlich Erreichten hat anhand der a priori zu diesem Zwecke festgelegten, operationalen Indikatorgrößen (insbesondere die standortlagen-spezifische Verkaufsflächenentwicklung der einzelnen Sortimentsbereiche) zu erfolgen. Wenn im Rahmen der Planaufstellung eine Wirkungsprognose vorgenommen wurde, ist zu prüfen, ob und wie weit sie sich als zutreffend erweist. In jedem Fall sollte die Rückschau einer Ursachenanalyse, d.h. der Aufdeckung kausaler Zusammenhänge dienen: Auf welche Faktoren geht ggf. ausbleibender Erfolg zurück bzw. welche Faktoren haben die erreichten Erfolge ermöglicht? Dahingehende Erkenntnisse sind notwendig, um im gegebenen Fall eine Revision der Ziele, Instrumente, Ressourcen und Maßnahmen vorzunehmen. Neben diesem eher auf die interne Sachlogik des bearbeiteten Planungsfeldes gerichteten Blick darf jedoch die Änderung der externen Planungsumwelt nicht vernachlässigt werden: Aktuelle (Meta-)Entwicklungen und Veränderungen sind auf ihre Bedeutung für die Planungsinhalte und die Planungsinstrumente ebenso intensiv zu beobachten, zu analysieren und zu bewerten.</p>
<b>Fortschreibungs- phase</b>	<p style="text-align: center;"><b>Fortschreibung</b></p> <p>In der Kenntnis von ggf. identifizierten Wirkungsdefekten und Erfolgsfaktoren einerseits und von ggf. geänderten Parametern der materiellen Umwelt und der politischen Willensbildung andererseits ist eine Anpassung bzw. Aktualisierung der Planung in all ihren Gliedern und Elementen vorzunehmen. Mit dem Entschluß zur Fortschreibung erfolgt der Eintritt in eine abermalige Initiierungsphase und damit in einen neuen Planungszyklus insgesamt. Erneut sind die verschiedenen Phasen - wie dargestellt - zu durchlaufen.</p>

Quelle: Eigene Darstellung.

In der zu Papier gebrachten, ausgearbeiteten Fassung des Einzelhandelszentrenkonzepts sollte den inhaltlichen Ausführungen eine Präambel o.ä. vorausgestellt werden, die gegenüber dem Adressatenkreis zu der Legitimation und den übergeordneten Rechtsbezügen der vorgesehenen Planungen Stellung nimmt.

### **Formulierung einer Präambel**

Da sich hierauf immer wieder Mißverständnisse und Vorwürfe beziehen, sollte an dieser exponierten Stelle die Wettbewerbsneutralität des Konzepts dargelegt und kurz auf den Planungsvorbehalt des (lokalen) Staates, welcher von Akteuren der privaten Wirtschaft häufig übersehen oder wissentlich negiert wird, eingegangen werden (vgl. auch Kapitel 2.2.2). Ein kurzer Verweis auf die rechtlichen Grundlagen entzieht Zweifeln, die gegen die Legitimität des planerischen Einwirkens auf die räumliche Einzelhandelsentwicklung regelmäßig vorgebracht werden, von vornherein den Boden: Es ist daran zu erinnern, daß in Deutschland im staatlichen Wirken und mit impliziter grundgesetzlicher Verankerung die Wirtschaftsordnung einer „sozialen Marktwirtschaft“ etabliert wurde; dies geschah in dem Bewußtsein, daß eine reine Marktwirtschaft Ergebnisse produziert, „die unter gesellschaftlichen Gesichtspunkten nicht ausnahmslos und nicht immer als sozial und gerecht oder zukunftssichernd beurteilt werden können“ (Czada/Tolksdorf/Yenal, 1992:19). Die von der Verfassung gewährten wirtschaftlichen Freiheiten finden ihre Grenzen in anderslautenden Interessen des Allgemeinwohls. Generell haben die Verfassungsgeber den Verwendungsmöglichkeiten des privaten Eigentums einen elementaren Rahmen sozialer Verpflichtung gezogen, sein „Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“ (Art. 14 Abs. 2 GG). Dies gilt auch für das Grundeigentum. Obwohl die bauliche Nutzung eines Grundstücks zum Inhalt des Eigentums an Grund und Boden gehört, kann die materielle Baufreiheit nur eine rechtlich geordnete Freiheit sein, in welcher grundsätzlich alle baulichen Maßnahmen einer Genehmigungspflicht unterliegen - anders wäre die Verwirklichung der hierzulande gesetzlich aufgetragenen Ordnung des Baugeschehens und der räumlichen Entwicklung nicht herzustellen (vgl. Battis, 1999:211). So liegt das Monopol zur Erteilung von Baurechten und zur Nutzungsqualifizierung von Land allein beim Staat. Umgekehrt existiert eine vorstaatliche, gleichsam „natürliche“ Baufreiheit des Eigentums an Grund und Boden nicht. Das Baurecht ist dem Eigentum nicht a priori immanent, sondern Gegenstand eines staatlichen Erlaubnisvorbehalts. Danach beinhaltet die generelle Genehmigungspflicht baulicher Anlagen einerseits das Verbot, ohne Erlaubnis zu bauen, andererseits muß aber eine Baugenehmigung erteilt werden, wenn das Vorhaben in jeder Hinsicht den rechtlichen Anforderungen entspricht (vgl. Battis, 1999:211). Insofern können sich auch Einzelhandelsinvestoren bei der Nutzung ihrer (mitunter spekulativ erworbenen) Grundstücke nur in dem Rahmen bewegen, der durch das von den Kommunen gesetzte Ortsrecht zur Realisierung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung aufgespannt wird. Ein Anspruch Privater auf die Aufstellung oder Änderung von Bauleitplänen zur Verbreiterung der Kulisse von Ansiedlungsmöglichkeiten besteht im übrigen nicht.

Weiter ist im Hinblick auf die Umweltverantwortung in das Gedächtnis zurückzurufen, daß mit dem Artikel 20a des Grundgesetzes zwischenzeitlich die nachhaltige Entwicklung zum Staatsziel erklärt worden ist. Subsequent hat dies u.a. mit dem Bundesbodenschutzgesetz von 1999, dem novellierten Naturschutzgesetz von 2002, dem neuen Raumordnungsgesetz von 1998, welches die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung formuliert, sowie mit dem neuen Baugesetzbuch von 1998, in das u.a. der Grundsatz eines sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden (§ 1a) aufgenommen wurde, seinen Niederschlag

gefunden. Auch in früheren Fassungen wurde dort (§ 1 Abs. 5 BauGB) allerdings schon der Anspruch formuliert, mit der Bauleitplanung der Gemeinden eine „sozialgerechte Bodennutzung“ zu gewährleisten und dazu beizutragen, „eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln.“ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsflächen in Deutschland momentan ungebremst voranschreitet (vgl. Kapitel 4.3.1), obwohl es sich um ein flächenkleines, bereits dicht besiedeltes Land handelt.

Abschließend soll noch einmal mit einigen ergänzenden Hinweisen auf die empirische Untersuchung der örtlichen Einzelhandelslandschaft eingegangen werden, die in der Analysephase zu leisten ist. Wie die Erfahrung zeigt, beauftragen die Stadtverwaltungen zu diesem Zwecke vielfach externe Gutachter. Da aber jede „Planung“, die auch entgegen einer profunden Kenntnis der realen Gegebenheiten vorgenommen wird, zufällig bleiben muß und weil mit der Übertragung der Aufgabe an den Gutachter die Möglichkeit abgegeben wird, im Prozeß zu lernen und Richtung und Ausmaß der Erhebungen sowie ihrer Analysen ggf. frühzeitig zu korrigieren, kommt es darauf an, daß sich die Städte von vornherein über ihren spezifischen Informationsbedarf bewußt sind. Dahingehende Überlegungen müssen von Anbeginn auch von dem Gedanken getragen sein, operationale Indikatoren zu gewinnen, auf die sich eine spätere Wirkungskontrolle beziehen kann. Allein dieser Informationsbedarf muß dann die Arbeitsschritte und Inhalte des Gutachtens vorgeben.

#### **Zur Analysephase – Bestands- und Entwicklungsanalyse sowie -prognose**

Bevor im Planungsprozeß in die Phase der Zielformulierung eingetreten werden kann, muß zunächst die materielle Ausgangssituation im betreffenden Planungsfeld erfaßt, beschrieben und analysiert werden. Ohne eine gewissenhafte Deskription von Strukturen und Prozessen, sowohl im Rückblick auf ihr Werden in der Vergangenheit, als auch in der Prognose ihrer zukünftigen Entwicklung, können Gestalt und Entstehungsgeschichte der örtlichen Einzelhandelslandschaft nicht problematisiert, Stärken und Schwächen weder festgestellt, noch greifbar und kommunizierbar gemacht werden. Entsprechend können auch keine Ziele oder Maßnahmen formuliert werden, es fehlt der Planung an wesentlichen Voraussetzungen. Insofern ist es eine Kernaufgabe innerhalb jedes Einzelhandelszentrenkonzepts, durch geeignete Primär- und Sekundärerhebungen diejenigen Aspekte des örtlichen Einzelhandelsbestands sowie der darauf gerichteten Nachfrage zu rationalisieren, welche kritisch notwendig sind, um ein in quantitativer und qualitativer Hinsicht hinreichend umfassendes Bild, vor allem des Branchen- und Sortimentsmixes, des Betriebstypenmixes, des Standortmixes sowie der Kaufkraftrekrutierung und der subjektiven Attraktivitätswahrnehmung seitens der Haushalte zu erzeugen. Insofern hat die Informationsgewinnung neben den Einzelhandelsgeschäften (Betriebsbegehung) auch deren Betreiber (Betriebsbefragung bei den Einzelhändlern) und die (potentiellen) Nachfrager (besser Haushalts- als Kundenbefragung) einzubeziehen. Fehlt es der städtischen Planungsverwaltung an Know-How und/oder Personalkapazität, die notwendige Datenerhebung selbst durchzuführen, so kann diese Arbeit auch von einem externen Gutachter geleistet werden. Bei der Auftragsvergabe sollte allerdings bereits eine genaue Vorstellung davon vorliegen, welche Fragen mit dem Gutachten beantwortet werden sollen und welche Leistungsbausteine dem Gutachter daher abzuverlangen sind. Selbstverständlich sollte die Planungsverwaltung auch dann ein solches Pflichtenheft erarbeiten, wenn sie die Einzelhandelsanalyse in Eigenregie erbringen will. Der anschließende Exkurs gibt

Hinweise, welche Anforderungen an extern vergebene Einzelhandelsgutachten und gleichermaßen an in Eigenleistung erbrachte Einzelhandelsanalysen gestellt werden sollten.

### **8.2.1 Exkurs: Anforderungen an Einzelhandelsgutachten als Teil der Erarbeitung gesamtstädtischer Einzelhandelszentrenkonzepte**

Im Hinblick auf die Vergabe eines gesamtstädtischen Einzelhandelsgutachtens sind grundsätzlich die folgenden Punkte zu bedenken:

- Es muß auf die Verwertbarkeit der zu erhebenden Daten auch zu einem späteren Zeitpunkt, etwa um damit Entwicklungsverläufe darstellen zu können, geachtet werden. Dies erfordert eine genaue und vom Gutachter offenzulegende Operationalisierung von verwendeten Kategorien und Begriffen. Insbesondere die räumlichen Disaggregationsebenen der Erhebung, die Sortimentsabgrenzungen und die Branchenbezeichnungen sind in abschließender Eindeutigkeit darzustellen.
- Die Befunde sind jeweils zu relativieren, d.h. sie sind in das Verhältnis zu setzen zu Befunden des gleichlautenden Erhebungsmerkmals für das Bundesgebiet, das betreffende Bundesland sowie für strukturell vergleichbare Städte und Gemeinden bzw. Teilgebiete. Beispielsweise sind Aussagen für die Gesamtstadt der beauftragenden Gemeinde mit solchen für andere Zentren gleicher Ordnung und gleicher siedlungsstruktureller Rahmenbedingungen zu vergleichen; Aussagen für Stadtteilzentren erster Ordnung, d.h. für innerstädtische Mittelzentren, sind mit den Befunden der anderen Stadtteilzentren gleicher Ordnung zu vergleichen usw.. Gleichfalls ist eine Relativierung an der Ausprägung des betreffenden Merkmals zu früheren Zeitpunkten zu suchen, d.h. die Veränderungen im Zeitablauf sind in die Interpretation einzubeziehen.
- Die Annahmen, die bei der Abgrenzung von Einzugsgebieten sowie bei der Berechnung von Kaufkraftpotentialen und multilateralen Kaufkraftströmen getroffen werden und die Daten, die als Eingangsgrößen für die Berechnungsmodelle (gravitationstheoretische bzw. ökonometrische Modelle mit komplexer Berechnung der Gravitation bzw. Attraktivität der einzelnen Zentren sowie Verwendung von Exponenten zur Berücksichtigung des mit der Entfernung zunehmenden Raumwiderstands für die Nachfrage aus dem Umland eines Zentrums) verwendet werden, sind offenzulegen.
- Dort, wo neben die rein deskriptive Darstellung von Fakten auch Wertungen durch den Gutachter treten, müssen sie nicht nur eindeutig als solche erkennbar sein, sondern es ist ebenfalls ihre argumentative Begründung offenzulegen. Während der Gutachter bei der Bestandserfassung noch als wertneutraler Deskriptor auftritt, wird er in der anschließenden analytischen Durchdringung der Sachverhalte unausweichlich zum wertenden Experten. Auf diesen Beitrag sollte auch keineswegs verzichtet werden. Gerade für eine - vergleichende bzw. relativierende (s.o.) - Bewertung der vorgefundenen Tatsachen ist vielmehr auf die Kompetenz, Erfahrung und vor allem auf den Datenschatz externer Experten (der in der Regel erst den interkommunalen Vergleich ermöglicht) zurückzugreifen. Allerdings muß stets die materielle Ableitung der Empfehlung und mit ihr der angelegte Wertmaßstab in operationalisierter Form expliziert werden. Die vom Gutachter getroffenen Wertungen und seine ggf. daran geknüpften Empfehlungen, etwa zum bestehenden Verkaufsflächenzusatzbedarf, dürfen von der Planungsverwaltung nicht verabsolutiert werden, sondern sie müssen mit kritischer Distanz in Bezug auf ihre inhaltliche Berechtigung sowie in Rekursion auf die verfolgten Planungsziele hinterfragt werden. Vor diesem Hintergrund muß die Qualität der vom Gutachter geleisteten Bestandsdeskription in der

Datenerfassung und Datenaufbereitung immer mindestens so hoch sein, daß der Planungsverwaltung eine eigene Bewertung der Fakten und damit eine eigene Urteilsbildung möglich ist.

Folgende konkrete Anforderungen an die operative Qualität eines Einzelhandelsgutachtens (in Bezug auf seine rein deskriptiven Aussagen) sollten erfüllt werden (vgl. hierzu z.B. auch Junker/Kruse 1998; MSKS-NW, 1998:143-145; Einzelhandelserlaß Hessen, 2003:31-32):

#### **8.2.1.1     *Parameter zur allgemeinen funktionalen und strukturellen Einordnung der Gemeinde***

Zunächst sind verschiedene Parameter zur allgemeinen funktionalen und strukturellen Einordnung der Gemeinde zu erfassen:

- Allgemeine Lage im Raum und innerhalb des Siedlungssystems.
- Größe und Einwohnerzahl.
- Lage im übergeordneten Verkehrsnetz.
- Bevölkerungsentwicklung in Rückblick und Prognose, dabei Relativierung gegenüber der Entwicklung in der Region bzw. gegenüber anderen (in der Größe vergleichbaren) Städten.
- Soziodemographische und sozioökonomische Differenzierung der Bevölkerung, Veränderung im Zeitablauf.
- Siedlungsstruktur der Gemeinde, räumlich differenzierte Bebauungs- und Bevölkerungsentwicklung (in disaggregierten Teilräumen der Stadt: Stadtteile, Stadtviertel, innerhalb der Kategorien der örtlichen Zentrenhierarchie der Zentren).
- Wirtschaftsstruktur und -entwicklung der Gemeinde, Relativierung gegenüber der Entwicklung der Region bzw. gegenüber anderen (in der Größe vergleichbaren) Städten.
- Berufspendlersaldo mit den Städten und Gemeinden der umgebenden Region.
- Einzelhandelszentralität, Relativierung gegenüber der Entwicklung der Region bzw. gegenüber anderen (in der Größe vergleichbaren) Städten.
- Sonstige Verflechtungen mit der Region: Besondere Zentralität in einzelnen Funktionalbereichen (z.B. Bildungsinfrastruktur, Freizeitinfrastruktur, Kulturangebote, Messen und Kongresse, Zugangspunkt zu überregionalen Verkehrsnetzen).
- Abfrage der landes- und regionalplanerisch vorgesehenen Funktionen und Entwicklungsziele.
- Zusammenschau bestehender planerischer Zielvorstellungen und aktueller Planungen mit Einzelhandelsbezug aus der Plan- und Programmkulisse der betreffenden Gemeinde. Übersicht der Einzelhandelsprojekte, die gegenwärtig in ernsthafter Realisierungsabsicht von Privaten in der Diskussion sind.

#### **8.2.1.2     *Faktische Erfassung des Bestands, der Strukturen und der Entwicklungen des örtlichen Einzelhandelsangebotes***

Die Kernaufgabe der Begutachtung der örtlichen Einzelhandelssituation besteht in der faktischen Erfassung (empirische Primärerhebung der Betriebe durch Begehung, ggf. Betriebsbefragung) des Bestands, der Strukturen und der Entwicklungen des örtlichen Einzelhandelsangebotes im Hinblick auf die Gesamtzahl der Betriebe, den Gesamtverkaufsflächenbesatz und den Gesamtumsatz sowie im Hinblick auf weitere Parameter wie die



Betriebsgrößenstruktur, die Betriebstypenstruktur, die Sortimentsstruktur, den Filialisierungsgrad, die Bedarfsfristigkeit des Angebotes, die Ausstattung der Betriebe mit privaten Kundenparkplätzen und schließlich die räumliche Angebotsverteilung. Aus Tabelle 8-1 ist ersichtlich, welche Kombinationen der (bivariaten) Merkmalsausdifferenzierung potentiell sinnvoll erscheinen, um in die tatsächliche Angebotssituation des Einzelhandels einer Stadt einzudringen. Auch wenn an dieser Stelle noch keine Raumbezüge hergestellt werden, läßt sich doch ein differenziertes, aussagekräftiges Bild über die Charakteristik der örtlichen Einzelhandelslandschaft hinsichtlich ihrer Stärken und Schwächen zeichnen. Grundsätzlich ist eine Relativierung der erfaßten Strukturparameter an entsprechenden Werten vergleichbarer Städte (wie ist die Situation gegenüber derjenigen anderer Städte zu bewerten?) oder an Werten aus Zeitreihenbetrachtungen der eigenen Stadt (wie hat sich die Situation verändert?) zu suchen. Insbesondere läßt sich dergestalt beschreiben, inwieweit der mittelständische Einzelhandel die örtliche Gesamtsituation noch prägt (z.B. Anteile an Gesamtumsatz und Gesamtverkaufsfläche, die von solchen Betrieben er- und bewirtschaftet werden) und wie weit der Grad der Filialisierung bereits fortgeschritten ist. Umgekehrt kann eine instruktive Antwort auf die Frage gegeben werden, in welchem Grad großflächige Einzelhandelsbetriebe oder auch bestimmte Betriebstypen das Gesamtangebot bestimmen (z.B. Anteil von Fachmärkten am Gesamtangebot bestimmter Branchen, Konzentration des Umsatzes bestimmter Branchen in bestimmten Betriebsgrößenklassen). Dabei kann vor allem auch eruiert werden, inwieweit die Nahversorgung noch von traditionellen Anbietern getragen wird (Ausdifferenzierung der Betriebstypen nach Branchen sowie nach Betriebsgröße und Umsatz) und in welchem Ausmaß überhaupt Nahversorgungsangebote (in den einzelnen Teilräumen) präsent sind (Verkaufsflächenumfang in den einzelnen Bedarfsfristigkeitsstufen oder den einzelnen Sortimenten). Nicht zuletzt läßt sich auf diese Weise ein Angebotsprofil zeichnen, das mit demjenigen anderer, konkurrierender Städte verglichen werden kann, und so Auskunft über die eigene Wettbewerbsposition (Betriebstypen, Warenangebot, Einkaufserlebnis usw.) gibt.

**Tabelle 8-1: Parameter zur Beschreibung der Angebotssituation des örtlichen Einzelhandels**

	Betriebs- typenzuge- hörigkeit	Unternehm- erische Selbstbe- stimmtheit	Größe der Betriebe (Vkf)	Umsatz der Betriebe	Sortiments- schwerpunkt der Betriebe
Zahl der Betriebe	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Betriebstypenzugehörigkeit	-----	Nein	Evtl.	Ja	Ja
Unternehmerische Selbstbestimmtheit	Nein	-----	Ja	Ja	Ja
Größe der Betriebe (Vkf)	-----	Ja	-----	Ja	Ja
Umsatz der Betriebe	-----	-----	Ja	-----	Ja
Sortimentsschwerpunkt der Betriebe	-----	-----	-----	Ja	-----

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Erfassung der Betriebstypenzugehörigkeit hat dabei nach Maßgabe des Katalogs „E“ (vgl. Kapitel 3 bzw. IfH 1995) zu geschehen. Die Einordnung der erfaßten Betriebe unter dem Merkmal der unternehmerischen Selbstbestimmtheit geht davon aus, daß in (konzernangehörigen) Filialbetrieben, Regiebetrieben, Franchisebetrieben und (inhabergeführten) Einzelhandelsbetrieben selbständiger Kaufleute unterschiedliche Betriebsführungsprinzipien bestehen, d.h. unterschiedlich große Freiheitsgrade in der geschäftspolitischen bzw. unternehmerischen Entscheidung herrschen. Die Größe der Betriebe ist nach ihrer Verkaufsfläche festzustellen, und es ist eine Einordnung in verschiedene Betriebsgrößenklassen (als gängige Variante etwa: bis 50 qm, 51-200 qm, 201-400 qm, 401-800 qm, 801-1.500 qm, 1.501-5.000 qm, größer als

5.001 qm), mindestens aber eine Unterscheidung in die baurechtlich relevanten Kategorien von großflächigem (mehr als 700 qm Verkaufsfläche) und nicht-großflächigem (weniger als 700 qm Verkaufsfläche) Einzelhandel vorzunehmen. Gleiches gilt für den Umsatz der Betriebe. Der Sortimentsschwerpunkt der Betriebe ist nach den dort angebotenen Hauptwarengruppen (etwa: „Nahrungs- und Genußmittel“, „Gesundheits- und Körperpflege“, „Einrichtungsbedarf“, „Elektrogeräte, Leuchten“, „Baumarktspezifische Sortimente“, „Bekleidung“, „Uhren, Schmuck, Lederwaren“, „Schuhe“, „Bücher, Schreibwaren, Neue Medien“, „Hausrat, Glas, Porzellan“, „Unterhaltungselektronik“, „Spiel, Sport, Hobby“, „Sortimentsmix“) festzustellen.

Nimmt man ohnehin den Aufwand einer Betriebserhebung durch eine Begehung aller Betriebe vor Ort auf sich, so kann und sollte bei dieser Gelegenheit, da es keinen großen Zusatzaufwand erfordert, auch die Zahl der privaten Kundenparkplätze der Geschäfte erfaßt werden. Auch hier lassen sich in Kombination mit anderen Merkmalen, etwa mit dem Betriebstyp, der Betriebsgröße, der unternehmerischen Selbstbestimmtheit oder der räumlichen Lage, aufschlußreiche Erkenntnisse erzielen.

Mit der Erfassung der genauen räumlichen Lage der einzelnen Geschäfte ist abschließend die Voraussetzung gegeben, zur übersichtlichen Visualisierung und zur Aufdeckung räumlicher Verteilungsbesonderheiten des Einzelhandelsangebots verschiedene thematische Karten zu erstellen. Von hoher Aussagekraft ist in der Regel alleine schon die verräumlichte Darstellung von Betriebstyp (Differenzierung durch Symbolform), Betriebsgröße (Differenzierung durch Symbolgröße) und Sortimentsschwerpunkt bzw. Bedarfsfristigkeitsstufe (Differenzierung durch Farbgebung) mit entsprechenden Signaturen. Agglomerationen des Einzelhandels, sortimentspezifische Schwerpunkte, Konkurrenzverhältnisse und die Standortbeziehung zu den Wohnsiedlungsschwerpunkten fallen sofort ins Auge. Es entsteht ein plakativer Eindruck der örtlichen Einzelhandelslandschaft mit einem spezifischen Orientierungsmuster auf die Innenstadt, die Nebenzentren, nicht-integrierte Agglomerationen, Streulagen und Einzelstandorte.

Die besonderen Vorteile, die entstehen, wenn die Dokumentation und Analyse des Einzelhandelsbestands mit Hilfe eines Geographischen Informationssystems erfolgt, bedürfen an dieser Stelle keiner erneuten Betonung (vgl. Kapitel 7.6.5.2.6).

Zur generellen Charakterisierung der gegebenen Einzelhandelssituation im Aggregat aller ansässigen Betriebe ist - im Vergleich zu den Werten ähnlicher Städte bzw. zum Bundesdurchschnitt - ferner (sortimentspezifisch und mit besonderer Berücksichtigung der Nahversorgungsangebote) die Verkaufsflächenausstattung je Einwohner darzustellen und - im Hinblick auf die Stellung im Wettbewerb - die Produktivität der Betriebe in den einzelnen Branchen (Flächenproduktivität, Personalproduktivität) zu erfassen. Die Darstellung der Beschäftigtenentwicklung im Einzelhandel liefert einen weiteren Baustein zur Kennzeichnung der Ausgangslage.

### **8.2.1.3     *Faktische Erfassung der Strukturen und Entwicklungen der örtlichen Einzelhandelszentralität sowie der räumlichen Nachfrageorientierung***

Neben der Datenerfassung der Angebotsseite interessiert auch die Beschreibung der örtlichen Einzelhandelssituation in ihrer nachfrageseitigen Struktur und Entwicklung. Dazu sind einerseits sekundärstatistische Auswertungen (Zentralitätsparameter) und andererseits Haushalts- bzw. Kundenbefragungen durchzuführen (Nachfrageverhalten, Einzugsbereichsbe-

stimmung). Die sekundärstatistisch gewinnbaren Globalkennzahlen der einzelhandelsrelevanten Kaufkraft bzw. der Einzelhandels-Kaufkraftkennziffer, des Einzelhandelsumsatzes bzw. der Einzelhandels-Umsatzkennziffer und der Einzelhandelszentralität bzw. der Einzelhandels-Zentralitätskennziffer beschreiben Nachfrageparameter im hohen Aggregat und streichen die funktionale Bedeutung des Bezugsraumes gegenüber der Umgebung heraus.

Die einzelhandelsrelevante Kaufkraft pro Kopf ist nicht nur eine notwendige Eingangsgröße für die Berechnung der Einzelhandelszentralität, sondern sie ist auch für die Bestimmung des Marktpotentials unverzichtbar. Ihre räumlich und sortimentsmäßig differenzierte Darstellung gibt wertvolle Hinweise für die Standortqualität von Ansiedlungsräumen, die bei der planerischen Festlegung der Zentren und Potentialräume für den Einzelhandel berücksichtigt werden sollten und auch für die betriebliche Standortplanung der Einzelhandelsunternehmen selbst von Interesse sind. Die Kaufkraftkennziffer bezieht den Wert der Kaufkraft je Einwohner in der Untersuchungsgemeinde bzw. in ihren Teilräumen auf den Durchschnitt in Deutschland (= 100,0).

Der Einzelhandelsumsatz gibt an, welchen Umsatz die Gesamtheit der Einzelhandelsbetriebe der Untersuchungsgemeinde je Kopf der ortsansässigen Bevölkerung im Berichtsjahr erzielt hat. Die Betrachtung der Umsätze, die in einzelnen Branchen bzw. Sortimentsbereichen erwirtschaftet wurden, weist auf Angebotsschwerpunkte und ebenso ggf. auf Defizite der örtlichen Einzelhandelslandschaft hin. In der räumlichen Disaggregation lassen sich entsprechend die räumlichen Einzelhandelsschwerpunkte erkennen. Die Umsatzkennziffer relativiert den Befund am Bundesdurchschnitt (= 100,0).

Die (branchenspezifische) Einzelhandelszentralität errechnet sich als Quotient aus dem Einzelhandelsumsatz in der Untersuchungsgemeinde pro Kopf mit der dort herrschenden Kaufkraft pro Kopf. Sie gibt damit den Grad der Fähigkeit des ansässigen Einzelhandels an, Kaufkraft (in einzelnen Branchen oder Sortimentsbereichen) an sich zu binden und expliziert das Ausmaß des festzustellenden Netto-Kaufkraftzu- oder -abflusses. Hierbei handelt es sich um das Saldo der Kaufkraftzuflüsse, die aus dem Umland und der eigenen Wohnbevölkerung auf ein Zentrum gerichtet sind, mit den Kaufkraftabflüssen, die aus Einzelhandelsausgaben der eigenen Bevölkerung in anderen Zentren resultieren. Ein Wert über 100,0 gibt entsprechend an, daß die Kaufkraftzuflüsse aus dem Umland die Kaufkraftabflüsse aus der Untersuchungsgemeinde übersteigen. Die Zentralitätskennziffer drückt diesen Sachverhalt in der Normierung am Durchschnitt des gesamten Bundesgebietes (= 100,0) aus. Die (branchenspezifische) Einzelhandelszentralität einer Gemeinde ist damit ein guter Indikator für die Wettbewerbsposition, die im regionalen Umfeld im Vergleich zu anderen Zentren (in einzelnen Angebotsbereichen) eingenommen wird.

Auch eine - kartographische - Darstellung für disaggregierte Teilräume der Stadt ist, insofern für die Datenbeschaffung ein entsprechendes Budget vorliegt, sinnvoll, weil dergestalt die nachfrageseitige Bedeutung der einzelnen Zentren und der sonstigen Einzelhandelsstandorte innerhalb der Stadt hervortritt. Da es sich in der Regel allerdings um modellgenerierte Daten kommerzieller Anbieter handelt, ist eine entsprechende Vorsicht bei der Interpretation geboten (vgl. Kapitel 7.5.6.3).

Mit Hilfe der - auch in Umlandgemeinden durchzuführenden - Haushaltsbefragung können verschiedene Informationen gewonnen werden. Zum einen läßt sich durch die Abfrage der sortimentspezifischen räumlichen Einkaufsorientierung der Konsumenten der Einzugsbe-

reich der betreffenden Stadt oder des betreffenden Standortraums (City, Stadtteilzentrum, nicht-integrierte Einzelhandelsagglomeration etc.) aufdecken und das prinzipiell erschließbare Kaufkraftpotential räumlich differenziert feststellen. Bei entsprechend großem Aufwand für die Datenerhebung (bzw. Modellbildungsaufwand) ist es möglich, ein multilaterales Bild der Kaufkraftströme zwischen der planenden Gemeinde und den weiteren Angebotsstandorten der umgebenden Region zu gewinnen. Dies ist im gleichen Sinne auch für die einzelnen Angebotsagglomerationen innerhalb der fraglichen Stadt denkbar. Durch die Erfassung des sortimentsspezifischen Ausgabeverhaltens kann ein dezidiertes Profil der Nachfrage (sortimentsspezifische Kaufkraftab- und Kaufkraftzuflüsse) des örtlichen Einzelhandels durch die eigene sowie durch die Umlandbevölkerung dargestellt werden. Darüber hinaus kann auch die regionale Gesamtsituation in den Blick genommen werden, d.h. mit der Information, wo das regionale Kaufkraftpotential tatsächlich verausgabt wird, kann ein multilaterales regionales Kaufkraftstrommodell abgebildet und so ein Bild der regionalen Wettbewerbssituation gezeichnet werden. In der Gegenüberstellung der (sortimentsspezifischen) Kaufkraftpotentiale der betreffenden Gemeinde mit dem jeweils vor Ort realisierten Einzelhandelsumsatz zeigen sich die einzelnen Kaufkraftbindungsquoten, respektive die Höhe des Abflusses von Kaufkraft der eigenen Bevölkerung der Standortgemeinde in konkurrierende Zentren - ein wichtiger Hinweis auf bestehende Schwächen des Angebotsprofils. Im gleichen Sinne kann festgestellt werden, in welcher Höhe bzw. zu welchem Anteil die Standortkommune Kaufkraft aus den verschiedenen Zonen ihres Marktgebiets schöpft, mithin, welchen (sortimentspezifischen) Marktanteil sie dort jeweils erreicht.

Unabhängig davon, ob dies durch den Erwerb modellgenerierter Daten kommerzieller Anbieter oder im Wege eigener empirischer Primärerhebungen erfolgt, sollte daher die Beschreibung der Einzelhandelsnachfrage

- Aussagen zur gesamtstädtischen Kaufkraftbindung sowie zu Höhe und Richtung bzw. Herkunft abfließender und/oder extern rekrutierter Kaufkraft treffen und
- dabei zum einen eine branchenspezifische Betrachtung vornehmen und
- zum anderen die Untersuchung räumlich disaggregiert betreiben, so daß sich Bezugsräume unterschiedlicher Kaufkraftbindung (z.B. Stadtteile, statistische Bezirke oder Einzugsbereiche von Zentren) unterscheiden lassen.
- Wird dabei auch die Höhe und die Richtung der Kaufkraftabflüsse in die Raumkompartimente außerhalb der jeweiligen Erhebungszelle erfaßt, so kann ein multilaterales Bild der innergemeindlichen Kaufkraftströme und ggf. der spezifisch auf Umlandstandorte orientierten Kaufkraftabflüsse sowie der dort generierten Kaufkraftimporte erzeugt werden. Eine sortimentsspezifische Erfassung der Kaufkraftströme zeigt sehr differenziert, welche Zentren der örtlichen (planerisch im Ideal gedachten) Versorgungshierarchie von den Konsumenten tatsächlich in Anspruch genommen werden und an welchen Orten offensichtlich bestimmte Angebotslücken bestehen. Insgesamt läßt sich mit der beobachtbaren räumlichen Einkaufsorientierung der räumliche Standortstrukturwandel des Einzelhandels in seiner Perzeption durch die Nachfrageseite detailliert aufzeigen. Analog dazu läßt sich, insofern nach einzelnen Standorten bzw. Standorttypen und Anbietern gefragt wird, auch ermitteln, wie sich der Betriebstypenstrukturwandel in der örtlichen Einzelhandelslandschaft in den Präferenzen des Verbraucherverhaltens darstellt.

Mit diesen Informationen sind wichtige Erkenntnisse zur zielgerichteten Ergänzung des Einzelhandelsbesatzes und zur räumlichen Orientierung von Marketingaktivitäten (Werbestreuung) verbunden. Durch die verräumlichte, aggregierte Darstellung der Verbraucheraus-

gaben am Nachfrageort kann außerdem nicht nur ein Argument für die sachlich begründete Abgrenzung der Einkaufslagen bzw. Zentren gewonnen werden, sondern es kann insgesamt das bislang örtlich bestehende Siedlungsstrukturmodell der Planung mit seiner Zentrenhierarchie kritisch hinterfragt und mit Hilfe dieser Erkenntnisse ggf. angepaßt werden.

Zum anderen kann mit einer derartigen Primärerhebung aber auch das Einkaufsverhalten der Bevölkerung nach weiteren Variablen, wie etwa der Besuchshäufigkeit, der Aufenthaltsdauer, der durchschnittlichen Ausgabenhöhe je Besuch, der Tätigkeitenkopplung oder der Verkehrsmittelwahl, jeweils differenziert nach dem Besuch bestimmter Zentren bzw. Angebotsstandorte oder Arten von Geschäften, abgefragt werden.

Zum dritten kann mit einer Haushaltsbefragung das bei den Verbrauchern bestehende Image der Einkaufsorte aufgedeckt werden. Die subjektive Wahrnehmung der Einkaufsattraktivität von Zentren und Einzelhandelsstandorten, d.h. deren Fähigkeit, ein Einkaufserlebnis zu stiften oder anderen Erwartungshaltungen gerecht zu werden (etwa in Bezug auf die Akzeptanz von verschiedenen Betriebstypen, die Preiswürdigkeit des Einkaufs oder die Aufenthaltsqualität im Stadtraum), ist eine wichtige Determinante des Nachfrageverhaltens. Die Angebotsbeurteilung einzelner Standortbereiche durch Kunden und gerade auch durch Nicht-Kunden sowie die Abfrage der individuell bestehenden Wünsche und Verbesserungsvorschläge geben wichtige Hinweise auf (subjektiv empfundene) Defizite und auf geeignete Maßnahmen zu deren Beseitigung. Ergebnis einer solchen verbraucherseitigen Defizitanalyse kann etwa sein, durch ein offensives Standortmarketing die gezielte Ansiedlung bestimmter Betriebe und Anbieter im fraglichen Stadtbereich zu forcieren und damit eine absatzorientierte Angebotsprofilierung zu erreichen, wie dies in kommerziellen Einkaufszentren im Rahmen eines aktiven Center-Managements gängige Praxis ist. Dies schließt nicht nur die Einzelhandelsfunktion ein, sondern gilt auch für komplementäre Dienstleistungs-, Kultur- und Freizeitangebote, da den Einkaufenden mit deren Existenz ein breites Spektrum an möglichen Kopplungstätigkeiten eröffnet wird, was potentiell eine Ausdehnung des Einzugsbereichs sowie eine Erhöhung der Aufenthaltsdauer bewirkt.

Zusätzliche - die Ergebnisse der Haushaltsbefragung konturierende und/oder kontrastierende - Einsichten können aus einer Betriebsbefragung bei den Einzelhändlern, ggf. auch bei Dienstleistungsanbietern, gewonnen werden, etwa bezüglich des lokalen Wirtschaftsklimas, der Ertragslage, der allgemeinen Situationseinschätzung und Zufriedenheit (z.B. mit der Branchenentwicklung oder dem Standort), möglicher Schließungs-, Erweiterungs- oder Verlagerungsabsichten und damit verbundener Flächenbedarfe oder der subjektiven Beurteilung städtebaulicher Rahmenbedingungen (Flächenangebot, Verkehrsverhältnisse und Parkplatzangebot, Qualität des öffentlichen Raumes). Darüber hinaus kann eine Passanten-zählung dazu beitragen, die Wertigkeit bzw. die Abgrenzung der Standortlagen nach der Besucherpräferenz zu ermitteln.

#### **8.2.1.4     *Faktische Erfassung der Siedlungsstruktur und der Zentrenbereiche sowie Diskussion der räumlichen Einzelhandelsstruktur und –entwicklung aus städtebaulichem Blickwinkel, insbesondere im Hinblick auf die Realisierung gültiger Siedlungsstruktur- und Zentrenhierarchiemodelle der Stadtplanung***

Nach der faktischen Erfassung der räumlichen Einzelhandelsstruktur und -entwicklung obliegt dem Gutachten die Aufgabe, diese Erkenntnisse aus städtebaulichem Blickwinkel zu diskutieren und dabei insbesondere zu prüfen, inwieweit eine Übereinstimmung mit dem

Realisierungsanspruch von Siedlungsstruktur- und Zentrenhierarchiemodellen besteht, die bislang von der Stadtplanung verfolgt worden oder künftig vorgesehen sind. Wenn solche Modelle nicht vorhanden sein sollten, ist es erforderlich, einen Entwurf der räumlichen Zuordnung der Einzelhandelsfunktion zu konkreten Raumbereichen der betreffenden Stadt zu erarbeiten, um damit eine konzeptionelle Leitlinie für das zukünftige Planungshandeln bzw. für die zukünftige Genehmigungspolitik in Bezug auf die Einzelhandelsfunktion zu gewinnen. Als Voraussetzung dafür ist vom Gutachten eine Erfassung der bestehenden (und geplanten) Zentren und sonstigen Ansiedlungsbereiche des Einzelhandels sowohl nach Planlage als auch nach realer Siedlungsentwicklung zu leisten. Zum einen geht es darum, die räumliche Erstreckung derjenigen Bereiche festzustellen, die als „Zentren“ (und damit als städtebaulich integrierte Einzelhandelsstandorte) gelten sollen, und zum anderen ist zu ergründen, in welchem relativen Zentralitätsverhältnis (ihres Leistungsangebots bzw. Versorgungsauftrags in vielfältigen Funktionsfeldern) die einzelnen Zentren zueinander stehen. In beiden Fällen müssen materielle Kriterien gefunden werden, welche die Abgrenzung bzw. die hierarchische Einordnung begründen. Insofern müssen über den Einzelhandel hinaus potentiell verschiedene weitere zentralitätskonstitutive Parameter abgefragt werden.

Des weiteren ist auch die - im engeren Sinne - städtebauliche Qualität der Zentren (Aufenthaltsqualität, Attraktivität des öffentlichen Raumes) zu erfassen, um auf diese Weise die Analyse des Erfolgs der einzelnen Zentren nicht nur auf den Besatz mit Einrichtungen zu limitieren, sondern von vornherein eine vielschichtig angelegte Erklärung anzustreben. Außerdem ist die städtebauliche Attraktivität des öffentlichen Raumes derjenige Aktionsbereich, in welchem die Kommune im Rahmen von (Re-)Vitalisierungsprogrammen noch am ehesten direkt und durch eigenes Dazutun auf eine Verbesserung erkannter Mißstände hinwirken kann: Entsprechende Leitinvestitionen in öffentliche Infrastruktur oder die Budgetierung von Programmen zur Steigerung der städtebaulichen Qualität können private Investitionen auslösen und Multiplikatoreffekte für den betreffenden Raum bewirken. Insofern ist die Aufdeckung bestehender städtebaulicher Mängel in der City und den Nebenzentren eine wichtige Aufgabe auch innerhalb von Einzelhandelsgutachten, sollten entsprechende Erkenntnisse der Planungsverwaltung nicht ohnehin vorliegen.

Wird aus gutachterlicher Sicht über die reine Deskription hinaus eine Bewertung vorgenommen, so ist das zugrunde liegende Bewertungssystem (Kriterienauswahl, Operationalisierung, Zielfunktionen, Gewichtung) offenzulegen.

Insgesamt ist in diesem Teil des Gutachtens der verräumlichte Einzelhandelsbesatz (in seinen Attributen wie etwa Betriebsgröße nach Umsatz oder Verkaufsfläche, Betriebsanzahl, Sortimentsschwerpunkt; vgl. Kapitel 8.3.2.1.2) in kritischer Diskussion der faktischen Siedlungsstruktur und dahingehend bestehender planerischer Entwicklungsvorstellungen gegenüberzustellen.

Ein ebenfalls städtebaulicher Aspekt, der allerdings in eine etwas andere Richtung geht, gleichwohl aber nicht weniger wichtig ist, besteht darin, in einer Raumanalyse (auch latente) Flächenpotentiale in der Stadt zu erfassen, die für die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben grundsätzlich geeignet erscheinen. Vor allem geht es darum, innerhalb der oder jedenfalls randlich zu den bestehenden Zentren situierte Potentialräume zu identifizieren, die gerade auch für die städtebaulich integrierte Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe genutzt werden könnten. Ein solches Kataster erweist sich als sehr hilfreich bei der Diskussion der räumlichen Umlegung eines ggf. festgestellten Einzelhandelsflächenzusatzbedarfs.

#### **8.2.1.5      *Abschätzung des bestehenden Verkaufsflächenzusatzbedarfs***

Unter Berücksichtigung der raumordnerischen Zentralitätsvorgaben, des regional bestehenden Einzelhandelsbesatzes und Kaufkraftpotentials, des in der betreffenden Stadt bereits erreichten Ausstattungsgrades mit Einzelhandelseinrichtungen bzw. der Höhe der (sortimentsspezifisch) bereits erreichten Kaufkraftbindungsquote sowie der Bevölkerungsentwicklung in der Standortgemeinde und ihrem Umland sollte eine Abschätzung erfolgen, ob und ggf. in welcher Höhe - für die Gesamtgemeinde, aber auch für einzelne Gemeindeteile - ein Verkaufsflächenzusatzbedarf besteht. Dies ist aus der Bilanzierung der regionalen bzw. der innergemeindlichen Kaufkraftzu- und -abflüsse herzuleiten. Die Aussagen zum Verkaufsflächenpotential können prinzipiell auch differenziert nach Standortlagen, nach Betriebstypen oder nach Branchen bzw. Sortimenten getroffen werden. Bei entsprechend feingliedriger Analyse ist es möglich, ein sehr detailliertes Planungsleitbild (für die kommenden 5 bis maximal 10 Jahre) zu entwerfen, in welchem Umfang künftig zusätzliche Verkaufsflächen bestimmter Sortimentsschwerpunkte an bestimmten Orten des Stadtraums von bestimmten Betriebstypen realisiert werden sollen. Insofern ist ein auf den Raum umgelegtes quantitativ und qualitativ differenzierendes Mengengerüst für die Einzelhandelsfunktion vorzuschlagen. Dabei liegen die Schranken etwaiger Wachstumsvorstellungen für zusätzliche Verkaufsflächen einerseits in der ökonomischen Tragfähigkeit (ungebundener bzw. attrahierungsfähiger Kaufkraftmantel, Konkurrenzintensität) und andererseits in der Verträglichkeit mit intraurban und regional bereits bestehenden Angeboten im Hinblick auf die Eintrittsmöglichkeit städtebaulich negativer Effekte für die Zentren.

#### **8.2.1.6      *Zusammenfassende Interpretation und Entwurf von Handlungsmöglichkeiten***

Nach den thematisch voneinander separierten Einzelanalysen, die oben aufgezeigt wurden, sollte das Einzelhandelsgutachten mit einer zusammenfassenden Interpretation, welche die festgestellte Lage ganzheitlich beschreibt, auf problematische Sachverhalte hinweist und ggf. auch erste Wege zu deren Behandlung zeigt, schließen. Es ist auch denkbar, das Gutachten so breit zu beauftragen, daß der städtischen Planungsverwaltung von externer Seite bereits detaillierte Handlungsempfehlungen unterbreitet werden und als Grundlage für den weiteren Erarbeitungsprozeß des betreffenden Einzelhandelszentrenkonzepts dienen.

Wichtig ist, daß zum Schluß noch einmal in einer Gesamtschau die wesentlichen Strukturen und Entwicklungen problemorientiert herausgearbeitet werden. Insbesondere kommt es darauf an, daß die räumliche Einzelhandelsverteilung und der Grad ihrer Übereinstimmung mit verfolgten Planungszielen (siedlungsstrukturelle Entwicklung, Nah-/Versorgungsziele) thematisiert wird, daß die Profilierungsstärken und -schwächen der Gesamtstadt und ihrer einzelnen Zentren bzw. Einzelhandelsstandorträume (branchenspezifische Zentralitäten innerhalb der Stadt und gegenüber Umlandgemeinden) herausgestellt werden und daß der Anteil des großflächigen Einzelhandels an alledem deutlich wird.

Ist eine empirische Untersuchung der örtlichen Einzelhandelslandschaft in der vorgeschlagenen Art und Weise durchgeführt worden, so sind damit alle notwendigen Bezugspunkte geschaffen, die für ein Einzelhandelsmonitoring als laufende Prozeßkontrolle und für die Gesamt-Evaluation notwendig sind. Hierzu ist nach drei, spätestens nach fünf Jahren eine Wiederholungsuntersuchung durchzuführen, welche die eingetretenen Veränderungen der Merkmale, die für die Erstanalyse ausgewählt wurden, feststellt.

### **Nennung verbindlicher Ansprechstellen und Verbreitung**

Die schriftliche Niederlegung des ausgearbeiteten Einzelhandelszentrenkonzepts sollte nicht ohne eine Übersicht der verantwortlichen Stellen und der Mitarbeiter, die in der Verwaltung sowie bei den beteiligten Kooperationspartnern mit der Sache betraut sind, abschließen. Die gedruckte Endfassung, in der die wichtigsten Aussagen prägnant mit Hilfe von Kartenmaterial visualisiert werden, ist zentraler Baustein der Kommunikationspolitik innerhalb der planerischen Gesamtaufgabe und sollte daher dem Adressatenkreis offensiv zugänglich gemacht werden. Deshalb sollte auch eine Kurzfassung in hoher Auflage hergestellt werden, welche über die wichtigsten Inhalte Auskunft gibt, um die einschlägigen Akteure in der Einzelhandels-, Immobilien- und Finanzwirtschaft, aber auch die ansässigen Kaufleute und die interessierte Bevölkerung zu informieren. Trotzdem sollte auch eine ausreichend große Anzahl von Exemplaren der Langfassung kostenfrei für die Öffentlichkeitsarbeit vorgehalten werden, um ggf. auch einen weitergehenden Bedarf nach detaillierten Informationen, wie er z.B. seitens der Kommunen im regionalen Umfeld oder von Gewerbemaklern und Expansionsmitarbeitern der Handelskonzerne zu erwarten ist, begegnen zu können. Die Verbreitung des Einzelhandelszentrenkonzepts sollte aber auch dem Planungsmarketing nach „Innen“ dienen und insofern auch sämtliche Verwaltungsstellen sowie die Stadtpolitik in der eigenen Gemeinde einbeziehen.

Die Kosten für eine solche Publikation sollten nicht gescheut und von vornherein in der Projektkalkulation berücksichtigt werden. Ohnehin werden sie in dem Maße gering zu halten sein, wie für ihre Verbreitung die Möglichkeiten elektronischer Kommunikation - Intranet der Stadtverwaltung, Veröffentlichung des Volltextes auf den städtischen Internetseiten, Online-Versand als elektronisches Dokument, Versand als CD-ROM - eingesetzt werden. Wenn ein Einzelhandelsgutachten beauftragt wurde und - was als nahezu unvermeidlich erscheint - daraus entstammende Inhalte in der publiquen Version des Einzelhandelszentrenkonzepts wiedergegeben werden sollen, kommt es voraussetzend darauf an, daß die Stadt bei der Auftragsvergabe mit dem Gutachter ein entsprechendes Verfügungs- bzw. Publikationsrecht vertraglich vereinbart hat. Dies sollte auch die Übereignung der Urdaten umfassen, damit diese für weitergehende eigene Zwecke der Stadt, etwa für zusätzliche statistische Auswertungen oder als Grundstock für ein (einzelhandelsspezifisches) Raumb Beobachtungssystem, zur Verfügung stehen.

In der Summe aus realistisch gesetzten Zielen, geschickter Kombination der vorhandenen Instrumente, stringent ausgewählten Maßnahmen sowie einer beharrlichen und gegen etwaige Versuchungen standhaften Umsetzungsarbeit bzw. Genehmigungspraxis, die von einem aktiven und aktivierenden Planungsmarketing flankiert wird, sollte dem Anliegen einer räumlichen Steuerung der örtlichen Einzelhandelsentwicklung nach Beispiel des hier unterbreiteten Entwurfs der wünschenswerte Erfolg beschieden sein.