

Rheinland-Pfalz



Neue Ansätze zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels in Rheinland-Pfalz

Fachtagung im Rahmen der Neuaufstellung des Landesentwicklungsprogramms Rheinland-Pfalz (LEP IV),
am 19.10. 2005 im Kurfürstlichen Schloss • Rheinstraße • 55116 Mainz

Rheinland-Pfalz



Neue Ansätze zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels in Rheinland-Pfalz

Fachtagung im Rahmen der Neuaufstellung des Landesentwicklungsprogramms Rheinland-Pfalz (LEP IV),
am 19.10. 2005 im Kurfürstlichen Schloss • Rheinstraße • 55116 Mainz

Impressum

Herausgeber: Ministerium des Innern und für Sport
– Oberste Landesplanungsbehörde –
Referatsleiter Dr. Gerd Rojahn
Schillerstraße 9 • 55116 Mainz
Telefon: 0 61 31 16 31 74 • Fax: 0 61 31 16 31 96
E-Mail: gerd.rojahn@ism.rlp.de • Internet: <http://www.ism.rlp.de>

Redaktion: Oberste Landesplanungsbehörde Rheinland-Pfalz
Dr. Gerd Rojahn
Reinhard Dickenscheid

Textsatz,
Bildbearbeitung
und Gestaltung:



Agentur für Kommunikationsstrategien, Text und Design
Magdeburgstraße 11 • 65510 Idstein
Telefon: 0 61 26 58 86 88 • Fax: 0 61 26 58 86 89
E-Mail: info@meinhardt-kommunikation.de
Internet: www.meinhardt-kommunikation.de

Bildnachweise: Karten und Grafiken in den Vorträgen bei den jeweiligen Autoren;
restliche Abbildungen: Privat und Archiv des Ministeriums des Innern und für Sport

Alle Rechte beim Herausgeber.
Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung.

Mainz, im Oktober 2006

Vorwort I

Staatsminister Karl-Peter Bruch

Das Thema des großflächigen Einzelhandels ist bewusst in den Mittelpunkt einer Fachtagung zum neuen Landesentwicklungsprogramm gestellt worden. Der anhaltende Strukturwandel im Einzelhandel stellt sowohl die Kommunal- als auch die Regional- und Landesplanung immer wieder vor neue Herausforderungen. Die Neuaufstellung des Landesentwicklungsprogramms ist deshalb für uns Anlass, um eine Überprüfung der gegenwärtig angewandten regional- und landesplanerischen Steuerungsinstrumente vorzunehmen. Damit soll ein Beitrag geleistet werden, um auch zukünftig eine stadt- und regionalverträgliche Einbindung der großflächigen Einzelhandelsvorhaben erreichen zu können.

Positiv ist festzustellen, dass die Zulässigkeit von Standorten des Einzelhandels in der überwiegenden Zahl von Fällen durch die bewährten Vorgaben der Landesplanung und des Baurechts geregelt werden konnte. Die drei zentralen Vorgaben des Landesentwicklungsprogramms von 1995 (LEP III) – die weitgehend auch bundesweit Geltung besitzen – haben sich im Wesentlichen als wichtige und hilfreiche Orientierungsgrößen bewährt. Es sind dies:

- das *Konzentrationsgebot*, das heißt die generelle Zulässigkeit des großflächigen Einzelhandels nur in den Zentralen Orten und von Betrieben mit mehr als 2.000 qm Geschossfläche nur in den Mittel- und Oberzentren;
- das *städtebauliche Integrationsgebot*, das heißt die grundsätzliche Zulässigkeit des großflächigen Einzelhandels nur an integrierten Standorten, also im Umfeld der zentralen Einkaufsstandorte der Gemeinde und
- das *Nichtbeeinträchtigungsgesbot*, das heißt die Vermeidung von wesentlichen Beeinträchtigungen benachbarter Zentraler Orte und ihrer Versorgungsbereiche.

Aber: Die Vielfältigkeit der Realität und die Geschwindigkeit von Veränderungsprozessen haben uns mit einer zunehmenden Anzahl von Vorhaben konfrontiert, die nur im Zuge von Verfahren zur Abweichung von diesen Zielen der Landesplanung gelöst werden konnten.

Deshalb stellt sich im Rahmen der Neuaufstellung eines Landesentwicklungsprogramms die Frage, ob und wie auch zukünftig das Problem im Interesse aller Betroffenen nachvollziehbar gehandhabt werden kann. Reichen dafür die vorhandenen »Stellschrauben« aus, müssen sie neu justiert werden, oder sind zum Beispiel ergänzende »Stellschrauben« erforderlich?

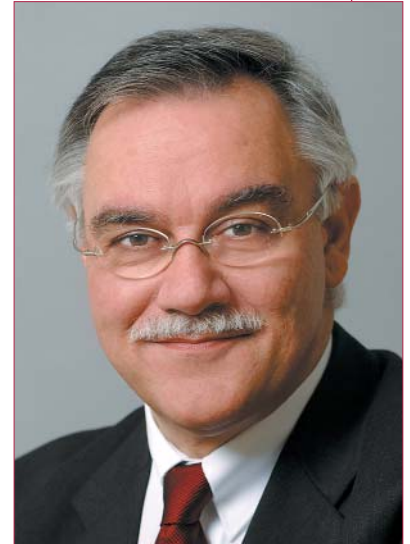
Diese Frage tangiert nicht nur die planenden Gebietskörperschaften und die Unternehmen als Anbieter, sondern es sind insbesondere die Interessen der Bürgerinnen und Bürger als Nachfrager von Einzelhandelsangeboten betroffen.

Denn: Gerade der Einzelhandel erfüllt eine der am häufigsten in Anspruch genommenen Versorgungsfunktionen, die möglichst fußläufig mit einem Mindestangebot flächendeckend erreichbar sein sollte. Es ist jedoch festzustellen, dass tatsächlich ein Rückzug des Einzelhandels aus der Fläche stattgefunden hat und noch stattfindet, dies gilt sowohl auf dem Land, aber oftmals auch in den Wohngebieten der Städte.

Gerade vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden demografischen Entwicklungen stellt dies eine Herausforderung für angepasste Lösungsstrategien dar, um insbesondere für Bevölkerungsgruppen, die nicht oder nicht mehr motorisiert sind (wie zum Beispiel der zunehmende Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung), auch zukünftig eine angemessene Versorgung zu gewährleisten.

Der großflächige Einzelhandel stellt neben der Versorgungsfunktion ein wesentliches Element urbanen Lebens und städtischer Attraktivität dar. Lange Zeit waren die Innenstädte die attraktiven Anziehungspunkte für die Einwohner, und der Einzelhandel spielte dabei eine zentrale, wenn nicht sogar die entscheidende Rolle. Aber seit einigen Jahrzehnten haben zunehmend auch Randlagen, die sogenannte »grüne Wiese«, in vielen Gemeinden eine vergleichbare Stellung eingenommen.

Eine offene Diskussion und Klärung der Rolle beider Standortformen ist deshalb unumgänglich. Die Sicherung und Steigerung der Attraktivität von Innenstädten stellt eine der wichtigen Aufgaben der Landesregierung dar. Über die Vergabe von Mitteln aus den verschiedenen Förderprogrammen der städtebaulichen Erneuerung sind hier immer wieder wesentliche Akzente gesetzt worden. Die im letzten Jahr eingeleitete Initiative »Werkstatt Innenstadt Rheinland-Pfalz« hat einen wichtigen Erfahrungsaustausch eingeleitet, um innovative Ideen und Projekte



Karl-Peter Bruch

zur Aufwertung von Innenstädten zu finden. Diesen Weg und vorbildliche Entwicklungen sowie die dafür notwendigen Planungsprozesse wollen wir unterstützend begleiten.

Die Rolle des Handels für die Innenstadtentwicklung bedeutet aber auch, dass Einzelhandelsentwicklungen kompatibel mit Stadtentwicklungsprozessen sein müssen. Hierbei sind Einzelhandelsaspekte auch im Zusammenhang mit anderen Fragen wie zum Beispiel der Konversion von Flächen, kulturellen und Freizeitaktivitäten oder dem Wohnungsbau zu sehen. Die hierfür notwendige Auseinandersetzung auf kommunaler Ebene zum Beispiel im Rahmen von lokalen Einzelhandelskonzepten stellt einen wichtigen Beitrag der kommunalen Selbstverwaltung dar.

Aber auch neue instrumentelle Ansätze, die in unserem Lande ebenfalls schon diskutiert worden sind wie zum Beispiel das angloamerikanische Instrument der »Business Improvement Districts« oder Kooperationsansätze sind auf ihre Tauglichkeit hin sorgfältig zu prüfen.

Die frühzeitige Aufarbeitung der kommunalen Entwicklungsperspektiven in lokalen Einzelhandelskonzepten bis hin zu interkommunalen und regionalen Abstimmungen bildet eine notwendige Voraussetzung, um vorhandene Konflikte reduzieren und einvernehmlich lösen zu können. Kooperativ und auf freiwilliger Basis erarbeitete Konzepte bilden aus Sicht der Landesregierung grundsätzlich erfolgreichere Strategien als eine formale Durchsetzung allgemeiner staatlich verordneter Regelungen.

Ein Mindestmaß an Regelungen ist jedoch andererseits erforderlich, um für alle Beteiligten notwendige und anerkannte Spielregeln zu definieren. Neben den Vorgaben des Landesentwicklungsprogramms kommt den Konkretisierungen durch die Beiträge der regionalen Planungsgemeinschaften eine wichtige Aufgabe zu. Das Zustandekommen von Vorgaben auf dieser Ebene ist bereits ein wichtiges Ergebnis interkommunaler Kooperation. Deshalb ist das Thema der Kooperationen – sowohl seine Probleme als auch die Chancen – eingehend zu behandeln.

Fachtagung im Rahmen der Neuaufstellung des Landesentwicklungsprogramms Rheinland-Pfalz (LEP IV)

Neue Ansätze zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels in Rheinland-Pfalz

1. Vorwort	5
Karl-Peter Bruch <i>Staatsminister des Ministeriums des Innern und für Sport</i>	
2. Regionales Einzelhandelskonzept der Region Rheinpfalz	9
Dr. Hans-Jürgen Seimetz <i>Stellvertretender Direktor des Raumordnungsverbandes Rhein-Neckar</i>	
3. Schwellenwerte der Kaufkraftabschöpfung	16
Dipl.-Ing. Theophil Weick <i>Leitender Planer der Planungsgemeinschaft Westpfalz</i>	
4. Business Improvement Districts (BID) – Kooperation für den Standort Innenstadt	19
Theoretische Einordnung und praktische Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen und Hamburg	
Dipl.-Ing. Rolf Junker <i>Büro Junker und Kruse, Dortmund</i>	
5. Interkommunale Einzelhandelskonzepte	23
Konfliktminimierung, Arbeitsteilung und Versorgungssicherung	
Dipl.-Geogr. Roland Wernig <i>Leitender Planer der Planungsgemeinschaft Region Trier</i>	
6. Interkommunale Kooperation – Einzelhandels- und Zentrenkonzeption	27
Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler	
Prof. Dipl.-Ing. Ursula Stein <i>Büro Stein + Schulz, Stadt-, Regional- und Freiraumplaner, Frankfurt/Main</i>	
7. Schlusswort	33
Karl-Peter Bruch <i>Staatsminister des Ministeriums des Innern und für Sport</i>	

Regionales Einzelhandelskonzept der Region Rheinpfalz II

Dr. Hans-Jürgen Seimetz, Stellvertretender Direktor des
Raumordnungsverbandes Rhein-Neckar (seit 1. Januar 2006: Verband Region Rhein-Neckar)

1. Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und deren Auswirkungen

Der Einzelhandel wird durch eine dynamische Entwicklung sowohl der Angebotsseite als auch der Nachfrageseite geprägt.

Die Angebotsseite wird durch folgende wesentliche Trends bestimmt:

- ein betrieblicher Konzentrationsprozess im Handel,
- ein räumlicher Konzentrationsprozess, mit dem ein Ausdünnen des Standortnetzes von Nahversorgungseinrichtungen verbunden ist,
- eine zunehmende Filialisierung,
- eine Zunahme der sortiments- und branchenübergreifenden Angebotsformen (zum Beispiel Fachmarktzentren), verbunden mit einem wachsenden Flächenbedarf der Unternehmen,
- eine Verschiebung der Marktanteile innerhalb der verschiedenen Betriebstypen, bei der der spezialisierte Fachhandel zu den Verlierern gehört und die Discounter zu den Gewinnern zählen, sowie
- das Entstehen neuer Betriebs- und Vertriebsformen (Fachmarktzentren, Factory-Outlet-Center, Urban-Entertainment-Center etc.), verbunden mit einer Zunahme der Dimension von Einzelhandelsgroßprojekten.

Als wesentliche Trends auf der Nachfrageseite (Käuferverhalten) sind zu nennen:

- Veränderungen in der Bevölkerungs- und Sozialstruktur (wachsender Anteil von Seniorenhaushalten, hoher Anteil an Singlehaushalten etc.), die sich in den nächsten Jahren verstärken werden,
- eine Stagnation der einzelhandelsrelevanten Kaufkraft,
- eine hohe Mobilität der Bevölkerung bei abnehmender Marken- und Betriebstreue und
- eine stärkere Orientierung des Nachfrageverhaltens auf preisaggressive Anbieter (Discounter) sowie erlebnisorientierte Angebotsformen.

Beide Trends haben Einfluss auf die Standortentwicklung der Unternehmen sowie die Wertigkeit von Standorten und Handelsimmobilien in den Städten und Gemeinden.

Vor dem Hintergrund dieses anhaltenden und sich seit Jahren beschleunigenden Strukturwandels im Einzelhandel und den damit einhergehenden vielfältigen Auswirkungen auf die traditionell gewachsenen Zentren- und

Nahversorgungsstrukturen stellt sich die Steuerung des großflächigen Einzelhandels als besondere regionalplanerische Herausforderung dar. Der unvermindert anhaltende Ansiedlungs- und Erweiterungsdruck großflächiger Einzelhandelsbetriebe und die dadurch ausgelösten Konflikte (Verlagerung von Kaufkraftströmen, Schwächung von gewachsenen Zentren- und Nahversorgungsstrukturen, Flächeninanspruchnahme, Verkehrszuwachs etc.) zeigen, dass eine in die Zukunft gerichtete, wirkungsvolle Planungsstrategie auch auf der regionalen Ebene ansetzen muss.



Dr. Hans-Jürgen Seimetz

2. Ausgangslage für die Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten in der Region Rheinpfalz

Die Region Rheinpfalz ist der rheinland-pfälzische Teil der Ländergrenzen überschreitenden Region Rhein-Neckar. Zur Region Rhein-Neckar zählen neben der Region Rheinpfalz die baden-württembergische Region Rhein-Neckar-Odenwald und der hessische Kreis Bergstraße. Die Abstimmung der Raumordnung über die Ländergrenzen hinweg erfolgt seit 1970 durch den Raumordnungsverband Rhein-Neckar¹.

Die raumordnerische Beurteilung und die Standortsteuerung großflächiger Einzelhandelsvorhaben sind aufgrund der Ländergrenzen mit einer besonderen Problematik behaftet. Der Vergleich der wesentlichen Zielaussagen zur Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten (siehe Tabelle »Wesentliche Zielaussagen zur Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten in Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz«) weist einerseits auf zahlreiche Gemeinsamkeiten hin. So sind in allen drei Bundesländern die Einfügung in das zentralörtliche Versorgungssystem, die Funktionsfähigkeit der zentralörtlichen Versorgungskerne der Standortgemeinde sowie benachbarter Zentraler Orte und das städtebauliche Integrationsgebot zu beachten.

Im Detail gibt es jedoch auch deutliche Unterschiede. So verpflichtet Baden-Württemberg mit der Novelle des Landesplanungsgesetzes vom 10. 7. 2003 die Regional-

Wesentliche Zielaussagen zur Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten in Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz

Baden-Württemberg	Hessen	Rheinland-Pfalz
<p>Kongruenzgebot Zulässigkeit nur in Ober-, Mittel- und Unterezentren.</p> <p>Ausnahme: In Kleinzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion, wenn</p> <ul style="list-style-type: none"> □ es zur Sicherung der Grundversorgung geboten ist oder □ diese in Verdichtungsräumen liegen und mit Siedlungsbereichen benachbarter Ober-, Mittel- und Unterezentren zusammengewachsen sind. <p>Einzugsbereich des Vorhabens darf den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Standortgemeinde nicht wesentlich überschreiten (das heißt, wenn mehr als 30 % des Umsatzes aus Räumen außerhalb des Verflechtungsbereiches erzielt wird).</p> <p>Beeinträchtungsverbot</p> <ul style="list-style-type: none"> □ Städtebauliches Gefüge und Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungskerns sowie □ verbrauchernahe Versorgung im Einzugsbereich dürfen nicht beeinträchtigt werden (das heißt bei mehr als 10 % Umsatzverlust bei zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimenten sowie 20 % Umsatzverlust bei nichtzentrenrelevanten Sortimenten). <p>Integrationsgebot Errichtung von Betrieben mit zentrenrelevanten Sortimenten an städtebaulich integrierten Standorten.</p> <p>Gebietsscharfe Standortfestlegungen Gebietsscharfe Festlegung von Standorten für regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte in Form von Vorrang-, Vorbehalts- und Ausschlussgebieten (§ 11 Abs. 3 Satz 2 Nr. 5 in Verbindung mit Abs. 7 Satz 1 Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg vom 10. 7. 2003)</p>	<p>Einfügung in zentralörtliches Versorgungssystem Zulässigkeit nur in Oberzentren und Mittelzentren.</p> <p>Ausnahme: In zentralen Ortsteilen der Unterezentren und Kleinzentren unter Beachtung des interkommunalen Abstimmungsgebotes.</p> <p>Beeinträchtungsverbot Funktionsfähigkeit benachbarter Zentraler Orte darf nicht beeinträchtigt werden (das heißt, Umsatzverlagerung aus innerörtlichen Geschäftslagen darf nicht mehr als 10 % betragen).</p> <p>Städtebauliches Integrationsgebot Ausschluss innenstadtrelevanter Sortimente an nicht integrierten Standorten.</p> <p>Ausnahme: Betriebe mit nichtinnenstadtrelevanten Sortimenten.</p>	<p>Konzentrationsgebot Zulässigkeit von Einzelhandelsgroßprojekten mit mehr als 2.000 qm Bruttogeschossfläche nur in Oberzentren und Mittelzentren.</p> <p>Beeinträchtungsverbot Funktion benachbarter Zentraler Orte und ihrer Versorgungsbereiche darf nicht beeinträchtigt werden.</p> <p>Städtebauliches Integrationsgebot Ansiedlung in der Regel in engem räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit den zentralen Einkaufsbereichen der Standortgemeinde.</p> <p>Ausnahme: Betriebe mit nicht innenstadtrelevanten Sortimenten.</p> <p>Ansiedlung von Betrieben mit nichtinnenstadtrelevanten Sortimenten auch im Funktionsraum des Zentralen Ortes (auf der Grundlage eines interkommunal abgestimmten Einzelhandelskonzeptes) möglich.</p>

verbände dazu, gebietsscharf Standorte für regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte in Form von Vorrang-, Vorbehalts- sowie Ausschlussgebieten festzulegen (§ 11 Abs. 3 Satz 2 Nr. 5 in Verbindung mit Abs. 7 Satz 1 Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg in der Fassung vom 10. 7. 2003).

Der Raumordnungsverband Rhein-Neckar hat es sich zum Ziel gesetzt, nach einer einheitlichen Methodik für die gesamte Region Rhein-Neckar gebietsscharf Stand-

orte für regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte festzulegen. Diese standorträumlichen Festlegungen sind anschließend für die Teilräume der Region unter Berücksichtigung der landesgesetzlichen Regelungen durch Teilfortschreibungen der Regionalpläne verbindlich umzusetzen. Damit soll ein regional abgestimmter und verbindlicher Rahmen für eine raumverträgliche und ökonomisch tragfähige Entwicklung der gewachsenen Zentren sowie der weiteren Einzelhandelsstandorte in der Region erreicht werden.

3. Teilfortschreibung »Einzelhandel« für die Region Rheinpfalz

Das einheitliche Vorgehen in der Region Rhein-Neckar zur räumlichen Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten soll im Folgenden am Beispiel der Region Rheinpfalz verdeutlicht werden.

Die textlichen und zeichnerischen Festlegungen der Teilfortschreibung »Einzelhandel« für die Region Rheinpfalz umfassen:

- Regelungen zur wohnungsnahen Grundversorgung,
- die Übernahme der allgemeinen Standortkriterien zur raumordnerischen Prüfung von Einzelhandelsvorhaben aus dem Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz III (Konzentrationsgebot, städtebauliches Integrationsgebot, Beeinträchtigungsverbot) und
- die gebietsscharfe Festlegung von Standorten für regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte.

3.1 Regelungen zur wohnungsnahen Grundversorgung

Unter der wohnungsnahen Grundversorgung ist die regelmäßige Nahversorgung mit Verbrauchsgütern des täglichen und kurzfristigen Bedarfs in unmittelbarer Wohnungsnähe zu verstehen. Dazu zählt in erster Linie die Versorgung mit Lebensmitteln. Darüber hinaus werden zur Grundversorgung in der Regel auch Getränke, Zeitungen und Zeitschriften, Tabakwaren, Drogeriewaren etc. gerechnet. Zur erweiterten Grundversorgung zählen ferner konsumnahe Dienstleistungen wie zum Beispiel Post und Bank, Arzt und Apotheke, Gastronomie und Friseur.

Die Notwendigkeit zur Gewährleistung einer wohnungsnahen Grundversorgung ergibt sich aus den raumordnerischen Leitvorstellungen, gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen zu sichern oder herzustellen sowie die wirtschaftlichen, infrastrukturellen, sozialen, ökologischen und kulturellen Belange und Erfordernisse zu beachten (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 5 Landesplanungsgesetz und § 1 Abs. 2 Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz).

Konzentrationsprozesse im Einzelhandel sowie ein verändertes Konsumverhalten stellen die wohnungsnahen Grundversorgung zunehmend infrage. Der anhaltende Trend zur Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben bzw. Einzelhandelsagglomerationen im Bereich der Siedlungsränder hat sichtbare Folgen für die Stabilität der gewachsenen innerstädtischen Einzelhandelsstrukturen und somit für die Gewährleistung der wohnungsnahen Versorgung.

Die Festlegung von Standorten für Einrichtungen der wohnungsnahen Versorgung ist jedoch auf der regionalen Ebene aufgrund der sehr heterogenen Problemlagen in den

einzelnen Städten und Gemeinden nicht sinnvoll und auch nicht leistbar. Hier sind an die örtlichen Gegebenheiten angepasste lokale oder interkommunale Lösungen gefragt. Grundsätzlich sollen die Standorte der wohnungsnahen Grundversorgung innerörtlich zentral bzw. günstig zu den Wohngebieten gelegen und für Fußgänger und Fahrradfahrer gut erreichbar sein. Zur Sicherung der wohnungsnahen Grundversorgung – insbesondere des Oberzentrums Ludwigshafen sowie der größeren Mittelzentren der Region Rheinpfalz – wird darüber hinaus die Möglichkeit eröffnet, an sogenannten »herausgehobenen Nahversorgungsstandorten« mehrere Nahversorgungsbetriebe, die einzeln oder in der Summe die Großflächigkeit überschreiten, zu realisieren. Diese Regelung zielt in erster Linie auf die räumliche Agglomeration von Vollsortimentern und Discountern des Lebensmitteleinzelhandels.

3.2 Allgemeine Standortkriterien aus dem Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz III

In die Teilfortschreibung »Einzelhandel« des ROP Rheinpfalz 2004 wurden die im Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz III enthaltenen Standortkriterien, die aus raumordnerischer Sicht von großflächigen Einzelhandelsprojekten erfüllt werden müssen (Konzentrationsgebot, städtebauliches Integrationsgebot, Beeinträchtigungsverbot), übernommen. Auf diese Standortkriterien wird hier nicht näher eingegangen.

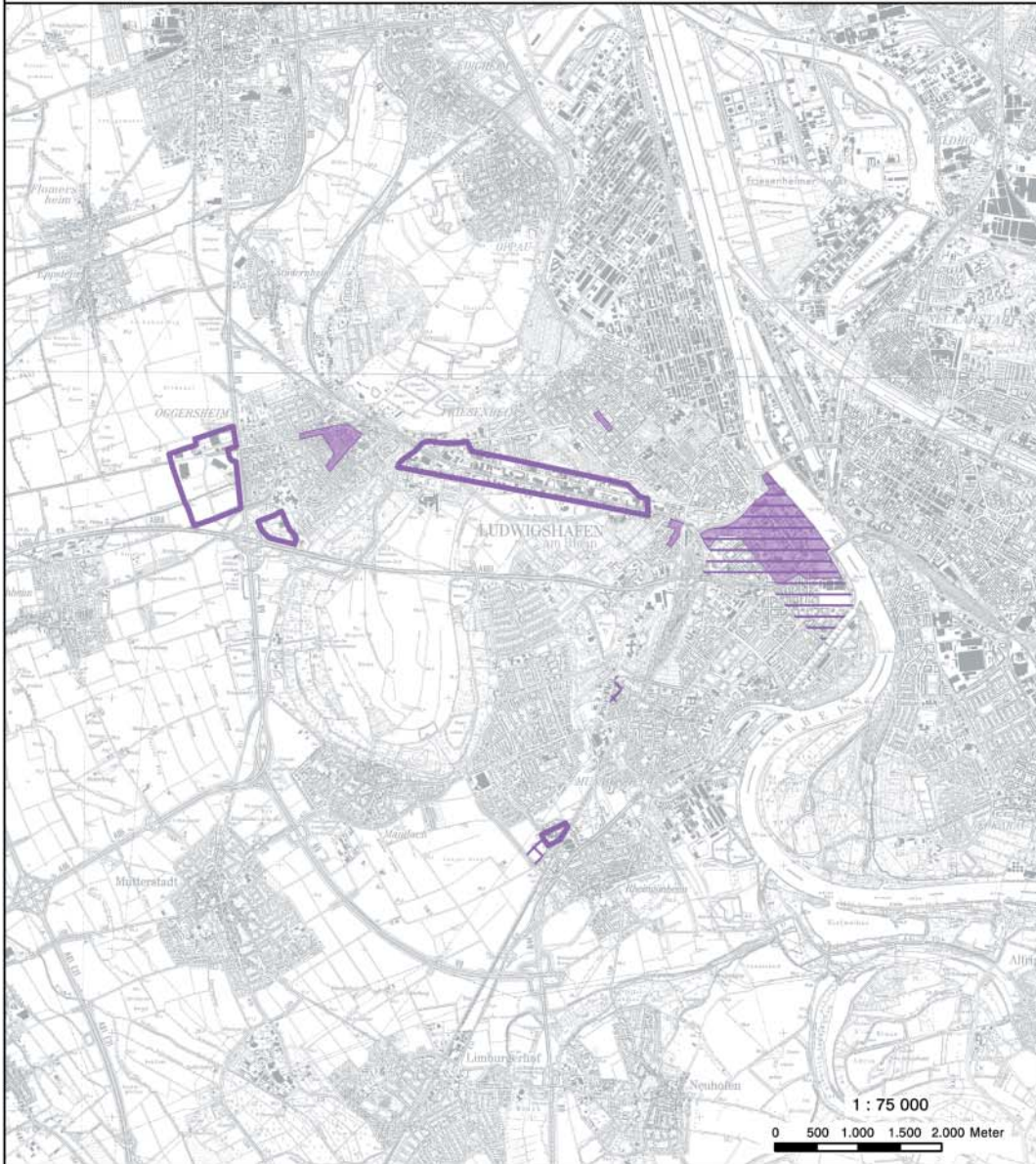
Ergänzend werden Textfestsetzungen zu der Betriebsform »Hersteller-Direktverkaufszentren« (Factory-Outlet-Center, FOC) getroffen. Aufgrund der typischen Merkmale eines FOC (hochwertige, überwiegend innenstadtrelevante Sortimentsstruktur, beträchtliche Verkaufsflächendimensionierung, Orientierung am Individualverkehr, großräumiges Einzugsgebiet) kann von diesen großflächigen Einzelhandelsbetrieben ein hohes Gefährdungspotenzial für den innerstädtischen Einzelhandel, insbesondere in den Mittelzentren ausgehen. FOC sind daher in der Regel als Einkaufszentren zu qualifizieren. Gemäß Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 3. 6. 1997 sind sie nur in Großstädten/Oberzentren und dort nur an integrierten Standorten sowie in stadtverträglicher Größenordnung zulässig.


3.3 Gebietsscharfe Festlegung von Standorten für regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte

Mit der Teilfortschreibung »Einzelhandel« des Regionalen Raumordnungsplans (ROP) Rheinpfalz 2004 werden – erstmals für das Land Rheinland-Pfalz – Standorte für Einzelhandelsgroßprojekte auf der regionalen Ebene räumlich konkretisiert. Ziel der gebietsscharfen Fest-

Teilfortschreibung des Regionalen Raumordnungsplanes Rheinpfalz, Plankapitel 4.2.2 Dienstleistungen, Handel

OZ Ludwigshafen am Rhein



-  Zentraler Einkaufsbereich
-  Versorgungskern
-  Ergänzungsstandort
-  sonstiger großflächiger Einzelhandelsstandort (Bestand)

Darstellung auf der Grundlage von Rasterdaten der Topographischen Karte 1 : 25 000, (verkleinert auf 1 : 75 000).
Datenquelle: Geobasisinformationen der Vermessungs- und Katasterverwaltung Rheinland-Pfalz - © 04/2002

Abb. 1: Zentraler Einkaufsbereich des Oberzentrums Ludwigshafen

legung solcher Standorte ist es, einer weiteren Verlagerung von Einzelhandelsgroßprojekten an die Stadt-/Ortsränder entgegenzuwirken bzw. solche Vorhaben an raumverträgliche Standorte zu lenken. Damit soll bereits auf regionaler Ebene zur Stärkung der Innenstädte beigetragen werden. Konkret erfolgt dies – in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Städten und Gemeinden – durch die Festlegung von *zentralen Einkaufsbereichen*, *Versorgungskernen* und *Ergänzungsstandorten*.

Bei dem *zentralen Einkaufsbereich* handelt es sich um den zusammenhängenden, städtebaulich gewachsenen Siedlungsbereich, in dem neben dem Einzelhandel auch weitere zentralörtliche Funktionen konzentriert sind. Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Sortimenten sind nur in den dargestellten zentralen Einkaufsbereichen zulässig. Andere Standorte kommen nur in Betracht, wenn sie im Rahmen eines kommunalen oder interkommunalen Einzelhandelskonzeptes mit der Regionalplanung abgestimmt werden und in das örtliche bzw. regionale ÖPNV-Netz eingebunden sind sowie ein Verfahren zur Zulässigkeit einer Zielabweichung mit positivem Ergebnis abgeschlossen wurde.

Der *Versorgungskern* ist Teil des zentralen Einkaufsbereiches. Es handelt sich um die engere Innenstadt, das Stadt-/Ortszentrum oder den Siedlungskern mit den Hauptgeschäftsstraßen/Fußgängerzonen. Hier konzentrieren sich räumlich die öffentlichen und privaten Versorgungseinrichtungen. Von Einzelhandelsgroßprojekten an anderer Stelle dürfen keine wesentlichen Beeinträchtigungen auf die gebietsscharf abgegrenzten Versorgungskerne zu erwarten sein.

Die Abgrenzung der *Ergänzungsstandorte* orientiert sich zu einem großen Teil an bestehenden Einzelhandelsstandorten außerhalb der Innenstadt sowie einer guten räumlichen und funktionalen Zuordnung zum zentralen Einkaufsbereich. Hier sind vorrangig Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten zulässig. Bei diesen Betrieben nehmen innenstadtrelevante Randsortimente oft große Teilflächen ein. Nicht zuletzt aus Gründen der Gleichbehandlung gegenüber Fachmärkten mit innenstadtrelevanten Sortimenten, die außerhalb der zentralen Einkaufsbereiche nicht zulässig sind, sind die innenstadtrelevanten Randsortimente für Vorhaben in den Ergänzungsbereichen zu begrenzen. In Orientierung an der Regelvermutungsgrenze der Baunutzungsverordnung wird eine Begrenzung auf höchstens 10% der Gesamtverkaufsfläche (max. 800 qm Verkaufsfläche) empfohlen.

Die vorhandenen Standorte von Einzelhandelsgroßprojekten genießen grundsätzlich Bestandsschutz. Eine Weiterentwicklung ist im Rahmen des geltenden Baurechts möglich. Wesentliche Erweiterungen bzw. zusätzliche

Ansiedlungen an diesen Standorten sollten jedoch vermieden werden, um die innerstädtischen Versorgungsstrukturen zu stabilisieren und bereits eingetretene Fehlentwicklungen nicht weiter zu verfestigen.

Für die regionalplanerische Bewertung der Zentrenrelevanz wurde eine Sortimentsliste aufgestellt:

Sortimentsliste:

Zentrenrelevante Sortimente

- Lebensmittel, Getränke
- Drogerie, Kosmetika
- Haushaltswaren
- Bücher, Zeitungen, Zeitschriften
- Schreibwaren, Papier, Bastelbedarf, Bürozubehör (ohne Büromöbel)
- Bekleidung, Lederwaren, Schuhe
- Baby-/Kinderartikel
- Kunstgewerbe, Geschenkartikel
- Kunst, Antiquitäten
- Unterhaltungselektronik, Computer, Hifi, Elektroartikel/Leuchten
- Fotoartikel, Optik
- Einrichtungszubehör (ohne Möbel), Haus- und Heimtextilien
- Musikalien, Musikinstrumente
- Uhren, Schmuck
- Spielwaren, Sportartikel
- Zooartikel, Tiernahrung

Nicht zentrenrelevante Sortimente

- Möbel (Büro-/Küchenmöbel, Sanitär-, Badeinrichtung etc.)
- Teppiche, sonstige Bodenbeläge, Tapeten
- Elektrogroßgeräte (»Weiße Ware«), Herde, Öfen
- Baumaterialien, Heimwerkerzubehör, Werkzeuge, Maschinen
- Gartenpflanzen und Pflanzenzubehör
- Gartengeräte, Gartenmöbel
- großteilige Camping- und Sportgeräte (zum Beispiel Boote, Fitnessgeräte)
- Kfz-Zubehör, Fahrräder, Fahrradzubehör

Nahversorgungsrelevante Sortimente

- Lebensmittel, Getränke
- Drogerie, Kosmetika
- Haushaltswaren

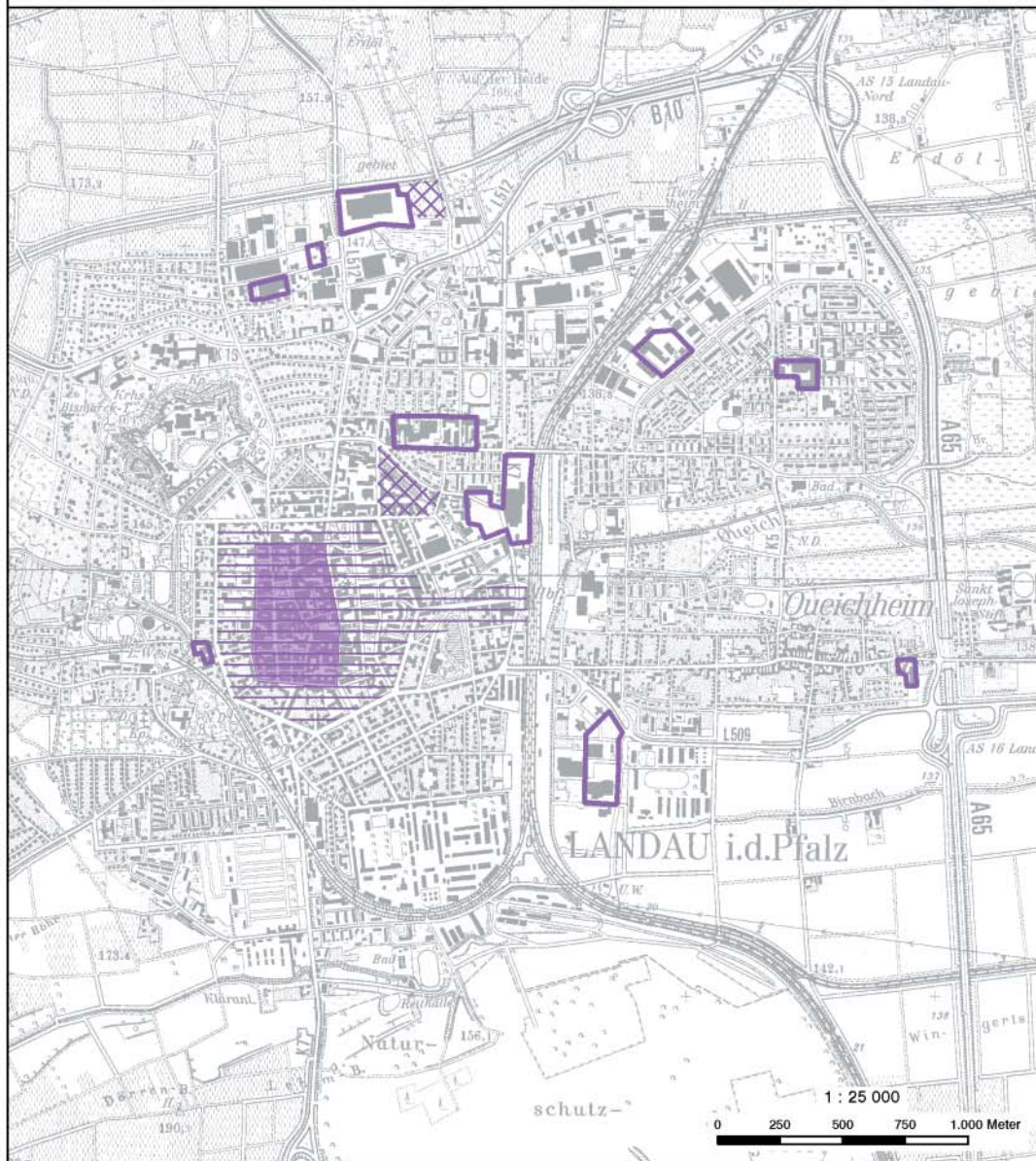
Die folgenden Beispiele zeigen, in welcher Weise die zentralen Einkaufsbereiche, Versorgungskerne und Ergänzungsstandorte räumlich konkretisiert und festgelegt wurden.

Der zentrale Einkaufsbereich des *Oberzentrums Ludwigs-hafen* (Abb. 1) umfasst ein Gebiet zwischen der B 44 im

Teilfortschreibung des Regionalen Raumordnungsplanes Rheinland-Pfalz,
Plankapitel 4.2.2 Dienstleistungen, Handel



MZ Landau in der Pfalz



-  Zentraler Einkaufsbereich
-  Versorgungskern
-  Ergänzungsstandort
-  sonstiger großflächiger Einzelhandelsstandort (Bestand)

Darstellung auf der Grundlage von Rasterdaten der Topographischen Karte 1 : 25 000.
Datenquelle: Geobasisinformationen der Vermessungs- und Katasterverwaltung Rheinland-Pfalz - © 04/2002

Abb. 2: Zentraler Einkaufsbereich des Mittelzentrums Landau

Norden und dem Luitpoldhafen im Süden. Im Westen reicht das Gebiet bis zum Hauptbahnhof Ludwigshafen und der Wittelsbacher Straße, im Osten bildet der Rhein die Grenze. Der engere Versorgungskern als Teil des zentralen Einkaufsbereiches erstreckt sich im Wesentlichen zwischen dem Rathaus-Center und der Walzmühle. Aus raumordnerischer Sicht sind Einzelhandelsgroßprojekte innerhalb dieses zentralen Einkaufsbereiches anzusiedeln.

Aus der Kartendarstellung wird ferner deutlich, dass das Oberzentrum Ludwigshafen über größere zusammenhängende Einzelhandelsflächen außerhalb des Zentrums verfügt. Zu nennen sind insbesondere der Bereich »westlich der B 9«, der Bereich »Wingertsgewanne« sowie die Einzelhandelsagglomerationen entlang der Industriestraße. Vor diesem Hintergrund wurde auf die Ausweisung größerer neuer Ergänzungsstandorte, an denen Einzelhandelsgroßprojekte mit nichtzentrenrelevanten Sortimenten angesiedelt werden sollen, weitgehend verzichtet. Lediglich zwei kleinere Flächen finden sich südlich des S-Bahn-Haltepunktes Ludwigshafen-Rheingönheim und in Ludwigshafen-Mundenheim.

Der zentrale Einkaufsbereich des *Mittelzentrums Landau* (Abb. 2) umfasst den Kern der alten Stadtbefestigung (heute: Nordring, Ostring, Marienring, Südring, Westring) sowie den Bereich beiderseits der Ostbahnstraße bis zum

Bahnhof Landau. Auch in Landau verteilt sich eine Vielzahl weiterer bestehender Einzelhandelsflächen über das gesamte Stadtgebiet. Die Ausweisung von Ergänzungsstandorten reduziert sich daher auf die kleinere Erweiterung einer vorhandenen Einzelhandelsfläche im Norden und eine nordöstlich an den zentralen Einkaufsbereich angrenzende Fläche.

4. Abschließende Bewertung

Mit dem Regionalen Einzelhandelskonzept der Region Rheinpfalz und der daraus abgeleiteten Teilfortschreibung »Einzelhandel« des ROP Rheinpfalz 2004 werden erstmals gebietsscharf Standorte für Einzelhandelsgroßprojekte rechtsverbindlich festgelegt. Die gebietsscharfen Standortfestlegungen ergänzen das bestehende rechtliche Instrumentarium zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels. Mit den Festlegungen wird Transparenz und Planungssicherheit für Kommunen und Investoren geschaffen sowie ein Beitrag zur Vereinfachung und Beschleunigung des raumordnerischen Abstimmungsverfahrens geleistet.

Die Teilfortschreibung zeigt auch, dass es nicht darum geht, Einzelhandel zu verhindern, sondern darum, Einzelhandelsgroßprojekte an raumverträgliche Standorte zu lenken bzw. für die Funktionsfähigkeit der Innenstädte negativ zu bewertende Entwicklungen zu verhindern.

Anmerkungen

- 1 Nachfolger des Raumordnungsverbandes ist seit 1. Januar 2006 der Verband Region Rhein-Neckar.

Schwellenwerte für die Kaufkraftabschöpfung

Theophil Weick, Leitender Planer der Planungsgemeinschaft Westpfalz



Theophil Weick

1. Vorbemerkung

Im Vorfeld der Gesamtfortschreibung des ROP Westpfalz hat die PGW versucht, die Steuerungswirkung der ROP-Aussagen abzuschätzen bzw. deren Aussagegehalt daraufhin zu überprüfen, ob einem Steuerungsbedarf mit dem »richtigen« Instrument auf der »richtigen« Ebene entsprochen wurde. Hierzu wurden als Prüfkriterien sogenannte *Schlankheitsregeln* entwickelt; damit sollte für den Fortschreibungsprozess sichergestellt werden, dass

- auf Ebene der Regionalplanung nur das gesteuert wird, was auf dieser Ebene auch zu steuern ist und nirgends anders besser gesteuert werden kann;
- auf Ebene der Regionalplanung nur dann gesteuert wird, wenn auch Zieladressaten benannt werden können;
- auf Ebene der Regionalplanung nur dann gesteuert wird, wenn das einsetzbare Instrumentarium auch Steuerungswirkung zeigt.

Mit der Fortschreibung des ROP Westpfalz ist es der PGW gelungen, einen schlanken und effektiven Regionalplan vorzulegen, dessen Steuerungswirksamkeit noch dadurch erhöht wird, dass zum einen auch Elemente der sogenannten parametrischen Steuerung – im vorliegenden Fall die Schwellenwerte – in Anwendung kamen und zum anderen konsequent differenziert wurde in Ziele, Grundsätze sowie Begründung/Erläuterung. Dabei wurden zum einen die Anforderungen des § 3 Pkt. 2 ROG zur Zielqualifizierung stringent ausgelegt (denn nicht überall dort, wo »Z« draufsteht, ist auch »Z« drin); zum anderen wurde auf die Formulierung sogenannter Soll-Ziele verzichtet (vgl. die Diskussion in der einschlägigen Literatur). Damit ist gerade auch für den wichtigsten Planadressaten, die Bauleitplanung, die Frage der Beachtungspflicht entsprechend § 1(4) BauGB eindeutig geklärt.

2. Aufgabenstellung

Planung ist kein Selbstzweck. Das heißt: Vor Einstieg in die Gesamtfortschreibung des ROP Westpfalz wurde zuallererst ausgelotet, wo denn Fortschreibungs- bzw. Handlungsbedarf besteht, und dies sowohl bezüglich der Handlungsfelder als auch des -instrumentariums.

Ergebnis der Evaluation: Im Bereich Versorgung mit Gütern des kurzfristigen Bedarfs waren Defizite zu konstatieren – die Anzahl der Gemeinden ohne Einzelhandel hatte zugenommen, Tendenz weiter steigend.

Die Entwicklung des Einzelhandels ist in den vergangenen Jahrzehnten durch einen tiefgreifenden Strukturwandel geprägt, der zu einem Umbruch im Angebots-, Standort- und Betriebssystemgefüge geführt hat.

Neben den endogenen Faktoren der Angebotsseite (zum Beispiel Konzentration und Filialisierung) sind dafür auch exogene Faktoren (zum Beispiel Nachfrageflexibilität, höhere Mobilität, Erlebniseinkauf) der Nachfrageseite verantwortlich. Diese Dynamik im Handel lässt kaum erwarten, dass der Prozess des Strukturwandels aufzuhalten, geschweige denn reversibel ist.

Sollte dieser Entwicklung entgegengewirkt werden, lag die Zielsetzung auf der Hand: Stabilisierung der Versorgungsfunktion – die Frage war nur: wie.

Bei der Beantwortung der Frage bzw. bei der Konzipierung des Steuerungsansatzes waren gleichzeitig die Anforderungen zu berücksichtigen, die sich aus dem Konzept des schlanken und effektiven Plans (vgl. oben) sowie aus den diesbezüglichen Regelungen des LEP (Konzentrations- und Integrationsgebot, Beeinträchtigungsverbot)¹ ergaben.

Nach Analyse der Regionalplanungspraxis in Deutschland fiel die Entscheidung zugunsten der Festlegung von *Abschöpfungsquoten*, um eine unerwünschte Konzentration der großflächigen Einzelhandelseinrichtungen in den höheren Zentralen Orten zu verhindern und damit gleichzeitig einer Ausdünnung des Einzelhandels in dünn besiedelten Gebieten entgegenzuwirken. Damit würde ein *raumordnerisches Korrektiv zur Stabilisierung der Versorgungssituation* gerade im ländlichen Bereich in den Entscheidungsprozess eingebracht.

Die Frage der Übertragbarkeit der Ansätze aus Bayern und Nordrhein-Westfalen auf die Westpfalz wurde anschließend in einem Gutachten geklärt.²

3. Ergebnis

Anzustreben ist eine differenzierte Festlegung von Abschöpfungsquoten in Abhängigkeit von der Kaufkraftbindung – und keine Festlegung von pauschalen Größen.

Mit dieser Festlegung wird erreicht, dass eine weitere Konzentration von Einzelhandelsansiedlungen besonders in höherstufigen Zentralen Orten vermieden wird und so negative Auswirkungen sowohl in den Zentren selbst als

Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz 2004

Schwellenwerte der Kaufkraftabschöpfung für den kurzfristigen Bedarf in den Nahbereichen



Ein Vorhaben entspricht dem zentralörtlichen Versorgungsgefüge, wenn die Kaufkraftabschöpfungsquote von

- 5 %
- 10 %
- 15 %
- 20 %
- 25 %
- 30 %
- 35 %
- 40 %

nicht überschritten wird.

M= 1:450.000

Quelle: nach: AGENDA/Junker&Kruse (Bearb.); Gutachten zur landesplanerischen Behandlung der Einzelhandelsentwicklung im Rahmen der Gesamtfortschreibung des ROP Westpfalz

© PGW 12/2002

Abb. 1: Schwellenwerte der Kaufkraftabschöpfung für den kurzfristigen Bedarf in den Nahbereichen

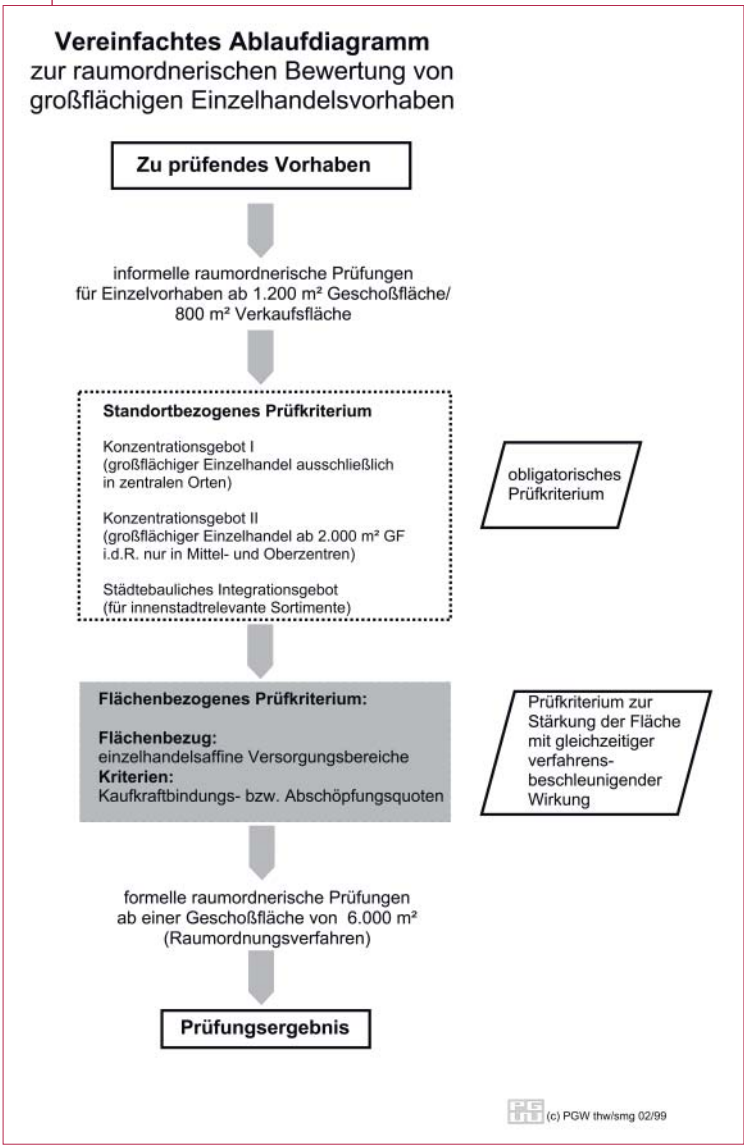


Abb. 2: Vereinfachtes Ablaufdiagramm zur raumordnerischen Bewertung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben

Anmerkungen

- 1 Vgl. LEP III, Kap. 3.4.1.3, S. 90.
- 2 Vgl. hierzu: AGENDA/Junker & Kruse (Bearb.): Gutachten zur landesplanerischen Behandlung der Einzelhandelsentwicklung im Rahmen der Gesamtfortschreibung des Regionalen Raumordnungsplans (ROP) Westpfalz. Kurzfassung = WESTPFALZ-INFORMATIONEN Nr. 104, Juni 2000.
- 3 Vgl. ROP III, Kap. 2.5.2, S. 18.

auch in den sie umgebenden ländlichen Räumen in Form von Kaufkraftabfluss nicht zu Tage treten.

Damit sind die Voraussetzungen geschaffen, die Versorgungsfunktion im ländlichen Raum zu stabilisieren³ (vgl. Abb. 1: Schwellenwerte der Kaufkraftabschöpfung für den kurzfristigen Bedarf in den Nahbereichen).

Mit der Einführung dieses flächenbezogenen Prüfkriteriums wird neben der Stärkung der Fläche gleichzeitig auch eine verfahrensbeschleunigende Wirkung erzeugt (vgl. Abb. 2: Vereinfachtes Ablaufdiagramm zur raumordnerischen Bewertung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben).

4. Erste Erfahrungen

Bisher (seit 2002) kam das flächenbezogene Prüfkriterium in 14 Fällen zum Einsatz. In vier Fällen wurden die festgelegten Quoten eingehalten, sodass den Vorhaben zugestimmt werden konnte. In weiteren vier Fällen konnte die Zustimmung erfolgen, nachdem die Verkaufsfläche reduziert und so der Kaufkraftabschöpfungsquote entsprochen wurde. Vier Vorhaben wurden abgelehnt. Zwei wurden im Rahmen von Zielabweichungsverfahren realisiert.

Zusammenfassend kann man also feststellen, dass in 12 von 14 Fällen die Schwellenwerte für die Kaufkraftabschöpfung die erwünschte Steuerungswirkung erzielten, sodass man zu einer positiven Gesamtschätzung gelangt.

Einschränkend muss allerdings betont werden, dass die Anwendung der differenzierten Schwellenwerte eine Region mit klarer Zentrenhierarchie und -struktur sowie einem geringen Verflechtungsgrad voraussetzt. Bei komplexen Problemlagen steht zu vermuten, dass die Steuerungswirkung nicht erreicht wird bzw. ein anderer Handlungsansatz heranzuziehen ist.

Business Improvement Districts (BID) – Kooperation für den Standort Innenstadt IV

Dipl.-Ing. Rolf Junker, Büro Junker und Kruse, Stadtforschung-Planung, Dortmund

1. Einordnung

Business Improvement Districts (BIDs) oder Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGs) sind (freiwillige) Zusammenschlüsse von Grundeigentümern, Einzelhändlern und Dienstleistern mit dem Ziel, einen abgegrenzten Standort durch den Einsatz von personellen und finanziellen Mitteln auf der Basis eines gemeinsam entwickelten Handlungsprogramms zu sichern und weiterzuentwickeln. Die Finanzierung der Aufwertungsmaßnahmen übernehmen die Hausbesitzer und Gewerbetreibenden selbst, und zwar nach einem vorher festgelegten Verteilungsschlüssel. Das Modell ist in Nordamerika entstanden, das erste 1970 in Toronto, und dort mit über 1.000 Initiativen weitverbreitet.

Seit einigen Jahren wird es auch in Deutschland intensiv diskutiert und seit kurzer Zeit auch angewendet. Grundsätzlich ist dabei zwischen freiwilligen und Mitgliedschaften mit Zwangscharakter zu unterscheiden:

- Das Städtebauministerium des Landes *Nordrhein-Westfalen* war 2003/2004 Vorreiter, als es den Städten anbot, 20 Modellfälle zu fördern. Mitglieder von sogenannten Immobilien- und Standortgemeinschaften sollen sich freiwillig zusammenfinden und werden im Hinblick auf Beratungsleistungen zu 60% aus Städtebauförderungsmitteln unterstützt. Inzwischen gibt es über 20 Initiativen, Tendenz steigend.
- Zu etwa gleicher Zeit betrieb *Hamburg* eine Gesetzesinitiative für ein BID-Programm, das auf eine Zwangsmitgliedschaft abzielt. Dieses Gesetz ist Ende 2004 verabschiedet worden. In Bergedorf und am Neuen Wall sind jetzt die ersten Vorhaben gestartet.
- Aktuell bereitet sich *Hessen* auf diese Prozesse vor. Die CDU-Landtagsfraktion hat im September 2005 einen Gesetzentwurf zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren auf den Weg gebracht. Unabhängig davon sind in Gießen und Marburg bereits erste Vorhaben gestartet worden.
- In *Sachsen* lobte das Staatsministerium für Wirtschaft im Frühjahr 2005 BID-Projekte aus. Sechs Städte haben inzwischen den Zuschlag erhalten.
- In *Schleswig-Holstein* ist ein BID-Gesetz in Anlehnung an das Hamburgische BID-Gesetz zur Förderung des City-Marketing in Vorbereitung.
- In *Niedersachsen* und im *Saarland* laufen ebenfalls Überlegungen zur Installierung von BID-Ansätzen.
- Auch in *Rheinland-Pfalz* gehen aktuelle Überlegungen dahin, einige BID-Initiativen von Landesseite zu fördern.

- Von den Bundesländern hat sich bisher nur *Bayern* ausdrücklich gegen eine Förderung, sei es ideell oder finanziell, von BIDs ausgesprochen.

Die Zeit scheint also reif für derartige Aktivitäten zu sein. Woran liegt das?

2. Anlass

Hauptursache für den vermehrten Einsatz dieses Instruments ist sicherlich, dass die deutschen Innenstädte in den letzten Jahrzehnten erhebliche Funktionsverluste haben hinnehmen müssen.¹ Dies äußert sich auf der Erscheinungsebene in/im

- Trading-Down-Effekten beim Handel,
- Ladenleerständen,
- sinkenden Mieten,
- Investitionszurückhaltung im Immobilienbereich und schließlich,
- in unattraktiven städtebaulichen Situationen.

Gleichzeitig ist zu beobachten, dass in vielen Städten die klassischen City-Management-Konzepte, die schon seit Längerem auf die Aufwertung der Innenstadt zielen, als zu durchsetzungsschwach bzw. als zu »eventlastig« empfunden werden. Mit der stärkeren Ausrichtung auf Einzelhandels- und Immobilienfragen erhalten sie eine neue Zuspitzung.

Vor diesem Hintergrund wird von mehr und mehr Seiten hervorgehoben, dass, wenn die Innenstadt ihre Rolle als zentraler Bereich in der Stadt noch ausfüllen will, energisch gegengesteuert werden muss. Dieses Vorgehen bedeutet in Zeiten begrenzter öffentlicher Mittel noch mehr als bisher ein abgestimmtes Handeln zwischen den beteiligten Akteuren. Diese haben dabei die Aufgabe, sich nicht nur gegen allgemeine Trends durchzusetzen,² sondern auch ihre eigenen »Unzulänglichkeiten« zu überwinden. Es gilt, uneinheitliche Vorstellungen und unabgestimmtes Handeln der Akteure genauso zu überwinden wie den häufig zu beobachtenden Wechsel von Zielen und Konzepten.

Aus diesen Ansprüchen und Erfahrungen heraus wird als Orientierungs- und Leitlinie für das Handeln bei BID-



Rolf Junker

Projekten immer mehr auf die Managementkonzepte von Einkaufszentren zurückgegriffen, die auch in Zeiten schwacher Konjunktur Jahr für Jahr Umsatzwüchse vorweisen können. Zentrales Erfolgskonzept dieser Einrichtungen sind neben dem einheitlichen Auftritt vor allem, dass sich die Wirtschaftlichkeitsüberlegungen auf das Gesamtobjekt beziehen.

3. Eckpunkte

Ein BID zeichnet sich kurzgefasst durch folgende *Merkmale* aus:

- Er basiert auf einer Initiative der lokalen Wirtschaft; damit ist vor allem verbunden, dass der Wille besteht sich aktiv für die Standortentwicklung einzubringen.
- Die Initiatoren (Grundeigentümer, Einzelhändler) entwickeln gemeinsam ein Aufgabenprogramm; hierzu ist die Entwicklung eines von vielen getragenen Problemverständnisses erforderlich.
- Sie setzen auf Kommunikation und enge Kooperation, als Voraussetzung des gemeinsamen Handelns.
- Es handelt sich um klar abgegrenzte (Geschäfts-) Bereiche; das ist in diesem Fall besonders wichtig, da es im BID-Modell erforderlich ist, Abgaben und Zuzugewinn genau zuzuordnen.
- Er finanziert sich durch Abgaben,
 - die bei Zwangsmitgliedschaften zum Beispiel zusammen mit der Grundsteuer erhoben werden,
 - BIDs, die auf freiwilliger Basis funktionieren, ziehen in der Regel Vereinsbeiträge oder Ähnliches ein, hinzu kommt hier in der Regel zusätzlich eine Anschubfinanzierung durch das Land,
 - die Abgabe wird zur Aufwertung des abgegrenzten Gebiets, nach den Vorgaben des aufgestellten Programms, eingesetzt.
- BIDs können sowohl zeitlich begrenzt als auch unbegrenzt ausgelegt sein.

Der *Aufgabenrahmen* orientiert sich an den üblichen Problemen und Zielvorstellungen zur Aufwertung der Innenstadt. Da sich diese Themen in den letzten Jahren nicht grundsätzlich geändert haben, wird in den Projekten also ein üblicher Aufgabenkanon behandelt:

- Profil des Standorts, Quartier schärfen und bewerben
- Aufwertung des öffentlichen Raums,
- Mitwirken am Aktionsfeld Sicherheit und Sauberkeit,
- Gestaltung des privaten Raums, der privaten Gebäude
- diverse Aktionen und Veranstaltungen.

Neu ist an diesen Themen sicherlich der Versuch, entsprechend der Vorgehensweise in Einkaufszentren, auch bei der Ladenvermietung – also auf die Miethöhe und den Branchenmix – Einfluss zu nehmen. Der Begriff Ladenlokalmanagement ist für diesen Aufgabenbereich inzwischen eingeführt.

Für die *Entstehung* eines BID's gelten im Falle der Zwangsmitgliedschaft genau fixierte Regeln.³ Bei den freiwilligen Zusammenschlüssen werden ähnliche Phasen durchlaufen, die aber ohne vorgeschriebenen Verlauf eher pragmatisch ausgeführt werden. Sollen Zuschüssen des Landes akquiriert werden, sind hierfür natürlich die entsprechenden Vorschriften zu beachten.⁴ Grundsätzlich lassen sich folgende Schritte unterscheiden:

- Interessensbekundung von Geschäftsleuten,
- Formulierung eines Programms und eines Budgets
- Abstimmung mit der Stadt und ggf. dem Fördergeber,
- Konstituierung einer Organisationseinheit,
- Maßnahmenumsetzung.

Der *Abgabenrahmen* ist grundsätzlich frei wählbar und abhängig von den gesetzten Zielen und der Zahlungsbereitschaft. So rechnen zum Beispiel die beiden Hamburger Vorhaben mit ganz unterschiedlichen finanziellen Niveaus;⁵ und auch in Nordrhein-Westfalen besteht eine erhebliche Spannweite beim Beitragsaufkommen. Wichtig ist, dass möglichst einvernehmlich Regelungen getroffen werden, die am Aufgabenrahmen ausgerichtet sind und dabei die finanziellen Möglichkeiten und den absehbaren Nutzen möglichst gerecht widerspiegeln. Zur konkreten Ermittlung der Beitragshöhe empfiehlt es sich, eine Aufschlüsselung der Bemessungsstruktur vorzunehmen, zum Beispiel nach Lage der Immobilie, Zahl der Geschosse sowie Nutzungsformen und Größe.

4. Erfahrungen

Die im Folgenden dargestellten Beispiele aus einigen BID-Projekten geben einen Einblick in die praktische Arbeit. Die Darstellung erhebt dabei keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder Repräsentativität:

- ISG Bochum, Bermuda Dreieck setzt auf eine Vielzahl effektiver, genau zugeschnittener Maßnahmen, hier ist unter anderem eine vorbildliche Entwicklungsvereinbarung zwischen Stadt und ISG unterzeichnet worden.
- ISG Düsseldorf, Graf-Adolf-Straße hat zum Beispiel einen »Straßenhausmeister« eingestellt, um dem zunehmenden Sauberkeits- und Sicherheitsproblem etwas entgegenzusetzen.
- ISG Siegen-Oberstadt betreibt ein effektives Ladenlokalmanagement.
- ISG Unna, Massener Straße hat trotz Freiwilligkeit beim Beitritt binnen kürzester Zeit einen Mitgliederstand von 67 % erreicht.
- BID Hamburg-Bergedorf setzt auf Profilschärfung sowie die Verbesserung des Angebotsniveaus und des Branchenmixes.

Aus der bisherigen, noch relativ kurzen Anwendungspraxis lassen sich folgende Hinweise zum »richtigen Umgang« mit BIDs ableiten:

Die passenden Inhalte wählen!

Ein BID ist mehr als eine erweiterte Werbegemeinschaft oder ein City-Management. BIDs übernehmen zwar zum Teil deren klassische Aufgaben (zum Beispiel Werbung und Veranstaltungen), es muss aber deutlich werden, dass sie darüber hinaus eine langfristige strukturbildende Standortaufwertung zum Ziel haben und damit von besonderem Interesse für Immobilienbesitzer sind. Zu diesen Aufgaben können zum Beispiel die Gestaltung des öffentlichen Raums und der Häuserfassaden, aber auch die Einrichtung eines dauerhaften Angebots- und Flächenmanagements gehören, das Hausbesitzern eine (zusätzliche) sachkundige Beratung in Fragen der Vermietung bietet und vor allem auf Kooperation setzt.

Ein »passendes« Organisations- und Finanzierungskonzept vereinbaren!

In der Frage der Organisationsform ist darauf zu achten, dass Mitbestimmung, Haftung und »Ausstieg« aus dem BID für die potenziellen Mitglieder eindeutig geregelt sind. Weiterhin ist ein möglichst hoher Professionalisierungsgrad in der Arbeit anzustreben. Ehrenamtliche Tätigkeit reicht heute allein meist nicht mehr aus und ist meist wenig überzeugend. So ist in diesem Zusammenhang zu empfehlen, über Kooperationsverträge mit bestehenden örtlichen Stadtmarketingeinrichtungen oder die Beschäftigung Externer eine professionelle Begleitung der BID-Projekte »einzukaufen«.

Rollenverständnis klären!

Mit Blick auf das Aufgabenspektrum des BIDs, das häufig den Zuständigkeitsrahmen anderer Institutionen berührt, sind der Aufgabenrahmen, das damit verbundene Rollenverständnis und die Form der Zusammenarbeit möglichst genau zu fixieren. Hierbei ist es angeraten, Kooperationsvereinbarungen zu formulieren, die diese Aspekte regeln.

Vertrauen und Anreize schaffen!

Bei der Ansprache der Immobilienbesitzer ist auf Kontinuität und Vertrauensbildung zu setzen. Hierfür wird bei den freiwilligen Konzepten die Entwicklung einer »Akquisitionsstrategie« empfohlen, die aus einem Mix von allgemeinen und dauerhaften Informationsangeboten sowie persönlichen Gesprächen den Kontakt zu den Hausbesitzern aufbaut und pflegt.

Vor allem müssen genügend positive Anreize geschaffen und nutzenstiftend umgesetzt werden. Aber auch bei den Ansätzen, die auf eine Zwangsmitgliedschaft setzen, ist natürlich der Einsatz von PR-Maßnahmen und vertrauensbildenden Maßnahmen zwingend erforderlich.

Erfolge messbar machen!

Immobilien- und Standortgemeinschaften müssen sich im Laufe ihrer Arbeit immer wieder neu bestätigen. Um dafür jedem potenziellen Mitglied eine sachliche Entscheidungsgrundlage zu bieten, sind zu Beginn des Projektes Indikatoren und messbare Ziele zu vereinbaren, die den Erfolg und/oder Misserfolg der gemeinsamen Arbeit nachvollziehbar machen. Dieser ausdrückliche Wille zur Kontrolle stärkt auch das Vertrauen in die ISG-Initiative.

Insgesamt lassen sich aus den bisherigen Erfahrungen folgende verallgemeinerbare Aspekte ableiten:

- In Gebieten mit erhöhtem Leidensdruck gelingt die Zusammenarbeit wegen der eher angespannten Situation leichter.
- Bei den Akteuren muss der Rollenwechsel vom reagierenden zum agierenden Teilnehmer gelernt werden.
- Bei der Zusammenarbeit flammen »alte Scharmützel« zwischen diesen Akteuren gerne wieder auf.
- Wie überall in solchen Gruppen sind »Leitwölfe« mit Durchsetzungsvermögen und klaren Vorstellungen günstig für den positiven Prozessverlauf.
- Finanziell sollte nicht zu zaghaft eingestiegen werden. Auch hier gilt: Was nichts kostet, ist nichts wert.

Die bisher vorliegenden Erfahrungen zeigen, dass sich bei richtiger Anwendungspraxis der Einsatz lohnt. Gebiete schaffen eine Stabilisierung, und die Kooperation zwischen den Beteiligten wird deutlich verbessert. Hierfür sorgt insbesondere die mittelfristig sichere Finanzierungsbasis.

5. Resümee

BIDs beeinflussen nicht die großen Entwicklungstrends bei Markt und Gesellschaft, sie gehen aber die anstehenden Fragen und Probleme in den städtischen Zentren konkret an. Dabei setzen sie auf manchmal schon verloren geglaubte Tugenden wie Eigeninitiative, Selbstorganisation und Selbstfinanzierung. Es bedeutet organisatorisch und hinsichtlich der Finanzierung eine Evolution, setzt aber dabei – zwangsläufig – nicht nur auf neue Inhalte. Insgesamt hat sich das Instrument als geeignete Möglichkeit zur Stärkung von Zentren positioniert. Nicht wegzureden sind allerdings auch eine ganze Reihe von Risiken wie

- die Einschränkung des hoheitlichen Einflusses,
- die Förderung der Polarisierung von Zentren,
- das Blockieren von nachhaltigen Entwicklungen und
- die Ausrichtung der Maßnahmen auf den kurzfristigen Nutzen der Gruppe.

Hier müssen geeignete Kontrollmechanismen eingeführt werden. Ob sich Freiwilligkeit oder Zwang beim BID besser trägt, wird die Zukunft zeigen. Hier sollten Erfahrungen zusammengetragen und dann nüchtern Bilanz gezogen werden.

Anmerkungen

- 1 Dies ist sicher ganz anders als in Nordamerika, dem Erfinderland der BIDs, wo in Down Town in der Regel massive Probleme im Hinblick auf Sicherheit und Sauberkeit als Hauptbeweggründe zu nennen sind.
- 2 Es darf bei den Aktivitäten natürlich nicht übersehen werden, dass auch eine energische Innenstadtpolitik mit verschiedenen kontraproduktiven Gegenströmungen zu rechnen hat. Insbesondere sind hier folgende Faktoren zu benennen:
 - Das anhaltende Flächenwachstum im Einzelhandel stößt erstmals seit Jahrzehnten an ökonomische Grenzen. Dies verschärft die Konkurrenz zwischen den Standorten und kann auch die Innenstadt schwächen.
 - Stagnierende bzw. zurückgehende Bevölkerungszahlen sorgen in Verbindung mit einer stagnierenden wirtschaftlichen Entwicklung für eine geringer werdende Kaufkraft.
 - Der anhaltende Trend bei Handels-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie beim Wohnen in Richtung nichtintegrierte Lagen schwächt die städtischen Kerne.
 - Das Größenwachstum der einzelnen Einrichtungen, vor allem des Einzelhandels, führt dazu, dass diese kaum noch in den Innenstädten zu integrieren sind.
 - Neue und vielfältigere Anforderungen der Nachfrager, verbunden mit hohen Anspruchsniveaus und der Möglichkeit der schnellen Raumüberwindung, erhöhen den Konkurrenzdruck.
- 3 Vgl. zum Beispiel Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren vom 28.12.2004; in HmbGVBl. 2004, S. 525,
- 4 Vgl. zum Beispiel Förderrichtlinien Stadterneuerung, Förderung von Stadt- und Regionalmarketingkonzepten. Schreiben des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen vom Mai 2003.
- 5 In Bergedorf liegt das Beitragsaufkommen bei etwa 50.000 Euro/Jahr, am Neuen Wall bei rund 1.200.000 Euro/Jahr.

Interkommunale Einzelhandelskonzepte – Konfliktminimierung, Arbeitsteilung und Versorgungssicherung

Dipl.-Geogr. Roland Wernig, Leitender Planer der Planungsgemeinschaft Region Trier

V

Erhard Horst Bellermann, ein zeitgenössischer deutscher Dichter, hat den Ausspruch geprägt: »Wer die Zukunft kaufen will, muss mit der Gegenwart bezahlen.«

Dieser Ausspruch erscheint mir auch sehr treffend für das Thema dieser Veranstaltung: Eine positive planerische Gestaltung der Entwicklungen im Einzelhandel (EZH), der sich auch zukünftig im Umbruch befinden wird, erfordert schon heute Weichenstellungen.

Nachdem meine Vorredner schon neue Ansätze vorgestellt haben, möchte ich über interkommunale Einzelhandelskonzepte und deren möglichen Beitrag zu Konfliktminimierung, Arbeitsteilung und Versorgungssicherung berichten – als neue, wenngleich durchaus schon erprobte, entwicklungsfähige »weiche, informelle Instrumente« in Ergänzung unserer etablierten Planungswerkzeuge.

Zu der Region Trier als meinem Arbeitsraum kurz ein paar einzelhandelsrelevante Strukturdaten als Hintergrund und zur Einordnung meiner nachfolgenden Ausführungen:

- Die Region Trier ist dünn besiedelt: etwa 100 EW/qkm, rund die Hälfte des rheinland-pfälzischen Dichtewertes von 204, der seinerseits unter dem Dichtewert der BRD mit gut 230 EW/qkm liegt.
- Folglich gehört die Region Trier mit Ausnahme des Stadtgebietes Trier zum »ländlichen Raum« nach der Raumstrukturgliederung des LEP III, mit ausgeprägten dörflichen (Kleinsiedlungs-) Wohnformen.
- Aber, auch das ist die Region Trier, bei ausgewogener zentralörtlicher Struktur erreicht das Oberzentrum einen Spitzenwert im bundesweiten Vergleich der Handelszentralitäten: Es gibt kaum eine attraktivere Einkaufsstadt als Trier, mit hohen Kunden- und Umsatzanteilen aus dem nahen Luxemburg. Die Abbildung zeigt die zentrale Lage Trier in der Großregion.



Dipl.-Geogr. Roland Wernig

PLANUNGSGEMEINSCHAFT REGION TRIER

Die Großregion

SaarLorLux+

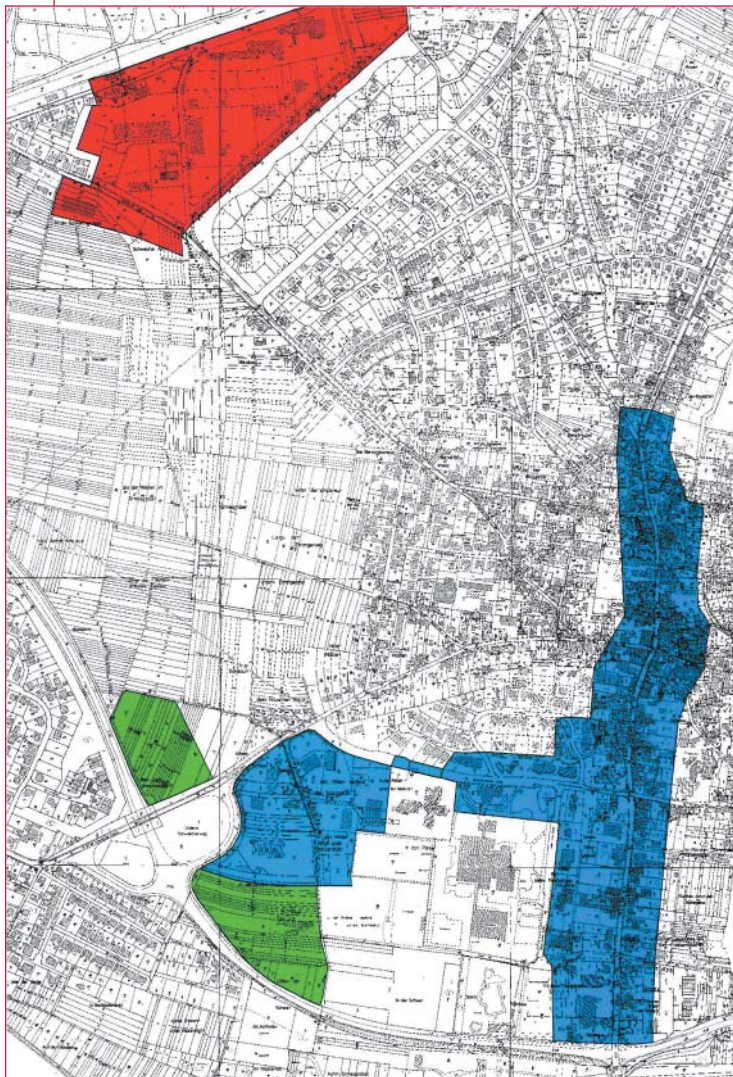


Die Hintergründe und Motive zur interkommunalen Kooperation bei Einzelhandelsfragen sind vielfältig. An erster Stelle dürfte aus der kommunalen Sicht dabei stehen, Konkurrenzsituationen zu vermeiden und die eigene Position durch die Abstimmung mit den Nachbarkommunen für eine insgesamt attraktive Einzelhandelslandschaft zu festigen.

Im Hintergrund, mit einem Fokus auf die planerische Sicht, stehen dabei die gegenwärtigen Trends im Einzelhandel und der ordnungsrechtliche Rahmen.

Entsprechend ergeben sich die Kooperationsmotive. Insbesondere letzterer Punkt ist aus planerischer Sicht interessant, eröffnet er doch Gestaltungsspielräume für einen Bereich, der ansonsten der (förmlichen) Gestaltung entzogen ist.

Beispielhaft stelle ich die Einzelhandelsvereinbarung zwischen Trier und den Umlandstädten vor, von denen Saarbürg Mittelzentrum, Konz Mittel-



zentrum im Ergänzungsnetz und Schweich Grundzentrum ist, die in enger räumlicher Nachbarschaft zueinander liegen, deren räumliche Einzugsbereiche überlappen und die sämtlich im Einzugsbereich des Oberzentrums Trier liegen.

Zur Ausgangslage Anfang 2000: Ein Einzelhandelskonzept für die Stadt Trier und ein gemeinsames Konzept für die drei Umlandstädte lagen vor.

Die Vereinbarung wurde in einer Workshop-Reihe gemeinsam von diesen Kommunen erarbeitet; andere Institutionen, insbesondere die Planungsgemeinschaft (PLG), der Landkreis und die Kammern, wirkten mit. Ganz wichtig war die externe Moderierung des Prozesses, in diesem Falle durch die BBE Köln, also ein sowohl inhaltlich in Einzelhandelsfragen wie auch methodisch in Moderationsprozessen erfahrenes Büro. Ein externer Moderator ist neutral, hat keine eigenen Interessen zu vertreten und kann demzufolge von den anderen Beteiligten leicht akzeptiert werden. Insofern ist in externe Moderations- und Mediationsleistung investiertes Geld gut angelegt.

Die Unterzeichnung der Vereinbarung erfolgte medienwirksam, und die Presse titelte – ein wenig reißerisch – »Friedensvertrag auf kommunaler Ebene«, fand aber den richtigen Untertitel: »Kooperation statt Kleinkrieg«.

Was leistet die Vereinbarung? Nun, sie trifft Aussagen zu einer ganzen Reihe von Sachverhalten:

- Innenstadtlagen werden definiert und abgegrenzt – eine Regelung von hohem praktischem Nutzwert, insbesondere im Hinblick auf das raumordnerische städtebauliche Integrationsgebot. Dazu das Beispiel der Stadt Schweich:

Blau dargestellt sind die Haupteinkaufsbereiche mit Brückenstraße, Bernhard-Becker-Straße und dem neuen Zentrumsbereich »In den Schlimmführen«, dazu, grün eingefärbt, Optionsflächen für zukünftige Erweiterungen. Rot dargestellt sind Sonderlagen.

Weitere Vereinbarungsgegenstände:

Hinsichtlich der Randsortimente sind sich die Vereinbarungspartner klar darüber, dass die Marke von 10% nicht immer auch verträglich und zulässig sein muss, insbesondere im Hinblick auf die internen Auswirkungen auf die Haupteinkaufsbereiche der Ansiedlungsgemeinde.

Auch der letzte hier vorgestellte Punkt, nämlich die Anerkennung der Gültigkeit der raumordnungsrechtlichen Vorgaben, ist nicht uninteressant und unterstreicht die Stellung der Vereinbarung neben dem ordnungsrechtlichen Instrumentarium und nicht als *lex specialis*!

Weitere Dinge wurden vereinbart, so zum Beispiel regelmäßige Konsultationen und frühzeitige Unterrichtungen für einen dauerhaften Einzelhandelsdialog.

Bei den positiven Wirkungen der Vereinbarung sollen auch die Schwächen nicht verschwiegen werden. Dabei steht an erster Stelle das Konsenserfordernis. Nicht alles ist konsensfähig, dazu ein Beispiel:

Während »Innenstadtlagen« *definiert und abgestimmt*, damit quasi als verbindlich *abgegrenzt* werden, ist das bei den »Sonderlagen« nicht gelungen. Diese werden lediglich abgegrenzt, damit aber nicht gegenseitig anerkannt, und nach wie vor sind gerade die Sonderlagen für großflächigen Einzelhandel mit nicht innenstadtrelevantem Hauptwarenangebot, aber eben auch mit Randsortimenten, unter den Partnern nicht unstrittig.

Weiterhin scheiterte am nicht erzielbaren Konsens die Bestimmung eines von den Partnern noch akzeptierten Maßes an Auswirkungen auf bestehende Versorgungsstrukturen, die durch EZH-Ansiedlungen oder -Erweiterungen hervorgerufen werden. – Dies hätte gerade im Hinblick auf das raumordnerische Kongruenzgebot einen hohen praktischen Nutzwert gehabt, denn gerade das ist ja regelmäßig Streitpunkt unter Nachbargemeinden bei

EZH-Vorhaben. Die PLG hat dies mehrfach im Moderationsprozess angeregt, doch Vorschläge hierzu waren eben nicht »konsensfähig«.

Schließlich funktioniert eine solche Vereinbarung – wie alle Kooperationen, und das ist ihre größte Schwäche – nur im Rahmen der Selbstbindung der Partner. Sobald ein Partner, auch wenn es gute, nachvollziehbare Gründe dafür gibt, ein Stück weit von der Vereinbarung abrückt, kann das gesamte Konzept ins Wanken geraten.

Auch die Trierer Vereinbarung war davon nicht frei, und prompt titelte die Presse »Hauskrach in der kommunalen Familie« und sah die »Familienbande« zerrissen.

Dennoch soll die Kooperation im regionalen Maßstab weiterentwickelt werden, denn Verflechtungen mit dem OZ gelten regionsweit, und insbesondere aus den übrigen MZ in der Region, wie Bitburg oder Hermeskeil, wurde schon Interesse an einer Einbeziehung bekundet.

Der regionale Prozess hätte die Punkte auszugestaltet:

- »Was kann welcher Standort besser als der andere?«: Aus der Analyse und Bewertung der Einzelhandels- und Versorgungsstrukturen lassen sich Angebotsdefizite und Entwicklungspotenziale mit spezifischen Stärken als Grundlage für eine funktionale Arbeitsteilung, eingebettet in gemeinsame Ziele und Leitlinien zur gesamtregionalen Einzelhandelsentwicklung, ableiten.
- Die wäre dann in dem Punkt »Welcher Standort macht in Zukunft was?« zu skizzieren.
- Und schließlich wäre ein Abstimmungsverfahren für die Einhaltung der Vereinbarung zu entwickeln.

Damit wird deutlich: gerade ein gesamtregionaler Ansatz bietet über einen arbeitsteiligen Ansatz Chancen für ein tragfähiges Konzept.

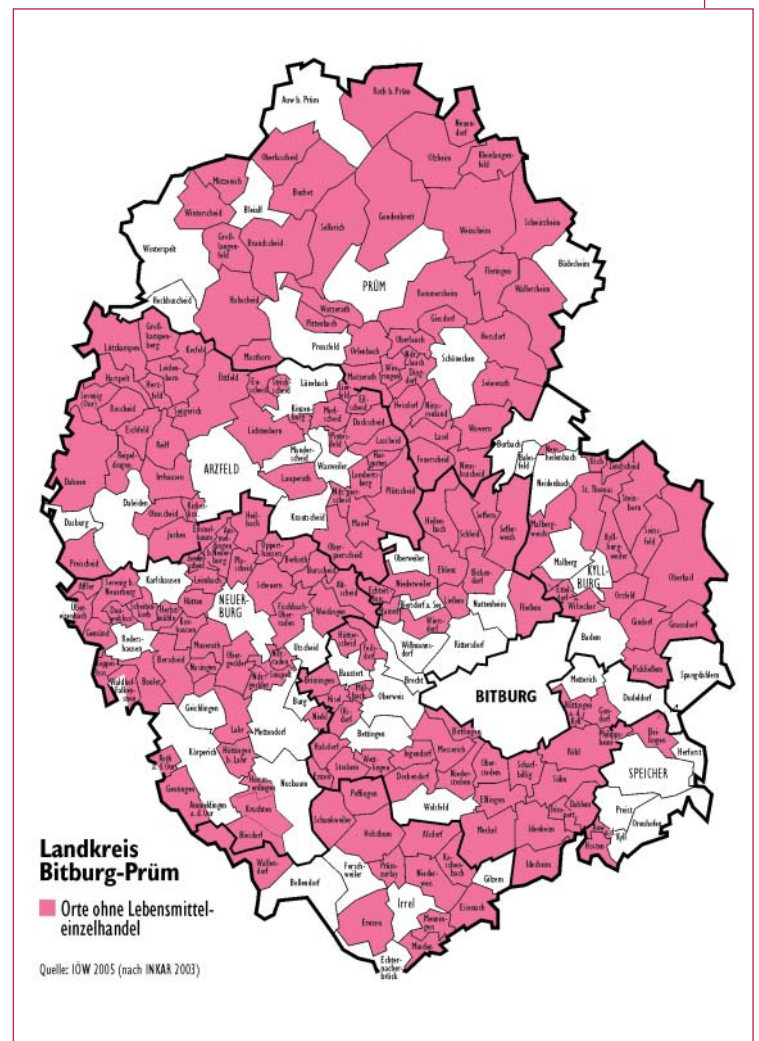
Und dieser Aspekt »Arbeitsteilung« ist es auch, der den Übergang zu der nächsten Fragestellung markiert, ob und wie nämlich interkommunale Einzelhandelskonzepte zukünftig zur Versorgungssicherung beitragen können.

Dabei möchte ich jetzt bewusst ein Stück weit vom »großflächigen Einzelhandel«, den die Veranstaltung ja vornehmlich in den Blick nimmt und den der Gesetzgeber als vornehmliches Handlungsfeld der Raumordnung zugewiesen hat, abrücken und die Nahversorgung in den Blick nehmen:

Das Thema »Nahversorgung« verlässt den Fokus der ausschließlich großflächigen Angebotsformen im EZH, verlässt für entsprechende Kooperationen den ausschließlich ordnungsrechtlichen Rahmen und stellt sich als Grundfunktion der Daseinsvorsorge dar, deren Aufrechterhaltung hinsichtlich der Trends im Einzelhandel und vor dem Hintergrund des demographischen Wandels zukünftig noch schwieriger wird.

Beispielhaft sind in der Karte des Landkreises Bitburg-Prüm die Orte ohne jeglichen Lebensmittel-EZH (vom Kiosk über das Ladengeschäft bis zum Tankstellenshop) rot eingefärbt: 183 der 235 Gemeinden, das sind knapp 80 % aller Gemeinden und das bedeutet, dass fast 40 % der Bevölkerung im Landkreis nicht an einer lokalen Nahversorgung teilhaben können!

Nimmt man noch die Orte ohne Lebensmittel-EZH in Verkaufsstellen von mehr als 100 qm VKF hinzu, wird das Bild noch dramatischer: 94 % der Gemeinden sind ohne solche Verkaufsstellen, rund 65 % der Bevölkerung haben dazu keinen lokalen Zugang.



Diese Darstellungen verdeutlichen, dass die klassische Definition von Nahversorgung im Sinne der Daseinsvorsorge – die (fußläufige) Erreichbarkeit stationärer EZH-Angebote in einem Radius von 500 bis 1.000 m um den Wohnplatz – im ländlichen Raum wie hier längst nicht mehr gilt.

Will man nun eruieren, wie interkommunale Kooperation die Nahversorgungssituation dort stützen kann, muss man grundsätzlich nach den Sicherungsstrategien fragen, die sich hier anbieten:

- (... *Attraktivierung der Mittelzentren ...*) Neben der Konzentration auf ihre eigenen Stärken tun die Mittelzentren gut daran, ein gemeinsames Marketing mit Alleinstellungsmerkmalen zu erarbeiten; auch die kooperative Entwicklung von Dachmarken, wie die im Werden befindliche »Regionalmarke Eifel«, kann einen Beitrag leisten.
- (... *arbeitsteilige Organisation der Grundzentren ...*) Nicht überall muss alles angeboten werden. Bei der Neuaufstellung des Regionalplans Trier, die wir derzeit betreiben, ist dieser Ansatz auch schon im Ordnungsrahmen vorgesehen, indem verschiedene grundzentrale Funktionen für einen Versorgungsbereich unterschiedlichen Orten zugewiesen werden. Dies könnte wunderbar durch informelle Kooperationen gefestigt und ergänzt werden.

Sie sehen in diesen beiden Punkten die Bedeutung des Zentrale-Orte-Konzeptes als – nach meiner Auffassung auch zukünftig unverzichtbares – räumliches Organisationsmuster von Versorgung.

- (... *Markttreffs ...*) Erfahrungen hierzu aus Schleswig-Holstein liegen vor, dort unterstützt durch eine öffentlich finanzierte Anschubförderung; auch öffentliche Dienstleistungen können hier integriert werden. Kooperation wird dabei grundsätzlich notwendig, um Art, Umfang, Standort und Bedienungshäufigkeit der Angebote abzustimmen.
 - (... *Ware kommt zum Kunden ...*) Mobile Händler wie ein namhaftes Unternehmen im LK Bitburg-Prüm mit mehr als 100 Verkaufsfahrzeugen benötigen günstige Rahmenbedingungen für ihr Angebot, beispielsweise kurze Routen oder zentrale, gut zugängliche Aufstellplätze, die ordnungsrechtlich genehmigt werden müssen. Auch dies ließe sich durch überörtliche Kooperation optimieren.
 - (... *Kunde kommt zu den Waren ...*) Abgestimmte, interkommunale Angebote, gegebenenfalls integriert in den ÖPNV.
- Fazit gleichsam als Vorsätze, in vier Punkten:**
- Dass freiwillige, kooperative Konzepte grundsätzlich, wie im Einladungsflyer formuliert, die erfolgreicher Strategien gegenüber den ordnungsrechtlichen Regelungen sind, erscheint mir mindestens diskussionswürdig. Ich möchte dafür plädieren, das eine zu tun, ohne das andere zu lassen: Wir werden in der Region Trier den förmlichen Raumordnungsrahmen ausgestalten und dabei gleichzeitig interkommunale Konzepte zur Konfliktminimierung, aber auch Versorgungssicherung fest einbinden.
 - Kooperationspartner kooperieren dann, wenn sie durch das Zusammenwirken einen Vorteil haben. Der muss nicht immer materieller Art, aber stets erkennbar und formulierbar sein. – Ein wichtiger Aspekt, vor allem bei unterschiedlich starken Partnern.
 - Kammern, Einzelhandelsverbände, Kaufmannschaften, der einzelne Händler – alle müssen mit an einen Tisch. Öffentliche Stellen wie Kommunen und Planungsträger allein sind mit den Zukunftsaufgaben überfordert.
 - Warum soll es zur Versorgungssicherung, auf das Beispiel Trier bezogen, nicht möglich sein, im Grenzraum zu Luxemburg und Belgien grenzübergreifend ein arbeitsteiliges, kooperatives Zentrale-Orte-System zu installieren?

An diesen Vorsätzen sollte auch im Rahmen des LEP IV gearbeitet werden. Und dabei sollten wir es ausdrücklich nicht mit Oscar Wilde halten, der einmal gesagt hat, Vorsätze seien wie Schecks von einer Bank, bei der man kein Konto habe.

Interkommunale Kooperation – Einzelhandels- und Zentrenkonzeption VI

Prof. Dipl.-Ing. Ursula Stein, Büro Stein + Schultz, Stadt-, Regional- und Freiraumplaner, Frankfurt a. M.

Warum interkommunale Kooperation?

Interkommunale Kooperation ist ein Thema mit Konjunktur. Es gibt Aufgaben, die von der Sache her nur interkommunal gelöst werden können – wie zum Beispiel der Umgang mit großflächigen Einzelhandelseinrichtungen; es gibt Themen, bei denen die Finanznot den Kommunen zu schaffen macht, sodass sie »economies of scale« nutzen wollen – wie zum Beispiel beim Betrieb gemeinsamer Bauhöfe; und es gibt Herausforderungen, die nur im Verbund befriedigende Resultate erwarten lassen – wie zum Beispiel die Herausbildung überregional wirksamer Standortbedingungen und Wirtschaftskluster.

Themen, die in Wettbewerben, Förderprogrammen und Modellvorhaben in den letzten Jahren aufgegriffen wurden, sind unter anderem

- kommunale Infrastruktur,
- Zukunftskonzepte,
- hochwertige Wohn- und Arbeitsstandorte,
- attraktive Mobilitätsnetze,
- Schaffung ökologisch wirksamer und dauerhaft nutzbarer landschaftlicher Freiräume,
- Wirtschaftsförderung,
- Einzelhandelsentwicklung.

Die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler hat mit der Kooperation auf dem Feld der räumlichen Planung begonnen, als im Jahr 1991 der Bundestagsbeschluss zum zukünftigen Sitz des Bundestages in Berlin die Region vor die Aufgabe stellte, einen tief greifenden Strukturwandel zu bewältigen. Heute hat sie ein breites Repertoire an Themen, konkreten Aktivitäten und Ergebnissen aufzuweisen. Sie ermöglichen es der Region, schnell und koordiniert auf neue Herausforderungen zu reagieren. Hierzu sind nicht nur die formalen Strukturen, sondern auch die Kultur der Kooperation, die Prozesskompetenz und die persönlichen Netzwerke aufgebaut worden.



Ursula Stein

Die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler hat in den Jahren 2000 bis 2002 in einem kooperativen Prozess eine Einzelhandels- und Zentrenkonzeption erarbeitet. In der daraus resultierenden Vereinbarung der Kommunen wird als Ziel genannt: »Zur Sicherstellung der Einzelhandelsversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, zur Erhaltung und Entwicklung der Siedlungszentren als Kristallisations-

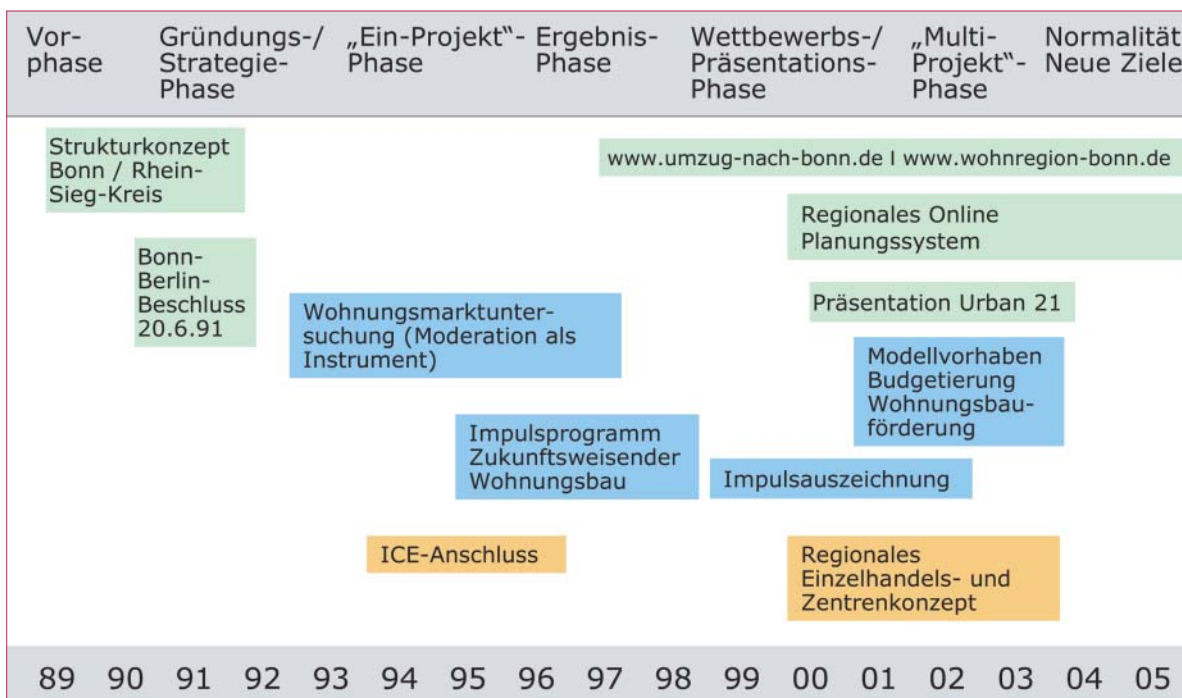


Abb. 1: Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler: Phasen + Themen der Kooperation

kerne der lokalen Identität durch wirtschaftliche, kulturelle und soziale Aktivitäten ...« (Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler).

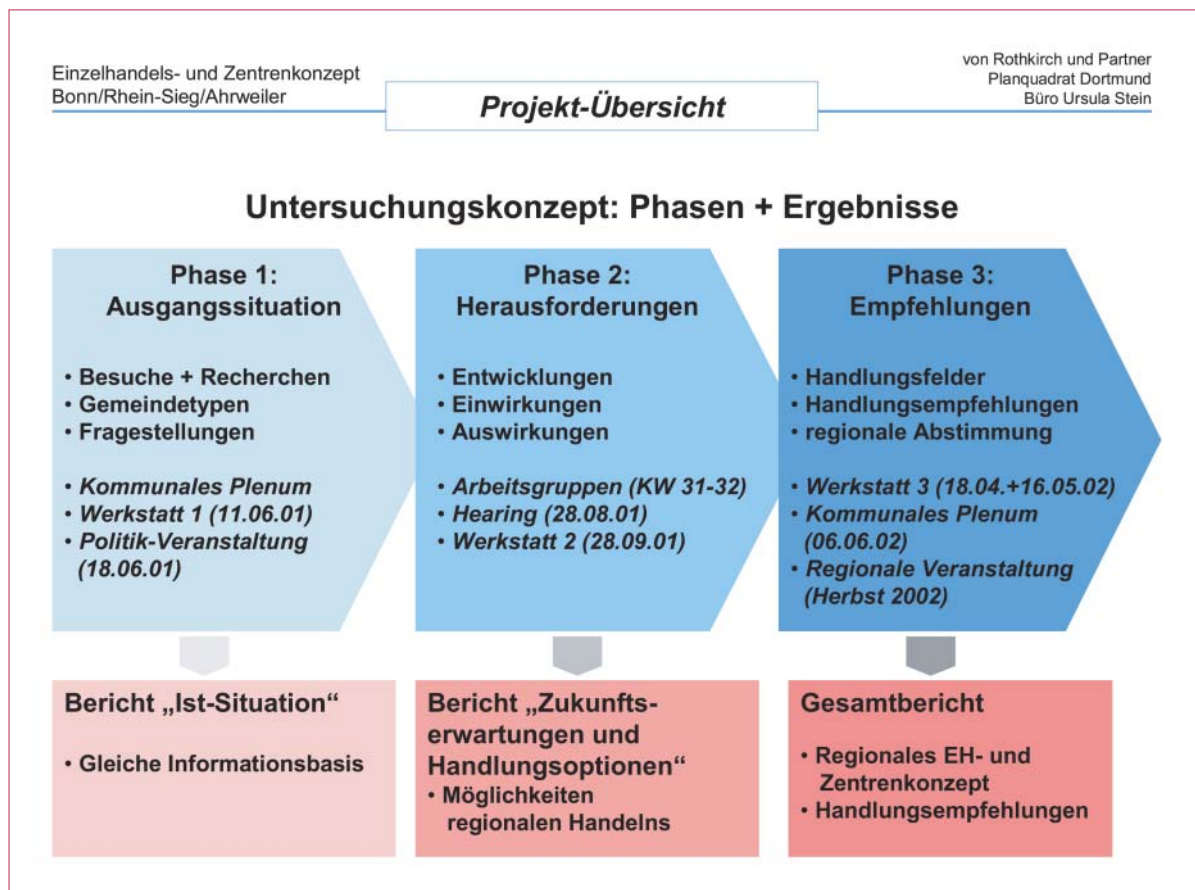
Anlass und Aufgabe der Regionalen Einzelhandels- und Zentrenkonzeption für die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler

In vielen Kommunen – egal welcher Größenordnung – rumort es: an Leerständen, häufigen Betreiberwechseln oder an der Zunahme von Billig-Ketten à la »Inferno« werden Probleme des innerstädtischen Einzelhandels ablesbar. In Dörfern schließt der letzte Laden, der auch der Information und Begegnung diene. Die Suche nach Betreibern für die kleinen und mittelgroßen Läden in den Wohnquartieren scheitert oft, weil hier die Verbindung von preiswertem und zugleich breitem Angebot, ausreichend Kundschaft und finanzierbaren Mieten nicht mehr gelingt. Die Strategien der Unternehmen ebenso wie die Verbrauchergewohnheiten führen dazu, dass Einzelhandel, Kultur und Freizeit sich auf immer größere Einrichtungen konzentrieren, die selten in den Zentren liegen, sondern auf der »grünen Wiese« oder in Gewerbegebieten an der Autobahn. Die Folge: Der Einzelhandel in städtischen und ländlichen Zentren kann dem Konkurrenzdruck nicht standhalten, die Zentren drohen zu veröden, und die

wohnungsnaher Versorgung der Bevölkerung ist oft nicht mehr gewährleistet.

Die 28 Kommunen in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler kennen diese Phänomene genauso wie die Ambivalenz der Reaktionen und der planerischen Maßnahmen. Sie haben aus der Erkenntnis heraus, dass ohne Abstimmung mit Nachbarkommunen und eventuell sogar Nachbarregionen keine sinnvollen Strategien zu entwickeln sind, das Thema auf die gemeinsame Tagesordnung gesetzt. Organisiert wird dies über den »Regionalen Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr« (rak). In diesem haben sich seit Beginn der neunziger Jahre sukzessive 27 Kommunen bzw. Verbandsgemeinden in den beiden Kreisen und die Bundesstadt Bonn zusammengeschlossen, um gemeinsame Anliegen in freiwilliger interkommunaler Zusammenarbeit zu behandeln.

Im Herbst 2000 beauftragte der »Regionale Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr« (rak) die drei Beratungsbüros von Rothkirch und Partner, Düsseldorf, Planquadrat Dortmund und Ursula Stein, Büro für Raumplanung und Kommunikation, Frankfurt a. M., damit, ein »präventives Strategiekonzept für die gesamte Region« im Hinblick auf Einzelhandel und Zentrenentwicklung zu erarbeiten. Ziel war ein »regionaler Common Sense«: ein gemeinsames Grundverständnis und gemeinsame »Anstandsregeln«.



Die Arbeitsphasen und Teilergebnisse der Untersuchung

Die Untersuchung wurde 2001 und 2002 in drei Phasen mit intensiver Beteiligung der Region durchgeführt. Neben regelmäßiger Diskussion und Abstimmung mit den rund zehn Vertretern von Kommunen und Kreisen in der »Lenkungsgruppe« fanden an strategischen Stellen des Projektverlaufs vier ganztägige Werkstattgespräche und vier thematische Arbeitsgruppensitzungen mit bis zu ca. 30 Vertreterinnen und Vertreter der Planung und zum Teil der Politik der beteiligten Kommunen sowie mit Fachleuten aus den Bereichen Einzelhandel, Kultur, Freizeit und Immobilienentwicklung, aus Handels- und Verbraucherverbänden sowie den Bezirksregierungen Köln und Koblenz statt. Zur Information breiterer Kreise dienten ein öffentliches »Hearing« und eine »Politik-Informationsveranstaltung«, zur Abstimmung der Verwaltungsspitzen fanden zwei »Kommunale Plenumsgespräche« und weitere Gespräche der Bürgermeister statt. Im Herbst 2002 wurden die kommunalen Ausschüsse in den Teilregionen über die Ergebnisse informiert. Damit waren die wichtigsten Akteure aktiv und verantwortlich an Prozess und Ergebnis beteiligt.

Die erste Phase (Januar bis Juli 2001) galt der Erfassung, Analyse und Darstellung der Ausgangssituation. Der Teilbericht 1 (»Ist-Situation«) beschreibt die Region als im Wesentlichen gesunden und zukunftsfähigen Wirtschaftsstandort und als attraktiven Lebensraum mit breiter Vielfalt der Siedlungsstrukturen, der Einzelhandelsversorgung und der Kultur- und Freizeitangebote. Gleichwohl drohen Gefahren für die Entwicklung vor allem der kleineren und mittelgroßen Zentren der Region durch den Drang des Einzelhandels, in Gewerbegebiete und Einkaufszentren zu ziehen, und die Tendenz der einzelnen Gemeinden, im falsch verstandenen Standortwettbewerb diesem Drang nachzugeben.

In der zweiten Phase (August 2001 bis Februar 2002) erarbeitete das Untersuchungsteam daher – vor dem Hintergrund der generellen Trends bei den Verbrauchern, im Einzelhandel und bei Kultur und Freizeit – zwei alternative Szenarien. Teilbericht 2: »Zukunftserwartungen und Handlungsoptionen« beschreibt anschaulich die Folgen des Umgangs der Kommunen mit Einzelhandel, Kultur und Freizeit für die Entwicklung der Zentren. Eine Fortsetzung und Verstärkung der »egoistischen« uneingeschränkten kommunalen Gebietshoheit bei der Einzelhandelspolitik führt über kurz oder lang zum Verlust der Angebotsvielfalt, zur »Verödung« der Zentren und verschlechtert die Grundversorgung vor allem in den ländlichen Gebieten. Diese Gefahren zu vermeiden und die unterschiedlichen Qualitäten der einzelnen Städte und Gemeinden zu erhalten und zu entwickeln, verlangt dagegen eine konsequent regionale Betrachtungs- und Hand-

lungsweise im Bereich des Einzelhandels und bei Kultur und Freizeit. Sie wurde von allen Beteiligten ausdrücklich zur Richtschnur für das regionale Einzelhandels- und Zentrenkonzept erklärt.

In der dritten Phase (März bis November 2002) wurde diese Strategie einer regionalen Einzelhandels- und Zentrenpolitik konkret ausgearbeitet und mit dem Teilbericht 3: »Ziele, Strategien und Verfahren« für die Zukunft »verabschiedet«. Grundsätze behandeln

- die Sicherstellung der Grundversorgung,
- den Umgang mit der schleichenden Umwandlung von Gewerbegebieten,
- die Standortfindung für Fachmärkte mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten,
- die Kontrolle der sogenannten »Nebensortimente«,
- die Stärkung der Zentren durch Kultur und Freizeit sowie attraktive Gestaltung.

Weitere Kernpunkte sind

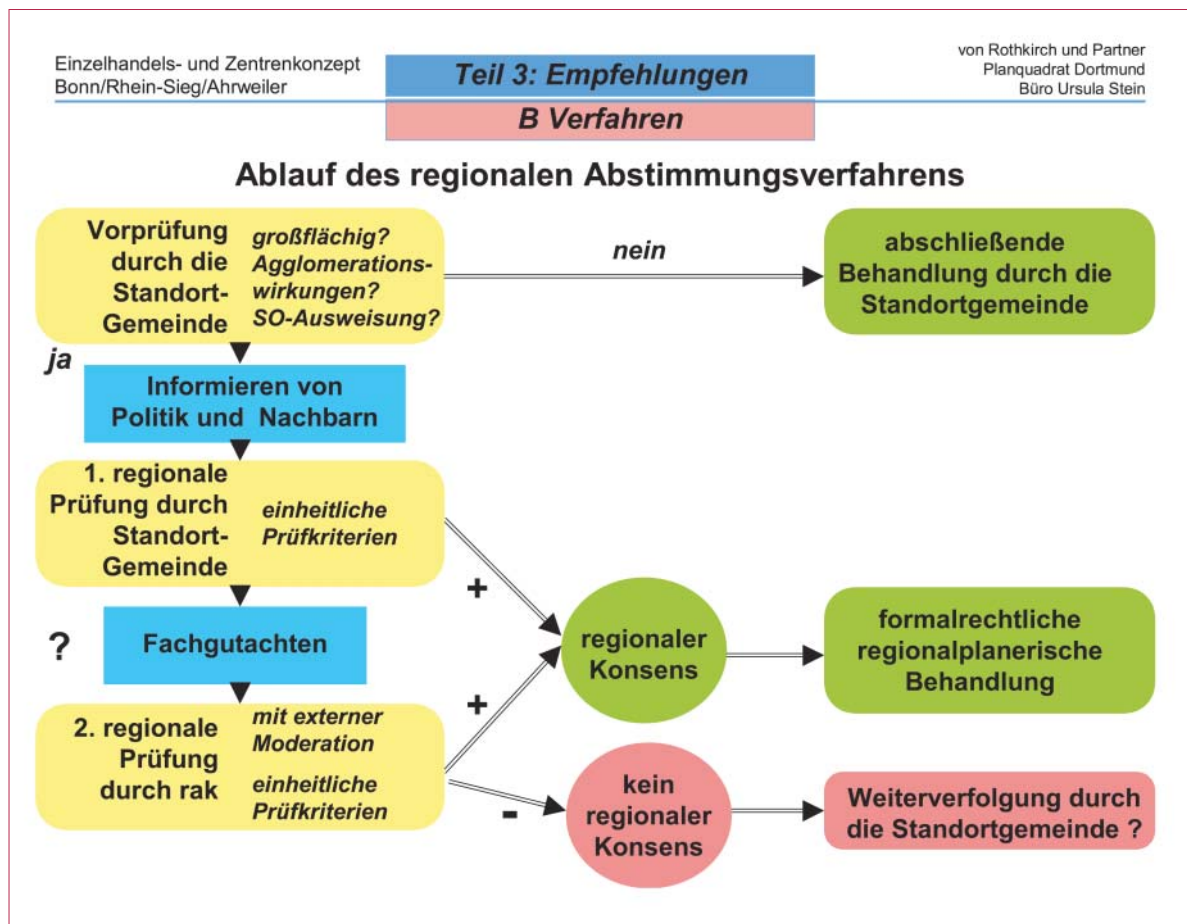
- der Aufbau eines umfassenden und allen Kommunen zugänglichen regionalen Planungssystems für Einzelhandel, Kultur- und Freizeiteinrichtungen,
- ein freiwilliges, doch im Hinblick auf Ziele und Vorgehensweise verpflichtendes Abstimmungsverfahren zwischen den jeweils betroffenen Kommunen der Region bei allen Ansiedlungen/Erweiterungen/Umnutzungen von Einzelhandels-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen,
- gemeinsame Bemühungen zur Bekanntmachung der regionalen Vereinbarungen bei allen relevanten Akteuren (siehe www.wohnregion-bonn.de/rak/projekte).

Interkommunale Vereinbarung

Durch Ratsbeschlüsse haben sich inzwischen 24 Kommunen der entsprechenden Vereinbarung angeschlossen. Sie »... schränkt die kommunale Planungs- und Entscheidungshoheit nicht ein, sondern stützt sich auf die freiwillige Selbstorganisation der jeweils berührten Kommunen«, heißt es in der Präambel. Die Vereinbarung bezieht sich auf die verschiedenen Empfehlungen aus der Untersuchung und legt insbesondere das Verfahren zur regionalen Klärung von interkommunal relevanten Einzelhandelsvorhaben fest. Dabei stellt ein gestuftes Vorgehen sicher, dass der Aufwand so gering wie möglich gehalten wird. Die jeweiligen Bezirksplanungsbehörden verhalten sich faktisch so, dass sie ihre Entscheidungen an die regionalen Ergebnisse anlehnen und dann auch besonders schnell finden.

Interkommunale Kooperation – Erfahrungen aus 15 Jahren

In der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler, aber auch zum Beispiel in der Stadtregion Münster oder auch im



Bereich des Kommunalverbands Bremen/Niedersachsen haben sich in der praktischen Arbeit vier Felder herauskristallisiert, in denen freiwillige interkommunale Kooperation gut gestaltet sein will. Dies sind:

- Prozessgestaltung,
- Arbeits- und Kommunikationsmethoden,
- Strukturen,
- Partner.

Prozessgestaltung

Ein *erkennbarer Start* ist hilfreich, um den Beginn der gemeinsamen Geschichte zu markieren und – besonders ganz zu Anfang – ein »Pioniergefühl« entstehen zu lassen, das oft besondere Energien freisetzt. Krisen bieten oft besondere Chancen, aber auch ein Start in guten Zeiten ist möglich, benötigt dann aber oft mehr Überzeugungsarbeit. Im Verlauf des Prozesses ist es dann wichtig, *Meilensteine* zu nutzen und in Szene zu setzen, um die Geschichtsschreibung fortzuführen, Erfolge zu würdigen und viele daran teilhaben zu lassen. Das *Engagement der Planungsfachleute und der Verwaltungsspitze* ist die gemeinsame fachliche Basis und ermöglicht Kontinuität über die Wahlperioden hinaus. Hier ist auch der Alltagsnutzen der Kooperation am deutlichsten: Mit der Etablierung von Netz-

werken wird es möglich, viele Dinge schnell und unkompliziert telefonisch abzustimmen. Die *Lokalpolitik* sollte gut einbezogen werden – aber wiederum in einem Maße, das die Kooperation nicht dem Auf und Ab der Machtfragen ausliefert. Gezielte *Öffentlichkeitsarbeit* ist nötig, um der Kooperation die dafür nötigen Ressourcen zu verschaffen und Budgets zu legitimieren. Sie sollte eher über Geleistetes berichten und auf Möglichkeiten zur Beteiligung hinweisen, als nur aus Ankündigungen von Vorhaben zu bestehen, denen möglicherweise nichts mehr folgt.

Nach den Regeln der Kunst gestaltete Prozesse nehmen den Respekt vor unterschiedlichen Interessenlagen als Ausgangspunkt (*Transparenz*). Sie benutzen wiedererkennbare und wiederkehrende Prozesselemente für bessere Orientierung (*Rhythmus*) und bieten gestaffelte Beteiligungsmöglichkeiten für verschiedene Akteure (*Offenheit*). Solche Prozessqualitäten sind eine Bedingung dafür, dass ein attraktives *Kraftfeld* entsteht, in dem Vertrauen, Zweckbündnisse und koordiniertes Handeln wachsen können.

Arbeits- und Kommunikationsmethoden

Klare, griffige Zielformulierung: Ein leicht verständliches, motivierendes Konzept sollte das gemeinsame Ziel an-

geben und eine schnelle und motivierende Bezugnahme erlauben. In Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler waren dies das strukturpolitische Konzept der »Fünf Säulen« für die Zukunft der Region und das raumordnerische Konzept der dezentralen Konzentration.

Üben an lösbaren Aufgaben: »Wir können von 100 Aufgaben 80 gewinnbringend gemeinsam lösen – da lohnt es sich nicht, sich an den anderen 20 Aufgaben zuallererst die Zähne auszubeißen«, lautet ein Motiv des Bonner Stadtbaurats Trommer. Die Projekte der Kooperation sollten so gut vorbereitet sein, dass ein Minimum an Erfolg gesichert ist. Der Schwierigkeitsgrad kann schrittweise gesteigert werden, wenn Kooperationserfahrung, Vertrauen und Offenheit gewachsen sind.

Erfolge teilen: Insbesondere bei der Kooperation von unterschiedlich großen Kommunen müssen meist schmerzhaft Erfahrungen aus der Vergangenheit, Über- und Unterlegenheitsgefühle, alte Rollenklischees und ähnliche Hindernisse überwunden werden. Umso wichtiger ist es, bei Erfolgen die Beteiligung aller sichtbar zu machen.

Externe Moderation für komplexe Probleme: Professionelle Unterstützung ist hilfreich bei der Entwicklung des Arbeits- und Kommunikationsstils und bei der Bearbeitung konflikträchtiger Themen. Sie hilft, Machtspiele zu vermeiden und die Basis für Vertrauen zu legen, zielorientiert zu arbeiten und präzise Ergebnisse für eine rasche Realisierung zu erreichen.

Zeit-Darlehen: Die Beteiligten müssen über einen langen Zeitraum durch Kommunikation und Kontakte Vertrauen aufbauen. Dies ist für Verwaltungsleute leichter als für Politiker. Beständigkeit, Zuverlässigkeit, Geradlinigkeit sind gefordert. Die Rendite für das Zeit-Darlehen kommt dann in Form schneller Abstimmung, realisierter Projekte und genutzter Synergieeffekte.

Mehr Projekt als Text: Realisierte Projekte sind greifbar, erlebbar (auch für Bürger) und erwecken Stolz – viel mehr als hervorragend abgestimmte Papiere. Man muss sich deshalb überlegen, ob man die Energie auf perfekt austarierte Grundlagen richtet – oder ob es eine ausreichende Basis für gemeinsames Handeln im ausgewählten Feld auch erst mal tut.

Strukturen

Offene, evolutive Organisation: Eine besondere Chance der freiwilligen interkommunalen Kooperation liegt darin, dass sie für unterschiedliche Themen je nach Betroffenheit unterschiedliche räumliche Grenzen haben kann. Auf diese Weise können auch einige Kommunen die Kerngruppe bilden, an den Themen wachsen und sukzessive neue Mitstreiter gewinnen.

Gemeinsame Finanzierung: Es ist wichtig, dass jeder Partner einen Teil beiträgt. In der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler hat sich als Maßstab der Bezug auf die Ein-

wohner- und Arbeitsplatzzahlen als sinnvoll erwiesen, der auch von allen Beteiligten als gerecht empfunden wird.

Direkte Kommunikation: Die Arbeitsstrukturen sollten so gestaltet werden, dass die direkte Kommunikation möglichst gefördert wird. Das stärkt das persönliche Netzwerk und macht es belastbar für die normalen, unausweichlichen Konflikte.

Partner

Auf der Ebene der *Kommunen* sind die Planungsfachleute, die Politik und die Bürgerschaft die Partner und müssen mit den passenden Elementen in den Prozess einbezogen werden. Bei den privaten Akteuren sind *Wirtschaft* und *Zivilgesellschaft* zu berücksichtigen, und es lohnt sich, mit etwas Kreativität auf die Suche nach Diskussions- und Aktionspartnern zu gehen. Beim Einzelhandels- und Zentrenkonzept für die Region Bonn haben beispielsweise Betreiber rollender Märkte, Kinobesitzer, Kaufhausbetreiber und Verbraucherschutzverbände kontinuierlich mitgearbeitet, während die Vertreter der großen Handelskonzerne für ein öffentliches Hearing gewonnen werden konnten. Nicht zu vernachlässigen sind auch die *staatlichen Partner*, vor allem in den Mittelbehörden und Länderministerien. Sie sind für die materielle und prozessuale Förderung der Kooperation wichtig und können durch ihr Verhalten die Kooperation sowohl in erheblichem Maße unterstützen als auch ausbremsen. Insofern kann es auch nicht heißen »Top-Down oder Bottom-Up?«, sondern es muss heißen: beides! Reine Top-Down-Strategien zur erzwungenen Kooperation scheitern oft am kommunalen Eigensinn und finden über die reine Orientierung an Richtwerten vielleicht nicht den Weg zu lokal angepassten Lösungen. Bottom-Up-Strategien wiederum brauchen als Rückfallposition ein gesichertes »Normalverfahren« und die Drohgebärde eines Top-Down-Verfahrens, um der freiwilligen Kooperation die Chance zu geben, die Alternative mit den passenderen und schnelleren Ergebnissen zu sein.

Fazit

Interkommunale Kooperation ist ein flexibles und dynamisches Instrument, das zur Bewältigung wesentlicher kommunaler Aufgaben beitragen und dabei die übergeordneten staatlichen Ebenen produktiv mit einbeziehen kann. Entscheidend ist es, Erwartungen, Kooperationsstrukturen, Finanzierungsformen, Kommunikationsstil und Konfliktmanagement gut aufeinander abzustimmen. Es braucht Akteure mit Mut, Entschlossenheit und Geduld. Und es braucht den ersten Schritt.

»Wie lernt man Veränderung?«, fragte das Wirtschafts- und Magazin Brand 1 auf seinem Titelblatt im Juni 2005 und gab direkt die Antwort: »Üben, üben, üben«.

Zum Weiterlesen

www.wohnregion-bonn.de

Ch. von Rothkirch/H. W. Bonny/U. Stein: Einzelhandels- und Zentrenkonzept für die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler als Baustein einer nachhaltigen Regionalpolitik, Düsseldorf/Dortmund/Frankfurt a. M. 2002 (Kurzfassung unter www.wohnregion-bonn.de/rak/projekte).

Ursula Stein: Kommunikation mit allen Sinnen – Regionen moderieren. In: polis. Zeitschrift für Stadt und Baukultur, Heft 3/2003, S. 28–30, (Download unter www.stein-raumplanung.de/publikationen/downloads).

Ursula Stein, Sigurd Trommer: Regionale Kooperationsprozesse: Synergien mit Planungskultur und Baukultur. In: PlanerIn, Heft 1/2001, S. 20–23.

Vier Aufgaben sind es, die im Rahmen eines Landesentwicklungsprogramms zu bewältigen sind:

- die Notwendigkeit eines Orientierungsrahmens, der sich am System eines aktualisierten und fortentwickelten Zentrale-Orte-Konzeptes orientiert,
- die Notwendigkeit zur Kooperation zwischen den verschiedenen Akteuren und benachbarten Gebietskörperschaften,
- die Stärkung unserer Innenstädte als Einzelhandelsstandort und
- die Sicherung der Einzelhandelsversorgung im ländlichen Raum.

Auf der ersten Fachtagung zum neuen Landesentwicklungsprogramm im Juli 2005) haben wir eine Vielzahl von Informationen zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes erhalten. Dieses System bildet – wie bereits in meiner Einleitung angedeutet – einen wesentlichen Ordnungsrahmen für die Entwicklung des großflächigen Einzelhandels. Die Kopplung des großflächigen Einzelhandels an die Zentralen Orte und Konkretisierungen, zum Beispiel:

- die Festsetzung von möglichen innerstädtischen und sonstigen Einzelhandelsstandorten oder
- die Definition von Kaufkraftabschöpfungsquoten

schaffen einerseits im positiven Sinne die Voraussetzungen für Synergien und von Führungsvorteilen mit anderen Nutzungen im städtischen Kontext und dienen andererseits auch der Abwehr von unerwünschten Entwicklungen.

Die sich im Rahmen einer freien und dynamischen Wirtschaft vollziehenden Entwicklungen und die beteiligten Akteure benötigen ein solches Regelwerk, dessen strikte Anwendung oftmals auch von den Beteiligten nachdrücklich eingefordert wird.

Aber oft bringt es auch den Vorwurf von Bürokratie und Aufwand ein. Die Landesregierung ist bestrebt, diesen Aufwand so gering wie möglich zu halten.

Die hier dokumentierte Veranstaltung hat einen breiten Einblick in die aktuell diskutierten Überlegungen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels und für neue Handlungsansätze geboten. In vielen Punkten stecken sicherlich noch kontroverse Positionen, aber sicher auch Erfolg versprechende Ansätze.

Der Fokus in den zentralen Fragestellungen hat sich gegenüber früheren Jahren verändert. Die Expansion der

sogenannten »grünen Wiese« scheint eher nicht mehr das ganz so brennende Thema zu sein. Entwicklungen wie die Expansion der Discounter oder auch die Entwicklung von neuen Einkaufszentren in den Innenstädten sind beispielsweise stärker in den Vordergrund gerückt. Damit gewinnen auch neue Überlegungen in Bezug auf die Instrumentierungen und Strategien an Bedeutung.

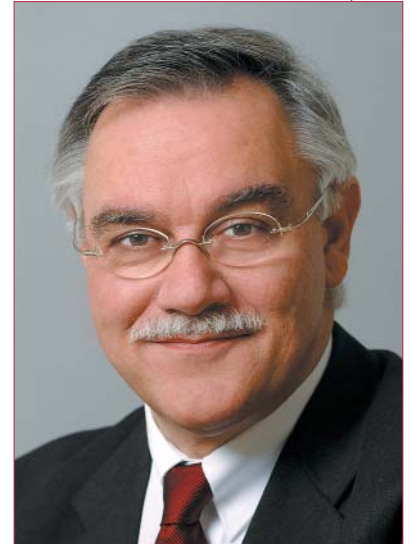
Aufgrund der Reichweite von großflächigen Einzelhandelsvorhaben ist nicht nur innerhalb von Gemeinden die Kooperation der Beteiligten angesagt, sondern kooperativen Handlungsansätzen kommt – trotz der oftmals unverkennbaren Schwierigkeiten – auch im interkommunalen Bereich eine ganz wesentliche Bedeutung zu.

Als Beispiel für die Kooperation auf lokaler Ebene gilt die zunehmende Bedeutung einer Einbeziehung privater Investoren. Jedoch hat die Diskussion des Instruments der »Business Improvement Districts« dazu geführt, dass eine Umsetzung dieses Instruments in Reinkultur und den damit verbundenen Finanzierungszwängen in Rheinland-Pfalz nicht infrage kommt, sondern dass ein eigenständiger »rheinland-pfälzischer Weg« beschritten werden soll.

Entscheidend ist, dass Kooperation kein Selbstzweck sein darf. Im Vordergrund müssen die gemeinsam zu lösenden Probleme stehen. Hierfür hat Rheinland-Pfalz zum Beispiel im Zusammenhang mit den kommunalen Konversionsproblemen eine Vielzahl von Erfahrungen sammeln können.

Auch im Einzelhandel geht es nicht um eine schnelle und einfache Nutzung von Standorten – seien es Brachflächen oder freie Gewerbegebiete –, sondern um eine Lösung, die sich in ein multifunktional geprägtes städtisches System und in eine Nachbarschaft solcher städtischer Systeme einfügen muss. Dabei sind die bestehenden Strukturen und ihre Entwicklungsmöglichkeiten mit einzubeziehen.

Die Veranstaltung hat deutlich werden lassen, dass es in Rheinland-Pfalz nicht nur die Probleme der Verdichtungsräume und der größeren Städte gibt, sondern auch



Karl-Peter Bruch

für solche den ländlichen Raum mit seiner geringen Bevölkerungsdichte, seinen vielen kleinen Gemeinden und großen Entfernungen. Hier haben wir es nicht mit den Problemen eines anhaltenden Ansiedlungsdrucks zu tun, sondern es stehen zunehmend Fragen einer Unterversorgung im Blickpunkt. Diesbezüglich kann das ordnungspolitische Instrumentarium, das zur Bewältigung von Ansiedlungsdruck geschaffen und geeignet ist, nicht greifen, andere Ansätze sind gefordert.

Bereits in das aktuelle Landesentwicklungsprogramm (LEP III) sind Überlegungen zu neuen Versorgungsmodellen insbesondere für die dünn besiedelten ländlichen Räume eingebracht worden. Damals ist an die Verknüpfung

von Einzelhandels- und sonstigen Funktionen wie zum Beispiel die Postdienste gedacht worden. Auch die Idee der Nachbarschaftsläden als Lösungsmöglichkeit und mobile Versorgungsformen ist verfolgt worden. Andere Entwicklungen haben dieses Problem zurückgedrängt, aber es wird wieder neu aufgegriffen werden müssen. Auch hier sind Kooperation und Zusammenarbeit angesagt.

Es handelt sich hierbei um einen schwierigen und steinigen Weg – aber die Ergebnisse, die sich erreichen lassen, sollten die Mühe wert sein. Die begonnene Diskussion kann nur ein Schritt sein, dem weitere im Rahmen des Diskussionsprozesses um das neue Landesentwicklungsprogramm folgen werden.



Discounterfilialen

Hauptanbieter mit Schwerpunkt im Lebensmitteleinzelhandel

Quelle:
Internetrecherche Sept. 2005

