# EINZELHANDELSSTEUERUNG DURCH KOMMUNALE EINZELHANDELSKONZEPTE

## Evaluation eines strategischen Planungsinstruments

- Dissertation -

von Sascha Anders

# EINZELHANDELSSTEUERUNG DURCH KOMMUNALE EINZELHANDELSKONZEPTE

## Evaluation eines strategischen Planungsinstruments

Dissertation an der
HafenCity Universität Hamburg (HCU)

zur Erlangung des akademischen Grades
Doktor-Ingenieur (Dr.-Ing.)

Erstgutachter:
Prof. Dr.-Ing. Thomas Krüger,
Projektentwicklung und Projektmanagement in der Stadtplanung,
HafenCity Universität Hamburg (HCU)

Zweitgutachter:
Prof. Dr. Jörg Pohlan,
Stadtentwicklung und Quantitative Methoden der Stadt- und Regionalforschung,
HafenCity Universität Hamburg (HCU)

von Sascha Anders

Juni 2021, Hamburg

# INHALT


## A) Einleitung ..... 9

**1 Fragestellungen ..... 9**

1.1 Erkenntnisinteresse und Forschungsbedarf ..... 9
1.1.1 Einzelhandelsentwicklung und kommunale Steuerungsansätze ..... 9
1.1.2 Planungstheorie, Governance-Perspektive und strategische Planung ..... 11
1.1.3 Bedeutung von Evaluationen in der Stadtplanung ..... 13
1.1.4 Forschungsfragen ..... 14
1.2 Aufbau der Untersuchung ..... 15

## B) Grundlagen ..... 17

**2 Stadtentwicklung und Einzelhandel ..... 17**

2.1 Der Strukturwandel im Einzelhandel – Entwicklung der Angebotsseite ..... 18
2.2 Entwicklung der Nachfrageseite ..... 30
2.3 Standortfaktoren und Standorttheorien ..... 33
2.4 Steuerung der Einzelhandelsentwicklung in der Stadt und der Region ..... 35
2.5 Einordnung der Einzelhandelsentwicklung im Raum und der stadtplanerischen Steuerungsbemühungen ..... 39

**3 Die kommunale Einzelhandelssteuerung ..... 41**

3.1 Planungsrechtliche Situation ..... 44
3.1.1 Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben nach § 11 Abs. 3 BauNVO ..... 44
3.1.2 Zulässigkeit von kleinflächigen Einzelhandelsvorhaben ..... 47
3.1.3 Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben nach § 34 Abs. 3 BauGB ..... 48
3.1.4 Weitere planungsrechtliche Vorgaben mit Bezug zur Einzelhandelssteuerung ..... 48
3.1.5 Zur Entwicklung des Planungsrechts zwischen Steuerungsanspruch und wettbewerblicher Freiheit ..... 50
3.2 Das kommunale Einzelhandelskonzept (EHK) ..... 56
3.2.1 Ziele und Strategien kommunaler Einzelhandelskonzepte ..... 57
3.2.2 Bausteine des Einzelhandelskonzeptes ..... 59
3.3 Unterschiede der Einzelhandelskonzepte ..... 78
3.4 Erste Bewertung der Eingriffsmöglichkeiten von Einzelhandelskonzepten ..... 79

**4 Weitere Steuerungs- und Förderinstrumente, Investitionen und Akteure ..... 81**

4.1 Steuerungs- und Förderinstrumente der öffentlichen Hand ..... 81
4.1.1 Regionale Einzelhandelskonzepte ..... 81
4.1.2 Bedeutung anderer Fachplanungen und Einrichtungen auf kommunaler Ebene ..... 83
4.1.3 Städtebauförderung des Bundes und der Länder ..... 83
4.2 Investitionen und Kooperationsformen privater Akteure ..... 84
4.2.1 Investitionen in den Standort ..... 84
4.2.2 Private Standortgemeinschaften ..... 84
4.3 Bedeutende lokale Einzelpersonen und „neue" städtische Akteursgruppen ..... 85
4.4 Einordnung der Instrumente und Akteure in die Zentrenentwicklung ..... 86

## C) Wissenschaftliche Einordnung ..... 87

**5 Bisherige Forschungen im Kontext von Stadtentwicklung und Einzelhandel ..... 87**

5.1 Wirkungen von bedeutenden Einzelvorhaben, Gestaltung und Anbindung ..... 88
5.2 Forschung und Untersuchungen zu Shopping-Centern ..... 91
5.3 Forschung zu kommunalen und regionalen Einzelhandelskonzepten ..... 94
5.4 Immobilienwirtschaftliche und handelsgeographische Fragestellungen ..... 98
5.5 Anwendungsbezogene Leitfäden zur Einzelhandelssteuerung ..... 99
5.6 Zusammenfassung und Bewertung der vorliegenden Untersuchungen ..... 100

**6 Planungstheoretische Einordnung des Forschungsansatzes ..... 103**
6.1 Planung und Planungstheorie ..... 103
6.2 Wandel des Planungsverständnisses ..... 104
6.3 Governance, strategische Planung und Stadtentwicklungspolitik ..... 109
6.4 Einordnung der Einzelhandelskonzepte in die Governance-Perspektive und aus Sicht der strategischen Planung ..... 111

**7 Evaluation in Forschung und Stadtplanungspraxis ..... 113**
7.1 Evaluation im wissenschaftlichen Verständnis ..... 113
7.2 Evaluation in der Stadtplanung ..... 115
7.3 Evaluationskonzept für kommunale Einzelhandelskonzepte ..... 119

**D) Empirie ..... 121**

**8 Methodisches Vorgehen ..... 121**
8.1 Methodologische Einordnung quantitativer und qualitativer Forschung ..... 121
8.2 Ableitung und Erläuterung des Forschungsdesigns der Untersuchung ..... 124
8.3 Forschungsdesign ..... 128
8.3.1 Dokumentenanalyse via Google-Alerts ..... 129
8.3.2 Online-Befragung ..... 129
8.3.3 Fallstudienuntersuchung ..... 134

**E) Auswertung ..... 139**

**9 Rahmenbedingungen ..... 140**
9.1 Bedeutung kommunaler Einzelhandelskonzepte und Einordung in den lokalpolitischen Kontext ..... 140
9.2 Standortvoraussetzungen als rahmengebende Faktoren in der kommunalen Einzelhandelssteuerung ..... 145
9.2.1 Standortvoraussetzungen und Fallkonstellationen in den Fallstudiengebieten ..... 146
9.2.2 Entwicklungsschwerpunkte von Politik und Verwaltung ..... 156
9.3 Bewertung der Ergebnisse zu den Rahmenbedingungen ..... 157

**10 Inhalts- und Konzeptanalyse ..... 159**
10.1 Ziele und Bausteine kommunaler Einzelhandelskonzepte ..... 159
10.2 Inhaltliche Diskussionen zu Einzelhandelskonzepten ..... 163
10.3 Andere Planungsinstrumente mit Bezug zum Einzelhandel, die in den Kommunen eingesetzt werden ..... 166
10.4 Bewertung der Ergebnisse der Inhaltsanalyse ..... 168

**11 Prozess- und Instrumentenanalyse ..... 169**
11.1 Prozesse bei der Erstellung des Konzeptes ..... 169
11.2 Instrumente und Prozesse bei der Umsetzung des Konzeptes ..... 172
11.2.1 Instrumente: Festsetzungen in Bebauungsplänen ..... 172
11.2.2 Prozesse: Konsultationskreise und Abstimmungen zur Einzelhandelssteuerung ..... 176
11.2.3 Umgang mit Erweiterungen und Verträglichkeitsuntersuchungen ..... 178
11.3 Abweichungen vom Konzept/Ausnahmen im Genehmigungsprozess ..... 180
11.4 Konflikte ..... 183
11.5 Bewertung der Ergebnisse aus der Prozess- und Instrumentenanalyse ..... 185

**12 Akteursanalyse ..... 187**
12.1 Akteure, die die Einzelhandelssteuerung unterstützen ..... 187
12.2 Akteure, die der Einzelhandelssteuerung kritisch gegenüberstehen ..... 188
12.3 Bewertung der Akteure und ihrer Interessen ..... 189

**13 Wirkungsanalyse ..... 191**
13.1 Realisierte und nicht genehmigte Vorhaben (Online-Befragung) ..... 191
13.1.1 Realisierte Vorhaben nach Größe, Lage, Vereinbarkeit mit dem EHK und B-Plan-Festsetzungen ..... 192
13.1.2 Nicht genehmigte Planvorhaben nach Größe, Lage, Vereinbarkeit mit dem EHK und B-Plan-Festsetzungen ..... 195
13.2 Planvorhaben in den Fallbeispielen ..... 197
13.2.1 Realisierte Vorhaben in den Fallbeispielen ..... 197
13.2.2 Nicht realisierte oder verhinderte Planvorhaben in den Fallbeispielen ..... 199
13.2.3 Zusammenfassung und Zwischenfazit ..... 201
13.3 Quantitative Einzelhandelsausstattung nach ausgewählten Kennziffern ..... 201
13.3.1 Deskriptive Analysen ..... 202
13.3.2 Zusammenhangsanalysen ..... 206
13.4 Einschätzungen der kommunalen Steuerungsbemühungen ..... 218
13.4.1 Bewertung auf der Grundlage der Online-Befragung (quantitativ) ..... 218
13.4.2 Bewertung auf der Grundlage der untersuchten Fallbeispiele (qualitativ) ..... 222
13.5 Bewertung der Wirkungsanalyse ..... 224

**F) Bewertung und Reflexion ..... 227**

**14 Bewertung der Evaluationsergebnisse ..... 227**
14.1 Zur Wirksamkeit kommunaler Einzelhandelskonzepte ..... 227
14.2 Zur Bedeutung der Kontextanalyse bei der Wirkungsmessung von Einzelhandelskonzepten ..... 232
14.3 Zur Einordnung der Ergebnisse im Kontext von Planungstheorie, Governance-Perspektive und strategischer Planung ..... 234
14.4 Zur Bedeutung von Evaluation in der Stadtentwicklungsplanung ..... 239

**15 Empfehlungen für die Praxis ..... 243**
15.1 Berücksichtigen der spezifischen Rahmenbedingungen ..... 243
15.2 Integration in übergeordnete Strategien und Unterstützung durch weitere Maßnahmen ..... 244
15.3 Sorgsames Ableiten der Inhalte der Konzepte und Unterstützen durch weitere Maßnahmen ..... 245
15.4 Berücksichtigung der Umsetzungsprozesse bei der Steuerung und kontinuierliche Kommunikation ..... 246
15.5 Einbeziehen bedeutender Akteure ..... 248
15.6 Dokumentieren und Evaluieren der Entwicklungen durch ein Monitoring ..... 248
15.7 Selbstverständnis der Stadtplanung ..... 249

**16 Reflexion der Untersuchung ..... 251**
16.1 Reflexion der Ergebnisse vor dem Hintergrund bisheriger Arbeiten ..... 251
16.2 Reflexion der Ergebnisse im Bezug zum Verhältnis von Stadtplanung und Einzelhandelsentwicklung ..... 253

**17 Ausblick ..... 257**

**Abbildungsverzeichnis ..... 261**

**Literatur ..... 267**

# A) Einleitung

# 1 Fragestellungen

## 1.1 Erkenntnisinteresse und Forschungsbedarf

Strategische Planungsinstrumente haben in der Stadtplanung in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Dieser Bedeutungszuwachs geht auch auf das sich geänderte Steuerungsverständnis des öffentlichen Planungssystems zurück, das sich mit vielfältigen Herausforderungen auseinandersetzen muss. Als strukturprägende Megatrends, denen sich die Stadtentwicklungsplanung dabei stellen muss, werden häufig der demografische und der zunehmend digitale wirtschaftliche Strukturwandel, der Klimawandel und die notwendige Klimaanpassung, die sozialräumlichen Ungleichheiten sowie die in vielen Teilen geringen kommunalen Einflussmöglichkeiten und begrenzten finanziellen Mittel genannt (vgl. Altrock/ Selle 2013: 8-13; Franke/Strauss 2010: 253-254). Vor diesem Hintergrund dienen städtebauliche Rahmenplanungen, Wohnungsbauentwicklungskonzepte, Verkehrsentwicklungskonzepte oder kommunale Einzelhandelskonzepte[1] im Wesentlichen dazu, übergeordnete Ziele der Stadtentwicklungsplanung zu formulieren und grundsätzliche räumliche Entwicklungslinien festzulegen. Dabei geht es in der Regel nicht darum, die jeweils „richtigen" Lösungen in einem Top-down-Verfahren zu bestimmen, sondern unter Einbeziehung unterschiedlicher Akteure Entwicklungsperspektiven festzuschreiben, an denen sich die Stadtentwicklung mittel- bis langfristig orientieren soll.

Vor diesem Hintergrund befasst sich die vorliegende Arbeit mit der Steuerungswirkung von kommunalen Einzelhandelskonzepten. Dabei wird herausgearbeitet, ob und wie die Konzepte wirken, das heißt ob die Ziele kommunaler Einzelhandelskonzepte (EHKs) erreicht werden, wie die Wirkungen zu bewerten sind und welche Bedeutung dem Planungsprozess bei der Erarbeitung und Umsetzung der kommunalen Einzelhandelskonzepte zukommt. Die untersuchten Fragestellungen enthalten grob vier Themenbereiche. Erstens soll in dieser Arbeit aufgegriffen werden, ob und welche quantitativ messbaren oder qualitativen Wirkungen von kommunalen Einzelhandelskonzepten ausgehen. Dabei soll zweitens auch thematisiert werden, welches Gewicht die spezifischen Kontextfaktoren vor Ort (sozioökonomische Rahmenbedingungen, Stadtgröße, Entwicklung der Konkurrenzsituation, begleitende Maßnahmen etc.) bei der Bewertung dieses strategischen Steuerungsinstrumentes besitzen (siehe Kap. 1.1.1). Drittens soll aufgegriffen werden, welche Bedeutung den Planungsprozessen zukommt und wie dies im Kontext von planungstheoretischen Debatten, Governance und strategischer Planung eingeordnet werden kann (siehe Kap. 1.1.2). Schließlich soll viertens reflektiert werden, welchen Beitrag Evaluationsforschung für die strategische Stadtentwicklungsplanung und innerhalb der Stadtplanungsforschung leisten kann (siehe Kap. 1.1.3).

### 1.1.1 Einzelhandelsentwicklung und kommunale Steuerungsansätze

Für die Planung und Steuerung von Einzelhandelsansiedlungen setzen immer mehr Kommunen in Deutschland auf kommunale Einzelhandelskonzepte (EHKs). Ziel eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes ist in den meisten Fällen, Innenstadt sowie Stadtteil- und Nahversorgungszentren als Einzelhandelsstandorte zu stärken, eine wohnortnahe Grundversorgung der Bevölkerung mit Gütern des täglichen Bedarfs sicherzustellen und nur solche Standorte für großflächige Einzelhandelsansiedlungen zu sichern, die nicht oder nur eingeschränkt in Konkurrenz zu den gewachsenen Strukturen in den städtebaulich integrierten Lagen[2] stehen. Dies bedeutet üblicherweise den Ausschluss von (großflächigen und/oder zentrenrelevanten[3]) Einzelhandelsvorhaben an Standorten außerhalb der Zentren und auf der „grünen oder

[1] Häufig werden auch die folgenden Begriffe synonym verwendet: Einzelhandelsentwicklungskonzept, Masterplan Einzelhandel, Fachplan Einzelhandel oder Einzelhandels- und Zentrenkonzept.

[2] zur Definition einer städtebaulich integrierten Lage siehe Kap. 3.2.2.3.1, Seite 56

[3] zur Definition von zentrenrelevanten Sortimenten siehe Kap. 3.2.2.3.4

grauen Wiese"[4]. Dafür werden in der Regel unterschiedliche Zentrentypen und Standortkategorien räumlich festgelegt und deren Entwicklungsmöglichkeiten aufgezeigt. Die Konzepte sind meistens mit verschiedenen örtlichen Akteuren, den Träger*innen öffentlicher Belange, der Verwaltung und der Lokalpolitik abgestimmt und werden am Ende des Bearbeitungsprozesses von den zuständigen kommunalen Gremien als Handlungsleitfaden beschlossen. Von der Landes- und Regionalplanung werden derartige kommunale Planungen in der Regel unterstützt. Ist das informelle Einzelhandelskonzept beschlossen, kann es im Sinne des § 1 Abs. 6, Nr. 11 BauGB als Grundlage für die Neuaufstellung oder Änderung von verbindlichen Bebauungsplänen genutzt werden, die einen Einzelhandelsausschluss beinhalten (vgl. Kuschnerus 2007: 93, 232-245, 282f; BVerwG vom 27.03.2013; OVG Münster vom 06. Aug. 2010 – 2 A 1445/09; BVerwG vom 26.März 2009 – 4 C 21.07; § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB). Außerdem kann das Einzelhandelskonzept nach § 34 Abs. 3 BauGB als Grundlage für die Bewertung von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich herangezogen werden und gibt im Sinne des § 9 Abs. 2a BauGB die Möglichkeit, über einen einfachen Bebauungsplan die einzelhandelsspezifischen Nutzungsmöglichkeiten außerhalb der festgelegten Zentren einzuschränken (vgl. Kuschnerus 2018: 314-330). Ein kommunales Einzelhandelskonzept kann als strategisches Entwicklungskonzept somit in die vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung und dadurch in die Stadtentwicklung erheblich eingreifen.

Die einzelhandelsspezifischen Steuerungsbedarfe und Diskussionen darüber ergeben sich vor allem durch die hohe Entwicklungsdynamik, die den Einzelhandel in Deutschland in den letzten Jahrzehnten geprägt hat. Wesentlich für den häufig als Strukturwandel bezeichneten Prozess ist ein erhebliches Flächenwachstum, das in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten mit einer deutlichen Angebotserweiterung, einer Zunahme der Betriebsformen und einer starken Filialisierung einherging. Dies hat dazu geführt, dass vielfach neue Standorte erschlossen wurden, allerdings häufig an Pkw-orientierten Standorten in städtebaulich nicht-integrierter Lage. Dadurch sind gewachsene Zentren und wohnortnahe Standorte zunehmend unter Druck geraten. In vielen Städten und Gemeinden haben diese Entwicklungen zu einer räumlichen Konzentration an häufig autokundenorientierten Standorten geführt, in deren Folge das Versorgungsnetz weitmaschiger geworden ist. Aktuell ist die Entwicklungsdynamik im Einzelhandel vor allem durch die zunehmende Bedeutung des Online-Handels geprägt, wie sich dies auf die räumlichen Versorgungsstrukturen auswirken wird, bleibt abzuwarten (vgl. BBSR (Hg.) 2017a; Reink 2014; Hahn Gruppe 2013: 15-51; Kulke 2010: 217-231; Albers 2009; Junker/Kühn 2006: 27-42)[5]. Parallel dazu hat sich auch das Verhalten der Kunden erheblich verändert, dies vor allem durch die zunehmende Pkw-Mobilität. Außerdem ist das Einkaufsverhalten wesentlich differenzierter geworden und kann nachfrageseitig mittlerweile nicht mehr nur durch Merkmale wie Alter, Haushaltsgröße und ökonomischen Status erklärt werden, sondern wird zusätzlich durch Lebensstil und individuelle Einkaufsmotive beeinflusst. In der jüngeren Vergangenheit ist die Veränderung des Einkaufsverhaltens vor allem im Zusammenhang zum demografischen Wandel diskutiert worden (vgl. Nitt-Drießelmann 2013: 32-55; Merkle 2008; Kulke 2005).

Innenstädte sind nicht nur Einzelhandelsstandorte, sondern unter anderem auch Identifikations-, Aufenthalts-, Wohn- und Arbeitsorte. In Fachkreisen ist es aber (weitestgehend) unbestritten, dass der Einzelhandel innerhalb der Zentren- und Quartiersentwicklung in der Vergangenheit und der Gegenwart eine – wenn nicht die – Leitfunktion eingenommen hat bzw. einnimmt (vgl. BMVBS 2011a: 18-23). Der Einzelhandels- und Zentrenentwicklung wird deshalb auf unterschiedlichen Ebenen (Stadt- und Landesplanung, Politik, Zivilgesellschaft) eine große Bedeutung beigemessen, dies wird letzten Endes auch in den bestehenden planungsrechtlichen Regelungen abgebildet. Die Novellierungen des Baugesetzbuches in den letzten Jahren (2004, 2007 und 2013) haben die rechtlichen Steuerungsmöglichkeiten für Einzelhandelsansiedlungen noch einmal verstärkt und gleichzeitig die Bedeutung von kommunalen Einzelhandelskonzepten betont. Dies gilt nach wie vor, obwohl im Zuge der starken Konkurrenzentwicklung durch den Online-Handel von mehreren Seiten die Bedeutung anderer innerstädtischer Funktionen wie Wohnen, Arbeit, Gewerbe, Gastronomie, Kultur und Bildung hervorgehoben und der öffentliche Raum als Aufenthalts- und Kommunikationsort in seiner Relevanz für die Zentrenentwicklung herausgestellt wird (vgl. Anders et al. 2017).

[4] Unter „grüner Wiese" oder „grauer Wiese" werden dezentrale, autokundenorientierte Einzelhandelsstandorte verstanden, deren näheres Umfeld durch landwirtschaftliche Nutzungen oder Konversionsflächen und Gewerbebetriebe (graue Wiese) geprägt ist (vgl. GIF 2014: 159).

[5] siehe Kap. 2.1

Unter Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen liegt das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit darin zu prüfen, inwieweit es mithilfe von kommunalen Einzelhandelskonzepten gelingen kann, den Einzelhandel so zu steuern, dass die angebots- und nachfrageorientierten Interessen, Standortanforderungen und Bedürfnisse berücksichtigt werden und gleichzeitig die stadtplanerischen und raumordnerischen (gemeinwohlorientierten) Herausforderungen erfolgreich miteinbezogen werden können.

### 1.1.2 Planungstheorie, Governance-Perspektive und strategische Planung

Strategische (informelle) Planungsinstrumente haben die Planungskultur in Deutschland in den letzten Jahren und Jahrzehnten grundlegend verändert. Die klassische Stadtplanung, die durch eine deutliche Trennung von Planung und Umsetzung gekennzeichnet war (vgl. Krüger 2007a: 334), bei der es zunächst um Gefahrenabwehr und die Setzung eines Angebotsrahmens im Sinne einer Flächenzuweisung ging und die später im Sinne eines rationalen, allumfassenden Planungsverständnisses einen Idealzustand von Stadt angestrebt hat, ist heute durch ein komplexes „Urban Management" ersetzt worden, das Chancen unter Wahrung allgemeiner Entwicklungsziele aufgreift, auf das Zusammenspiel von mehreren Einzelprojekten setzt und dabei versucht, unterschiedliche Akteursgruppen einzubinden (vgl. Selle 2013: 1-10; Krüger 2007a: 333-336; Albers 2006: 43-55; Ders. 1993: 98-103). Im Kontext dieser Perspektivplanung haben sich neben städtebaulichen Entwicklungskonzepten, Wohnraumversorgungskonzepten oder kommunalen Einzelhandelskonzepten auch verschiedene Beteiligungsformate und Abstimmungsforen auf den unterschiedlichen Ebenen etabliert, bei denen auch die sogenannten Marktakteure (also unter anderem Immobilieneigentümer*innen und Einzelhändler*innen) in den Planungsprozess integriert wurden (vgl. Selle 2016: 6).

Mit anderen Worten: Neben der hoheitlichen, staatlichen Planungsebene ist in den letzten Jahren und Jahrzehnten eine Vielzahl von professionellen und privaten Akteuren in den Planungsprozess hinzugetreten, die die Planung weiterentwickelt, gleichzeitig aber auch unübersichtlicher gemacht haben. Auf der anderen Seite findet in vielen Kommunen eine Planung statt, die vor allem durch die Umsetzung konkreter (Groß-)Projekte geprägt ist (Stichwort: „Planung durch Projekte") (vgl. Selle 2013: 4; Krüger 2007a). Dieses geänderte Planungsverständnis trifft auch auf die kommunale Einzelhandels- und Zentrenentwicklung zu. Das wissenschaftliche Erkenntnisinteresse dieser Arbeit liegt deshalb unter anderem darin, die Bedeutung kommunaler Einzelhandelskonzepte herauszustellen, sie in Bezug auf die geänderte Planungspraxis zu bewerten und letzten Endes eine Einordnung im Kontext von Planungstheorie, Governance und der Bedeutung strategischer Planung vorzunehmen.

Das Verständnis darüber, was unter Stadtplanung konkret vor Ort in den Kommunen zu verstehen ist und wie stark die öffentliche Hand in das Marktgeschehen und die Flächennutzungen eingreifen sollte, ist allerdings auch heute nicht a priori gegeben, sondern unter anderem das Ergebnis von lokalen Schwerpunktsetzungen und Aushandlungsprozessen. So wird beispielswiese in vielen Kommunen kontrovers über den Sinn und die Inhalte eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes diskutiert, dies kann unter anderem dazu führen, dass Ziele im Nachhinein aufgeweicht, geändert oder gar gestrichen werden. Dabei stehen sich in der Regel zwei verschiedene Planungsauffassungen gegenüber (pro Steuerung vs. Laissez-faire).

**Argumentation pro Steuerung**: Die eine Position, die sich für kommunale Einzelhandelskonzepte und für die Steuerung von Einzelhandelsansiedlungen ausspricht, möchte vor allem die gewachsenen innerstädtischen Zentren und Nahversorgungseinrichtungen stärken und unter einen – wie auch immer ausformulierten – Schutz stellen. Argumente, die die Befürworter von kommunalen Einzelhandelskonzepten anführen, sind unter anderem der Erhalt und die Stärkung der Funktionen von gewachsenen Einzelhandelszentren sowie die Sicherung der wohnortnahen Grundversorgung (vgl. § 2, Abs. 2 (3) ROG). Dies trage letzten Endes auch zur Profilierung und Attraktivität der gesamten Kommune bei – auch in anderen Bereichen. Durch den Ausschluss von Einzelhandelsansiedlungen außerhalb der gewachsenen Handelslagen steige demnach der Nutzungsdruck und die Nachfrage nach innerstädtischen Grundstücken. Daraus folgt, dass perspektivisch auch innerstädtische Grundstücke entwickelt werden, deren einzelhandelsspezifische Nutzung aufgrund einer eher schwierigen Erschließung und sehr kleinteiligen und unregelmäßigen Grundstückszuschnitten bislang eher schwierig waren. Perspektivisch führe dies zur Attraktivitätssteigerung der Zentren und sichere dort Arbeitsplätze. Hingegen führten Arbeitsplätze, die

durch neue Einzelhandelsgeschäfte am Stadtrand geschaffen werden, in der summarischen Betrachtung auf Gemeindeebene nur dann zu einem positiven Arbeitsplatzsaldo, wenn Zentren dadurch nicht nachhaltig geschwächt werden und dort entsprechend Arbeitsplätze wegfallen. Außerdem argumentieren die Befürworter*innen von kommunalen Einzelhandelskonzepten, dass durch die Festlegung einer kommunalen Strategie gleiche und transparente Spielregeln für Investor*innen gelten und damit zur Investitionssicherheit beitragen. Stadtplanerische Ziele, die mit diesem Planungsverständnis verfolgt werden, sind außerdem, die Stadtentwicklung an nachhaltigen Planungsgrundsätzen auszurichten, das heißt zusätzlichen Verkehr zu vermeiden, die Kommune nach Möglichkeit flächen- und ressourcenschonend zu entwickeln und die neue Inanspruchnahme von Flächen außerhalb gewachsener Einzelhandelslagen zu vermeiden.

Eine andere Sichtweise auf die Notwendigkeit stadtplanerischer Eingriffe offenbart die **Laissez-faire-Position**[6], die argumentiert, dass sich das Einkaufsverhalten vieler Verbraucher*innen in den letzten Jahren verändert hat (unter anderem durch die Pkw-Mobilität und aktuell vor allem durch den enormen Bedeutungsgewinn des Online-Handels), die Städte in einem interkommunalen Wettbewerb um Einwohner*innen, Arbeitsplätze und auch um Einzelhandelseinrichtungen stehen und deshalb der „Markt" die Entwicklungen regeln solle. Im Ergebnis suche der Handel vor allem nach (großflächigen) Standorten mit einfacher Erschließung für den Pkw-Verkehr. Das führe letzten Endes auch zu steigenden Gewerbesteuereinnahmen und zur Schaffung von neuen Arbeitsplätzen. Die verbindliche Verständigung auf ein kommunales Einzelhandelskonzept, das die Einzelhandelsbetriebe in Gewerbegebietslage in ihrer Entwicklung einschränkt, wirke sich demnach negativ auf die gesamtstädtische Angebotsstruktur und die Beschäftigung in der Kommune aus. Strategisches Ziel sollte es deshalb sein, die Attraktivität des Standortes und die Konkurrenzfähigkeit gegenüber benachbarten Kommunen (und dem Online-Handel) durch ein attraktives gesamtstädtisches Einzelhandelsangebot zu stärken. Vorrangiges Ziel sollte die Stärkung der Wettbewerbssituation gegenüber den Nachbarkommunen sein, was durch eine Steigerung der Einzelhandelszentralität (Umsatz-Kaufkraft-Relation) abgebildet werden könne, dadurch werde letzten Endes auch die wohnortnahe Grundversorgung gestärkt. In der Konsequenz bedeute dies, neue Einzelhandelsbetriebe mit sogenannten zentrenrelevanten Sortimenten (Bekleidung, Schuhe, Bücher, Multimedia, Lebensmittel etc.) auch außerhalb der bestehenden Einzelhandelslagen an städtebaulich nicht-integrierten Standorten zuzulassen. Zudem schränke eine Festlegung auf räumliche oder branchenbezogene Entwicklungsschwerpunkte die kommunalen Handlungsspielräume ein und unter Umständen können (politische) Entscheidungen bei Projektanfragen nicht mehr einzelfallbezogen getroffen werden (vgl. Sauter 2005: 1-12; Callies 2004: 199). Dieser Argumentation folgend, reichen also die auf den Einzelfall bezogenen planungsrechtlichen Vorgaben nach § 11 Abs. 3 BauNVO und § 34 Abs. 3 BauGB als Abwägungsgrundlage grundsätzlich aus, um eine adäquate Entscheidung treffen zu können.

Die Auseinandersetzung um die Notwendigkeit des planerischen Eingriffs finden auch auf einer übergeordneten (wissenschaftlichen) Ebene statt. Sauter (2005: 214) spricht zum Beispiel davon, dass der ordnende Rahmen des öffentlichen Planungsrechts durch politisch motivierte Leitbilder und Ziele häufig überschritten wird und bezeichnet dies als *„Krypto-Diskriminierung"* für einzelne Betriebsformate. Ähnlich argumentieren Füßer/Lau (2009), die sogar vor *„paternalistisch-bauplanerischen Omnipotenzfantasien"* der Kommunen und einer *„planwirtschaftlichen Vollkonzentration"* auf die städtischen, gewachsenen Zentren warnen, da diese der Sicherung der verbrauchernahen Versorgung entgegenstehen kann. Andere Autoren wie Heinritz et al. (2003: 73) drücken das Verhältnis zwischen Standortsuche der Einzelhandelsbetriebe und der regulativen Planung differenzierter aus und sprechen davon, dass große Betriebsformen (wie beispielsweise im Lebensmitteleinzelhandel) aufgrund der anzunehmenden Auswirkungen auf das Standortumfeld bei ihrer Standortwahl von den Vorstellungen der Landesplanung abhängig sind. In diese Richtung argumentiert auch Bunzel (2012:), der die Notwendigkeit raumordnerischer Einschränkungen betont, da großflächige Einzelhandelsbetriebe *„die Versorgungsstruktur ganzer Regionen verändern können" (ebd. 90)* und deshalb einer Regelung bedürfen.

In diesem Gegensatz drückt sich ein unterschiedliches Verständnis darüber aus, was Stadtplanung ist und welche Akteure entscheidenden Einfluss auf die

[6] Die Bezeichnung Laissez-faire-Position ist angelehnt an die Beschreibung von Kruse (2012: 248), der im Laissez-faire-Szenario das „freie Spiel" der Marktkräfte darstellt und als Folge eine zunehmende Schwächung der integrierten Lagen und Zentren postuliert.

Stadtentwicklungsplanung haben sollten. Dazu beschreiben beispielsweise Albers/Wékel (2011: 15f) das Verhältnis von *„Plan"* und *„Markt"* als ein Wechselspiel, bei dem die Stadtplanung die Aufgabe hat, *„eine zweckmäßige räumliche Verteilung und wechselseitige Zuordnung für die unterschiedlichen Nutzungsbereiche in der Stadt [zu] finden und [zu] verwirklichen"*. Dass diese Aufgabe nicht so einfach ist, wie sie auf den ersten Blick scheinen mag, beschreibt Selle (2012: 30) im Kontext der Governance-Diskussion und differenziert dabei die drei *„Sphären"* Markt, Staat und Gesellschaft, von denen intermediäre Bereiche (z. B. öffentliche Betriebe, die marktförmig agieren) noch zu unterscheiden sind. Diese *„Aktivitätenvielfalt vieler Akteure"* (ebd. 30) überlagert sich im Raum und steht in (nicht immer einfachen, weil macht- und interessenbezogenen) Wechselbeziehungen zueinander. Übertragen auf das Beispiel der Einzelhandelssteuerung sind das – stark vereinfacht – die *„Sphären"* Einzelhandelsunternehmen, die marktgängig agieren (müssen), Kommunalverwaltung und Politik, die über die Bauleitplanung die Möglichkeit haben, Einzelhandelsansiedlungen zu steuern, Grund- und Immobilieneigentümer*innen, die ein Interesse an der In-Wert-Setzung ihrer Grundstücke und Immobilien haben und die Kund*innen, die Angebote (an bestimmten Standorten) nachfragen und eigene Präferenzen besitzen. All diese Akteure wirken auf die einzelhandelsspezifische Steuerungsintensität und die Steuerungsmöglichkeiten der Kommune ein.

Das wissenschaftliche Erkenntnisinteresse dieser Arbeit liegt also darin, die Bedeutung und Wirkung kommunaler Einzelhandelskonzepte herauszuarbeiten, sie in Bezug zur Stadtentwicklungsplanung und zur geänderten Planungspraxis zu bewerten sowie eine Einordnung im Kontext aktueller Governance-Debatten vorzunehmen. Somit geht es in der Arbeit schließlich auch um die Frage, welchen Einfluss Stadtplanung auf die Stadt- und Einzelhandelsentwicklung haben kann oder haben sollte.

### 1.1.3 Bedeutung von Evaluationen in der Stadtplanung

Die Chancen und Herausforderungen von Evaluationen zu Instrumenten und Planungen innerhalb der strategischen Stadtentwicklungsplanung werden in der Wissenschaft bislang wenig diskutiert. Eine intensive Auseinandersetzung zur Evaluationsforschung ist vor allem im sozialwissenschaftlichen Bereich zu finden, hier bestehen allerdings durchaus auch Verbindungen zu planerischen Themen (vgl. Hellstern/Wollmann 1984a). Inhaltliche Bezüge können hier vor allem über die Raumordnung (Bölting 1984) sowie im Kontext von Politik und Verwaltung (Hellstern/Wollmann 1984b) und die Evaluation von Programmen im Sinne einer Erfolgskontrolle (Kromrey 2001) hergestellt werden. Die Evaluation im übergeordneten stadt- und regionalplanerischen Kontext greifen etwa Schönwandt/Jung (2006), Sedlacek (2004) und Kühn (2004) auf. Weitestgehend etabliert sind in der planerischen Forschung hingegen anwendungsbezogene Evaluationen von Förderprogrammen auf Bundesebene (BMVBS (Hg.) 2011b), die allerdings eher den Status einer Erfolgskontrolle besitzen. Evaluationen zu spezifischen stadtplanerischen Themen, die auch einen wissenschaftlichen Anspruch haben, sind in den letzten Jahren vor allem zur Regionalplanung (Diller 2012; Einig 2012), zum Wohnen (Böttcher 2015) sowie zur Landschaftsplanung (Wende/ Walz (Hg.) 2017) vorgelegt worden. Im Sektor Einzelhandelsentwicklungsplanung liegt eine systematische Evaluierung der kommunalen Steuerungsansprüche bislang jedoch nicht vor.

Auch wenn das strategische Planungsinstrument *kommunales Einzelhandelskonzept* mittlerweile seit mehr als 20 Jahren angewendet wird, gibt es nur in den seltensten Fällen ein begleitendes Monitoring und eine Erfolgskontrolle. Zudem existiert bislang noch keine vergleichende Langzeitbetrachtung mehrerer Kommunen bzw. keine evaluierende wissenschaftliche Auseinandersetzung zu kommunalen Einzelhandelskonzepten, die darlegt, unter welchen Umständen die beschriebenen Ziele eines Einzelhandelskonzeptes und die entsprechende Umsetzung in die verbindliche Bauleitplanung besonders erfolgreich waren und/oder welche Umstände dazu führen, dass kommunale Einzelhandelskonzepte ihre Wirksamkeit verfehlen oder ggf. sogar umgekehrt wirken und Investitionen in die Zentren verhindern. Die bisherigen Untersuchungen, die in diesem Zusammenhang erarbeitet wurden, beschränken sich in ihrer Betrachtung auf einzelne Kommunen (Acocella 2004) oder auf die Wirkungen besonders bedeutsamer Einzelvorhaben (Vogels/Holl/Birk 1998), insbesondere auf Shopping-Center (vgl. Lademann 2011; Junker et al. 2008; Krüger/Walther 2007).

Dies mag unter anderem auch daran liegen, dass einfache Ursache-Wirkung-Zusammenhänge in der Stadt- und Regionalentwicklung eher die Ausnahme sind, im Gegenteil sind die Entwicklungszusammenhänge in der Realität äußerst komplex. Das heißt, die kommunale Einzelhandelsentwicklung wird von einer Vielzahl von Entwicklungen beeinflusst und ist letzten

Endes nicht nur das Ergebnis der kommunalen oder regionalen Planung, sondern ist auch abhängig von unterschiedlichen sozioökonomischen Zusammenhängen, der regionalen Konkurrenzsituation, der lokalpolitischen Schwerpunktsetzung, spezifischer planungsrechtlicher Vorgaben, von besonderen lokalen Akteuren, Planungs- und Beteiligungsprozessen (siehe Kap. 1.1.2) sowie von verschiedenen strukturellen Veränderungen im Einzelhandel. Eine Evaluation der Wirkungen von kommunalen Einzelhandelskonzepten erscheint aber gerade deshalb interessant.

## 1.1.4 Forschungsfragen

Die vier thematischen Schwerpunkte *Wirksamkeit kommunaler Einzelhandelssteuerung*, *Kontextfaktoren*, *Planungstheorie* und *Evaluation in der Stadtplanung* werden in der vorliegenden Untersuchung mit Hilfe von Forschungsfragen aufgegriffen und weiter spezifiziert.

Mit Bezug zur *Wirksamkeit von kommunalen Einzelhandelskonzepten* sollen die folgenden Fragen beantwortet werden:

- Sind wesentliche inhaltliche Unterschiede in den konzeptionellen Festsetzungen von kommunalen Einzelhandelskonzepten festzustellen und wie wirkt sich das auf das „Ergebnis" der Einzelhandelssteuerung aus?
- Werden die Steuerungsabsichten der kommunalen Einzelhandelskonzepte auch in der Bauleitplanung umgesetzt und entfalten dadurch eine formelle, bindende Wirkung?
- Sind substantielle Unterschiede in der Versorgungsqualität zwischen Kommunen mit unterschiedlichen Steuerungsphilosophien festzustellen? Das heißt: Unterscheidet sich das Ausstattungsniveau der Kommunen (zum Beispiel Verkaufsflächen) in Abhängigkeit davon, ob eine Kommune ein kommunales Einzelhandelskonzept als strategisches Entwicklungskonzept festgesetzt hat oder nicht?
- In welchen Fällen wird von den in den Einzelhandelskonzepten vereinbarten Zielen und Ansiedlungsregeln abgewichen?
- Werden die stadtplanerischen Ziele, die in kommunalen Einzelhandelskonzepten in der Regel formuliert werden – das heißt Sicherung und Stärkung der Zentren und der städtebaulich integrierten Standorte – erreicht? Was bedeutet das für die Standorte außerhalb der Zentren?
- Wirken sich die unterschiedlichen Prozesse und Umsetzungsverfahren auf die Wirkung kommunaler Einzelhandelskonzepte aus?
- Wird die Stadt- und Einzelhandelsentwicklung von Entscheidungen einzelner Personen, Parteien oder Interessengruppen maßgeblich beeinflusst? Inwieweit spielen bei der Einzelhandelsentwicklung private Akteure überhaupt eine Rolle? Welche Rolle nehmen die kommunalen Verwaltungen und die Lokalpolitik ein?
- Inwieweit beeinflusst die kommunale Einzelhandelssteuerung andere Funktionen der Zentren? Können daraus Unterschiede im Hinblick auf Attraktivität und Image abgeleitet werden?

Um diese Fragen einordnen und beantworten zu können, sollen zusätzlich in einer *Kontextanalyse* die folgenden Aspekte genauer untersucht werden:

- Welche Rahmenbedingungen vor Ort sind bei der Bewertung von kommunalen Einzelhandelskonzepten von Bedeutung? Inwieweit beeinflussen die sozioökonomischen Entwicklungen innerhalb der Kommune und die allgemeinen Trends im Einzelhandel (Strukturwandel) das Erreichen der angestrebten Ziele? Welche begleitenden Maßnahmen oder Kooperationen unterstützen die gewünschten positiven Entwicklungen, welche Konstellationen stehen eher konträr zu den Zielen eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes?
- Gibt es besondere landesplanerische Vorgaben, die die kommunale Einzelhandelsentwicklung nachhaltig beeinflussen?
- Gibt es in der Kommune (oder angrenzend) bedeutende Vorhaben (Fachmarktzentren/ Shopping-Center), die die Entwicklung in den letzten Jahren geprägt haben oder zurzeit prägen? Wie hat sich diese Konkurrenzsituation entwickelt und wie wirkt sich dies auf die kommunale Einzelhandelssteuerung aus?
- Werden weitere gesamtstädtische (strategische/informelle) Planungen wie zum Beispiel städtebauliche Rahmenplanung/Wohnraumversorgungskonzepte umgesetzt oder das Einzelhandelskonzept in bestehende Planungen integriert? Wirken sich die Programme der Städtebauförderung auf die einzelhandelsspezifischen Steuerungsbemühungen der Kommune aus?
- Welche Strukturen im Stadtmarketing und der Wirtschaftsförderung gibt es? Führen diese gegebenenfalls dazu, die Steuerungsbemühungen zu unterstützen?

- Inwieweit beeinflusst die aktuelle Debatte um die Digitalisierung, insbesondere das Wachstum des Online-Handels, die Notwendigkeit der kommunalen Einzelhandelssteuerung und deren Wirkung?

Im Kontext von *Planungstheorie, Governance-Perspektive und strategischer Planung* sollen die folgenden Forschungsfragen bearbeitet werden (siehe hierzu Ausführungen in Kap. 6):

- Sind wesentliche prozessuale Unterschiede bei der Erarbeitung und Umsetzung von kommunalen Einzelhandelskonzepten festzustellen und welchen Einfluss hat dies auf das „Ergebnis" der Einzelhandelssteuerung?
- Inwieweit bestimmen die Planungsprozesse bei der kommunalen Einzelhandelssteuerung auch die Inhalte der Planung und deren Umsetzung?
- Inwieweit bestimmen allmähliche, emergente Entwicklungen die strategische Ausrichtung von kommunalen Einzelhandelskonzepten? Ist die Umsetzung des Konzeptes im Laufe der Zeit auch durch kontinuierliche inhaltliche und strategische Veränderungen oder geänderte Zielvorstellungen geprägt? Wie wirkt sich dies auf die Wirkung der Konzepte aus?
- Welchen Einfluss kann die kommunale Einzelhandelsentwicklung innerhalb der Stadtentwicklung im Zusammenspiel von Markt, Staat und Gesellschaft überhaupt einnehmen?
- Welche Rolle spielen die Stadtplaner*innen bei der Umsetzung der kommunalen Entwicklungsstrategien? Agieren Stadtplaner*innen eher als Manager*innen des Stadtentwicklungsprozesses oder handeln sie eher als Vermittler*innen und Umsetzer*innen der politischen Vorgaben?
- Wie sind die Unterschiede in der Planung und Umsetzung der kommunalen Steuerungspraxis aus Sicht der strategischen Stadtplanung zu bewerten?
- Wie lässt sich die kommunale Einzelhandelsplanung in den Kontext von veränderten Planungsverständnis und Planungstheorie – auch im Bezug zu anderen Planungsinstrumenten – einordnen?
- Inwieweit lässt sich am Beispiel der kommunalen Einzelhandelssteuerung ein Wandel in der Planungsphilosophie von „Government" hin zu „Governance" beobachten und welchen Einfluss hat dies auf die Stadtentwicklung? Welche Bedeutung besitzen in diesem Zusammenhang die unterschiedlichen Akteursgruppen?

Die Arbeit beschäftigt sich darüber hinaus mit der Bedeutung von *Evaluationen* in der Stadtentwicklungsforschung. Deshalb sollen zusätzlich die folgenden Fragen thematisiert werden (siehe hierzu Ausführungen in Kap. 7):

- Welche Bedeutung besitzen Evaluationen in der anwendungsorientierten strategischen Stadtentwicklungsplanung grundsätzlich?
- Welche methodischen und inhaltlichen Herausforderungen ergeben sich bei der Evaluation von strategischen Stadtplanungsinstrumenten?
- Inwieweit beeinflussen die Kontextfaktoren und die Komplexität der Ursache-Wirkungszusammenhänge die Aussagekraft von Evaluationsergebnissen in der Stadtentwicklung?
- Welche Verbindungen und Abhängigkeiten bestehen zwischen Inhaltsanalyse, Prozessanalyse und Akteursanalyse der kommunalen Einzelhandelssteuerung und inwieweit sind daraus unterschiedliche Wirkungen zu erkennen? Wie lassen sich vor diesem Hintergrund geeignete Indikatoren ableiten, anhand derer die Wirkung einzelner Planungsinstrumente evaluiert werden können?
- Inwieweit können Abweichungen vom ursprünglichen Plan bei der Evaluation von strategischen Stadtentwicklungsplänen berücksichtigt und bewertet werden?

## 1.2 Aufbau der Untersuchung

Die Arbeit besteht im Wesentlichen aus sechs Teilen (A bis F). Im Anschluss an diese Einleitung (Teil A) erfolgt im Grundlagenteil (Teil B) ab Kapitel 2 eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Themen Einzelhandel und Stadtentwicklung. Hier wird die Entwicklungsdynamik im Einzelhandel im Zusammenspiel mit der Stadt- und Zentrenentwicklung dargestellt und die Veränderungen auf der Angebots- und Nachfrageseite beschrieben. Es folgt eine kurze Darstellung der wesentlichen, für die Stadtentwicklung relevanten, betriebs- und immobilienwirtschaftlichen Aspekte sowie abschließend eine Darstellung der heutigen Situation. An dieser Stelle werden unter anderem die Herausforderungen durch den Online-Handel aufgegriffen und neue raum- und standortbezogene Entwicklungslinien erläutert. Hierbei geht es unter anderem auch um den in den letzten Jahren eingesetzten Re-Urbanisierungsprozess (auch im Einzelhandelssektor) und um neue stationäre Handelskon-

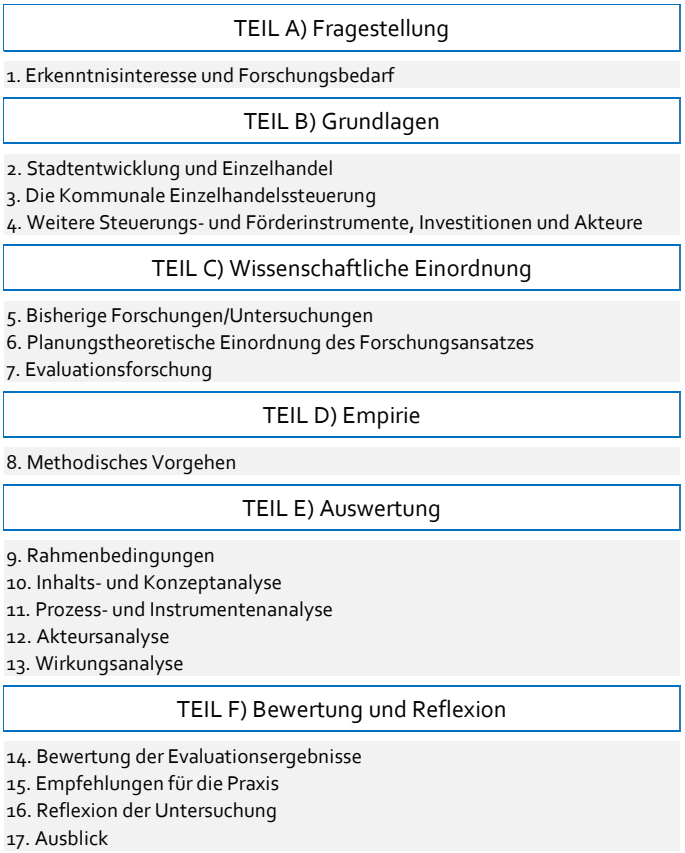
zepte, die die Stadt- und Zentrenentwicklung beeinflussen. Kapitel 3 greift anschließend die Inhalte von kommunalen Einzelhandelskonzepten auf, stellt die Gründe und Rahmenbedingungen für die Erarbeitung eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes dar und erläutert die Ziele, die mit diesem Steuerungsinstrument verfolgt werden. Dazu gehört auch eine Darstellung der planungsrechtlichen Grundlagen. Daran anschließend erfolgt in Kapitel 4 eine Darstellung weiterer Steuerungs- und Förderinstrumente zur Zentren- und Einzelhandelsentwicklung, differenziert nach öffentlicher Hand (zum Beispiel Regionale Einzelhandelskonzepte und Förderprogramme der Städtebauförderung des Bundes) und privaten und intermediären Akteuren (zum Beispiel durch Interessen- und Standortgemeinschaften).

In Teil C wird schließlich die bisherige wissenschaftliche Auseinandersetzung zum Thema dieser Arbeit dargestellt und diskutiert (Kapitel 5). Dazu gehört zunächst die Bewertung der bereits vorliegenden Untersuchungen im Kontext von Stadtentwicklung und Einzelhandel sowie anschließend die Einordnung des eigenen Untersuchungsansatzes. Darauf aufbauend erfolgt in Kapitel 6 eine kurze Darstellung und Einordung der kommunalen Steuerungsbemühungen in den planungstheoretischen Kontext. Dabei werden Bezüge zum Wandel des Planungsverständnisses, zur Governance-Debatte, zur Bedeutung der strategischen Stadtentwicklungsplanung (Kapitel 6.2 und 6.3) und schließlich zur Einzelhandels- und Zentrenentwicklung hergestellt (Kapitel 6.4). Abschließend erfolgt eine Auseinandersetzung mit Evaluationsansätzen innerhalb der Stadtplanung (Kapitel 7).

In Kapitel 8 (Teil D) wird der eigene methodische Forschungsansatz hergeleitet und erläutert. Darauf aufbauend erfolgt in den Kapiteln 9 bis 14 (Teil E) die detaillierte Darstellung der eigenen empirischen Untersuchungsergebnisse, differenziert nach qualitativen und quantitativen Analyseergebnissen beziehungsweise nach Rahmenbedingungen, Inhalts-, Prozess-, Akteurs-, und Wirkungsanalyse.

In Kapitel 14 (Teil F) werden schließlich die Forschungsfragen aus Kapitel 1.1.4 aufgegriffen und beantwortet. Dabei werden die Ergebnisse der Prozess- und Wirkungsanalyse (Kapitel 14.1), die Bedeutung der Kontextanalyse (Kapitel 14.2), die Einordnung der Ergebnisse im Kontext von Planungstheorie, Governance und strategischer Planung (Kapitel 14.3) sowie übergeordnet die Bedeutung der Evaluationsforschung in der Stadtentwicklungsforschung (Kapitel 14.4) thematisiert. Die Empfehlungen für die Praxis in Kapitel 15 stellen wieder einen stärkeren Praxisbezug der Arbeit her. Abschließend werden in Kapitel 16 die Ergebnisse der Arbeit in den (wissenschaftlichen) Kontext eingeordnet und reflektiert sowie der Einfluss des politisch-administrativen Planungssystems auf die Stadtentwicklung diskutiert. Schließlich erfolgt in Kapitel 17 ein Ausblick, in dem die aktuellen städtischen Transformationsprozesse und die Auswirkungen der aktuellen Covid-19-Pandemie noch einmal aufgegriffen werden. Zur besseren Übersicht ist der Aufbau der Untersuchung in Abbildung 1 dargestellt.

*Abbildung 1: Aufbau der Untersuchung*




Quelle: Eigene Darstellung

# B) Grundlagen

## 2 Stadtentwicklung und Einzelhandel

Häußermann et al. (2008: 8-21) beschreiben Städte als räumlichen Ausdruck der gesellschaftlichen Verhältnisse, die sich in einem ständigen Wandel befinden und dabei von den politischen, sozioökonomischen, technisch-baulichen Rahmenbedingungen und planerischen Eingriffen beeinflusst werden. Diesem Verständnis folgend, sind Städte eine *„soziale Tatsache"* (Siebel 2015: 15) und bilden die vergangenen und gegenwärtigen, das heißt, die sich verändernden gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Kräfteverhältnisse und Wertesysteme ab, sie finden in den Städten ihren räumlichen und gebauten Niederschlag (vgl. Siebel 2015: 11-41; Parker 2004). Dies geschieht in einem Veränderungsprozess, in dem die gebaute (oder unbebaute) Umwelt neu in Wert gesetzt, angepasst oder umstrukturiert wird. Je nach Entwicklungsrichtung kann dieser Veränderungsprozess Wachstum, Umstrukturierung oder Schrumpfung bedeuten. Die sich daraus ergebenden Transformationen der gebauten Umwelt werden dabei im Wesentlichen bestimmt von den ökonomischen Rahmenbedingungen, die durch (mehr oder weniger regulierte) marktwirtschaftliche Entwicklungen geprägt sind, von den jeweiligen Akteuren (Bewohner*innen, Gewerbetreibende, Immobilieneigentümer*innen, Investoren, Sozial- und Kultureinrichtungen) sowie vom politisch-administrativen Planungssystem (vgl. Anders/Krüger 2018).

Siebel (2015: 109-114) beschreibt die Entwicklung der Stadt weiter als Bereitstellung von Infrastruktur, welche die Organisation des Alltags, angefangen beim Wohnen und Arbeiten, bis hin zum Konsum und der Bereitstellung von sozialer und kultureller Infrastruktur erleichtert. So können zum Beispiel der eigene Pkw und eine entsprechende Straßeninfrastruktur oder ein attraktiv ausgebauter Öffentlicher Personennahverkehr die individuellen Mobilitätsmöglichkeiten erheblich verbessern. Auch attraktive Zentren- und Versorgungseinrichtungen tragen zur Anziehungskraft eines Wohnstandortes bei, außerdem befreien *„Passagen, Kaufhäuser und Shopping-Malls den Einkaufsbummel von Schnee und Regen, Hitze und Kälte" (ebd. 109)* und können dazu beitragen, dass sich zeitgemäße Einzelhandelsgeschäfte in einer Stadt ansiedeln.

Ebenso wie zahlreiche andere Nutzungen und Funktionen, stehen also auch Stadt und Handel in einem direkten Abhängigkeitsverhältnis, welches durch die sich wechselnden Ansprüche von Angebot und Nachfrage die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse widerspiegelt und über den technischen Fortschritt und die Weiterentwicklung der Vertriebssysteme auch marktseitige Entwicklungen abbildet. Dabei wirken Innenstädte und Zentren gewissermaßen als Brennglas, hier werden Veränderungen und Innovationen oft als erstes sichtbar. Die Veränderungen finden und fanden ihren Ausdruck in großen mondänen Neubauten oder anderen strukturprägenden Gebäuden, in leerstehenden Schaufensterfronten oder ungenutzten Warenhäusern, in attraktiven, belebten öffentlichen Räumen oder Angsträumen und abweisenden, verlärmten Straßenschluchten.

Die Auseinandersetzung mit der Entwicklung europäischer Innenstädte offenbart dabei, dass dem Handel stets eine – wenn nicht sogar die – bedeutende Rolle zukam. Häufig wurden Städte an Handelsrouten gegründet, der Marktplatz, als der historisch städtische Ort schlechthin, ist stets in der Mitte der Stadt zu finden. Hier traf man sich, kaufte oder verkaufte Waren und tauschte sich aus. Andere bedeutende Institutionen wie Kirche und Rathaus liegen häufig in unmittelbarer Nähe zum Marktplatz. Die Zentren werden so zur Bühne der Stadtgesellschaft, gleichzeitig fungierten sie als sozialer Raum, als „soziales Wohnzimmer", in dem man sich auch heute noch trifft, um sich auszutauschen, zu feiern und auch um Konflikte auszutragen. So war und ist die Innenstadt über Handel, Glaube (Kirche), Macht (Rathaus) und Kultur (Theater) bis heute der Identitätsraum für eine lokale Bindung an den eigenen Wohn- und Geschäftsort. Betrachtet man die Entwicklungsphasen des Handels, wird deutlich, dass der Handel im Laufe der Zeit zwar seine Struktur veränderte, er blieb dem Stadtzentrum und der Stadt als Wohn- und Aufenthaltsraum aber (mehr oder weniger) erhalten und prägte deren Erscheinungsform und Nutzungsintensität (vgl. Anders/Krüger 2018: 158).

Die Entwicklungen von Stadt und Einzelhandel waren dabei bereits in der Vergangenheit einem steten Wandel unterworfen, der sich nicht nur durch ein sich änderndes Angebot ergeben hat, sondern durch tech-

nische Innovationen, geänderte Bedürfnisse der Konsumenten und letzten Endes durch verschiedene ökonomische Entwicklungen beeinflusst wurde. Innovationen sind nur dann im Stadtbild sichtbar geworden, wenn sie sich langfristig für den Anbieter als ökonomisch tragfähig erwiesen haben und vom*n (der) Verbraucher*in akzeptiert wurden. Mobilitätsverhalten, demografische und sozioökonomische Entwicklung sind weitere Faktoren, die die Entwicklung der Zentren maßgeblich beeinflusst haben. Entsprechend haben sich Stadtentwicklungsplanung, Verkehrsplanung und Wirtschaftsförderung stets auf sich ändernde Angebote und Bedürfnisse eingestellt und Entwicklungen gefördert oder ihnen entgegengewirkt – sei es durch ein verschärftes Bauplanungsrecht, neue Ein- und Ausfallstraßen oder verschiedene Förderprogramme, die zur Stärkung der Zentren und der innerstädtischen Wohngebiete eingesetzt wurden (vgl. Anders/Krüger 2018: 160).

Der Stadt- und Regionalplanung kommt dabei eine bedeutende Rolle zu. Das Ziel der Stadt- und Regionalplanung ist es unter anderem, gleichwertige Lebensverhältnisse in den Teilräumen der Bundesrepublik herzustellen (vgl. § 1 Abs. 2 ROG; Artikel 74 Abs. 2 GG) sowie die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsgrundvorsorge sicherzustellen, beziehungsweise die raumordnerischen Grundlagen dafür zu liefern. Darunter wird unter anderem eine möglichst wohnortnahe Grundversorgung mit Gütern aus dem periodischen Bedarfsbereich (Lebensmittel) und die Sicherung und Stärkung gewachsener und/oder geplanter städtebaulicher Strukturen, das heißt der Innenstädte, Stadtteilzentren und/oder Ortszentren verstanden. Grundlage für dieses Planungsverständnis bzw. diesen Regulationsauftrag sind die Vorgaben des Bundes über das Raumordnungsgesetz (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 3 ROG), die über die Landesplanungen und ggf. weitere regionale Raumordnungspläne konkretisiert und letzten Endes durch die Gemeinden in Form von vorbereitenden und verbindlichen Bebauungsplänen (Flächennutzungs- und Bebauungsplanung) umgesetzt werden (vgl. Artikel 4 (1) ROG; Artikel 1 (4) Baugesetzbuch (BauGB)).

Um die Zusammenhänge von Stadtentwicklung und Einzelhandel einordnen zu können, erfolgt in den nachfolgenden Kapiteln die Darstellung des Strukturwandels im Einzelhandel (Kap. 2.1), der Entwicklung der Nachfrageseite (Kap. 2.2), der Standortanforderungen der Einzelhandelsunternehmen (Kap. 2.3) und schließlich der grundsätzlichen Steuerungs- und Regulierungsmöglichkeiten von Raumordnung und Stadtplanung (Kap. 2.4).

# 2.1 Der Strukturwandel im Einzelhandel – Entwicklung der Angebotsseite

**Historische Bedeutung von Handel und Stadt**

Bis zur Industrialisierung (in Deutschland zum Ende des 19. Jahrhunderts) kennzeichneten Marktplätze immer auch das Zentrum der europäischen Stadt, dabei dienten die Marktplätze schon im Mittelalter nicht nur dem Handel, sie waren auch Orte der Kommunikation, des sozialen und kulturellen Lebens und der (handwerklichen) Produktion (vgl. Benevolo 2000: 327-542).

Die Massenherstellung von Lebensmitteln und die Diversifizierung von Waren aller Art auf der einen Seite sowie der wachsende Wohlstand auf der anderen Seite generierten ab Ende des 19. Jahrhunderts in Deutschland eine wachsende Nachfrage – nicht nur nach Gütern für den täglichen Bedarf (also Lebensmitteln), sondern auch nach neuen Gebrauchs- und Luxusgütern. Der stationäre Handel gewann gegenüber dem ambulanten Handel und der Selbstversorgung an Bedeutung und wanderte aus Gründen der Hygiene und des Komforts vom Marktplatz in die Markthalle und weiter in die Erdgeschosse der Gebäude. Diese wurden auf den Einzelhandel zugeschnitten und hatten in der Folge auch häufig repräsentativen Charakter (vgl. Berekoven 1988: 19-19; 27-52).

Zu Beginn des 20 Jahrhunderts entstanden die ersten großflächigen und sehr repräsentativen Warenhäuser, die als erste Betriebsform ein sehr großes Sortiment unter einem Dach anboten – in der Regel auf niedrig- und mittelpreisigem Niveau. In den Kategorien der Wirtschaftsgeschichte können die Warenhäuser als „Manufakturen" eingeordnet werden, die sich auf eine im Grunde traditionelle Form des Handels stützten, kombiniert mit einzelnen modernen Elementen, zunächst in der Logistik und später durch Selbstbedienung (siehe Abb. 2). Hieraus entwickelten sich dann in den 1950er bis 1970er Jahre große Warenhauskonzerne. Neben diesen großen Warenhauskonzernen war der Einzelhandel in Deutschland noch bis in die 1960er Jahre durch eine sehr kleinteilige Struktur geprägt, die in der Regel durch selbständige Kaufleute dominiert wurde (vgl. Whitaker 2013: 28-32, 64-85; Frei 1997: 150-155; 158-161; Berekoven 1988: 98-99; Irrgang 1980: 207-212).

Parallel dazu begann bereits der Trend zur Filialisierung – hier gilt der Lebensmitteleinzelhandel als Vorreiter. Zu Beginn des 20 Jahrhunderts gab es zwar einzelne Unternehmen, die bereits deutschlandweit mehr als 1.000 Filialen hatten (z. Bsp. Kaiser´s mit rd. 1.350 Kaffee-Filialen), der Großteil der Lebensmittelfilialisten war allerdings regional tätig, wie zum Beispiel die Firma Stüssgen mit rd. 40 Filialen oder die Firma Pasquay & Lindner mit rd. 115 Filialen (vgl. Berekoven 1987: 45f nach Uttke 2009: 35). Zeitgleich dazu gründeten sich (vor allem im Lebensmittelsektor) Einkaufsgenossenschaften, um durch den Zusammenschluss günstigere Einkaufsbedingungen zu erlangen (etwa Edeka oder Rewe) (vgl. Uttke 2009: 34-38).

Diese Struktur blieb in Deutschland mit einigen kleineren Verschiebungen in etwa bis in die 1960er Jahre hinein stadtbildprägend und stand in starker Wechselwirkung mit der gewachsenen Siedlungsstruktur, die durch die Schiene (mit ihrer starken Zentrenbildung an Halte- und insbesondere Knotenpunkten) verstärkt bzw. nur etwas modifiziert wurde (Haltepunkte an der Peripherie der damaligen Siedlungen, die heute in der Regel Teil des Zentrums sind). In dieser Phase setzte ein Industrialisierungsschub im Handel in Deutschland ein, der durch die Ausbreitung von Selbstbedienung und Filialisierung sowie durch ein starkes Anwachsen der Verkaufsfläche geprägt war. In ausgeprägter Form fand dies zunächst vor allem wieder im Lebensmittelsektor statt, aber auch im persönlichen Bedarfsbereich wie etwa bei Bekleidung und Schuhen war diese Entwicklung maßgebend. Filialbetriebe und Warenhäuser revolutionierten mit ihrer Größe, räumlichen Verbreitung, der umfangreichen Produktauswahl und technologischen Innovationen das Einkaufen. Durch die Professionalisierung der Logistik waren die Betriebe in der Lage, größere Warenbestände schnell einzukaufen und anzubieten, das legte die Grundlage für den Massenkonsum. Damit verbunden war auch die Professionalisierung des Marketings, das Shoppen wurde zur Freizeitbeschäftigung (vgl. Uttke 2009:38-46).

*Abbildung 2: Mondäne Architektur – Warenhaus Tietz, Berlin, Leipziger Straße (1900 bis 1944)*

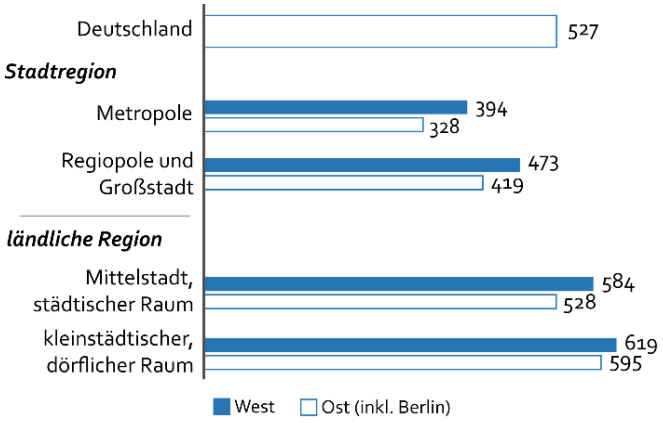
Quelle: Marc Walter Collection, aus: Whitaker 2013: 102

**Räumliche Entwicklung und Mobilität**

Die Industrialisierung führte also zunächst zu einem ersten Rückzug aus der Fläche bzw. der Konzentration von neuen Verkaufsflächen auf die (übergeordneten) Zentren (historisch gewachsen und/oder mit guter ÖPNV-Erschließung), der Einzelhandel war jedoch räumlich noch auf das Zentrum (oder Subzentrum), das heißt auf die Wohnquartiere der Kunden, ausgerichtet. Dies änderte sich grundlegend erst mit der zunehmenden Pkw-Motorisierung, vor allem seit den 1970er Jahren. In den alten Bundesländern stieg die Motorisierungsquote zum Beispiel von 80 Pkw pro 1.000 EW im Jahr 1960 über 229 Pkw pro 1.000 EW im Jahr 1970 auf 482 Pkw pro 1.000 EW im Jahr 1990 an.[7] Aktuell liegt diese Quote bei rd. 527 Pkw pro 1.000 EW, unterscheidet sich dabei aber sehr stark zwischen Metropolen (349 Westdeutschland/328 Ostdeutschland) und dem kleinstädtischen, dörflichen Raum (619/595) (vgl. Nobis/Kuhnimhof 2017: 69) (siehe Abb. 3 auf der nächsten Seite).

[7] Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Zahlen des Kraftfahrtbundesamtes (siehe https://www.kba.de) und des Statistischen Bundesamtes (siehe https://www.destatis.de).

*Abbildung 3: Pkw pro 1.000 Einwohner*innen nach Raumtyp*




Quelle: Nobis/Kuhnimhof 2017: 69, eigene Darstellung

Im Zuge dieser einsetzenden Massenmotorisierung setzten verstärkt Kräfte ein, die die Industrialisierung des Einzelhandels nutzten und zuspitzten, um rein pkw-orientierte Standorte (auf der „grünen Wiese") umzusetzen. In dieser Phase entwickelte sich der Einzelhandel somit zum ersten Mal räumlich getrennt vom Zentrum der Stadt. Neben der Pkw-Motorisierung profitierte diese Entwicklung auch von der Suburbanisierung der tendenziell eher wohlhabenden Bevölkerungsschichten an den bisherigen Siedlungsrand und darüber hinaus (vgl. Aring/Herfert 2001). Neben suburbanen Siedlungsgebieten entstanden in Deutschland seit dieser Zeit also auch suburbane Einzelhandelsagglomerationen (vgl. Kulke 2001).

### Verkaufsflächenwachstum und Veränderung der Standortstrukturen

Auch bei dieser „Standortinnovation" kann wiederum der Lebensmitteleinzelhandel als Pionier oder Treiber beschrieben werden. So war diese Entwicklung vor allem durch die neu aufkommenden Betriebsformen Verbrauchermarkt, SB-Warenhaus und Lebensmitteldiscounter geprägt, zunehmend aber auch durch Fachmärkte, die vorwiegend sogenannte zentrenrelevante Sortimente angeboten haben.[8] Fachmärkte beschränken ihr Angebot in der Regel auf eine Branche (zum Beispiel Textilien/Bekleidung, Schuhe oder Multimedia) oder einer Bedarfsgruppe (Sportfachmarkt, Baumarkt), das weitgehend bei tendenziell niedrigem bis mittlerem Preisniveau in Selbstbedienung angeboten wird (vgl. GiF 2014: 61). Diese Betriebsformen haben sich zwar auch in den gewachsenen Zentren und Einkaufsstraßen angesiedelt, sie haben sich mittlerweile aber vor allem auch als Einzelstandorte an Ausfallstraßen und als Agglomerationen auf der „grünen Wiese" etabliert (vgl. Kulke 2010: 227-230). Zeitgleich entstanden die ersten Shopping-Center[9] sowohl in städtebaulich integrierter als auch in nicht-integrierter Lage, in den neuen Bundesländern ab den 1990er Jahren fast ausschließlich auf der „grünen Wiese". Wurden Shopping-Center zunächst hauptsächlich in den großen Städten (über 100.000 EW) angesiedelt, standen in den 1990er bis 2000er Jahren auch Mittelstädte im Fokus der Entwickler*innen. Aufgrund der wachsenden Kritik von Stadtplanung und der innerstädtischen Einzelhändler*innen und Immobilienbesitzer*innen wurden Shopping-Center seit den 2000er Jahren allerdings kaum noch auf der „grünen Wiese" genehmigt, sondern verstärkt in Innenstädten und/oder Innenstadtrandlagen oder Stadtteilzentren (EHI 2013: 203)[10] (siehe Abb. 4). Auch wenn die Entwicklungsdynamik der Shopping-Center – unter anderem durch den Online-Handel – in den letzten Jahren deutlich nachgelassen hat (vgl. HDE 2018: 24), wird in Fachkreisen nach wie vor kontrovers diskutiert, ob sich diese neuen Handelsformate negativ oder positiv auf die bestehenden Geschäftsstraßen auswirken. Neben der Stärkung des Einzelhandelsstandortes Innenstadt, die sich zweifelsohne durch neue Shopping-Center in den Innenstädten ergeben können, konnten in vielen Fällen Downgrading-Prozesse außerhalb der Shopping-Center festgestellt werden, sowohl in ehemaligen B-Lagen als auch in vom Shopping-Center abgewandten Bereichen der bisherigen A-Lagen (Haupteinkaufsbereiche) (vgl. DSSW 2012; Lademann 2010; Mayer-Dukart 2010; Junker et al. 2008; Krüger/Walther 2007).

Die Gründe für die aktuelle Stagnation der Shopping-Center-Entwicklungen sind allerdings vielfältig, in den aktuellen Analysen und Kommentaren werden meist Marktsättigung (in fast jeder deutschen Stadt ab 25.000 Einwohner*innen gibt es bereits ein Shopping-Center), schwieriger werdende Verhandlungen mit den Kommunen (Shopping-Center sind nicht

[8] zur Def. zentrenrelevanter Sortimente siehe Kap. 3.2.2.3.4.

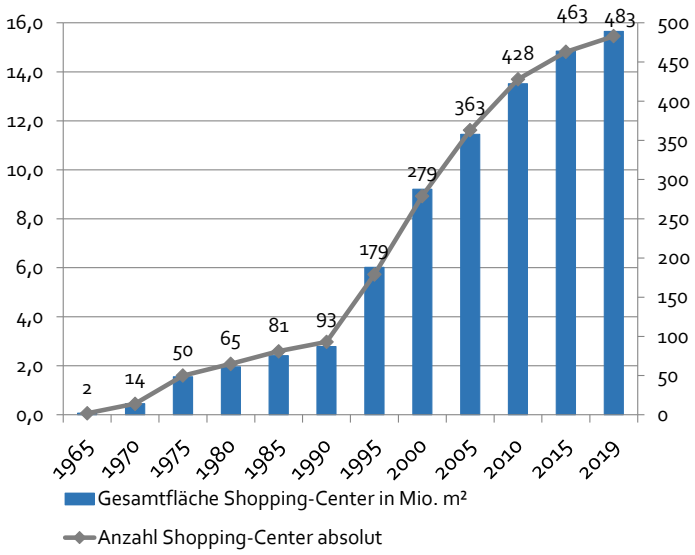
[9] *„Shopping-Center sind aufgrund zentraler Planung errichtete, großflächige Versorgungseinrichtungen, die kurz-, mittel- und langfristigen Bedarf decken. Sie sind charakterisiert durch […] die räumliche Konzentration von Einzelhandels-, Gastronomie- und Dienstleistungsbetrieben […] einer Vielzahl von Fachgeschäften unterschiedlicher Branchen, […] ein großzügig bemessenes Angebot an PKW-Stellplätzen, ein zentrales Management bzw. zentrale Verwaltung [sowie] gemeinsame […] Werbung und verfügen […] über mindestens 10.000 qm Einzelhandels(geschäfts-)fläche*" (EHI 2016: 332f).

[10] Zu den ökonomischen und städtebaulichen Auswirkungen dieser Shopping-Center-Entwicklungen hat es in den letzten Jahren eine Vielzahl von Untersuchungen gegeben. In Kap. 5.2 wird kurz auf die bedeutendsten Studien dazu eingegangen.

mehr unbestritten positiv für Innenstädte) und die zunehmende Online-Konkurrenz angeführt[11] (vgl. Vierbuchen 2019a; Falk 2014).

Suburbanisierung und Flächenexpansion sind insbesondere auch für die Warengruppen Baumarktartikel/Do-it-yourself und Möbel prägend. Baumärkte und Möbelhäuser werden von der Fachplanung in der Regel keine zentrenprägende Bedeutung zugesprochen. Unter anderem aufgrund des Bedarfs an sehr großen ebenerdigen Flächen wurde die Suburbanisierung dieser Formate lange Zeit weniger kritisch gesehen. Durch ihr zusätzliches Angebot an sogenannten Randsortimenten aus den Bereichen Glas/Porzellan/Keramik und Multimedia haben diese Ansiedlungen aber ebenso zum relativen Bedeutungsverlust der Zentren beigetragen (vgl. Bunzel et al. 2009: 233-241). Mittlerweile gibt es in dieser Branche aber spezialisierte Anbieter, die diese Angebotslücke in den Innenstädten wieder schließen (zum Beispiel der Anbieter Depot). Teilweise versuchen auch Möbelhäuser und Baumärkte wieder mit speziellen Angeboten und Konzepten in die Innenstädte zu gehen, wie das zum Beispiel Ikea in Hamburg-Altona getan hat (vgl. Scharrenbroch 2018). Auch die Baumärkte Horst in Hamburg-Bahrenfeld und Obi in der Kölner Innenstadt setzen mit speziellen service-orientierten Konzepten auf kleiner Verkaufsfläche auf neue Angebotsformen (vgl. Kopp 2019; Berger 2019).

*Abbildung 4: Entwicklung der Shopping-Center in Deutschland*




Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von EHI (2019: 188, 189)

Im Lebensmittelbereich einwickelte sich als zugespitzte Form der Rationalisierung des Handels verstärkt seit etwa der 1990er Jahre das Discount-Prinzip.[12] Discounter besitzen im Lebensmittelbereich in Deutschland inzwischen einen Marktanteil von rd. 46 % (EHI 2019: 91). Auch in anderen Sortimentsbereichen gibt es zunehmend Anbieter, die auf das Discount-Prinzip setzen: zum Beispiel bei Drogerieartikeln, Schuhen und Bekleidung. Die Etablierung von Discountern führte zu einem tendenziell flächendeckenden, von den gewachsenen Zentren grundsätzlich unabhängigen Standortnetz über das heute – zumindest im suburbanen und ländlichen Raum, und damit über den größten Teil der Fläche Deutschlands – ein großer Teil der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs abgewickelt wird.[13] Außerhalb der großen Städte erfolgt dabei der Lebensmitteleinkauf häufig als Kofferraumeinkauf an einem Standort einmal in der Woche (One-Stop-Shopping), die unmittelbare Nähe zum Wohnort hat dabei aus unterschiedlichen Gründen an Bedeutung verloren. Problematisch sind mittlerweile auch die Nachnutzungen ehemaliger Discounterstandorte, die eher durch sogenannte „Downgrading"-Nutzungen (von Großstädten abgesehen) belegt werden, das heißt durch Leerstand oder minderwertige Nutzungen wie 1 €-Shops oder Spielotheken (vgl. Anders et al. 2013: 112). In den letzten Jahren haben die Supermärkte gegenüber den Discountern wieder deutlich an Bedeutung gewinnen können und wachsen nun wieder wesentlich stärker als die Discounter. Im Gegenteil versuchen nun die Discounter, die Supermärkte (Vollsortimenter) zu kopieren und setzen zunehmend auf mehr Service und Qualität (vgl. Salden 2016).

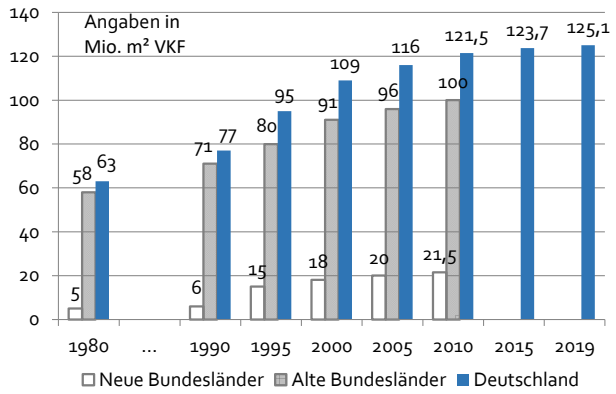
[11] Zur Erläuterung der Entwicklungsdynamik im Online-Handel siehe
Abbildung 9, Seite 24.

[12] Das Discount-Prinzip zeichnet sich nach Gregorczyk (2004: 21-27) durch Dauerniedrigpreise (unter anderem auch durch Eigenmarken), ein beschränktes Warenangebot, weitestgehender Verzicht auf Service und Beratung, verhältnismäßig geringe Betriebskosten, eine zentrale Unternehmenssteuerung und eine minimale Ladenausstattung aus.

[13] Dabei trägt der große Anteil der sogenannten Aktionsware zusätzlich zum Bedeutungsverlust der gewachsenen Zentren bei. So gehören beispielsweise Unternehmen wie Lidl, Kaufland (Schwarz-Gruppe) und Aldi zu den führenden Textileinzelhändlern in Deutschland (vgl. EHI 2019: 139).

Die beschriebenen Entwicklungen sind im Zeitverlauf grundsätzlich durch ein enormes Flächenwachstum geprägt, das sich in den letzten Jahren allerdings etwas verlangsamt hat und aktuell nahezu zum Stillstand gekommen ist (siehe Abb. 5) (vgl. EHI, 2019: 67; HDE 2018: 30).

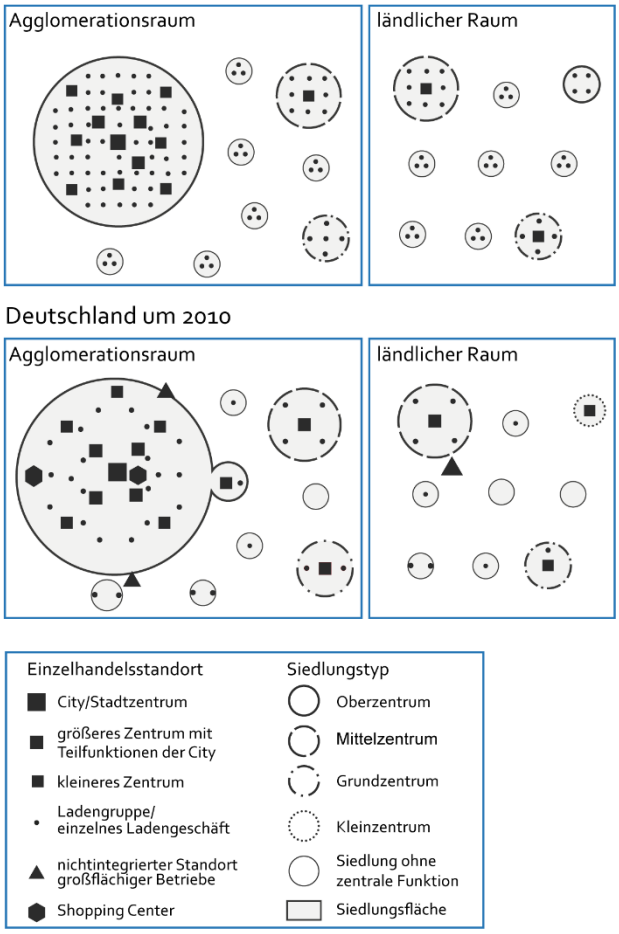
*Abbildung 5: Verkaufsflächenentwicklung in Deutschland*




Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von EHI 2019: 67; HDE 2020a:26

Das Flächenwachstum ist aber in der Vergangenheit nicht nur insgesamt über alle Flächen zu beobachten gewesen, sondern auch pro Standort. Das heißt, nicht nur die Verkaufsfläche ist in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gewachsen, sondern auch die Größe der Geschäftseinheiten hat grundsätzlich zugenommen. Dieses Flächenwachstum pro Standort hat gleichzeitig auch zu einer Verringerung der Standortanzahl und auch der Einzelhandelsunternehmen geführt, in deren Folge es weitestgehend zu einer Ausdünnung des Versorgungsnetzes gekommen ist. Dabei sind starke Einzelhandelsagglomerationen größer geworden. Zusätzlich sind neue große Einzelhandelsagglomerationen an neuen Standorten entstanden, die aufgrund der Flächenverfügbarkeit verhältnismäßig leicht zu entwickeln sind und vom Kunden mit dem eigenen Pkw relativ bequem erreicht werden können – häufig im suburbanen Raum oder in gewerblich geprägten Gebieten. Diese Entwicklung verlief zulasten von kleinen Zentren und wohnortnahen Versorgungseinrichtungen (vgl. Kulke 2010: 229). Abbildung 6 stellt die Veränderungen der Standortstrukturen des Einzelhandels in Deutschland abstrahiert dar.

*Abbildung 6: Veränderungen von Standortstrukturen des EH*




Quelle: Kulke 2010: 229, eigene Bearbeitung

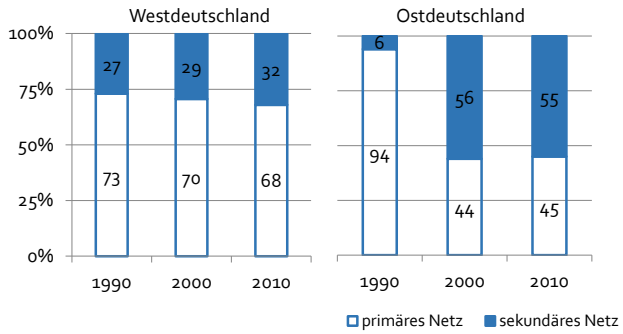
In den Zentren der großen Städte konzentriert sich das Angebot auf den sogenannten zentrenrelevanten Einzelhandel, im Schwerpunkt Bekleidung/Textilien, Schuhe und Neue Medien. Viele Fachleute gingen bis zu Beginn der Covid-19-Pandemie davon aus, dass diese Standorte trotz des starken Wachstums im Online-Handel auch in Zukunft attraktiv bleiben werden. Ob dies auch nach dem zurzeit noch nicht absehbaren Ende der Pandemie noch zutreffend sein wird, bleibt abzuwarten und kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht belastbar abgeschätzt werden.[14] In einigen Innenstädten kleinerer Städte, insbesondere in einem ökonomisch stagnierenden oder kaum wachsenden Umfeld, ist bereits spätestens seit der 2000er Jahren ein deutlicher Rückgang dieser klassischen Einkaufsangebote festzustellen, dort rückt der Lebensmittelhandel als Frequenzbringer mehr und mehr in den Fokus der Entwicklungen. Überhaupt zeichnet sich in peripher gelegenen Klein- und Mittelstädten sowie auch in Nebenlagen der Zentren der größeren Städten eine Erosion der Einzelhandelsanbieter ab (vgl. Jahn 2015: 6-12; Kopischke/Kruse 2012; Miosga 2002: 84-86).

[14] Stand März 2021

Diese Entwicklung wurde neben der Wohnsuburbanisierung und der gestiegenen Pkw-Verfügbarkeit auch dadurch unterstützt, dass die Suche nach geeigneten Einzelhandelsflächen in städtebaulich integrierten Lagen häufig kompliziert bis unmöglich ist. In den kleinteiligen Innenstadt- und Altstadtlagen sind die Grundstückszuschnitte häufig klein und schwierig zu erschließen, so dass unter Umständen mehrere angrenzende Flächen oder Immobilien (mit unter Umständen kleinteiligen Eigentumsverhältnissen) erworben werden müssen. Zusätzlich können die baurechtlichen Vorgaben hinsichtlich Beeinträchtigung Dritter (Nachbarn) durch Lärm und andere Emissionen oder Denkmalschutzbelange eine Entwicklung in zentralen Lagen erschweren. Das sind Herausforderungen, mit denen Entwicklungen auf der „grünen Wiese" oder im Gewerbegebiet nicht zu kämpfen haben. Hinzu kommt, dass die Bodenpreise im gewerblich geprägten Umfeld oder an Ausfallstraßen häufig wesentlich niedriger sind als die zentralen Flächen in den Innenstädten. Auch wenn aus stadtplanerischer Perspektive die Ausweitung der Handelsflächen an nicht-integrierten Standorten meist als Fehlentwicklung interpretiert wird, bieten diese Standorte mit ihren großen Flächen aus Sicht der Einzelhandelsunternehmen Möglichkeiten zur betriebswirtschaftlichen Optimierung.

Mittlerweile ist aus unterschiedlichen Gründen zwar wieder ein Trend hin zur Entwicklung integrierter Standorte und gewachsenen Zentren zu erkennen. Ob dieser Trend beständig ist, bleibt allerdings abzuwarten. Unabhängig davon ist eine Abkehr von der suburbanen Entwicklung der Handelsstandorte trotzdem kaum zu erkennen. Betrachtet man den Bestand der Einzelhandelsflächen nach Lage innerhalb der Stadt, zeigt sich, dass sich mittlerweile in etwa eine Dreiteilung nach Flächen in der Innenstadt, in Wohnortnähe und Stadtteil- und Nahversorgungszentren (primäres Netz) sowie in städtebaulich nicht integrierter Lage (sekundäres Netz) [15] im gewerblich geprägten Umfeld herausgebildet hat (siehe Abb. 7) (vgl. Greipl 2010: 16).

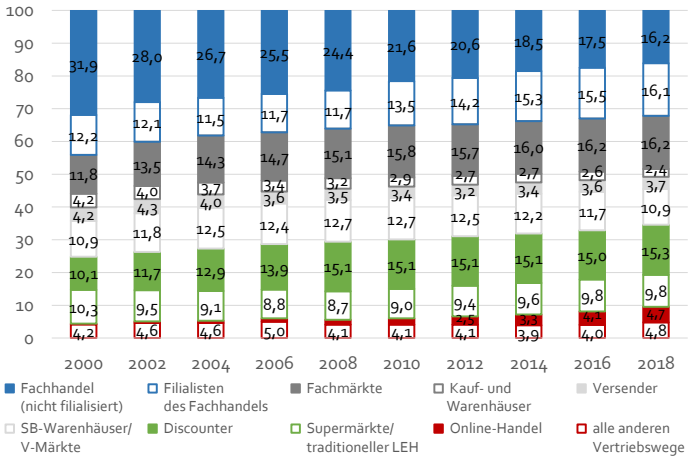
*Abbildung 7: Verkaufsflächenstruktur nach Standorttypen*




Quelle: Concepta, IfHS, ifo, HDE, GfK-Prisma nach Greipl (2010: 16), eigene Darstellung

Es haben sich aber nicht nur die Standortstrukturen verändert. Obwohl die Verkaufsfläche des Einzelhandels seit 1990 (77 Mio. m² Verkaufsfläche) insgesamt deutlich gestiegen ist (125,1 Mio. m² Verkaufsfläche für 2018) (vgl. HDE 2019a: 30), ist die Anzahl der Unternehmen im Einzelhandel im gleichen Zeitraum von rd. 400.000 (1990) auf unter 340.00 (2018) stark zurückgegangen (vgl. Statista 2020; Banken 2007). Dabei haben sich die einzelnen Vertriebstypen unterschiedlich entwickelt. Während der Marktanteil der inhabergeführten Einzelhandelsgeschäfte seit 1990 stark abgenommen hat, haben sich filialisierte Geschäftsformen, Discounter und Fachmärkte branchenübergreifend sehr dynamisch entwickelt (siehe Abb. 8) (vgl. HBB/ILG 2020: 16; HDE 2018: 25; Falk 2009: 1023). Von diesen Entwicklungen konnten auch vor allem Shopping-Center profitieren - in den letzten Jahren auch Factory-Outlet-Center[16].

*Abbildung 8: Entwicklung der Marktanteile nach Vertriebsformen*




Quelle: IFH Retail Consultans nach HDE 2019a, eigene Darstellung

[15] zur Definition von städtebaulich nicht integrierter Lage siehe Kap. 3.2.2.3.1, Seite 63

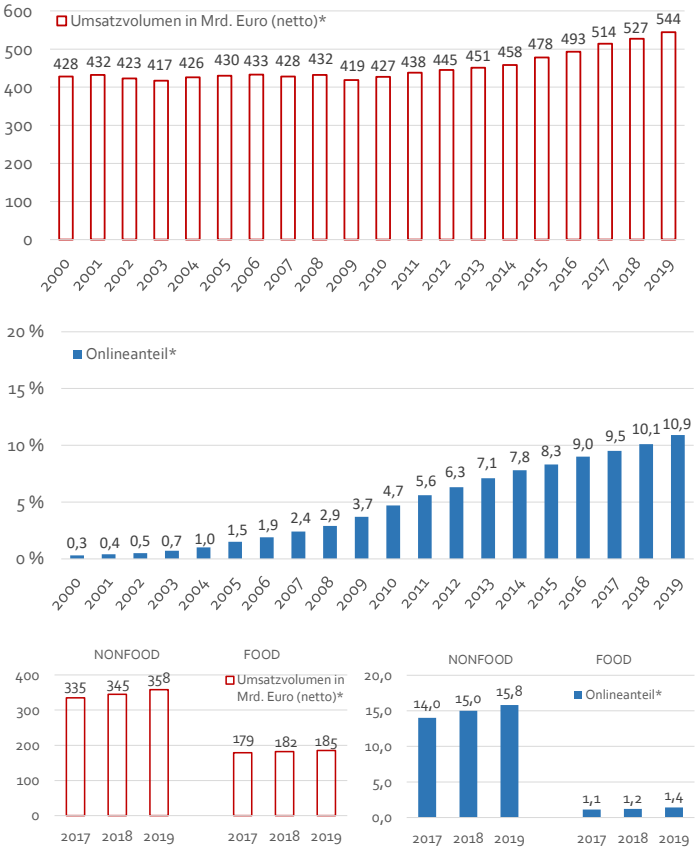
[16] *„Factory-Outlet-Center […] stellen eine besondere Form eines Einkaufszentrums (Shopping-Centers) dar. Es handelt sich um eine Agglomeration vieler Ladeneinheiten innerhalb eines einheitlich geplanten Gebäudekomplexes oder einer räumlich zusammenhängenden Anlage, in der insbesondere von Herstellern, aber auch vertikal integrierten Einzelhändlern unter Umgehung des institutionellen Einzelhandels Waren an Endverbraucher abgesetzt werden. Alle Waren werden mit einem Preisabschlag von mindestens 25 % verkauft […]. Die Koordination, Organisation und das Marketing erfolgen durch ein Centermanagement*" (GIF 2014: 99).

Parallel zu diesen Entwicklungen ist auch der Umsatz im Einzelhandel[17] gestiegen, allerdings nicht so stark wie der Flächenzuwachs, so dass die Flächenproduktivität, das heißt der Umsatz pro Quadratmeter Verkaufsfläche von 4.800 €/m² im Jahr 1980 auf rd. 3.600 €/m² im Jahr 2017 gefallen ist (vgl. Statista 2019). Laut HDE (2018) lag der Einzelhandelsumsatz[18] im Jahr 2018 bei insgesamt rd. 524 Mrd. Euro und damit rd. 100 Mrd. Euro höher als noch vor 20 Jahren. Seit dem Krisenjahr 2009 wächst der Einzelhandel real jedes Jahr um durchschnittlich rd. 1,65 %. Über 40 % der Umsätze im deutschen Einzelhandel werden dabei mit Lebensmitteln und Drogerieartikeln umgesetzt. Das verdeutlicht, welche große Bedeutung die Standortentwicklung dieser Branche für die Stadtentwicklung besitzt. Weitere bedeutende Branchen sind Bekleidung/Textilien, Neue Medien und der Bereich Baumarkt und Garten (siehe hierzu Abb. 16, Seite 31).

## Online-Handel

Aktuell verändert sich der Handel vor allem durch die zunehmende Bedeutung des Online-Handels. In den letzten Jahren ist diese Art des Einkaufs jedes Jahr um rd. 10 % gewachsen, so dass er mittlerweile branchenübergreifend mit einem Gesamtumsatz von rd. 59 Mrd. Euro (HDE 2020b: 6) bereits 11 % des Gesamtumsatzes im Einzelhandel ausmacht (HDE 2020b: 6). In einigen Branchen wie Multimedia und Textilien/Bekleidung liegen die Anteile mit Werten zwischen 30 und 34 % sogar deutlich höher. Die geringsten Online-Anteile werden mit rd. 2,5 % in der Branche Lebensmittel- und Drogerieartikel erreicht, in der absolut der höchste Umsatz erwirtschaftet wird (siehe Abb. 9 und 10) (vgl. HDE 2020b: 6, 8, 12; Engels 2019).

*Abbildung 9: Umsatzvolumen des Einzelhandels im engeren Sinne und Marktanteile des Onlinehandels*

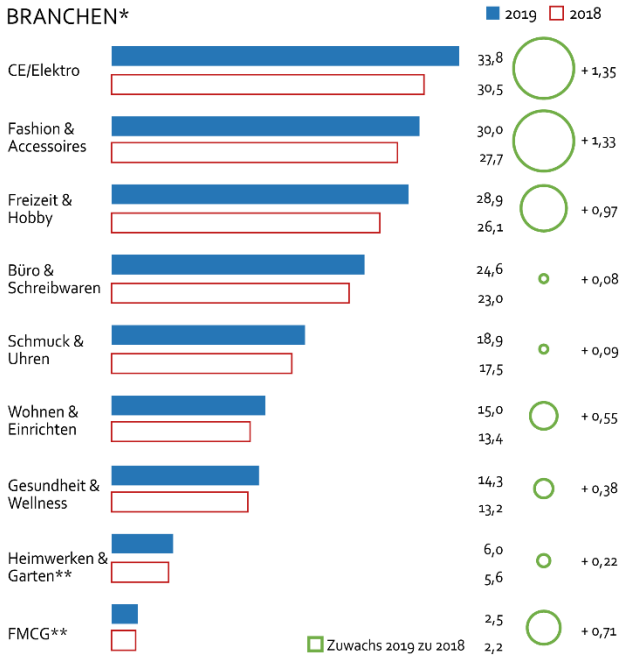



* Umsatzvolumen und Onlineanteil am gesamtdeutschen Einzelhandel im engeren Sinne (i. e. S.) bezeichnet die institutionellen Einzelhandelsformen in Deutschland einschließlich ihrer Onlineumsätze, ohne Apotheken, Kfz-, Brennstoff- und Kraftstoffhandel.
** Food: Lebensmittel inkl. Getränke und Tabakwaren
Quelle: eigene Darstellung, nach HDE 2020b: 8

[17] Hierunter wird im Kontext zur Stadtentwicklung immer der Einzelhandel im engeren Sinne (i. e. S.) verstanden. Dieser umfasst laut dem Statistischen Bundesamt den gesamten Einzelhandel ohne KFZ-Handel, Tankstellen, Apotheken und Einzelhandel vom Lager mit Brennstoffen.

[18] im engeren Sinne, also ohne Kfz, Tankstellen und Apotheken

*Abbildung 10: Marktanteile des Onlinehandels je Branche und im Verhältnis 2018 zu 2019*

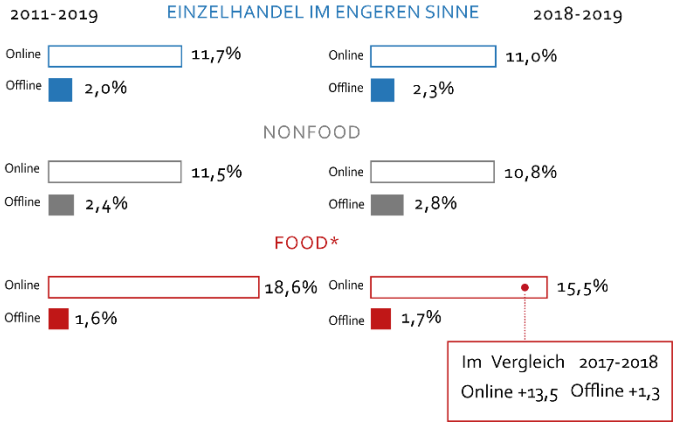



Lesebeispiel: Im Markt für Fassion & Assecoires ist der Anteil des Onlinehandels von 27,7 % (2018) auf 30,0 % (2019) gestiegen. Das entspricht einen Zuwachs von 1,33 Mrd. Euro.
* Umsatzangaben netto ohne Umsatzsteuer
** DIY Kernsortimente, ohne Großhandel und Handwerker, ohne Leuchten/Lampen, ohne Deko/Haus/Heimtextilien
Quelle: eigene Darstellung, nach HDE 2020b: 12.

Bemerkenswert ist dabei, dass die Grenzen zwischen Online und stationär zunehmend verschwimmen. So werden mittlerweile rd. 33 % des Online-Umsatzes durch den stationären Handel selbst (bzw. deren Portale) erwirtschaftet. Hohe Anteile und Wachstumsraten haben darüber hinaus die Online-Plattformen wie Amazon und Zalando (rd. 39 %), während die Bedeutung der klassischen Versandhändler deutlich zurückgeht (vgl. HDE 2020b: 20; IFH 2014: 132-139). Hinzu kommt, dass klassische Online-Händler und Online-Plattformen zusätzlich stationäre Ladengeschäfte aufbauen (zum Beispiel Amazon und Zalando), die auch über reine Show-Room-Funktionen hinausgehen. Es gibt als neuen Trend aber auch einige Händler*innen, die einzelne Geschäfte fast ausschließlich als Show-Room nutzen, ein Beispiel dafür ist die Bon-Prix-Filiale in der Hamburger Innenstadt.[19] Zusätzlich ist ein verstärkter sogenannter Kanalwechsel zu erkennen, das heißt der Anteil der Kunden, die sich Online informieren und dann stationär einkaufen, ist je nach Branche zwischen 44 % (Bekleidung/Textilien) und 73 % (Multimedia)[20] deutlich höher als umgekehrt die stationäre Information und Beratung in Verbindung mit dem Online Kauf (zwischen 6 % Baumarkt und 17 % Möbel) (vgl. HDE 2018: 28; DigitasLBI 2015). Außerdem gewinnen sogenannte Cross-Channel-Services wie click and collect an Bedeutung, hierbei wird Ware online bestellt, aber im stationären Laden abgeholt und ggf. an- oder ausprobiert.

Trotz steigender Online-Anteile bleibt allerdings festzustellen, dass der gesamte stationäre Einzelhandel nach wie vor stabil ist und leicht wächst, auch wenn das vor allem auf die hohen Umsätze im Bereich FMCG (Lebensmittel etc.) zurückgeht, in dem die Online-Anteile bislang (trotz relativ hoher Wachstumsquoten noch) sehr gering sind (siehe Abb. 11) (vgl. HDE 2019b: 9; Heinemann 2017: 2). Aufgrund der hohen Umsätze im FMCG-Bereich ist bis zu Beginn der Covid-19-Pandemie – das heißt im Jahresvergleich 2018 zu 2019 – der Umsatz im stationären Einzelhandel absolut sogar stärker gewachsen als der Online-Handel (10,3 Mrd. Euro gegenüber 5,9 Mrd. Euro) (vgl. HDE 2020b: 6, 8) (siehe Abb. 12, nächste Seite). Insgesamt bleibt festzustellen, dass diese positive Umsatzentwicklung im Einzelhandel vor allem durch das bis zur Pandemie vorherrschende bundesweite Bevölkerungswachstum und die verhältnismäßig stabile wirtschaftliche Situation getragen wurde.

*Abbildung 11: Durchschnittliches prozentuales Wachstum des Einzelhandels nach food und non-food pro Jahr*

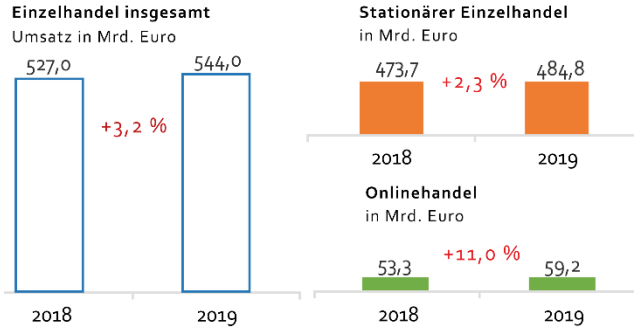



*Lebensmittel inkl. Getränke, ohne Tabakwaren Offlinewachstum inkl. Tabakwaren 2011-2019: 1,4%, 2018-2019: 1,4%
Quelle: eigene Darstellung, nach HDE 2020b: 9.

[19] Im internationalen Kontext gibt es mittlerweile mehrere Show-Room-Konzepte (zum Beispiel von den Firmen Samsung, Bonobos, Suitsupply oder MM.LaFleur).

[20] ROPO-Effekt: Research Online, Purchase Offline

*Abbildung 12: Wachstum im Einzelhandel stationär vs. online 2018 zu 2019*




Quelle: eigene Darstellung, nach HDE 2020b: 6, 8, nominale Veränderung zu Vorjahr, ohne Umsatzsteuer.

Durch die Covid-19-Pandemie hat sich die Situation im Folgejahr allerdings grundlegend geändert. Wie sich die strukturellen Entwicklungen vor der Pandemie und die Pandemie selbst auf den stationären Handel (vor allem in den Innenstädten) und die Stadt als Raum auswirken, ist aktuell Teil einer intensiven Debatte. Bis zu Beginn der aktuellen Covid-19-Pandemie (Stand März 2021) gingen die aktuellen Studien davon aus, dass der Online-Handel als Trendverstärker der vorherigen beschriebenen Entwicklungen die Stadt weiter verändern wird. Dies war auch zu Beginn der Pandemie bereits an einigen Standorten erkennbar (vgl. Junker/Pump-Uhlmann 2019, Anders et al. 2017, BBSR 2017a: 45-47; Stepper 2016: 157-161; Reink 2014: 11-20, Hahn Gruppe 2013: 20-23; Nitt-Drießelmann 2013: 62-67). Im Einzelnen bedeutet dies, dass

- der stationäre Handel weiterhin eine große Bedeutung für die Stadtentwicklung, die Entwicklung der Innenstädte und Zentren sowie für die wohnortnahe Versorgung besitzen wird. Er wird sich aber in der Struktur und der Angebotsform sehr deutlich verändern und seine digitalen Angebote (von der Warenpräsentation, über die Logistik bis hin zum Bezahlsystem) deutlich erweitern. Herauszustellen ist vor allem die große Bedeutung, die soziale Interaktionen, attraktive öffentliche Räume, Kultur- und Bildungseinrichtungen, urbane Produktion (Handwerk und Gewerbe) sowie ein serviceorientierter (digitalisierter) stationärer Einzelhandel für die Weiterentwicklung und Zukunftsfähigkeit städtischer Zentren haben werden, häufig verbunden mit der Forderung nach einer nachhaltigen und stadtverträglichen Verkehrswende, einer stärkeren innerstädtischen Nutzungsmischung und der Stärkung des innerstädtischen Wohnens.
- Zusätzlich ist bereits jetzt an vielen Standorten zu erkennen, das neue Gastronomiekonzepte verstärkt in Konkurrenz zu den traditionellen Einzelhandelsnutzungen treten, je nach Attraktivität des Standortes entweder in Randlagen als Ergänzung zum stationären Handel, als Ersatz für leerstehende und zuvor mindergenutzte Flächen in ehemaligen Haupteinkaufslagen oder auch als neues Konzept von Shopping-Center-Betreiber*innen, die versuchen, durch eine strategische Neupositionierung neue Kunden in die Center zu locken.
- Insbesondere die großen Städte und boomenden Regionen scheinen von der Digitalisierung eher positiv beeinflusst zu werden, weil sich das bestehende urbane Umfeld und die kurzen Wege positiv auf die Entwicklung auswirken und durch die Digitalisierung zusätzliche Angebote geschaffen werden können. Das bezieht sich auch auf die Entwicklung des stationären Einzelhandels.
- Dabei bietet die Digitalisierung insbesondere durch den Wechsel der Kanäle (Multi-Channeling) große Chancen, auch für kleine Flächen in Randlagen, neue, moderne Einzelhandelskonzepte zu entwickeln, deren Schwerpunkt auf Service und Ausweitung der digitalen Angebote liegt (Online-Handel, Lieferservices, Bezahlsysteme, Werbung/Vernetzung). Die Digitalisierung im Handelsbereich besitzt große Möglichkeiten, das eigene Einzugsgebiet des stationären Geschäfts durch eine attraktive Online-Präsenz und Multi-Channel-Angebote zu vergrößern. Es sind in den letzten Jahren verschiedene Portale und Anbieter entstanden, die es inhabergeführten Geschäften ermöglichen, die digitalen Chancen zu nutzen und so neue Käuferschichten anzusprechen, so dass auch lokale Anbieter besser gefunden werden können (zum Beispiel Ebay-Mönchengladbach oder die Agentur Findeling) (vgl. Fölsing 2019; Heinemann/Wenzel 2018). Ob sich diese Portale durchsetzen, wird die Zukunft zeigen (vgl. Neukirchen 2018), allerdings sind auf dieser Basis bereits einige neue stationäre Geschäftsmodelle entstanden, die die Digitalisierung für sich zu nutzen wissen (vgl. Heinemann 2017). Andererseits werden traditionelle inhabergeführte Einzelhändler, die nicht in der Lage sind, sich auf die Digitalisierung (oder einen besonderen Service) einzustellen, gegenwärtig und zukünftig Schwierigkeiten haben, sich zu behaupten.
- Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass Nebenlagen und kleine Städte – insbesondere im ländlichen Raum mit negativer sozioökonomischer Entwicklungsdynamik – weiter unter Druck

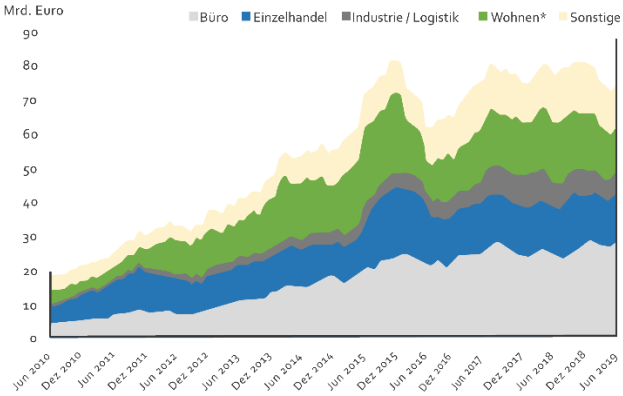
geraten werden und gerade in diesen Städten und an diesen Standorten die trendverstärkende Wirkung der Digitalisierung im Handel sichtbar wird. Hier sind nach wie vor hohe Leerstandsquoten und ein Downgrading von Einzelhandelsflächen (1 Euro-Shops, Lagerflächen, Spielotheken etc.) zu erwarten.

Digitalisierung und Online-Handel haben den Einzelhandel also in den vergangenen Jahren erheblich verändert, es kann davon ausgegangen werden, dass auch die aktuellen Transformationsprozesse noch nicht abgeschlossen sind. Dabei trägt die Digitalisierung des Handels dazu bei, dass sich das Verhältnis von Stadt und Handel entscheidend verändert. Bestand zwischen Einzelhandel und Stadt trotz fortschreitender Suburbanisierung in der Vergangenheit stets ein Spannungs- und Abhängigkeitsverhältnis, trägt der Online-Handel durch die „Enträumlichung" dieses Formates das Potenzial in sich, dieses über Jahrzehnte und Jahrhunderte gewachsene Verhältnis von Stadt und Handel entscheidend zu verändern.

**Aktuelle Trends auf dem Immobilienmarkt und Wirkungen auf die Standortstrukturen**

Trotz der großen Bedeutung des Online-Handels und der stetig wachsenden Umsatzanteile am gesamten Einzelhandelsumsatz sind allerdings (noch) keine einheitlichen Trends im Immobiliensektor zu erkennen, die auf zurückgehende Investitionen und stark zurückgehende Mieten hinweisen. Die Nachfrage nach innerstädtischen Einzelhandelsimmobilien war bis zu Beginn der Covid-19-Krise groß, auch wenn in den TOP-Standorten in Deutschland wie München, Frankfurt, Hamburg oder Köln in den letzten Jahren eher stagnierende Mieten (allerdings auf einem hohen Niveau) erkennbar waren (vgl. DZ Hyp 2018: 17). Hier scheint sich die Bedeutung neuer Konzepte auszuwirken, die den stationären Handel zunehmend als „Show-Room" mit zusätzlichem, komfortablem Einkauf im Netz verstehen (vgl. Kläsgen 2017, Heinemann 2014: 82-89). Zusätzlich drängen neue Gastronomiekonzepte in die Innenstädte und Shopping-Center. Sie treten zwar auf der einen Seite in Konkurrenz zu den Einzelhandelsflächen, verstärken auf der anderen Seite allerdings auch die Nachfrage nach attraktiven (ebenerdigen) Gewerbeflächen in den Zentren (vgl. Vierbuchen 2019d). Auch wenn sich die Nachfrage nach Einzelhandelsimmobilien weiter ausdifferenziert, ist die Nachfrage bisher groß gewesen, Einzelhandelsimmobilien sind also bislang ein attraktives Anlageprodukt (siehe Abb. 13). Dies ist zwar auch durch die anhaltende Niedrigzinsphase bedingt, verdeutlicht aber auch die grundsätzliche Attraktivität von Handelsimmobilien – auch wenn diese nicht ausschließlich in den gewachsenen Zentren liegen (vgl. Savills 2019; Vierbuchen 2019d; Hahn Gruppe 2018: 66-83).

*Abbildung 13: Transaktionsvolumen Immobilien Deutschland 2010-2019*




* nur Transaktionen ab 50 Wohneinheiten
Quelle: eigene Darstellung, nach Savills 2019: 1 (letzte 12 Monate rollierend)

Schon vor Beginn der Covid-19-Pandemie haben jedoch verschiedene Studien darauf hingewiesen, dass insbesondere im Segment Einzelhandelsimmobilien eine Trendwende bevorsteht (vgl. Wiktorin 2019). Darüber hinaus gehen mehrere Einschätzungen und Untersuchungen davon aus, dass die Anzahl der Einzelhandelsgeschäfte in den Städten – auch in den Großstädten – (deutlich) zurückgehen wird. Für Nordrhein-Westfalen hält das Institut für Handelsforschung (IFH) in einer aktuellen Studie einen Rückgang der Einzelhandelsgeschäfte um rd. 20.000 Läden (rd. 17,8 % des Bestands) für realistisch (vgl. IFH 2019: 52). Der Handelsverband Deutschland rechnete in 2017 mit bis zu 50.000 Geschäftsschließungen „in den nächsten Jahren" (vgl. Gassmann 2017). Verschiedene Autoren fordern deshalb auch, Alternativen zur handelsfokussierten Zentrenentwicklung zu nennen und zukünftig stärker eine Nutzungsmischung durch die Förderung anderer Nutzungen (Wohnen, Gastronomie, Kultur, Bildung und Soziales), neue Mobilitätsformen und attraktive öffentliche Räume in den Fokus der Entwicklung zu stellen (vgl. Mensing 2019; Anders et al. 2017).

**Zusammenfassung und Bewertung**

Diese skizzierten Entwicklungsprozesse – angefangen bei der Entstehung der ersten Warenhäuser, über die Filialisierung und die Suburbanisierung der Handelsstandorte bis zur aktuellen digitalen Revolution – sind dabei weniger als in sich abgeschlossene Entwicklungszyklen zu verstehen. Vielmehr können diese Entwicklungszyklen als sich überlagernde Phasen verstanden werden, in denen bestimmte Entwicklungen vorherrschend sind, die „Innovationen" der älteren Phasen aber weiterhin ihre (wenn auch abgeschwächte) Bedeutung besitzen. Sehr gut kann dies am Beispiel der Warenhäuser verdeutlicht werden, die zwar zu Beginn des 20. Jahrhunderts und in den 1960/1970er Jahren ihren Hochpunkt hatten und seitdem vor allem durch negative Schlagzeilen (das heißt durch Filialschließungen) auffallen, sie haben aber nach wie vor eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung für den stationären Handel, vor allem in den Zentren (siehe Abb. 14).Wie stark der Online-Handel den stationären Handel auch zukünftig noch weitere Marktanteile abringen oder ob er ihn gar fast vollständig ersetzen wird, bleibt abzuwarten und kann nicht seriös vorhergesagt werden. In Kapitel 1 ist herausgestellt worden, dass das Thema Einzelhandelssteuerung trotz Online-Handel nach wie vor eine große Bedeutung besitzt und Inhalt kontroverser Debatten ist. Der Schwerpunkt der kommunalen Einzelhandelssteuerung dürfte allerdings je nach Region und Dynamik sehr unterschiedlich ausfallen. In kleinen Städten und wirtschaftlich stagnierenden Kommunen mit wenig Innovationskraft bleibt der Fokus der Einzelhandelsentwicklung und -steuerung aufgrund der nach wie vor vergleichsweise hohen und stabilen Umsatzzahlen weitestgehend auf dem täglichen Bedarfsbereich (Lebensmittel und Drogerieartikel) beschränkt, während in großen Städten und prosperierenden Regionen der branchenspezifische Schwerpunkt der Einzelhandelsentwicklung und Steuerung wesentlich breiter gestreut ist und neben dem Schwerpunkt auf Gütern des täglichen Bedarfsbereiches auch die zentrenprägenden Branchen wie Bekleidung/Textilien, Schuhe, Bücher, Spielwaren und Neue Medien betrifft.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass der Einzelhandel durch eine hohe Dynamik geprägt ist, die in den vergangenen Dekaden in vielen Bereichen die Kräfte der räumlichen und betrieblichen Konzentration verstärkt haben. Das Versorgungsnetz ist trotz eines starken Flächenwachstums weitmaschiger geworden, die Unternehmenskonzentrationen haben stark zugenommen und neue Formate und Betriebsformen haben sich auf dem Markt durchgesetzt und dadurch das Angebot erweitert. Durch das Erschließen neuer Standorte, auch an städtebaulich nicht-integrierten Standorten, sind traditionelle Standorte, das heißt gewachsene Zentren, zunehmend unter Druck geraten, da sie die Nachfrage nach neuen großen, marktgängigen Verkaufsflächen mit vielen Pkw-Stellplätzen nicht ohne weiteres befriedigen können. Kleine, inhabergeführte Geschäfte waren dieser Konkurrenz häufig nicht mehr gewachsen. Aktuell führt vor allem der steigende Online-Handel in kleinen Städten und Randlagen zu zahlreichen Geschäftsschließungen (vgl. BBSR 2019, Lamfried 2007: 18-21; Postert 2007: 22-27; Junker/Kühn 2006: 27-42; Steinbach 2000: 27-40).

*Abbildung 14: Merkmale und Entwicklungsphasen von Betriebsformen des Einzelhandels*

| Betriebsform | Verkaufsfläche | Sortiment | Marktbedeutung | Standort | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 1950 1960 1970 1980 1990 2000 2010 2020 | Streulagen der Wohngebiete | Zentrum | nicht-integrierte Lage |
| Bedienungsladen | klein | Lebensmittel | | | | |
| Fachgeschäft | klein bis mittel | non-food | | | | |
| Kaufhaus/Warenhaus | über 1000² und deutlich darüber | überwiegend non-food | | | | |
| Supermarkt | zunächst ab 400 m², dann bis 1.500 m² | Lebensmittel | | | | |
| V-Markt, SB-Warenhaus | zunächst ab 1.500 m², dann deutlich darüber | überwiegend Lebensmittel | | | | |
| Fachmarkt/Discounter | ab 400 m²/ ab 800 m² | Lebensmittel und non-food | | | | |
| Online-Handel | --- | überwiegend non-food | | | --- | |

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Kulke 2010: 221

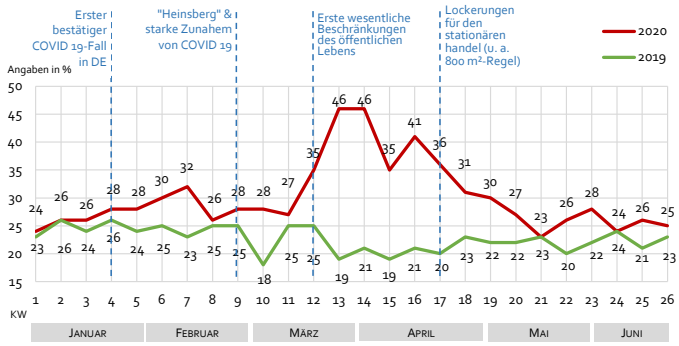
Andererseits muss konstatiert werden, dass verschiedene Entwicklungen in den letzten Jahren auch dazu geführt haben, dass zunehmend wieder in Zentren investiert worden ist. Dazu beigetragen hat auch der demografische Wandel (siehe Kap. 2.2), der zu einer verstärkten Nachfrage nach innerstädtischem Wohnen geführt hat. Dies hat zu einem Trend der Reurbanisierung innerstädtischer Wohnquartiere beigetragen, die in der Regel durch kaufkräftige junge Familien, Student*innen und Jungakademiker*innen oder durch Immigrant*innen erfolgt (vgl. Kabisch 2012: 123) und häufig eine wesentliche ökonomische Basis für innerstädtischen Einzelhandelsbetriebe sind. Unter Umständen sind diese Reurbanisierungsprozesse in den Zentren und den angrenzenden Wohnquartieren allerdings auch mit Gentrifizierungsprozessen verbunden, die negative Auswirkungen auf die soziale Durchmischung und Vielfältigkeit innerhalb der Stadt haben können (vgl. Kunzmann 2012; Holm 2012). Unterstützt wurde diese Reurbanisierung allerdings auch durch die stadtplanerische Forderung nach einer Sicherstellung von wohnortnahen Versorgungseinrichtungen und einer damit einhergehenden Revitalisierung innerstädtischer Flächen (Grund und Boden) sowie die Diskussionen um eine umweltverträgliche und ressourcenschonende Verkehrs- und Siedlungsentwicklung (vgl. Bundesregierung 2018; Siedentop 2010, BMUB 2007). Auch wenn eine Abkehr von der anhaltenden Flächenentwicklung in den Außenbereichen bislang (noch) nicht zu erkennen ist und vielmehr von einer Parallelität von Reurbanisierung und Suburbanisierung gesprochen werden kann (vgl. Milbert 2017), zeigen doch viele Beispiele, dass die Entwicklung der städtischen Zentren in den letzten Jahren wieder erheblich an Bedeutung gewonnen hat. Das zeigt sich letzten Endes auch durch das verhältnismäßig neue Programm der Städtebauförderung des Bundes *„Aktive- und Stadt- und Ortsteilzentren"*, mit dem seit der Initiierung 2008 bundesweit bereits über 700 Gemeinden gefördert worden sind (vgl. BMI 2018; BBSR 2017a: 22-27; Anders et al. 2013: 95-104; Hahn Gruppe (Hg.) 2013: 53-72; Nitt-Drießelmann 2013: 54-55; Brake 2012b; Osterhage/Thabe 2012; BMVBS 2009).

### Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Aktuell (März 2021) wird die Fachdiskussion über die zukünftige Einzelhandelsentwicklung vor allem durch die zu erwartenden Auswirkungen der Covid-19-Pandemie dominiert. So wirkt die Pandemie aktuell wie ein Trendbeschleuniger für digitale Einkaufs- und Arbeitsprozesse und führt zumindest aktuell dazu, dass sich die Umsatzanteile im Einzelhandel noch einmal erheblich in Richtung Online-Einkauf verschoben haben. Deshalb prognostizieren mittlerweile viele Fachleute, dass sich der stationäre Einzelhandel durch den stark angestiegenen Online-Handel während des Shutdowns und der Schließung der Geschäfte im März/April und Dezember 2020 bis März 2021 in vielen Bereichen aus den Zentren zurückziehen wird (vgl. Krüger 2020). Andererseits war im Sommer 2020 nach dem ersten Shutdown zumindest teilweise eine Erholung im stationären Einzelhandel festzustellen, besonders die kleineren Innenstädte und Stadtteilzentren berichteten über eine positive Umsatzentwicklung, auch wenn vielerorts das Vorkrisenniveau nicht wieder erreicht werden konnte (siehe Abb. 15).

Wie realistisch es ist, dass die Umsätze des stationären Einzelhandels überhaupt das Vorkrisenniveaus wieder erreichen, wird frühestens Mitte 2021 beantwortet werden können. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass der aktuelle Strukturwandel im Einzelhandel – verstärkt durch den aktuellen Trendbeschleuniger Covid-19-Pandemie – dazu führen wird, dass die Einzelhandelsflächen in den zentralen Lagen der Städte auf absehbare nicht mehr zunehmen werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass gerade obere Geschosse durch andere – unter Umständen neue, innovative – Nutzungen belegt werden und (ehemalige) Warenhausstandorte und Shopping-Center-Standorte viel stärker mischgenutzt werden. Dies hat Hangebruch (2020: 152) bereits in einer Untersuchung zu Warenhausstandorten herausgestellt.

*Abbildung 15: Online-Ausgabenanteile im Nonfood-Markt seit Beginn der Coronavirus-Krise*




Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Kulke 2010: 221

## 2.2 Entwicklung der Nachfrageseite

Der Einzelhandel ist davon abhängig, dass die angebotenen Waren auch von den Kund*innen akzeptiert und gekauft werden. Die Entwicklung der Angebotsformen im Einzelhandel wird deshalb neben angebotsseitigen Innovationen auch von den Änderungen der Nachfrageseite geprägt. Diese Nachfrage, das heißt das Verhalten der Kund*innen, hat sich in den vergangenen Jahrzehnten – ebenso wie das Einzelhandelsangebot – deutlich verändert und wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst, die zueinander in einem Zusammenhang stehen.

In den letzten Jahren und Jahrzehnten ist das Einkaufsverhalten zunehmend durch die steigende Pkw-Mobilität und die Tendenz zum One-Stop-Shopping gekennzeichnet. Gleichzeitig ist das Verhalten der Kund*innen wesentlich differenzierter und pluralistischer geworden und wird zusätzlich durch die grundsätzlich stabile ökonomische Entwicklung Deutschlands wesentlich beeinflusst (vgl. Nitt-Drießelmann 2013: 32-55; Uttke 2009: 70-74; Junker/Kühn 2006: 42-50; Kulke 2005: 18-23; Martin 2006: 25-33).

**Demografische Entwicklung**

Der Wandel von Haushaltsformen und des Lebensalltags wirkt sich auf die Konsummuster aus. Kabisch et al. (2012: 117) beschreiben eine *„Pluralisierung"* privater Lebensformen, die – zunächst im großstädtischen Kontext – mit einem relativen Bedeutungsrückgang der traditionellen Familie einhergeht. Demnach erodiert aus unterschiedlichen Gründen die Dominanz des traditionellen Familienmodels und neue, vielfältige und wechselnde Formen des Zusammenlebens entwickeln sich zu einer neuen Normalität. Die Anteile von Lebensgemeinschaften mit und ohne Kind, von Alleinerziehenden und Alleinstehenden sowie von kinderlos gebliebenen Frauen und Männern ist in den letzten Jahren angestiegen, zusätzlich verblassen die Grenzen zwischen den Generationen. Noch nie wurden Mütter und Töchter, oder Väter und Söhne so spät erwachsen, so spät Eltern und so alt wie heute. Die möglich gewordene Individualisierung und Ausdifferenzierung von Lebensstilen und Milieus (vgl. Frankenberger/Frech 2017) führt zu einer zunehmenden Heterogenität des Verhaltens. Die absehbaren demografischen Entwicklungen zeigen außerdem, dass die Zahl der Alten weiter zunehmen wird. Diese Entwicklungen wirken sich auch auf die Konsummuster aus und ändern die Anforderungen an den Handel. Zusätzlich führt die Zuwanderung dazu, dass Deutschland gegenwärtig sehr viel stärker migrantisch geprägt ist, als es in der zweiten Hälfte des 20 Jahrhunderts der Fall war, auch wenn über die Hälfte der Migrant*innen mittlerweile die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen. Die Prognosen gehen davon aus, dass sich diese Tendenz weiter verstärken wird (vgl. Straubhaar: 2016 31-35; KPMG 2016: 15-16). Auch hieraus können sich ändernde Einkaufsprioritäten abgeleitet werden.

Der demografische Wandel verstärkt gleichzeitig den Unterschied zwischen Stadt und Land, viele Großstädte und deren Umland in wirtschaftlich dynamischen Regionen wachsen, während der ländliche Raum abseits der Wachstumspole eher von den negativen Entwicklungen dieser Veränderungen (Alterung und Bevölkerungsverluste) betroffen ist (vgl. Straubhaar 2016: 38-42). Kabisch et al. (2012: 121) stellen auf der anderen Seite für prosperierende Großstädte heraus, dass die stadtaffine Bevölkerung gezielt städtische Angebote (zum Beispiel Convenience-Angebot im Lebensmittelbereich, oder Bio-Lebensmittel) nachfragt. Dabei gibt es nicht nur große Unterschiede zwischen Stadt und Land, sondern insbesondere auch zwischen den Entwicklungsperspektiven der unterschiedlichen Regionen. Für die gesamte Entwicklung gehen die aktuellen Prognosen davon aus, dass Deutschland im Saldo – bedingt vor allem durch Zuwanderung – noch bis in 2030er Jahre durch steigende Einwohner*innenzahlen gekennzeichnet sein wird (vgl. Statistisches Bundesamt 2019a). Dadurch ergibt sich aus Handelssicht eine stabile Nachfragebasis.

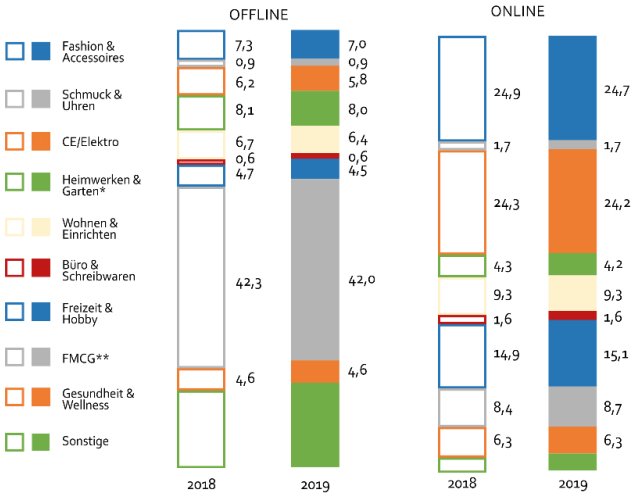
**Ökonomische Entwicklung:**
**Anteil an Konsum- und Verbrauchsausgaben**

Obwohl der Anteil des Einzelhandelsumsatzes an den privaten Konsumausgaben in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gefallen ist – aktuell liegt der Anteil bei rd. 31 % (vgl. HDE 2018: 11) – sind die Konsum- oder Verbrauchsausgaben – analog zu den Umsatzzahlen im Einzelhandel – absolut betrachtet leicht gestiegen (vgl. Statistisches Bundesamt 2019b: 93).[21] Dies ist zum einen auf die insgesamt steigende Einwohner*innenzahl in Deutschland zurückzuführen, zum anderen haben sich auch die Verbrauchsausgaben im Einzelhandel pro Person stabil entwickelt. Laut Handelsverband Deutschland (HDE 2018: 15)

[21] Der Rückgang des Einzelhandelsumsatzes an den gesamten Konsumausgaben ist vor allem auf einen Kostenanstieg in anderen Bereichen zurückzuführen, das sind vor allem Wohnkosten, Ausgaben für Freizeitaktivitäten und Versicherungs- Finanz- und sonstige Dienstleistungen.

gab der*die Durchschnittsdeutsche im Jahr 2018 rd. 6.968,- Euro im Einzelhandel aus. Davon entfallen mit rd. 3.236,- Euro knapp die Hälfte der Ausgaben auf die Branche Lebensmittel und Drogerieartikel (FMCG[22]), das entspricht einem Netto-Jahresumsatz von rd. 162 Mrd. Euro, der durch Lebensmittelgeschäfte in Deutschland erwirtschaftet wird. Gegenüber 2010 ist das ein Anstieg um rd. 23 %. Andere bedeutende Branchen sind Neue Medien (rd. 16 %), Bekleidung/Textilien (rd. 11 %) sowie Ausgaben für Garten- und Baumarkt (rd. 11 %) (vgl. Doplbauer 2015: 5). Aus Sicht des stationären Einzelhandels und der Stadtplanung ist dabei von Bedeutung, dass sich das sortimentsspezifische Ausgabeverhalten der Kund*innen erheblich zwischen den stationären und digitalen Angebotsformen unterscheidet. Während die Ausgaben im Lebensmittelbereich bislang nach wie vor fast ausschließlich im stationären Einzelhandel getätigt werden, werden in den Branchen Bekleidung/Textilien und Neue Medien/Elektro zwischen 25 und 34 % der Ausgaben Online getätigt (siehe Abb. 10, S. 25 und Abb. 16).

Abbildung 16: Umsatzanteile der Branchen Offline/Online




Quelle: eigene Darstellung, nach HDE 2020b: 14
* Heimwerken & Garten: Do-It-Yourself Kernsortimente, ohne Großhandel/Handwerker, ohne Leuchten/Lampen, ohne Deko/Haus-/Heimtextilien
** FMCG: Fast Moving Consumer Goods, Lebensmittel, Drogerieartikel etc.

**Einkaufsverhalten und Mobilität**

Das Einkaufsverhalten der Kunden wird in der Fachliteratur zwischen reinem Versorgungseinkauf (möglichst schnell, praktisch und vor allem preiswert) und Erlebniseinkauf (als Freizeitgestaltung, qualitativ hochwertiger und tendenziell kostenintensiver) differenziert. Dabei verhält sich der*die Kund*in nicht einheitlich, sondern wechselt zwischen den Polen und verhält sich „hybrid". Davon zu unterscheiden ist das als „Smart-Shopping" bezeichnete Einkaufsverhalten, hier stehen preis- und leistungsbewusstes Einkaufen im Vordergrund, das heißt der informierte „Smart-Shopper" ist bereit, mehr zu zahlen, wenn es als sinnvoll erscheint (vgl. Becker 2019; Müller-Hagedorn/Jedrowiak 2009; Merkle 2008; Heinritz et al. 2003: 155-167; Esser 2002).

Das unterschiedliche Konsumverhalten lässt sich zwar keinen spezifischen Branchen zuordnen, Versorgungs-, Erlebniseinkauf und Smart-Shopping können sich sowohl auf Lebensmittel, Bekleidung oder Neue Medien beziehen, jedoch unterscheiden sich die Einkaufsstandorte, also deren Lage innerhalb der Stadt, die architektonisch-städtebauliche Qualität des gebauten Raums und der Betriebstyp voneinander. Während beim Versorgungskauf der*die Kund*in eher wenig bis keinen Wert auf die Lage im Stadtkörper, die Gestaltung des öffentlichen Raums und des Baukörpers sowie auf besondere Serviceangebote legt, spielen diese Punkte beim Erlebniskauf eine große Rolle (vgl. Uttke 2009: 71-73; Stippich 2014). Das Einkaufsverhalten wird außerdem von zahlreichen weiteren Faktoren beeinflusst, Kulke (2005) stellt zum Beispiel Einkommen, Haushaltsgröße, Familien-Lebenszyklusphase, Lebensstil, Verkehrsmittelwahl und Kopplung von Aktivitäten heraus. Zusätzlich können auch räumliche, das heißt städtische Bezüge eine bedeutende Rolle einnehmen. Das trifft zum Beispiel dann zu, wenn das Einkaufsverhalten auch von Image, Identifikation, Kommunikation und der Qualität öffentlicher Räume und der gebauten Umwelt beeinflusst wird (vgl. Anders/Krüger 2018).

[22] FMCG: Fast Moving Consumer Goods, Güter des täglichen Bedarfs (Lebensmittel und Drogerieartikel, Reinigungsmittel, Tiernahrung).

**Bewertung und Ausblick**

Im Vergleich zur Entwicklung der Angebotsseite können hier sicher (auch zeitliche) Parallelen zur Stadt- und Raumentwicklung festgestellt werden. Das bedeutet, die in Kapitel 2.1 kurz skizzierte Suburbanisierung des Wohnens, der eine Suburbanisierung der Versorgungsstrukturen folgte, verlief (und verläuft) zeitgleich mit einer Änderung der Bedürfnisse der Konsument*innen (Nachfrage). Das heißt, dass aus der Nachfrage nach Standorten, die mit dem eigenen Pkw gut erreichbar sind, auch stadträumliche Strukturen hervorgegangen sind, deren große Flächeninanspruchnahme, unattraktive Gestaltung und Monofunktionalität in den vergangenen Jahren immer wieder kritisiert worden ist. Von einigen Autor*innen wird deshalb auch die stadtplanerische Notwendigkeit betont, stärker regulierend und steuernd in diese Entwicklungen einzugreifen. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass sich diese Angebotsformen und das damit verbundene Einkaufsverhalten, verhältnismäßig weite Wege mit dem eigenen Pkw zurückzulegen, trotz aller Kritik nach wie vor einer großen Beliebtheit erfreuen (vgl. Stippich 2014, Kruse 2012, Seiß 2012, Uttke 2009, Junker/Kühn 2006, Bose 1997, Sieverts 1997, Hatzfeld 1986).

Das Zusammenspiel der unterschiedlichen Angebotsformen mit einem sich ändernden Mobilitätsverhalten ist dabei offensichtlich, allerdings sind zwischen (Groß-)Stadt und Land erhebliche Unterschiede festzustellen. Grundsätzlich sind die Wege für den Einkauf in Großstädten kürzer und der Pkw-Besitz spielt – anders als auf dem Land – nur eine untergeordnete Bedeutung (vgl. Anders et al. 2013: 41-49; 55-56, Martin 2006: 168-174). Neueste Mobilitätserhebungen bestätigen diese Tendenz und stellen heraus, dass sich dieses unterschiedliche Mobilitätsverhalten nicht nur auf den Einkaufsweg bezieht, sondern auch auf den Weg zur Arbeit, zur Schule und auf verschiedene Wege in der Freizeit (Nobis/Kuhnimhof 2018: 45-54, 61-65).

In den letzten Jahren hat vor allem die Digitalisierung zu geänderten Verhaltensweisen geführt (vgl. Nobis/Kuhnimhof 2018: 115-121). Dabei stellen verschiedene Studien heraus, dass die aktuelle junge Generation, die sogenannten „digital natives", ein anderes Verhältnis zur stationären und digitalen Einkaufswelt besitzen und mit ihrem Einkaufsverhalten den Handel in Zukunft prägen werden (vgl. KPMG 2016:17, BITKOM 2013: 7-23). Schon jetzt zeigen allerdings neue Untersuchungen, dass sich das digitale Einkaufsverhalten auch zwischen Stadt und Land unterscheidet. Erstaunlicherweise weisen gerade die Kund*innen in den dynamisch wachsenden Metropol- und Großstadtregionen eine größere Affinität zum Online-Einkauf in den klassischen Innenstadtsortimenten wie Bekleidung, Neuen Medien und Lebensmittel auf, obwohl die räumliche Nähe zu (meist) attraktiven Zentren in der Regel gegeben ist. Hier spielt vermutlich das wesentlich geringere Durchschnittsalter der Konsument*innen in diesen Regionen eine bedeutende Rolle. Im Umland der großen Städte und in den Mittelstädten wird überdurchschnittlich häufig Bekleidung online bezogen, in ländlichen Gebieten werden vor allem Baumarktartikel online eingekauft (vgl. BBSR 2019: 9-13). Wie sich Konsument*innen und Nachfrageverhalten zukünftig weiterentwickeln werden, ist deshalb Inhalt verschiedener Debatten (vgl. Graf 2017, Heinemann 2017; Leisse 2014; Diekmann 2012).

## 2.3 Standortfaktoren und Standorttheorien

Stadtentwicklung und Stadtentwicklungsplanung werden auch von den spezifischen Standortanforderungen der Einzelhandelsunternehmen beeinflusst. Die Standortsuche der Einzelhandelsunternehmen greift dabei zum einen die Entwicklungen und Innovationen auf, die durch Serviceverbesserungen, Ausweitung der Angebotsbreite und Angebotstiefe oder durch technische Innovationen zur Weiterentwicklung genutzt werden können. Zum anderen sind Einzelhandelsunternehmen auch vom Nachfrageverhalten der Kund*innen abhängig, die die neuen Angebote und Innovationen auch nachfragen müssen. Die Standortnetz- oder Filialnetzplanung der Einzelhandelsunternehmen erfolgt deshalb – zumindest bei größeren Unternehmen – auf der Basis systematisierter Standortanalysen.

Wichtige theoretische Grundlagen der modernen Standortlehre wurden insbesondere von v. Thünen (1826), Launhardt (1882), Marshall (1890), Weber (1909) oder Christaller (1933) und Lösch (1939) gelegt (vgl. Thiessen 2005: 12), auch wenn sie teilweise einen Fokus auf die Ansiedlung von Industriebetrieben (Launhardt, Marshall, Weber) oder Land- und Forstwirtschaft (von Thünen) hatten. Christaller und Lösch befassten sich mit der Theorie von Raumwirtschaftsstrukturen, in der die Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten in Abhängigkeit von der räumlichen Konzentration aufgegriffen wurde. Die daraus abgeleitete Konzeption der zentralen Orte hat dann später in das deutsche Raumordnungsgesetz Eingang gefunden. Die jüngeren Standorttheorien bauen auf diesen grundlegenden Konzepten auf und befassen sich unter anderem mit Agglomerationswirkungen, Effekten von bestimmten Branchenstrukturen, Cluster- und Netzwerkkonzepten, der Kreativen Klasse, dem Konsument*innenverhalten oder mit regionalen Entwicklungstheorien.[23] Die Standortentscheidungen von (überregional agierenden) Einzelhandelsunternehmen gehen im Grunde auf diese Standorttheorien, die eher einen makroanalytischen Charakter haben, zurück und greifen einzelne Themen dieser Theorien auf. Zur Bewertung und Auswahl von Einzelhandelsstandorten sind mittlerweile zahlreiche Methoden und Modelle entwickelt und spezifiziert worden (vgl. unter anderem Müller-Hagedorn/Natter 2011: 174-229). Beispielsweise stellen Müller-Hagedorn et al. (2012: 477-489) als zentrale Elemente der Standortentscheidung von Einzelhandelsunternehmen

- die Einbeziehung von Alternativstandorten,
- die Ziele der Entscheidung bzw. Standortplanung und
- die Rahmenbedingungen bzw. zu beachtenden Umwelteinflüsse

heraus.

Die Berücksichtigung der Alternativstandorte umfasst dabei sowohl Standorte innerhalb einer Region als auch in verschiedenen Lagen innerhalb einer Stadt, bei denen die Größe des Filialnetzes und mögliche Expansions- (und Kontraktions-)[24] Bestrebungen betrachtet werden. Bei den Zielen der Standortplanung ist zu berücksichtigen, dass jede Standortwahl aus betriebswirtschaftlicher Sicht eine Investition darstellt, die sich als vorteilhaft erweisen sollte. Dabei ist zum einen die langfristige Perspektive zu beachten, die sich aus Investitionen am Standort (also Grundstücks-, Immobilien- und Mietkosten) und den Kosten für den Betrieb (also Personal-, Energie- und Transportkosten) ergibt. Zum anderen ist der Kapitalwert der Standortinvestition zu berücksichtigen, da von der Wahl des Standorts eine starke und meist langfristige Kostenwirkung ausgeht. Strategische Überlegungen von Handelsunternehmen können allerdings auch dazu führen, dass die Standortwahl auch aus Imagegesichtspunkten getroffen wird. Dies ist aktuell unter Umständen bei sogenannten „Show-Rooms" in 1a-Lagen boomender Metropolen der Fall (siehe Kap. 2.1). Die Rahmenbedingungen differenzieren Müller-Hagedorn et al. (vgl. ebd. 481-489) in unternehmensinterne und unternehmensexterne Faktoren. Unter den externen Faktoren sind zu fassen

- die Bevölkerung im Umfeld des zu beurteilenden Standortes (Bevölkerung im Einzugsgebiet, Erreichbarkeit des Standortes, Bevorzugung einzelner Standortlagen durch die Konsument*innen, Attraktivität von Shopping-Centern),
- die Konkurrenzsituation und
- die zu beachteten rechtlichen Rahmenbedingungen.

Zur Beurteilung der Mikrolage treten weitere Standortfaktoren hinzu. Nerger et al. (2019: 40-41) differenzieren dabei in:

- Lage (Kerneinzugsgebiet) und Frequenz am Standort,

[23] Eine übersichtliche Darstellung dieser unterschiedlichen Standorttheorien findet sich zum Beispiel bei Farhauer/Kröll 2014.

[24] Unter Kontraktion ist hier die Aufgabe eines Standortes zu verstehen.

- Kopplungspotenzial aus Sicht der Kund*innen durch die Nutzungsdichte am Standort,
- Fernwirkung und Sichtbarkeit,
- infrastrukturelle Erschließung durch den ÖPNV,
- nächstgelegene Stellplätze (gemessen an Stellplatzzahl pro m² Verkaufsfläche),
- städtebauliche Lagequalität am Standort,
- Mietpreisentwicklung in unmittelbarer Umgebung,
- Nettoanfangsrendite am Standort (jährlich erzielbare Nettomieteinnahme im Verhältnis zu einem üblichen Gesamtkaufpreis).[25]

Diese Standortfaktoren führen letzten Endes zu einer Lagebewertung, die in der immobilien- und einzelhandelsspezifischen Bewertung in der Regel in 1a-Lage (City), 1b-Lage (City), Niveau-/Luxuslage, 2a-/2b-Lage (Nebenkern- bzw. Stadtteillage) und verkehrsorientierte Lage (Stadtrand, Peripherie, Gewerbegebiet/"grüne Wiese") differenziert wird.

Um Standorte einer vergleichbaren Bewertung unterziehen zu können, sind mittlerweile zahlreiche Modelle und Methoden entwickelt worden, mit denen unterschiedliche Rahmenbedingungen systematisiert berücksichtigt werden. Bewertungsmaßstab für die Standortbewertungen sind vor allem die erzielbaren Umsätze aus Unternehmensperspektive, die auf der Basis einer Vielzahl von Indikatoren abgeleitet oder berechnet werden. Das sind zum Beispiel die vorhandene Kaufkraft im Marktgebiet, die örtliche Konkurrenzsituation, Passantenfrequenzen oder die Verkaufsflächengröße der geplanten Geschäftseinheit. Je nach Professionalisierungsgrad, Erfahrungen und Zugänglichkeit von Informationen werden unterschiedliche Methoden eingesetzt, angefangen bei Checklisten- oder Scoringmodellen, über Regressionsanalysen und Gravitationsmodelle, bis hin zu Portfolioanalysen (vgl. Müller Hagedorn 2013: 489). Regressionsanalysen und Gravitationsmodelle stellen hierbei sicher die komplexesten Analysemethoden dar. Bei der Regressionsanalyse wird die Stärke des Einflusses verschiedener Faktoren quantitativ bestimmt. Den Gravitationsmodellen liegt die Annahme zugrunde, dass der Besuch eines Einzelhandelsbetriebes von der Attraktivität des Ladens einerseits und dem Distanzwiderstand zu den Konsument*innen abhängt, daraus werden dann Kaufkraftströme abgeleitet. Die meisten Modelle dieser Kaufkraftströme gehen auf das probabilistische Gravitationsmodell nach Huff (1964) zurück, das mittlerweile bei vielen Standortbewertungen durch die Integration weiterer Einflussfaktoren wie Ladenimage oder Erscheinungsbild modifiziert wurde (vgl. Anders 2018: 301-303; Wieland 2014).

Diese Modelle fokussieren ihre Betrachtung in der Regel auf sogenannte harte (und messbare) Standortfaktoren. Verschiedene Autor*innen stellen allerdings auch heraus, dass neben den etablierten harten Standortfaktoren, zunehmend weiche Standortfaktoren an Bedeutung gewinnen können (vgl. Grabow 2005). So wird bei Unternehmensansiedlungen meist die Bedeutung der Wohnumfeldqualität am Unternehmensstandort oder der Freizeitwert der Stadt oder Region, bisweilen auch das kreative urbane Klientel (Florida 2005) oder Milieu-Konzepte (Sternberg/Arndt 2001: 373) angeführt. Weitere bedeutende Standortfaktoren können Agglomerationsvorteile sein (vgl. Läpple 2001). Bezogen auf Einzelhandelsansiedlungen dürfte neben den Agglomerationsvorteilen das Image eines Ortes eine bedeutende Rolle spielen. Es ist davon auszugehen, dass die weichen Standortfaktoren nicht nur bei den Expansionsbestrebungen von inhabergeführten Einzelhandelsbetrieben (die ohnehin deutlich auf dem Rückzug sind, siehe Kap. 2.1) eine relevante Bedeutung besitzen, sondern auch zunehmend bei (international agierenden) Filialisten oder Franchiseunternehmen.

Die bereits in Kapitel 2.1 thematisierte Digitalisierung im Einzelhandel stellt die beschriebenen Modelle und Standorttheorien grundsätzlich in Frage, da sich der Einzelhandel durch das Wachstum des Online-Handels in Teilen enträumlicht hat. Das heißt, der Bezug zu den zu beachtenden Umwelteinflüssen (wie Bevölkerung und Kaufkraft im Umfeld, Konkurrenzsituation vor Ort etc.) dürfte an Relevanz in den letzten Jahren abgenommen haben und der Distanzwiderstand (im Sinne des Gravitationsmodells nach Huff) seine dominante Bedeutung verloren haben. Heinemann beschreibt dies treffend als *„'neue' Standortfaktoren im Netz, die Auswirkungen auf die bisherigen stationären Handelsstandorte haben und diese zunehmend ersetzen oder zumindest ergänzen"* (2014: 9).

Unabhängig davon, wie sich die digitale Revolution auf das Standort- und Expansionsverhalten der Einzelhandelsbetriebe auswirken wird, bleibt herauszustellen, dass sich die Standortwahl der Einzelhandelsunternehmen in der Regel nach rein betriebswirtschaftlichen Erwägungen ergibt. Stadtentwicklungs-

[25] In Abhängigkeit von der Methodik der Standortanalyse sind gegebenenfalls weitere Kriterien zu berücksichtigen.

politische Ziele wie eine wohnortnahe Grundversorgung, die Umsetzung einer nachhaltigen Stadtentwicklung durch Innenentwicklung, Verkehrsvermeidung, und Reduzierung des Flächenverbrauchs (siehe Kap. 3) besitzen dabei (wenn überhaupt) eine eher untergeordnete Rolle – in der Regel eher indirekt durch die Auseinandersetzung mit der Kommunalverwaltung und/oder -politik. Dieses Dilemma wird auch in der Diskussion um eine adäquate kommunale Einzelhandelssteuerung deutlich (siehe Kap. 1.1.2 und 3.1.5).

## 2.4 Steuerung der Einzelhandelsentwicklung in der Stadt und der Region

Passend zu diesem Spannungsfeld zwischen der Entwicklung des Handels und den Eingriffsbestrebungen der kommunalen Planung beschreiben Albers/Wékel (2011: 11-12) den Inhalt der Stadtplanung als

> *„das Bemühen um eine den menschlichen Bedürfnissen entsprechende Ordnung des räumlichen Zusammenlebens – auf der Ebene der Stadt oder Gemeinde.* […]
>
> Es geht […] *um eine Einflussnahme auf die räumliche Entwicklung, auf die bauliche und sonstige Nutzung des Bodens im städtischen oder gemeindlichen Siedlungsbereich. […] Das Streben nach einer solchen Einflussnahme setzt die Erkenntnis voraus, dass sich sonst […] Nachteile für die Bewohner, gegenseitige Beeinträchtigungen und Fehlinvestitionen ergeben würden. […]*
>
> *Andererseits gehört es gerade in freiheitlichen Gesellschaften zu den Grundregeln der Politik, die Entscheidungsfreiheit des Einzelnen möglichst wenig einzuschränken. Deshalb wird die Planung nach einem mittleren Weg suchen müssen, der die Berücksichtigung des Allgemeinwohls sichert und zugleich Freiraum für die Entfaltung individueller Nutzungs- und Gestaltungswünsche lässt.*"

In diesem Sinne versucht die Stadtplanung Einfluss auf die kommunale Einzelhandelsentwicklung zu nehmen, mit dem Ziel, die Funktionsfähigkeit des innerstädtischen und wohnortnahen Einzelhandels nicht zu gefährden und Fehlinvestitionen zu vermeiden. Zusätzlich muss die Planung die Entscheidungsfreiheit des Einzelnen (Unternehmen, Immobilieneigentümer*innen, Bewohner*innen/ Kund*innen) respektieren und gleichzeitig den Anspruch der am Gemeinwohl orientierten Stadtplanung gerecht werden. Aus gesamtstädtischer Perspektive werden dabei als anzustrebende Ziele vor allem die Attraktivität des Einzelhandelsangebotes innerhalb des Zentrums und für die Gesamtstadt, die Sicherung einer wohnortnahen Grundversorgung und die Integration der großflächigen Sonderstandorte in das gesamtstädtische Gefüge angesehen (vgl. Temmen 2012: 43-48).

Die rechtliche Grundlage für die Steuerung des Einzelhandels bildet das Raumordnungsgesetzt (ROG), Aufgaben, Leitvorstellungen und Grundsätze sind in den §§ 1 und 2 des ROG geregelt. Die Konkretisierung der Leitvorstellungen und Grundsätze erfolgt dann in den Landesraumordnungsplänen und gegebenenfalls in den Regionalen Raumordnungsplänen. Gleichzeitig garantiert Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) den Kommunen Planungshoheit über die bauliche Gestaltung des Gemeindegebiets. Das betrifft einerseits die vorbereitenden Bebauungspläne (Flächennutzungspläne) andererseits auch die Festsetzungen über verbindliche Bebauungspläne (B-Pläne). Dies greift auch das Baugesetzbuch in § 1 Abs. 3 BauGB auf.

Vor diesem Hintergrund strebt die Planung auf Landesebene und in der kommunalen Bauleitplanung durch entsprechende Umsetzungen der Regelungen des Baugesetzbuches (BauGB) und der Baunutzungsverordnung (BauNVO) an, die räumliche Entwicklung der Kommunen zu ordnen und zu steuern. Ziel der Regulationen, die in den letzten Jahren immer wieder angepasst wurden, war und ist es, der im Raumordnungsgesetz festgeschriebenen *„Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge*" nachzukommen, *„räumliche Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte zu schaffen*", die *„Flächeninanspruchnahme zu begrenzen*" (siehe § 2 Abs. 2. ROG), negative Auswirkungen auf den Verkehr, auf die infrastrukturelle Ausstattung und auf das Orts- und Landschaftsbild zu begrenzen sowie gewachsene Strukturen und damit Zentren und wohnortnahe Versorgungsmöglichkeiten zu stärken und zu schützen (siehe § 11 Abs. 3 BauNVO).

Das Leitbild der deutschen Raumordnung basiert auf der von Christaller entwickelten Theorie der Zentralen Orte, in der Christaller in einem idealtypischen, homogegen Raum ein System von Orten mit unterschiedlichen Zentralitätsstufen in Abhängigkeit von deren Größe und Lage im Raum entwickelt hat (vgl. Christaller 1933). Das System der deutschen Raumplanung ist föderal mit den Planungsebenen Staat (Bund), Bundesländern und den starken Gemeinden

aufgebaut, denen die kommunale Planungshoheit zugesprochen wird (siehe Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG)). Diese Planungsebenen werden häufig zusätzlich durch eine dazwischenliegende regionale Ebene ergänzt (siehe § 8 ROG). Dabei sollen sich nach dem Gegenstromprinzip die Entwicklung der Teilräume in die Erfordernisse des Gesamtraumes einfügen und umgekehrt (siehe § 1 Abs. 1, 3 ROG; § 4 Abs. 1 ROG; § 1 Abs. 4 BauGB; Kuschnerus 2018: 207-219; Bunzel 2012: 92-95). Gleichzeitig dürfen in Raumordnungsplänen keine bodenrechtlichen Festlegungen getroffen werden (wie in den Bebauungsplänen), es muss ein überörtliches Interesse als *„kompetenzeröffnende Voraussetzung"* für die Raumordnungsplanung vorliegen, Mittel und Zweck der übergeordneten Raumordnungsplanung müssen verhältnismäßig sein, die Adressat*innen müssen gleichbehandelt werden (Willkürverbot) und es besteht eine Darlegungs- und Begründungspflicht (vgl. Bunzel/Hanke 2011: 18-39).

Die übergeordneten Leitvorstellungen, das heißt eine nachhaltige Raumentwicklung und die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, werden auf Bundesebene formuliert (siehe § 1 Abs. 2 ROG) und dann auf Ebene der Länder und gegebenenfalls darüber hinaus weiter konkretisiert. Dafür stellen die Länder (und Regionen) selbst Raumordnungspläne auf und legen dabei in der Regel für den Einzelhandel zentrale Orte und deren Verflechtungsbereiche fest. Dabei werden drei oder vier Stufen zentraler Orte definiert – Oberzentrum, Mittelzentrum und Grundzentren beziehungsweise Unter- und Kleinzentrum – denen jeweils unterschiedliche Versorgungsfunktionen für den Einzelhandel zugewiesen werden. Oberzentren sollen in der Regel den spezialisierten und Mittelzentren den gehobenen Bedarf decken, in Grundzentren sollen Einzelhandelsbetriebe und andere Funktionen angesiedelt werden, die der Deckung der Grundversorgung dienen. Ähnlich werden die Funktionszuweisungen für Klein- und Unterzentren beschrieben (zum Beispiel § 2 Abs. 2.2 Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP) 2017; Kap. 2.3 Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) 2019; Kap. 2.5 Landesentwicklungsplan (LEP) Baden-Württemberg 2002; Kap. 1.3 Landesentwicklungsplan (LEP) Sachsen 2013).[26]

Die Vorgaben der Länder bei Neuansiedlungen von Einzelhandelsbetrieben sind aufgrund der föderalen Struktur in Deutschland durchaus unterschiedlich, grundsätzlich geben sie aber einen groben Rahmen vor, der nicht nur durch die Landes- und Regionalplanung, sondern auch von den Gemeinden in der vorbereitenden Bebauungsplanung (Flächennutzungsplanung) und der verbindlichen Bebauungsplanung umgesetzt wird.

Die Vorgaben des Bundes, die im Baugesetzbuch (BauGB) und der Baunutzungsverordnung (BauNVO) festgelegt sind, sind nicht nur in der kommunalen Einzelhandelsplanung zu berücksichtigen, auch die Landesentwicklungspläne, Einzelhandelserlässe oder Regionalpläne nehmen die planungsrechtlichen Vorgaben des Bundes auf und konkretisieren diese in der Landes- und Regionalplanung. Um neue Einzelhandelsvorhaben raumordnerisch zu bewerten, wenden die Bundesländer in der Regel die folgenden Ge- und Verbote an (vgl. Heberling 2017: 144-155):

- Das *Kongruenzgebot* macht Aussagen zur Größe des geplanten Vorhabens. Das heißt Verkaufsfläche und Warensortiment von neuen Einzelhandelsgroßprojekten sollen sich an der zentralörtlichen Einordnung, das heißt der zentralörtlichen Versorgungsfunktion und dem Verflechtungsbereich des jeweiligen zentralen Ortes bzw. der jeweiligen Kommune orientieren.
- Das *Konzentrationsgebot* konkretisiert das Kongruenzgebot und gibt vor, dass großflächige Einzelhandelsansiedlungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO[27] nur in zentralen Orten realisiert werden sollen.
- Mit dem *Integrationsgebot* werden recht weitreichende Eingriffe in die kommunale Planungshoheit vorgenommen und Bereiche ausgewiesen, die für großflächigen Einzelhandel geeignet sind (städtebaulich integrierte Lagen[28]) und welche, die nicht geeignet sind (in der Regel Gewerbe- und Industriegebiete). Teilweise findet eine Konkretisierung mithilfe einer allgemeingültigen, groben Liste zentrenrelevanter Sortimente[29] statt, die von den Kommunen noch auf die Situation vor Ort angepasst werden muss.
- Das *Abstimmungsgebot* nimmt die Vorgaben zur übergemeindlichen Abstimmung aus dem BauGB

[26] Die Erläuterungen der Regelungsmöglichkeiten auf Länderebene beschränken sich beispielhaft auf die Bundesländer Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Baden-Württemberg, da die Fallbeispiele dieser Untersuchung in diesen Bundesländern liegen (siehe Kap. 8.3). Die übrigen Bundesländer besitzen ähnliche Regelungen.

[27] zu den Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO siehe Kap. 3.1

[28] zur Definition einer städtebaulich integrierten Lage siehe Kap.3.2.2.3.1, Seite 64

[29] zur Definition von zentrenrelevanten Sortimenten siehe Kap. 3.2.2.3.4

auf und überträgt sie auf die landes- oder regionalplanerische Ebene.

- Mit dem *Beeinträchtigungsverbot* nimmt die Regional- und Landesebene die Vorgaben auf, die sich aus den Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO und des § 34 Abs. 3 BauGB ergeben und stellt die kommunalen zentralen Versorgungsbereiche und wohnortnahe Grundversorgung als schützenswerte Strukturen heraus.[30]

In Abhängigkeit von den regionalen Besonderheiten und den – durchaus vorhandenen – unterschiedlichen politisch-planerischen Auffassungen zur Notwendigkeit einer einzelhandelsspezifischen Steuerung, werden in den jeweiligen Landesentwicklungsplänen, Einzelhandelserlassen oder sonstigen landes- und regionalplanerischen Vorgaben und Planwerken unterschiedliche Differenzierungen vorgenommen und Schwerpunkte gesetzt.[31]

In Niedersachsen wurde eine zusätzliche Arbeitshilfe erstellt, welche die Forderungen aus dem LROP konkretisiert.[32] In Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Sachsen sind im LEP zwar keine Abstimmungsgebote enthalten, es wird aber in den Einzelhandelserlassen NRW und Baden-Württemberg beziehungsweise der Handlungsanleitung über die Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen (Sachsen) eine Abstimmung mit den Nachbargemeinden empfohlen beziehungsweise eingefordert. In Nordrhein-Westfalen wird im Einzelhandelserlass unter anderem auf die Ergebnisse der Arbeitsgruppe *„Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO"* (vgl. BMBVB 2002) verwiesen, in denen empfohlen wird, dass der Umsatz von Lebensmittelmärkten 35 % der relevanten Kaufkraft im Nahbereich nicht übersteigen sollte. Dabei wird der Nahbereich in Abhängigkeit von der Einwohnerdichte mit 1.000, 1.500 oder 2.500 Meter Entfernung definiert[33] (vgl. § 2 Abs. 2.3 Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP) 2017; Kap. 2.3 Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) Kap. 2.5; 2019; Einzelhandelserlass NRW (2008); Landesentwicklungsplan (LEP) Baden-Württemberg 2002; Kap. 1.3 Landesentwicklungsplan (LEP) Sachsen 2013). Außerdem wird im LEP NRW auf die Bedeutung von Regionalen Einzelhandelskonzepten verwiesen (vgl. § 24 LEP NRW).[34]

Von Belang für die Landes- und Regionalplanung sind Vorhaben dann, wenn Sie *„großflächig"* sind, diese Grenze liegt bei 1.200 m² Geschossfläche beziehungsweise 800 m² Verkaufsfläche.[35] Hier wird ein Bezug zu den Vorgaben auf Bundesebene, das heißt zum BauGB und zur BauNVO hergestellt, auf deren Grundlage die Kommunen ihre Bebauungspläne ausrichten (siehe Kap. 3.1). Die meisten Bundesländer legen in ihren Entwicklungsplänen oder Raumordnungsprogrammen fest, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe in der Regel nur in Ober- und Mittelzentren möglich sind.[36] Grundsätzlich können allerdings auch von den Zielen der Raumordnung im Raumordnungsplan Ausnahmen festgelegt werden (§ 6 Abs. 1 ROG) oder es kann von den Zielen der Raumordnung abgewichen werden, wenn dies unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden (§ 6 Abs. 2 ROG).[37] Aus Einzelhandelsperspektive werden Ausnahmen und Zielabweichungen in der Regel bei großflächigen Einzelhandelsansiedlungen dann relevant, wenn die Planvorhaben entgegen der bestehenden raumordnerischen Vorgaben doch errichtet oder erweitert werden sollen. In Niedersachsen trifft das zum Beispiel auf die Errichtung (und abgelehnte Erweiterung) des Factory-Outlet-Centers in Soltau zu.[38]

[30] siehe hierzu Kap. 3.1

[31] Eine anschauliche Zusammenstellung der unterschiedlichen Regelungsinhalte und Schwellenwerte auf Landesebene findet sich bei Jaehrling (2012).

[32] siehe Arbeitshilfe zum Abschnitt 2.3 „Entwicklung der Versorgungsstrukturen des Einzelhandels" des Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP)

[33] siehe: Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben, Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlass NRW) Gem. RdErl. d. Ministeriums für Bauen und Verkehr - V.4 / VI A 1 - 16.21 - u. d. Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie- 322/323-30.28.17 v. 22.09.2008; Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zur Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten - Raumordnung, Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlass) vom 21. Februar 2001 , Az.: 6-2500.4/7; Ergänzungen zum Einzelhandelserlass Baden-Württemberg vom 13./14.06.2006; Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Behandlung von Großflächigen Einzelhandelseinrichtungen in der Landes- und Bauleitplanung und im Baugenehmigungsverfahren (VwV Großflächige Einzelhandelseinrichtungen).

[34] Die Regelungen in den übrigen Bundesländern sind mit diesen ausgewählten und kursorisch dargestellten Schwerpunkten grundsätzlich vergleichbar.

[35] siehe BVerwG vom 24. Nov. 2005 4 C 10.04, demnach sind Einzelhandelsbetriebe im Sinne von § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO dann großflächig, wenn sie eine Verkaufsfläche von 800 m² überschreiten.

[36] Für Lebensmittelbetriebe ist diese Grenze in einigen Bundesländern aufgrund der gestiegenen Standortansprüche der Betreiber pauschal angehoben worden, zum Beispiel in Bayern auf 1.200 m², in Rheinland-Pfalz sogar auf 1.600 m² Verkaufsfläche (vgl. Landesentwicklungsprogramm (LEP) Bayern 2013, Kap. 5.3.1; Landesentwicklungsprogramm (LEP) Rheinland-Pfalz 2008, Z 57).

[37] siehe BVerwG, Urteil vom 16.12.2010 – 4 C 8/10

[38] siehe VG Lüneburg, Urteil vom 06.06.2019, 2 A 627/17

Darüber hinaus weisen die Landesplanungsbehörden in den jeweiligen Konzepten auf die Steuerungsmöglichkeiten hin, die sich für die Kommunen aus kommunalen Einzelhandelskonzepten ergeben. Eine Pflicht zur Erstellung von kommunalen Einzelhandelskonzepten ergibt sich daraus allerdings nicht, es wird aber die Bedeutung herausgestellt, die kommunale Einzelhandelskonzepte insbesondere bei der planungsrechtlichen Umsetzung in die Bebauungspläne besitzen.[39]

Sofern die Belange und Vorgaben der Raum- und Landesplanungsbehörden berücksichtigt werden, obliegt es der Stadt und Gemeinde (kommunale Planungshoheit) den stationären Einzelhandel in der eigenen Kommune räumlich über die vorbereitende Bebauungsplanung (Flächennutzungsplan) und den verbindlichen Bebauungsplan (B-Plan) zu steuern (§§ 1-10 BauGB). Maßgebend für die kommunale Einzelhandelssteuerung sind die Vorgaben, die sich aus der Art der baulichen Nutzung nach §§ 1-11 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) ergeben sowie die Vorgaben für den unbeplanten Innenbereich (§ 34 Abs. 3 BauGB). Darüber hinaus hat die Kommune nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 die Möglichkeit, den Einzelhandel über *„ein von der Gemeinde beschlossenes städtebauliches Entwicklungskonzept*" zu steuern. Hierunter ist auch ein kommunales Einzelhandelskonzept zu verstehen (siehe Kap. 3.2).

Mit der Leitvorstellung der Raumordnung, gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen und die Grundversorgung zu gewährleisten (§§1, 2 ROG) werden also politisch und planerisch festgelegte zentrale Orte und Zentren gestärkt. Auch wenn die Entscheidungen und Abwägungen darüber im Einzelfall nicht immer ganz einfach beziehungsweise widerspruchsfrei sind, erfolgt dies in geregelten Planverfahren (inklusive der Beteiligung Dritter) und festgelegten (abzuwägenden) Kriterien. Die Kommunen haben die Möglichkeiten, die Vorgaben aus dem Raumordnungsgesetz (ROG), den Landesentwicklungsplänen, -erlassen und regionalplanerischen Vorgaben aufzunehmen und unter anderem in den kommunalen Einzelhandelskonzepten vor Ort umzusetzen. Dabei konkretisieren die kommunalen Einzelhandelskonzepte in der Regel die überregionalen Vorgaben und setzen sie unter Berücksichtigung der jeweiligen Situation vor Ort planungsrechtlich um.

Die öffentliche Hand greift über das Planungsrecht aber nicht nur einschränkend in die Stadt- und Regionalentwicklung ein, sondern fördert auch durch die Städtebauförderung (nach Artikel 104b GG) und steuert über Steuerpolitik und Subventionen direkt oder indirekt bestimmte Entwicklungen. So wurden in Deutschland seit den 1970er Jahren im Rahmen der Städtebauförderung des Bundes verschiedene Programme initiiert (vgl. §§ 136-171e BauGB, Besonderes Städtebaurecht), die neben der Sanierung von innerstädtischen Wohngebieten auch die Attraktivitätssteigerung der Innenstädte und Stadtteilzentren zum Ziel haben. Insbesondere das 2008 eingeführte Programm *Aktive Stadt- und Ortsteilzentren*, das sich im Schwerpunkt der Stärkung und Attraktivitätssteigerung der Zentren widmet, unterstreicht die besondere Bedeutung der Zentren auch auf politischer Ebene. Für das Jahr 2019 liegt das Fördervolumen des Bundesministeriums bei insgesamt 790 Mio. €, davon für das Programm *Aktive Stadt- und Ortsteilzentren* bei rd. 110 Mio. €.[40] Seit 1971 hat alleine der Bund insgesamt rd. 20 Mrd. € Förderung gewährt.[41, 42] Zusätzlich wurden mit dem „Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts" vom 20.09.2013 mehrere Änderungen im Baugesetzbuch (BauGB) und der Baunutzungsverordnung (BauNVO) umgesetzt, die zum einen auf die Schonung des Außenbereichs und zum anderen auf die Stärkung der Attraktivität der vorhandenen Siedlungsbereiche und Zentren zielen (vgl. Krautzberger/Stüer 2013).[43]

[39] siehe Einzelhandelserlass NRW (2008: 30, Kap. 4.1); Einzelhandelserlass Baden-Württemberg (2001: 17, Kap. 4.1); Arbeitshilfe zum Abschnitt 2.3 des Landesraumordnungsprogramms Niedersachsen (2017: 9, zu Ziffer 02); VwV Großflächige Einzelhandelseinrichtungen Sachsen (2008: 17, Kap. 4k)

[40] Die Förderanteile der Bundesländer und Kommunen (die in der Regel jeweils 1/3 der Kosten tragen) sind in diesen Zahlen nicht enthalten. vgl. Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2019

[41] vgl.: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2019): Grundlagen der Städtebauförderung: Ziele, Finanzierung, Mittelverteilung. Abgerufen am 13. September 2019 unter: http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Grundlagen/Mittelverteilung/Mittelverteilung_node.html;jsessionid=23352B6791E8A83A48E024114384F73B.live1043.

[42] Mit der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2020 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2020) vom 19.12.2019/07.05.2020 hat der Bund die Finanzhilfen der Städtebauförderung neu geordnet. Die Finanzhilfen werden nach Teil 1, Artikel 1 (2) zukünftig den Förderlinien Lebendige Zentren (300 Mio. €), Sozialer Zusammenhalt (200 Mio. €) und Wachstum und nachhaltige Erneuerung (290 Mio. €) zugeordnet.

[43] Mit Gesetz zur Förderung der Innenentwicklung wurde auch die Möglichkeit gestärkt, zentrale Versorgungsbereiche in Flächennutzungsplänen (F-Plänen) festzusetzen (siehe Kap. 3.2).

Aus der Perspektive der Förderung der Innenentwicklung agiert das politisch-administrative Planungssystem dabei allerdings nicht immer eindeutig bzw. einheitlich. So wurde in der Vergangenheit bis zum Ende des Jahres 2005 gleichzeitig zur Gewährung von Finanzhilfen der Städtebauförderung zur Stärkung der Zentren auch die Suburbanisierung von Wohngebieten durch die Eigenheimzulage gefördert. Dieses Bundesgesetz wurde zwar 2006 abgeschafft, das neu eingeführte Baukindergeld (ab 2018) führt diese Förderung mit anderen Förderschwerpunkten allerdings vom Prinzip her fort. Durch diese gesetzliche Förderung von Eigenheimbauten in der Regel in suburbanen Gebieten beliefen sich die Steuermindereinnahmen für die öffentliche Hand in Deutschland (Bund, Länder und Gemeinden) nach Rohrbach (2003) allein im Jahr 2002 auf rd. 10,3 Mrd. € (vgl. ebd. 356). Zusätzlich fördert die Entfernungspauschale die Suburbanisierung und belastet die öffentliche Hand nach Döhrn/Gebhardt (2013) mit rd. 5,4 Mrd. € pro Jahr. Kritiker*innen dieser Gesetzgebung betonen, dass dies die Erhöhung des $CO_2$-Ausstoßes, die Zersiedelung, den Flächenverbrauch und die Suburbanisierung fördert (Straubhaar 2012). Dieser Argumentation folgend, wird dadurch indirekt auch die Funktionsfähigkeit von gewachsenen Zentren und der Handel in städtebaulich integrierten Lagen geschwächt.[44] Die Bundespolitik agiert hier also durchaus gegensätzlich und zuweilen inhaltlich widersprüchlich. Das stellt die Raum- und Stadtplanung mitunter vor besondere Herausforderungen.

## 2.5 Einordnung der Einzelhandelsentwicklung im Raum und der stadtplanerischen Steuerungsbemühungen

Die Auseinandersetzung mit der Entwicklung von Angebot und Nachfrage, den spezifischen Standort- und Kontextfaktoren sowie den Steuerungsansätzen des politisch-administrativen Planungssystems macht deutlich, dass die Einzelhandelsentwicklung in den Städten und Gemeinden von verschiedenen Einflüssen geprägt wird. Folglich ist die räumliche Entwicklung durch ein komplexes Zusammenspiel von unterschiedlichen Parametern gekennzeichnet, von denen das Handeln des politisch-administrativen Planungssystems „nur" ein Einflussfaktor unter vielen ist. So müssen die planerischen (Steuerungs-)Eingriffe stets auf die neuen Entwicklungen der Einzelhandelsangebote, der Einzelhandelsnachfrage und der Standortvoraussetzungen der Unternehmen reagieren und sich dabei auf neue und zukünftige Entwicklungen und Innovationen in einem marktwirtschaftlich geprägten Umfeld einstellen. Entsprechend der Weiterentwicklungen auf der Angebotsseite hinsichtlich der Betriebsformate, der Standortanforderungen und der Angebotserweiterungen haben sich auch die planerischen Eingriffs- und Ordnungsmöglichkeiten im Laufe der Zeit weiterentwickelt. In der Regel reagiert die Planung dabei zeitlich nachgeordnet auf die Neuentwicklungen, weil deren Wirkungen erst zeitversetzt im Raum sichtbar werden. Im Ergebnis wird die bestehende baulich-räumliche Struktur durch Wettbewerb und Innovationen sowie dem Verhalten der Kund*innen auf der einen Seite sowie planerischen und gestalterischen Ansprüchen auf der anderen Seite immer wieder neu herausgefordert und entwickelt sich entsprechend weiter.

Kommunale Einzelhandelskonzepte (EHKs) formulieren als Positivziele die Stärkung von Zentren und die Sicherstellung der wohnortnahen Grundversorgung und greifen damit zentrale Leitvorstellungen und Grundsätze aus dem Raumordnungsgesetz (ROG) auf – das sind unter anderem gleichwertige Lebensverhältnisse, die Gewährleistung der Grundversorgung, eine räumlich ausgewogene Wirtschaftsstruktur und die Verminderung der neuen Flächeninanspruchnahme (vgl. §§ 1-2 ROG). Daraus lässt sich für die Kommunen allerdings nicht zwangsläufig die Notwendigkeit ableiten, ein kommunales Einzelhandelskonzept (EHK) erarbeiten zu müssen und damit verhältnismäßig stark in die Einzelhandelsentwicklung einzugreifen. In der Diskussion vor Ort um die (bauleitplanerische) Umsetzung der Konzepte steht außerdem eher die Verhinderung von neuen Einzelhandelsansiedlungen in städtebaulich nicht integrierter Lage im Vordergrund der Debatten.

Ob es der Planung in der Vergangenheit gelungen ist, die am Gemeinwohl ausgerichteten Ziele wie die Stärkung der gewachsenen Zentren und die Aufrechterhaltung einer wohnortnahen Grundversorgung mithilfe der strategischen Vorgaben eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes auch zu erreichen (siehe Ausführungen in Kap. 3), ist deshalb nicht einfach zu

[44] Diese Auflistung ist nicht abschließend und soll nur beispielhaft die Steuerungswirkung von Steuern und Subventionen verdeutlichen. Es ist davon auszugehen, dass sich auch andere Subventionen und Steuervergünstigung auch auf die Stadt- und Zentrenentwicklung auswirken.

beantworten. Die vorliegende Arbeit soll deshalb einen Beitrag dazu liefern, um die Wirksamkeit der planerischen Steuerungsansätze und deren Notwendigkeit besser beurteilen zu können.

# 3 Die kommunale Einzelhandelssteuerung

Vor dem Hintergrund des beschriebenen Strukturwandels im Einzelhandel (siehe Kap. 2.1) und der sich ändernden Nachfrage (siehe Kap. 2.2) stellen sich für das politisch-administrative Planungssystem grundsätzliche, planungsleitende Fragen. Dabei setzen sich die Kommunen durchaus differenziert mit dem kommunalen Steuerungsanspruch und der Notwendigkeit, in die kommunale Einzelhandelsentwicklung einzugreifen, auseinander. Die Argumente gegen einen starken stadtplanerischen Eingriff ähneln dabei in der Tendenz der in Kapitel 1.1.2 skizzierten Laissez-faire-Argumentation und können grob in die folgenden Punkte unterschieden werden (vgl. hierzu Sauter 2005: 207-221; siehe auch Kap. 5.3):

- Die historische Betrachtung des Zusammenhangs von Stadt und Einzelhandel und insbesondere die Auseinandersetzung mit der räumlichen Entwicklungsdynamik des Einzelhandels in den letzten Jahrzehnten zeigt, dass sich der Handel stets „seinen" Weg gesucht hat. Die Entwicklung des Einzelhandels und dessen Standortpräferenzen sind dabei durch eine wettbewerbliche Auseinandersetzung um Konzept und Standort gekennzeichnet. Daraus kann durchaus abgeleitet werden, dass restriktive planerische Standortvorgaben, wie sie in kommunalen Einzelhandelsvorgaben festgelegt werden, höchstens einen bereits eingetretenen Entwicklungsprozess verlangsamen können, sie verhindern ihn aber nicht.
- Vor diesem Hintergrund kann hinterfragt werden, ob die (Innen-)Stadt auf den Einzelhandel als impulsgebende, belebende und ökonomische Leitfunktion überhaupt angewiesen ist. Dementgegen kann auch argumentiert werden, dass die Zukunft von Zentren und der Fokus strategischer Entwicklungskonzepte für die Innenstädte zukünftig wesentlich stärker oder sogar ausschließlich auf der Stärkung anderer Funktionen wie Wohnen, Kultur, Soziales und Bildung liegen sollte.
- Das Einkaufsverhalten hat sich in den letzten Jahrzehnten verändert. Insgesamt hat der Einkauf mit dem Auto erheblich an Bedeutung gewonnen. Es kann deshalb auch argumentiert werden, dass große Einzelhandelseinrichtungen an mit dem eigenen Pkw gut erreichbaren Standorten mit kostengünstigen (bzw. kostenfreien) Pkw-Stellplatzanlagen für die Konsument*innen eine große Bedeutung besitzen. Insbesondere im ländlichen Raum ist die Pkw-Verfügbarkeit im Großteil der Haushalte gegeben und stellt die Erreichbarkeit dieser Versorgungseinrichtungen sicher. Dadurch stellt sich gleichzeitig für den stationären Einzelhandel die Frage, ob städtebaulich integrierte Lagen, attraktive gewachsene Zentren und öffentliche Räume auch in Zukunft zwangsläufig als Standortvorteile angesehen werden. Die Notwendigkeit, Lieferketten und Angebote stärker zu rationalisieren, könnte auch dazu beitragen, dass die Zukunft des Einzelhandels eher auf der sogenannten „grünen Wiese" und im Online-Handel liegt.
- Das kann gleichzeitig bedeuten, dass durch eine weitestgehend ungeregelte flächenhafte Ausdehnung von Einzelhandelsflächen die raumordnerischen Ziele und Grundsätze für eine wohnortnahe Grundversorgung und eine räumlich ausgewogene Wirtschaftsstruktur (vgl. §§ 1-2 ROG) ebenso erreicht werden können wie durch eine restriktive politisch-planerische Standortpolitik.
- So besteht die Attraktivität des Einzelhandels in einer Kommune aus mehreren Komponenten, in der eine attraktive und lebendige Innenstadt lediglich als ein Teil der gesamtstädtischen Attraktivität verstanden werden kann. Die Innenstadt muss ihre Attraktivität deshalb nicht zwangsläufig aus einem attraktiven Einzelhandelsangebot ziehen. Shopping-Angebote auf der "grünen Wiese" gehören heutzutage genauso zu einem attraktiven Angebotsmix wie der in den letzten Jahren stark gewachsene Online-Handel. Im Ergebnis profitieren Kommunen vor allem von einem attraktiven Gesamtangebot, sowohl in der Innenstadt, als auch auf der "grünen Wiese" an einem pkw-orientierten Standort.
- Kommunale Einzelhandelskonzepte, die großflächige neue Ansiedlungen an Standorten außerhalb der Innenstadt verhindern, schränken die kommunalen Entwicklungsmöglichkeiten ein. Sie sind deshalb eher als Verhinderungsplanung zu bewerten, die als Investitionshemmnis eingeordnet werden kann. Im Ergebnis lässt sich aus dieser Argumentation ableiten, dass sich die Stadtplanung deshalb weitestgehend aus den Standortplanungen zurückziehen und nicht standortlenkend in diesen Wettbewerb eingreifen sollte.

Diese Positionen werden unter Fachleuten und in der Lokalpolitik durchaus kontrovers diskutiert. Sie enthalten wichtige grundsätzliche Diskussionspunkte, nicht nur zur strategischen Ausrichtung kommunaler Entwicklungsplanung, sondern auch zum Grundver-

ständnis von strategischer Stadtentwicklungsplanung. Dem gegenüber sprechen für die Stärkung und den Schutz der Einzelhandelszentren durch eine kommunale Einzelhandelssteuerung die folgenden Argumente, die unter anderem auch den hohen Steuerungsanspruch dokumentieren, den das politisch-administrative Planungssystem in Deutschland an sich selbst stellt:

- **Bekenntnis zur europäischen Stadt:** In den stadt- und raumplanerischen Disziplinen hat sich ein Bekenntnis zur europäischen Stadt durchgesetzt, das unter anderem durch eine verträgliche Nutzungsmischung städtischer Funktionen, attraktive öffentliche Räume, hohe gestalterische und bauliche Qualität und eine kulturelle Vielfalt in den Zentren sowie eine sozial ausgewogene Stadtentwicklungspolitik gekennzeichnet ist. Das planerische und politische Bekenntnis zur europäischen Stadt wird unter anderem auch in der Leipzig-Charta für eine nachhaltige und integrierte Stadtentwicklungspolitik aufgegriffen (vgl. BBSR 2017b) und wird auch in den großen Fördersummen sichtbar, die in den letzten Jahren und Jahrzehnten unter anderem über die Städtebauförderung (vgl. §§ 136-171e BauGB, besonderes Städtebaurecht) in die Zentren geflossen sind (siehe Kap. 2.4, Seite 38). Daraus lässt sich auch ein Gestaltungsanspruch und ein Gestaltungsauftrag der Stadtplanung ableiten, die zum Ziel haben, die gewachsenen Strukturen in den Zentren der europäischen Stadt zu erhalten und angemessen weiterzuentwickeln. Der Anspruch der kommunalen Einzelhandelssteuerung ist es, hierzu einen Beitrag zu liefern.
- **Nachhaltige Stadtentwicklung:** In der Diskussion um eine nachhaltige Stadtentwicklung besitzt das stadtentwicklungspolitische Ziel der Innenentwicklung eine große Bedeutung. Das Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung ist es unter anderem, eine weitere Zersiedelung zu verhindern, neue Flächeninanspruchnahme zu verringern und dadurch einen ressourcenschonenden Umgang mit Grund und Boden zu erreichen (vgl. BBSR 2017b). Hierüber besteht im stadt- und raumplanerischen Kontext weitestgehend Einigkeit (vgl. Siedentop 2010). Zudem führen nutzungsgemischte Wohn- und Versorgungsbereiche in der Tendenz zu einer Verminderung der Einkaufswege sowie der Lärm- und Verkehrsimmissionen (vgl. Martin 2006). Auch dies spricht dafür, die integrierten Versorgungslagen und Zentren auch in Zukunft weiter zu stärken.
- **Gebote aus dem Raumordnungsgesetz (ROG):** Das Bekenntnis zur europäischen und nachhaltigen Stadtentwicklung ist auch im Raumordnungsgesetz (ROG) zu finden. Gemäß den Geboten aus dem Raumordnungsgesetz hat die Stadtplanung die Aufgabe, die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsgrundversorgung sicherzustellen. Dabei enthält Artikel 2 des ROG unter anderem das Gebot, räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen (Artikel 2 Abs. 2, Satz 3). Die Stadtplanung kann diesen Gestaltungsanspruch für die Zentren und die Sicherung der wohnortnahen Grundversorgung umsetzen, indem sie sich im Rahmen eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes auf eine strategische Unterstützung der gewachsenen, integrierten Strukturen verständigt (siehe Kap. 2.4).
- **Planungsrechtliche Förderung der Innenentwicklung und Stärkung der Städtebauförderung**: Das Leitbild der nachhaltigen Stadtentwicklung hat in den vergangenen Jahren auch Eingang in die Gesetzgebung gefunden. Mit dem *Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte*[45] und dem *Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts*[46] sind neue Instrumente für die Stärkung der Innenentwicklung im Baugesetzbuch und der Baunutzungsverordnung eingeführt worden, die den politisch-planerischen Willen zu Stärkung der Innenentwicklung auch gesetzlich verankern (vgl. Krautzberger/Stüer 2013). Neben dem sogenannten *beschleunigten Verfahren* und dem *Bebauungsplan der Innenentwicklung* nach § 13a BauGB ist in diesem Zusammenhang insbesondere die *Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme* (§§ 1, 1a BauGB) herauszustellen. Das Ziel, die Flächeninanspruchnahme zu verringern, ist auch in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung enthalten (vgl. Bundesregierung 2016: 158-160). Darüber hinaus hatten verschiedene Novellierungen des BauGB in den letzten Jahren unter anderem das Ziel, Unsicherheiten bei der kommunalen Einzelhandelssteuerung zu beseitigen und die planungsrechtlichen Möglichkeiten für die kommunale Einzelhandelssteuerung zu stärken.

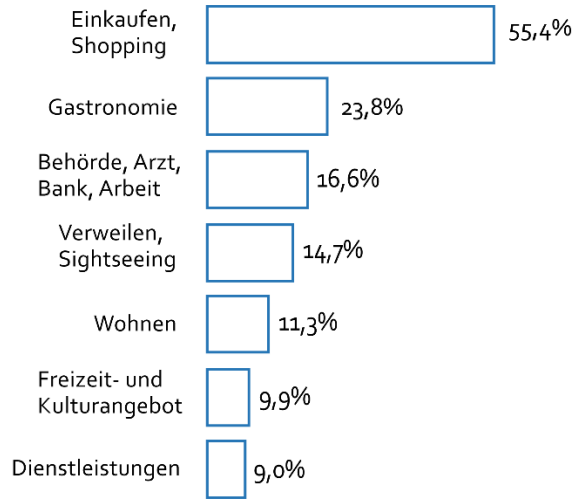
[45] vom 21. Dezember 2006

[46] vom 26. April 2013

Hervorzuheben sind hier insbesondere die Novellierungen des BauGB aus den Jahren 2004, 2007 und 2013.[47] Der politisch-planerische Wille zur Stärkung der Innenentwicklung und der gewachsenen innerstädtischen Wohn- und Zentrenstrukturen drückt sich auch in den finanziellen Mitteln aus, die über die verschiedenen Programme der Städtebauförderung seit den 1970er Jahren mittlerweile in einem erheblichen Maß für die innerstädtischen Wohngebiete und seit 2008 auch für die Zentren bereitgestellt wurden (siehe Kap. 2.4).

- **Einzelhandel als Leitfunktion*:*** Die Leitfunktion des Einzelhandels wird in der Diskussion um eine zukunftsorientierte Entwicklungsstrategie des (stationären) Handels immer wieder herausgestellt. Folglich werden auch die Stärkung und der Schutz dieser dominanten und Frequenz erzeugenden Funktion in verschiedenen Entwicklungsstrategien betont, auch auf übergeordneter Ebene (BMVBS 2011a, 17-23; BBR 2000, 32). Auch neuere Studien bestätigen trotz der aktuellen Diskussion um die Zukunftsfähigkeit des innerstädtischen Handels die große Bedeutung des Handels für die innerstädtische Entwicklung. So gaben in einer aktuellen Studie zur Vitalität der Innenstädte,[48] rd. 55 % der Befragten an, dass der Hauptgrund für den Innenstadtbesuch das Einkaufen ist (vgl. IFH 2019: 24). Gastronomie oder Behördengänge liegen mit rd. 24% bzw. 17 % deutlich niedriger, besitzen allerdings ebenfalls eine (zunehmend) große Bedeutung (siehe Abb. 17).

*Abbildung 17: Hauptmotive für den Innenstadtbesuch*




Quelle: eigene Darstellung nach IFH (2019: 24).

- **Zentrum stiftet Identität:** Das Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) hat im Weißbuch Innenstadt einen Handlungsrahmen für die Entwicklung der Innenstädte vorgelegt, der neben den klassischen Themen der Innenstadtentwicklung (Einzelhandel, öffentlicher Raum, Erreichbarkeit) auch die Bedeutung der Stadtmitte als Ort von Kultur, Stadtleben und Identifikation herausstellt. Auch wenn damit nicht explizit der Handel als Impulsgeber zu verstehen ist, wird der Einzelhandel im Weißbuch Innenstadt doch als integraler Bestandteil einer attraktiven nutzungsgemischten Innenstadt angesehen (vgl. BMVBS 2011a: 46). Ähnlich argumentiert auch das Netzwerk Innenstadt NRW,[49] das die Innenstadt unter anderem als Verkörperung von Identität beschreibt und die Bedeutung von strategischer Planung und Steuerung betont. Dabei wird unter anderem die Bedeutung von Wirtschaft, Einzelhandel und Dienstleistungen als prägende Merkmale der Zentren herausgestellt (vgl. Netzwerk Innenstadt NRW 2010). Die Diskussion um die Unverwechselbarkeit der Zentren findet auch aktuell im Kontext des zunehmenden Online-Handels und der Schwächung des innerstädtischen Handels durch die Digitalisierung statt. Dabei wird von den meisten Fachleuten die Bedeutung der unterschiedlichen Funktionen für die Attraktivität der Stadt und der Identitätsbildung herausgestellt. Damit ist insbesondere auch die Betonung der Innenstadt als Wohn- und Arbeitsort sowie als sozialer Treffpunkt verbunden. Selbst wenn in diesem Kontext die Leitfunktion des Einzelhandels mittlerweile zunehmend hinterfragt wird, wird die Bedeutung des stationären Einzelhandels als Frequenzbringer für den Wirtschaftsstandort Innenstadt dabei nicht grundsätzlich in Frage gestellt (vgl. Anders et al. 2017).
- **Private Initiativen:** Verstärkt seit den 2000er Jahren haben sich vielfältige (private) Initiativen zur Attraktivitätssteigerung von Innenstädten und Subzentren gebildet. Neben den klassischen Interessengemeinschaften der Gewerbetreibenden, die sich mehr oder weniger formell zusammenschließen, sind in diesem Kontext insbesondere die sogenannten Business Improvement Districts (BIDs) zu nennen, in denen ausschließlich die Immobilieneigentümer*innen Maßnahmen zur At-

[47] siehe Kap. 3.1

[48] Im Rahmen der Studie wurden knapp 60.000 Innenstadtbesucher*innen befragt.

[49] Das Netzwerk Innenstadt NRW ist eine Arbeitsgemeinschaft aus Kommunen in NRW, Landesvertreter*innen und engagierten Fachleuten, die sich die Sicherung und Entwicklung attraktiver Innenstädte als Ziel gesetzt hat.

traktivitätssteigerung im öffentlichen Raum finanzieren. Auch wenn die Maßnahmen letzten Endes planerisch unterstützt und politisch beschlossen werden, verdeutlichen die zahlreichen informellen Zusammenschlüsse genauso wie der formelle BID-Ansatz das große private Engagement, mit dem die Privatwirtschaft in die Zentren investiert (vgl. Kreutz 2015; Binger 2010; Kreutz/Krüger 2008, Wiezorek 2004). Viele Bundesländer unterstützen diese privaten Initiativen, entsprechend gibt es mittlerweile in vielen Bundesländern gesetzliche Grundlagen und Förderprogramme (zum Beispiel: GSED in Hamburg, ISGG in NRW, SächsBIDG in Sachsen). In der Vielzahl der unterschiedlich organisierten privaten Initiativen drückt sich letzten Endes auch die große ökonomische und gesellschaftliche Bedeutung der gewachsenen urbanen Zentren aus.

- **Trend zur Revitalisierung innerstädtischer Zentren in den letzten Jahren:** Unterschiedliche Trends und Entwicklungsdynamiken sowie die Förderung durch das politisch-administrative Planungssystem haben in den letzten Jahren dazu geführt, dass innerstädtische Zentren (in Abhängigkeit der sozioökonomischen Entwicklung innerhalb der Stadt und Region) eine Revitalisierung und Inwertsetzung erfahren haben. Das wird nicht nur durch die Vielzahl von neuen Einzelhandelskonzepten (Rewe-City, Zalando-stationär etc.) und der Neuentwicklung von Shopping-Centern und städtebaulich integrierten Einzelvorhaben deutlich. Darüber hinaus haben auch die innerstädtischen Wohngebiete und die Zentren selbst als Wohnstandort in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen (vgl. Brake/Herfert 2012). Diese Entwicklungen unterstützen die planerisch gewollte Innenentwicklung und führen zu einer „Stadt der kurzen Wege". Eine Stärkung der Zentren durch die Stadtplanung unterstützt diese Trends der Innenentwicklung. Die Stärkung der anderen städtischen Funktion wie Wohnen, Kultur, Bildung und Arbeitsplätze schließt dabei die Stärkung der Zentren als Handelsstandort nicht aus, beziehungsweise ergibt sich hieraus keine Notwendigkeit, dies nicht zu tun.

Ob diese Positionen in Anbetracht der sich abzeichnenden innerstädtischen Transformationsprozesse, die zurzeit erheblich durch die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie beschleunigt werden, auch in Zukunft vorherrschen werden, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt (März 2021) nicht abschließend beurteilen. Aber selbst falls der Einzelhandel in Zukunft seine herausragende Stellung (Leitfunktion) für die Zentrenentwicklung verlieren wird, sprechen weiterhin die übrigen Argumente für eine Entwicklung der Einzelhandelsstandorte an städtebaulich integrierten Standorten. Selbst wenn die Online-Umsätze in den Branchen Bekleidung, Schuhe und Neue Medien weiterhin so stark wachsen wie bisher und diese Branchen ihre zentrenbildende Funktion verlieren, dürfte zumindest der bedeutende Lebensmittelsektor weiterhin seine große Bedeutung für die Zentrenentwicklung beibehalten – zumindest sind für diesen Sektor bislang kaum Umsatzverlagerungen ins Netz erkennbar.

## 3.1 Planungsrechtliche Situation

Die sich ändernden politischen und stadtplanerischen Leitlinien haben unter anderem auch dazu geführt, dass sich die planungsrechtlichen Vorgaben des Baugesetzbuches (BauGB) und der Baunutzungsverordnung (BauNVO) in den letzten Jahrzehnten und Jahren weiterentwickelt haben. Dabei haben die Novellierungen des Planungsrechts letzten Endes immer dann auf die marktseitigen Entwicklungen im Einzelhandelssektor reagiert, wenn sich abzeichnete, dass neue Entwicklungen den politischen und stadtplanerischen Leitvorstellungen zuwiderliefen. Um dies zu erreichen, wurden meist bestehende planungsrechtliche Lücken geschlossen, dafür mussten entweder neue Vorgaben entwickelt oder bestehende Vorgaben konkretisiert und weiterentwickelt werden. Ähnlich wie auf Länderebene (siehe Kap. 2.4), sind dadurch auch auf kommunaler Ebene die Vorgaben im Laufe der Zeit restriktiver geworden. Sie geben den Kommunen damit grundsätzlich die Möglichkeit, die Einzelhandelsentwicklung vor Ort selbst aktiv steuern zu können und ungewünschte Entwicklungen weitestgehend zu vermeiden (vgl. Bunzel/Hanke 2011: 22-39).

### 3.1.1 Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben nach § 11 Abs. 3 BauNVO

Für die Beurteilung der planungsrechtlichen Zulässigkeit von neuen Einzelhandelsvorhaben auf kommunaler Ebene ist grundsätzlich von Bedeutung, ob es sich bei der Planung um ein großflächiges (oder kleinflächiges) Vorhaben handelt. Großflächige Einzelhandelsbetriebe sind in der Regel (typischerweise) nur in

Kerngebieten (MK) und Sondergebieten (SO) möglich. § 11 Abs. 3 BauNVO legt die Grenze zur Großflächigkeit bei 1.200 m² Geschossfläche fest, vom Bundesverwaltungsgericht wurde dieser Wert mit 800 m² Verkaufsfläche gleichgesetzt.[50] Diese Grenze wird mit der Annahme begründet, dass die Versorgungsfunktion von großflächigen Betrieben deutlich über das direkte Wohnumfeld hinausgeht und sich die Ansiedlung eines neuen Betriebes dadurch auf die bestehenden Versorgungsstrukturen auswirken kann. Um dies bewerten zu können, ist dann ein umfassender Planungs- und Abwägungsprozess erforderlich.[51]

Im Wortlaut gibt der § 11 Abs. 3 BauNVO vor, dass Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelseinrichtungen, die sich auf die städtebauliche Ordnung nicht nur unwesentlich auswirken können,

> *„außer in Kerngebieten nur in für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig [sind]. Auswirkungen […] sind insbesondere schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des § 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung, auf den Verkehr, auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich […], auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden, auf das Orts- und Landschaftsbild und auf den Naturhaushalt. Auswirkungen [in diesem Sinne] sind […] in der Regel anzunehmen, wenn die Geschossfläche 1 200 m² überschreitet."*

Bis in die 1970er Jahre waren großflächige Einzelhandelsansiedlungen in Kerngebieten (MK) und Sondergebieten (SO) sogar ohne diese zusätzliche Prüfung und Abwägung möglich. Aufgrund der großflächigen SB-Warenhäuser, die in etwa ab den 1970er Jahren in städtebaulich nicht integrierter Lage entstanden sind und deren Auswirkungen auf die bestehenden Versorgungsstrukturen – das heißt Umsatzeinbußen und teilweise Geschäftsschließungen der bestehenden, aus heutiger Sicht kleinen Lebensmittelbetriebe in den gewachsenen Zentren – relativ schnell deutlich wurden, wurde die BauNVO 1977 zum ersten Mal grundlegend novelliert (vgl. Söfker 2013: Rn 80). Mit dieser Novellierung, die in ihren Grundzügen noch bis heute Bestand hat, wurde zum ersten Mal die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich von neuen Einzelhandelsvorhaben und die Entwicklung der Zentren (zentraler Versorgungsbereiche) als schützenswert festgelegt. Die Grenze zur Großflächigkeit wurde 1977 auf 1.500 m² Geschossfläche festgelegt, und später 1986 mit der Veränderungsverordnung auf 1.200 m² reduziert (vgl. Weers-Hermanns 2007: 87-89). Diese Geschossflächengrenze wurde vom Bundesverwaltungsgericht zunächst (1987) mit einer Verkaufsfläche von 700 m² gleichgesetzt, später (2005) wurde die Verkaufsflächengrenze aufgrund der geänderten Flächenanforderungen auf 800 m² angehoben.[52]

Ab dieser Geschossflächen- bzw. Verkaufsflächengröße (1.200/800 m²) und pauschal bei Einkaufszentren wird (typischerweise) vermutet, dass bestehende Versorgungsstrukturen nachhaltig gestört werden und sich Neuansiedlungen durch den Wegfall bestehender Betriebe negativ unter anderem auf die Versorgung der Bevölkerung und auf die städtebauliche Struktur in den Zentren auswirken können (Vermutungsregel). Deshalb müssen großflächige Einzelhandelsbetriebe unter anderem darlegen, ob von ihrer Ansiedlung Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich und die Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche (Zentren) zu erwarten sind. Dazu wird in vielen Fällen ein (neutrales) Gutachten in Auftrag gegeben und/oder eine begründete Bewertung und Abwägung durch die Genehmigungsbehörde vorgenommen. Sind Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO festzustellen, ist ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb nur in einem Kern- (MK) oder Sondergebiet (SO) zulässig. Das macht dann in der Regel die Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplanes notwendig und einen qualifizierten Abstimmungsbedarf im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB erforderlich.[53]

Aktuelle Leitfäden und Empfehlungen zum Umgang mit den Vorgaben des § 11 Abs. 3 BauNVO stellen allerdings den Satz 4 der Verordnung heraus, wonach die Vermutungsregel nicht gilt, wenn bestimmte Anhaltspunkte für eine atypische Fallgestaltung (Atypik) bestehen. Als Bewertungsmaßstäbe werden dafür im Gesetzestext insbesondere die *„Gliederung und Größe der Gemeinde und ihrer Ortsteile, die Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und das Warenangebot des Betriebs*" genannt. Die Leitfäden

[50] siehe BVerwG vom 22. Juli 2004 - 4 B 29.04; BVerwG vom 24. Nov. 2005 - 4 C 10.04, BVerwG vom 24. Nov. 2005 - 4 C 8.05

[51] siehe OVG Koblenz vom 18. Dez. 2009 – 8 B 11205/09; BVerwG vom 24. Nov. 2005 - 4 C 10.04

[52] siehe BVerwG vom 22. Mai 1987 - 4 C 19.85; BVerwG vom 24. Nov. 2005 4 C 10.04

[53] siehe OVG Münster vom 05. Sept. 1997 – 7 A 2902/93; OVG Koblenz vom 25. April 2001 – 8 A 11441/00; OVG Weimar vom 20. Dez. 2004 – 1 N 1096/03; OVG Schwerin vom 03. Febr. 2006 – 3K 09/04; BVerwG vom 11. Okt. 2007 - 4 C7.07; BVerwG vom 22. Juli 2004 - 4 B 29.04; BVerwG vom 24. Nov. 2005 - 4 C 10.04; vgl. Vogels et al. 1998; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (BMVBW) (Hg.) (2002).

beziehen sich dabei unter anderem auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, das dem Nachweis beziehungsweise der Widerlegung der Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO eine erhöhte Bedeutung im Bebauungsplanverfahren und Abwägungsprozess zugewiesen hat. Einzelhandelsbetriebe sollten demnach nicht nur anhand der Großflächigkeit (also der 800 m²-Schwelle) bewertet werden.[54] Vielmehr hat das Bundesverwaltungsgericht betont, dass die typisierende Betrachtungsweise des § 11 Abs. 3 BauNVO hinsichtlich der Großflächigkeitsgrenze von 1.200 m² Geschossfläche nur bei einem bestimmten Betriebstyp und einer bestimmten städtebaulichen Situation anzuwenden ist – nämlich vorrangig bei Läden mit nahversorgungs- und zentrenrelevanten Sortimenten in einer städtebaulich nicht-integrierten Lage[55] (vgl. Kuschnerus et al. 2018: 64-69; Weers-Hermanns 2007: 44-60; BMVBW (Hg.) 2002: 3).[56] Zu unterscheiden ist in so einem Fall im ersten Schritt zwischen der Feststellung einer atypischen Fallgestaltung, die belegt, dass städtebauliche Auswirkungen durch das Planvorhaben auch unterhalb der vermuteten Grenze zur Großflächigkeit anzunehmen sind oder umgekehrt oberhalb dieser Grenze nicht anzunehmen sind. Die Beweislast dieser sogenannten Atypik oberhalb der 800 m²-Schwelle liegt beim*bei der Bauantragsteller*in. Bei Ansiedlungsvorhaben bis 800 m² Verkaufsfläche liegt die Beweislast der Atypik, das heißt, dass negative städtebauliche Auswirkungen anzunehmen sind, hingegen bei der Genehmigungsbehörde (vgl. Kuschnerus 2018: 64).

Marktgutachten oder Verträglichkeitsanalysen, die auf Basis von Kaufkraftabflüssen anhand von branchenspezifischen Erfahrungswerten zu Flächenproduktivitäten (Umsatz pro m² Verkaufsfläche) Umsatzumverteilungen und dadurch letzten Endes städtebauliche Auswirkungen prognostizieren, sind laut Bundesverwaltungsgericht dafür grundsätzlich geeignet. Es gibt jedoch auch andere Möglichkeiten, die sich im Einzelfall als geeignet erweisen können – zum Beispiel der Anteil der geplanten Verkaufsfläche an der bestehenden Verkaufsfläche im Zentrum. Dies hat die Rechtsprechung bislang nicht festgelegt oder eingeschränkt. Die Entscheidung darüber, ob die angewendete Berechnungsmethode grundsätzlich sinnvoll und nachvollziehbar ist, unterliegt demnach dem spezifischen Einzelfall und im Streitfall dem sogenannten Tatsachengericht.[57, 58]

Sofern die Vermutungsregel nach § 11 Abs. 3 BauNVO durch Marktgutachten bzw. atypische Einzelfälle widerlegt werden kann, sind großflächige Lebensmittelbetriebe dann beispielsweise auch in Mischgebieten (MI) oder unter Umständen auch in den anderen Baugebietstypen (§§2, 5-8 BauNVO) zulässig. Das kann dann dazu führen, dass eine aufwändige Änderung bestehender Bebauungspläne nicht notwendig ist (vgl. Kuschnerus et al. 2018: 59-69; Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz 2017: 8-11; Janning 2016).[59]

Dieser planungsrechtliche Rahmen führt dazu, dass in der lokalpolitischen Auseinandersetzung und bei der Bewertung vorgelegter gutachterlicher Untersuchungen häufig kontrovers diskutiert wird, ab wann von städtebaulich negativen Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO auszugehen ist, und ab wann diese Auswirkungen so hoch sind, dass die geplanten Vorhaben auch trotz Sondergebietspflicht aufgrund zu erwartender negativer städtebaulicher Auswirkungen auf die Zentren (zentralen Versorgungsbereiche) und die wohnortnahe Grundversorgung abzulehnen sind. Die erste Grundlagenstudie, die sich mit einer systematisierenden Bewertung der zu erwartenden ökonomischen Auswirkungen auseinandergesetzt hat, war die Arbeit von Vogels et al. (1998), die im Rahmen einer detaillierten Ex-post-Analyse die Umsatzverluste im Umfeld realisierter großflächiger Einzelhandelsvorhaben beforscht haben.[60] Auf dieser Grundlage wurde im Zusammenhang mit den Festlegungen nach § 11 Abs. 3 BauNVO immer wieder die sogenannte 10 %-Grenze der Umsatzumverteilung diskutiert. Demnach sind erhebliche Folgen auf den Wettbewerb wahrscheinlich, sobald die betroffenen Einzelhandelsbetriebe in den Zentren durch ein neues

[54] siehe BVerwG, Urteil vom 24. November 2005 - 4 C 10.04

[55] zur Definition von städtebaulich nicht integrierter Lage siehe Kap. 3.2.2.3.1, Seite 63

[56] Ein atypischer Einzelfall liegt also dann vor, wenn sich der Vorhabenstandort in einer städtebaulich integrierten Lage oder direkt innerhalb eines Zentrums befindet. Neuansiedlungen zum Beispiel von Lebensmitteldiscountern mit einer Verkaufsfläche von rd. 1.000 m² in städtebaulich integrierter Lage oder im Zentrum fallen also nicht unter die erläuterte typisierende Betrachtung (vgl. Kuschnerus et al. (2018). 63-68). Janning (2014) spricht bei großflächigen Lebensmittelmärkten an städtebaulich integrierten Lagen deshalb von einer „typischen Atypik" und folgert, dass in so einem Fall die Planvorhaben keiner Kerngebiets- (MK) oder Sondergebiets- (SO) Pflicht unterliegen.

[57] Unter Tatsachengericht sind Gerichte zu verstehen, die sich unter Feststellung der tatsächlichen Verhältnisse vor Ort als erste Instanz mit einem Sachverhalt auseinandersetzen (vgl. http://www.lexexakt.de).

[58] siehe BVerwG vom 17. Dez. 2009 - 4 C 1.08; BVerwG vom 22. Dez. 2009 – 4 C 25/09; BVerwG Urteil vom 11. Okt. 2007 – 4 C 7.07

[59] vgl. OVG NRW vom 02. Dez. 2013, 2 A 1510/12; OVG Lüneburg vom 28. Sept. 2015, 1 MN 144/15

[60] siehe Kap. 5.1

Planvorhaben durchschnittlich 10 % oder mehr Umsatzverluste hinzunehmen haben (vgl. Stadt und Handel 2009; Kuschnerus 2007: 168-171; Acocella/Fürst 2002). Auch wenn die zuständigen Gerichte in verschiedenen Urteilen darauf hingewiesen haben, dass es trotz plausibler Grundlagenstudien keine fixe Grenze gibt – etwa ein Anteil der zu erwartenden Umsatzverlusten von 10 % – ab der regelmäßig von Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO auszugehen ist, im Gegenteil immer der spezifische Einzelfall betrachtet werden muss und im Streitfall das sogenannte „Tatsachengericht" über einen plausiblen Grenzwert entscheiden muss,[61] hat sich in der Praxis eine Beurteilung neuer Planvorhaben auf Grundlage dieser 10%-Schwelle in vielen Kommunen und teilweise auch auf Regional- und Länderebene etabliert.

Die Aussagen zu den zu erwartenden städtebaulichen Auswirkungen nach § 11 Abs. 3 BauNVO beschränken sich ausdrücklich nicht auf die Auswirkungen innerhalb einer Gemeinde, sondern beziehen explizit die angrenzenden Kommunen im Einzugsbereich eines Vorhabens ein. Ist dies der Fall, kommt dann neben der gemeindlichen Abwägung auch eine Beurteilung auf der Ebene der Raumordnung bzw. der Regionalplanung zum Tragen (siehe Kap. 2.4, Seite 37).[62] Grundlage für die Notwendigkeit einer interkommunalen Abstimmung bei regionalbedeutsamen Vorhaben ist eine rechtliche Auseinandersetzung aus dem Jahr 1972. Nach dem sogenannten "Krabbenkamp"-Urteil[63] ist eine interkommunale Abstimmung im Rahmen der Abwägung vorzunehmen, wenn eine tatsächliche städtebauliche Relevanz für die Nachbargemeinde anzunehmen ist. Das ist dann gegeben, wenn das geplante Vorhaben *„unmittelbare und gewichtige Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Nachbargemeinden hat*" (Bunzel et al. 2009: 75) (vgl. Berkemann 2009: 189; Halama 2004).

### 3.1.2 Zulässigkeit von kleinflächigen Einzelhandelsvorhaben

Im Gegensatz zu den großflächigen Einzelhandelsbetrieben dienen kleine Einzelhandelsbetriebe vorwiegend der Versorgung der direkt angrenzenden Wohnbevölkerung.[64] Sie sind neben Kerngebieten (MK) und Sondergebieten (SO) auch in Kleinsiedlungsgebieten (WS), Allgemeinen Wohngebieten (WA), Besonderen Wohngebieten (WB), Mischgebieten (MI), Urbanen Gebieten (MU) und Gewerbegebieten GE (§§ 2, 4-8 BauNVO) zulässig. Eine gesonderte Prüfung zu den zu erwartenden städtebaulichen Auswirkungen, wie sie im § 11 Abs. 3 BauNVO eingefordert wird, entfällt dann vollständig. Es sei denn, es kann im Einzelfall (von Seiten der Kommune) dargelegt werden, dass auch durch so ein kleinflächiges Vorhaben von städtebaulich negativen Auswirkungen auszugehen ist (atypischer Einzelfall). In so einem Fall wäre ein Einzelhandelsbetrieb dann nur in einem Sonder- (SO) oder Kerngebiet (MK) zulässig.

Kleinflächige Einzelhandelsvorhaben (bis 799 m² Verkaufsfläche) sind also in fast allen Gebietskategorien der BauNVO ohne weitere Restriktionen grundsätzlich zulässig (vgl. §§ 2-10 BauNVO), es sei denn, der Einzelhandel ist dort komplett ausgeschlossen worden oder es kann für einen atypischen Einzelfall nachgewiesen werden, dass trotz Kleinflächigkeit städtebaulich negative Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO zu erwarten sind (siehe Kap. 3.1.1).[65]

[61] siehe BVerwG vom 17. Dez. 2009 - 4 C 1.08; BVerwG vom 22. Dez. 2009 – 4 C 25/09; BVerwG vom 11. Okt. 2007 – 4 C 7.07

[62] Als Größenschwelle für eine notwendige landes- oder regionalplanerische Beurteilung, wird sich in vielen Bundesländern auf die Grenze der Großflächigkeit im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO bezogen (800 m² Verkaufsfläche). Siehe Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP) 2017: Kap. 2.3; Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) 2019: Kap. 6.5; Landesentwicklungsplan (LEP) Baden-Württemberg 2002: Kap. 3.3.7; Landesentwicklungsplan (LEP) Sachsen 2013: Kap. 2.3.2.

[63] siehe BVerwG vom 08. Sept. 1972 - 4 C 17/71

[64] siehe BVerwG vom 22. Mai 1987 - 4 C 19.85

[65] Um den Einzelhandel in den Gebietskategorien nach §§ 2-10 BauNVO rechtssicher ausschließen zu können, ist allerdings ein von den zuständigen Gremien beschlossenes kommunales Einzelhandelskonzept notwendig (siehe Kap. 3.2, Seite 58; vgl. OVG Münster vom 25. Okt. 2007 – 7 A 1059/06).

### 3.1.3 Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben nach § 34 Abs. 3 BauGB

Mit dem Aufkommen der Lebensmitteldiscounter und der Entwicklung zahlreicher Fachmarktkonzepte in den 1990er Jahren, die sich häufig an Ein- und Ausfallstraßen ansiedelten und deren summarische Wirkung auf die gewachsenen Zentren offensichtlich wurde, wurden die Möglichkeiten zur kommunalen Einzelhandelssteuerung erneut erweitert. Mit der Novellierung des BauGB 2004 wurde für den unbeplanten Innenbereich (§ 34-Gebiet) eine Neuregelung geschaffen, die deutlich über das bisherige städtebauliche Einfügungsgebot nach § 34 Abs. 1 BauGB hinausgeht.

Das heißt, bis zur Novellierung des BauGB im Jahr 2004 mussten sich Vorhaben im unbeplanten Innenbereich[66] lediglich nach Art und Maß der baulichen Nutzung in die nähere Umgebung einfügen. Somit gab es zum Beispiel für einen kleinflächigen (unter Umständen auch für einen großflächigen) Lebensmittelmarkt im unbeplanten Innenbereich – zum Beispiel an Ausfallstraßen neben Autohäusern oder Baumärkten – aus planungsrechtlicher Sicht kaum Möglichkeiten, diese Vorhaben zu verhindern (vgl. Geyer 2005:14). Mit der Novellierung 2004 hat der Gesetzgeber im § 34 Abs. 3 BauGB dann eine zusätzliche Prüfung vorgeschrieben. Seitdem dürfen von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich *„keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein*." Diese Vorschrift des § 34 Abs. 3 BauGB gilt unabhängig von der Größe der Betriebe, das heißt die Großflächigkeitsgrenze im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO kommt hier nicht zum Tragen (vgl. Kuschnerus 2018: 55-69, 182-197).

Diese Novellierung des Baugesetzbuches führte in der Fachwelt und bei Planer*innen vor allem zu einer Diskussion darüber, was genau unter *schädlichen Auswirkungen* zu verstehen ist, und ob sie anders zu beurteilen sind als die städtebaulichen Auswirkungen des § 11 Abs. 3 BauNVO, die einen qualifizierten Abstimmungsbedarf im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB erfordern (vgl. Berkemann 2009: 188-191; Jäde 2007: 431, Rn. 88; Weers-Hermanns 2007: 169-184).[67] Ähnlich wie in der Vorschrift des § 11 Abs. 3 BauNVO hat auch für den unbeplanten Innenbereich das Bundesverwaltungsgericht klargestellt, dass keine pauschalen *„Verträglichkeitsgrenzen*" zur Bewertung der Auswirkungen angewendet werden dürfen. Vielmehr müssen die Bewertungsmaßstäbe auf den Einzelfall angepasst sein, dabei kann unter anderem berücksichtigt werden, ob zum Beispiel Schädigungen der Zentren durch bereits vorhandene Märkte oder andere relevante Einflussfaktoren vorliegen (vgl. Mitschang/Reidt 2014: 577, Rn. 70).[68]

### 3.1.4 Weitere planungsrechtliche Vorgaben mit Bezug zur Einzelhandelssteuerung

Die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben hatte nicht erst seit den 1990er Jahren dazu geführt, dass sich die einzelhandelsspezifische Konkurrenzsituation benachbarter Kommunen verschärft hat. Obwohl es bereits in den vorherigen Fassungen des BauGB die Festsetzungen gab, dass Bebauungspläne benachbarter Gemeinde aufeinander anzupassen und die Ziel der Raumordnung zu berücksichtigen sind, wurde mit der 2004er-Novellierung neben den einzelhandelsspezifischen Neuerungen zu § 34-Gebieten zusätzlich aufgenommen, dass sich benachbarte Kommunen bei der Abstimmung der Bebauungspläne explizit auf die Ziele der Raumordnung und den Schutz ihrer zentralen Versorgungsbereiche berufen können (vgl. § 2 Abs. 2 BauGB). Dadurch wurden auch die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten zusätzlich gestärkt.

Mit den Novellierungen des BauGB im Jahr 2007 wurden dann die kommunalen Regelungsmöglichkeiten zur Einzelhandelssteuerung noch einmal ausgewei-

[66] das heißt für Gebiete innerhalb der im Zusammenhang bebauter Ortsteile, für die kein qualifizierter Bebauungsplan aufgestellt worden ist

[67] Berkemann (2009) und Jäde (2007) argumentieren, dass die Vorschrift des § 34 Abs. 3 BauGB nicht gegen jede Beeinträchtigung, sondern nur gegen schädliche Beeinträchtigungen gilt. Die Beeinträchtigung müsse also höher liegen als die Grenze, die einen qualifizierten Abstimmungsbedarf nach § 2 Abs. 2 BauGB erfordert. Berkemann (2009: 190) nennt zum Beispiel einen Richtwert von 20 % Kaufkraftabzug und bezieht sich somit indirekt wiederum auf die Grundlagenstudie von Vogels et al.(1998: 279). Siehe auch: OVG Münster vom 11. Dez. 2006 7 A 965/05; BVerwG vom 11. Okt. 2007: 4 C 7.07; BVerwG vom 17. Dez. 2009 - 4 C 1.08. Mitschang/Reidt (2014: 577, Rn. 70) hingegen betonen die Einzelfallabhängigkeit bei der Bewertung und stellen fest, dass schädliche Auswirkungen auch bei weniger als 25 % Umsatzverlusten vorliegen können (vgl. VGH München vom 13. Dez. 2011 – 2 B 07/377), Umsatzverluste ab 10 % sind entsprechend gewichtig, gegebenenfalls auch darunter, sofern der Zentrale Versorgungsbereich bereits vorgeschädigt ist.

[68] siehe BVerwG vom 17. Dez. 2009 – 4 C 2/08

tet. Gestärkt wurde vor allem die Erhaltung und Entwicklung der Zentren (zentrale Versorgungsbereiche) und die Bedeutung kommunaler Einzelhandelskonzepte als städtebauliches Entwicklungskonzept, das bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zu berücksichtigen ist. Konkret heißt es in § 1 Abs. 6, Nr. 4 und 11 BauGB:

> *"Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen sind insbesondere zu berücksichtigen […] Nr. 4 Die Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und der Umbau vorhandener Ortsteile sowie die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche […] Nr. 11 Die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder einer von ihr beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung."*

Darüber hinaus wurden in der 2007er-Novellierung die Festsetzungsmöglichkeiten für die Einzelhandelssteuerung durch einfache Bebauungspläne in den § 34-Gebieten (unbeplanter Innenbereich) noch einmal herausgestellt und somit die Regelungsmöglichkeiten für den unbeplanten Innenbereich erheblich gestärkt. Außerdem wurde zusätzlich die Bedeutung von kommunalen Einzelhandelskonzepten betont. In § 9 Abs. 2a BauGB heißt es:

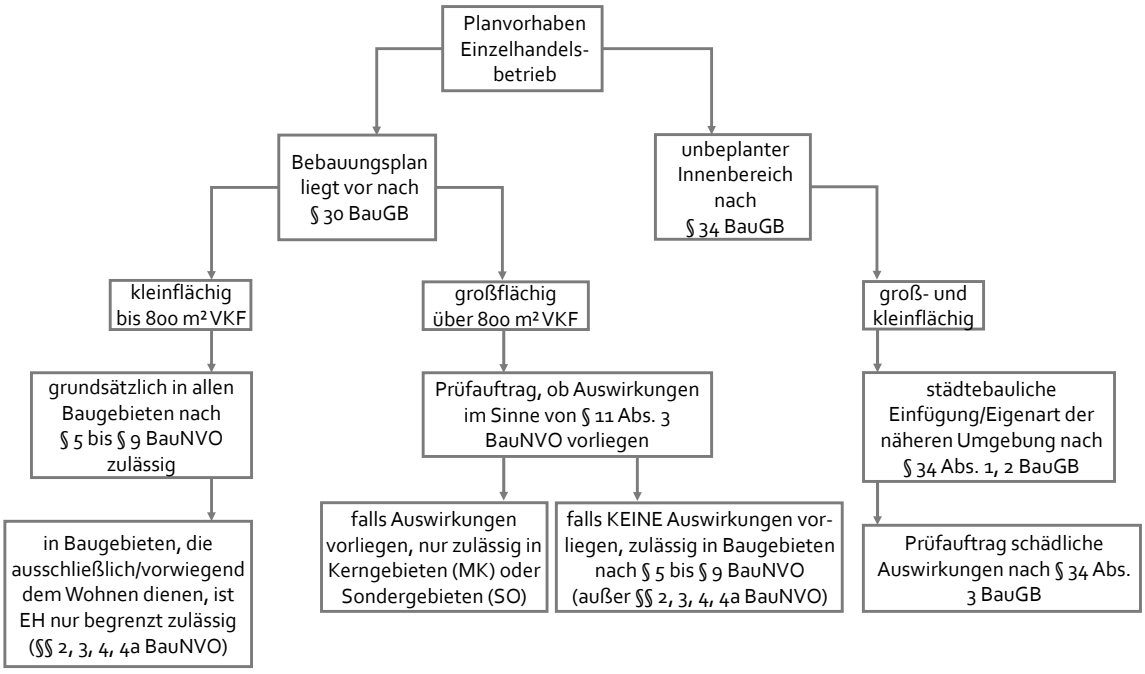
> *"Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34) kann zur Erhaltung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, auch im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und der Innenentwicklung der Gemeinden, in einem Bebauungsplan festgesetzt werden, dass nur bestimmte Arten der nach § 34 Abs. 1 und 2 zulässigen baulichen Nutzungen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können. […] Dabei ist insbesondere ein hierauf bezogenes städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 zu berücksichtigen, das Aussagen über die zu erhaltenden oder zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereiche der Gemeinde oder eines Gemeindeteils enthält."*

Insgesamt hat die Novellierung aus dem Jahr 2007 dazu beigetragen, die einzelhandelsspezifischen Steuerungsansprüche der Kommunen noch einmal zu unterstützen und die planungsrechtlichen Unsicherheiten, die sich aus der letzten Novellierung 2004 ergeben haben, zu klären. Die Novellierung des BauGB in 2013 hat darauf aufbauend dann noch einmal klargestellt, dass die Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche auch im Flächennutzungsplan (F-Plan) erfolgen kann. Auch dadurch wurde eine Diskussion aufgegriffen, die sich aus den Änderungen der vorherigen Novellierungen ergeben hatte. Hierzu heißt es in § 5 Abs. 2 Nr. 2d BauGB:

> *„(2) Im Flächennutzungsplan können insbesondere dargestellt werden: […] 2. die Ausstattung des Gemeindegebietes […] mit zentralen Versorgungsbereichen."*

Das Verfahren und die wesentlichen Kriterien bei der planungsrechtlichen Beurteilung von neuen Einzelhandelsvorhaben sind in der folgenden Abbildung 18 noch einmal zusammenfassend dargestellt.

*Abbildung 18: Übersicht für die Beurteilung von Einzelhandelsbetrieben*




Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Kuschnerus et al. 2018: 55, 64, 177, 183

### 3.1.5 Zur Entwicklung des Planungsrechts zwischen Steuerungsanspruch und wettbewerblicher Freiheit

Das Planungsrecht zielt grundsätzlich auf die städtebauliche Ordnung und die Vermeidung von Beeinträchtigungen oder Störungen Dritter, es geht also nicht um eine grundsätzliche Verfügung darüber, was Eigentümer*innen mit ihrem Besitz machen. So ist auch für die Zentren- und Einzelhandelsplanung auf kommunaler und regionaler Ebene die Vermutung der Störung Dritter entscheidend. Dabei wird angenommen (vermutet), dass ein Einzelhandelsbetrieb ab einer bestimmten Größe (ab 1.200 m² Geschossfläche bzw. ab 800 m² Verkaufsfläche) zu Störungen (das heißt negativen städtebaulichen Auswirkungen) der Zentren und der wohnortnahen Versorgung führt.

Da das Planungsrecht nicht in die wettbewerbliche Auseinandersetzung der einzelnen Betriebe eingreifen darf, argumentiert das deutsche Recht hier ausschließlich städtebaulich (Kuschnerus 2018: 185, 265-272, 302). Planungsrechtlich relevant können Auswirkungen also nur dann sein, wenn sie zu städtebaulichen Missständen führen. Das ist unter anderem der Fall, wenn durch Neuansiedlungen (außerhalb der Zentren) Leerstände in den bestehenden Zentren zu erwarten sind, die die *„nachhaltige städtebauliche Entwicklung*" der Zentren (zentralen Versorgungsbereiche) erheblich beeinträchtigen. Auch wenn es keine Vorgaben dafür gibt, wie diese erhebliche Beeinträchtigung der städtebaulichen Entwicklungen gemessen werden kann,[69] hat sich in der Praxis der Kaufkraftabzug beziehungsweise der zu erwartende Umsatzverlust für die bestehenden Zentren (und die wohnortnahe Versorgung) als Beurteilungskriterium durchgesetzt (vgl. Vogels et al. 1989; siehe Kap. 5.1).

Die Bauleitplanung hat bei der Beurteilung und Zulassung von Einzelhandelsbetrieben unter anderem die Aufgabe, die Ziele der Raumordnung zu berücksichtigen, das heißt eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung und eine sozialgerechte Bodenordnung zu gewährleisten, städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln und die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung zu erreichen (vgl. § 1 Abs. 1 -5 BauGB). Auf der anderen Seite haben Bauleitplanung und Stadtplanung nur beschränkt Möglichkeiten, aktiv in diesen Prozess, das heißt auch auf den Strukturwandel des Einzelhandels, einzuwirken. Wie beschrieben reagiert das deutsche Planungsrecht – und somit auch Bauleitplanung und Stadtplanung – im Gegenteil vor allem auf die Entwicklungen in der Vergangenheit. Das heißt, es ist in der Vergangenheit vor allem versucht worden, Antworten auf die Flächenexpansion in städtebaulich nicht-integrierten Lagen zu finden. Dabei bleibt herauszustellen, dass die endgültige Entscheidung über die Umsetzung eines Planvorhabens (innerhalb des planungsrechtlich möglichen Rahmens) die Vertreter*innen der politischen Parteien in den Gemeinderäten treffen, in deren Auftrag dann die Verwaltung agiert.

Die Vielzahl der relativ neuen Änderungen im Planungsrecht zeigt, dass das Thema der kommunalen Einzelhandelssteuerung und des Umgangs mit neuen (großflächigen) Einzelhandelsansiedlungen in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat. Beispielsweise haben die Novellierung des Baugesetzbuches 2004 und der neu eingeführte Absatz 3 im § 34 BauGB – neben der Diskussion, was unter *schädlichen Auswirkungen* zu verstehen ist – zu einer intensiven Fachdiskussion darüber geführt, wie ein *zentraler Versorgungsbereich* genau zu definieren ist. Das verdeutlichen auch die Urteile der Bundes- und Oberverwaltungsgerichte in den Folgejahren 2005, 2006, 2007 und 2009.[70] Erwähnenswert ist dabei allerdings, dass der Begriff *zentraler Versorgungsbereich* – umgangssprachlich übersetzt als „Zentrum" – bereits seit 1977 in der Baunutzungsverordnung (§ 11 Abs. 3 BauNVO) enthalten ist.[71] Der Begriff zentraler Versorgungsbereich hätte also eigentlich schon seit Ende der 1970er Jahre planungsrechtlich ausreichend thematisiert und geklärt sein können. Die fachlichen Auseinandersetzungen ab 2005 zeigen allerdings, dass dies offensichtlich nicht der Fall war.

#### Zur Vermutungsregel nach § 11 Abs. 3 BauNVO und zur Regelung des § 34 Abs. 3 BauGB

Die beschriebenen planungsrechtlichen Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO und des § 34 Abs. 3 BauGB haben sich nach Auffassung vieler Expert*innen grundsätzlich in der Praxis bewährt. Sie tragen dazu bei, dass dem politisch-administrativen Planungssystem

[69] siehe BVerwG vom 17. Dez. 2009 - 4 C 1.08; BVerwG vom 22. Dez. 2009 – 4 C 25/09; BVerwG vom 11. Okt. 2007 – 4 C 7.07

[70] siehe BVerwG vom 24. Nov. 2005 - 4 C 10.04, OVG Münster vom 11. Dez. 2006 7 a 964/05; BVerwG, vom 11. Okt. 2007- 4 C7.07; BVerwG vom 17. Dez. 2009 - 4 C 2.08

[71] siehe detaillierte Ausführungen zum Begriff zentraler Versorgungsbereich in Kap. 3.2.2.3.1

eine Möglichkeit gegeben wird, auf die beschriebenen marktseitigen Entwicklungen planerisch eingreifen zu können (vgl. Bunzel et al. 2014).

Allerdings wird in der kommunalen Planungspraxis der Bezug zum *atypischen Einzelfall* nach § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO bislang recht selten hergestellt. Sehr häufig wird einzig auf die pauschalisierte Großflächigkeitsgrenze von 1.200 m² Geschossfläche bzw. 800 m² Verkaufsfläche bei der Bewertung von neuen Planvorhaben Bezug genommen. Dadurch werden die flexiblen Regelungsauslegungen bei der Bewertung von Planvorhaben über 800 m² Verkaufsfläche kaum in Anspruch genommen.[72] Das bedeutet, dass in der Regel mindestens bei jedem großflächigen Einzelhandelsvorhaben die Vor- und Nachteile detailliert mit den im Planungsprozess zu beteiligten Akteuren (Verbände, Bürger*innen, Interessensvertretungen, direkt Betroffene, Fachabteilungen der Verwaltungen, benachbarte Kommunen, ggf. übergeordnete Gebietskörperschaften wie Regional- und Landesplanung) abgewogen werden müssen. Sehr häufig werden deshalb die Verkaufsflächengröße und die geplanten Sortimentsbereiche (vor allem wenn es sich um nahversorgungsrelevante oder zentrentypische Sortimente wie Bekleidung, Schuhe und Multimedia-Artikel handelt) des neuen Planvorhabens intensiv vor Ort diskutiert (vgl. Fickert/Fieseler 2008: 842-844; Kuschnerus 2007: 168-171; Vogels et al. 1998).[73]

Es gibt darüber hinaus auch kritische Stimmen, die vorbringen, dass diese bestehenden Regelungen einige Betriebsformate gegenüber anderen bevorteilen (vgl. Janning, 2017: 3; Edeka 2012; Anders et al. 10f, 54-65, 107). Die Kritik hat sich in den letzten Jahren im Grunde darauf konzentriert, dass insbesondere seit den 1990er Jahren vor allem die Lebensmitteldiscounter von der im § 11 Abs. 3 BauNVO festgelegten Großflächigkeitsgrenze der Läden bei 700 beziehungsweise 800 m² profitiert haben, da sie ihr Betriebskonzept an diese Restriktionen anpassen konnten und somit nicht zwangsläufig auf die Ausweisung eines neuen Sondergebietes (SO) angewiesen waren. Supermärkte mit einem im Verhältnis zu den Discountern größeren Warenangebotes[74] waren (und sind) dagegen sehr häufig auf ein langwieriges Planverfahren für ein Sondergebiet Einzelhandel (SO) angewiesen, da sie ihre Märkte bei Verkaufsflächen mit max. 799 m² Verkaufsfläche an vielen Orten nicht wirtschaftlich betreiben können (BMVBW 2012: 8-15; Edeka 2012; Vierbuchen 2011: 2-4).

Darüber hinaus konnte für Lebensmittelmärkte nachgewiesen werden, dass die Grenze zur Großflächigkeit bei 800 m² Verkaufsfläche, ab der nach § 11 Abs. 3 BauNVO aufgrund des größeren Einzugsbereiches der Märkte typischerweise städtebauliche Auswirkungen vermutet werden, nicht empirisch belegbar ist (vgl. Anders et al. 2013: 54-65). Außerdem werden die Vorschriften des § 11 Abs. 3 BauNVO grundsätzlich branchenübergreifend angewendet, also auch für Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten wie Bekleidung, Schuhe, Bücher etc. (vgl. Kuschnerus 2007: 53-61), obwohl die Novellierung der BauVNO 1977 eigentlich durch den Markteintritt der sehr großen SB-Warenhäuser, die hauptsächlich Lebensmittel anbieten, begründet wurde (siehe Ausführungen auf Seite 45). Diese Einzelhandelsformate (also Bekleidungsfachmärkte, Elektronikmärkte etc.) weisen allerdings andere Leistungskennziffern und strukturell andere Einzugsgebiete als Lebensmittelmärkte auf. Es liegt also nahe, dass diese Betriebstypen oder Branchen nach anderen Verkaufsflächengrenzen und Leistungskennziffern beurteilt werden müss(t)en.

**Grenzen der Beurteilung städtebaulicher Auswirkungen**

Neben diesen nicht immer einfach anwendbaren Vorgaben zur Großflächigkeitsgrenze und zur Vermutungsregel des § 11 Abs. 3 BauNVO, stellen auch die Berechnungen und Beurteilung der zu erwartenden *„städtebaulich negativen Auswirkungen"* im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO und des § 34 Abs. 3 BauGB die verantwortlichen Akteure häufig vor komplexe Herausforderungen. Es ist bereits dargestellt worden, dass die Regelungen nach § 11 Abs. 3 BauNVO und § 34 Abs. 3 BauGB nicht in die wettbewerbliche Auseinandersetzung eingreifen dürfen. Deshalb argumentiert das Planungsrecht hier ausschließlich städtebaulich.

[72] Das mag durchaus auch an den verhältnismäßig komplizierten Vorgaben des Planungsrechts (§ 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO) liegen, die Kommunen dazu veranlassen „auf Nummer sicher" zu gehen und sich ausschließlich an der Großflächigkeitsgrenze bei der Bewertung von Planvorhaben zu orientieren. Schon allein die Frage, wann es sich um einen städtebaulich integrierten Standort handelt, ist nicht immer widerspruchsfrei zu klären (siehe Kap. 3.2.2.3.1, S. 64). Dies hat sich auch im Rahmen der durchgeführten Fallstudienuntersuchungen bestätigt.

[73] siehe BVerwG vom 11 Okt. 2007, 4 C 7.07; BVerwG vom 17. Dez. 2009 – 4 C 1.08

[74] Supermärkte/Lebensmittelvollsortimenter bieten bei einer durchschnittlichen Verkaufsflächengröße von 1.490 m² durchschnittlich 11.610 verschiedene Artikel an, das quantitative Angebot der Lebensmitteldiscounter liegt bei einer durchschnittlichen Flächengröße von 771 m² mit durchschnittlich 2.121 Artikeln wesentlich niedriger (vgl. EHI 2016: 90-113; GIF 2014: 55, 72).

Die zu erwartenden städtebaulichen Auswirkungen, die durch die Vorschriften von § 11 Abs. 3 BauNVO und § 34 Abs. 3 BauGB im Planverfahren berücksichtigt werden müssen, werden in der Regel auf der Grundlage von sogenannten ex-ante-Gutachten erstellt. Ex-ante-Gutachten[75] sind auch bei anderen Verfahren – zum Beispiel im Bereich Verkehr oder bei der Bewertung von Umweltauswirkungen – durchaus üblich. Sie bergen bei der Auseinandersetzung mit ökonomischen Auswirkungen allerdings eine nicht zu unterschätzende Schwierigkeit, da sich Wettbewerbsbeziehungen in der Einzelhandelslandschaft in der Regel als äußerst komplex darstellen, die in den geforderten Bewertungen darüber hinaus noch in Bezug zur städtebaulichen Entwicklung gesetzt werden müssen. Das heißt, um die geforderten zu erwartenden städtebaulichen Auswirkungen eines neuen Einzelhandelsbetriebes prognostizieren zu können, ist eine detaillierte Analyse der bestehenden Wettbewerbssituation notwendig, die eine Vielzahl von spezifischen Bewertungen vornehmen muss. Die Komplexität der Berechnungsmodelle erfordert Expert*innenwissen, welches den Kommunen in der Regel durch externe Gutachterbüros angeboten wird.

Diese Gutachten basieren meist auf unterschiedlich komplexen Gravitations- oder Regressionsmodellen, welche die ökonomische Situation vor Ort analysieren. Die Gutachten enthalten in der Regel einen prognostizierten Umsatz am Vorhabenstandort und eine Berechnung, wie sich dieser neu entstehende Einzelhandelsumsatz auf die bestehenden Einzelhandelsstandorte und Zentren (zentralen Versorgungsbereiche) auswirkt, das heißt, an welchen Standorten mit welchen Umsatzrückgängen zu rechnen ist. Abschließend wird in den Gutachten bewertet, ob durch ein neues Vorhaben städtebauliche Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO oder schädliche Auswirkungen im Sinne § 34 Abs. 3 BauGB anzunehmen sind, die sich beispielsweise durch Leerstände oder Mindernutzungen manifestieren. Dabei wird sich in der Regel auf die in Kapitel 3.1.1 beschriebene 10 %-Grenze zur Umsatzumverteilung als wesentliches Beurteilungskriterium berufen. Teilweise enthalten die Gutachten als Ergebnis auch Vorschläge zur Modifikation der Planvorhaben.

Die Gutachten werden in der Regel von der Kommune beauftragt, in der ein Vorhaben realisiert werden soll. Es ist aber auch durchaus üblich, dass ein*e Vorhabenträger*in ein entsprechendes Gutachten zusammen mit der Bauvoranfrage bei der Kommune vorlegt und auch durch ihn*sie finanziert wird (vgl. Anders 2018: 300-301). Um die Neutralität des Gutachtens zu gewährleisten und die Kommunen nicht gleichzeitig finanziell zu belasten, hat sich in vielen Kommunen allerdings häufig ein Verfahren mit verteilten Rollen etabliert, teilweise wird dieses Vorgehen von der Kommune auch so vorgegeben. In so einem Verfahren beauftragt die Kommune das Gutachten durch ein von der Kommune ausgewähltes Gutachterbüro und der*die Antragsteller*in/Investor*in finanziert das Gutachten.

Nicht selten finden die Auseinandersetzungen zu den möglichen Wirkungen eines neuen Vorhabens nicht nur innerhalb einer Kommune statt, sondern betreffen mehrere (aneinandergrenzende) Kommunen. In so einem Fall besitzen die sogenannten Verträglichkeitsgutachten dann nicht nur eine Bedeutung für die kommunale Planung, sondern auch für die Regionalplanung und betreffen unter Umständen auch die Vereinbarkeit mit interkommunal erarbeiteten regionalen Einzelhandelskonzepten (siehe Kap. 4.1.1).

Herausforderungen ergeben sich bei den Einzelfallbeurteilungen allerdings immer wieder daraus, dass betriebswirtschaftliche Einschätzungen (prognostizierter Umsatz) mit den übergeordneten ökonomischen Entwicklungen und städtebaulichen Strukturen vor Ort in Bezug zueinander gesetzt werden müssen. Auch wenn dafür in der Regel externer Sachverstand „eingekauft" wird, führt dies nicht selten zu Problemen und Konflikten. Grundsätzlich sind dabei fünf Herausforderungen und Konfliktlinien zu erkennen:[76]

- **Ex-ante Untersuchungen durch externe Gutachterbüros sind kaum nachprüfbar:** Neue Planvorhaben müssen im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung *vor* der Realisierung bewertet werden. Dabei macht die Komplexität der Berechnungen und Bewertungen die Vergabe der Gutachten an externe Büros notwendig. Die Gutachten basieren also auf Expertenwissen. Das kann allerdings auch bedeuten, dass Quellen, Annahmen und Berechnungswege nicht immer vollständig offengelegt oder der Berechnung zugrunde liegende Annahmen nicht nachvollziehbar begründet werden. Das bezieht sich sowohl auf die prognostizierten Umsätze des Planvorhabens als auch auf die daraus abgeleiteten Kaufkraftflüsse und Um-

[75] also Gutachten, die eine Entwicklung auf der Grundlage der Bewertung der Ist-Situation (quasi im Vorhinein) auf eine zukünftige Entwicklung prognostizieren

[76] Die Auflistung der fünf Problemfelder basiert auf eigenen Praxiserfahrungen, die unabhängig von den Ergebnissen der aktuellen Untersuchung gemacht worden sind.

satzumverteilungen für die bestehenden Konkurrenzstandorte. Der häufig zu findende Verweis in den Gutachten, dass die Berechnungen auf gängigen Gravitationsmodellen beruhen, ist für die Überprüfung der Annahmen häufig nur wenig hilfreich.

Es gibt zwar mittlerweile eine Vielzahl an Leitfäden und Hinweisen, die aufgreifen, welche Standards bei gutachterlichen Bewertungen zu neuen Einzelhandelsvorhaben eingehalten werden sollten. Diese Standards betreffen allerdings häufig lediglich das Verfahren, und weisen auf notwendige Inhalte und Abwägungsbedarfe hin. Welche konkreten Annahmen für die Berechnung der prognostizierten Umsätze und zu erwartenden Umsatzumverteilungen getroffen werden, bleibt meist nicht oder nur in Ansätzen kommuniziertes Expertenwissen und somit sehr intransparent (vgl. Wotruba 2018: 120-123; Uechtritz 2013: 83-88). Will (2011) kritisiert in diesem Zusammenhang zum Beispiel die Vielzahl an Stellschrauben, die dazu führen, dass Annahmen nicht objektiv nachvollzogen werden können, das Endergebnis aber maßgeblich beeinflussen. Dazu gehören unter anderem die räumliche Abgrenzung des Einzugsgebietes, die Anteile der Kunden bzw. die Umsatzherkunft nach Zonen des Einzugsgebietes, die Höhe der Flächenproduktivität[77] des neuen Vorhabens und des Bestandes, die zusätzliche Berücksichtigung von Potenzialreserven und zukünftige Kaufkraftzuwächse. In Streitfällen führt dieser Umstand dazu, dass einem Gutachten (beauftragt beispielsweise von der ansiedelnden Kommune oder dem Investor), welches die Unbedenklichkeit des diskutierten Projektes bescheinigt, ein Gegengutachten der benachbarten Kommune mit dazu konträren Ergebnissen folgt. Möglich wird dies durch unterschiedliche Berechnungsmodelle und durch unterschiedliche Annahmen.[78]

- **Ex-post-Untersuchungen haben nach der Realisierung des Vorhabens keine Bedeutung mehr:** Da bei erfolgreich durchgeführtem Bebauungsplanverfahren auch ein Baurecht erteilt wird und der neue Markt in der Regel gebaut wird, gibt es keine Möglichkeit, nachträglich fehlerhafte Annahmen zu korrigieren. So können unter anderem fehlerhafte Einschätzung zur Marktentwicklung, die zum Beispiel dazu geführt haben, den prognostizierten Umsatz geringer als in der Realität anzunehmen, nicht korrigiert werden. Ebenso kann der Nachweis, dass die Schließung einzelner Betriebe im Zentrum (also im weitesten Sinn „städtebaulich negative Auswirkungen") ausschließlich auf die Ansiedlung eines neuen Marktes (möglicherweise im Gewerbegebiet) zurückzuführen ist, auch ex-post fast kaum zweifelsfrei nachgewiesen werden. Genauso können betriebsbedingte Standortschließungen, Änderung von Verkehrsflüssen oder Betreiber- und Inhaberwechsel der Grund für Geschäftsschließungen sein. Qualifizierte Ex-post-Untersuchungen, die auf andere Fälle übertragen werden könnten, gibt es deshalb kaum.[79] Selbst wenn sich die gutachterlichen Annahmen in einer ex-post-Untersuchung als fehlerhaft herausstellen sollten, können das erteilte Bau- und Planungsrecht und somit die städtebaulich negativen Auswirkungen nicht rückgängig gemacht werden.
- **Immer Einzelfallbetrachtung, im Zweifel immer „spezifische Situation vor Ort":** Das Bundesverwaltungsgericht hat zwar festgestellt, dass bei der Bewertung von neuen Vorhaben berücksichtigt werden sollte, ob bestehende Betriebe oder Zentren durch andere Neuentwicklungen aus der jüngeren Vergangenheit bereits *„vorbelastet"* sind,[80] verschiedene Urteile haben aber auch klar gemacht, dass eine reine summarische Betrachtung der Effekte verschiedener Vorhaben nicht zulässig

[77] Mit der Flächenproduktivität (Flächenleistung) wird der Jahresumsatz eines Einzelhandelsunternehmens pro Quadratmeter Verkaufsfläche ausgedrückt und ist eine bedeutende Leistungskennziffer zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit von Einzelhandelsunternehmen. Die Flächenproduktivität variiert in der Regel in Abhängigkeit von der Branche, der Verkaufsflächengröße und der Lage sehr stark (vgl. GIF 2014: 149f).

[78] Die unterschiedlichen Ergebnisse können unter anderem auch durch unterschiedliche Philosophien der Gutachterbüros zustande kommen. So gibt es Unternehmen, die planerischen und steuernden Ansätzen eher kritisch gegenüberstehen und marktliberal argumentieren sowie Büros, die sich eher als Unterstützer von planerischen und steuernden, in den Markt eingreifenden Kommunen sehen und neue Ansiedlungen grundsätzlich wesentlich kritischer bewerten. Das spiegelt sich dann auch in den Annahmen, Ergebnissen und den Interpretationen der Ergebnisse wider. Eine Vielzahl an Unternehmen lässt sich aber auch zwischen diesen beiden Polen verorten.

[79] Eine Ausnahme hiervon stellt die viel zitierte Untersuchung von Vogels et al. (1998) dar. Eine aktuelle Studie, allerdings mit einem anderen methodischen Zugang, haben Gieseke et al. (2017) zur Langzeitwirkung großflächiger Einzelhandelsbetriebe erstellt.

[80] siehe BVerwG vom 17. Dez. 2009 – 4 C 2/08; siehe Kap. 3.1.2 zu schädlichen Auswirkungen

ist, sondern jede Neuansiedlung separat als Einzelfall bewertet und entschieden werden muss.[81] Das kann unter Umständen dazu führen, dass mehrere Vorhaben, denen jeweils eine städtebauliche Verträglichkeit auf der Basis von Umsatzumverteilungen zwischen 7 und 10 % bescheinigt wird, in der summarischen Betrachtung zu erheblichen Umsatzumverteilungen in den Zentren (zentralen Versorgungsbereichen) führen können. Strategische Entscheidungen auf Basis eines im politisch-administrativen Planungsapparat abgestimmten Konzeptes oder einer strategischen Ausrichtung, welche die Entwicklung der gesamten Kommune berücksichtigt, sind im Rahmen der einzelfallbezogenen Beurteilung nach § 11 Abs. 3 BauNVO oder § 34 Abs. 3 BauGB deshalb nicht oder kaum möglich.

- **Häufig unübersichtliche Interessenskonflikte:** Nicht zu unterschätzen sind außerdem die häufig unübersichtlichen Interessen(skonflikte), die durch die Erstellung von auf den Einzelfall bezogenen Gutachten entstehen können. Wie dargestellt erschwert dabei die Komplexität der Berechnung die Transparenz der gutachterlichen Annahmen und Ergebnisse. Verstärkt wird diese Unübersichtlichkeit teilweise auch dadurch, dass nicht offengelegt wird, wer das Gutachten finanziert und beauftragt hat. Das oben beschriebene Vorgehen, dass sich eine Kommune auf ein festes Verfahren verständigt, ist nicht selbstverständlich. Das kann dazu führen, dass der Einfluss des*der Investors*in oder des*der Eigentümers*in oder auch der Kommune (auch das ist nicht auszuschließen) nicht klar erkennbar ist und nicht kommuniziert wird.[82] Durch die Notwendigkeit, sich externen Sachverstand einzukaufen, können gegenseitige Abhängigkeiten entstehen, zum Beispiel wenn sich ein beauftragtes Gutachterbüro bei einer Beurteilung im Sinne der Kommune – oder im Sinne des*r Investors*in – weitere (ähnliche) Beauftragungen erhofft.

  Es ergeben sich aber auch dann Konflikte, wenn aufgrund der Gutachten unterschiedliche Interessen auf allen Planungs- und Politikebenen gegeneinander objektiv und nachvollziehbar abgewogen werden müssen. Die auf den Einzelfall bezogenen Berechnungen und Entscheidungen können dadurch fachlich sehr anspruchsvoll sein und viel Zeit beanspruchen. Unter Umständen müssen die fachgutachterlichen Expertisen und die stadtplanerischen Schlüsse daraus auch einer gerichtlichen Prüfung standhalten. Hinzu kommt, dass – ähnlich wie bei anderen gutachterlichen Tätigkeiten – das jeweilige Gutachterbüro keinen Kompetenznachweis (Zertifikation oder Ähnliches) erbringen muss (vgl. Wotruba 2018: 123).

- **Schwierigkeiten bei der Bewertung von Einzelhandelsagglomerationen:** Die Schwierigkeiten bei der Bewertung der Auswirkungen von Einzelhandelsvorhaben treffen insbesondere auch bei der Bewertung von Einzelhandelsagglomerationen zu. Als Einzelhandelsagglomeration ist eine Ansammlung mehrerer Einzelhandelsbetriebe in enger Nachbarschaft zueinander zu verstehen, die in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang stehen (vgl. GIF 2014: 190). Sie sind entweder einheitlich geplant oder zeitlich versetzt entstanden. Planerisch problematisch sind Agglomerationen insbesondere dann, wenn jede Einzelhandelseinheit einer solchen Agglomeration in städtebaulich nicht-integrierter Lage in einem Gewerbegebiet (GE) oder § 34-Gebiet kleinflächig (bis 799 m² Verkaufsfläche) ist und somit nicht unter die Planungserfordernis eines Sondergebietes im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO fällt. Sie müssen in so einem Fall entweder einzeln bewertet werden (in § 34-Gebieten) beziehungsweise unterliegen in Gewerbegebieten nach § 8 BauNVO gar keiner besonderen einzelhandelsspezifischen Prüfung. Obwohl die Einzelhandelsagglomerationen in ihrer Gesamtheit durchaus schädigende Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche haben können und von der Gesamtgröße als Einkaufszentrum im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO bewertet werden müssten, ist in der Regel dann für jedes einzelne Vorhaben gar keine städtebaulich negative Wirkung nachweisbar – häufig allerdings auch, da sich die Branchen der jeweiligen Märkte ergänzen und summarische Wirkungen kaum quantifizierbar sind. Siedeln sich nämlich ein Textildiscounter und ein Drogeriefachmarkt neben einen Lebensmitteldiscounter und einen Schuhfachmarkt an, dürften häufig keine negativen städtebaulichen Auswirkungen durch das geplante Neubauvorhaben zu erwarten sein, in der Summe der Einzelwirkungen dürften diese neuen Märkte aber durchaus Relevanz für ein nahe gelegenes Zentrum haben

[81] siehe BVerwG vom 17. Dez. 2009 - 4 C 1.08; BVerwG vom 11. Okt. 2007 – 4 C 7.07

[82] Die im Rahmen dieser Arbeit durchgeführte Kommunalbefragung (Online) bestätigt diese Einschätzung. Von den 265 befragten Kommunen gaben rd. 19,5 % (52) an, dass der Grund für die Erstellung eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes die Uneinigkeit über ein Vorhaben war (siehe Kap. 10.1).

(Kuschnerus et al. 2018: 254-256; Stadt und Handel 2015: 2-4; Kiepe 2010: 98; Portz 2010: 101).[83] Die Anwendung der Agglomerationsregel und die Bewertung, ab wann eine Agglomeration als Einkaufszentrum im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO zu bewerten ist, stellt einige Kommunen vor größere Herausforderungen. Einige Bundesländer und regionale Gebietskörperschaften haben deshalb in ihren landes- und regionalplanerischen Vorgaben die Steuerungserfordernis bei Einzelhandelsagglomerationen konkreter beschrieben.[84]

Diese skizzierten Herausforderungen verdeutlichen, dass die bestehenden planungsrechtlichen Regelungen nach § 11 Abs. 3 BauNVO und § 34 Abs. 3 BauGB den Kommunen zwar die Möglichkeit geben, den Einzelhandel kommunal zu steuern, im Einzelfall kann dies allerdings auch zu unübersichtlichen und nicht eindeutigen Bewertungen sowie intransparenten Entscheidungen führen. Zudem – und das ist ein wesentlicher Punkt – kann aus den Regelungen der BauNVO und des BauGB keine Aussage dazu getroffen werden, ob es aus Sicht der Stadtentwicklungsplanung strategisch „sinnvoll" ist, einen Standort einzelhandelsspezifisch zu entwickeln oder nicht. Wie in Kapitel 2.3 dargelegt, geht es bei den planungsrechtlichen Regelungen ausschließlich um den Schutz „Dritter" und um die direkt ableitbaren städtebaulichen Auswirkungen durch das neue Planvorhaben. Das bedeutet, dass trotz eines ex-ante erstellten Gutachtens, welches prognostiziert, dass ein geplantes Einzelhandelsvorhaben nicht zu städtebaulichen Missständen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO bzw. des § 34 Abs. 3 BauGB führt und somit genehmigungsfähig ist, es unter Umständen aus stadtplanerischen Gesichtspunkten trotzdem sinnvoll sein kann, das Vorhaben nicht zu realisieren. In der Auseinandersetzung um verschiedene Entwicklungsvarianten könnte zum Beispiel aus stadtplanerischer Perspektive eher zu empfehlen sein, einen anderen Standort zu entwickeln oder die gewachsenen Zentren durch die Erweiterung bestehender Betriebe zu stärken.

Sofern am Vorhabenstandort also keine andere Planungsabsicht im Bebauungsplan festgelegt wurde und ein entsprechendes Gutachten die städtebauliche Verträglichkeit eines Vorhabens bescheinigt, hat die Kommune also kaum planungsrechtliche Steuerungs- und Eingriffsmöglichkeiten – selbst wenn das Vorhaben den strategischen Planungen der Kommune widerspricht.

Hier setzen kommunale Einzelhandelskonzepte an. Sie geben den Kommunen die Möglichkeit, strategische Entscheidungen zur Einzelhandelsentwicklung zu treffen und diese auch verbindlich in Bebauungsplänen festzulegen. Anders formuliert: Sofern eine Kommune eine einzelhandelsspezifische Nutzung in einem Bebauungsplan (klassischerweise im einem GE-Gebiet oder einem unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB) ausschließen möchte, benötigt sie für den rechtssicheren Ausschluss von Einzelhandel oder zumindest von zentrenrelevantem Einzelhandel ein kommunales Einzelhandelskonzept (EHK), das als städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 Abs. 6, Nr. 11 angesehen wird und den städtebaulichen Ordnungsvorstellungen der Städtebaupolitik entspricht (vgl. Kuschnerus et al. 2018: 257-278).[85] Dabei ist wichtig zu erwähnen, dass für den Ausschluss von Einzelhandel in einem konkreten Plangebiet kein konkreter Zentrenschädlichkeitsnachweis im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO oder § 34 Abs. 3 BauGB erforderlich ist (vgl. Kuschnerus 2018: 270; Bunzel et al. 2009: 183-185).[86] Wichtig ist allein, den Ausschluss städtebaulich hinreichend zu begründen, das erfolgt in der Regel in den kommunalen Einzelhandelskonzepten durch den Bezug auf den Schutz und den Erhalt der Zentren (zentralen Versorgungsbereiche)[87]

[83] Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu in einem Urteil bereits ausgeführt, dass eine solche Agglomeration als zusammenhängender großflächiger Einzelhandelsbetrieb angesehen werden muss, sofern die Gesamtfläche durch einen Einzelhandelsbetrieb als „Hauptbetrieb" geprägt wird und auf den baulich abgetrennten Flächen zu dessen Warenangebot als „Nebenleistung" ein anderes Warenangebot hinzutritt (vgl. BMVBS 2010: 39f; Weers-Hermanns 2007: 66-73); siehe hierzu auch: BVerwG vom 10. Nov. 2011, 4 CN 9/10; BVerwG vom 12. Juli 2007 – B 29.07; BVerwG vom 24. Nov. 2005 – 4 C 8/05; VGH Mannheim vom 31. Aug. 2016 – S 1323/16.

[84] Zum Beispiel legt der Sachliche Teilplan Großflächiger Einzelhandel des Landes Nordrhein-Westfalen im Ziel 8 unter anderem fest, dass *„dem Entstehen neuer sowie der Verfestigung und Erweiterung bestehender Einzelhandelsagglomerationen mit zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche entgegenzuwirken [ist]"* (vgl.: Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel NRW 2013, Ziel 8 S. 8, S. 23-25). Die Regelungen andere Länder und regionaler Gebietskörperschaften sind in der Tendenz vergleichbar. Das heißt, sie versuchen, der ungeregelten Entwicklung von (kleinflächigen) Einzelhandelsbetrieben in einem funktionalen Zusammenhang (Agglomeration) entgegenzutreten oder sie ähnlich der Vorgaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO zu behandeln.

[85] siehe hierzu BVerwG vom 10. Sept. 2015 – 4 CN 8.14; BVerwG vom 01. Sept. 2016 – 4 C 2/15; OVG Hamburg vom 31. Okt. 2012 - 2 E 7/11.N; BVerwG vom 26. März 2009 – 4 C 21.07; OVG Münster vom 06. Aug. 2010 – 2 A 1445/09

[86] siehe hierzu: BVerwG vom 27. März 2013 – 4 CN 6/11, 4 CN 7/11, 4 C 13/11

[87] Damit widerspricht das BVerwG der häufig geäußerten Fehleinschätzung, bei kommunalen Einzelhandelskonzepten

sowie auf die Anwendung einer ortsspezifischen Sortimentsliste.[88]

Bunzel et al. (2009: 183-184) erklären den Unterschied zwischen sogenannter auf den Einzelfall bezogener Verträglichkeitsuntersuchung und kommunalen Einzelhandelskonzepten wie folgt:

> *„Bei einer Einzelfallbetrachtung der städtebaulichen Verträglichkeitsanalyse ist im Gegensatz zu einem gesamtstädtischen Einzelhandelskonzept häufig nur ein räumlicher Teilbereich des Stadtgebietes (z. B. bei der Ansiedlung eins Lebensmittelmarkts der entsprechende Einzugs- bzw. Auswirkungsbereich) zu untersuchen. […] Im Rahmen der Erarbeitung eines gesamtstädtischen Einzelhandelskonzeptes dagegen findet der gutachterliche Abwägungsprozess auf einer anderen räumlichen Ebene statt: Gesamtstädtische, stadtentwicklungspolitische Zielvorstellungen bilden den übergeordneten Rahmen. Daraus werden grundsätzliche Strategien für die künftige räumliche Einzelhandels- und Zentrenentwicklung einer Kommune abgeleitet. Diese als Grundsätze formulierten Leitlinien z. B. zum zukünftigen Umgang mit Einzelhandelsbetrieben mit zentrenrelevanten Sortimenten, werden für alle möglichen Ansiedlungs -, Erweiterungs- und Verlagerungsvorhaben in einer Kommune durchgespielt und definiert. […] Dies bildet den Handlungsrahmen und die Entscheidungsgrundlage für Politik und Verwaltung.*"

## 3.2 Das kommunale Einzelhandelskonzept (EHK)

Die dargestellten planungsrechtlichen Vorgaben machen deutlich, dass das Planungsrecht den planenden Akteuren insbesondere über die Steuerungsmöglichkeiten des § 11 Abs. 3 BauNVO und des § 34 Abs. 3 BauGB einen Werkzeugkasten an die Hand gibt, mit dem neue Einzelhandelsentwicklungen bewertet und deren Wirkungen auf die bestehenden Strukturen eingeschätzt werden können. Es ist aber auch deutlich geworden, dass die auf den Einzelfall beruhenden Untersuchungen zu Entscheidungen führen können, bei denen die Argumente nicht immer transparent vermittelt werden (können), in ihrer Abwägung häufig mehrdeutig sind und die gesamtstädtische Entwicklung nicht immer adäquat berücksichtigen werden kann. Zudem treten bei der Bewertung Schwierigkeiten insbesondere dann auf, wenn für oder gegen ein Vorhaben Gutachten vorgelegt werden, die sich inhaltlich widersprechen.

Diese Planungs- und Abwägungsschwierigkeiten bei der Planung von Einzelvorhaben werden durch ein kommunales Einzelhandelskonzept aufgegriffen und auf einer übergeordneten, strategischen Ebene thematisiert. Mit einem kommunalen Einzelhandelskonzept, das als städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB anzusehen ist, soll den Kommunen die Möglichkeit gegeben werden, strategische Entscheidungen zur Einzelhandelsentwicklung, das heißt zu Standortpotenzialen und quantitativen Entwicklungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene festzulegen und sich von (häufig interessengeleitenden) Entscheidungen zu einzelnen Standorten möglichst zu lösen. Bei kommunalen Einzelhandelskonzepten stehen also strategische Standortentscheidungen und der Entwicklungsrahmen der gesamten Kommune im Vordergrund. Dabei wird insbesondere berücksichtigt, dass sich mehrere neue Einzelhandelsvorhaben außerhalb der gewachsenen Zentren in der Summe negativ auf diese auswirken können, auch wenn jedem einzelnen Vorhaben in einer Einzelbetrachtung eine generelle Zentrenverträglichkeit unterstellt werden könnte (vgl. Kruse 2012: 266f).[89] Die Bedeutung von kommunalen Einzelhandelskonzepten wird auch von der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz (2017: 11) her-

handele es sich um Verträglichkeitsgutachten auf gesamtstädtischer Ebene (wie zum Beispiel bei Wolf 2012: 116).

[88] zur Definition, was unter einer ortstypischen Sortimentsliste zu verstehen ist, siehe Kap. 3.2.2.3.1

[89] siehe hierzu BVerwG vom 27. März 2013 – 4 CN 6/11, 4 CN 7/11, 4 C 13/11; siehe auch Kap. 3.2.2.3.4

ausgestellt und den Kommunen empfohlen, *„Einzelhandelskonzepte aufzustellen und fortzuschreiben und durch eine entsprechende Bauleitplanung zur Vermeidung von Fehlentwicklung zu sichern*." Demnach schaffen Einzelhandelskonzepte

> *„eine Orientierungsgrundlage für die Bauleitplanung und für die Beurteilung konkreter Einzelhandelsvorhaben und erleichtern damit auch die Beurteilung für die Bauaufsichtsbehörden. Auch wird die Planungs- und Investitionssicherheit für Einzelhändler, Investoren und Grundstückseigentümer erhöht*" (ebd. 11).

Die kommunale Einzelhandelssteuerung begründet sich zunächst aus der kommunalen Planungshoheit, wie sie den Gemeinden nach Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) zugesprochen wird. Die Kommunen müssen bei der Aufstellung von kommunalen Einzelhandelskonzepten gleichzeitig die Ziele der Raumordnungsplanung beachten, die im Zusammenhang zur Einzelhandelssteuerung in der Regel über das *Konzentrationsgebot*, *Integrationsgebot*, *Kongruenzgebot*, *Beeinträchtigungsverbot* und *Abstimmungsgebot* vorgegeben werden (siehe Kap. 2.4). Die kommunale Einzelhandelsplanung nimmt diese Gebote und Verbote auf und konkretisiert sie auf der kommunalen Ebene. Dabei bewegt sich die Einzelhandelssteuerung (und das ist durchaus herauszustellen) im Spannungsfeld zwischen Städtebau- und Wettbewerbsrecht. Das bedeutet, dass grundsätzlich in Deutschland Niederlassungsfreiheit besteht, Einschränkungen privater Rechte und damit auch Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks sind nur erlaubt, wenn übergeordnete öffentliche Belange dem entgegenstehen (siehe Kap. 3.1.4). In diesem Rahmen müssen sich deshalb auch kommunale Einzelhandelskonzepte bewegen und einen Ausgleich der verschiedenen Interessen herbeiführen – zwischen privater und öffentlicher Seite, das heißt zwischen den Einzelinteressen der Grundstücks- und Immobilieneigentümer*innen und den am Gemeinwohl orientierten Gestaltungsansprüchen des politisch-administrativen Planungssystems. Unter diesen Voraussetzungen dienen kommunale Einzelhandelskonzepte dazu, die räumlichen Grundzüge der zukünftigen Einzelhandelsentwicklung in einer Gemeinde festzulegen (vgl. Schmidt-Illguth 2018: 133).

### 3.2.1 Ziele und Strategien kommunaler Einzelhandelskonzepte

In kommunalen Einzelhandelskonzepten werden also Grundsatzentscheidungen zur zukünftigen Einzelhandelsentwicklung getroffen. Dabei werden übergeordnete Zielvorstellungen formuliert, die je nach Schwerpunktsetzung zwar leicht variieren, in der Regel aber die folgenden Ziele für die kommunale Entwicklung umfassen:

- Weiterentwicklung der Attraktivität und Ausgewogenheit des Einzelhandelsangebotes auf gesamtstädtischer Ebene und Wahrnehmung von regionalen Versorgungsaufgaben
- Entwicklung und Stärkung einer gesamtstädtischen Standort- und Zentrenstruktur
- Sicherung und Stärkung der Zentren als Einzelhandelsstandorte
- Sicherung und Stärkung der wohnortnahen Grundversorgung
- Weiterentwicklung und räumliche Konzentration von Einzelhandelsstandorten in städtebaulich nicht integrierten Lagen mit einem für die Zentren verträglichen Profil
- Entwicklung der Gewerbe- und Industriegebiete als Standorte für Handwerk und das produzierende Gewerbe (Standortsicherung) sowie
- Schaffung von Planungs- und Investitionssicherheit durch die Einigung auf Ansiedlungsspielregeln für neue Einzelhandelsvorhaben

(vgl. Kruse 2012: 266; Temmen 2012: 42-47; Acocella 2004: 79)

Diese Ziele verdeutlichen, dass mit dem kommunalen Einzelhandelskonzept auf der einen Seite versucht wird, die Attraktivität des gesamten Einzelhandelsstandortes zu erhöhen. Hier greift das Einzelhandelskonzept durchaus übliche Themen der Wirtschaftsförderung auf und definiert unter Umständen auch übergeordnete Spielräume für die einzelhandelsspezifische Entwicklung (zum Beispiel über Zielzahlen für die Einzelhandelszentralität[90]) oder hebt die Bedeutung des Wirtschaftsstandortes und im Speziellen des Einzelhandels als wirtschaftliches Standbein hervor. Auf der anderen Seite greift das kommunale Einzelhandelskonzept die Notwendigkeit auf, planerisch und steuernd in die Zentren-, Standort- und Raum-

[90] Zur Erläuterung und Definition von Einzelhandelszentralität siehe Ausführungen in Kap. 3.2.2.3.4.

entwicklung einzugreifen, um die handelsspezifischen Ziele und übergeordneten stadtplanerischen Ansätze erfüllen zu können (Stärkung der Zentren, Sicherstellung der wohnortnahen Grundversorgung, Umsetzung einer nachhaltigen Stadtentwicklung etc.). Diese beiden übergeordneten Ziele zu erreichen ist nicht immer ganz widerspruchsfrei möglich und führt bei der Umsetzung des kommunalen Einzelhandelskonzeptes durchaus zu kontroversen lokalpolitischen Diskussion (siehe Kap. 1.1.2 und 3).

Neben diesen Zielen werden in kommunalen Einzelhandelskonzepten auch Strategien und Verfahren festgelegt, nach denen die übergeordnete kommunale Einzelhandels- und Standortentwicklung zukünftig erfolgen soll. In der Regel ist das zunächst die Verständigung auf eine allgemein gültige Ansiedlungs- und Genehmigungspraxis und die Positionierung der jeweiligen Kommune innerhalb der Region. Das bedeutet, dass sich der politisch-administrative Planungsapparat auf allgemeine Bewertungskriterien und auf ein Verfahren verständigt, wie mit Standortanfragen grundsätzlich umgegangen wird und welche Schritte im Genehmigungs- oder Ablehnungsprozess grundsätzlich zu durchlaufen sind. Es wird also festgelegt, welche Kriterien zur Bewertung herangezogen werden, wer für die Aufbereitung des Abwägungsmaterials zuständig und wer zu beteiligen ist.

Neben der Festlegung und Förderung von Standorten, an denen Einzelhandel gegenwärtig und zukünftig innerhalb einer Kommune stattfinden soll, werden in kommunalen Einzelhandelskonzepten vor allem auch Aussagen zu Standorten getroffen, an denen zukünftig kein oder nur eingeschränkt Einzelhandel angesiedelt werden soll. Kommunale Einzelhandelskonzepte (EHKs) beinhalten deshalb vor allem auch Aussagen zur Verhinderung von Einzelhandelsansiedlungen an bestimmten Standorten außerhalb der Zentren. Dadurch sollen unter anderem Ansiedlungen auf die Zentren konzentriert und deren Attraktivität gesteigert werden. Kommunale Einzelhandelskonzepte (EHKs) können deshalb auch als ein Instrument zur Verhinderung von Fehlentwicklungen verstanden werden.

Die Rechtsprechung hat in diesem Zusammenhang – also für den Ausschluss von Einzelhandelsansiedlungen – die große Bedeutung von kommunalen Einzelhandelskonzepten betont und herausgestellt, dass für den rechtssicheren Ausschluss von Einzelhandelsnutzungen an bestimmten Standort ein kommunales Einzelhandelskonzept (EHK) zwingend notwendig ist. Dieses muss in den zuständigen Gremien beschlossen werden und kann dann als städtebauliche Begründung für den Einzelhandelsausschluss im Bebauungsplanverfahren herangezogen werden.[91] Das kommunale Einzelhandelskonzept bleibt zwar auch nach einem verbindlichem Beschluss der zuständigen politischen Gremien ein informelles Planungsinstrumentarium, das als städtebauliches Entwicklungskonzept gilt, bekommt aber durch den Gremienbeschluss einen formellen Charakter.[92] Es kann dann als Arbeitsauftrag an die Verwaltung verstanden werden, die geltenden Bebauungspläne auf Grundlage des beschlossenen kommunalen Einzelhandelskonzeptes anzupassen und als verbindliches Abwägungsmaterial im Rahmen der Neuaufstellung und Änderung von Bebauungsplänen zu berücksichtigen. Allerdings erlangen die strategischen Aussagen des kommunalen Einzelhandelskonzeptes dann erst mit der Festschreibung im jeweiligen Bebauungsplan einen formellen, planungsrechtlich relevanten Charakter. Geschieht dies nicht, gilt auch trotz beschlossenem kommunalen Einzelhandelskonzept immer der jeweils gültige Bebauungsplan (sofern vorhanden), auch wenn er unter Umständen den strategischen Aussagen des Konzeptes widerspricht (vgl. Kuschnerus et al. 2018: 102, 269-278; Weers-Hermanns 2007: 291-293).[93]

Gleichzeitig können kommunale Einzelhandelskonzepte auch Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung von Zentren oder der wohnortnahen Grundversorgung enthalten. Diese können zum einen die Festlegung von Ansiedlungsspielräumen und räumlichen Entwicklungsschwerpunkten in priorisierten Bereichen umfassen (vgl. Kruse 2012: 245-249), aber auch Hinweise zu städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen (§§ 136-179 BauGB) oder Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung und des Stadtmarketings beinhalten.

Egal auf welcher Ebene die Kommune planend in die Einzelhandelsentwicklung eingreift, ob Sie dies durch eine Einzelfallbewertung auf Grundlage von § 11 Abs. 3 BauNVO und § 34 Abs. 3 BauGB oder durch ein strategisches kommunales Einzelhandelskonzept tut, das politisch-administrative Planungssystem hat stets lediglich die Möglichkeit, auf neue Entwicklungen und Planungen, die das städtische Gefüge verändern (können), zu reagieren und diese einzuschränken, zu verhindern oder zu fördern – denn die Kommune tritt höchst selten selbst als Investor*in auf, der*die durch

[91] siehe OVG Münster vom 25. Okt. 2007 – 7 A 1059/06

[92] In Abhängigkeit von der Kommune ist das der Rat, der (Stadt-)Planungs- oder Bauausschuss.

[93] siehe BVerwG vom 27.März 2013 – 4 CN 6/11; BVerwG vom 26.März 2009 - 4 C 21.07

Neuplanungen Entwicklungen anstößt. Auch sind mit der Erarbeitung oder mit dem Beschluss des Einzelhandelskonzeptes in der Regel keine konkreten Investitionen verbunden. Ziel des kommunalen Einzelhandelskonzeptes ist es deshalb vor allem, attraktive Ansiedlungsbedingungen in den Zentren und den integrierten Lagen zu schaffen, damit andere Akteure – das heißt Eigentümer*innen, Investor*innen und Einzelhändler*innen – in die Zentren und an städtebaulich integrierten Standorten investieren. Die Kommune ist deshalb auch von den Handlungslogiken gerade dieser Akteure abhängig.

### 3.2.2 Bausteine des Einzelhandelskonzeptes

Obwohl die Bedeutung von Einzelhandelskonzepten für die kommunale Planung auch vom Bundesverwaltungsgericht hervorgehoben wird,[94] existiert kein allgemeingültiger Kriterienkatalog für die Erstellung von Einzelhandels- und Zentrenkonzepten (vgl. Kruse 2012: 237). Einige Bundesländer und verschiedene Verbände haben zwar Mindestanforderungskataloge und Hilfestellungen für die kommunale Einzelhandelssteuerung formuliert (vgl. Niedersächsische Industrie- und Handelskammern 2014), diese bleiben aber informeller Natur. Trotzdem sind in Fachkreisen die wesentlichen Elemente weitestgehend anerkannt. Dazu gehört unter anderem, dass kommunale Einzelhandelskonzepte mindestens einen Analyseteil und einen konzeptionellen Teil umfassen müssen. Kuschnerus et al. (2018) sprechen in Anlehnung an die Rechtsprechung von einer *„Aufbereitung des relevanten Tatsachenmaterials"* als wesentlichen ersten Baustein und von *„konzeptionellen Darstellungen für eine funktionsgerechte Zentrenstruktur"* als zweite Mindestanforderung. Dabei betonen sie, dass das Konzept insgesamt abwägungsgerecht und widerspruchsfrei sein muss. Nur dann kann dem EHK

> *„im Rahmen der nachfolgenden Bauleitplanung eine rechtfertigende Wirkung für Einzelhandelsausschlüsse zukomm[en]. […] Ausgangspunkt ist in der Regel eine Umschreibung der konkreten Funktion der jeweiligen Gemeinde als Einzelhandelsstandort. In diesem Zusammenhang sind insbesondere von Bedeutung die räumliche Lage und Größe, die Einwohnerzahl, der auf das Umland bezogene Einzugsbereich sowie die – ggf. branchenbezogene – Kaufkraft sowohl im Gemeindegebiet als auch dem potenziellen Umland"* (ebd. 273-274).

Unter Aufbereitung des relevanten Tatsachenmaterials sind neben der Aufbereitung der Bestands- und Konkurrenz-Situation nach Kuschnerus et al. (2018: 273) auch die Untersuchung der Entwicklungsmöglichkeiten potenzieller Standorte, der Kundenpotenziale im Einzugsbereich und die Berücksichtigung zukünftiger Entwicklungen im Einzelhandelsbereich anzusehen. Zusätzlich umfassen die konzeptionellen Darstellungen die Festlegung der (zukünftigen) Zentrenstruktur, die Beschreibung der potenziellen zentralen Versorgungsbereiche, die Darstellung sonstiger Einzelhandelsagglomerationen und die Ableitung einer ortstypischen Sortimentsliste.[95]

Kruse (2012: 245-271) nennt ähnliche Inhalte und unterteilt die einzelnen Analyse- und Konzeptbausteine zusätzlich in Pflicht- und Kürelemente (vgl. auch Bunzel et al. 2009: 183-247). Bezieht man den Prozess zur Erarbeitung eines kommunalen Einzelhandelskonzepts in die Betrachtung mit ein, ergeben sich für ein kommunales Einzelhandelskonzept demnach die folgenden drei Grundbausteine:

- **Beteiligungs-/Abstimmungsprozess** bei der Erarbeitung des Konzeptes (siehe Kap. 3.2.2.1)
- **Analyse des Einzelhandelsbestandes und der Nachfragesituation** in der jeweiligen Stadt und der der Region (siehe Kap. 3.2.2.2)
- **Konzeptionelle Aussagen** (siehe Kap. 3.2.2.3) zur
  - Zentrenstruktur, das heißt Benennung und Abgrenzung der Zentren (Zentrale Versorgungsbereiche) sowie Funktionszuweisung,
  - Benennung der zu fördernden oder zu erhaltenden Einzelhandelsstandorte außerhalb der Zentren (zum einen solitäre Nahversorgungsstandorte (also Lebensmittelmärkte) zum anderen Fachmarktzentren mit zentrenverträglichem Profil[96])
  - Ableitung einer ortsspezifischen Sortimentsliste,
  - Bewertung von Planvorhaben und Standorten oder Festlegung einer entsprechenden Systematik dafür und Erläuterung der jeweiligen Entwicklungsmöglichkeiten sowie

[94] siehe BVerwG vom 27. März 2013 – 4 CN 6/11, 4 CN 7/11, 4 C 13/11

[95] zur Definition, was unter einer ortstypischen Sortimentsliste zu verstehen ist, siehe Kap. 3.2.2.3.4

[96] In der Praxis wird darüber häufig eine intensive Debatte geführt, was unter einem zentrenverträglichen Profil zu verstehen ist (siehe hierzu Kap. 3.2.2.3).

- Verständigung auf einen planungsrechtlichen Instrumentenkasten und/oder verfahrenstechnischen Abstimmungsprozess für die Bewertung von neuen Planungsvorhaben

#### 3.2.2.1 Beteiligungs- und Abstimmungsprozess bei der Erarbeitung des Konzeptes

Üblicherweise beginnt die Erarbeitung von Zentrenkonzepten damit, dass sich ein begleitender Arbeitskreis konstituiert. Idealerweise werden hier nicht nur die Zwischen- und Endergebnisse des Einzelhandelskonzeptes diskutiert und abgestimmt, sondern bereits zu Beginn des Prozesses die wesentlichen Bearbeitungsschritte und Inhalte des kommunalen Einzelhandelskonzeptes besprochen. Moderiert beziehungsweise inhaltlich strukturiert wird dieser Arbeitskreis in der Regel von den Bearbeiter*innen des Einzelhandelskonzeptes, welche überwiegend von externen Gutachterbüros erstellt werden. Die begleitenden Arbeitskreise setzen sich in der Regel aus den folgenden Akteursgruppen zusammen:

- Kommunalverwaltung (Stadt/Gemeinde) als Auftraggeberin (in der Regel Amt Stadtplanung oder Ähnliche, je nach Größe der Kommune ist auch der*die Bürgermeister*in beteiligt)
- Wirtschaftsförderung (innerhalb der Verwaltung verankert, stadteigene GmbH oder andere)
- Bezirksverwaltung/Kreis/Regionalplanung als Genehmigungsbehörde für großflächige Ansiedlungen und/oder zuständige Behörde für raumordnerische Belange
- lokale Einzelhändler/lokale Handels- und Gewerbevereine als Vertreter*innen des örtlichen Einzelhandels
- Lokalpolitik zur Einbindung der politischen Entscheidungsträger. Teilweise erfolgt eine weitere Einbindung der Lokalpolitik über eine Zwischenberichterstattung in den zuständigen Ausschüssen.
- Industrie- und Handelskammer (IHK)/Einzelhandelsverband der jeweiligen Region als Träger Öffentlicher Belange und Einordnung in den fachlichen und übergeordneten Kontext
- Citymanagement/Stadtmarketing als Interessenvertreter*in der (meist innerstädtischen) Gewerbetreibenden
- ggf. (zu einzelnen Sitzungen des Arbeitskreises) Investoren/Projektentwickler, um die Belange der Investor*innen in der Konzeption einbeziehen zu können.
- Teilweise werden auch die Öffentlichkeit und die Nachbargemeinden in den Planungsprozess eingebunden

(vgl. Kuschnerus et al. 2018: 281; Kruse 2012: 272; Bunzel et al. 2009: 241-243).

Es ist außerdem üblich, die Teilnehmer*innen des Arbeitskreises sowie gegebenenfalls weitere Akteure vor Ort durch Expert*innengespräche intensiver in den Arbeitsprozess einzubinden und deren Know-How und Vor-Ort-Kenntnis während der Bearbeitung zu berücksichtigen.

#### 3.2.2.2 Analyse des Einzelhandelsbestandes (Angebot) und der Nachfragesituation

Die Analyse umfasst neben der Durchführung von Expert*innengensprächen eine detaillierte Bestandsaufnahme der Angebots- und Nachfragesituation vor Ort. Zur Abbildung der Angebotssituation wird im ersten Schritt üblicherweise der Einzelhandelsbestand detailliert vor Ort erhoben. Dafür wird in der Regel jeder Einzelhandelsbetrieb innerhalb der Kommune aufgenommen und die Verkaufsfläche (sehr häufig quadratmetergenau), der Betriebstyp und die Lage erfasst. Bei der Lageeinordnung wird in der Regel differenziert zwischen Zentrum,[97] Wohngebietslage (das heißt städtebaulich integrierter Lage) und städtebaulich nicht-integrierter Lage (Gewerbegebiet oder auf der „grünen Wiese"). Sehr häufig werden darüber hinaus in den Zentren auch die sonstigen Gewerbebetriebe, Ärzte, Sozial- und Kultureinrichtungen und öffentlichen Verwaltungen erfasst, zusätzlich wird die Konkurrenzsituation in der Region betrachtet.

Die Aufnahme der Verkaufsfläche wird je nach Bearbeiter*in/Gutachter*in nach unterschiedlichen Erhebungsmethoden vorgenommen (Schrittmaß, Befragung des/der Händler*in, digitale Messung) und erfolgt unterschiedlich stark differenziert. Auch hier gibt es keine Standards, die berücksichtigt werden müssen. Sehr häufig wird sich allerdings auf die Klassifikation der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamtes bezogen (vgl. Statistisches Bundesamt

[97] zur Unterscheidung der unterschiedlichen Zentrentypen siehe Abbildung 23, S. 66

2008). Es werden in der Regel die folgenden, übergeordneten Sortimentsgruppen differenziert:

- **kurzfristiger (periodischer/täglicher) Bedarf** (Einkauf erfolgt täglich oder wöchentlich)
- Nahrungs- und Genussmittel (inkl. Lebensmittelhandwerk: Bäcker/Metzger)
  - Drogerieartikel
  - Blumen/Zeitschriften etc.
- **mittelfristiger (aperiodischer) Bedarf** (Einkauf erfolgt in aperiodischen Abständen, in der Regel monatlich oder mehrfach im Jahr)
  - Bekleidung/Textilien/Sportartikel
  - Schuhe/Lederwaren
  - Bücher/Schreibwaren
  - Spielwaren
  - Elektroartikel/Unterhaltungselektronik/elektr. Haushaltsgräte/Neue Medien
  - Hausrat, Geschenke, Glas, Porzellan, Keramik
- **langfristiger (aperiodischer) Bedarf** (Einkauf erfolgt in aperiodischen Abständen, in der Regel seltener als monatlich oder jährlich)
  - Bau- und Gartenmarktartikel
  - Möbel
  - Weiße Ware/Großelektronik (Waschmaschinen etc.)

Der Einzelhandelsbestand wird dann in der Regel tabellarisch zusammengefasst, sofern ältere Bestandsdaten vorliegen, werden auch Vergleichszahlen zur Bewertung herangezogen (siehe Abb. 19).

*Abbildung 19: Kommunales Einzelhandelskonzept – Beispiel Ausstattungskennziffern*

| Warengruppe | Anzahl der Betriebe | Anzahl der Betriebe in % | Verkaufsfläche in m² | Verkaufsfläche in % |
|---|---|---|---|---|
| **Periodischer Bedarf** | **258** | **45,7 %** | **54.613** | **24,9 %** |
| Lebensmittel und Reformwaren | 165 | 29,3 % | 43.335 | 19,8 % |
| Gesundheits- und Körperpflege | 48 | 8,5 % | 8.936 | 4,1 % |
| übriger periodischer Bedarf (Blumen, Zeitschriften, etc.) | 45 | 8,0 % | 2.342 | 1,1 % |
| **Aperiodischer Bedarf insgesamt** | **306** | **54,3 %** | **164.480** | **75,1 %** |
| **Persönlicher Bedarf insgesamt** | **121** | **21,5 %** | **32.462** | **14,8 %** |
| Bekleidung, Wäsche | 79 | 14,0 % | 25.514 | 11,6 % |
| Schuhe, Lederwaren | 16 | 2,8 % | 5.216 | 2,4 % |
| Uhren, Schmuck, Optik | 26 | 4,6 % | 1.732 | 0,8 % |
| **Medien und Technik insgesamt** | **52** | **9,2 %** | **13.914** | **6,4 %** |
| Bücher, Schreibwaren | 12 | 2,1 % | 3.175 | 1,4 % |
| Elektroartikel/Unterhaltungselektronik, Foto, PC und Zubehör, Neue Medien | 40 | 7,1 % | 10.739 | 4,9 % |
| **Spiel, Sport, Hobby insgesamt** | **33** | **5,9 %** | **8.210** | **3,7 %** |
| Sportartikel | 14 | 2,5 % | 4.107 | 1,9 % |
| Spielwaren | 5 | 0,9 % | 1.930 | 0,9 % |
| Hobbybedarf (Fahrräder, Musikalien, etc.) | 14 | 2,5 % | 2.173 | 1,0 % |
| **Geschenke, Glas, Porzellan, Keramik, Hausrat** | **19** | **3,4 %** | **8.574** | **3,9 %** |
| **Einrichtungsbedarf** | **41** | **7,3 %** | **65.617** | **29,9 %** |
| Möbel, Antiquitäten | 29 | 5,1 % | 58.763 | 26,8 % |
| Teppiche, Gardinen, Heimtextilien | 12 | 2,1 % | 6.854 | 3,1 % |
| **Baumarktspezifische Sortimente** | **40** | **7,1 %** | **35.703** | **16,3 %** |
| **Einzelhandel insgesamt** | **564** | **100,0 %** | **219.093** | **100,00%** |

Quelle: eigene Darstellung nach Cima 2010: 26

Je nach Stadtgröße erfolgen weitere Auswertungen, unterschieden nach Stadtteilebene und Lage, mit denen die Bedeutung der einzelnen Zentren, der wohnortnahen Grundversorgung und der Versorgungsstandorte in städtebaulich nicht integrierter Lage abgebildet werden kann.

Die Nachfragesituation in der Kommune und Region wird auf der Grundlage von statistischen Daten zur Einwohner*innenzahl und des Kaufkraftniveaus (das den sozioökonomischen Status der Nachfrager*innen abbildet) dargestellt, dies geschieht in der Regel auf Ebene der einzelnen Sortimentsgruppen. Dafür werden die Einwohner*innenzahlen der Kommune mit der gemeindespezifischen Kaufkraftkennziffer[98]

[98] Diese Kaufkraftkennziffern werden von privaten Unternehmen ermittelt (wie zum Beispiel der GfK – Gesellschaft für Konsumforschung, Nürnberg) und bilden das ökonomische Kaufkraftniveau innerhalb einer Kommune ab. Dabei werden der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, der Anteil der Leistungsbezieher*innen nach SGB II, Steueraufkommen, die Wirtschaftskraft der Stadt und der Region etc. berücksichtigt. Die Kaufkraftkennziffern sind in der Regel auf Postleitzahlenebene im gesamten Bundesgebiet verfügbar. Werte über 100 stellen eine überdurchschnittliche Kaufkraft vor Ort dar, Werte unter 100 eine unterdurchschnittliche Kaufkraft. Wird die Elastizität der Nachfrage berücksichtigt, sind sogar zusätzlich sortimentsspezifische Kaufkraftunterschiede ermittelbar. Die Elastizität der Nachfrage berücksichtigt, dass die Nachfrage nach bestimmten Sortimenten in Abhängigkeit von der ökonomischen Situation der Nachfrager*innen unterschiedlich stark ausgeprägt sind. Beispielsweise ist die Nachfrageelastizität bei Lebensmitteln verhältnismäßig gering, da sich jede*r Konsument*in mit Lebensmitteln versorgt. Preis- und Ausgabenunterschiede sind zwar vorhanden, aber nicht so stark ausgeprägt wie bei anderen Warengruppen. Im Gegensatz dazu ist die Elastizität von Schmuck, Uhren etc., also von klassischen Luxusartikeln, vergleichsweise hoch.

und den allgemeinen Pro-Kopf-Verbrauchsausgaben im Einzelhandel multipliziert:[99]

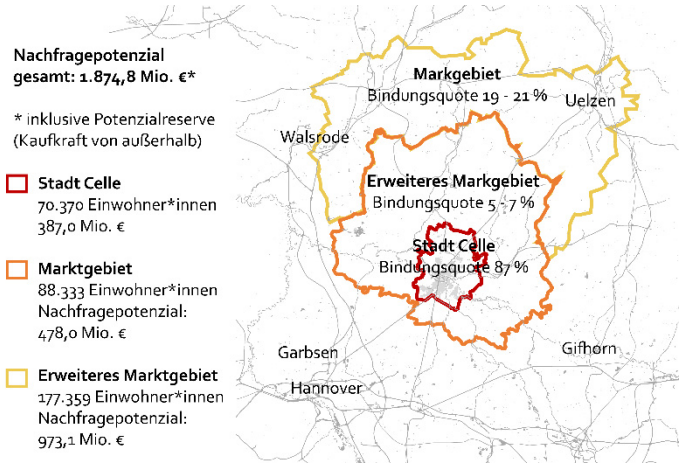
$K_S = EW_K * VA_S * KKZ_S$

($K_S$ = Kaufkraft des Sortiments S; $EW_K$=Einwohnerzahl der Kommune K; VA=Verbrauchsausgaben; KKZ =Kaufkraftkennziffer)

Häufig beinhaltet die Analyse der Angebots- und Nachfragesituation zusätzlich Händler*innenbefragungen (Angebot) sowie Passant*innen-, Kund*innen- oder telefonische Haushaltsbefragungen (Nachfrage), die neben dem allgemeinen Einkaufsverhalten auch spezifische Frage zur Qualität des Einzelhandelsangebotes im Zentrum, zum eigenen Einkaufsverhalten, zu bedeutenden Konkurrenzstandorten, zur Mobilität, zu spezifischen Entwicklungen aus der näheren Vergangenheit (beispielsweise Umgestaltung einer zentralen Einkaufsstraße, Neueröffnungen in der Vergangenheit, Verkehrsberuhigung etc.) oder zu aktuellen Planungsabsichten beinhalten können.

Aus der Analyse von Angebots- und Nachfragesituation können dann unter anderem das Marktgebiet der Kommune, die Einzugsbereiche der einzelnen Unternehmen und verschiedene einzelhandelsspezifische Kennziffern, welche die Versorgungssituation in der Kommune abbilden, abgeleitet werden. Abbildung 20 stellt beispielhaft das Marktgebiet für die Stadt Celle dar.

Abbildung 20: Kommunales Einzelhandelskonzept – Beispiel abgegrenztes Marktgebiet




Quelle: eigene Darstellung nach Cima 2010: 24

Der Einzelhandelsumsatz einer Kommune wird in der Regel als wesentliche Kennziffer herausgestellt, welche die Leistungsfähigkeit des stationären Einzelhandels in einer Kommune abbildet. Der Einzelhandelsumsatz wird üblicherweise differenziert nach Lage und Sortiment und auch für das gesamte Gemeindegebiet dargestellt. Diese Umsatzkennziffern werden in der Regel auf der Grundlage von Befragungen der Einzelhändler*innen, der gutachterlichen Bewertung der Einzelhandelslagen und/oder auf der Grundlage von Gravitationsmodellen[100] zur Bewertung der Attraktivität der Einzelhandelsbetriebe ermittelt. Die Aufbereitung der Umsatzzahlen findet in der Regel in ähnlicher Weise statt wie bei den Verkaufsflächen, das heißt nach Branchen und in Abhängigkeit der Größe, der Kommune zusätzlich nach Stadtteil und Lage – differenziert mindestens nach Zentrum, integrierter Wohnortlage und nicht integrierter Lage.

Die Gegenüberstellung von (sortimentsbezogenem) Umsatz innerhalb einer Kommune zur vorhandenen Kaufkraft erlaubt Aussagen zur Einzelhandelszentra-

[99] Je nach Quelle unterscheiden sich die Angaben zu den einzelhandelsspezifischen Pro-Kopf-Ausgaben. Die GIF (2014: 34) zitiert beispielsweise verschiedene Quellen, nach denen die Verbrauchsausgaben für die Jahre 2011/2012 zwischen 5.187,- Euro (IFH Köln für Einzelhandel im engeren Sinne) und 6.086,- Euro (MB-Research für Einzelhandel gesamt) variieren. Mittlerweile dürften die Verbrauchsausgaben für den Einzelhandel im engeren Sinne eher bei rd. 6.000 Euro pro Person und Jahr liegen. Außerdem wird mittlerweile in einigen Branchen auch ein sehr großer Umsatzanteil im Online-Handel (siehe Kap. 2.2) erwirtschaftet. Je nachdem, ob die Verbrauchsausgaben auch diesen Umsatz des Online-Handels berücksichtigen, werden höhere oder niedrigere Werte ausgegeben.

[100] Die meisten Gravitationsmodelle zur Modellierung der Kaufkraftströme gehen auf das probabilistische Gravitationsmodell nach Huff (1964) zurück, bei dem die Kaufkraftströme zwischen Einkaufsort und Wohnort der Kund*innen modelliert werden. Mit dem Modell wird die Wahrscheinlichkeit ausgedrückt, mit der ein*e Bewohner*in eines Wohnortes ein Einzelhandelsgeschäft oder ein Zentrum aufsucht. Dabei werden in der Regel Zonen mit unterschiedlicher Kaufwahrscheinlichkeit festgelegt, die über einen Raumwiderstand (Entfernung Wohnort–Einkaufsort) jedem Einkaufsort eine Attraktivität zuweisen. Das Huff-Modell wurde auch in den letzten Jahren und Jahrzehnten weiterentwickelt. Eine Weiterentwicklung des Huffschen Gravitationsmodells ist beispielsweise das *Multiplicative Competitive Interaction Model (MCI)*, das weitere Parameter wie Ladenimage, Erscheinungsbild und Agglomerationseffekte in die Berechnungen einschließt (vgl. Wieland 2014, Klein 2007, Huff 1964).

lität. Die Zentralität dient häufig als Indikator zur Bewertung der Versorgungslage innerhalb einer Kommune und wird auch auf der Ebene der einzelnen Sortimentsgruppen dargestellt. Die Zentralität ergibt sich aus der Gleichung (vgl. GIF 2014: 191f):[101]

$Z_K = U_K/K_K$

(Z = Zentralität der Kommune K; U = Umsatz; K = Kaufkraft)

Dabei weisen Zentralitätswerte von über 100 auf saldierte Kaufkraftzuflüsse hin und Werte von unter 100 % auf saldierte Kaufkraftabflüsse. Werte von über 100 verdeutlichen, dass die jeweilige Kommune eine Versorgungsfunktion wahrnimmt, die über die eigenen kommunalen Grenzen hinausgeht und sich zusätzlich Kunden von außerhalb der eigenen Gemeindegrenzen in der Stadt/Gemeinde versorgen.[102] Das gilt in der Regel für Mittel- und Oberzentren, denen auch von der Regionalplanung eine entsprechende Versorgungsaufgabe zugewiesen wird (siehe Kap. 2.3). Üblicherweise sind hier erhebliche Unterschiede in den einzelnen Sortimentsgruppen festzustellen. Für Grund- oder Unterzentren, denen von der Regionalplanung zumindest eine Abdeckung der Grundversorgung zugesprochen wird, werden sehr häufig Werte um 100 in den Sortimenten Lebensmittel und Drogerieartikeln als Zielvorgaben angestrebt. Bei den übrigen Sortimentsbereichen existieren keine fixen, allgemein verbindlichen Zielvorgaben. Diese Werte werden aber häufig genutzt, um auf eine Unter- oder Überversorgung hinzuweisen. So weisen sehr niedrige Werte im Bereich Neue Medien/Unterhaltungselektronik häufig auf das Fehlen eines großen Elektronikfachmarktes hin. Andererseits werden in den Sortimenten Baumarktartikel oder Möbel sehr schnell recht hohe Werte erreicht, die auf eine (statistische) Überversorgung hinweisen, wenn in einer verhältnismäßig kleinen Kommune ein größerer Baumarkt oder ein regional bedeutsames Möbelhaus angesiedelt worden ist.[103] Die folgenden Abbildung 21 gibt eine beispielhafte Analyseaufbereitung von Umsatz, Kaufkraft und Einzelhandelszentralität nach Sortimentsgruppen wieder.

Abbildung 21: Kommunales Einzelhandelskonzept – Beispiel Umsatz, Nachfragevolumen und Einzelhandelszentralität

| Warengruppe | Umsatz in Mio. Euro 2009 | Nachfragevolumen in Mio. Euro | Handelszentralität in % 2009 |
|---|---|---|---|
| **Periodischer Bedarf** | **224,7** | **198,2** | **113** |
| Lebensmittel und Reformwaren | 159,4 | 140,1 | 114 |
| Gesundheits- und Körperpflege | 60 | 53,3 | 113 |
| übriger periodischer Bedarf (Blumen, Zeitschriften, etc.) | 5,3 | 4,8 | 109 |
| **Aperiodischer Bedarf insgesamt** | **309,9** | **188,7** | **164** |
| **Persönlicher Bedarf insgesamt** | **121** | **60,7** | **199** |
| Bekleidung, Wäsche | 96,3 | 42,9 | 224 |
| Schuhe, Lederwaren | 15,7 | 9,5 | 165 |
| Uhren, Schmuck, Optik | 9,0 | 8,3 | 109 |
| **Medien und Technik insgesamt** | **45,5** | **45,0** | **101** |
| Bücher, Schreibwaren | 14,9 | 11 | 135 |
| Elektroartikel/Unterhaltungselektronik, Foto, PC und Zubehör, Neue Medien | 30,6 | 33,9 | 90 |
| **Spiel, Sport, Hobby insgesamt** | **19,5** | **12,7** | **153** |
| Sportartikel | 9,7 | 6 | 162 |
| Spielwaren | 4,4 | 3,3 | 133 |
| Hobbybedarf (Fahrräder, Musikalien, etc.) | 5,5 | 3,5 | 157 |
| **Geschenke, Glas, Porzellan, Keramik, Hausrat** | **9,3** | **6,1** | **152** |
| **Einrichtungsbedarf** | **62,0** | **25,9** | **240** |
| Möbel, Antiquitäten | 55,3 | 21,5 | 258 |
| Teppiche, Gardinen, Heimtextilien | 6,7 | 4,4 | 152 |
| **Baumarktspezifische Sortimente** | **52,6** | **38,3** | **137** |
| **Einzelhandel insgesamt** | **534,6** | **387** | **138** |

Quelle: eigene Darstellung nach Cima 2010: 28

Auch bei diesen Analyseergebnissen erfolgt die Aufbereitung der Daten in Abhängigkeit von der Größe der Kommune, nach Stadtteil und Lage. Diese Aufbereitung der Ist-Situation soll vor allem dazu dienen, quantitative und räumliche Entwicklungsoptionen

[101] Hiervon zu unterscheiden ist grundsätzlich die Kaufkraftbindungsquote, die – im Gegensatz zur Einzelhandelszentralität – den Kaufkraftanteil einer Warengruppe wiedergibt, der innerhalb einer Kommune gebunden wird. Kaufkraftzuflüsse sind dort nicht enthalten. Eine Kaufkraftbindung von 100 % (die in der Realität kaum vorkommen dürfte) bedeutet, dass Einwohner*innen einer Kommunen sich ausschließlich innerhalb der Kommune versorgen (vgl. GIF 2014: 39f). Bindungsquoten werden häufig sortimentsbezogen ermittelt, teilweise aber auch bei der Darstellung des Marktgebietes einer Kommune, zwischen den unterschiedlichen Marktzonen differenziert. So kann die Bindungsquote in der Marktgebietszone 1 zum Beispiel rd. 75 % betragen, in der nächsten, weiter außerhalb liegenden Zone ist sie dann in der Regel wesentlich geringer und liegt dann beispielsweise nur noch bei rd. 40 % usw. (siehe Abb. 20).

[102] Unterschiede zwischen den einzelnen Einzelhandelskonzepten beziehungsweise den Kommunen können sich bei diesen Kennziffern auch daraus ergeben, ob der Online-Umsatz in die vorhandene Kaufkraft vor Ort einbezogen wird oder grundsätzlich aus dem Potenzial für den stationären Handel herausgerechnet wird.

[103] Bei der Bewertung der Zentralitätskennziffern ist zu beachten, dass es sich hierbei um eine Verhältniskennziffer handelt. Das bedeutet, dass überdurchschnittlich hohe oder niedrige Werte immer auch im Kontext zur jeweiligen Gemeindegröße gesehen werden müssen. So bildet eine Einzelhandelszentralität von 110 % in einer Millionenstadt aufgrund der höheren Einwohnerzahl und der daraus resultierenden absolut höheren Kaufkraft absolut gesehen einen wesentlich höheren saldierten Kaufkraftzufluss ab, als bei einer gleichen Kennziffer in einer vergleichsweise kleinen Kommune mit rd. 20.000 Einwohner*innen.

darzustellen, die dann später bei der Strategieentwicklung zur kommunalen Einzelhandelsentwicklung berücksichtigt werden können.

### 3.2.2.3 Konzeptionelle Bausteine des kommunalen Einzelhandelskonzeptes

Die konzeptionellen Bausteine eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes bauen in der Regel auf den beschriebenen Analysebausteinen auf, werden mit den am Prozess beteiligten Akteuren abgestimmt (siehe Kap. 3.2.2.1) und sollen dazu beitragen, die festgelegten Entwicklungsziele zu erreichen.

Die konkrete räumliche Ausarbeitung der konzeptionellen Bausteine des Konzeptes geschieht in der Regel unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung sowie der Umsatz- und Kaufkraftentwicklung in der Stadt und innerhalb der Region. Für den Übertrag der übergeordneten Entwicklungsziele auf eine konkrete räumlich Ebene, beinhalten die kommunalen Einzelhandelskonzepte dann in der Regel die folgenden strategischen Bausteine:

- Festlegung und Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche und Bestimmung von Flächenpotenzialen (siehe Kap. 3.2.2.3.1)
- Darstellung der wohnortnahen Nahversorgungsstandorte mit Entwicklungsperspektive (siehe Kap. 3.2.2.3.2)
- Festlegung von Sonderstandorten für großflächigen Einzelhandel außerhalb der Zentren (siehe Kap. 3.2.2.3.3)
- Festlegung einer Liste zentrenrelevanter, nahversorgungsrelevanter und nicht-zentrenrelevanter Sortimente (Sortimentsliste) (siehe Kap. 3.2.2.3.4)
- Festlegung auf ein räumlich-funktionales Standortmodell (als Zielkonzeption), das die unterschiedlichen Zentrentypen und Zentrenhierarchien innerhalb einer Kommune berücksichtigt und ihnen Versorgungsfunktionen zuweist (siehe Kap. 3.2.2.3.5)
- Verständigung auf Grundsätze und Regeln zur Umsetzung des Einzelhandelskonzeptes (siehe Kap. 3.2.2.3.6)

#### 3.2.2.3.1 Festlegung und Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche

Zentrale Versorgungsbereiche werden nach § 11 Abs. 3 BauNVO und § 34 Abs. 3 BauGB als schützenswert eingestuft. Die Festlegung und Abgrenzung dieser Bereiche ist deshalb eines der zentralen Steuerungselemente der kommunalen Einzelhandelssteuerung. Unter einem zentralen Versorgungsbereich ist – allgemein gesprochen – ein (Einzelhandels-)zentrum einer Stadt oder Gemeinde zu verstehen. War unmittelbar nach der Novellierung des BauGB im Jahr 2004 und der Einführung des § 34 Abs. 3BauGB zunächst umstritten, welche Voraussetzungen ein Zentrum erfüllen muss, um den Status eines zentralen Versorgungsbereiches zu erlangen, ist in Fachkreisen mittlerweile weitestgehend unstrittig, welche Voraussetzungen ein Zentrum erfüllen muss. So hat das Bundesverwaltungsgericht für zentrale Versorgungsbereiche mittlerweile die folgenden Kriterien beschrieben:

- Aufgrund einer Vielzahl vorhandener Einzelhandelsnutzungen – ergänzt durch zusätzliche Dienstleistungen – muss ein zentraler Versorgungsbereich eine Versorgungsfunktion für die Kommune übernehmen, die über den unmittelbaren Nahbereich hinausgeht,
- ein zentraler Versorgungsbereich muss städtebaulich integriert sein und
- durch eine parzellenscharfe Abgrenzung klar definiert sein.[104]

Auch wenn die Versorgungsfunktion eines zentralen Versorgungsbereiches über den unmittelbaren Nahbereich hinausgehen muss, kann sich die Versorgungsfunktion im Schwerpunkt auch auf die Grundversorgung, also die Versorgung mit Lebensmittel, konzentrieren. Hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht klargestellt, dass auch Grund- und Nahversorgungszentren zentrale Versorgungsbereiche sein können.[105]

Zur Bestimmung, was unter einer städtebaulich integrierten Lage zu verstehen ist, existiert keine einheitliche oder eindeutige Definition. Deshalb gibt es bei der Lagebewertung von (geplanten) Einzelhandelsbetrieben (häufig in Abhängigkeit der Interessenlage der beteiligten Akteure) nicht selten unterschiedliche

[104] siehe BVerwG vom 11. Okt. 2007 – 4 C 7.07; OVG NRW vom 19. Juni 2008 – 7 A 1392/07; BVerwG vom 17. Dez. 2009 – 4 C 2.08

[105] BVerwG vom 17. Dez. 2009 – 4 C 2.08, OVG Münster vom 06. Nov. 2008 – 10 A 1512/07

Auffassungen. Nach Kruse (2012: 239) lässt sich allerdings auf Grundlage bestehender Gutachten und Fachbeiträge folgende Definition ableiten:

> *„Städtebaulich integriert gilt eine Lage/ein Standort dann, wenn das direkte Umfeld in mindestens zwei Himmelsrichtungen von zusammenhängender Wohnbebauung geprägt ist, aus der eine fußläufige Erreichbarkeit des Standortes gegeben ist, ohne dass städtebauliche Barrieren (z. B. Hauptverkehrsstraßen oder Bahngleise) den Standort von der Wohnbebauung separieren."*

Im Gegensatz dazu wird die städtebaulich nicht-integrierte Lage häufig mit Lage im Gewerbegebiet oder auf der *„grünen Wiese"* oder der *„grauen Wiese"* übersetzt (vgl. GIF 2014: 159).

Die Notwendigkeit zur parzellenscharfen Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche ergibt sich aus der planerischen Festlegung, Entwicklungsperspektiven eindeutig zuordnen zu können. Denn erst wenn eindeutig definiert ist, welche Parzellen, Immobilien und Einzelhandelsstandorte im zentralen Versorgungsbereich liegen und welche nicht, lassen sich Schutzstatus und Entwicklungsperspektiven standortspezifisch zuordnen. Das bezieht auch die Ausweisung von zukünftigen Potenzialflächen zur räumlichen und funktionalen Erweiterung der zentralen Versorgungsbereiche mit ein. Die Notwendigkeit zur Ausweisung von Potenzialflächen kann aus den Ergebnissen der Analyse abgeleitet werden und eröffnet den Zentren räumliche Entwicklungsoptionen. Die Festlegung von Potenzialflächen für die zukünftige Entwicklung sind in vielen gewachsenen Zentren für die Entwicklungsfähigkeit von großer Bedeutung, da die gewachsenen innerstädtischen Zentren häufig sehr kleinteilig sind und eine integrierte Entwicklung aufgrund der geringen Flächenverfügbarkeit sowie der unterschiedlichen Eigentümer*innen und Interessen nur mit einem großen Abstimmungs- und Koordinationsaufwand möglich ist (vgl. Kuschnerus et al. 2018: 104, 276; Kruse 2012: 256f).

Bei der Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche werden funktionale und städtebauliche Kriterien zugrunde gelegt. Als funktionale Kriterien werden Einzelhandelsdichte, Passantenfrequenz und die Multifunktionalität der Nutzungen zusammengefasst. Als städtebauliche Kriterien werden die Baustruktur und die Gestaltung des öffentlichen Raums berücksichtigt (vgl. Kruse 2012: 256).

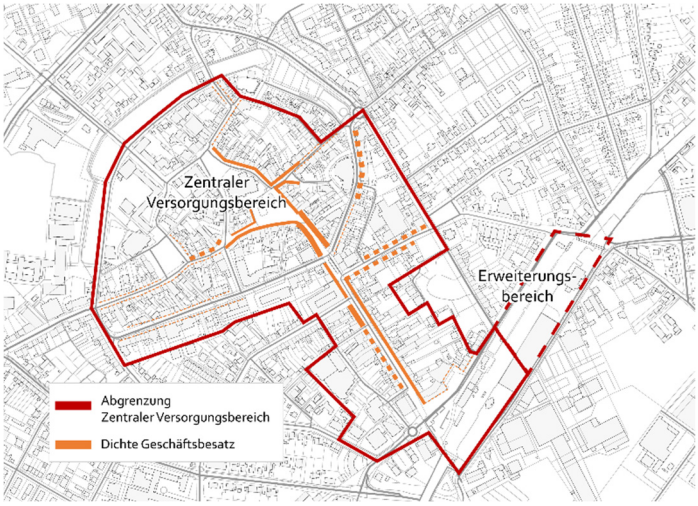
Die inhaltlichen und planerischen Grundlagen für die Festlegung und Abgrenzung der Zentren können dabei unterschiedlich sein. So können sich zentrale Versorgungsbereiche grundsätzlich ergeben aus:

- planerischen Festlegungen, das heißt aus Darstellungen und Festsetzungen in den Bauleitplänen und Raumordnungsplänen,
- aus sonstigen planungsrechtlich nicht verbindlichen raumordnerischen und städtebaulichen Konzeptionen (wie dem kommunalen Einzelhandelskonzept),[106] und
- aus den tatsächlichen Verhältnissen vor Ort

(vgl. Drucksache des Dtsch. Bundestages 2003: 54).

Die folgende Abbildung 22 stellt beispielhaft dar, in welcher Art und Weise die Abgrenzung eines zentralen Versorgungsbereiches erfolgen kann. Es sind grundsätzlich auch andere Darstellungsarten möglich. Wichtig ist die Erläuterung der Versorgungsfunktion und die eindeutige Zuordnung der innerstädtischen Immobilien und Grundstücke.

*Abbildung 22: Kommunales Einzelhandelskonzept – Abgrenzung eines zentralen Versorgungsbereiches*




Quelle: Junker u. Kruse 2011: 121, eigene Bearbeitung, ohne Maßstab

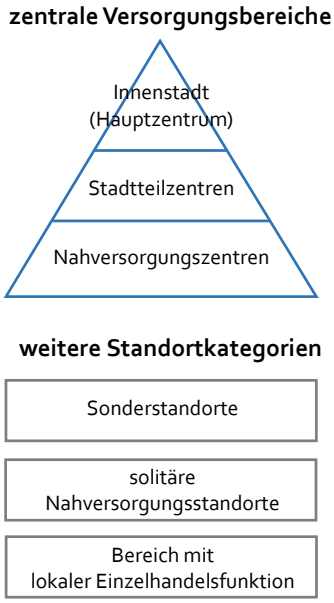
[106] Das bedeutet, dass auch planerisch gewollte Zentren, die zurzeit noch nicht existieren, als zentrale Versorgungsbereiche festgelegt werden können. Kuschnerus et al. (2018: 276) führen hierzu aus: *„Soweit eine künftige Entwicklung von bislang noch nicht funktionsgerechten vorhandenen zentralen Versorgungsbereichen erwogen wird, sind die hierfür sprechenden Aspekte […] näher zu umschreiben."*

In Abhängigkeit von der Größe und Bedeutung des Zentrums erfolgt mit der Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche auch eine Funktionszuweisung. Hier wird in Abhängigkeit von der Größe der Kommune in der Regel unterschieden in:

- Innenstadt als Hauptzentrum,
- Stadtteilzentren sowie
- Grund- und Nahversorgungszentren (vgl. Kuschnerus et al. 2018: 185).

Neben den zentralen Versorgungsbereichen werden in kommunalen Einzelhandelskonzepten wohnortnahe Nahversorgungsstandorte und Sonderstandorte als eigene Standortkategorien für Einzelhandelsstandorte festgelegt. Auch für diese Standortkategorien können eigene Entwicklungsperspektiven festgeschrieben werden (siehe Abb. 23).

*Abbildung 23: Kommunales Einzelhandelskonzept – Systematik zentrale Versorgungsbereiche, weitere Standortkategorien*




Quelle: eigene Darstellung nach Junker und Kruse 2011: 121

#### 3.2.2.3.2 Darstellung der solitären wohnortnahen Nahversorgungsstandorte

Eine zweite Standortkategorie, deren Lage als städtebaulich integriert beschrieben werden kann, stellen die solitären Nahversorgungsstandorte (Lebensmittelmärkte als Solitärstandort im Wohngebiet) dar. Diese Standorte erfüllen nicht die Kriterien, wie sie von den Gerichten für zentrale Versorgungsbereiche festgelegt worden sind und können deshalb nicht als schützenswerte Zentren im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO und § 34 Abs. 3 BauGB eingeordnet werden. Sie besitzen aber für die wohnortnahe Grundversorgung (unter anderem auch aufgrund ihrer städtebaulich integrierten Lage) eine besondere Bedeutung und werden deshalb in kommunalen Einzelhandelskonzepten als eigene Standortkategorie herausgestellt (vgl. Kruse 2012: 264).

#### 3.2.2.3.3 Festlegung von Sonderstandorten für großflächigen Einzelhandel außerhalb der Zentren

Als weiterer Standorttyp werden in kommunalen Einzelhandelskonzepten Sonderstandorte festgelegt, die als Ergänzungs- und Versorgungsstandorte für die Kommune auch strategisch eine besondere Bedeutung haben sollen. Aufgrund ihrer städtebaulich nicht integrierten Lage fallen sie ebenfalls nicht unter den besonderen Schutz nach § 11 Abs. 3 BauNVO und § 34 Abs. 3 BauGB. Anders als für die zentralen Versorgungsbereiche gibt es für diese Standortkategorie deshalb auch keine besonderen rechtlichen Vorgaben, ob und wie sie genau abzugrenzen sind. In der Strategieentwicklung und beim kommunalen Standortkonzept wird diesen Sonderstandorten in der Regel eine Funktion und Entwicklungsmöglichkeit zugewiesen, die nicht in Konkurrenz zu den zentralen Versorgungsbereichen steht. Im Gegenteil wird ihre Entwicklungsmöglichkeit im Rahmen von kommunalen Einzelhandelskonzepten in der Regel sehr stark eingeschränkt (vgl. Kruse 2012: 265). Der Entwicklungsfokus für diese Standorte liegt in den kommunalen Einzelhandelskonzepten für gewöhnlich auf den sogenannten nicht zentrenrelevanten Sortimentsbereichen.

### 3.2.2.3.4 Festlegung einer ortstypischen Sortimentsliste

Zur Verfolgung des Ziels *„Schutz und Stärkung der Attraktivität und Einzelhandelsfunktion der Innenstadt"* kann eine Kommune den Einzelhandel mit bestimmten Sortimenten im Bebauungsplan ausschließen. Hierzu haben verschiedene Oberverwaltungsgerichte geurteilt, dass dieses Ziel als städtebauliche Begründung für den Ausschluss von bestimmten Einzelhandelsfunktionen ausreicht. Dabei kann der Ausschluss außerhalb der Innenstadt grundsätzlich alle Sortimente umfassen, deren Verkauf typischerweise in der Innenstadt erfolgt und in einer konkreten örtlichen Situation für die Innenstadt von erheblicher Bedeutung ist.[107] Zu den Maßstäben, die an eine solche Einzelhandelssteuerung und Bebauungsplanung gestellt werden, hat das Bundesverwaltungsgericht herausgestellt, dass eine Begründung für einen Einzelhandelsausschluss im Bebauungsplan allerdings ohne ein kommunales Einzelhandelskonzept, das die Ableitung einer spezifischen, auf den jeweiligen Ort angepassten Sortimentsliste beinhaltet, nicht rechtssicher denkbar ist.[108]

Die Festlegung auf eine Liste zentrenrelevanter, nahversorgungsrelevanter und nicht-zentrenrelevanter Sortimente ist deshalb ein weiterer, notwendiger konzeptioneller Baustein eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes. Diese ortstypische Sortimentsliste dient dann als Grundlage, wo und in welchem Umfang zukünftig bestimmte branchenspezifische Einzelhandelsentwicklungen erfolgen sollen und dürfen. Die Einordung der Sortimente nach deren Zentrenrelevanz geht dabei auf die Diskussion um die Ansiedlung von neuen Fachmärkten an städtebaulich nicht integrierten Standorten und deren Wirkungen auf die bestehenden Einzelhandelsstrukturen in den 1980er Jahren zurück (siehe Kap. 3.1). Der Ansatz, einzelne Sortimentsgruppen nach innenstadt- und nicht-innenstadtrelevant zu unterteilen, kann als planerischer Versuch beschrieben werden, nach Möglichkeit die Leitbranchen des Einzelhandels in den Innenstädten zu halten, die typisch für die Zentren sind, Innenstadtkunden anziehen und aufgrund ihrer Flächenanforderungen auch zukünftig in die gewachsenen Zentren integrierbar sind. Um das zu erreichen – so die strategische Idee hinter diesem Konzeptbaustein – soll die Ansiedlung dieser Sortimente an städtebaulich nicht-integrierten Standorten untersagt werden (vgl. Hatzfeld/Abel 1992). Die Einteilung der Sortimente in zentrenrelevant und nicht-zentrenrelevant bezeichnet Pangels (2012: 298) deshalb als *„Hilfswerkzeug"* der Planung und beschreibt als deren städtebauliche Ziele die Attraktivität und Multifunktionalität der Zentren (ebd. 302-306). Damit die Differenzierung der Sortimente planungsrechtlich belastbar ist, muss allerdings auch die Herleitung städtebaulich begründet sein (vgl. Kuschnerus et al. 2018: 302). Hatzfeld/Abel (1992) haben für diese notwendige städtebauliche Herleitung von Sortimentslisten einen theoretisch-deduktiven Ansatz entwickelt, der auf die Produkteigenschaften der unterschiedlichen Sortimente aufbaut und deren Herleitung und Ergebnisse (zumindest teilweise) mittlerweile in vielen Zentrenkonzepten, Regionalplänen und Einzelhandelserlassen der Länder übernommen wurden. Darüber hinaus ist es planungsrechtlich notwendig, dass die Herleitung der Sortimentsliste auch eine Auseinandersetzung mit der jeweiligen Bestandssituation vor Ort in der Kommune umfasst (vgl. Kuschnerus 2007: 262f).

Die folgenden theoretisch-deduktiven Herleitungen gehen weitestgehend auf die Argumentationen von Hatzfeld/Abel (1992) zurück:

Zentrenrelevante Sortimente zeichnen sich demnach dadurch aus, dass sie

- typisch für den Einzelhandelsbesatz eines Zentrums sind,
- viele Innenstadtbesucher*innen anziehen, also Frequenzen erzeugen,
- grundsätzlich einen geringen Flächenanspruch haben,
- häufig im Zusammenhang mit anderen Innenstadtnutzungen nachgefragt werden (Kopplungsaffinität) und
- überwiegend ohne Pkw transportiert werden können.

Von den zentrenrelevanten Sortimenten können nahversorgungsrelevante Sortimente differenziert werden, diese sind zusätzlich

- Waren des täglichen Bedarfs (also Lebensmittel und Drogerieartikel) und
- dienen der Grundversorgung.

Darüber hinaus erzeugen nahversorgungsrelevante Sortimente durch ihre Kurzfristigkeit Frequenz, haben im Vergleich zu Bau- und Möbelmärkten einen geringen Flächenbedarf, weisen eine hohe Kopplungsaffinität aus und können grundsätzlich auch ohne Pkw transportiert werden.

[107] siehe OVG Münster vom 22. April 2004 – 7a D 142/02.NE

[108] siehe BVerwG, Urteil vom 18. Febr. 2009 – 4 B 54.08

Folglich sind dem gegenüber nicht-zentrenrelevante Sortimente dadurch gekennzeichnet, dass sie

- überwiegend an städtebaulich nicht integrierten Standorten angeboten werden,
- einen hohen Flächenanspruch aufweisen,
- überwiegend mit dem Pkw transportiert werden müssen und
- oft mit handwerklichen Dienstleistungen oder gewerblichen Nutzungen angeboten werden.

(vgl. Pangels 2012: 311-312)

Die Sortimentsliste muss sich darüber hinaus aus einer individuellen Betrachtung der jeweiligen örtlichen Situation in den zentralen Versorgungsbereichen ergeben. Die Rechtsprechung hat hierzu festgelegt, dass es keine Legaldefinition oder eine bundeseinheitliche Liste gibt, welche Sortimente zentrenrelevant sind, vielmehr ist eine individuelle Betrachtung der jeweiligen Situation vor Ort notwendig.[109] Das bedeutet auch, dass allgemeine Sortimentslisten, wie sie teilweise in Regionalplänen oder Einzelhandelserlassen aufgeführt sind, nicht ohne Prüfung von den Kommunen übernommen werden dürfen (vgl. Kuschnerus 2007: 263). Als zentrenrelevante Sortimente können allerdings auch solche Sortimente festgeschrieben werden, die nicht oder nicht mehr im zentralen Versorgungsbereich vorhanden sind, aber typischerweise dorthin gehören (vgl. Kuschnerus et al. 2018: 278). Mit dieser inhaltlichen Ausweitung bekommt die Festlegung von zentrenrelevanten Sortimenten also auch eine planerische und strategische Perspektive, in der städtebauliche Ziele für die Zukunft formuliert und städtebauliche Entwicklungen auch im Rahmen der Bauleitplanung festgeschrieben werden können.[110]

Am Ende einer solchen inhaltlichen Herleitung stimmt die gemeindespezifische Sortimentsliste zwar häufig mit allgemeineren Sortimentslisten überein, wie sie in zahlreichen Leitfäden und Vorgaben auf Länderebene zu finden sind, entscheidend ist aber, dass die jeweilige Liste auch mit den maßgeblichen örtlichen Verhältnissen abgestimmt ist (vgl. Kuschnerus et al. 2018: 278).

Auf Grundlage der dargestellten theoretisch-deduktiven Herleitungen und der Bestandssituation vor Ort werden in kommunalen Einzelhandelskonzepten die Sortimente meist wie folgt in die Kategorien zentrenrelevante, nahversorgungsrelevante und nicht-zentrenrelevante Sortimente zugeordnet (ortstypische Sortimentsliste) (vgl. Bunzel et al. 2009: 238f):

***Zentrenrelevante Sortimente***

Persönlicher Bedarf
- Herren-, Damen- und Kinderbekleidung
- Sonstige Bekleidung (z. B. Berufsbekleidung, Lederbekleidung)
- Meterware für Bekleidung, Handarbeitswaren
- Wäsche und Miederwaren, Bademoden
- Schuhe
- Lederwaren, Taschen, Koffer, Schirme
- Orthopädische Artikel und Sanitätsbedarf
- Hörgeräte
- Augenoptikartikel
- Uhren, Schmuck

Spiel, Sport, Hobby
- Sportbekleidung und -schuhe
- Sportartikel und -geräte
- Outdoor-Artikel (ohne Campingmöbel)
- Spielwaren (inkl. Modellbau)
- Künstler-, Hobby- und Bastelartikel
- Musikinstrumente und Zubehör, Musikalien
- Sammlerbriefmarken und -münzen

Geschenke, Glas, Porzellan, Keramik, Hausrat
- Glas, Porzellan, Feinkeramik
- Schneidwaren und Bestecke, Haushaltswaren
- Geschenkartikel und Souvenirs

Medien und Technik
- Elektrogroßgeräte (z. B. Kühl- und Gefrierschränke, Waschmaschinen, Wäschetrockner, Geschirrspülmaschinen) (weiße Ware)
- Elektrokleingeräte (z. B. Toaster, Kaffeemaschinen, Rühr- und Mixgeräte, Staubsauger, Bügeleisen)
- Unterhaltungselektronik, Rundfunk-, Fernseh-, phonotechnische Geräte (sog. braune Ware)
- Kameras und Fotoartikel
- Telefone und Zubehör, Telekommunikationselektronik
- Bild- und Tonträger
- Computer und Zubehör, Software
- Baby- und Kleinkindartikel

Einrichtungsbedarf
- Antiquitäten
- Haus- und Heimtextilien, Dekostoffe, Gardinen
- Bettwäsche, Bettwaren
- Kunstgewerbe, Bilder, Rahmen
- Teppiche (Einzelware)
- Wohneinrichtungsbedarf/Dekorationsartikel

***Nahversorgungsrelevante Sortimente***

(gleichzeitig auch zentrenrelevant)

Periodischer Bedarf
- Back- und Konditoreiwaren
- Metzgerei-/Fleischereiwaren

[109] siehe OVG Münster vom 03. Juni 2002 – 7 A D 92/99.NE

[110] siehe BVerwG vom 10. Nov. 2004 – 4 BN 33.04; OVG Münster vom 22. April 2004 – 7A D 142.02.NE

- Lebensmittel, Nahrungs- und Genussmittel (inkl. Tee, Tabakwaren)
- Getränke, Wein/Spirituosen
- Schnittblumen
- Drogeriewaren und Körperpflegeartikel (inkl. Putz-, Wasch- und Reinigungsmittel)
- Parfümerie- und Kosmetikartikel
- Freiverkäufliche Apothekenwaren, Reformwaren
- Schreibwaren/Papier/Büroorganisation
- Zeitungen und Zeitschriften

***Nicht zentrenrelevante Sortimente***

Einrichtungsbedarf
- Büromaschinen, Büroeinrichtung
- Campingartikel (Zelte, Tische, Stühle etc.)
- Möbel (inkl. Bad- und Küchenmöbel)
- Gartenhäuser
- Gartengeräte, Gartenmöbel und Polsterauflagen
- Matratzen
- Bodenbeläge, Teppiche (Rollware)

Baumarktspezifische Sortimente
- Bad-/Sanitäreinrichtungen und -zubehör
- Bauelemente, Baustoffe, Holz
- Eisenwaren, Beschläge
- Elektroinstallationsmaterial
- Farben, Lacke
- Fliesen
- Tapeten
- Brennstoffe und Mineralölerzeugnisse
- Heizungen, Kamine und (Kachel-)Öfen
- Boote und Zubehör
- Kfz- und Motorradzubehör (ohne Bekleidung im Hauptsortiment)
- Maschinen und Werkzeuge
- Pflanzen und Sämereien, Pflanzgefäße
- Rollläden und Markisen
- Lampen und Leuchten, Leuchtmittel

Spiel, Sport, Hobby
- Fahrräder und technisches Zubehör
- Tiere, Tiernahrung, Zooartikel
- Waffen, Angler-, Reit- und Jagdbedarf (ohne Bekleidung im Hauptsortiment)
- Erotikartikel

Quelle: Junker und Kruse, Dortmund, nach Bunzel et al. (2009: 238-239), eigene Ergänzungen

Die Differenzierung der Warengruppen untereinander ist dabei häufig unterschiedlich, feste Vorgaben, wie detailliert die Sortimentsgliederung zu erfolgen hat, gibt es nicht. Ähnlich wie bei der Bestandserhebung erfolgt sehr häufig eine Orientierung an der Klassifikation der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamtes (vgl. Statistisches Bundesamt 2008). Die meisten Sortimentsgruppen können aufgrund ihrer Beschaffenheit und der oben dargestellten Herleitung eindeutig als zentrenrelevant, nahversorgungsrelevant oder nicht-zentrenrelevant zugeordnet werden. Es gibt aber einige Sortimentsgruppen, über deren Zuordnung häufig diskutiert wird, in der Regel in Verbindung mit konzeptionellen Überlegungen, wo und in welchem Umfang Einzelhandelsbetriebe mit diesem Warenangebot zukünftig angesiedelt werden können und sollen. Nicht eindeutig beziehungsweise sehr häufig diskussionswürdig ist in der Regel die Einordnung der folgenden Sortimentsgruppen:

Die Sortimentsgruppen Elektrokleingeräte, Unterhaltungselektronik, Computer etc. sind in vielen kleineren und mittelgroßen Kommunen mittlerweile kaum noch im Zentrum zu finden, da großflächige Fachmärkte in Gewerbegebietslage an den Ein- und Ausfallstraßen entwickelt worden sind. Ähnliche Tendenzen sind für die Sortimentsgruppen Fahrräder und Zoobedarf festzustellen. Die Einordnung hinsichtlich der Zentrenrelevanz dieser Sortimentsgruppen ist deshalb in vielen Kommunen eine eher planerische Abwägung, wie wahrscheinlich es ist, diese Branchen zukünftig im Zentrum ansiedeln zu können. Das heißt es erfolgt eine Gewichtung zwischen der Wertigkeit von theoretisch-deduktiver Herleitung (die man als reine Lehre bezeichnen könnte) und der Wertigkeit der Bestandssituation vor Ort (die sich eher an der bisherigen Praxis orientiert). Unter Umständen ist bei der Abwägung auch von Bedeutung, welche Vorgaben der Landes- und Regionalplanung zu beachten sind. Darüber hinaus dürfte zukünftig aufgrund des stark wachsenden Online-Handels (siehe Kap. 2.1) die Entwicklungsdynamik dieses Vertriebsweges stärker als bislang im Abwägungsprozess Berücksichtigung finden.[111]

[111] Unter Umständen kann das dazu führen, dass einzelne Sortimente aufgrund der zurückgehenden Investitionsbereitschaft (zum Beispiel bei Neuen Medien wie Computern etc.) zukünftig nicht mehr als zentrenrelevant eingestuft werden, oder andere Sortimente aufgrund des geringer werdenden Flächenbedarfs – zum Beispiel durch Multi-Channeling – (wieder) als zentrenrelevant angesehen werden (zum Beispiel einzelne Baumarktsortimente).

### 3.2.2.3.5 Festlegung auf ein räumlich-funktionales Standortmodell (als Zielkonzeption)

Grundlage für das räumlich-funktionale Standortmodell des kommunales Einzelhandelskonzeptes sind gesamtstädtische Zielvorstellungen, von denen die einzelnen Strategien für die zukünftige Einzelhandelsentwicklung abgeleitet werden. Diese Strategien bilden dabei die Grundlage für die Bewertung einzelner Standorte hinsichtlich ihrer Eignung für Einzelhandelsbetriebe. Dabei zielen Standortmodell, Zielvorstellungen und Strategie auf den zukünftigen Umgang mit Standortanfragen ab, das heißt die Neuansiedlung, die Verlagerung und Erweiterung von Betrieben. Je nach Ausarbeitung des kommunalen Einzelhandelskonzeptes wird die strategische Ausrichtung in Leitlinien oder Grundsätzen formuliert, diese unterscheiden sich inhaltlich allerdings kaum. In der Regel werden in den kommunalen Einzelhandelskonzepten die folgenden Strategien festgelegt (vgl. Kruse 2012: 268f):

- ***Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevantem Hauptsortiment*** sollen zukünftig nur noch in Hauptzentren (Innenstadt) und eingeschränkt (je nach Stadtgröße) in den Stadtteil- und Nahversorgungszentren zulässig sein. Je nach Stadtgröße finden hier weitere Differenzierungen statt, die sich in Abhängigkeit von der Stadtgröße auch an der Großflächigkeitsschwelle von 800 m² Verkaufsfläche orientieren.
- ***Einzelhandelsbetriebe mit nahversorgungsrelevanten Hauptsortimenten*** sollen zukünftig nur noch in den zentralen Versorgungsbereichen (Innenstadt, Stadtteil- und Nahversorgungszentren) zulässig sein. Ausnahmsweise können Einzelhandelsbetriebe mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten auch außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche zugelassen werden, wenn sie zur wohnortnahen Grundversorgung dienen und in städtebaulich integrierter Lage angesiedelt werden sollen. Teilweise findet auch innerhalb dieser Strategie noch eine weitere Differenzierung nach Verkaufsflächengröße statt, üblicherweise entlang der 800 m² Großflächigkeitsschwelle.
- ***Einzelhandelsbetriebe mit nicht-zentrenrelevanten Hauptsortimenten*** sollen zukünftig in den zentralen Versorgungsbereichen (Innenstadt, Stadtteil- und Nahversorgungszentren) und in den dafür vorgesehenen Sonderstandorten (in der Regel in städtebaulich nicht-integrierter Lage) angesiedelt werden. Da einige Sortimente in Bau- und Gartenmärkten oder in Möbelhäusern als sogenannte zentrenrelevante Randsortimente teilweise eine erhebliche Bedeutung erlangen können und mit den Einzelhandelsbetrieben in den gewachsenen Zentren konkurrieren, werden die zentrenrelevanten Randsortimente an städtebaulich nicht-integrierten Standorten in der Regel zusätzlich eingeschränkt.

Nach § 1 Abs. 9 BauNVO können darüber hinaus auch weitere spezifische Typen von Einzelhandelsbetrieben festgelegt und ihnen spezifische Entwicklungspotenziale in städtebaulich integrierter Lage außerhalb der Zentren zugewiesen werden. Als planungsrechtlich unbedenklich werden Differenzierungen angesehen, die sich an dem in § 11 Abs. 3 BauNVO enthaltenen Begriff der Großflächigkeit bei rd. 800 m² Verkaufsfläche orientieren. Zusätzlich können aber auch Feindifferenzierungen erfolgen, die deutlich unterhalb von 800 m² Verkaufsfläche liegen. Dabei muss allerdings dargelegt werden, dass es sich um einen real existierenden Betriebstyp handelt, der sich in der betreffenden Gemeinde nachweislich als typisierungsfähiger Geschäftstyp herausgebildet hat. Zum Beispiel wurde in Magdeburg der Magdeburger Laden mit 100 m² Verkaufsfläche definiert, üblich ist auch, Nachbarschaftsläden mit 400 m² Verkaufsfläche als eigenen Geschäftstyp festzulegen (vgl. Kuschnerus et al. 2018: 299; Bunzel et al. 2009: 130-134).[112]

Auf Grundlage dieser Strategien werden dann üblicherweise in einem Standortmodell den unterschiedlichen Hierarchiestufen zentraler Versorgungsbereiche, den solitären Nahversorgungsstandorten, den Sonderstandorten in städtebaulich nicht integrierter Lage und ggf. zusätzlichen Geschäftstypen spezifische Funktionen zugeschrieben. Je nach Konzept und Schwerpunktsetzung erreichen diese Funktionszuweisungen eine unterschiedliche Detailschärfe, inhaltlich unterscheiden sie sich allerdings kaum. In der

[112] siehe BVerwG vom 29. Juni 2017 – 4 BN 37/16; BVerwG vom 8. Nov. 2004 - 4 BN 39. 04; OVG Magdeburg vom 17 Mai 2017 – 2 K 51/15, OVG Magdeburg vom 21. Sept. 2016 – 2 K 113/14. Allerdings hat das Oberverwaltungsbericht (OVG) Bautzen in einem anderen Urteil den Leipziger Laden mit einer Verkaufsfläche von rd. 150 m² als nicht zulässigen Anlagetyp im Sinne des § 1 Abs. 9 BauNVO angesehen, siehe OVG Bautzen vom 9. Febr. 2016 – 1 A 415/13.

Regel werden die folgenden Leitlinien festgeschrieben:[113]

**Innenstadt**

- In der Innenstadt ist die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben mit zentrenrelevanten Sortimenten in der Regel unbegrenzt möglich. In Abhängigkeit von der Stadtgröße wird in einigen Konzepten sogar festgeschrieben, großflächigen Einzelhandel ausschließlich in der Innenstadt zu entwickeln. Unter Umständen werden spezifische räumliche, funktionale oder auch sortimentsspezifische Entwicklungspotenziale und Entwicklungsschwerpunkte bestimmt.
- In vielen kommunalen Einzelhandelskonzepten werden zusätzlich Strategien zur Attraktivitätssteigerung der Zentren in einen Maßnahmenkatalog aufgenommen. Dabei geht es meistens um gestalterische Aspekte der Fassaden und des öffentlichen Raums oder um Managementstrategien und Schwerpunkte beim Stadt- und Citymarketing (vgl. Kruse 2012: 268).

**Stadtteil- und Nahversorgungszentren**

- In Stadtteil- und Nahversorgungszentren liegt der Schwerpunkt der Entwicklung in der Regel auf der Ansiedlung von großflächigen Lebensmittelmärkten. Dies gilt meist unabhängig vom Betriebstyp (Lebensmittelvollsortimenter oder Discounter) und geht sehr häufig konform mit landesplanerischen Regelungen, die Ansiedlungen von großflächigen Lebensmittelmärkten in zentralen Versorgungsbereichen vorschreiben.[114]
- In Abhängigkeit von der Stadtgröße werden in den kommunalen Einzelhandelskonzepten neben dem Fokus auf Lebensmittelmärkten in der Regel weitere Ansiedlungspotenziale für den zentrenrelevanten Einzelhandel festgelegt. Je nach Stadtgröße wird dabei eine Strategie beschrieben, die auch großflächigen Einzelhandel vorsieht, in kleineren Städten orientiert sich das Ziel für die Ansiedlung von zentrenrelevanten Einzelhandelsbetrieben allerdings eher an der Großflächigkeitsschwelle von 800 m² (vgl. Bunzel et al. 2009: 235f).

**solitäre Nahversorgungsstandorte**

- In den meisten kommunalen Einzelhandelskonzepten ist als Ziel festgelegt, zentren- und nahversorgungsrelevanten Einzelhandel in den zentralen Versorgungsbereichen zu konzentrieren. Ausnahmsweise kann es aber sinnvoll sein, Lebensmittelmärkte auch außerhalb der Zentren anzusiedeln und zu erhalten. Dies trifft meistens dann zu, wenn sie wohnortnah, das heißt in einer städtebaulich integrierten Lage geplant oder erweitert werden sollen und die verbrauchernahe Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs sicherstellen sollen (vgl. Kruse 2012: 268).
- Teilweise findet in Abhängigkeit vom Anlagentyp eine weitere Differenzierung nach der Verkaufsfläche statt. Üblich sind auch hier Differenzierung zwischen groß- und kleinflächigen Betrieben. Sofern ein besonderer Anlagentyp im Sinne des § 1 Abs. 9 BauNVO über die Verkaufsfläche und das Sortiment genauer beschrieben werden kann, werden auch weitere Differenzierungen vorgenommen, die sich auf einen typisierungsfähigen Geschäftsbetrieb beziehen.

**Sondergebiets- und Fachmarktstandorte**

- Sofern Betriebe mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten aufgrund ihrer großen Flächenansprüche (Baumärkte, Möbelhäuser) nicht in zentralen Versorgungsbereichen angesiedelt werden können, ist es das Ziel von kommunalen Einzelhandelskonzepten, die Ansiedlung dieser Betriebe auf vorher festgelegte Sonderstandorte zu lenken. Dadurch soll zusätzlicher Pkw-Verkehr vermieden werden. Ähnlich der zentralen Versorgungsbereiche werden häufig auch für diese Gebiete spezifische Entwicklungsstrategien erarbeitet (vgl. Kruse 2012: 266, 269; Temmen 2012: 42-47).
- Da Baumärkte und Möbelhäuser mittlerweile auch einen erheblichen Anteil zentrenrelevanter Sortimente anbieten und dadurch die städtebauliche Entwicklung der Innenstadt beeinflussen können, werden in kommunalen Einzelhandelskonzepten die Verkaufsflächen für diese sogenannten zentrenrelevanten Randsortimente in der Regel auf maximal 10 % der Gesamtverkaufsfläche begrenzt. Das betrifft vor allem die Sortimente Elektrokleingeräte, Unterhaltungselektronik, Kameras,

[113] Eine detaillierte Auswertung, wie hoch der Anteil der Einzelhandelskonzepte ist, die diese Leitlinien festschreiben, erfolgt in Kap. 10.2.

[114] Zum Beispiel schreibt das Raumordnungsprogramm Niedersachsen (2017) in Kapitel 2.3 die städtebaulich integrierte Lage von großflächigen Lebensmittelmärkten vor. Der Sachliche Teilplan Großflächiger Einzelhandel NRW (2013) legt als Ziel in Kapitel 3 die Ansiedlung von großflächigen Nahversorgungsbetrieben in zentralen Versorgungsbereichen fest. Kapitel 3.2.2.3 des Einzelhandelserlasses Baden-Württemberg (2001), die Verwaltungsvorschrift Sachsen (VwV) Großflächige Einzelhandelseinrichtungen (2008) (Kapitel IV b) sowie die landesplanerischen Regelungen der übrigen Bundesländer machen ähnliche Vorgaben.

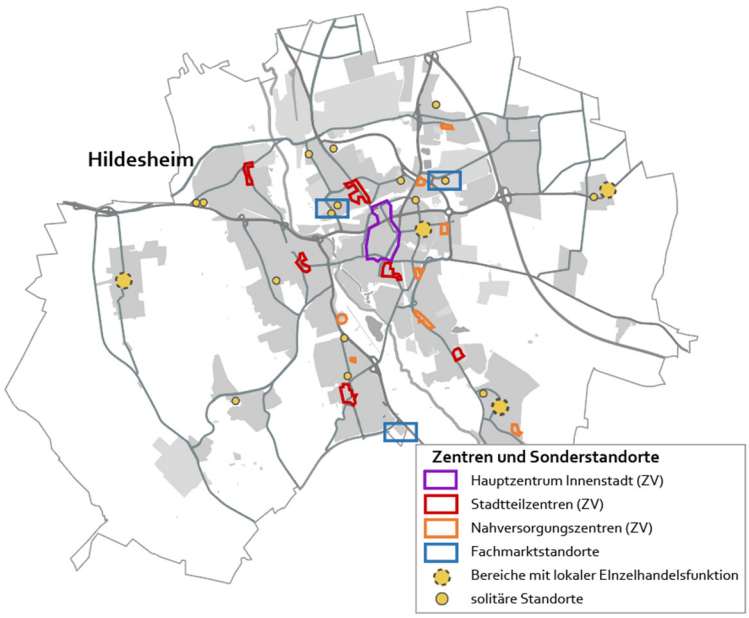
Telefone und Computer in Baumärkten und die Sortimente Geschenke, Glas, Porzellan, Keramik und Hausrat in Möbelhäusern. Da bei den sehr großen Baumärkten und Möbelhäuser, die nicht selten Verkaufsflächen von rd. 20.000 m² erreichen, auch 10 % der Gesamtverkaufsfläche immer noch eine sehr große Gesamtfläche ergeben, werden in kommunalen Einzelhandelskonzepte sehr häufig weitere absolute Grenzwerte festgelegt, die sich an der Grenze zur Großflächigkeit bei rd. 800 m² orientieren (vgl. Janning 2012).[115]

**Tabubereiche:**

- Sofern es städtebaulich begründet wird, kann in Gewerbegebieten und auch in Wohngebieten Einzelhandel auch grundsätzlich ausgeschlossen werden (also auch nicht-zentrenrelevanter Einzelhandel). Kommunale Einzelhandelskonzepte bieten somit auch die Möglichkeit, neben den Sonderstandorten, an denen Einzelhandel (auch großflächig und zentrenrelevant) an Standorten außerhalb der Zentren (weiterhin) für Erweiterungen und neue Projekte zulässig sein soll, auch solche Gebiete zu benennen, die explizit nicht einzelhandelsspezifisch entwickelt werden sollen.

Abbildung 24 stellt beispielhaft dar, wie ein räumlich-funktionales Standortmodell in kommunalen Einzelhandelskonzepten üblicherweise (abstrahiert) dargestellt wird.

Abbildung 24: Kommunales Einzelhandelskonzept – räumlich funktionales Standortmodell




Quelle: Hildesheim, Stadt 2015: 32, eigene Bearbeitung, ohne Maßstab

[115] Kuschnerus et al. (2018: 301) vertreten allerdings die Ansicht, dass auf der Grundlage von § 1 Abs. 9 BauNVO Einzelhandelsbetriebe mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten nicht hinsichtlich ihrer Randsortimente beschränkt werden dürfen, da die Randsortimente nicht einen bestimmten Anlagentyp umschreiben und das Führen von Randsortimenten nicht zu einer eigenen Nutzungsart führt, die beschränkt werden könnte.

### 3.2.2.3.6 Verständigung auf Regeln zur Umsetzung des Einzelhandelskonzeptes

Wie dargestellt wird das kommunale Einzelhandelskonzept in der Regel durch einen Arbeitskreis begleitet, das heißt inhaltlich diskutiert und abgestimmt. Im Arbeitskreis ist auch die Lokalpolitik vertreten, die unter Umständen darüber hinaus auch über Zwischenergebnisse in den zuständigen Ausschüssen informiert wird. Die Einbindung der Lokalpolitik in den Erarbeitungsprozess ist auch deshalb wichtig, da die inhaltlichen und konzeptionellen Aussagen des kommunalen Einzelhandelskonzeptes am Ende vom zuständigen Ausschuss (Ratssitzung, Stadtplanungsausschuss oder Ähnliches) beschlossen werden kann/sollte.

Wie konkret die konzeptionellen Empfehlungen aus dem kommunalen Einzelhandelskonzept in die Praxis und in die Bauleitplanung umgesetzt werden, ist nicht eindeutig geregelt. Grundsätzlich steht es den Kommunen frei, einen (eigenen) Weg einzuschlagen, den sie für sinnvoll halten. Dabei ist zu unterscheiden zwischen dem Abstimmungs- und Beratungsverfahren bei der Bewertung von Standorten und der Umsetzung der Vorgaben des EHKs in die verbindliche Bebauungsplanung.

**Abstimmungs- und Beratungsverfahren**

Um einer späteren (interessengeleiteten, lokalpolitischen) Diskussion zu entgehen, enthalten einige kommunale Einzelhandelskonzepte zusätzlich zu den beschriebenen konzeptionellen Bausteinen, Bewertungen von aktuell zu prüfenden Vorhaben oder Standorten, die Aussagen dazu treffen, wie mit entsprechenden Ansiedlungswünschen und Erweiterungsanfragen auf Grundlage der strategischen Ausrichtung des Einzelhandelskonzeptes am jeweiligen Standort umzugehen ist (siehe Abb. 25).

*Abbildung 25: Kommunales Einzelhandelskonzept – Übersicht für die Bewertung zu prüfender Entwicklungsstandorte*

Quelle: Stadthagen, Stadt 2007: 122, eigene Bearbeitung, ohne Maßstab

Andere kommunale Einzelhandelskonzepte enthalten eine sogenannte „Prüfmatrix", welche die inhaltlichen Aussagen des Konzeptes in einen praxisbezogenen Leitfaden oder eine Prüfmatrix übersetzt. Dabei werden in Abhängigkeit von der Sortimentszusammensetzung, der Verkaufsflächengröße und der Lage des Planstandortes Empfehlungen zum Umgang mit möglichen Anfragen getroffen (siehe Abb. 26).

Ob einzelne Standorte außerhalb der Zentren als Potenzialbereiche für nahversorgungsrelevanten Einzelhandel explizit festgelegt werden oder ob die Entscheidung für oder wider einer Ansiedlung über eine Prüfmatrix erfolgt, hängt sehr häufig auch von der Größe der Kommune und der Entwicklungsdynamik in der Region ab. Für relativ kleine Kommunen, die sich nur mit einer geringen Anzahl von Standortanfragen auseinandersetzen müssen, ist der Aufwand für Vorhabenbewertungen mit Hilfe einer Prüfmatrix häufig verhältnismäßig aufwändig und schwieriger zu vermitteln, als die individuelle Bewertung auf der Grundlage der strategischen Aussagen des Konzeptes. Für große Kommunen hingegen kann eine solche Prüfmatrix häufig ein hilfreiches Planungs- und Kommunikationsinstrument der Verwaltung sein, um der Politik und möglichen Investor*innen die Bewertungsmaßstäbe des Einzelhandelskonzeptes transparent und übersichtlich vermitteln zu können.

Unabhängig davon entschließen sich einige Kommunen dazu, im Anschluss an die Erarbeitung des Konzeptes einen (weiterführenden) Konsultationskreis einzurichten, der über aktuelle Planungsfragen – das heißt aktuelle Ansiedlungs- und Erweiterungsfragen – diskutiert, deren Vereinbarkeit mit dem kommunalen Einzelhandelskonzept prüft und eine Empfehlung an die kommunale Politik und Verwaltung gibt. In der Regel ist dieser Konsultationskreis mit ähnlichen Mitgliedern wie der Arbeitskreis zum Einzelhandelskonzept besetzt. Teilnehmende Institutionen sind also die Kommunalverwaltung, die Wirtschaftsförderung, die Bezirksverwaltung/Kreis/Regionalplanung, der lokale Handels- und Gewerbeverein, die Lokalpolitik, die Industrie- und Handelskammer (IHK), der Einzelhandelsverband und das Stadtmarketing (siehe Kap. 3.2.1.1). Kruse (2012: 274) berichtet von einem solchen Konsultationskreis aus Dortmund, in dem in seinen bisherigen 140 Sitzungen (Stand 12/2011) ca. 70 % der zur Diskussion gestellten Vorhaben positiv bewertet wurden. Dieser hohe Wert der positiven Bewertung verdeutlicht den vertrauensbildenden und kommunikativen Charakter, den so ein dauerhaft eingerichtetes Gremium haben kann.

*Abbildung 26: Kommunales Einzelhandelskonzept – Prüfmatrix für die Bewertung von Planvorhaben*

| | zentrenrelevantes Kernsortiment | nahversorgungsrelevantes Kernsortiment | nicht zentrenrelevantes Kernsortiment |
|---|---|---|---|
| **Zentrenkategorie I - Hauptgeschäftsbereich der Innenstadt** | ja | ja | ja |
| **Zentrenkategorie II - Ortsteilzentrum Steinhude** | ≤ 800 m² | ≤ 1.500 m² (darüber hinaus Einzelfallprüfung) | ≤ 800 m² grundsätzlich möglich |
| **Zentrenkategorie III - Nahversorgungszentren** | ≤ 800 m² | ≤ 1.200 m² (darüber hinaus Einzelfallprüfung) | ≤ 800 m² grundsätzlich möglich |
| **bestehende Sonderstandorte** | nein | nein (Ausnahme Kiosks/ Tankstellenshops) | Vorrangstandort: Hagenburger Str. begrenzte Randsortimente (allg. max. 10 % der einzelbetrieblichen Gesamtverkaufsfläche, höchstens 800 m²) darüber hinaus: Einzelfallprüfung erforderlich |
| sonstige solitäre Standorte | | | |
| **WR-Gebiete (gem. BauNVO)** | nein | Läden zur Gebietsversorgung (z. B. "Nachbarschaftsläden") ferner zulässig, wenn Kaufkraftabschöpfung im 600 m-Radius ≤ 35 % und keine mehr als unwesentliche (ca. 10 %) Überschneidung des 600 m-Radius mit 600 m-Radius um das (nächstgelegende) Zentrum | nein |
| **WA-Gebiete (gem. BauNVO)** | Läden zur Gebietsversorgung | | Läden der Gebietsversorgung |
| **MI-Gebiete (gem. BauNVO)** | Einzelfallprüfung erforderlich | | ≤ 800 m² grundsätzlich möglich Einzelfallprüfung erforderlich |
| **GE, GI-Gebiete (gem. BauNVO)** | nein | nein (Ausnahme: Kiosks/Tankstellenshops) | ≤ 800 m² grundsätzlich möglich Einzelfallprüfung erforderlich |

Quelle: eigene Darstellung nach Wunstorf, Stadt (2010: 127)

***Umsetzung in die Bauleitplanung***

Sofern das kommunale Einzelhandelskonzept (EHK) von den zuständigen Gremien der Stadt als städtebauliches Entwicklungskonzept beschlossen wurde, gilt es planungsrechtlich als ein Belang im Rahmen der planerischen Abwägung bei der Bebauungsplanaufstellung und -änderung (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB). Es besteht allerdings keine Vorwegbindung der Gemeinde.[116] Das bedeutet, dass auch nach Beschluss des EHKs in den zuständigen Gremien die jeweiligen Bebauungspläne maßgeblich für die Zulassung von Einzelhandelsbetrieben sind. Erst wenn die Vorgaben des kommunalen Einzelhandelskonzeptes in die verbindliche Bauleitplanung umgesetzt wird, kann das EHK seine Wirkung entfalten.

Bei der Umsetzung der Vorgaben aus dem kommunalen Einzelhandelskonzept in die verbindliche Bauleitplanung, die in der Regel mit dem Ausschluss von bestimmten Nutzungstypen verbunden ist (Stichwort Verhinderungsplanung), bedarf es bei der textlichen Begründung zum Bebauungsplan grundsätzlich einer städtebaulichen Rechtfertigung. Diese städtebauliche Rechtfertigung wird in der Regel durch einen Bezug zum kommunalen Einzelhandelskonzept hergestellt, dabei gibt es zwei unterschiedlichen Arten, Einzelhandel auszuschließen, und zwar den

- Ausschluss von zentrenrelevantem Einzelhandel und
- den Komplettausschluss von Einzelhandel.

Werden Bebauungspläne für den Ausschluss von zentrenrelevanten Einzelhandel geändert oder neu aufgestellt, sind solche Änderungen („Abwehrplanungen") zunächst mit einem positiven Planungsziel zu verbinden – nämlich die zentralen Versorgungsbereiche zu sichern und zu stärken. Diese positive Begründung als städtebauliche Rechtfertigung anzunehmen, ist mittlerweile in der Rechtsprechung anerkannt[117] und wurde explizit in das Baugesetzbuch (§ 1 Abs. 6 BauGB) aufgenommen (vgl. Bunzel et al. 2009: 135f). Für die Begründung eines kompletten Ausschlusses von Einzelhandelsnutzungen in Industrie- und Gewerbegebieten reicht allerdings der Schutz der Zentren als städtebauliche Begründung nicht aus, da sich daraus keine Begründung für den Ausschluss von nichtzentrenrelevantem Einzelhandel ergibt. Um Einzelhandel in Gewerbegebieten (§ 8 BauNVO) komplett ausschließen zu können, ist deshalb zusätzlich ein Bezug auf das städtebauliche Ziel notwendig, Gewerbe- und Industriegebiete als Standorte für Handwerk und das produzierende Gewerbe zu sichern, wie es als übergeordnetes Ziel in der Regel in den Einzelhandelskonzepten formuliert wird (vgl. Bunzel et al. 2009: 127f). Diese Argumentation lässt sich grundsätzlich auch auf andere Baugebietstypen übertragen, Einzelhandel kann also zum Beispiel grundsätzlich in allgemeinen Wohngebieten ausgeschlossen werden, um diese Gebiete für das Wohnen und sonstige allgemein zulässige Nutzungen zu reservieren (Kuschnerus et al. 2018: 261-264).[118]

Die Kommunen setzen die steuernden konzeptionellen Aussagen des Einzelhandelskonzeptes sehr unterschiedlich in das geltende Planungsrecht um. Dabei spielt durchaus eine Rolle, ob das Konzept vom zuständigen politischen Gremium tatsächlich als verbindliches Abwägungsinstrument im Rahmen der Bauleitplanung beschlossen wurde, oder nach einer in der Regel intensiven Diskussion vor Ort lediglich als unverbindlicher Leitfaden bzw. nur bezogen auf einzelne Bausteine verbindlich gelten soll. Relativ weit verbreitet ist es dabei, bestehende Bebauungspläne lediglich im Bedarfsfall (also bei neuen Planungen) entsprechend den konzeptionellen Vorgaben des kommunalen Einzelhandelskonzeptes anzupassen oder das Planungsrecht nur an einigen Standorten, die immer wieder im Fokus bei Expansionist*innen oder Projektentwickler*innen stehen, zu aktualisieren. Je nach Größe der Kommune ist dies in vielen Fällen aus kommunaler Sicht eine pragmatische Lösung und mit den zur Verfügung stehenden Personalmitteln auch gar nicht anders lösbar. Andere Kommunen nehmen beschlossene kommunale Einzelhandelskonzepte allerdings auch zum Anlass, in einem sogenannten Konvoiverfahren alle relevanten Bebauungspläne innerhalb der Kommune anzupassen. In der Regel geschieht dies durch textliche Änderung, in denen auf die Zielaussagen des kommunalen Einzelhandelskonzeptes verwiesen wird und damit einzelhandelsspezifische Neuplanungen und Erweiterungen an unerwünschten Standorten eingeschränkt werden sollen.[119]

[116] siehe hierzu Kuschnerus 2018: 364 *„Ein Einzelhandelskonzept als städtebauliches Entwicklungskonzept (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB) ist Belang im Rahmen der planerischen Abwägung. Die Ergebnisse unterliegen der Abwägung. Eine Vorwegbindung der Gemeinde durch ein beschlossenes Einzelhandels- und Zentrenkonzept besteht nicht."*; siehe OVG Koblenz vom 21. Juni 2017 – 8 C 10068/17

[117] siehe BVerwG vom 1. Juli 2013 – BN 11/13; BVerwG vom 10. Nov. 2004 – 4 BN 33/04

[118] siehe OVG Münster vom 29. Jan. 2013 – 2 D 102/11.NE, nachfolgend BVerwG vom 19. Dez. 2013 – 4 BN 23/13

[119] siehe Kap. 11.

Besondere Herausforderungen ergeben sich dabei allerdings häufig im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB), in denen kein Bebauungsplan vorliegt und sich die Zulässigkeit von neuen Vorhaben vor allem daran orientiert, ob sich das Vorhaben städtebaulich in die nähere Umgebung einfügte und – ab 2004 – ob schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche zu erwarten sind (siehe Kap. 3.1.2). Seit der Novellierung des Baugesetzbuches 2007 kann auch für diese § 34-Gebiete in einem einfachen Bebauungsplanverfahren die Ansiedlung von (zentrenrelevanten) Einzelhandelsbetrieben ausgeschlossen werden, sofern diese Ausschlüsse zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche dienen oder Neuansiedlungen der verbrauchernahen Versorgung entgegenstehen (siehe Kap. 3.1.3 und 3.1.4). Sofern die Planungen der Verwaltung, die auf Grundlage des Einzelhandelskonzeptes umgesetzt werden sollen, bereits hinreichend konkretisiert sind, das heißt bereits ein Aufstellungsbeschluss für einen (neuen) Bebauungsplan vorliegt, können Kommunen zur Sicherung der Planung zusätzlich eine Veränderungssperre nach § 14 BauGB erlassen. Diese Möglichkeit besteht grundsätzlich nicht nur für einen Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2a BauGB, sondern auch bei der Aufstellung eines qualifizierten Bebauungsplan nach § 30 Abs. 1 BauGB (vgl. Kuschnerus et al. 2018: 389-397). Zusätzlich haben die Kommunen auch die Möglichkeit, über die Zurückstellung von Baugesuchen nach § 15 BauGB die gemeindliche Bebauungsplanung zu sichern (Kuschnerus et al. 2018: 407-409).[120]

Schmidt-Eichstaedt (2017) betont darüber hinaus die Möglichkeit, für den beplanten Bereich (nach § 30 BauGB) und für den unbeplanten Innenbereich (nach § 34 BauGB) mithilfe der Feinsteuerung nach § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO und den Festsetzungen nach § 9 Abs. 2 BauGB einen einzigen stadtweiten Bebauungsplan zur Steuerung des Einzelhandels aufzustellen. Nach Schmidt-Eichstaedt (2017: 31) werden dabei, ähnlich wie bei den anderen Verfahren, die Ausschlusswirkungen des Plans durch eine aktive Förderung der zentralen Versorgungsbereiche ergänzt.[121]

Grundsätzlich muss bei der Umsetzung der nutzungseinschränkenden Vorgaben in die Bauplanungspraxis berücksichtigt werden, dass Eingriffe in das Privateigentum verfassungsrechtlich durch hohe Hürden geschützt werden (vgl. Art. 14 Abs. 3, GG). Dabei stellt das Bundesverfassungsgericht hohe Anforderungen an die planerische Rechtfertigung eines Eingriffs in das private Grundeigentum und betont, dass beim Erlass eines Bebauungsplans im Rahmen der planerischen Abwägung das private Interesse am Erhalt bestehender Nutzungsrechte mit dem öffentlichen Interesse an einer städtebaulichen Neuordnung des Plangebietes abgewogen werden müssen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich der Entzug der baulichen Nutzungsmöglichkeiten für den*die Betroffene*n wie eine (Teil-)Enteignung darstellen kann.[122] Es gibt allerdings durchaus legitime städtebauliche Ziele, welche die Beschränkungen zulässiger Einzelhandelsnutzungen rechtfertigen können. Dazu gehören unter anderem die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB) und auch die Belange der mittelständischen Struktur im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 8a BauGB) (vgl. Kuschnerus et al. 2018: 372).

Unabhängig von den hohen verfassungsrechtlichen Hürden hinsichtlich der planerischen Eingriffe in das bestehende Nutzungsrecht, gilt für bestehende Einzelhandelsbetriebe grundsätzlich Bestandsschutz – auch wenn sich die planungsrechtlichen Bestimmungen ändern. Das bedeutet, wenn auf Grundlage des kommunalen Einzelhandelskonzeptes und der daraus folgenden Anpassung eines Bebauungsplanes eine Einzelhandelsnutzung in einem Gebiet ausgeschlossen wird, genießt der bereits bestehende Einzelhandelsbetrieb sogenannten *„passiven Bestandsschutz"*.[123] Es ist darüber hinaus zu prüfen, ob dem Betrieb im Interesse einer Erhaltung der Nutzungsmöglichkeiten des privaten Eigentums in einem gewissen Umfang Möglichkeiten zur weiteren Entwicklung eingeräumt werden sollten.[124] Nach Kuschnerus et al. (2018: 375f) bedeuten dies, dass im Rahmen der Abwägung im Einzelfall von den Vorgaben des kommunalen Einzelhandelskonzeptes abgewichen werden kann. Dies können die zuständigen Gremien im Einzelfall beschließen. Das EHK gilt somit vor allem als Argumentationshilfe, die nicht zwangsläufig in jeder Kommune mit derselben Intensität umgesetzt werden muss, das heißt die Intensität der Umsetzung kann in Abhängigkeit von der spezifischen Situation vor Ort durchaus variieren.[125] Allerdings müssen für Abweichungen vom Konzept sachliche Gründe vorliegen, sonst besteht die Gefahr, dass das kommunale

[120] siehe BayVGH vom 13. Dez. 2016 – 15 N 14.1019
[121] vgl. hierzu ausführlicher: Schmidt-Eichstaedt (2009).
[122] siehe BVerfG vom 19. Dez. 2002 – 4 CN 6/01
[123] siehe BVerfG vom 15. Dez. 1995 – 1 BvR 1713/92
[124] siehe OVG Münster vom 30. Okt. 2015 – 7 A 2621/13
[125] siehe BVerwG vom 27. März 2013 – CN 7/11, demnach unterliegt die Gemeinde bei der Umsetzung ihrer Planungskonzepte nicht dem „Alles-oder-Nichts-Prinzip"

Einzelhandelskonzept seine steuernde Wirkung verliert. Das kann insbesondere dann geschehen, wenn widersprüchlich zu der Abwägungsdirektive Einzelhandelskonzept gehandelt und geplant wird (vgl. Kuschnerus et al. 2018: 365; Kruse 2012: 276)[126] oder wenn die Abwägungsgrundlage (das heißt das Konzept) mittlerweile veraltet ist (vgl. Kruse 2012: 281). Es kann und darf aber zum Beispiel vom Konzept abgewichen werden, wenn den Eigentümer*innen- und Betreiber*inneninteressen für den Fortbestand und der Erweiterung eines Betriebes Vorrang vor den Steuerungsinteressen der Kommune eingeräumt wird.[127] Allerdings hat hierzu wiederum das niedersächsische Oberverwaltungsgericht einschränkend festgestellt, dass ein kommunales Einzelhandelskonzept seine steuernde Wirkung auch verlieren kann, wenn das Konzept *„durch Teilplanungen und -genehmigungen derart durchlöchert ist, dass von einem noch immer verfolgten Konzept ernstlich nicht mehr die Rede sein kann*" (vgl. Kuschnerus et al. 2018: 365).[128]

Für die Planung und Steuerung von Einzelhandelsansiedlungen bedeutet dies, dass die steuernde Wirkung des Einzelhandelskonzeptes vor allem für neue Planungen greift und auch umgesetzt werden kann. Bereits realisierte Entwicklungen können nur sehr punktuell und in langwierigen Prozessen rückgängig gemacht werden – wenn überhaupt. In diesem Fall kommt auch ein etwaiger Entschädigungsanspruch zum Tragen, der unter Umständen einem*r Immobilieneigentümer*in zusteht, wenn die Nutzung der Immobilie durch den Ausschluss von Einzelhandel (oder bestimmter Typen) eingeschränkt wird. Die Folgen eines Planungsschadens, der dann entstehen kann, werden in den §§ 39-44 BauGB geregelt. In Anwendung von § 42 BauGB können Entschädigungen dann geltend gemacht werden, wenn die planungsrechtlichen Änderungen zu einer nicht nur unwesentlichen Wertminderung des Grundstücks führen. Es entsteht allerdings kein Entschädigungsanspruch, wenn von dem bestehenden Baurecht (hier: der Möglichkeit zur Ansiedlung einer Einzelhandelsnutzung) in den letzten sieben Jahren kein Gebrauch gemacht worden ist (vgl. Günther 2010). Bei bestehenden Bebauungsplänen lässt sich diese Frist in der Regel mit Blick auf das Inkrafttreten des jeweiligen Plans relativ schnell feststellen. Bei den meisten Flächen im unbeplanten Innenbereich (nach § 34 BauGB) kann es unter Umständen etwas schwieriger werden zu bestimmen, seit wann bestimme Nutzungsmöglichkeiten möglich waren (vgl. Kuschnerus et al. 2018: 378f). Gemäß § 39 BauGB können zusätzlich Entschädigungen geltend gemacht werden, wenn zum Zeitpunkt der Planänderung bereits Aufwendungen auf der Grundlage des bestehenden Baurechts getätigt wurden (vgl. Günther 2010).[129]

Zusammenfassend wird also deutlich, dass an den Ausschluss von Nutzungen im Bebauungsplan hohe Hürden gesetzt werden und auch bei der Umsetzung der Vorgaben aus dem kommunalen Einzelhandelskonzept im Einzelfall immer zwischen den planungsrechtlichen Eingriffen, den Interessen der beteiligten Akteuren vor Ort und dem verfassungsrechtlichen Schutz des Eigentums abgewogen werden muss.

Trotz dieser Einschränkungen hat sich mittlerweile der Großteil der Kommunen in Deutschland dazu entschlossen, ein kommunales Einzelhandelskonzept zu erarbeiten – und dieses auch anzuwenden. Auch wenn die Art und Weise der Strategieumsetzung bundesweit sehr unterschiedlich gehandhabt wird – das heißt teilweise werden die Vorgaben des Konzeptes sehr konsequent umgesetzt und teilweise nur sehr punktuell – ist das Planungsinstrument kommunales Einzelhandelskonzept in Deutschland mittlerweile sehr weit verbreitet.[130] Das zeigen auch die zahlreichen Änderungen und Konkretisierungen, die die Regelungen zur Einzelhandelssteuerung in den Novellierungen von Baunutzungsverordnung (BauNVO) und Baugesetzbuch (BauGB) in den letzten Jahren und Jahrzehnten erfahren haben.

[126] siehe BVerwG vom 27. März 2013 – 4 CN 6/11, 4 CN 7/11, 4 C 13/11

[127] siehe OVG Münster vom 01. Sept. 2015 – 10 D 44/13.NE

[128] siehe OVG Lüneburg vom 18. Nov. 2013 – 1 LA 43/13

[129] ausführlich hierzu vgl. Kuschnerus (2010: 203-209).

[130] In der empirischen Untersuchung dieser Arbeit haben von den befragten 290 Kommunen 92 % der Kommunen (267) angegeben, dass sie zurzeit ein kommunales Einzelhandelskonzept besitzen. Dabei hat sowohl die Anzahl der Kommunen zugenommen, die in den letzten Jahren zum ersten Mal ein kommunales Einzelhandelskonzept erstellt haben als auch die Anzahl der Kommunen, die ihr Konzept im Laufe der Jahre schon mehrfach aktualisiert und angepasst haben (siehe Kap. 9.1).

## 3.3 Unterschiede der Einzelhandelskonzepte

Die Erarbeitung von kommunalen Einzelhandelskonzepten ist mittlerweile weitestgehend standardisiert. Die Aufarbeitung des Grundlagenmaterials ist weitestgehend vereinheitlicht, auch unterscheiden sich die Konzepte in den beschriebenen Zielen und Strategien inhaltlich kaum. In der konkreten Diskussion vor Ort kann es allerdings hinsichtlich der Stringenz bei der Umsetzung, der Bearbeitungstiefe und in der Abwägung, wie welche Zentren und Standorte zu bewerten sind, zu erheblichen Abweichungen kommen. Dabei kann es auch eine Rolle spielen, ob die kommunalen Einzelhandelskonzepte als bindende Entwicklungskonzepte im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB oder als unverbindlicher Leitfaden beschlossen worden sind, oder ob sie von den politischen Entscheidungsträger*innen nur zur Kenntnis genommen oder sogar abgelehnt worden sind.

Die häufigste Form bei der Erarbeitung eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes ist, dass ein externes Gutachterbüro mit der Erarbeitung eines solchen Konzeptes beauftragt wird. Der Vorteil dieses Verfahrens liegt zweifelsohne in der Standardisierung von Inhalt und Verfahren und in der Möglichkeit, auf das externe Fachwissen bei der Beurteilung von Zielen, Strategien und Standortbewertungen zurückgreifen zu können (vgl. Bochum, Stadt 2013). Es gibt aber auch nach wie vor einige Kommunen, die ihre kommunalen Einzelhandelskonzepte aufgrund der vorhandenen Erfahrung und fachlichen Expertise vollständig selbst erstellen (vgl. zum Beispiel Hameln, Stadt 2014). Das könnte grundsätzlich den Vorteil haben, eigene Bewertungen direkt in das Konzept einfließen zu lassen, gleichzeitig besteht die Gefahr, dass die notwendige Objektivität bei der Bewertung von Standorten durch die eigene Stellung innerhalb der Verwaltung verloren geht. Ob diese (teilweise notwendige) Objektivität bei der externen Bearbeitung immer gewährleistet wird, dürfte allerdings auch nicht unumstritten sein.[131] Als dritte Variante gibt es Konzepte, bei denen die Rahmenbedingungen und Analysebausteine zwar von externen Fachgutachtern erstellt werden, diese aber lediglich als Grundlage für die kommunale Weiterbearbeitung verwendet werden (sollen). Die Kommune hält es in diesem Fall für sich selbst vor, einzelne Schwerpunkte der Empfehlungen umzusetzen und zum Beschluss zu bringen und andere – unter Umständen, weil es dafür keine politische Mehrheit gibt – (zunächst) außen vor zu lassen (vgl. zum Beispiel Verden, Stadt 2011).

Gegenüber regionalen Einzelhandelskonzepten, die in vielen Fällen einen sehr viel stärker ausgeprägten informellen und individuellen Charakter besitzen, ist die Konzeption von kommunalen Einzelhandelskonzepten wesentlich stärker standardisiert (zur Differenzierung bei regionalen Einzelhandelskonzepten vgl. Gawron 2008: 21f).[132] Das heißt, auch wenn es beim kommunalen Einzelhandelskonzept bezüglich Inhalt und Umsetzung in den Kommunen einige Unterschiede im Detail gibt, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass sich die Ziele und Strategien nicht grundlegend unterscheiden.

[131] Das heißt, im Zweifel werden es die Auftraggeber*innen (das heißt die Kommunen) verstehen, ihre Sicht der Dinge auch dem externen Fachgutachter gegenüber deutlich zu machen und darauf hinzuweisen, dass diese Bewertung übernommen werden solle (vgl. Anders 2018: 302; Will 2011). Teilweise kann es aber auch erforderlich sein, eine strategische stadtplanerische oder politische Festlegung zu treffen, die unabhängig von der fachlichen Expertise des Gutachterbüros politisch-planerisch entschieden wird.

[132] Kruse (2012: 237) weist allerdings darauf hin, dass sich auch die Qualität von kommunalen Einzelhandelskonzepten hinsichtlich inhaltlicher Tiefe und Konkretisierung erheblich unterscheiden, was dann auch Auswirkungen auf die planungsrechtlich notwendigen Abwägungsbelange haben kann. Da sich diese Arbeit ausschließlich auf Konzepte bezieht, die die notwendigen Bausteine besitzen, werden die (wenigen) Fälle unzureichend konzipierter Einzelhandelskonzepte hier nicht weiter thematisiert. Das bedeutet nicht, dass es diese Fälle nicht gibt. In den im empirischen Teil dieser Arbeit abgefragten kommunalen Einzelhandelskonzept konnten (nach einer ersten Einschätzung) jedoch in keinen der untersuchten Kommunen Einzelhandelskonzepte mit gravierenden inhaltlichen Fehlern oder unzureichendem Inhalt festgestellt werden.

## 3.4 Erste Bewertung der Eingriffsmöglichkeiten von Einzelhandelskonzepten

Die Auseinandersetzung mit den Inhalten und den strategischen Bausteinen der kommunalen Einzelhandelskonzepte macht deutlich, dass es bei einem kommunalen Einzelhandelskonzept (EHK) vor allem darum geht, eine gesamtstädtische Perspektive einzunehmen und sich von einzelfallbezogenen, unter Umständen von Einzelinteressen geleiteten, Standortentscheidungen zu lösen. Dabei geht es bei einem kommunalen Einzelhandelskonzept um eine räumlich-funktionale Steuerung in eine gewünscht Entwicklungsrichtung, die neben der Festlegung, wo zu entwickelnde zentrale Versorgungsbereiche innerhalb einer Kommune zu finden sind, ausdrücklich auch festlegt, an welchen Standorten Einzelhandel ganz oder teilweise ausgeschlossen werden soll.

Die konzeptionelle Grundidee des Konzeptes besteht also darin, durch den Ausschluss von Einzelhandel an städtebaulich nicht integrierten Standorten, Investitionen in die Zentren zu lenken. Das bedeutet, dass kommunale Einzelhandelskonzepte keinen Masterplan „Investitionsprogramm Innenstadt" enthalten, der mit direkten Investitionen in die Zentren und die wohnortnahe Versorgung verbunden ist. Es ist allerdings durchaus üblich, dass ein kommunales Einzelhandelskonzept als Teil eines Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (ISEKs) erarbeitet wird oder im städtischen integrierten Stadtentwicklungskonzept auf die Empfehlungen des Einzelhandelskonzeptes Bezug genommen wird (vgl. Hildesheim, Stadt 2013: 19f). Selbst wenn die Einzelhandelskonzepte in andere Planwerke oder Strategien integriert werden, führt dies allerdings nicht zwangsläufig zu Investitionen und zu einer Attraktivitätssteigerung der Zentren. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass weitere Einflussfaktoren auf die einzelhandelsspezifische Entwicklung einer Kommune einwirken, die nur bedingt im Einflussbereich des politisch-administrativen Planungsapparates liegen. Für die eigene Untersuchung wird deshalb davon ausgegangen, dass die kommunale Einzelhandelsentwicklung wesentlich von verschiedenen Kontextfaktoren vor Ort beeinflusst wird, die sich erheblich auf die Investitionsbereitschaft von Immobilien und Einzelhändler*innen auswirken. Dies sind unter anderem die allgemeine sozioökonomische Entwicklung in der Stadt und der Region, die Stadtgröße oder die Entwicklung der Konkurrenzsituation in der Region. Zusätzlich dürften die städtebauliche Situation vor Ort und die Erreichbarkeit der einzelnen Standorte und Zentren die Einzelhandelsentwicklung maßgeblich beeinflussen.

Darüber hinaus ist bei der Bewertung der Zentrenentwicklung zu berücksichtigen, dass Investitionen in Zentren häufig mit „schwierigen" Rahmenbedingungen zu kämpfen haben. In der Regel sind das kleinteilige städtebauliche Strukturen mit ungünstigen Flächenzuschnitten, kleinteilige Eigentumsverhältnisse, zahlreiche nachbarschaftliche Interessen, die bei Projektentwicklungen berücksichtigt werden müssen, unter Umständen nicht ganz einfache Zufahrtsmöglichkeiten zum Grundstück, verhältnismäßig hohe Grundstückspreise und zusätzlich unter Umständen hohe gestalterische Ansprüche im innerstädtischen Kontext.

Zusätzlich ist zu bedenken, dass in vielen Kommunen zeitlich weit vor der Verständigung auf ein kommunales Einzelhandelskonzept bereits bedeutende Einzelhandelsstandorte an städtebaulich nicht-integrierten Standorten umgesetzt worden sind. Diese Standorte wirken seit dieser Zeit auf die Zentrenentwicklung und die wohnortnahe Grundversorgung ein und haben in der Regel Bestandsschutz. Es ist davon auszugehen, dass diesen Standorten in den Einzelhandelskonzepten eingeschränkt weitere Entwicklungsmöglichkeiten zugestanden werden. Zudem ist mit der Verlagerung dieser Betriebe in die Zentren – sofern das überhaupt möglich ist – ein erheblicher Aufwand verbunden. In den allermeisten Fällen ist daher eher nicht mit einer Verlagerung der Betriebe zu rechnen. Das Einzelhandelskonzept kann dann erst bei zukünftigen Planungsanfragen seine Wirkung entfalten. Wenn überhaupt ist deshalb die Wirkung eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes vermutlich erst nach längeren bzw. einem kontinuierlichen Entwicklungsprozess ablesbar.

Im Ergebnis bleibt herauszustellen, dass es sich bei kommunalen Einzelhandelskonzepten im Grunde um einen strategischen, gesamtstädtischen Rahmenplan für die zukünftige räumliche Entwicklung von Einzelhandelsflächen handelt. Kommunale Einzelhandelskonzepte sind also keine strategischen Entwicklungspläne, die innovative Entwicklungsansätze liefern, um auf die strukturellen Veränderungen im Einzelhandel und die aktuellen Transformationsprozesse im innerstädtischen Einzelhandel mit neuen technischen Lösungen oder innovativen Mischnutzungen reagieren zu können. Kommunale Einzelhandelskonzepte können für derartige Konzepte deshalb letzten Endes

„nur" eine planerische Grundlage liefern und unterstützend wirken.

Besondere Herausforderungen entstehen aktuell zusätzlich durch das enorme Wachstum des Online-Handels. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Stadt- und Regionalplanung kaum Regelungsmöglichkeit für dieses neue Handelsformat besitzt. Der Online-Handel benötigt, abgesehen von den notwendigen Logistikstandorten, keine stationären Flächen und Standorte, insbesondere keine Verkaufsflächen, die über die planungsrechtlichen Regelungsmöglichkeiten gesteuert werden könnten. Die dargestellten Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO und des § 34 Abs. 3 BauGB zur Ansiedlung neuer Einzelhandelsstandorte und zum Schutz der bestehenden Versorgungsstrukturen greifen aufgrund der „Enträumlichung" dieses Handelsformats ebenso wie die Regelungsmöglichkeiten kommunaler Einzelhandelskonzepte ins Leere. Der hohe Umsatzanteil des Online-Handels, der in einigen Branchen mittlerweile rund 30 % beträgt – und damit deutlich höher liegt als die üblicherweise bei neuen stationären Planvorhaben diskutierten Umsatzverdrängungsquoten von unter 10 oder 20 %, die mit städtebaulich negativen Auswirkungen verbunden werden – macht das „revolutionäre" und „disruptive" Potenzial dieser neuen digitalen Handelsplätze deutlich.

Sofern sich der Online-Handel auch zukünftig weiter sehr dynamisch entwickelt und auch in den Branchen wächst, die bislang kaum vom Online-Handel beeinflusst werden (zum Beispiel im Lebensmittelbereich), würde das auch die Notwendigkeit beziehungsweise den Sinn von kommunalen Einzelhandelskonzepten grundlegend in Frage stellen. Ob dies eintreffen wird, was dies für die Entwicklung der städtischen Zentren bedeutet und wie dies planerisch und strategisch begleitet werden kann, ist Gegenstand vieler aktueller Diskurse (vgl. Junker/Pump-Uhlmann 2019; Anders/Krüger 2018).

# 4 Weitere Steuerungs- und Förderinstrumente, Investitionen und Akteure

Kommunale Einzelhandelskonzepte stellen eine stadtplanerische Grundlage zur kommunalen Einzelhandelssteuerung dar. Wie beschrieben wird die Zentrenentwicklung allerdings nicht nur durch die Planung bestimmt, vielmehr ist sie das Ergebnis vieler unterschiedlicher Entwicklungen, die in einem Wechselverhältnis zueinander stehen. Davon wurde in den vorangegangenen Kapiteln unter anderem der Strukturwandel im Einzelhandel (siehe Kap. 2.1), die Entwicklung der Nachfrageseite (siehe Kap. 2.2) und die Anpassungen des Planungsrechts (siehe Kap. 3.1) beschrieben sowie strukturelle allgemeine Kontextfaktoren wie die sozioökonomischen Entwicklung und die Konkurrenzsituation in der Region (siehe Kap. 2.3) kurz thematisiert. Darüber hinaus wirken weitere Parameter auf die Einzelhandelsentwicklung ein. Das können zum Beispiel öffentliche Förderinstrumente zur Entwicklung der Zentren und der wohnortnahen Grundversorgung sein, oder auch andere Fachplanungen und öffentliche Förderungen zum innerstädtischen Wohnen, zum öffentlichen Raum oder zum Verkehr. Zusätzlich können sich Investitionsentscheidungen und das Verhalten einzelner Akteure maßgeblich auf die Einzelhandelsentwicklung einer Kommune auswirken. Grundsätzlich kann bei diesen Einflussfaktoren unterschieden werden zwischen den Anstrengungen der öffentlichen Hand und den Initiativen und Projekten des privatwirtschaftlich agierenden Sektors. In den folgenden Kapiteln werden deshalb diese Instrumente und Initiativen in ihren Grundzügen kurz dargestellt und die Interdependenzen mit der Innenstadt- und Zentrenentwicklung kurz beschrieben.

## 4.1 Steuerungs- und Förderinstrumente der öffentlichen Hand

### 4.1.1 Regionale Einzelhandelskonzepte

Neben den beschriebenen formellen Steuerungsmöglichkeiten zur Einzelhandelssteuerung auf kommunaler Ebene und durch die Raumordnung, werden in einigen Regionen regionale Einzelhandelskonzepte als zusätzliches informelles Instrument erarbeitet und eingesetzt. Dabei greifen die regionalen Einzelhandelskonzepte viele Steuerungsansätze und Ziele von kommunalen Einzelhandelskonzepten auf und versuchen, diese auf einer regionalen Ebene zu etablieren (vgl. Weers-Hermanns 2007: 293-294). Im Kern geht es darum, sich innerhalb einer Region über gemeinsame Ziele und Aufgaben zu verständigen und informelle Ansiedlungs- und Abstimmungsregeln bei der Neuplanung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen zu etablieren, die die Einflussmöglichkeiten benachbarter Kommunen und der Region stärken sollen (vgl. Gawron 2008: 8). Dabei unterscheiden sich die Formate der regionalen Einzelhandelskooperationen bezüglich ihrer Bindungswirkung, der teilnehmenden Akteure, der zugewiesenen Kompetenzen und dem Institutionalisierungsgrad teilweise deutlich voneinander (vgl. Steinke 2018: 50f). Anders als bei kommunalen Einzelhandelskonzepten, deren Inhalte und Prozesse weitestgehend vereinheitlicht sind, zeichnen sich diese regionalen Konzepte durch eine sehr große inhaltliche und prozessuale Varianz aus. Steinke (2018: 51) differenziert den Grad der Organisation und Verbindlichkeit zum Beispiel in die Formen regionale Strukturanalysen, regionaler Dialog, kooperative Entwicklung (oder Abwehr eines Vorhabens) und regionales Einzelhandelskonzept. Bei den verschiedenen dialogisch und kooperativ organisierten regionalen Formaten stehen dabei die entwickelten Verfahrensweisen und standardisierte Kriterien im Vordergrund, mit denen regional bedeutsame Vorhaben abgestimmt werden können. Regionale Einzelhandelskonzepte können somit als komplexes Kooperationsinstrumente beschrieben werden, die in unterschiedliche Rechtsformen implementiert werden, entsprechend verschiedene Bin-

dungswirkungen entfalten und grundsätzlich unterschiedliche Steuerungsebenen (strategisch/vorhabenbezogen) umfassen können (ebd. 51).

Ähnlich wie bei kommunalen EHKs liegt auch bei regionalen Einzelhandelskonzepten der Fokus vor allem auf der Sicherung und Stärkung der Einzelhandelszentren, der Sicherstellung der wohnortnahen Grundversorgung sowie einer ressourcenschonenden und flächensparenden Regional- und Innenentwicklung. Die inhaltlichen und prozessualen Unterschiede von regionalen Einzelhandelskonzepten und Kooperationen können an den folgenden vier Praxisbeispielen verdeutlicht werden:[133]

- Das *Regionale Einzelhandelskonzept für das östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche* wurde als verbindliches Konzept zwischen den teilnehmenden Kommunen beschlossen und umfasst neben der Formulierung von Zielen auch konkrete Steuerungsregeln zur Bewertung von Vorhaben mit zentrenrelevanten, nicht-zentrenrelevanten und nahversorgungsrelevanten Sortimenten, zur Bewertung von (Fachmarkt-)Agglomerationen und zum Umgang mit dem Bestandsschutz. Außerdem wurde sich auf ein Standortsystem, eine Sortimentsliste, abgegrenzte zentrale Versorgungsbereiche und auf ein regionales Abstimmungsverfahren verständigt (vgl. Junker und Kruse 2013a).
- Das *Konsensprojekt Großflächiger Einzelhandel im Erweiterten Wirtschaftsraum Hannover* ist ein loser Zusammenschluss der Landkreise, die in einem Ring um die Region Hannover liegen und beinhaltet neben der Aufbereitung der Ist-Situation in der Region die informelle Verständigung auf ein Moderationsverfahren bei der Planung von neuen, großflächigen Einzelhandelsbetrieben, einzuhaltenden Bewertungskriterien und Orientierungswerten (vgl. CIMA 2012).
- Das *Interkommunale Abstimmungsforum für die Einzelhandelsentwicklung im Raum Südstormarn/Herzogtum Lauenburg/Hamburg-Ost* ist ein informeller Zusammenschluss von Kommunen östlich von Hamburg sowie der östlichen Stadtteile Hamburgs. Auf der Basis vorher vereinbarter Moderationsregeln und Prüfkriterien hat sich das Interkommunale Abstimmungsforum auf die individuelle Kurzprüfung von geplanten großflächigen Vorhaben durch ein externes Beraterteam verständigt. Auf dieser Grundlage findet dann eine regionale Bewertung des Vorhabens statt (vgl. CIMA 2017).
- Der *Raumplanerische Vertrag des Kommunalverbands Niedersachsen Bremen e. V. zum Regionalen Zentren- und Einzelhandelskonzept Region Bremen* ist im Wesentlichen eine als Vertrag abgeschlossene Vereinbarung der Kommunen innerhalb der Region Bremen, sich bei regional bedeutsamen Einzelhandelsgroßprojekten untereinander abzustimmen. Inhaltlich stellt der Vertrag Verbindungen zu den bestehenden Regelungen auf Landesebene und zu den Vorgaben des § 11 Abs. 3 BauNVO her. Es wird allerdings auch festgehalten, dass aus der vertraglichen Ausgestaltung kein Anspruch auf Aufstellung eines Bebauungsplanes oder dagegen entsteht (vgl. Kommunalverbund Niedersachsen Bremen 2013).

Diese kursorisch dargestellten Differenzierungen bei Inhalt, Kooperation und Verbindlichkeit machen die großen Unterschiede regionaler Einzelhandelskonzepte und -kooperationen deutlich und zeigen gleichzeitig die Schwierigkeiten, die Wirkungen dieser unterschiedlichen Steuerungs- und Kooperationsansätze auf die kommunale Einzelhandelssteuerung zu evaluieren (vgl. Steinke 2018: 221-231). Mit anderen Worten: Regionale Zusammenschlüsse und Kooperationen haben immer das Ziel, kommunale Entwicklungsziele regional abzustimmen und zu beraten, aufgrund der Unterschiedlichkeit der Konzepte und deren Regelungstiefe ist es aber kaum möglich, differenzierte vergleichende Auswirkungen zu diesen Konzepten vorzunehmen. Unter anderem auch deshalb, weil die finale Entscheidung für oder gegen ein Vorhaben letzten Endes doch auf der kommunalen Ebene bleibt (vgl. Steinke 2018; Heberling 2017). Im Ergebnis bedeutet dies, dass regionale Einzelhandelskonzepte oder regionale Einzelhandelskooperationen im Vergleich zu kommunalen Einzelhandelskonzepten ein eher schwaches Steuerungsinstrumentarium darstellen. Letzten Endes bleiben diese Kooperationen auf einem recht allgemeinen oder abstrakten Niveau, dass häufig wenig konkreter ist als die Vorgaben der Landesentwicklungspläne oder Einzelhandelserlasse der jeweiligen Bundesländer oder sich lediglich auf die Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO stützt. Ihr Potenzial liegt also weniger in der Konkretisierung von steuernden Vorgaben – denn die sind vielfach bereits vorhanden – sondern vielmehr in dem Versuch, inner-

[133] deutschlandweit gibt es mittlerweile eine Vielzahl weiterer regionaler Einzelhandelskooperation und -konzepte

halb einer Region oder zwischen benachbarten Kommunen kooperativ vorzugehen und sich bezüglich neuer Planvorhaben auch informell untereinander abzustimmen.

### 4.1.2 Bedeutung anderer Fachplanungen und Einrichtungen auf kommunaler Ebene

Die Attraktivität der Innen- und Stadtteilzentren war in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten wesentlich durch die Leitfunktion des Einzelhandels geprägt. Die spätestens seit den 2000er Jahren eintretenden Reurbanisierungsprozesse haben aber auch die Zentren als Wirtschafts- und Arbeitsort, als Wohn- und Lebensort sowie als Ort der Integration und der Kultur wieder stärker in den Fokus gerückt. Dabei spielt zunehmend auch eine stadtverträgliche Mobilität eine große Rolle (vgl. Brake/Herfert 2012). Um die Attraktivität der Zentren als integrale Bestandteile der Stadtentwicklung zu fördern, erarbeiten deshalb viele Kommunen städtebauliche Rahmenpläne, Wohnungsbauentwicklungskonzepte, Freiflächenpläne oder neue Mobilitätskonzepte für die Zentren oder die direkt daran angrenzenden Bereiche (vgl. BMVBS 2011a). Diese Konzepte ziehen in der Regel erhebliche Investitionen in die Gebäudesubstanz, die infrastrukturelle Ausstattung oder den öffentlichen Raum nach sich. Es ist deshalb davon auszugehen, dass sich diese Konzepte (ähnlich wie die kommunalen Einzelhandelskonzepte) erheblich auf die Attraktivität der Zentren auswirken.

Darüber hinaus gibt es weitere kommunale Institutionen, die den Einzelhandelsstandort Innenstadt unterstützen und erheblich mitprägen. Das sind insbesondere City- und Stadtmarketing-Agenturen, die sich vor allem mit der Vermarktung der unterschiedlichen innerstädtischen gewerblichen und kulturellen Angebote sowie der City als Ort beschäftigen (vgl. Meffert et al. 2018).[134] Von Bedeutung für die innerstädtische Standortentwicklung ist außerdem die Arbeit der (städtischen) Wirtschaftsförderung, deren Tätigkeitsbereiche von der klassischen Standortakquisition und -vermarktung, über die Verwaltung und Ausgabe von Fördermitteln bis hin zur Netzwerkarbeit und zum Aufbau eines Leerstands- oder Flächenmanagementsystems gehen kann. City-, Stadtmarketing und Wirtschaftsförderung sind dabei institutionell unterschiedlich aufgestellt und organisiert. Weit verbreitet sind Marketing- und Wirtschaftsförderungsinstitutionen, die als städtische GmbH organisiert sind, aber auch die vollständige Integration in die städtischen Verwaltungsstrukturen ist durchaus üblich (vgl. Böhle 2017; Lennardt/Stakemeier 2017; Fahle/Burg 2014: 103-110).

### 4.1.3 Städtebauförderung des Bundes und der Länder

In den Kapiteln 2 und 3 wurde die Bedeutung der Städtebauförderung von Bund und Ländern (vgl. §§ 136-171e BauGB, Besonderes Städtebaurecht) für die Innenentwicklung herausgestellt. Neben der Sanierung der innerstädtischen Wohngebiete stehen dabei seit der Einführung des Programms *Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (Aktive Zentren)* im Jahr 2008 auch explizit die Zentren im Fokus der Förderung. Diese staatlichen Fördergelder haben dazu geführt, dass in vielen Innenstädten und Stadtteilzentren der öffentliche Raum und verschiedene bedeutende infrastrukturelle Einrichtungen attraktiv gestaltet beziehungsweise instandgesetzt werden konnten. Es ist davon auszugehen, dass auch diese Investitionen an einigen Orten erheblich zur Attraktivitätssteigerung der Zentren beigetragen haben. Ob die Förderung allerdings nicht nur zu einer städtebaulich-gestalterischen Attraktivitätssteigerung, sondern auch zu einer nachhaltigen Stärkung der funktionalen Bedeutung der Zentren geführt hat, ist nicht unumstritten (vgl. BBSR 2018: 64).

Voraussetzung für die Vergabe von Städtebaufördermitteln ist unter anderem die Einbettung der durchzuführenden Maßnahmen in integrierte Handels- und Entwicklungskonzepte (vgl. BMUB 2016: 6). Das kann die Kommune dabei unterstützen, ihre Zentrenentwicklung in gesamtstädtische Konzepte oder integrierte Stadtentwicklungsstrategien einzubinden, die auch andere bedeutende Stadtentwicklungsthemen (beispielsweise zum Wohnen, zum öffentlichen Raum oder zum Verkehr) thematisieren.[135]

[134] zur kritischen Auseinandersetzung zur Eventisierung der Stadt, unter anderem auch zum Stadtmarketing vgl. Muri et al. (2019)

[135] zur kritischen Auseinandersetzung von Integrierten Handlungskonzepten im Rahmen der Städtebauförderung vgl. unter anderem Hirth (2019)

## 4.2 Investitionen und Kooperationsformen privater Akteure

Neben den staatlichen Entwicklungskonzepten, die in der Regel einen übergeordneten Rahmen vorgeben und versuchen, Entwicklungsrichtungen anzustoßen und Innovation zu unterstützen, bestimmen auch verschiedene private Akteure die Entwicklungen der Zentren wesentlich mit und prägen deren Attraktivität. Deutlich wird das vor allem durch die Attraktivität des jeweiligen Einzelhandelsangebotes in der Kommune, die maßgeblich die Anziehungskraft des Zentrums prägt. Dieses Angebot spiegelt gleichzeitig auch die Investitionsbereitschaft der privaten Immobilieneigentümer*innen und Einzelhändler*innen wider, die in der Vergangenheit bereit waren, am Standort zu investieren. Mit dem Ziel, den eigenen Standort attraktiver zu machen, bauen diese Akteure (das heißt Immobilieneigentümer*innen, Gewerbetreibende und Einzelhändler*innen) teilweise eigene Organisationen auf und schließen sich zu einem Verein oder einer anderen Organisationsform zusammen. Das kann der Entwicklung von gewachsenen Geschäftslagen einen positiven Impuls geben.

### 4.2.1 Investitionen in den Standort

Entscheidungen für (oder gegen) Investitionen haben Wirkungen auf das direkte Umfeld. Die Neuentwicklung von innerstädtischen Projekten kann ökonomische und imagebildende Impulse setzen, sei es durch die Errichtung von großen Einzelhandelseinrichtungen, großen Kultureinrichtungen, stadtbildprägenden Bürotürmen oder neuen Wohnanlagen (vgl. BBSR 2011). Ob diese Impulse positiv oder negativ zu bewerten sind, hängt unter Umständen auch von der Perspektive des Betrachtenden ab.

Wie in Kapitel 2.1 dargestellt, wurden in den letzten Jahren im Zuge der stärker werdenden Reurbanisierungsprozesse viele Investitionen in Zentren vorgenommen, die dazu beigetragen haben, dass ehemals abgehängte oder untergenutzte Standorte wieder neu in Wert gesetzt wurden und zur Belebung des direkten städtischen Umfeldes beigetragen haben. Dabei handelt es sich nicht zwangsläufig um Einzelhandelseinrichtungen, auch bedeutende Bürohäuser oder Kultureinrichtungen können ähnliche Entwicklungen initiieren (vgl. Osterhage/Thabe 2012; Menzl 2012, siehe Kap. 3, S. 43).[136]

Sehr kontrovers werden in der Regel allerdings die ökonomischen Wirkungen von neuen, großen Einzelhandelseinrichtungen diskutiert. In den letzten Jahren wurde diese Fachdiskussion vor allem im Kontext neuer Shopping-Center-Ansiedlungen geführt, die an einigen Standorten zu deutlich negativen Auswirkungen geführt haben. In anderen Fällen überwiegen allerdings unbestritten auch die positiven Wirkungen (siehe hierzu Kap. 5.2). Bei der Evaluation von kommunalen Einzelhandelskonzepten kann deshalb die zusätzliche Betrachtung von Bedeutung sein, ob in der jeweiligen Kommune oder im direkten Umfeld große Shopping-Center (oder ähnliche Konkurrenzstandorte) entstanden sind, die sich erheblich auf die Versorgungsstrukturen auswirken.

Entscheidend für die Bewertung von großflächigen, neuen Formaten können allerdings auch die standortspezifischen Rahmenbedingungen für Investitionen sein. Laut Fahle/Burg (2014: 62) gehören dazu die allgemeinen Zukunftsaussichten für den wirtschaftlichen Erfolg, das Preisniveau für Immobilien und Grundstücke, die Abstimmung mit den kommunalen Zielen und Nutzungsinteressen (die zum Beispiel auch in kommunalen Einzelhandelskonzepten ausgedrückt werden), die funktionale Rolle des Zentrums, die verkehrliche Anbindung und die infrastrukturelle Ausstattung sowie der Umgang von Politik und Verwaltung mit potentiellen Investor*innen.

### 4.2.2 Private Standortgemeinschaften

Darüber hinaus haben sich in den letzten Jahren an einigen Orten Immobilieneigentümer*innen zu Standort- und Interessengemeinschaft (IGs) zusammengeschlossen. Ziel dieser Zusammenschlüsse ist in der Regel, das eigene Umfeld durch Investitionen in die öffentlichen Räume, die Pflege der öffentlichen Flächen sowie durch gemeinsame Marketingaktivitäten

[136] Zu den Wirkungen von bedeutenden städtebaulichen Projekten unterhalb der Größe von Shopping-Centern oder neuen Stadtquartieren gibt es allerdings kaum Forschungsarbeiten. Diesen „mittelgroßen" Investitionen werden in der lokalpolitischen Diskussion häufig positive Wirkungen auf das direkte Standortumfeld unterstellt, da sie in der Regel die Kunden- und Besucherfrequenz im direkten Umfeld erhöhen und der Standort samt Umgebung dadurch attraktiver wird. Gleichzeitig wirken sie als Einzelvorhaben nicht so stark, dass es zu deutlich spürbaren Frequenz- und Umsatzverlagerungen aus anderen Bereichen der Umgebung kommt.

zu verbessern. Die Strukturen dieser Zusammenschlüsse sind bundesweit sehr unterschiedlich und variieren zwischen sehr informellen Ansätzen und sehr formell organisierten Strukturen. Dabei stellen Business Improvement Districts (BIDs) innerhalb Deutschlands sicher die am stärksten regulierte Art der Eigentümer*innenzusammenschlüsse dar. Die Gesetzgebungskompetenz über die rechtlichen Möglichkeiten und Verfügungsrechte formeller Zusammenschlüsse bleibt dabei in Deutschland auf Länderebene.[137]

Unabhängig vom Organisationsgrad dieser Zusammenschlüsse ist zu vermuten, dass sich das Engagement der zahlreichen kleineren und größeren Immobilieneigentümer sowie der gewerblich Aktiven auf die Attraktivität der Zentren auswirken kann (vgl. Kreutz 2015; Binger 2010; Kreutz/Krüger 2008, Wiezorek 2004).

## 4.3 Bedeutende lokale Einzelpersonen und „neue" städtische Akteursgruppen

Neben den gewerblich und sozial-kulturell aktiven Akteuren, die sich in den Zentren engagieren, hängt die Entwicklung der Zentrenentwicklung auch von den Entscheidungen einzelner Personen, Parteien, Interessensgruppen oder Institutionen ab, die nicht selten auch bedeutende öffentliche Ämter bekleiden oder einen bedeutenden Immobilienbesitz in der Kommune haben.

Diese zivilgesellschaftlichen Akteure stehen häufig (aber nicht zwangsläufig) außerhalb der klassischen Akteursgruppen zwischen Staat (Politik und Verwaltung) und gewerblichen Akteuren, sie können aber trotzdem erheblichen Einfluss auf die Innenstadtentwicklung und insbesondere die Entscheidungsfindung des politisch-administrativen Planungssystems nehmen. Das bestätigt Altrock (2005: 377-385) und verweist bei einer Untersuchung zur Realisierung städtebaulicher Großprojekte in Berlin und London auf die Bedeutung dieser *„neuen"* städtischen Akteursgruppen, die sich in Abhängigkeit von der Situation vor Ort aus *„Urbaniten"*, also Stadtnutzer*innen (das heißt Bewohner*innen, Arbeitnehmer*innen, Einkaufskund*innen), aus Stadtentwicklungspolitiker*innen (als Umsetzer*innen von Strategien aus dem politisch-administrativen System), aus Regisseur*innen (aus der Fachebene des politisch-administrativen Systems), aus Inszenator*innen (damit sind exklusive Berater*innen gemeint), aus Ausstatter*innen (das sind Vertreter*innen gestalterischer Ansprüche), aus Macher*innen (darunter sind Investor*innen und Developer*innen zu verstehen) und Kritiker*innen zusammensetzen können. Beck/Schnur (2016) stellen in diesem Zusammenhang die Bedeutung von sogenannten Intermediären heraus, die sich organisatorisch zwischen den etablierten Strukturen von Staat und Privaten bewegen und bedeutende Projekte der Stadt- und Zentrenentwicklung vorantreiben (oder behindern) können. Damit sind vor allem engagierte Bürger*innengruppen gemeint, die sich selbst organisieren und aktiv in das Stadtentwicklungsgeschehen eingreifen.

Die Bedeutung dieser unterschiedlichen Akteure (oder Teile davon) besteht auch in anderen Entwicklungskontexten. Dabei gehen die einzelnen Akteure oder Akteursgruppen unter Umständen Partnerschaften und Koalitionen in Form von institutionalisierten Kooperationsformen oder in Form von informellen (oder auch formellen) Zusammenschlüssen ein (vgl. Altrock 2005: 385-390). Beispiele hierfür sind im Forschungsvorhaben Transformation urbaner Zentren (TransZ) dokumentiert, in denen sich zivilgesellschaftliche Akteure als Genossenschaft beziehungsweise als eingetragener, gemeinnütziger Verein zusammengeschlossen haben, um innerstädtische Immobilien zu sanieren und einer neuen Nutzung zuzuführen (Holzminden) beziehungsweise ein Stadtteil- und Kulturzentrum aufzubauen (Hamburg-Eimsbüttel) (vgl. Anders et al. 2020: 14-16).

[137] Die meisten und durchschlagskräftigsten Zusammenschlüsse dieser Art (BIDs) gibt es im Stadtstaat Hamburg. Gesetzliche Grundlage ist das „"Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren" (GSED) der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH).

## 4.4 Einordnung der Instrumente und Akteure in die Zentrenentwicklung

Die beschriebenen Entwicklungen der Angebots- und Nachfrageseite, die Regelungsversuche der öffentlichen Hand, die Interdependenzen mit anderen Steuerungs- und Förderinstrumenten sowie das Engagement einzelner Akteure oder Institutionen und Intermediärer manifestieren sich räumlich und funktional in der jeweiligen Stadt und im Stadtzentrum. Dabei wird deutlich, dass das politisch-administrative Planungssystem, also die planende, steuernde und legitimierende Instanz, in einem bedeutenden Umfang von den spezifischen Rahmenbedingungen und Akteuren außerhalb dieses Systems abhängig ist. Mit anderen Worten: Nur wenn von Investor*innen und Immobilieneigentümer*innen Anstrengungen unternommen werden, in die Zentren und die wohnortnahe Nahversorgung zu investieren und sich dies (aus Sicht des*r Investors*in) als wirtschaftlich tragfähig erweist, ergibt sich für das politisch-administrative Planungssystem die Möglichkeit, diese Vorhaben inhaltlich und organisatorisch zu unterstützen. Trotz der beschriebenen Reurbanisierungstendenzen der letzten Jahre sind diese Voraussetzungen für eine Zentrenstärkung in den Kommunen deutschlandweit allerdings recht unterschiedlich ausgeprägt.[138]

Es ist also davon auszugehen, dass kommunale Einzelhandelskonzepte im komplexen Ursache-Wirkungs-Gefüge des städtischen Raums nicht als alleiniger Grund einer positiven oder negativen Entwicklungsdynamik der Innenstädte und Stadtteilzentren angesehen werden können. Demnach ist zu vermuten, dass die Evaluation der kommunalen Einzelhandelskonzepte keine eindeutigen, direkten Zusammenhänge zwischen der Umsetzung von kommunalen Einzelhandelskonzepten und der Zentren- und Stadtentwicklung auf der Basis von quantitativ messbaren Kennziffern wird liefern können. Die Komplexität der Entwicklungsprozesse macht es deshalb notwendig, neben der Betrachtung von quantitativen Ausstattungskennziffern des Einzelhandels auch (oder vor allem) die jeweiligen (gegebenenfalls unterschiedlichen) Planungsinhalte, Entwicklungspfade, Prozesse, Akteurskonstellationen und Unterschiede in der Plan-Umsetzung als Kontextbedingungen zu beleuchten.

[138] Im Zuge der aktuellen Reurbanisierungsdebatten wird vermehrt auch auf Gentrifizierung und Segregation innerhalb der Stadt thematisiert (vgl. Holm 2012). Auch hier sind sicher Bezüge zur Zentrenentwicklung herzustellen, da die in die Städte ziehende neue urbane Mittel- und Oberschicht auch erheblich zur Aufwertung von gewachsenen Zentren und Einzelhandelsstrukturen beitragen kann. Dieser Aspekt steht in der vorliegenden Arbeit allerdings nicht im Fokus der Betrachtung.

# C) Wissenschaftliche Einordnung

## 5 Bisherige Forschungen im Kontext von Stadtentwicklung und Einzelhandel

Wie beschrieben standen aus historischer Perspektive Handel und Stadtentwicklung stets in einem starken Zusammenhang und beeinflussten sich gegenseitig. In Europa wurden viele mittelalterliche Städte häufig an Handelsrouten gegründet oder haben sich gerade dort weiterentwickelt. Dabei waren die Marktplätze die zentralen und repräsentativen Orte innerhalb der Stadt, die die jeweiligen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse abbildeten. Die Kaufleute und Gewerbetreibenden siedelten sich mit repräsentativen Gebäuden meist in direkter Nähe zum Marktplatz an, auch Kirche (Religion) und Rathaus (politische Macht) waren dort zu finden – und sind es meistens auch noch heute. Im Zeitalter der Industrialisierung entwickelte sich der Einzelhandel stets weiter, zunächst gewann der inhabergeführte Facheinzelhandel an Bedeutung und genossenschaftlich organisierte Verkaufsgesellschaften entstanden, später kamen meist repräsentative Warenhäuser und der filialisierte Facheinzelhandel dazu. Im 20. Jahrhundert entwickelten sich die Formate und Standorte weiter und es entstanden discount-orientierte Angebotsformen, Fachmärkte und als spezielle Immobilientypen Shopping-Center, Factory-Outlet-Center und Fachmarktzentren. Unter anderem beeinflusst durch die Massenmotorisierung wurden diese neuen Formate nicht nur in den Innenstädten, Stadtteil- und Quartierszentren realisiert, sondern verstärkt in Gewerbegebieten und auf der „grünen Wiese" (siehe Kap. 2.1).

Die Dynamik des Einzelhandels prägt bis heute deshalb nicht nur die Struktur der Zentren und Innenstädte (vgl. BMBF 2011: 17), sondern auch die Gesamtstadt – und beeinflusst durch große Ansiedlungen an verkehrsorientierten Standorten auch die regionale Entwicklung. Trotz aller struktureller Veränderungen der vergangenen Jahrzehnte – auch über den Einzelhandel hinaus – sind die Innenstädte bislang über ihre Gebäude, städtebaulichen Strukturen und öffentlichen Räume stets Orte der Kommunikation und der Identität geblieben. Die verschiedenen städtischen Funktionen finden dabei ihren räumlichen, gebauten Ausdruck (auch außerhalb der Zentren) in großen repräsentativen Gebäuden oder Straßenzügen (siehe Abb. 27).

*Abbildung 27: Galeries Lafayette, Berlin (1996)*

Quelle: https://www.galerieslafayette.de/?box=ueber-uns

Für die Funktionsfähigkeit der Zentren wird allerdings vor allem dem Einzelhandel eine prägende Leitfunktion attestiert (siehe Ausführungen in Kap. 3). Vor diesem Hintergrund sind Weiterentwicklung, Stärkung und Schutz der Einzelhandelsinnenstadt in den letzten Jahren und Jahrzehnten häufig Inhalt kontroverser lokalpolitischer und stadtplanerischer Debatten gewesen, eine entsprechende wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Themen Einzelhandel und Innenstadt- oder Zentrenentwicklung fand dazu bislang allerdings nur sehr eingeschränkt statt.[139] Kaltenbrunner (2014: 2) stellt hierzu treffend fest, dass das übergeordnete Thema Einzelhandel und Stadtentwicklung kaum *„Gegenstand der Theoriebildung geworden [ist, und der] Handel […] im akademischen Stadtdiskurs eine erstaunlich geringe Rolle"* spielt.

Der Blick zurück in die jüngere Geschichte bestätigt diese Einschätzung. So lagen beispielsweis auch in der von der CIAM (Congrès Internationaux d'Architecture Moderne) 1933 erarbeiteten Charta von Athen, die das Ziel hatte, neue Antworten auf die bestehenden Herausforderungen der Stadtentwicklung zu erarbeiten – und die die Leitbilder und (wissenschaftli-

[139] Aktuell scheint sich das durch die absehbaren Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Innenstädte zu ändern. Zumindest findet zurzeit (März 2021) eine intensive Debatte um die Zukunftsfähigkeit der Innenstädte statt. Dabei werden vor allem die Auswirkungen auf den Handel, die Gastronomie, Büroarbeitsplätze und die zahlreichen kulturellen Einrichtungen thematisiert (vgl. Anders et al. 2020; Krüger 2020). Es ist deshalb davon auszugehen, dass diese Themen zukünftig auch verstärkt Inhalt stadtplanerischer und wissenschaftlicher Studien sein werden.

che) Diskussion innerhalb der Stadtentwicklung spätestens nach dem II. Weltkrieg bestimmte – die Schwerpunkte auf der Neuordnung und räumlichen Gliederung der vier städtischen Funktionen Wohnen, Freizeit, Arbeit und Verkehr. Handel wurde lediglich innerhalb der Funktion Arbeit kurz aufgegriffen und nicht weiter thematisiert. Der Fokus lag auf den Verkehrsbeziehungen zwischen Arbeits- und Wohnstätte und der räumlichen Trennung von Wohnung und gewerblicher und industrieller Arbeit (vgl. Hilpert 1984: 140-143). Auch in der neueren Zeit fokussieren sich viele wissenschaftliche und stadtplanerische Debatten zur Zentrenentwicklung eher auf die Themen Nutzungsmischung und Wohnen (vgl. BBSR 2017c), öffentlicher Raum (vgl. Berding et al. 2010), Verkehr und Mobilitätsverhalten (vgl. Anders et al. 2013, Martin 2005) oder Beteiligungsformen und Managementprozesse (vgl. Fahle/Burg 2014: 82-115).

Das übergeordnete Thema Einzelhandel oder „Sich Versorgen" findet in der wissenschaftlichen und stadtplanerischen Debatte zur Stadtentwicklung nur in einem begrenzten Rahmen statt – es gibt diese Debatten aber durchaus. Die bisherigen einzelhandelsbezogenen Diskurse zur Zentren- und Einzelhandelsentwicklung können dabei nach den folgenden, inhaltlichen Schwerpunkten differenziert werden:

- Wirkungen von bedeutenden Einzelvorhaben auf bestehende Versorgungsstrukturen sowie deren Gestaltung und städtebauliche Einbindung (siehe Kap. 5.1)
- Gestaltung, Struktur und Funktionsweise von Shopping-Centern sowie deren Auswirkungen auf die gewachsenen Handelslagen (siehe Kap. 5.2)
- Steuerung durch kommunale Einzelhandelskonzepte oder regionale Einzelhandelskonzepte und raumordnerische Vorgaben (siehe Kap. 5.3) sowie
- Markt- und Standortanalysen sowie immobilienwirtschaftliche Fragestellungen (siehe Kap. 5.4).
- Darüber hinaus werden von einigen Institutionen anwendungsbezogene Leitfäden erstellt, die teilweise auch durchaus eine differenzierte Auseinandersetzung mit dem Themenkomplex Einzelhandel und Stadtentwicklung beinhalten (siehe Kap. 5.5).

Die bisherigen Arbeiten zu diesen Themen werden in den folgenden Kapiteln kurz beschrieben und vor dem Hintergrund des eigenen Forschungsansatzes kurz bewertet.

## 5.1 Wirkungen von bedeutenden Einzelvorhaben, Gestaltung und Anbindung

Wie in Kapitel 3.1 erläutert macht es das deutsche Planungsrecht erforderlich, bei der Ansiedlung von bedeutenden Einzelvorhaben die städtebaulichen Wirkungen auf den Bestand zu untersuchen und die Ergebnisse in die Abwägung bei der Neuaufstellung oder Änderungen von Bebauungsplänen einfließen zu lassen. Wie beschrieben sind hier die Vorgaben zu den städtebaulichen Auswirkungen nach § 11 Abs. 3 BauNVO und § 34 Abs. BauGB maßgeblich. Als schützenswert werden hier die Zentren und die verbrauchernahe Versorgung eingestuft. Gemäß Rechtsprechung sind städtebaulich negative Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO dann anzunehmen, wenn durch zu erwartende Kaufkraftabflüsse (analog Umsatzumverteilungen) eines neuen Vorhabens die Funktionsfähigkeit des Zentrums so nachhaltig gestört wird, dass Geschäfte schließen müssen und der Versorgungsauftrag nicht mehr substantiell wahrgenommen werden kann (vgl. Weers-Hermanns: 2007: 82-85).[140] Wie in Kapitel 3.1 beschrieben, wird dies in der Regel durch ein externes Gutachten untersucht, in dem auf Grundlage von Verkaufsflächenanteilen, Kaufkraftabschöpfungen und Umsatzverdrängungen Empfehlungen für oder gegen die Umsetzung eines Vorhabens gegeben werden (ex-ante). In Kapitel 3.1.5 wurde bereits aufgegriffen, dass die Überprüfung dieser Ex-ante-Annahmen die Kommunen in der Regel vor große Herausforderungen stellt und belastbare Ex-post-Analysen, die sich mit den messbaren Wirkungen realisierter Vorhaben auseinandersetzen und einen übergeordneten Zusammenhang zur Stadtentwicklung und Stadtplanung herstellen, nur in Ausnahmefällen vorhanden sind. Relevante Untersuchungen, die sich in diesem Kontext grundsätzlich und expost mit den Wirkungen neuer Einzelhandelsvorhaben auseinandergesetzt haben, sind die Studien von Hatzfeld (1986), Vogels et al. (1998), Giesecke et al. (2017) und Uttke (2009), die im Folgenden kurz vorgestellt werden.

Hatzfeld (1986) setzte sich in seiner Dissertation erstmals grundsätzlich und wissenschaftlich differenziert mit den Wirkungen von großen Einzelhandelsansiedlungen auf die bestehenden Strukturen auseinander

[140] siehe BVerwG vom 17. Dez. 2009 - 4 C 1.08

und thematisierte dabei die in den 1980er Jahren offensichtlichen Veränderungen, die durch großflächige Verbraucher- und Fachmärkten eingetreten sind. Hatzfeld untersucht hypothesengeleitet und anhand eigener empirischer Untersuchungen in zwei kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen (Dortmund und Hamm) sowie in zehn Gemeinden innerhalb des Kreises Unna die Auswirkungen dieser (damals) neuen Handelsform auf den bestehenden Einzelhandel, den Arbeitsmarkt, die (wohnortnahe) Versorgung, den Verkehr, die Umwelt, das Stadt- und Landschaftsbild und schließlich auf den kommunalen Haushalt. Seine Ergebnisse sind stark handlungsorientiert ausgearbeitet. Aufgrund seiner Untersuchungsergebnisse empfiehlt er den kommunalen Akteuren einen wesentlich restriktiveren Umgang bei der Genehmigung von Verbraucher- und Fachmärkten. Insgesamt bleiben die empirischen Ergebnisse allerdings auf einem (aus heutiger Sicht) recht überschaubarem Niveau, quantitativ belastbare Zahlen enthält die Arbeit kaum, auch die qualitativen Aussagen bleiben recht oberflächlich.[141]

Vogels, Holl und Birk (1998) setzen sich in ihrer Studie „Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe" erstmals empirisch fundiert mit den ökonomischen Wirkungen großer Einzelhandelsbetriebe auseinander und untersuchen dabei acht Neuansiedlungen in unterschiedlichen Kommunen in Baden-Württemberg. Dabei vergleichen die Autoren ihre Ergebnisse der Langzeitstudie aus den Jahren 1992 bis 1996 mit den Erwartungen, die mit der Ansiedlung der neuen Versorgungsstandorte einhergingen. Vogels, Holl und Birk analysieren dabei unterschiedliche Betriebstypen mit unterschiedlichen Sortimentsschwerpunkten in unterschiedlichen siedlungsstrukturellen Kontexten[142] – angefangen bei großflächigen Lebensmittelmärkten, über Baumärkten bis hin zu Shopping-Centern und großen Fachmarktagglomerationen. Im Ergebnis kommen sie zu unterschiedlichen Einschätzungen bezüglich der Verträglichkeit neuer Einzelhandelsansiedlungen in Abhängigkeit von der Sortimentsstruktur (innenstadtrelevant und nicht-innenstadtrelevant). Als maßgeblichen Bewertungsparameter wird die Umsatzumverteilung nach Sortimenten im Bestand verwendet. Vogels et al. (1998: 279) differenzieren in ihrem Ergebnis hinsichtlich der Auswirkungen in *„erhebliche Folgen auf den Wettbewerb wahrscheinlich"*, *„erhebliche städtebauliche Folgen […] wahrscheinlich"* und *„erhebliche raumordnerische Folgen […] wahrscheinlich"* und leiten hierfür Schwellenwerte bei der Umsatzumverteilung für den Bestand von unter 10 %, bis 20 %, über 20 % und über 30 % ab (siehe Abb. 28).

Auch wenn die Autoren ergänzen, dass die aufgeführten Grenzwerte durch eine Einzelfallprüfung zu verifizieren sind und sich lediglich auf die untersuchten Fallbeispiele beziehen, wurde mit dieser Studie die Grundlage für die sogenannte 10 %-Grenze gelegt, mit der in den planungsrechtlich notwendigen, auf den Einzelfall bezogenen Gutachten nach wie vor häufig argumentiert wird, um die städtebauliche Verträglichkeit oder Unverträglichkeit eines neuen Einzelhandelsvorhabens zu begründen (siehe Kap. 3.1.1). Auch wenn verschiedene Gerichte in den Folgejahren noch einmal bestätigt haben, dass sich (auch hieraus) kein generell maßgeblicher Prozentsatz für die Annahme der Schädlichkeit von bestimmten Umsatzumverteilungen festzustellen ist, taucht der Grenzwert von 10 % Umsatzumverteilung trotzdem nach wie vor in aktuellen Gutachten und Fachdebatten zur Bewertung von neuen Einzelhandelsvorhaben immer wieder auf (vgl. Kuschnerus et al. 2018: 386-389; Kuschnerus 2007: 166-174).[143]

*Abbildung 28: Grenzwerte der Umsatzumverteilung bei großflächigen Ansiedlungsvorhaben in der jeweiligen Standortgemeinde*

| Auswirkungen | Grenzwerte der Umsatzumverteilung nach Sortimenten | |
|---|---|---|
| | innenstadtrelevant | nicht innenstadtrelevant |
| erhebliche Folgen auf den Wettbewerb wahrscheinlich | < 10 % | < 10 % |
| erhebliche städtebauliche Folgen möglich bis wahrscheinlich | 10 - 20 % | --- |
| erhebliche raumordnerische Folgen möglich bis wahrscheinlich | > 20 % | 20 - 30 % |
| Unverträglichkeit | > 20 % | > 30 % |

Quelle: Vogels, Holl, Birk (1998: 279), eigene Bearbeitung.

Die Studie von Giesecke et al. (2017) *„Langzeitwirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe"* greift 20 Jahre später die Diskussion über die Wirkungen von neuen Einzelhandelsbetrieben wieder auf und untersucht insgesamt 67 Standorte in 13 Bundesländern. Betrachtet werden Lebensmittelmärkte, Möbelhäuser, Shopping-Center und Sportfachmärkte. Als empirische Grundlage verwenden Giesecke et al. (2017)

[141] Dies dürfte allerdings vor allem an den in den 1980er Jahren vergleichsweise schwierig zu beschaffenden, belastbaren Daten und überprüfbaren Aussagen begründet sein.

[142] Unter unterschiedlichen siedlungsstrukturellen Kontexten sind Unterschiede bei der Größe der Kommune/Stadt und deren Lage im Raum (Agglomerationsraum, ländlicher Raum) zu verstehen.

[143] siehe OVG Münster vom 28. Sept. 2016 – 7 D 89/14; OVG Münster vom 11. Dez. 2006 – 7 A 964/05.

unter anderem die zu den jeweiligen Vorhaben erstellten, auf den Einzelfall bezogenen Auswirkungsanalysen und die Entwicklung der Bestandsflächen vor und nach Realisierung der Vorhaben. Die Studie stellt anhand der Verkaufsflächenentwicklung in den jeweiligen Kommunen die Entwicklung vor und nach Ansiedlung eines neuen Vorhabens gegenüber, differenziert dabei nach Lage innerhalb des Stadtkörpers (Zentrum, Stadtteil, Streulage, dezentrale Lage), zentralörtlicher Einordnung und Einzelhandelszentralität. Bei der Untersuchung der Shopping-Center-Ansiedlungen findet außerdem eine Differenzierung der Lagen innerhalb der betrachteten Innenstädte statt. Giesecke et al. (2017) bestätigen in vielen Punkten die bisherigen Auffassungen zu den städtebaulichen Wirkungen zu neuen Einzelhandelsvorhaben und attestieren Lebensmittelmärkten in städtebaulich integrierter Lage eine zentrenstärkende Wirkung. Bei Shopping-Centern stellen sie die Bedeutung der Anbindung an die Haupteinkaufslage und die ausgewogene Angebotsstruktur innerhalb und außerhalb des Centers für deren positive Wirkungen heraus.[144] Auch für zentrenrelevante Randsortimente in Möbelhäusern wie Haushaltswaren, Glas, Porzellan und Keramik sowie bei vier untersuchten Sportläden der Firma Decathlon betonen die Autoren die positive Wirkung von Neuansiedlungen auf die Innenstädte. Grundlage für diese Bewertung sind die Verkaufsflächenzuwächse in den jeweils untersuchten Branchen. Der jeweilige Verkaufsflächenzuwachs ist dabei an den untersuchten Standorten durch den Markteintritt neuer Marken entstanden, wie leistungsfähig (gemessen an der Flächenproduktivität oder Umsatzleistung der Betriebe) die neuen (und alten) Verkaufsflächen der jeweiligen Branchen sind, wird von Gieseke et al. (2017) allerdings nicht untersucht. Nicht untersucht wurde außerdem, ob das Verkaufsflächenwachstum wirklich durch die jeweilige Initial-Ansiedlung, das heißt durch verstärkte Konkurrenzbeziehungen entstanden ist – also durch positive Agglomerationseffekte – oder ob unter Umständen bestimmte Kontextfaktoren wie beispielsweise die allgemeine sozioökonomische Dynamik der jeweiligen Stadt und Region und das damit einhergehende Bevölkerungs- und Kaufkraftwachstum maßgeblich für das beobachtete Verkaufsflächenwachstum waren.

Unabhängig davon, wie die Aussagen der beiden Studien von Vogels et al. (1998) und Giesecke et al. (2017) inhaltlich bewertet werden und wie belastbar die Ergebnisse letzten Endes sind, bieten die Untersuchungen eine interessante Ergänzung zu den gängigen gutachterlichen Einzelfallbetrachtungen. Zusammenhänge zu kommunalen Einzelhandelskonzepten, landesplanerischen Vorgaben oder zu Planungsprozessen, Akteurskonstellationen, stadtplanerischen, städtebaulichen und gestalterischen Zielsetzungen oder zur Zentrenentwicklung werden allerdings nicht herausgearbeitet.[145]

Uttke (2009) thematisiert in ihrer Dissertation *„Supermärkte und Lebensmitteldiscounter – Wege der städtebaulichen Qualifizierung*" weniger die ökonomischen Wirkungen von Lebensmittelmärkten, sondern befasst sich intensiv mit planungsrechtlichen, prozessualen, städtebaulichen und gestalterischen Fragestellungen bei der Neuplanung von Lebensmittelmärkten. Empirische Basis dieser Untersuchung sind neben der Aufbereitung vorhandener Arbeiten, Expert*inneninterviews mit Betreiber*innen und Stadtverwaltungen zum Planungsprozess. Zusätzlich wird anhand einer Fallstudie in Dortmund die Größe, Struktur, Lage, Gestaltung, städtebauliche Struktur und Leistungsfähigkeit von Lebensmittelmärkten untersucht und in Bezug zum stadtplanerischen Steuerungskonzept der Stadt gesetzt. Dafür stellt Uttke zunächst die Standortanforderungen der Betreiber*innen und die Bedeutung der städtebaulichen Gestaltung dar und beschreibt die Zusammenarbeit von Projektentwickler*innen und Kommunen (ebd. 96-126). Als stadtstrukturelle Problemfelder arbeitet Uttke unter anderem die Ausdünnung der Nahversorgung, den Bedeutungsverlust der Nebenzentren sowie städtebauliche Defizite heraus und erläutert die zur Verfügung stehenden planerischen Steuerungsinstrumente (ebd. 127-166). Auf Grundlage der Fallstudie in Dortmund und der Analyse von Best-Practice-Beispielen formuliert Uttke im Ergebnis der Arbeit Möglichkeiten zur städtebaulichen Qualifizierung von Lebensmittelmärkten durch die kommunale Planung und differenziert zwischen gesamtstädtischen, zentrenbezogenen und objektbezogenen Strategiebausteinen. Uttke empfiehlt dabei unter anderem den Kommunen, einen gesamtstädtischen Verhandlungs-

[144] vgl. hierzu die Ausführungen zu den Wirkungen von Shopping-Centern in Kap. 5.3

[145] Diese Betrachtung war allerdings auch nicht Teil der beauftragten Studien. Beide Studien sind als (wenn auch unabhängige) Auftragsarbeiten entstanden. Vogels et al. haben Ihre Arbeit im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern Baden-Württemberg und mit Förderung des Wirtschaftsministeriums des Landes Baden-Württemberg erstellt. Die Arbeit von Giesecke et al. (2017) ist im Auftrag des Deutschen Seminars für Städtebau und Wirtschaft (DSSW) entstanden.

rahmen zu formulieren und einen kommunalen Konsens herbeizuführen. Dabei attestiert Uttke (2009: 290f) kommunalen Zentren- und Einzelhandelskonzepten eine große Bedeutung für die Steuerung und Beurteilung von Ansiedlungswünschen und stellt heraus, dass Einzelhandelskonzepte kontinuierlich fortgeschrieben werden sollten. Diese Empfehlung ist jedoch im Kontext der übrigen gesamtstädtischen Empfehlungen zu sehen[146] und wird empirisch nicht näher hergeleitet oder inhaltlich beschrieben (ebd. 289-292).

Diese kurze Zusammenschau macht deutlich, dass im Kontext von Wirkungsforschung und Einzelhandelsentwicklung bislang eher die Wirkungen von Einzelobjekten im Fokus der Betrachtung standen (ähnlich wie im folgenden Kap. 5.2). Bezüge zu kommunalen Einzelhandelskonzepten fanden und finden in dieser Debatte bislang kaum statt. In Einzelfällen wird in unterschiedlichen Studien immer mal wieder auf die Bedeutung von kommunalen Einzelhandelskonzepten hingewiesen und deren große Bedeutung postuliert, deren Wirkungen werden aber in der Regel nicht weiter begründet oder inhaltlich thematisiert.

## 5.2 Forschung und Untersuchungen zu Shopping-Centern

Die Diskussion um die Bedeutung des Einzelhandelsstandortes Stadt war in den vergangenen Jahren vor allem durch die Auseinandersetzung mit der Neuansiedlung und den Auswirkungen von Shopping-Centern geprägt. Dies ist vor allem durch den massiven Zuwachs an neuen Shopping-Center-Standorten in Deutschland begründet (siehe hierzu Kap. 2.1).

Dabei standen und stehen sich sehr häufig zwei konträre Einschätzungen bzw. Argumentationslinien gegenüber. Die eher liberal argumentierende Seite stellt dabei die positiven Wirkungen der Shopping-Center heraus und argumentiert, dass durch Shopping-Center zusätzliche Kaufkraft aus dem Umland in die jeweilige Standortkommune fließt. Dabei wird die positive Dynamik durch neue, große Investitionen in der City betont. Die Gegenseite argumentiert eher planerisch-strukturell und kritisiert die nach der Ansiedlung von Shopping-Centern spürbaren Verschiebungen der Einkaufslagen, die häufig in zunehmenden Leerständen und Mindernutzungen in den gewachsenen Einkaufslagen außerhalb der Shopping-Center sichtbar werden. Neben diesen beiden gegensätzlichen Argumentationen gibt es zahlreiche Untersuchungen, die zwischen diesen beiden Polen zu verorten sind. Ähnlich wie zu großflächigen Fachmärkten und Lebensmittelmärkten gibt es auch zu Shopping-Centern mittlerweile zahlreiche Studien, die im Rahmen der planungsrechtlichen, regionalplanerischen oder landesplanerischen Zulässigkeit erstellt wurden, sehr häufig aber nicht öffentlich zugänglich sind. Darüber hinaus wurde eine große Anzahl von Studien, Abschlussarbeiten oder Aufsätzen in Fachzeitschriften publiziert, die sich auf die Wirkungen von Einzelvorhaben beziehen. Außerdem gibt es zahlreiche Untersuchungen zum Thema Shopping-Center und Innenstadtentwicklung, die sich dem Thema mit einem übergeordneten Forschungsansatz nähern und die Wechselwirkungen von Shopping-Center und Zentrum grundsätzlicher thematisieren. Diskutiert worden sind in den vergangenen Jahren vor allem die Arbeiten von Brune/Junker/Pump-Uhlmann (Hg.) (2006), Junker et al. (2008), Krüger/Walther (2007), Mayer-Dukart (2011), Lademann (2011) und des DSSW (2012).[147]

Brune et al. (2006) setzen sich in ihrer Schrift *„Angriff auf die City"* kritisch mit der Konzeption, Planung und Wirkung von Shopping-Centern auseinander. Dabei lassen sie unterschiedliche Autoren wie Hartmut Häußermann, Thomas Doerr, Arnd Jenne oder Rolf Monheim zu Wort kommen, die die Entwicklung von Shopping-Centern kritisch reflektieren. In der Arbeit werden insbesondere die Zusammenhänge von Shopping-Center und städtebaulicher Entwicklung der Innenstadt, wirtschaftlicher Entwicklung, Prozessgestaltung und den Auswirkungen auf den Bestand thematisiert. Im Schlusswort kritisieren die Herausgeber Brune, Junker und Pump-Uhlmann, dass nur wenige Städte genauere Vorstellungen davon hätten, *„wie ihr Zukunftsbild aussieht, mit der Folge, dass die Bedingungen des Centers zu Lasten der Stadt optimiert werden"* (2006: 275). Sie stellen deshalb vier Forderungen auf, die eine innenstadtverträgliche Centerentwicklung unterstützen sollen. Unter der Rubrik *„Realistische Zukunftsperspektiven nicht ausblenden"*

[146] Die übrigen gesamtstädtischen Empfehlungen umfassen die Strategiebausteine: Kenntnisse über die Belange der Standortplaner haben! Reaktionsfähigkeit auf die Standortentwicklung erhöhen! Standortneutrale Qualitätsdiskussion anstoßen! und Interkommunalen Erfahrungsaustausch suchen!

[147] Die Auswahl der nachfolgenden, skizzenhaften Darstellungen der Studien, die sich mit den Wirkungen von Shopping-Centern auseinandergesetzt haben, stellt keine abschließende Liste dar. Sie dient vor allem dazu, einen thematischen Zugang zur kommunalen Einzelhandelsentwicklung herzustellen.

fordern sie unter anderem, rahmensetzende *„Einzelhandelsentwicklungs- und Zentrenkonzepte"* zu erarbeiten, die sich mit dem Thema einer möglichen Shopping-Center-Entwicklung auseinandersetzen sollen und das *„Prinzip Innen vor Außen noch klarer als bisher formuliert"* umzusetzen (ebd. 276). Zusätzlich fordern sie sorgfältig ausgearbeitete Verträglichkeitsgutachten, das Aufstellen von Rahmenplänen für die Innenstadt und eine städtebauliche und funktionale Integration in den Stadtkörper (ebd. 276f). Ähnlich wie auch bei Uttke (2009), wird also auch hier ein Bezug zu kommunalen Einzelhandelskonzepten hergestellt und diesen Konzepten eine positive Wirkung unterstellt. Näher untersucht oder dargestellt wird dieser Zusammenhang allerdings nicht.

Wesentlich differenzierter in ihrer Untersuchung gehen die fast gleichen Autoren bei ihrer Untersuchung *„Wirkungsanalyse großer innerstädtischer Einkaufscenter"* (Junker, Kühn, Nitz, Pump-Uhlmann 2008) vor. Hier untersuchen die Autoren insgesamt 16 Fallstudien mit und ohne Center, kommen dabei aber zu recht ähnlichen Ergebnissen und Empfehlungen. In den am Ende der Studie formulierten Handlungsempfehlungen wird wiederum auf die Notwendigkeit von abgestimmten Zielen durch aussagekräftige Pläne wie Rahmen- oder Masterplänen für die Innenstadt verwiesen. Als wesentliches Argument für die Pläne wird hier angeführt, dass sie den *„öffentlichen Willen"* verdeutlichen, *„Selbstbindung nach innen"* und damit *„auch ein Stück weit Planungs- und Investitionssicherheit für Investoren"* schaffen (ebd. 217f). Weiter führen die Autoren aus, dass sich die Konzepte auf eine *„Analyse der zur Verfügung stehenden Potenzialflächen"* und *„Verträglichkeitsuntersuchungen"* stützen sollten (vgl. ebd. 218). Auch in dieser Studie wird also auf die Bedeutung der kommunalen Planung für die Zentrenentwicklung hingewiesen, wenn auch nicht explizit bezogen auf kommunale Einzelhandelskonzepte. Die spezifischen Handlungsempfehlungen zur Shopping-Center-Ansiedlung sind dann deutlich stärker auf das Objekt Shopping-Center bezogen, einige dieser Empfehlungen besitzen aber auch Bezüge zur kommunalen Einzelhandelssteuerung und zur strategischen Gesamtplanung, wie etwa: *„Ziele formulieren und […] konkretisieren!"*, *„Entwicklungsprozess transparent gestalten!"*, *„Moderate Erweiterungen zur Sicherung tragfähiger innerstädtischer Einzelhandelsstrukturen!"*, *„Angebotsergänzung statt Angebotsduplizierung beim Branchenmix!"*, und *„Multifunktionalität stärken!"* (ebd. 219-221).

Krüger und Walther (2007) analysieren in ihrer Studie den Zusammenhang zwischen der Entwicklung einzelhandelsrelevanter Kennzahlen auf gesamtstädtischer Ebene (ab 1995) und dem Vorhandensein eines Shopping-Centers. Sie untersuchen insgesamt 280 Städte unterschiedlicher Größe und insgesamt über 300 Shopping-Center und führen an sechs ausgewählten Shopping-Center-Standorten differenzierte Fallstudien durch. Schließlich untersuchen sie indikatorenbasierte Wirkungen, die die Einschätzung des Marktwachstumspotenzials, die Bewertung innerstädtischer Geschäftslagen und innerstädtischer Shopping-Center beinhalten, um daraus Verschiebungen der Marktpositionen innerstädtischer Geschäftslagen infolge einer Shopping-Center-Ansiedlung abzuleiten (ebd. 194-198). Die Kernaussagen der Studie weisen darauf hin, dass ein Zusammenhang zwischen gesamtstädtischem Einzelhandelsumsatz und Zentralitätskennziffern (also Attraktivität des Einzelhandelsstandortes Innenstadt) und einer Shopping-Center-Ansiedlung nicht ablesbar ist. Vielmehr stellen die Autoren fest, dass in den bestehenden 1a-Lagen durch die Verschiebung bzw. die Schaffung von neuen Handelslagen aufgrund von Verlagerungen und sinkenden Umsätzen ein Rückgang des Mietniveaus in den gewachsenen Geschäftslagen festzustellen ist. Dies führt allerdings kaum dazu, dass sich dort inhabergeführte Betriebe im verhältnismäßig starken Modesegment niederlassen, Nachnutzer*innen sind in der Regel Dienstleistungsbetriebe, die eher ein Indiz für Trading-Down-Tendenzen sind (ebd. 199-202). Krüger und Walther (2007: 203-205) machen diese Entwicklung von verschiedenen Voraussetzungen abhängig und stellen dabei unter anderem das Wachstumspotenzial am Standort und das Verhältnis Center-Größe zum Geschäftsbesatz außerhalb des Centers heraus. Anders als die Untersuchungen von Brune et al. (2006) und Junker et al. (2008) stellen Krüger und Walther allerdings keine Bezüge zu kommunalen Steuerungsansätzen her.

Der Fokus der Untersuchung von Mayer-Dukart (2010) zu Shopping-Centern liegt auf städtebaulichen und gestalterischen Aspekten. Auf Grundlage von insgesamt 12 Projektanalysen und Fallstudien werden in der Arbeit Strategien zur Verbesserung der städtebaulichen Integration abgeleitet (ebd. 212-239). Die Entwicklung der Shopping-Center der vergangenen Jahre und deren Einfluss auf die bestehenden Handelsstrukturen wird dabei kritisch hinterfragt. Schwerpunktthema der Arbeit ist, wie durch gestalterische und städtebauliche Integration der Center negative Auswirkungen auf die bestehenden Geschäftslagen im Umfeld der Center weitestgehend vermieden werden bzw. wie positive Effekte durch ein neues

Center initiiert werden können. Dabei wird neben gestalterischen Gesichtspunkten wie einer Öffnung des Centers, einer Aufwertung der öffentlichen Räume im Centerumfeld und einer ansprechenden Fassadengestaltung auch auf den Planungsprozess und die Steuerungsinstrumente hingewiesen. In diesem Kontext wird auch auf Einzelhandels- und Zentrenkonzepte Bezug genommen und dabei festgestellt, dass sie *„für die gezielte Steuerung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen"* von *„besonderer Bedeutung"* sind (ebd. 275). Beispielhaft wird auf das Stuttgarter Zentrenkonzept und auf das Münchner Zentrenkonzept *„Entwicklungsperspektiven für den Einzelhandel"* verwiesen. Für beide Städte wird festgestellt, dass sie durch *„eine langjährige konsequente Umsetzung ihrer Einzelhandels- bzw. Zentrenkonzepte […] „einen entscheidenden Beitrag zur Sicherung bzw. Verbreitung der ökonomischen Basis ihrer Zentren und Nebenzentren"* leisten (ebd. 275). Während die Handlungsempfehlungen zur gestalterischen und städtebaulichen Integration auf einer fundierten empirischen Grundlage beruhen und detailliert begründet werden, werden die Empfehlungen im Zusammenhang zum Einzelhandelskonzept nicht näher erläutert. Es wird auch nicht weiter dargestellt, auf welcher empirischen Grundlage die positive Bewertung einer konsequenten Einzelhandelssteuerung beruht und was genau unter einer *„konsequenten Umsetzung"* zu verstehen ist. Im weiteren Verlauf der Arbeit wird dann auf die Bedeutung von Einzelhandelsstrukturanalysen verwiesen und die Rolle von sogenannten Verträglichkeitsuntersuchungen[148] kritisch hinterfragt (ebd. 277, 308f). Außerdem werden die üblichen rechtlichen Möglichkeiten der Einzelhandelssteuerung nach BauGB und BauNVO erläutert (ebd. 279, 312-314). Die Bewertung der kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepte bleibt also auch in der Studie von Mayer-Dukart (2010) auf einem recht allgemeinen Niveau. Ähnlich wie bei den anderen Studien lag der thematische Schwerpunkt der Arbeit allerdings auch in anderen Bereichen.

Lademann (2011) hebt sich von den weitestgehend kritischen Untersuchungen zu den Wirkungen von neuen, in der Regel recht großen Shopping-Centern ab und kommt in seiner Studie zu weitestgehend konträren Ergebnissen. Lademann zeigt zunächst den Strukturwandel im Einzelhandel auf und betrachtet in diesem Kontext innerstädtische Shopping-Center als Agglomerations- und Destinationstreiber (ebd. 86-138). Er leitet aus diesen Voruntersuchungen seinen methodischen Bezugsrahmen ab und betrachtet, ähnlich wie Krüger und Walther (2008), den Indikator Miethöhe als Zeichen für den Aufstieg oder Niedergang einer Geschäftsstraße. In der Studie wird dann die Mietpreisentwicklung an 51 Centerstandorten vor und nach der Ansiedlung eines Shopping-Centers untersucht. Dabei kommt Lademann zu dem Ergebnis, dass sich die Mieten in den gewachsenen Geschäftsstraßen (1a-Lage) nach Ansiedlung eines bedeutenden Shopping-Centers fast durchweg positiv entwickelt haben. Anders als die vorhergehenden Studien stellt Lademann heraus, dass sich die Größe des Centers positiv auf die Mietpreise außerhalb des Centers auswirkt. Der Anteil der sogenannten zentrenrelevanten Sortimente spielt dabei nach Lademann keine oder nur eine untergeordnete Rolle (ebd. 144-213). Eine Reduzierung der Pkw-Stellplatzkapazität oder die Strategie, in erster Linie Anbieter mit nicht konkurrierenden Sortimenten im Center anzusiedeln, sieht Lademann durch seine Studie als widerlegt an und argumentiert vor allem über die positiven Agglomerationseffekte, die nahezu jede größere Einzelhandelsneuansiedlung im innerstädtischen Kontext nach sich zieht (ebd. 219-222). Die Studie argumentiert weitestgehend marktliberal und unterstellt neuen Ansiedlungsvorhaben durchweg positive Effekte, da sie allenfalls den (notwendigen) Strukturwandel im Einzelhandel beschleunigen. Planerisch-strategische Fragen, die zumindest in den vorhergehenden Studien angesprochen wurden, werden hier nicht thematisiert.

Entsprechend greift auch eine im Auftrag des DSSW (vgl. DSSW 2012) erarbeitete *„Synoptische Aufbereitung vorliegender Studien zu den Wirkungen von Einkaufszentren in der Innenstadt"* die Bedeutung der kommunalen Steuerungsmöglichkeiten nicht über ein in den betrachteten Studien hinausgehendes Niveau auf. In der Studie werden im abschließenden Kapitel Handlungsoptionen zum Umgang mit Shopping-Centern aufgezeigt, die als ein Baustein unter vielen die Bedeutung kommunaler Einzelhandelskonzepte herausstellen. Warum kommunale Einzelhandelskonzepte für die Bewertung von Shopping-Center-Ansiedlungen besonders geeignet sind und welche Wirkungen sie entfalten, wird allerdings nicht näher erläutert und begründet (ebd. 113-117).[149] Weitere Studienergebnisse zu Einzelfalluntersuchungen sind unter anderem im Sammelband von Kulke/Rauh (2014)

[148] siehe Kap. 3.1.

[149] Die Evaluierung der Wirkungen von kommunalen Einzelhandelskonzepten auf die Ansiedlung von Shopping-Center-Ansiedlungen war allerdings auch nicht im Auftrag für die Durchführung der Studie enthalten.

zu finden. Darin werden Studien von Stähler/Krajewski zu Shopping-Centern in Minden und Hameln, von Weidner/Korzer zu den *„Höfen am Brühl"* in Leipzig und von Lingen zum Zusammenhang von Shopping-Centern und Zentralitätsentwicklung aufgegriffen. Die Studien beziehen sich teilweise auf detaillierte Fallstudien zu spezifischen Entwicklungen in ausgewählten Räumen oder Städten, Bezüge zur Bedeutung von kommunalen Einzelhandelskonzepten werden allerdings nicht aufgegriffen.

Ähnlich wie in den Untersuchungen zu den Wirkungen von bedeutenden Einzelvorhaben (siehe Kap. 5.1) wird also auch im Kontext der Shopping-Center-Debatte deutlich, dass in der fachlichen Auseinandersetzung der letzten Jahre eher die funktionale und gestalterische Anbindung der Center an die bestehenden Geschäftslagen sowie die ökonomische Bedeutung für die Zentren- und Stadtentwicklung diskutiert wurden. Übergeordnete planerische Fragen wurden eher am Rand der Studien diskutiert und (in der Regel meist positive) Einschätzungen zu den Wirkungen von kommunalen, strategischen Konzepten übernommen beziehungsweise postuliert und kaum inhaltlich geprüft oder evaluiert.

## 5.3 Forschung zu kommunalen und regionalen Einzelhandelskonzepten

Anders als bei den Auseinandersetzungen um die Auswirkungen von einzelnen Einzelhandels-Großvorhaben, ist das Thema kommunale Einzelhandelssteuerung und deren Wirkungen in der fachlichen und wissenschaftlichen Auseinandersetzung bislang kaum thematisiert worden. Zu nennen sind hier lediglich die Arbeiten von Acocella (2004), Callies (2004), Sauter (2005) und Salm (2006).

Acocella (2004) hat sich mit seiner Untersuchung als erster Autor grundlegend mit dem Thema Wirkungsforschung von Einzelhandelskonzepten auseinandergesetzt. Er analysiert dabei am Beispiel der Stadt Freiburg im Breisgau die Entwicklung der Einzelhandelsflächen und -umsätze nach Fristigkeit, Zentrenrelevanz und Lage zu ausgewählten Erhebungszeitpunkten und leitet daraus Wirkungen des bestehenden Märkte- und Zentrenkonzeptes ab (2004: 115-126). Die recht gute Datenverfügbarkeit ermöglicht es Acocella, Kennziffern ohne Einzelhandelskonzept (1984 bis 1990) und mit verbindlich beschlossenem Einzelhandelskonzept (1990 bis 1999) gegenüberzustellen und dadurch die Wirkungen der Steuerung auf einzelne Kennziffern zu betrachten. Dabei kommt Acocella zu dem Ergebnis, dass es durch das kommunale Einzelhandelskonzept in Freiburg gelungen ist, die Innenstadt als Einzelhandelsstandort zu stärken, den Flächenrückgang in den Stadtteilen – insbesondere im Bereich der Lebensmittelversorgung – zu stoppen und die Attraktivität der Zentren und Lebensmittelnahversorgung in größeren Stadtteilen und Zentren zu stärken. Es wird außerdem herausgestellt, dass das Märkte- und Zentrenkonzept in Freiburg zur *„funktionsgerechten Entwicklung von städtebaulich nicht integrierten Standorten"* – vornehmlich mit sogenannten nicht-zentrenrelevanten Sortimenten, also mit Baumarktartikeln und Möbeln – beigetragen hat (ebd. 129-132). Acocella schränkt seine Ergebnisse insofern ein, als dass er die Grenzen des Freiburger Märkte- und Zentrenkonzeptes aufführt. Er nennt hier den fehlenden oder kaum vorhandenen Einfluss auf Mietpreise und Filialisierung, die Betriebstypenentwicklung und die Förderung der Nutzungsmischung (ebd.134-136). Zusätzlich ergänzt Acocella einschränkend, dass die Wirksamkeit des Märkte- und Zentrenkonzeptes am besten gemessen werden könnte, wenn die abgelehnten Ansiedlungswünsche in Freiburg dokumentiert worden wären. Er verweist dabei allerdings auf ein empirisches Problem, da viele Voranfragen bereits sehr früh abgelehnt und dadurch gar nicht dokumentiert werden (ebd. 127). Zum anderen stellt er *„prozessbedingte Fehler"* heraus und meint damit zu viele Ausnahmen von den im Zentrenkonzept festgelegten *„Regelinstrumentarien"* (ebd. 134). Quantifizieren lässt sich diese Aussage allerdings nicht. Allgemeine Kontextfaktoren wie sozioökonomische Dynamik, Stadtgröße, Flächenverfügbarkeit oder regionale und landesplanerische Vorgaben bleiben bei der Untersuchung allerdings unberücksichtigt. Auch Besonderheiten hinsichtlich der Umsetzungsprozesse, der spezifischen Akteurskonstellationen vor Ort, der Interessen oder der realistischen Steuerungsmöglichkeiten unter den gegebenen politischen und planerischen Rahmenbedingungen werden nur sehr oberflächlich oder gar nicht reflektiert.[150] Zudem findet keine Übertragung der Ergebnisse auf andere Kommunen oder eine vergleichende oder generalisierende Diskussion zu den ausgearbeiteten Ergebnissen der Studie statt.

[150] Die Diskussion über die Notwendigkeit der konsequenten Durchsetzung von Planung und ob beziehungsweise wie Abweichungen vom eigentlichen Konzept positiv oder negativ zu beurteilen sind, wird gerade im Kontext der kommunalen Einzelhandelssteuerung immer wieder kontrovers geführt (siehe hierzu Ausführungen in Kap. 14 bis 16).

Callies (2004) untersucht in seiner Dissertation insgesamt 25 Großstädte in Deutschland,[151] über die durch eigene vorgelagerte Recherchen bekannt war, dass sie bereits über ein kommunales Einzelhandelskonzept verfügen oder gerade ein Konzept erarbeitet wird (vgl. ebd. 70-77). Als handlungsleitende Forschungsfrage formuliert Callies dabei, herauszuarbeiten, *„welche der bisher in der Praxis beschrittenen Lösungswege erfolgsversprechend im Sinne der intendierten Zielerreichung sind, und welche der eingesetzten Instrumente die beste Wirkung zeigen*" (ebd. 51). Nach einer sehr detaillierten Darstellung der allgemeinen Angebots- und Nachfragesituation im Einzelhandel und den allgemeinen Regelungsinhalten und -möglichkeiten von kommunalen Einzelhandelskonzepten betrachtet Callies in seiner Fallstudienanalyse zunächst, was der Grund für die Erarbeitung des Einzelhandelskonzeptes war, im Kontext welcher anderer Entwicklungspläne (zum Beispiel als Teil eines Stadtentwicklungskonzeptes) die Einzelhandelskonzepte erarbeitet worden sind und ob es für die Erarbeitung des Konzeptes einen konkreten Planungsanlass (das heißt ein konkretes Planvorhaben, das umgesetzt werden soll) gab. Zusätzlich wird betrachtet, welches Selbstverständnis die planende Kommunalverwaltung bei der räumlichen Entwicklung des Einzelhandels besitzt, das heißt, ob zum Beispiel ein (nachholendes) quantitatives Wachstum höher bewertet wird, als das Ziel einer zentrenorientierten Steuerung (ebd. 347-385). Im Anschluss daran folgt eine Analyse der in den 25 Einzelhandelskonzepten aufgeführten Instrumente und deren Bindungswirkung beziehungsweise Verbindlichkeit. Callies postuliert dabei, dass *„Entscheidend für den Umsetzungserfolg von Einzelhandelskonzepten ist, inwieweit sie als Gesamtwerk innerhalb des kommunalen Planungssystems bzw. des politisch-administrativen Komplexes eine Verbindlichkeit ihrer Aussagen entfalten und damit selbst zu einem verlässlichen Instrument kommunalen Planungshandelns werden können*" (ebd. 388). Im Anschluss erfolgt eine sehr differenzierte Darstellung, welche Regelungsinhalte die einzelnen Kommunen in ihren Planwerken getroffen haben, bis hin zur detaillierten, gegenüberstellenden Analysen, welche Sortimente in den jeweiligen Konzepten als zentren- und nicht-zentrenrelevant eingeordnet worden sind und wie mit zentrenrelevanten Randsortimenten bei Neuansiedlungen laut Konzept umgegangen werden soll. Untersucht wird außerdem, ob und wie die bestehenden Einzelhandelszentren (zentrale Versorgungsbereiche) räumlich abgegrenzt und Erweiterungspotenziale von bestehenden Standorten festgelegt wurden (ebd. 402-436). Schließlich erfolgt eine Analyse, wie die planerischen Vorgaben planungsrechtlich umgesetzt und welche weiteren Maßnahmen in den Kommunen ergriffen worden sind (ebd. 439-629). Callies stellt im Ergebnis ausführlich dar, welche planungsrechtlichen Festschreibungen die jeweiligen Kommunen zur Einzelhandelssteuerung getroffen haben. In der Interpretation der Ergebnisse beurteilt Callies Abweichungen oder Aufweichungen des ursprünglich formulierten Planungsanspruchs oder nicht ausreichend planerisch abgesicherte Leitlinien als Schwäche und Inkonsequenz des planerischen Handelns. In der abschließenden Bewertung der 25 Fallstudien stellt Callies deshalb unter anderem heraus, dass in ihrem Ausmaß *„unerwartete Defizite*" bei den Stadtverwaltungen festgestellt wurden und die Analyseergebnisse Zweifel an der *„Aufrichtigkeit der mit den Planungsansätzen […] vertretenen Zielsetzungen*" nähren würden (ebd. 630). Detaillierte fallstudienbezogene Akteurs- und Prozessanalysen zur Planungspraxis der lokalpolitischen und planenden Akteure, die eine solch deutliche Kritik belegen könnten, werden allerdings nicht aufgeführt. Im Ergebnis wird deutlich, dass Callies in seiner Untersuchung nicht die Wirkungen von kommunalen Einzelhandelskonzepten untersucht hat (und wohl auch nicht untersuchen wollte), sondern der Fokus auf der „materiellen" Plan-Umsetzung der konzeptionellen Leitvorstellungen lag, oder anders ausgedrückt: mit welcher Konsequenz die strategischen Leitlinien der Konzepte umgesetzt wurden. Abweichungen von den ursprünglichen Planungen wurden dabei als Mangel oder Schwäche interpretiert. Als ein wesentliches Ergebnis der Untersuchung erstellt Callies deshalb schließlich einen *„Vorschlag eines idealtypischen Einzelhandelszentrenkonzeptes im Sinne einer Planungsanleitung*" (ebd. 645-669). Nicht (oder nicht ausreichend) thematisiert wird dabei allerdings, ob einzelne Planinhalte überhaupt hilfreich im Sinne der Zielerreichung sind. In Teilen sind die aufgeführten Vorschläge für die Inhalte eines idealtypischen Einzelhandelskonzeptes sicher unbestritten und etabliert, teilweise allerdings auch sehr fragwürdig.[152]

[151] Untersucht wurden Großstädte ab 100.000 Einwohner, die nach insgesamt neun Stadtgrößenklassen und Länderzugehörigkeit quotiert wurden.

[152] Umstritten sind insbesondere einige beispielhaft aufgeführten, operationalen Einzelziele (ebd. 653): Die Sicherung der qualitativen Nahversorgung an eine Maximalentfernung von 800 Metern zwischen Lebensmittelvollsortimentern [Discounter sind danach nicht ausreichend] zu jedem Haushalt zu knüpfen, dürfte in vielen Städten und erst recht in dünn besiedelten Regionen kaum umsetzbar sein. Zudem ist bei einem allein auf einen Betriebstyp bezogenen Einzelhandelsausschluss (keine Discounter) rechtlich fraglich, ob dies auf

Zu hinterfragen ist außerdem auch die Auffassung, Abweichungen von strategischen Festlegungen stets als Mangel zu interpretieren.

Eine zu Callies konträre Argumentationslinie vertritt Sauter (2005) in seiner Arbeit *„Großflächige Einzelhandelsbetriebe"*. Darin formuliert er fundamentale Kritik sowohl an der Raumordnung als auch am Zentrale-Orte-Konzept und argumentiert, dass die gängigen Planungsinstrumentarien zur Einzelhandelssteuerung, insbesondere die Regelungsinhalte des § 11 Abs. 3 BauNVO und die Inhalte der kommunalen Einzelhandelskonzepte *„einschneidende Eingriffe in den freien Wettbewerb"* (Sauter, 2005: 198) darstellen. Sauter erläutert, dass der Ausgangspunkt des Christallerschen Zentrale-Orte-Systems, nämlich die Minimierung der für die Versorgung notwendigen (Einkaufs-)Distanzen, den heutigen Ansprüchen nicht mehr gerecht wird, und durch eine Kombination verschiedener Versorgungsgänge an verschiedenen Orten (Einkauf, Freizeit, zentrale Einrichtungen) vielmehr eine Überlappung von Einzugsbereichen festzustellen ist. Die Innenstadtentwicklung sollte sich vielmehr vom Primat der Einzelhandelsentwicklung lösen und sich multifunktional weiterentwickeln. Von einer Verödung der Innenstädte könnte dann bei Einzelhandelsentwicklungen außerhalb der bestehenden Zentren nicht mehr gesprochen werden. Vielmehr würden neue zentrale Orte außerhalb der gewachsenen städtischen Strukturen dann eine sinnvolle Ergänzung darstellen (ebd. 204-207). Sauter bewertet die vorhandenen planungsrechtlichen Vorgaben als *„Krypto-Diskriminierung"* großflächiger Einzelhandelsbetriebe[153] und spricht sich für eine Deregulierung der planungsrechtlichen Ansiedlungsspielräume aus.

Sauter setzt sich in seiner Arbeit zunächst mit den Grundlagen der Standortwahl des Einzelhandels auseinander (ebd. 17-25) und beurteilt die planungsrechtlichen Vorgaben für die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben auf der Grundlage einer *„wirtschaftspolitischen"* und planungsrechtlichen Perspektive (ebd. 27-68). Darauf aufbauend hinterfragt er das Christallersche Zentrale-Orte-Konzept und die daraus abgeleitete planerische Leitvorstellung einer verbrauchernahen Versorgung (ebd. 69-156). Schließlich diskutiert Sauter die *„handelsgerichteten"* Auswirkungen der Raumordnungsvorstellungen und bewertet die bisherigen planungsrechtlichen Regelungsinhalte (ebd. 157-214). Sauter stützt seine Argumentation vor allem auf eine durchgeführte Dokumentenanalyse und betrachtet etwas ausführlicher die raumordnerischen Vorgaben in den Bundesländern Baden-Württemberg und Bayern. Dabei argumentiert Sauter in seiner Arbeit sehr marktliberal und kritisiert die gängige Argumentation bei der Ablehnung von neuen Einzelhandelsansiedlungen außerhalb der bestehenden Zentren, bei der über die Prognose von möglichen Umsatzverlusten und Mindernutzungen städtebauliche Missstände vorhergesagt werden.[154] Die Studie argumentiert dabei entgegengesetzt und postuliert, dass neue Verkaufsformen sich an den Vorstellungen der Verbraucher*innen orientieren, deshalb würden gewachsene Zentren durch neue Ansiedlungen nicht geschwächt werden, sondern das Versorgungsnetz den Vorstellungen der Verbraucher*innen entsprechend modernisiert (ebd. 200f). So kommt die Studie abschließend zu dem Ergebnis, dass alle *„Bemühungen von Raumordnung und Landesplanung wie auch der Kommunen, eine Handelslandschaft nach ihren Vorstellungen zu formen, […] marktinduzierte Veränderungsprozesse zwar verlangsamen [können, sie] vermögen diese aber weder zu verhindern, noch vollständig in vorgegeben Bahnen zu lenken."* Allerdings wird in der Studie versäumt, das tatsächliche Planungshandeln der Akteure zu untersuchen und die Wirkung, die von der kommunalen und regionalen Einzelhandelssteuerung ausgehen, einer näheren Analyse zu unterziehen. Auch liefert Sauter keine empirischen Belege für seine Argumente, dass unter dem *„Vorwand"* des Verbraucherschutzes erhebliche Eingriffe in den Wettbewerbsprozess stattfinden, die zur Errichtung von Marktzutrittsbarrieren führen und sich somit negativ auf die Versorgungssituation auswirken.

Ein sehr viel differenzierteres Planungs- und Umsetzungsverständnis vertritt Salm (2006), der – so schreibt er in seiner Arbeit – als Gutachter eine ge-

Grundlage von § 1 Abs. 9 BauNVO erfolgen kann (vgl. Kuschnerus/Bischopink/Wirth, 2018: 300). Fragwürdig ist außerdem die Empfehlung, sortimentsspezifische Abschätzungen zum zukünftigen Verkaufsflächenbedarf vorzunehmen, sofern sie über einen groben Entwicklungsrahmen hinausgehen (ebd. 668). Hierzu stellen einige Autoren die Belastbarkeit und Annahmen solcher mathematisch ermittelten Verkaufsflächenpotenziale in Frage (vgl. Will 2011, 21-23; Jenne, 2006: 143f).

[153] Diese Argumentation wurde auch im Zuge der Diskussion um eine Novellierung der Vorgaben des § 11 Abs. 3 BauNVO durch die Vertreter*innen der Lebensmittelvollsortimenter (Supermärkte) vorgebracht (vgl. Janning, 2017: 3, Edeka 2012; siehe Kap. 3.1, Seite 55).

[154] Diese gängige, von Sauter kritisierte Argumentation, wurde allerdings mittlerweile von mehreren Rechtsprechungen bestätigt. Siehe unter anderem: BVerwG 4 C 7.07 vom 11. Okt. 2007, BVerwG 4 C 2.08 vom 17. Dez. 2009; BVerwG 4 C 1.08.

wisse naive Eitelkeit besaß, dass seine gutachterlichen Empfehlungen als umsetzungswürdig aufgefasst würden und im Sinne eine To-Do-Liste von den Kommunen abgearbeitet würden. Salm folgert daraus für seine Arbeit, dass die Untersuchung von Umsetzungsdefiziten oder die Wirkung umgesetzter Maßnahmen *„zu weit gedacht"* sei (Salm, 2006: 34). Er fokussiert seine Untersuchung deshalb auf die Frage, *„welche intendierten und nicht-intendierten Wirkungen […] die erbrachten Beratungsleistungen in Form von Einzelhandelskonzepten bei den Akteuren […] [auslösen] und wie […] sich diese Wirkungen erklären [lassen]"* (ebd. 35). Die als Fallstudienvergleich angelegte Studie untersucht mit einem qualitativen Forschungsdesign insgesamt 5 Fallbeispiele. Neben einer ausführlichen Dokumentenanalyse führt Salm insgesamt 23 leitfadengestützte Experteninterviews und analysiert detailliert, warum unter welchen Bedingungen welche gutachterlichen Empfehlungen zur Einzelhandelssteuerung umgesetzt wurden und stellt die Blockaden und fördernde Faktoren für die Implementation von Steuerungsinstrumenten heraus. Im Ergebnis bewegt sich diese Studie deshalb eher im Bereich der Analyse von Stadtpolitik und weniger im Bereich der Evaluationsforschung von stadtplanerischen Steuerungsinstrumenten – auch wenn es hier sicher Überschneidungsbereiche gibt. Sie stellt zwar interessante Aspekte zur Stellung von Gutachten und zu kommunalen Beratungsleistungen heraus, Ergebnisse zur Evaluationsforschung von Planungsinstrumenten – in diesem Fall zu kommunalen Einzelhandelskonzepten – liefert die Untersuchung allerdings nicht.

Ergänzend zu den Untersuchungen, die sich mit den kommunalen Steuerungsmöglichkeiten auseinandersetzen, legen die Arbeiten von Heberling (2017) und Steinke (2018) den Fokus auf die Regelungsmöglichkeiten von Einzelhandelsansiedlungen auf regionaler Ebene. Heberling untersucht in seiner Arbeit die Unterschiede zwischen Steuerungsanspruch der Kommunen und den rechtlichen Möglichkeiten der räumlichen Steuerung. Er konzentriert seine Arbeit auf eine Dokumentenrecherche und eine Analyse der bisherigen Rechtsprechung und stellt zum Ende seiner Untersuchung das Dilemma der Raumordnung heraus, einerseits über Integrations- und Kongruenzgebot sowie das Beeinträchtigungsverbot Standorte für raumbedeutsame Einzelhandelsstandorte bestimmen zu können, andererseits nicht in die kommunale Selbstverwaltungshoheit eingreifen zu dürfen (vgl. Heberling 2017: 168). Heberling kommt in seiner Untersuchung zu dem Schluss, dass es an planerischen Steuerungsmöglichkeiten nicht fehlt (vgl. Heberling 2017: 199) und empfiehlt die Verabschiedung gemeinsamer Planwerke wie regionaler Einzelhandelskonzepte oder gemeinsamer Flächennutzungspläne (vgl. ebd. 205). Zu den Wirkungen der kommunalen oder regionalen Einzelhandelssteuerung werden allerdings kaum Aussagen getroffen, auch finden keine Prozess- und Akteursanalyse statt, die die Zusammenhänge zwischen planerisch wünschenswerten neuen Einzelhandelsstandorten und tatsächlich realisierten Standorten genauer untersucht. Die Bewertungen hinsichtlich der Steuerungsaktivität des politisch-administrativen Planungssystems bleiben deshalb auf einem recht allgemeinen Niveau (vgl. ebd. 174-176).

Steinke (2018) hingegen beschäftigt sich in seiner Dissertation intensiver mit den Governanceprozessen von regionalen Einzelhandelskonzepten und Vereinbarungen und analysiert unter anderem anhand von vier Fallbeispielen die konzeptionellen Festlegungen, die Prozesse, die Umsetzung (Vollzug) der Vereinbarungen und schließlich die Wirkungen der Konzepte sowie die externen Einflüsse (vgl. ebd. 126). Hierbei werden auch die Umsetzungen der Vereinbarungen in kommunale Einzelhandelskonzepte thematisiert, aber nicht intensiver analysiert. Die Ergebnisse münden schließlich in an der Praxis ausgerichteten Empfehlungen zur Implementierung und Evaluation regionaler Einzelhandelskonzepte (vgl. ebd. 232-239). In der abschließenden Bewertung stellt Steinke heraus, dass regionale Einzelhandelskonzepte einen regionalen Konsens in der Einzelhandelssteuerung herstellen können und auch häufig dazu dienen, dass die Kommunen die regionalen Vorgaben in ihre kommunalen Konzepte implementieren. Dabei können die vereinbarten Prüf- und Moderationsverfahren eine wichtige Grundlage darstellen. Es wird aber auch herausgestellt, dass die Wirkungen regionaler Einzelhandelskonzepte aufgrund fehlender Operationalisierung der Konzeptziele und kaum vorliegender quantitativer Messgrößen nur sehr schwierig abschließend bewertet werden können. Zudem hat sich in der Arbeit herausgestellt, dass die Rolle politischer Entscheidungsträger*innen einer intensiveren Betrachtung bedarf (vgl. ebd. 204-244).

Ergänzend zu diesen aufgeführten Forschungsarbeiten gibt es eine Vielzahl an anwendungsbezogenen Untersuchungen, die sich stärker auf die eigentlichen Wirkungen und Ziele von kommunalen Steuerungsbemühungen konzentrieren. Diese beschränken sich allerdings entweder auf eine vergleichsweise deskriptive Darstellung durchgeführter (quantitativer) Kommunalbefragung oder konzentrieren sich auf eine auf

den Einzelfall bezogene „Selbst"-Evaluation. Beispielhaft sind hier Osterhage (2006), eine Studie der BBE (2012) und Auswertungen der Stadt Münster (2007) zu nennen.

Eine interessante Datenbasis liefert die flächendeckende Befragung aller knapp 400 Städte in Nordrhein-Westfalen von Osterhage (2006). Thematisiert wurde das Vorhandensein von kommunalen Einzelhandelskonzepten, die Verbindlichkeit der konzeptionellen Grundlagen und der Umgang mit der Abgrenzung der Zentren. Im Ergebnis wird herausgestellt, dass kommunale Einzelhandelskonzepte eine weite Verbreitung unter den nordrheinwestfälischen Städten gefunden haben und die Konzepte trotz einiger Unterschiede eine große Vergleichbarkeit aufweisen.[155] Fragen zur Wirksamkeit von Einzelhandelssteuerung werden hier allerdings nicht thematisiert. Ähnlich ist die Studie der BBE (2012) zu bewerten, in der insgesamt 349 Kommunen in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen befragt wurden und neben dem Vorhandensein von kommunalen Einzelhandelskonzepten und deren Verbindlichkeit zusätzlich Fragen zur Prozessgestaltung, Regelungstiefe sowie eingeschränkt auch zur Wirksamkeit von Einzelhandelskonzepten thematisiert werden. Dabei stellen die Autoren dar, dass insbesondere größere Kommunen (Oberzentren) an einer Evaluierung ihrer Steuerungsbemühungen interessiert sind. Es wird allerdings auch herausgestellt, dass die (Selbst-) Evaluierung zur Wirksamkeit der kommunalen Einzelhandelskonzepte vor Ort sehr häufig lediglich durch Erörterungen oder Expert*innengespräche (rd. 48 %) beziehungsweise durch turnusmäßige Anpassung der inhaltlichen Festsetzungen erfolgt (BBE 2012: 26-28). Als ein solches Beispiel für ein kontinuierliches Einzelhandelsmonitoring kann die Stadt Münster angeführt werden, die in Dreijahresabständen den gesamten Einzelhandelsbestand der Stadt erfasst und die Entwicklung der Verkaufsflächen nach Branche und Standortlagen (Innenstadt, Stadtteilzentren, Wohngebiet, gewerbliche Flächen etc.) kontinuierlich untersucht.[156] Die Evaluationen (Hopp 2012; Münster 2007) stellen dabei heraus, dass es unter anderem mit Hilfe des kommunalen Einzelhandelskonzeptes gelungen ist, die Innenstadt durch Flächenzuwachs in den innenstadttypischen Branchen zu stärken und die Stadtteil- und Nahversorgungszentren als wichtige Ergänzungs- und Nahversorgungsstandorte zu sichern.

Diese kursorische Auflistung der vorliegenden Studien macht deutlich, dass in den letzten Jahren und Jahrzehnten einige interessante Aspekte zur kommunalen Einzelhandelssteuerung untersucht wurden. Dabei wird auch klar, dass es innerhalb und zwischen den unterschiedlichen Fachdisziplinen unterschiedliche Sichtweisen und Interpretationen gibt, anhand welcher Indikatoren eine „gute" kommunale Einzelhandelssteuerung gemessen werden kann. Als Ergebnis dieser Analyse kann aber auch herausgestellt werden, dass die Wirkung kommunaler Einzelhandelssteuerung und die Prozesse bei der Umsetzung von Einzelhandelskonzepten bislang kaum detaillierter empirisch untersucht worden sind.

## 5.4 Immobilienwirtschaftliche und handelsgeographische Fragestellungen

Neben diesen eher stadt- und raumplanerisch orientierten Arbeiten, die sich auf die Wirkungen von Steuerung und neuen Einzelhandelsvorhaben konzentrieren, sind in der Literatur zahlreiche Publikation zu finden, die sich dem Einzelhandel aus immobilienwirtschaftlicher Sicht nähern und im Schwerpunkt die Themen Standort- und Marktanalyse, Projektentwicklung und Immobilienmanagement beinhalten. Dabei gibt es starke inhaltliche Bezüge zu den in Kapitel 2.3 erläuterten Standorttheorien und Untersuchungen zu Standortfaktoren. Darunter sind unter anderem auch Publikationen zu Due Diligence zu fassen.[157] Als Beispiele werden an dieser Stelle nur kurz die Publikationen von Lüttgau et al. (2018), Klein (2013), Müller-Hagedorn et al. (2012) und Soethe/ Rohmert (2010) genannt. Darüber hinaus gibt es einige Veröffentlichungen aus der geographischen Handelsforschung, die im Schwerpunkt eher eine übergeordnete, analysierende Perspektive zu neuen (Standort-)Entwicklungen im Einzelhandelsbereich

[155] An der Umfrage haben sich rd. 70, 5 % der Kommunen (279) beteiligt. Dabei gaben rund die Hälfte aller Städte (49,5 %) an, bereits ein kommunales Einzelhandelskonzept zu besitzen, weitere 7,6 % erarbeiteten zum Erhebungszeitpunkt ein solches Konzept. In großen Städten lag der Anteil noch wesentlich höher. Knapp die Hälfte der Kommunen haben die Konzepte auch verbindlich in den zuständigen Gremien beschlossen. Das bestätigt in der Tendenz die Ergebnisse der eigenen Untersuchung (siehe Kap. 9.1).

[156] Die Monitoringergebnisse sind eingeschränkt über https://www.stadt-muenster.de/stadtplanung/einzelhandelskonzept.html verfügbar; vgl. auch: Münster (2007).

[157] Due Diligence beinhaltet eine ganzheitliche Prüfung investitionsrelevanter Faktoren und Zusammenhänge (vgl. Börschig/Sturmfels 2010: 203-212).

einnehmen, hierzu zählen beispielsweise die Veröffentlichungen von Franz/Gersch (2016) zum Online-Handel, von Kulke/Rauh (2014) zu Shopping-Centern oder von Ulrich (2011) zu Discountern.

Die Bedeutung kommunaler EHKs wird in diesen Studien in der Regel allerdings nicht näher untersucht. Nur in Einzelfällen werden Bezüge zu kommunalen Einzelhandelskonzepten hergestellt, diese bleiben allerdings auf einem sehr allgemeinen Niveau.

## 5.5 Anwendungsbezogene Leitfäden zur Einzelhandelssteuerung

Die Komplexität der Anforderungen aus inhaltlicher Genauigkeit, planungsrechtlichen Rahmenbedingungen und prozessualen Anforderungen bei der Erstellung und Umsetzung von kommunalen Einzelhandelskonzepten hat dazu geführt, dass neben den dargestellten Evaluationsansätzen und Untersuchungen in den vergangenen Jahren mittlerweile auch eine Vielzahl an anwendungsbezogenen Leitfäden erstellt worden ist. Befördert wird dies unter Umständen auch dadurch, dass die kommunalen Einzelhandelskonzepte in der Regel durch externe Consulting-Büros erstellt werden und einige Leitfäden mitunter auch als Akquiseschrift von Beratungsbüros eingesetzt werden. Die meisten Leitfäden beschränken sich deshalb auch auf kurze Zusammenfassungen der wesentlichen Elemente kommunaler Einzelhandelssteuerung, die sich mehr oder weniger aus den Erfahrungen der jeweiligen Gutachterbüros ergeben. Inhaltlich fundierter sind unter anderem die Veröffentlichungen der Imakomm (2011), der Niedersächsischen Industrie- und Handelskammern (2014) und von Bunzel et al. (2009).

Die Imakomm (2011), zeigt auf der Grundlage von sieben Fallstudien in Baden-Württemberg typische Problemlagen und qualitative Erfolgsfaktoren der kommunalen Einzelhandelssteuerung auf. Im Ergebnis stellt die Studie eine *„Roadmap"* vor, die einen idealtypischen Ablauf eines Einzelhandelskonzeptes darstellt, angefangen von der Formulierung einer klaren Fragestellung über die Installierung einer Projektgruppe bis zur Kommunikation der Ergebnisse und kontinuierlichen Fortführung der Projektgruppe über die Erarbeitungsphase hinaus.

Ähnliche Empfehlungen werden von den Niedersächsischen Industrie- und Handelskammern (2014) in einen Leitfaden für Kommunen zusammengefasst. Dabei postulieren die Autoren, dass ein kommunales Einzelhandelskonzept sinnvoll ist, da es *„Klarheit über die konkreten Vorstellungen der Kommune"* schafft und ein *„Werkzeug einer aktiven Angebotsplanung für Städte und Gemeinden [ist], um Investitionen am Standort nach transparenten Spielregeln für alle Marktteilnehmer steuern zu können"* (Niedersächsischen Industrie- und Handelskammern 2014: 6). In der Broschüre werden dann Muss-, Soll- und Kann-Bausteine formuliert, die ein kommunales Einzelhandelskonzept beinhalten sollte und Schritte zur Umsetzung eines Einzelhandelskonzeptes empfohlen. Unter Muss-Bausteine werden die Analyse von Bestands- und Entwicklungspotenzial, die Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche und die Bestimmung einer ortsspezifischen Sortimentsliste aufgeführt, als Soll-Bausteine werden die Festlegung von Nahversorgungs- und Sonderstandorten, die Definition von Ansiedlungsleitfäden und die Erarbeitung von Festsetzungsempfehlungen definiert. Die Kann-Bausteine umfassen das Ermitteln von Stärken und Schwächen der Ortskerne, das Messen von Kundenfrequenzen und das Durchführen von Befragungen (ebd. 8-28).[158]

Eine deutlich differenziertere Auseinandersetzung mit der kommunalen Einzelhandelssteuerung stellt die Publikation von Bunzel, Janning, Kruse und Kühn aus dem Jahr 2009 *„Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche"* dar. Bunzel et al. (2009) liefern zunächst Grundlagen zur planungsrechtlichen Einzelhandelssteuerung und geben darauf aufbauend anwendungsbezogene Empfehlungen zur Erstellung von kommunalen Einzelhandelskonzepten. Dabei plädieren Bunzel et al. (2009) für die Etablierung von kommunalen EHKs und argumentieren, dass sich derartige Konzepte – im Gegensatz zu einer auf den Einzelfall bezogenen Verträglichkeitsuntersuchung im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO – an gesamtstädtischen, stadtentwicklungspolitischen Zielvorstellungen orientieren, die einen übergeordneten Rahmen bilden. Laut Bunzel et al. (2009) ermöglicht dies, geplante Einzelvorhaben differenziert zu bewerten und beispielsweise unterschiedliche Standorte miteinander zu vergleichen. Die Autor*innen argumentieren außerdem mit einem hohen Grad an Planungs- und Rechtssicherheit und stellen den Erarbeitungsprozess mit den Akteuren vor Ort heraus, der es ermöglicht, verlässlich die groben Entwicklungsleitlinien zu be-

[158] siehe hierzu auch: Kruse (2015: 236-276)

schließen und somit seltener von interessengetriebenen Einzelfallentscheidungen abhängig zu sein (ebd. 183-185). Bunzel et al. argumentieren bei der Bewertung von kommunalen Einzelhandelskonzepten also weniger mit quantitativ messbaren Zahlen zur Einzelhandelsentwicklung, sondern stellen den positiven Beratungs-, Abstimmungs- und Steuerungsprozess in den Vordergrund. Darauf aufbauend formulieren sie, ähnlich wie die aufgeführten Leitfäden, Pflicht- und Kürelemente der Einzelhandelssteuerung. Neben der differenzierten Analyse des Bestands nach Lage und Branche, städtebaulicher Analysen und der Betrachtung der Nachfrageseite, heben sie als Steuerungsinstrumente unter anderem die Entwicklung von Grundsätzen zur zukünftigen Einzelhandels- und Zentrenentwicklung, ein räumlich-funktionales Standortmodell, die Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche und die Ableitung einer ortsspezifischen Sortimentsliste positive hervor (ebd. 185-247). Die Autor*innen stellen außerdem heraus, dass kommunale Einzelhandelskonzepte auch dazu genutzt werden können, denkbare Szenarien der zukünftigen Entwicklung mit den Akteuren vor Ort zu diskutieren. Demnach kann die Diskussion dazu führen, dass sich die Akteure mehr oder weniger im Konsens auf ein Entwicklungsszenario verständigen. Bunzel et al. (2009: 202-204) differenzieren dabei vier denkbare Szenarien, die sich zwischen einem freien Spiel der Kräfte ("Laissez-faire-Szenario") und Restriktion („Bewahrung des Bestandes") bewegen (siehe Kap. 1.1.2).[159] Im Ergebnis kommen die Autoren zu dem Schluss, dass die Diskussion über die möglichen Szenarien in der Regel dazu führt, übergeordnete Entwicklungslinien des Einzelhandels festzulegen. Belastbare quantitative Kennziffern, wie sich die Einzelhandelssteuerung in den Kommunen auswirkt, führen Bunzel et al. (2009) allerdings nicht auf.

## 5.6 Zusammenfassung und Bewertung der vorliegenden Untersuchungen

Ohne auf die inhaltlichen und methodischen Unterschiede dieser kurz skizzierten Arbeiten im Detail einzugehen wird deutlich, dass sich das Hauptaugenmerk in der wissenschaftlichen (und auch anwendungsbezogenen) Auseinandersetzung im Kontext von Stadtentwicklung und Einzelhandel in letzten Jahren im Schwerpunkt darauf konzentriert hat, wie neue großflächige Einzelhandelsprojekte zu bewerten sind, unter welchen Rahmenbedingungen daraus positive oder negative Effekte für die Zentren- und Stadtentwicklung zu erwarten sind und wie das politisch-administrative System auf diese neuen Projekte reagieren sollte.

Strategische gesamtstädtische Planungsfragen zur Zentrenentwicklung sowie die Thematisierung, welche Möglichkeiten das politisch-administrative Planungssystem bei der kommunalen Einzelhandelssteuerung hat, wie die Stadtplanung damit umgeht, welche Bedeutung einzelne große Investitionen dabei besitzen, welche Akteure eine bedeutende Rolle spielen und was für Wirkungen (im Sinne einer Evaluation) von kommunalen Planungen zu erwarten sind, waren bisher kaum Inhalt einer tiefergehenden wissenschaftlichen Debatte. Auch wenn in den Studien an einzelnen Stellen auf die Bedeutung einer gesamtstädtischen Rahmenplanung, innerstädtischen und regionalen Abstimmungen sowie kommunalen Einzelhandelskonzepten hingewiesen wird, sind diese bislang kaum Inhalt einer differenzierten Untersuchung gewesen. Die bisherigen Untersuchungen hierzu bleiben entweder auf den Einzelfall beschränkt (vgl. Münster, Stadt 2007; Acocella 2004), stellen lediglich dar, wie konsequent die Steuerungsmöglichkeiten umgesetzt wurden (vgl. Callies 2004), kritisieren grundsätzlich den Eingriff der Planung in den „Markt" (vgl. Sauter 2005) oder untersuchen die politischen und planerischen Hindernisse bei der Umsetzung von gutachterlichen Vorgaben (vgl. Salm 2006). Andere Studien beschränken sich auf eine zwar interessante, aber weitestgehend deskriptive Darstellung des Steuerungsniveaus (vgl. BBE 2012; Osterhage 2006), die Ableitung von Handlungsempfehlungen für

[159] Die Auseinandersetzung über unterschiedliche Steuerungsansätze offenbart eine Reihe unterschiedlicher Strategien, wie Kommune den Einzelhandel in der Praxis wirklich steuern. Dabei wird deutlich, dass es große Unterschiede zur Regelungstiefe und zur prozessualen Einbindung gibt. Kruse 2012: 248f differenziert in Laissez-faire-Szenario, Restriktion (Bewahrung des Bestands), idealtypisch Grundversorgung, Steuerung mit Ausnahmen (Schwager –Szenario) und neues Stadtentwicklungsmodell (wie zum Beispiel in Oberhausen durch das CentrO). Eine differenzierte Auseinandersetzung mit diesem Thema erfolgt in der Darstellung der eigenen empirischen Ergebnisse in den Kapiteln 9 bis 16.

den praktischen Umgang (vgl. Niedersächsischen Industrie- und Handelskammern 2014; Imakomm 2011) oder stellen die planungsrechtlichen Voraussetzungen und Möglichkeiten der kommunalen Einzelhandelssteuerung in den Mittelpunkt ihrer eher beratenden (und nicht reflektierenden) Betrachtung (vgl. Bunzel et al. 2009). Lediglich die neueren Arbeiten von Heberling (2017) und Steinke (2018) beschäftigen sich mit einer evaluierenden Bewertung von planerischen Steuerungsversuchen (in beiden Fällen auf regionaler Ebene). Die Ergebnisse und Aussagen dieser beiden Studien bleiben allerdings auf einem recht allgemeinen Niveau.

Die vorliegende Arbeit soll dazu beitragen, diese Forschungslücke zur Evaluation der kommunalen Einzelhandelssteuerung zu schließen. Dabei sollen nicht nur quantitativ messbare Entwicklungen untersucht werden, sondern auch die spezifischen Kontextfaktoren, Prozesse und Akteure in die Untersuchung integriert werden.

# 6 Planungstheoretische Einordnung des Forschungsansatzes

Die bisherigen Forschungen zur Stadt- und Einzelhandelsentwicklung sind neben der inhaltlichen Auseinandersetzung um die Auswirkungen von Einzelhandelsvorhaben und den Steuerungsabsichten des politisch-administrativen Planungssystems noch von einem weiteren inhaltlichen Diskurs geprägt, der im Folgenden aufgegriffen werden soll. So zeigen die bisherigen Untersuchungen zu kommunalen Einzelhandelskonzepten ein durchaus unterschiedliches Verständnis darüber, was Stadtplanung ist und welche Aufgaben und Gestaltungsspielräume Stadtplanung im Verhältnis zum *„Markt"* (vgl. Albers/Wékel 2011: 15f) einnehmen sollte beziehungsweise in welchen Interdependenzen *„Politik und Verwaltung"* zum *„Markt"* und zur *„Gesellschaft"* stehen und wie sich dieses Verständnis zueinander im Raum – das heißt in der Stadt – manifestieren sollte (vgl. Selle 2012: 29f).

## 6.1 Planung und Planungstheorie

Im stadtplanerischen Kerngeschäft der Bauleitplanung kann grundsätzlich unterschieden werden in eine Angebotsplanung, die zum Ziel hat, bestimmte Entwicklungen anzustoßen und Optionen bietet, dass sich auf bestimmten Flächen (innerhalb einer Kommune) bestimmte Nutzungen ansiedeln oder Bauvorhaben realisiert werden können. Auf der anderen Seite kann Stadtplanung auch als Verhinderungsplanung verstanden werden, die unerwünschte Entwicklungen an bestimmten Standorten abwehren soll (vgl. Hanisch 1997: 164). In beiden Fällen gilt, dass Planung in die räumliche Entwicklung eingreift und eine regulierende und damit steuernde Funktion besitzt, um *„konfligierende Nutzungs-, Aneignungs- bzw. Verwertungsrechte an Flächen und Ressourcen"* zu steuern (ebd. 164). Dabei gehört es nach Albers/Wékel (2011: 12) in einer freiheitlichen Gesellschaft zu den Grundregeln, *„die Entscheidungsfreiheit des Einzelnen möglichst wenig einzuschränken."* Die Planung sollte also nach einem mittleren Weg suchen, *„der die Berücksichtigung des Allgemeinwohls sichert und zugleich Freiraum für die Entfaltung individueller Nutzungs- und Gestaltungswünsche lässt"* (ebd. 12) (siehe Kap. 2.4).

Folglich liegt zwischen der Angebotsplanung und der Vermeidung von ungewünschten Entwicklungen, die mit einer Einschränkung von Nutzungen verbunden ist, nicht zwangsläufig ein Gegensatz, da die Zulassung und Förderung bestimmter Nutzungen gleichzeitig die Nutzung durch andere Funktionen ausschließt oder einschränkt. Dabei bezieht sich die Stadt- und Regionalplanung beim Ausschluss von Nutzungen in der Regel auf die städtebauliche Ordnung und auf den Schutz Dritter (siehe Kap. 3.1.5). Stadtplanerische Strategien können also dann umgesetzt werden, wenn Maßnahmen der Verhinderungs- und Angebotsplanung gleichzeitig und ineinandergreifend angewendet werden (vgl. Lendi 1996: 148). Das trifft insbesondere auch auf die Einzelhandelsplanung zu. In kommunalen Einzelhandelskonzepten werden Bereiche (zentrale Versorgungsbereiche) festgelegt, die eine bestimmte Förderung und Stärkung erfahren sollen (Angebotsplanung) und es werden andere Flächen bestimmt (hauptsächlich in städtebaulich nicht integrierten Lagen), auf denen keine oder nur eine eingeschränkte einzelhandelsspezifische Entwicklungen stattfinden sollen. Die Kombination dieser beiden Strategien soll unter anderem zur Attraktivität der Zentren und zur Sicherung der wohnortnahen Versorgung beitragen.

Um den Bogen vom praktischen Planen zur Planungstheorie zu schlagen, sei auf Faludi (1969) verwiesen. Faludi (1969: 216) beschreibt Planung als *„Anwendung von rationalen Methoden auf die Aufgabe der Formulierung gesellschaftlicher Ziele und deren Übersetzung in konkrete Arbeitsprogramme. Sie ist somit Teil des gesellschaftlichen Steuerungsprozesses."* Planung impliziert also die Orientierung an der Zukunft und an gesellschaftlichen Werthaltungen. Faludi folgert daraus, dass die Auseinandersetzung mit einer Planungstheorie nicht die materiellen Inhalte von Planungsprogrammen umfasst, sondern die gesellschaftlichen und spezifisch planerischen Werthaltungen, die Entscheidungsvorgänge, die Planungsorganisation, die Planungsvorgänge und die Plandurchführung, also den gesamten Planungsprozess beinhaltet (ebd. 220). Dabei ist offensichtlich, dass sich mit einem Wandel des Planungsverständnisses zwangsläufig auch die Inhalte der Planung verändern. Dieses Verständnis von Planungstheorie greift auch Bechmann (1981: 44) auf, in dem er zwischen den beiden wesentlichen Merkmalen der Planung, dem *„Planungsprozess"* und dem *„Produkt des Planungsprozesses"*, dem Plan, der die zukünftigen Planungs-Handlungen festlegt, differenziert (vgl. auch Albers/Wékel 2011: 11).

Bechmann (1981: 7) versteht unter Planen zukunftsgerichtetes Handeln und Integrieren. Er beschreibt Planungen als kreative Prozesse, deren Strukturen und Verläufe trotz großer Variationsmöglichkeiten in Form, Inhalt und Details nach festen Mustern ablaufen. Die Ausrichtung einer Theorie über das Planen – also der Planungstheorie – hängt demnach (ebd. 49) von den Erkenntnisinteressen ab, unter denen ein Planungsprozess betrachtet wird. Dabei können nach Bechmann vier Betrachtungsperspektiven von Planungsprozessen differenziert werden, die in einem engen Zusammenhang zueinander stehen:

- *„Beschreibungen von Planungsprozessen […]*
- *Deutung und Erklärung von Planungsprozessen (theoretische Herausarbeitung der Gesetzmäßigkeiten, nach denen Planungsprozesse ablaufen) […]*
- *Abstrakt logischer Darstellung von Planung ([…] Entwicklung von Modellen von Planungsprozessen, allgemeine Kennzeichnung der Probleme, die in realen Planungen auftreten) […]*
- *Normative […] Planungskonzeptionen (Wertvorstellungen, Leitbilder, an denen sich Planungsprozesse orientieren) […] (ebd. 47).*

Übertragen auf die kommunale Einzelhandelssteuerung und deren Evaluation bedeutet dieses Planungsverständnis, dass neben den Inhalten der Planungen (die in den wesentlichen Inhalten sehr ähnlich sind; siehe Kap. 3.2) auch die Planungsprozesse (das heißt die Entscheidungs- und Umsetzungsvorgänge) zu berücksichtigen sind und bezogen auf die Wirksamkeit von Planung einen entscheidenden Einfluss haben können.

## 6.2 Wandel des Planungsverständnisses

Innerhalb der planungstheoretischen Diskussion um den Wandel des Planungsverständnisses in den vergangenen Jahrzehnten sind einige grundlegenden Charakteristika weitestgehend anerkannt. Waren die Anfänge der Stadtplanung bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts zunächst darauf konzentriert, Missstände zu beheben und durch den Eingriff der Planung – unter anderem durch Fluchtlinienpläne – Gefahren abzuwehren (Anpassungsplanung), bestand das Ziel der Auffang- und später auch der Entwicklungsplanung darin, eine räumliche Gesamtplanung oder integrierte Entwicklungsplanung als einen Plan zu entwerfen, der den prognostizierbaren Rahmen für die umfassende Boden- und Nutzungsordnung sicherstellen sollte. Darauf aufbauend stellt die seit den 1980er Jahren einsetzende Perspektivplanung eher urbane Managementprozesse in den Vordergrund (vgl. Albers 1969; ebd. 1993: 100). Die Unterschiede zum Verständnis von Planung, zu den Prozessen und zum Inhalt sind in der folgenden Übersicht dargestellt.

*Abbildung 29: Entwicklung des Planungsverständnisses nach Phasen*

| | Anpassungsplanung | Auffangplanung | Entwicklungsplanung | Perspektivplanung |
|---|---|---|---|---|
| **Zeitliche Einordnung** | 1860 bis 1900 | 1900 bis 1960 | 1960 bis 1980 | ab 1980 |
| **Sicht der sozio-ökonomischen Entwicklung** | weder prognostizierbar noch steuerbar | prognostizierbar nicht steuerbar | steuerbar, deshalb nur bedingt prognostizierbar | bedingt steuerbar, deshalb Szenario statt Prognose |
| **Aufgabe der Stadtplanung** | Marktkorrektur in Teilbereichen, Behebung von Missständen | Setzung eines Rahmens für Koordination der Entwicklungskräfte | präzises Zielsystem, Auswahl aus Handlungsalternativen | Aufgreifen von Chancen unter Wahrung allgemeiner Ziele |
| **Rolle der Verwaltung** | Eingriffverwaltung: Gefahrenabwehr | Leistungsverwaltung: Daseinsvorsorge | planende Verwaltung, Gesellschaftspolitik | "Urban Management" mit tagespolitischem Einschlag |
| **Umgriff und Werkzeuge** | öffentlich-rechtliche Fluchtlinie | "Angebots"-Pläne, räumliche Gesamtplanung, Bodenordnung; Nutzungsordnung | in Politik integrierte Entwciklungsplanung, öffentlich-rechtliche Durchsetzugsmittel | Schwerpunktsetzung, informelle Planung, Public-Private-Partnership |
| **Wesen der Planung aus Sicht des*r Planers*in** | Technik und Kunst, jeweils aufgabenbezogen | schöpferische Leistung aus der Gesamtschau des Planungsraums | Ergebnis rationaler Denk- und Abwägungsprozesse | Rationalität überlagert durch politische und wirtschaftliche Opportunität |
| **Selbstverständnis des*r Planers*in** | Experte für technische Verbesserung und für Verschönerung der Stadt | "Arzt" der kranken Stadt, missionarische Anwalt des Allgemeinwohls | Fachlich kompetenter und sozial engagierter Politikberater, zunehmend mit Parteibildung, um im politischen Entscheidungsprozess mehr Gewicht zu gewinnen | |
| **Beziehung zur Politik** | rudimentär | Politik bestätigt den "richtigen" Plan | Entscheidungsfunktion | Entscheidungsfunktion |
| **Beziehung zur Wissenschaft** | Einzelkontakte (zum Beispiel Hygiene) | Erkenntnishilfe | Entscheidungshilfe (verlässlich) | Entscheidungshilfe (nicht immer verlässlich) |
| **Schlüsselbegriffe der Zeit** | fortschrittlich | gesund, organisch, "Ordnung" | urban, dynamisch, "Zukunft im Griff" | human, sanft, ökologisch, "nachhaltig" |

Quelle: Albers 1993: 100, eigene Darstellung

Dabei war die sogenannte *„traditionelle Planung"* durch eine klare Trennung von Planung und Umsetzung gekennzeichnet (vgl. Krüger 2007a: 334) und wurde vom Leitgedanken eines *„idealen, synoptischen Plans"* getragen. Dieser synoptische Plan ging davon aus, dass alle möglichen Informationen beschafft werden können und der Plan das Ergebnis eines *„alles überblickenden rationalen Entwicklungsprozesses"* ist (vgl. Jochimsen 1969: 54-57). Die Kritik an diesem Planungsverständnis eines *„richtigen Plans"* setzte zunächst bei der demokratischen Legitimation der Planung an (vgl. Offe 1972), ergab sich unter anderen aber auch aus den (allmählich sichtbaren) Ergebnissen dieses Planungsverständnisses und bezog sich damit auch auf die Inhalte des synoptischen Plans, die sich aus den zu dieser Zeit vorherrschenden städtebaulichen Leitbildern wie Trennung der Funktionen, einer gegliederten und aufgelockerten Stadt (vgl. Hilpert 1984) sowie dem Umbau zu einer autogerechten Stadt ergaben, und auch noch später das Leitbild Urbanität durch Dichte geprägt haben. Im Einzelhandelssektor entstanden in dieser Zeit einheitlich geplante Versorgungszentren, die in den Jahrzehnten nach ihrer Umsetzung auch darunter gelitten haben, dass sie räumlich unflexibel waren und kaum Expansionsmöglichkeiten hatten, um auf neue Standort- und Flächenanforderungen (siehe Kap. 2.1) eingehen zu können. Die Kritik an „Planungsergebnissen" dieser Art führte letzten Endes auch zu einer Änderung des Selbstverständnisses von Stadtplanung.

Mit der planungstheoretischen Kritik am *„idealen Plan"* stellten Braybrooke/Lindblom bereits 1963 mit ihrem *„disjointed incrementalism"*[160]– ganz im Gegenteil zum synoptischen Plan – die Bedeutung der schrittweisen Zielerreichung und die Fragmentierung der Entscheidungsprozesse in den Vordergrund (vgl. Selle 2013:3). Braybrooke/Lindblom (1963) stellten in ihrer Strategie der unkoordinierten kleinen Schritte eine Kritik voran, welche die Annahmen der rationaldeduktiven Methode des synoptischen Ideals als praxisfern kritisiert, da die Wirklichkeit für die Ableitung von aus Rangordnungen abgeleiteten objektivierbaren Zielen viel zu komplex ist (vgl. Braybrooke/Lindbloom 1963: 81-110). Die Strategie der kleinen Schritte, so die Grundannahme, kann durch ihre Offenheit flexibler auf sich ändernde Rahmenbedingungen reagieren und zumindest kleine Verbesserungen bewirken. Somit tritt an die Stelle einer technokratisch-wissenschaftlichen Ableitung die Interaktion. Dieser Inkrementalismus (pragmatisches Ideal) beziehungsweise das daraus resultierende pragmatische Vorgehen wurde allerdings wiederum wegen ihres verhältnismäßig zielfreien Opportunismus und der fehlenden Möglichkeit, die Interessen aller an der Planung Beteiligten gleichberechtigt einzubeziehen, kritisiert. Bei diesem (pragmatischen) Ideal wird also geplant, was gerade machbar ist und nicht, was bei der gleichberechtigten Berücksichtigung aller Interessen (Allgemeinwohl) sinnvoll wäre (vgl. Jochimsen 1969: 63-64). Diese Kritik führte ab den 1960er Jahren zu einer wachsenden Bedeutung der Entwicklungsplanung, die auf der Grundlage eines präzisen Zielsystems die Entwicklungsrichtung vorgibt, aber auch Handlungsalternativen aufzeigt (vgl. Jochimsen 1969: 71-73). Die Anwendung in der Stadtplanung fand die inkrementalistische Strategie des *„Muddling-Through"*[161] somit erst später und in abgewandelter Form, das heißt nachdem ihr eine Entwicklungsrichtung (ab den 1960er Jahren), die verhältnismäßig deterministisch war, beziehungsweise später (ab den 1980er Jahren) eine Perspektive hinzugefügt wurde. Nach Ganser (1991: 59-61) ist diese Perspektivplanung unter anderem dadurch gekennzeichnet, dass die Zielvorgaben auf einem relativ abstrakten Niveau gesellschaftlicher Grundwerte bleiben, die nicht weiter operationalisiert werden. Zieltreue wird eher im Einzelfall durchgesetzt, Projekte statt Programme werden umgesetzt, gleichzeitig sind die Etappen überschaubar (mittelfristig), der Planungsanspruch dabei nicht flächendeckend. Heute ist Stadtplanung durch integrierte Stadtentwicklungskonzepte bestimmt, deren Programmatik sowohl durch den Prozess als auch durch integrierte thematische Inhalte mit einem räumlichen Bezug bestimmt ist (vgl. Selle 2013: 1-5; Albers 2006: 43-55). Das Planungsverständnis des *„idealen Plans"* hat sich also im Laufe der Zeit zu einem komplexen Zusammenspiel unterschiedlich überlagerter perspektivisch ausgelegter Planungsprozesse, der Koordination einzelner Projekte sowie der Beteiligung und Integration verschiedener Akteure in den Planungsprozess entwickelt (vgl. Selle 2012; Krüger 2007b).

Dieser Entwicklung lag eine veränderte Sichtweise auf Stadtentwicklung zugrunde, die verdeutlicht, dass Stadtentwicklung das Ergebnis des Zusammenwirkens von vielen unterschiedlichen Akteuren ist. Hierzu gehören auch noch heute vor allem die Akteure der öffentlichen Hand, die hoheitlich steuern. Nach Selle (2013: 4) erreichen Pläne genau dann eine besondere Wirksamkeit, wenn es gelingt, Bezüge zwischen den Akteuren herzustellen, Kooperationen zu unterstützen und Initiativen zu initiieren. Dabei

[160] frei übersetzt als „unkoordinierte kleine Schritte"

[161] frei übersetzt als „sich durchwurschteln"

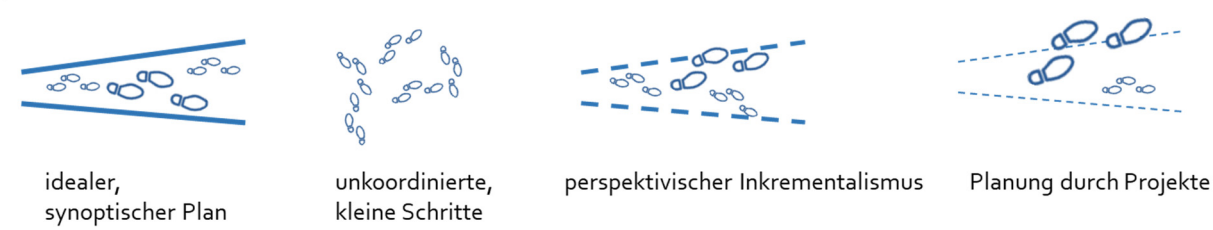
können die Planungen von ganz unterschiedlichen Akteuren getragen werden. Im Kontext der Zentren- und Einzelhandelsentwicklung werden sie in der Regel von den Immobilieneigentümer*innen, Einzelhändler*innen und Gewerbetreibenden, Verbänden und von den sozial-kulturellen Akteuren bestimmt.[162]

Dieses Planungsverständnis wirkt sich auch auf die Inhalte des Plans – hier: des kommunalen Einzelhandelskonzeptes – aus und kann unter Umständen dazu führen, dass die Inhalte des Einzelhandelskonzeptes in der konkreten Ausgestaltung vor Ort unterschiedlich ausgelegt und auch bezogen auf den prozesshaften Charakter der Planung unterschiedlich umgesetzt werden. Im Laufe der Arbeit wird deshalb gezeigt, wie sich das kommunale Planungsverständnis bei der Einzelhandelssteuerung unterscheidet und ob beziehungsweise welche Wirkungen daraus abgeleitet werden können.

Das politisch-administrative, kommunale Planungssystem strebt grundsätzlich eine zielbezogene Steuerung an, häufig geht es aber auch ganz pragmatisch lediglich darum, Konflikte zu vermeiden oder zumindest zu mindern. Die Planer*innen sind sich dabei bewusst, dass sie wesentliche Handlungsfelder selbst gar nicht beeinflussen können. Deshalb verfolgen sie einen Weg, der sich zwischen einem zielorientierten umfassenden und einem integrativen Plan verorten lässt (vgl. Frey et al. 2008: 26-27). Somit ist Stadtplanung heute als ein komplexes Zusammenspiel aus integrativer Planung, Perspektivplanung durch einzelne Projekte und Schwerpunktsetzungen in einzelnen Bereichen zu verstehen. Dabei haben sich städtebauliche Entwicklungskonzepte, Wohnraumversorgungskonzepte und auch Einzelhandelskonzepte ebenso etabliert wie unterschiedlich strukturierte Beteiligungsprozesse und Abstimmungsforen, in denen eine Vielzahl von professionellen, privaten und intermediären Akteuren (vgl. Beck/Schnur 2016) eingebunden werden soll. Gleichzeitig findet partiell auch eine Planung durch (Groß-)Projekte statt, die sich unterschiedlich stark in die etablierten Planungsprozesse integrieren lassen – oder wollen (vgl. Selle 2012; Krüger 2007a). Dies trifft insbesondere auch auf den Einzelhandelssektor zu. Große Projekte können grundsätzlich aus dem privatwirtschaftlichen Sektor stammen (zum Beispiel bei Shopping-Centern), aber auch von öffentlichen Akteuren initiiert werden (zum Beispiel bei Planungen auf Konversionsflächen). Gemein ist ihnen, dass sie die Planungsprozesse und die vorher festgelegten strategischen Inhalte (zum Teil durch Kompromisse) selbst erheblich verändern können (vgl. Flyvbjerg et al. 2006; Reuter 2004). Grundsätzlich bleibt festzustellen, dass die Vielzahl an Wechselwirkungen (auch abseits der Großprojekte), die auf die strategischen Konzepte einwirken, zu einer Anpassung der Planungsziele und auch der Planungsstrategien führen können (Christmann et al. 2016). Betrachtet man also die Stadt- und Einzelhandelsentwicklung der letzten Jahrzehnte, ist sie von den Wechselwirkungen zwischen übergeordneten Plänen und Konzepten sowie von kleinen und großen Projekten der verschiedenen Akteure geprägt. Die Abkehr von einem ausschließlich hoheitlichen Plan hin zur Projekt- und Zielorientierung führt also zu einer Überlagerung verschiedener Perspektiven, die zwischen Top-Down- und Bottom-Up-Ansätzen verortet werden können (vgl. Albrechts 2004).

Die folgende Abbildung 30 versucht, die beschriebenen, unterschiedlichen Planungsphilosophien abstrahiert darzustellen.

*Abbildung 30: Unterschiedliche Steuerungsphilosophien*



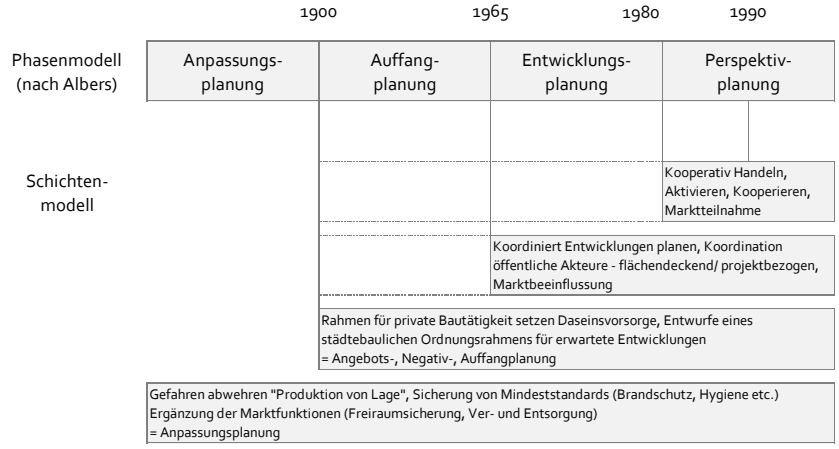

Quelle: eigene Darstellung. Icons frei abrufbar unter http://www.freepik.com.

[162] In den letzten Jahren haben auch sogenannte Intermediäre als neue Akteursgruppe für die Zentrenentwicklung an Bedeutung gewonnen (vgl. Beck/Schnur 2016); siehe Kap. 4.3.

Selle (1995: 240) ergänzt hierzu, dass der Wandel des Planungsverständnisses sowieso weniger mit Hilfe von Phasen – wie sie in Abbildung 29 dargestellt sind – zu verstehen sind, in denen eine neue Phase eine alte oder bestehende Phase ablöst. Demnach lässt sich der Wandel des Planungsverständnisses vielmehr als Schichtmodell darstellen, in dem sich die Schichten im Laufe der Jahrzehnte – und noch aktuell – überlagern. Bezogen auf die aktuelle Planung und kommunale Einzelhandelssteuerung bedeuten das, dass die Steuerungsbemühungen des politisch-administrativen Planungssystems beziehungsweise der gesamte Planungsprozess von einem Neben- oder Übereinander von rahmensetzenden Vorgaben und kooperativem Handeln gekennzeichnet ist (siehe Abb. 31).

Das sich im Zeitverlauf ändernde Planungsverständnis spiegelt sich auch in der Entwicklung von Einzelhandelsstandorten und deren Ausprägungen im Raum wider (siehe Kap. 2). Demnach ist auch für kommunale Einzelhandelskonzepte (ähnlich der integrierten Entwicklungspläne) anzunehmen, dass auch sie wechselnden Planungseinflüssen unterliegen. Es ist davon auszugehen, dass auch die kommunalen Einzelhandelskonzepte nach ihrer Fertigstellung und selbst nach einem verbindlichen Beschluss in den zuständigen Gremien auch davon beeinflusst werden können, dass sich die Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen verändern. Das kann unter Umständen dazu führen, dass (auch beschlossene) Strategien und Pläne verworfen oder modifiziert werden. Für die Evaluation von kommunalen Einzelhandelskonzepten ergibt sich daraus die methodische Schwierigkeit, diesen Anpassungsprozess in die Bewertung zu integrieren. Die Geschichte von Stadtplanung und Planungstheorie zeigt aber auch, dass es kaum einen „fertigen" Plan zur kommunalen Einzelhandelsentwicklung geben kann. Vielmehr ist davon auszugehen, dass bestehende Strategien immer wieder durch veränderte Rahmenbedingungen politisch und planerisch hinterfragt und gegebenenfalls modifiziert oder zumindest an neue Projektideen angepasst werden.

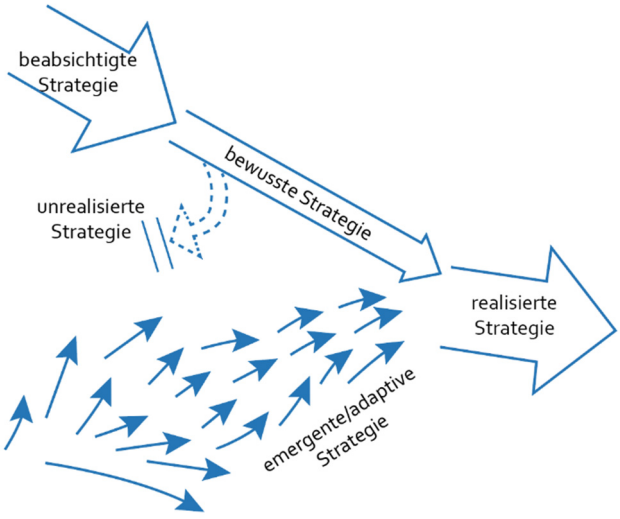
*Abbildung 31: Wandel des Planungsverständnisses in Phasen und Schichten*




Quelle: eigene Darstellung nach Selle 1995: 240

Darüber hinaus haben allerdings auch inkrementalistische, kommunikative und projektorientierte Planungsansätze dazu geführt, dass die Notwendigkeit erkannt wurde, auf strategische, integrative Planungsansätze nicht vollkommen verzichten zu können (vgl. Salet/Faludi 2000). Deshalb geht es in der planungstheoretischen Diskussion zur strategischen Planung häufig auch um die Frage, wie strategische Ansätze Planung prozessual und inhaltlich verbessern können (vgl. Fürst 2012: 28). Dabei drehen sich die Forschungsfragen um die Wechselwirkungen zwischen zielorientiert entwickelten, übergeordneten Plänen oder Strategien und den emergenten Alltagspraktiken und -projekten der verschiedenen Akteure, aus denen auch Strategien, sozusagen *„planlos"* entstehen können (Mintzberg/Quinn 1991). Wiechmann (2018: 2614) beschreibt diesen Gegensatz als linearen versus adaptiven Planungsansatz und erläutert dazu, dass aus der beabsichtigten, linearen Strategie einige Aspekte erfolgreich realisiert, andere hingegen nicht umgesetzt werden. Die realisierten Strategien beruhen demnach auch zu einem erheblichen Anteil auf sich herausbildenden emergenten, das heißt adaptiven Strategien. Laut Wiechmann ist das dann der Fall, *„wenn ein realisiertes Entscheidungsmuster zwar mit der Zeit ein konsistentes Verhalten zeigt, dieses aber im Vorfeld nicht explizit geplant war"* (ebd. 2616). Dabei greift Wiechmann die Differenzierungsansätze von Mintzberg (1999: 26) auf, der zwischen bewussten und sich herausbildenden (emergenten) Strategien unterscheidet (vgl. Abb. 32).

*Abbildung 32: Bewusste (lineare) Strategien versus emergente/adaptive Strategien*




Quelle: Mintzberg (1999: 26), eigene Überarbeitung

Mit dem Hinzutreten weiterer Planungsakteure wie Eigentümer*innen, Investor*innen und Bewohner*innen – oder auch Gewerbetreibenden und Einzelhändler*innen – in den „hoheitlichen" Planungsprozess hat sich also auch die Rolle des politisch-administrativen Planungssystems verändert. Wie die neue Rolle beschrieben werden kann und welche Schwerpunkte diesem neuen Rollenverständnis zugeschrieben werden können, wird in unterschiedlichen Zusammenhängen diskutiert. Bisweilen weichen die Sichtweisen auch etwas voneinander ab. Während Krüger (2013; ebd. 2007b) die Rolle als Manager*in betont, sind nach Selle (2016: 15) Planungsfachleute (weiterhin) nicht die zentralen Figuren der Stadtentwicklung, für die sie sich einmal hielten. Demnach sind sie, wie Albers (1999: 37) es schon vor 20 Jahren umschrieb, keinesfalls Manager*innen, sondern bestenfalls Vermittler*innen des Wandels. Sie sind Akteure unter anderen und ihre Fachkenntnisse spielen, wie James Throgmorton feststellte (2000: 375), zwar eine gewichtige, aber zweifellos keine dominante Rolle (*„specialized expertise plays a major but not dominant role"*). Unabhängig davon, zu welcher Sichtweise man selbst tendiert, betonen beide Rollenbilder den prozesshaften Charakter der heutigen Stadtplanung.

Vor diesem Hintergrund wird im Rahmen dieser Arbeit aufgezeigt, inwiefern das sich ändernde Planungsverständnis auch auf die kommunale Einzelhandelsplanung und die entsprechenden Abwägungsprozesse übertragen werden kann, wenn zum Beispiel nach Erarbeitung eines Einzelhandelskonzeptes Projektanfragen an das politisch-administrative Planungssystem gestellt werden, die unter Umständen nicht – oder nur teilweise – den festgelegten Entwicklungsstrategien entsprechen. Hier geht es dann häufig um Beratungen und Verhandlungen über Genehmigungen, die im Rahmen der Umsetzung des strategischen Konzeptes geführt werden (müssen). Außerdem ist davon auszugehen, dass zusätzlich (Einzelhandels-)Entwicklungen vor Ort, die eher mithilfe emergenter Prozesse beschrieben werden können – beispielsweise wenn es zu einer allmählichen In-Wert-Setzung (oder Vernachlässigung) innerstädtischer Einzelhandelslagen kommt, die vom politisch-administrativen Planungssystem nicht oder kaum verändert werden können – genauso wie geplante oder bereits realisierte Großprojekte Planungsentscheidungen erheblich beeinflussen können.

## 6.3 Governance, strategische Planung und Stadtentwicklungspolitik

In der Stadtentwicklung wird das veränderte Rollenverständnis der planenden Institutionen vor allem im Kontext der Governance-Forschung diskutiert. Fürst (2004) spricht in diesem Zusammenhang von einem Mentalitäts- und Paradigmawechsel, der aus sich ändernden Rahmenbedingungen, Planungserfahrungen, neuen thematischen Herausforderungen und Erwartungen an die staatlichen Planungsinstitutionen resultiert. Im Fokus der Fachdiskussion steht dabei das sich ändernde Planungsverständnis von *„Government"* im Sinne einer leitenden und planenden Funktion des politisch-administrativen Systems (als Top-Down-Prozess) hin zu *„Governance"* im Sinne einer strategieorientierten Planung, die gesellschaftliche Akteure beteiligt und nach Möglichkeit mit ihnen kooperiert (vgl. Selle 2017; Healey 2012, Nuissl/Heinrichs 2011; Wiechmann 2010; Hamedinger et al. 2008; Kühn 2008; Pierre 2005; Healey 1992).

Governance steht demnach als ein neuer Ansatz staatlicher Steuerung und wird als interdisziplinärer Begriff in vielen Fachrichtungen verwendet – auch, oder vor allem abseits der Stadtplanung (vgl. Kilper 2010). Nach Pierre (2005: 452-453) kann der Governance-Begriff – je nach Zugang – unterschiedlich aufgefasst werden, Pierre differenziert dabei Zugänge, nach denen Governance als normatives Konzept oder als empirisches Untersuchungsobjekt verstanden werden kann.

In der Stadtplanung ist im Zusammenhang mit der Governance-Forschung in den letzten Jahren vor allem das Zusammenspiel zwischen politisch-administrativen Akteuren der Stadtplanung, privaten Unternehmen und der Zivilgesellschaft ausführlich thematisiert worden (vgl. Gailing/Hamedinger 2019: 175, Selle 2017; Krüger 2013; Altrock/Bertram 2012). Dabei wird aufgezeigt, welche Akteure die Stadt mit welchen Plänen und Strategien entwickeln, welche Inhalte sie einbringen, wie die einzelnen Akteure zueinander stehen und welche Machtpositionen oder Entscheidungskompetenzen die unterschiedlichen Akteursgruppen besitzen. Im internationalen Kontext werden diese Fragestellungen häufig im Rahmen der Stadtpolitikforschung aufgegriffen und auch im Kontext von Globalisierung und dem Rückzug des Staates debattiert (vgl. Pierre 2011, Nuissl/Heinrichs 2011; Altrock 2005a+b; Healey 2004; Di Gaetano/Strom 2003). Teilweise wird der Governance-Begriff auch normativ verwendet und eine Re-Politisierung bei der Entwicklung von Räumen gefordert, die einen *„emanzipatorischen und gegenhegemonialen Charakter besitzen"* (Gailing/Hamedinger 2019: 177 mit Verweis auf Fainstein 20210).

Selle (2017: 10) stellt die Bedeutung von Governanceprozessen für die Stadtplanung heraus und betont, dass die Kommunikation unter den Akteuren entscheidend für die positive Umsetzung von Stadtentwicklungsplanung ist. In Deutschland sind diese Ansätze mittlerweile soweit etabliert, dass akteursübergreifende Steuerungsansätze und die Beteiligung der unterschiedlichen Akteursgruppen fester Bestandteil der Mittelzuweisungen durch die Städtebauförderung von Bund und Ländern sind (vgl. BMI 2020: 18).

In diesem Zusammenhang sind kommunale Einzelhandelskonzepte allerdings eher als Fachplanung zu verstehen, die sich auf die Integration und Beteiligung ausgewählter Akteure beschränkt, in der Regel auf Immobilieneigentümer*innen, Einzelhändler*innen, Kund*innen, Verbände und ggf. auf soziale und kulturelle Akteure sowie auf Intermediäre. Im Kontext der Governance-Debatte wird im Rahmen dieser Arbeit bei der Bewertung der kommunalen Einzelhandelssteuerung deshalb aufgegriffen, welche Rahmenbedingungen und Akteure dazu beitragen können, Innenstädte und Stadtteilzentren als vitale Zentren des Handels, der Arbeit und der Kommunikation zu sichern und zu stärken (siehe Kap. 12).

Die in den Kapiteln 6.1 und 6.2 beschriebenen Analysedimensionen von Planung befassen sich auch mit Grundsatzfragen, die mit den unterschiedlichen Analysedimensionen von Governance verbunden werden können, wie sie in den Politikwissenschaften verwendet werden (vgl. Koch 2010: 78-101; Naßmacher/Naßmacher 1999: 15-18). Unterschieden wird in der Politikwissenschaft üblicherweise in Polity-, Politics und Policy-Dimensionen.

- Dabei werden mit dem Polity-Begriff institutionelle Bedingungen und Rahmenbedingungen beschrieben, unter denen Planung stattfinden kann. Hier werden institutionelle Strukturen beschrieben, Fragen zur Legitimität von Planung aufgegriffen und städtische Handlungsspielräume thematisiert.
- Der Politics-Begriff umschreibt die Ausgestaltung politischer oder planerischer Prozesse, es geht also um Akteurskonstellationen und Entscheidungsfindungsprozesse, also um eine akteurs-

und prozessorientierte Sichtweise beziehungsweise Analyse.

- Die Politicy-Dimension schließlich befasst sich mit den Inhalten der Stadtentwicklungspolitik, das heißt hier geht es um die Analyse von Gesetzen, Programmen und Maßnahmen.

Es gibt darüber hinaus weitere theoretische Bezüge, die im Kontext von Stadtplanung und Governance diskutiert werden und vor allem den Blick auf kollektives Handeln, und je nach Schwerpunkt, akteursorientierte Ansätze oder auf Institutionen bezogene Perspektiven verfolgen. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang vor allem die Arbeiten von Ostrom (1990) sowie der Ansatz des „akteurszentrierten Institutionalismus" nach Mayntz und Scharpf (1995) (vgl. Wiechmann 2019: 7). Ostrom befasst sich mit der Selbstorganisation und der Selbstverwaltung von Initiativen und der Notwendigkeit, Organisationen zu institutionalisieren, allerdings in einem föderalen System. Mayntz und Scharpf (1995) betonen, dass jeder Akteur (Planer*in, Politiker*in etc.) im Rahmen institutioneller Settings (der lokalen Planungskultur, Partei-Räson) handelt und dadurch beeinflusst wird. Ausmaß und Erkennen von Spielräumen sind danach von Machtpositionen und den jeweiligen Sozialisationserfahrungen abhängig (vgl. Dangschat 2017: 132).

Inhaltliche Verbindungen der Governance-Forschung bestehen deshalb unter anderem auch zu Netzwerktheorien oder zur Urban Regime Theory. Die Urban Regime Theory (vgl. Stone 1989) fokussiert auf die Koalitionsbildung und Macht durch private Akteure, die langfristig angelegt ist und dadurch einen fast institutionellen Charakter hat. Die Urban Regime Theory ist allerdings im US-amerikanischen Kontext entstanden, ein Übertrag auf die Situation in Europa und in Deutschland wird aufgrund der anderen politischen und planerischen Voraussetzungen von vielen Autor*innen als schwierig angesehen (vgl. Koch 2010: 102-104). Nichtsdestotrotz spielt aber auch die Machtverteilung bei Entscheidungsprozessen in der Planung – und insbesondere auch in der kommunalen Einzelhandelssteuerung – eine bedeutende Rolle (vgl. Reuter 2004). Innerhalb der Governance-Debatten setzen sich unter anderem Offe (2008) und Flyvbjerg (2002) kritisch mit den bestehenden Machtverhältnissen auseinander (vgl. Gailing/Hamedinger 2019: 177).

Weitere Verbindungen bei der Betrachtung von Planung und Planungsprozessen bestehen auch zu den Verwaltungswissenschaften, die den Wandel kommunaler Entscheidungsprozesse (vgl. Bogumil 2002) oder die unterschiedlichen Herangehensweisen des politischen und administrativen Planungsapparates thematisieren (Kühn/Fischer 2010). Kühn/Fischer (2010: 166) stellen auf der Basis eigener Fallstudien zum Beispiel heraus, dass strategische Planung weniger eine Fachplanung der Stadtverwaltung ist, sondern ein *„politischer Prozess"*, der eine konsistente Strategiebildung in den Kommunen verhindern kann. Dabei erläutern Kühn/Fischer die kommunalpolitischen Konflikte anhand der folgenden Differenzierungen:

- Politische Führung und Partizipation
- Politischer Machtwechsel
- Politische Konsense und Konflikte (ebd. 167-170).

Den Konflikt zwischen strategischer Planung und politischen Entscheidungsträgern greift auch Altrock (2008) auf, wonach die Kurzfristigkeit des politischen Geschehens im Widerspruch zu den langfristig angelegten Zielen der Stadtentwicklungsplanung stehen. Demnach sind die bestehenden strategischen Planungsansätze ein komplexes Resultat der Interaktion vielfältiger Einflüsse. Dazu zählen unter anderem Partizipationsanforderungen, pragmatische Versuche einer Vorbereitung und Lenkung projektorientierter Stadtentwicklung sowie die Resultate einer Nachhaltigkeits- und Resilienzdebatte. Hinzu kommen normative Setzungen von Bedarfsgrößen, die nur schwierig legitimiert werden können. Bezogen auf die kommunale Einzelhandelssteuerung können das zum Beispiel die Ableitung von qualitativen oder quantitativen Entwicklungshorizonten für die Gesamtstadt oder bezogen auf einzelne Standorte sein. Strategische Planungen liefern demnach nicht (wie bereits dargestellt) zwangsläufig einen abschließenden Plan, sondern stellen die Handlungen und deren Umsetzung in den Mittelpunkt. Die Einbeziehung von Stärken-Schwächen-Analysen, die sich an wettbewerblichen Rahmenbedingungen der jeweiligen Kommunen orientieren, die Abschätzung von Chancen und Risiken sowie die Partizipation der relevanten Akteure führen dazu, dass strategische Planung nicht (mehr) als hoheitliches Staatshandeln wahrgenommen, sondern als *„Wettbewerbsverhalten von politisch-administrativen Institutionen"* verstanden werden kann (vgl. Altrock 2008: 73-74). Vor diesem Hintergrund formuliert Altrock Herausforderungen, denen sich die strategische Planung stellen muss:

- *„Informationsbeschaffung und Informationsverarbeitung"*
- *„Prognosen"* [Im Sinne von anzunehmenden Entwicklungen, auf die sich die Planung stützen kann]
- *„Bindungswirkung, Kontinuität und Integration*

- *Koordinationsanspruch*
- *Partner*innenschaften*
- *Ökonomisierung und Nachhaltigkeit*
- *Selektivität*" (ebd. 74-76).

Laut Mastop/Faludi (1997: 819) unterscheiden sich strategische Pläne von projektbezogenen Plänen vor allem dadurch, dass strategische Planung eine kontinuierliche Interaktion der beteiligten Akteure voraussetzt und einen Zeitplan im Sinne eines Zielhorizontes in die Planung einbezieht, das gilt insbesondere nachdem ein Plan in den zuständigen Gremien beschlossen wurde. Zur strategischen Planung gehört demnach auch, den Plan immer wieder neu zu bewerten und anzupassen. In diesem Zusammenhang stellt Mastop (2000: 148-149) heraus, dass sich auch strategische Planung verändert hat und mittlerweile (in den 2000er Jahren) etwas anderes bedeutet, als noch in den 1960er und 1970er Jahren. Altrock (2008: 77) betont allerdings, dass auch die strategische Planung dazu gezwungen ist, irgendwann einmal Ziele festzulegen, um aus Offenheit nicht Beliebigkeit werden zu lassen. Daraus ergeben sich laut Altrock (ebd. 78-82) für die strategische Planung die folgenden Perspektiven:

- Rücknahme des Steuerungsanspruchs
- Steigerung der Politikfähigkeit und Umsetzungsorientierung
- Mobilisierung von Partner*innen
- Dynamisierung der Strategieentwicklung
- Ausgewogene Balance von Problemlösungsanspruch und Projektorientierung.

Mit spezifischen Schwerpunktsetzungen dürften diese Sichtweisen und Herausforderungen zur Governance und zur strategischen Planung auch auf kommunale Einzelhandelskonzepte und deren Umsetzung zutreffen. Eine detaillierte Auseinandersetzung hierzu erfolgt in den Kapiteln 11, 12 und 14.3.

Insgesamt wird bei der strategieorientierten Planung im Allgemeinen – und bei kommunalen Einzelhandelskonzepten im Speziellen – auf eine Umsetzungsorientierung großen Wert gelegt wird, gleichzeitig sollen aber strategische Ziele nicht aus den Augen verloren werden. Fehlt die Umsetzungsorientierung, kann zumindest kommunalen Einzelhandelskonzepten unterstellt werden, realitätsfern zu sein. Das ist zum Beispiel der Fall, wenn zentrale Versorgungsbereiche zu klein abgegrenzt werden oder Flächenpotenziale ausgewiesen werden, die nicht nachgefragt werden. Gleichzeitig kann strategische Planung als *„Vernetzung und Abstimmung staatlicher und nichtstaatlicher Handlungspotenziale*" verstanden werden (Schimank/Werle 2000: 13 nach Dangschat et al. 2008: 364). Strategische Planung verknüpft dabei politische Entscheidungen mit dem administrativen Vollzug und ergänzt sie mit komplexen Formen des Regierens unter Einbezug unterschiedlicher Akteure (Governance). Räumliche Entwicklungsstrategien müssen deshalb horizontale, netzwerkartige Aushandlungsprozesse öffentlicher und privater Akteure mit einem hierarchischen Government-Modus verknüpfen. Diesem Planungsverständnis liegt ein kompliziertes Ursache-Wirkungsgeflecht zugrunde, in dem sich die strategische Planung in einer gewissen Weise durchsetzen muss (vgl. Dangschat et al. 2008: 364).

## 6.4 Einordnung der Einzelhandelskonzepte in die Governance-Perspektive und aus Sicht der strategischen Planung

Es ist davon auszugehen, dass kommunale Einzelhandelskonzepte als strategisches städtebauliches Entwicklungskonzept in etwas abgewandelter Form auf ähnliche Herausforderungen stoßen, wie sie in den vorangegangenen Kapiteln auf allgemeiner Ebene zum Planungsverständnis, zur Governance-Perspektive und aus Sicht der strategischen Planung beschrieben worden sind.

Deutlich wird der Zusammenhang zur Governance-Perspektive vor allem beim Zusammenspiel zwischen politisch-administrativen Planungsakteuren und den privaten Unternehmen. Es scheint offensichtlich, dass eine Kommune, die kommunale Einzelhandelskonzepte als strategisches Steuerungsinstrument umsetzen will, als öffentliche Hand in den allermeisten Fällen lediglich als rahmensetzende Instanz agieren kann. Nur in wenigen Fällen bestehen für die Kommunen durch Immobilienbesitz in zentraler Lage konkrete Eingriffsmöglichkeiten, in allen anderen Fällen ist die Kommune letzten Endes davon abhängig, dass sich Einzelhandelsunternehmen vor Ort ansiedeln bzw. Investor*innen oder Immobilienbesitzer*innen vor Ort investieren wollen. Außerdem können emergente (adaptive), in der Regel kleinteilige Entwicklungsprozesse vom politisch-administrativen Planungssystem nur sehr begrenzt beeinflusst werden.

Vor dem Hintergrund des skizzierten Wandels im Planungsverständnis erwächst daraus fast zwangsläufig die Notwendigkeit, sich auf Verhandlungen zu einzelfallbezogenen Genehmigungen und unter Umständen auch auf Kompromisse einzulassen. Die entscheidende Frage dürfte dabei im Kontext der kommunalen Einzelhandelssteuerung sein, inwiefern es durch kommunale Einzelhandelskonzepte gelingen kann, die Verhandlungsposition der Kommune durch die Festlegung auf vorher festgelegte strategische und räumliche Entwicklungsziele zu stärken. Dabei machen die angedeuteten Diskussionen zur Bedeutung von kommunalen Einzelhandelskonzepten (siehe Kap. 1.1 und 3) deutlich, dass die Verständigung auf ein kommunales Einzelhandelskonzept ebenfalls ein *„politischer Prozess"* ist, wie er auch von Kühn/Fischer (2010: 166) beschrieben wird. Die vielfältigen Prozesse und Abstimmungen (auch zwischen Verwaltung und Politik), die bei der Erarbeitung von kommunalen Einzelhandelskonzepten ablaufen, können dabei sowohl im Rahmen von Politics-Analysen als auch innerhalb von Prozessanalysen zur Governance oder zur strategischen Planung untersucht und interpretiert werden. Passend dazu beschreiben Gawron et al. (2008: 8), dass eine Basis von Dialog und Verhandlung über die gemeinsamen Ziele und Interessen der beteiligten Akteure ein kennzeichnendes Merkmal von (regionalen) Kooperation in der Einzelhandelssteuerung ist. Gerade beim Thema Einzelhandelsentwicklung wird deutlich, wie stark sich das politisch-administrative Planungssystem auf eine Wettbewerbssituation mit den angrenzenden Kommunen und großflächigen Einzelhandelseinrichtungen einstellen muss und das Planungshandeln darauf – unter Umständen kontinuierlich – anpassen muss (vgl. Altrock 2008: 74). Es ist bereits angedeutet worden, dass über die Notwendigkeit, strategische Ziele, räumliche Abgrenzungen der Zentren oder Standortbewertungen innerhalb der kommunalen Einzelhandelsplanungen im Laufe des Prozesses anpassen zu müssen, durchaus intensiv vor Ort diskutiert wird (siehe Kap. 1.1.2 und 3). Die planerischen Fragen, die sich daraus ergeben, können allerdings nicht pauschal beantwortet werden. Zumindest zeigen bisherige Untersuchungen, dass Kommunen durchaus unterschiedlich mit neuen Herausforderungen umgehen, die sich zum Beispiel aus einer Konkurrenzverschärfung in der jeweiligen Region oder aus neuen Projektanfragen zur Umsetzung von (größeren) Vorhaben ergeben (vgl. Salm 2006; Acocella 2004, Callies 2004). Es ist deshalb anzunehmen, dass die Kommunen den Einzelhandel – auch in Abhängigkeit von den Kontextfaktoren – grundsätzlich unterschiedlich steuern – sowohl bezogen auf die inhaltliche Regelungstiefe, als auch bezogen auf den Planungsprozess.

In der eigenen Untersuchung soll deshalb herausgestellt werden, wie kommunale Einzelhandelskonzepte in diesem Kontext bewertet werden können und welchen Einfluss die allgemeinen Kontextfaktoren, die Inhalte der Planung, der Planungs- und Umsetzungsprozess sowie die unterschiedlichen Akteure auf die Planung und Einzelhandelssteuerung besitzen. Dabei sollen auch die in Kapitel 1.1.4 aufgeworfenen Fragen zur planungstheoretischen Einordnung, Governance-Perspektive und zur strategischen Planung beantwortet werden (siehe hierzu Auswertungen in den Kap. 9 bis 16).

# 7 Evaluation in Forschung und Stadtplanungspraxis

Evaluationsforschung findet innerhalb der Stadtplanung zwar durchaus statt, ist bislang allerdings nicht weit verbreitet (siehe Kap. 1.1.2). Der Fokus der Evaluation im Stadtplanungsbereich liegt bislang vor allem auf Untersuchungen zu den Wirkungen von Förderprogrammen (vgl. BBSR 2018; Spars et al. 2015; ebd. 2012), punktuell gibt es auch Untersuchungen zu den Wirkungen von strategischen, übergeordneten Planungswerken oder zu einzelnen Sektoren wie dem Wohnen (vgl. Böttcher 2015). Wie in Kapitel 5 dargestellt, beschränken sich auch im Kontext von Stadtentwicklung und Einzelhandel die Evaluation auf wenige Studien, die meist die Wirkung von einzelnen größeren Vorhaben thematisieren.

In den folgenden Kapiteln werden deshalb zunächst grundlegende Unterschiede von Evaluationsansätzen dargestellt. Basierend auf sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Zugängen werden dabei inhaltliche Kriterien und methodische Unterschiede erläutert (Kap. 7.1). Darauf aufbauend erfolgt in Kapitel 7.2 eine Auseinandersetzung mit Evaluationsansätzen in der Stadtplanung, um schließlich in Kapitel 7.3 das Evaluationskonzept für die eigene Untersuchung ableiten zu können.

## 7.1 Evaluation im wissenschaftlichen Verständnis

Nach Kromrey (2001: 106-107) geht es bei der Evaluation um spezifizierte Sachverhalte, Programme oder Maßnahmen, die in einem objektivierten Verfahren und nach explizit auf den Sachverhalt bezogenen und begründeten Kriterien bewerten werden. Demnach ist Evaluation im empirisch-wissenschaftlichen Sinne *„eine methodisch kontrollierte, verwertungs- und bewertungsorientierte Form des Sammelns und Auswertens von Informationen*" (ebd. 112).

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welches Ziel mit einer Evaluation verfolgt wird. Betrachtet man Evaluationen im politisch-administrativen Planungssystem, ergibt sich für die Öffentlichkeit, Politik und Verwaltung durch Evaluation vor allem die Möglichkeit, staatliche Planungsmaßnahmen zu kontrollieren, Neben- und Folgewirkungen zu betrachten und die Zielgenauigkeit von Programmen (welcher Art auch immer) zu untersuchen. Im theoriegeleiteten wissenschaftlichen Bereich ist Evaluation nach Hellstern/Wollmann (1984b: 23) eher als Möglichkeit anzusehen, *„Theorien zu überprüfen oder zu entwickeln*". Ordnet man die vorliegende Arbeit in diese unterschiedlichen Sphären aus politisch-administrativen System und Wissenschaft zu, enthält sie sicher Bezüge zu beiden Bereichen.

In Wissenschaft und Praxis gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Typen von Evaluationen, die jeweils durch unterschiedliche methodische und inhaltliche Zugänge gekennzeichnet sind. Kromrey (2001) hebt beispielsweise den Typisierungsvorschlag von Chelimsky (1997: 100) hervor, die drei konzeptionelle Typen unterscheidet:

- Forschungsparadigma als Evaluation zur Verbreitung der Wissensbasis
- Kontrollparadigma als Evaluation zu Kontrollzwecken und
- Entwicklungsparadigma als Evaluation zu Entwicklungszwecken
  (vgl. Kromrey 2001: 113-116).

Unter dem Forschungsparadigma ist eine Evaluation zu verstehen, die sich als externe, wertneutrale, technologische, das heißt an gewisse Qualitätskriterien orientierende Untersuchung versteht, die den Anspruch hat, Wirkungen eines Untersuchungsgegenstandes darzustellen und relevante Rahmenbedingungen dabei weitestgehend zu kontrollieren. Dadurch sollen valide Aussagen zur Wirkung gemacht werden können (ebd. 114).

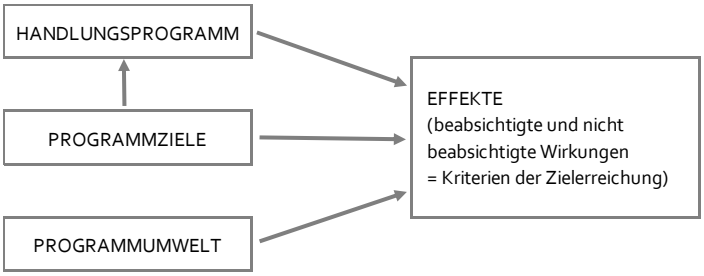
Unter dem Kontrollparadigma werden Untersuchungen zusammengefasst, die als Ex-post-Anordnung die Erfolgskontrolle eines Instruments oder einer Planung umfassen. Sehr häufig werden hier quantifizierbare Informationen gefordert (vgl. Eeckhoff et. al 1977, nach Kromrey 2011: 114-115).

Im Entwicklungsparadigma sind Problemstellung und Erkenntnissinteresse grundsätzlich anders gelagert. Bei diesem Typus ist die Evaluation Teil eines Entwicklungsprozesses und gestaltet das gesamte Programm mit. Das bedeutet, dass zu Beginn Problem- und Fragestellungen, methodisches Vorgehen und die Bewertungskriterien noch nicht feststehen, sondern nur vorläufig abgesteckt und im Laufe der Untersuchung neu ausgerichtet werden (vgl. Ehrlich 1995: 33, nach Kromrey 2011: 9).

Innerhalb dieser drei Paradigmen kann Evaluation durch eine Vielfalt von Aufgabenprofilen und Rahmenbedingungen gekennzeichnet sein. Es gibt also kein vorherrschendes Evaluationsmodell und keine

bestimmte Methodik der Evaluation. Zumindest für das Forschungs- und Kontrollparadigma (die vorliegende Untersuchung kann sicher diesen beiden Paradigmen zugeordnet werden) bleibt dabei herauszustellen, dass sie drei Dimensionen aufweisen, die miteinander in Beziehung stehen: das sind Ziele, Maßnahmenprogramm und Effekte. Sie werden zusätzlich von der Umgebung (Programmumwelt) beeinflusst (siehe Abb. 33) (vgl. Kromrey 2001: 115-116).

*Abbildung 33: Evaluation - Programmforschung*




Quelle: Kromrey 2001: 116; Kromrey 2009: 94. Eigene Bearbeitung.

Die besondere Herausforderung bei der Evaluation ist, diese vier Variablenbereiche mit empirischen Daten zu hinterlegen, das heißt zu messen. Kromrey (2001: 120) leitet daraus die folgenden Forschungsaufgaben ab:

- *„Messung der ‚unabhängigen Variablen', das heißt: das Handlungsprogramm mit seinen einzelnen Maßnahmen ist präzise zu erfassen;*
- *Identifizierung und Erfassung von Umwelt-Ereignissen und Umwelt-Bedingungen, die ebenfalls auf die vom Programm angestrebte Zielsituation Einfluss nehmen könnten (exogene Einflüsse);*
- *Messung der ‚abhängigen Variablen', das heißt: das Wirkungsfeld (beabsichtigte und nicht-beabsichtigte Effekte) ist zu identifizieren, die Wirkungen sind anhand definierter Zielerreichungs-Kriterien (operationalisierter Ziele) zu messen."*

Schwierig gestaltet sich allerdings die analytische Herausforderung, aus den erhobenen Daten die Teile herauszulesen, die den jeweiligen Maßnahmen als direkte Wirkung zugerechnet werden können und die Teile herauszustellen, die als Effekte exogener Einflüsse (also der Programmumwelt) anzusehen sind (ebd. 120).

In der Evaluationsforschung werden darüber hinaus verschiedene Modelle zu den Planungs- und Programmzyklen unterschieden. Im Kontext zur Evaluation in der Stadt- und Raumentwicklung werden dabei je nach Zugang unterschiedliche modellhafte Zugänge herausgestellt. Gornig/Toepel (1998: 154-155) zum Beispiel differenzieren die drei Ebenen

- Evaluationsstadium,
- Evaluationsobjekt und
- Evaluationsreichweite.

Das Evaluationsstadium unterscheiden Gornig/Toepel (1998) in Ex-ante-Evaluationen, begleitende (Ongoing-)Evaluationen und Ex-post-Evaluationen. In der Ex-ante-Evaluation wird das Potenzial des strategischen Plans untersucht, das heißt es geht um die Inhalte des Plans, um die begründete Ziel- und Mittelauswahl und um die Chancen der Zielerreichung. Begleitende Evaluation richten ihr Augenmerk auf das Monitoring und die Dokumentation der Planumsetzung. Das heißt, es geht um den Prozess der Umsetzung, gegebenenfalls auch um eine Zwischen-Bewertung und die Anpassung der Programme und Maßnahmen an sich ändernde Rahmenbedingungen. Ex-post-Evaluationen führen eine abschließende Bewertung der Evaluationsobjekte durch und setzen sich damit auseinander, inwieweit die strategischen Ziele durch die Realisierung der Planung umgesetzt werden konnten (vgl. Sedlacek 2004: 14). Die Unterscheidung in verschiedene Evaluationsobjekte berücksichtigt die unterschiedlichen Aggregationsebenen. Als Objekte können auf der Makroebene zum Beispiel die zu evaluierenden Programme oder auf der Mikroebene einzelne konkrete Projekte eines Programms verstanden werden. Auf der Makroebene wird die Gesamtstruktur des Programms und die Ausgestaltungsregelungen untersucht, auf der Mikroebene geht es um den Erfolg des Einzelprojektes. Als dritte Dimension definieren Gornig/Toepel (1998) die Evaluationsreichweite und unterscheiden diese in eine Vollzugskontrolle, Wirkungskontrolle, Zielerreichungskontrolle und Effizienzkontrolle. Demnach überprüft die Vollzugskontrolle den Durchführungsstand (zum Beispiel Mittelabfluss, Mitteleinsatz), die Wirkungskontrolle beschäftigt sich mit den (sozialen und wirtschaftlichen) Effekten von Programmen oder Projekten. Die Zielerreichungskontrolle stellt die Wirkungen den vorher festgelegten Zielvorstellungen gegenüber und in der Effizienzkontrolle wird der Beitrag der Intervention zum Aufwand oder Fördervolumen in Beziehung gesetzt.

Ähnliche Differenzierungen nimmt Faludi (2000: 304-305) vor und betont bei der Evaluation von Planung die Bedeutung der Planung als sozialen Prozess. Faludi differenziert dabei zwischen denjenigen, die den Plan erstellen und denjenigen, an die der Plan adressiert ist, das heißt ihn umsetzen (müssen). Diese

doppelte Rekonstruktion der Planung kann nämlich unter anderem dazu führen, dass Pläne verzerrt werden. In diesem Zusammenhang stellen Mastop/Faludi (1997: 825) die Konformität *(„Conformance")* von Planung heraus, hierunter ist die Überprüfung zu verstehen, inwieweit die auf den Plan folgenden Entscheidungen mit den Planzielen übereinstimmen. Außerdem bestimmt die *„Performance"* die Leistungsfähigkeit der Pläne für die strategische Planung, sie stellt dar, inwieweit strategische Pläne zur Vereinfachung und zur Verbesserung von Entscheidungen beitragen können (ebd.).

Der Übergang von Theorie und Praxis im Rahmen von Evaluationen erfordert die Operationalisierung von Hypothesen und Forschungsfragen. Nach Hellstern/ Wollmann (1984b: 24-25) können dabei vier Fragenbereiche unterschieden werden, mit denen sich die Evaluationsforschung innerhalb eines Planungs- und Programmzyklus modellhaft auseinandersetzt. Das sind:

1. Ex-ante-(Planungs-)Fragen
   - thematisieren, welche Zielgruppen und Bedürfnisse mit dem Programm oder Plan erreicht werden sollen, welche Maßnahmen hierfür notwendig sind und welche Alternativen dazu bestehen.
   - Sie untersuchen, ob Gesetze, Programme, Pläne und Maßnahmen den Intentionen entsprechen und welche Wirkungen bei einer Implementation entstehen können,
   - zusätzlich hinterfragen sie, welche Folgekosten und -wirkungen zu erwarten sind sowie welche Durchführungsschwierigkeiten dabei bestehen.

2. Implementations- und Monitoring-Fragen
   - fragen danach, ob die Gesetze, Maßnahmen oder Programme auch diejenigen erreichen, für die sie bestimmt sind.
   - Sie greifen das Thema Ressourcen auf und untersuchen, wohin die Ressourcen fließen und kontrollieren, ob die Ressourcen, Dienst- und Sachleistungen auch so eingesetzt werden, wie es ursprünglich geplant und vorgesehen war.
   - Schließlich bewerten diese Fragen, welche Zielabweichungen und Nebenwirkungen bei der Durchführung und Umsetzung des Programms entstanden sind.

3. Wirkungsfragen
   - greifen auf, ob das Programm seine Ziele erreicht und welche Wirkungen aufgrund des Programms oder der Maßnahmen entstanden sind.
   - Sie hinterfragen, ob die Ergebnisse auf die geplanten Maßnahmen rückführbar sind, durch andere Faktoren wie Veränderungen der Rahmenbedingungen beeinflusst werden, oder ob andere intervenierende Faktoren maßgeblich sind.
   - Außerdem wird thematisiert, welche unerwünschten Wirkungen aufgetreten sind und ob diese ein Ergebnis der Maßnahmen oder anderer Faktoren sind.

4. Fragen zu Kosten und Nutzen
   - fragen danach, welche Kosten für wen durch das Programm entstanden sind, welche Vorteile wem zugeflossen sind,
   - und bewerten, ob das Programm effizient ist oder andere Möglichkeiten eines wirksameren Mitteleinsatzes bestehen.

Der Übertrag dieser Fragen auf den stadtplanerischen Kontext und zur Evaluierung von kommunalen Einzelhandelskonzepten scheint auf den ersten Blick offensichtlich. Welche dieser Fragenbereiche in dieser Arbeit wie und mit welcher Absicht umgesetzt wurde und welche empirisch-methodischen Grundüberlegungen dem vorausgingen, wird in Kapitel 8 zur Methodik näher erläutert.

## 7.2 Evaluation in der Stadtplanung

Wie bereits kurz dargestellt, haben sich in den letzten Jahren vor allem im Kontext der Städtebauförderung Untersuchungen zur Wirkung unterschiedlicher Förderprogramme etabliert. Deren Aufgabe ist es meistens, die Wirkungen der eingesetzten Fördergelder zu dokumentieren, zu kontrollieren und zu bewerten (vgl. BBSR 2018; Spars et al. 2015; BBSR 2012). Auf die hohe Komplexität und großen Herausforderungen dieser Evaluationen weist zum Beispiel Altrock (2016: 13) hin, stellt dabei aber gleichzeitig die guten Möglichkeiten des (elektronischen) Monitorings und die Ergebnisse durch Fallstudienuntersuchungen positiv heraus.

Außerhalb dieser klassischen Förderkontexte ist die Evaluation von strategischer Stadtentwicklungsplanung allerdings nicht sehr weit verbreitet, überhaupt wurde ihr in der Vergangenheit wenig Bedeutung beigemessen (Kühn 2004: 39-41). Diese mangelnde Aufmerksamkeit, die der Evaluation im Stadtplanungskontext gewidmet wird, kritisieren auch Schönwandt/Jung (2006: 12-13). Obwohl es in der räumlichen Planung in einigen Teilbereichen systematische

Evaluationen zu Planungsinstrumentarien gibt, ist die Anzahl solcher Untersuchungen – in der Summe und im Verhältnis zur Anzahl der zahlreichen realisierten Konzepte und Strategien – allerdings sehr gering und eher die Ausnahme als die Regel. Dadurch kann häufig nicht geklärt werden, ob eingesetzte Planungsinstrumente die ihnen zugesprochenen Wirkungen überhaupt besitzen oder entfalten können (vgl. Schönwandt/Jung 2006).[163]

**Komplexe Ursache-Wirkungszusammenhänge**

Ein wesentlicher Grund, warum Evaluation von Stadtentwicklungsprogrammen und -plänen bislang nur anlassbezogen geschieht, dürfte in der Komplexität des „Untersuchungs-"Raumes begründet sein. So sind einfache Ursache-Wirkungszusammenhänge in der Stadt- und Raumplanung eher die Ausnahme. Betrachtet man beispielsweise die Entwicklung des Einzelhandels im städtischen Raum, so ist sie das Ergebnis eines komplexen Zusammenspiels verschiedener Parameter und wird vom Handeln vieler unterschiedlichen Akteure beeinflusst (vgl. Selle 2013: 3-4). Innovationen im Handel (zum Beispiel Filialisierung, Flächenwachstum, neue Vertriebssysteme, Online-Handel) verändern nicht nur die Angebotsseite, sondern wirken sich auch auf die Nachfrage aus und werden von verschiedenen Kontextfaktoren beeinflusst. Die sozioökonomischen Rahmenbedingungen bestimmen das Kaufkraftvolumen vor Ort und somit auch die Investitionsbereitschaft von Immobilieneigentümer*innen, Projektentwickler*innen und Einzelhandelsunternehmen. Darüber hinaus werden Einkaufsbeziehungen unter anderem von den topographisch-räumlichen Gegebenheiten, den verkehrlichen Voraussetzungen (MIV und ÖPNV) und verschiedener Konkurrenzbeziehungen bestimmt. Außerdem wirkt sich der demografische Wandel auf das Einkaufsverhalten der Kund*innen aus, das nicht nur durch rationale Erwägungen, sondern auch durch kulturelle Barrieren (beispielsweise zwischen Nachbarstädten) gekennzeichnet sein kann. Zusätzlich unterscheiden sich die planerischen, das heißt steuernden Eingriffsmöglichkeiten und die Ansprüche des politisch-administrativen Planungssystems und wirken unterschiedlich stark auf die Stadtentwicklung ein. Passend dazu stellt Altrock (2004: 235) heraus, dass es zwar durchaus möglich ist, Stadtentwicklungspläne zu bewerten, ob sie wie vorgesehen langfristig wirken. Allerdings betont er die beschriebenen Einflüsse von exogenen Faktoren, die sich unter Umständen auch im Laufe der Zeit verändern können und deshalb die Evaluationsergebnisse unterschiedlich stark beeinflussen. Dies kann zu großen Schwierigkeiten führen, Wirkungen von strategischen Stadtentwicklungsplänen isoliert betrachten und bewerten zu können. Bei der Bewertung von Plänen sollte sich deshalb darauf verständigt werden, zu untersuchen, inwieweit Stadtentwicklungspläne *„hinreichend breite Spielräume für realistische Alternativen bei unterschiedlichen Zukunftsszenarien bieten und Vorkehrungen für exogene Einwirkungen treffen*" (ebd.).

Die Komplexität der Ursache-Wirkungszusammenhänge in der räumlichen Planung kann aus Sicht einiger Fachleute allerdings auch dazu führen, die Objektivität von Evaluationen grundsätzlich in Frage zu stellen. Beispielsweise betont Schönwandt (1986: 28-30) die Bevorzugung bestätigender Informationen in der Evaluation von Stadtentwicklungsprojekten und bezieht sich dabei auf Versuche der empirischen Psychologie.[164] Demnach wird in der Regel eine große Anzahl an zur Verfügung stehenden Informationen übersehen, sofern diese Informationen der eigenen Denkrichtung widersprechen. Auf der anderen Seite scheint es nach Schönwandt (ebd.) die Tendenz zu geben, schon nach einer geringen Anzahl von Hinweisen die eigene Denkrichtung zu bestätigen. Ähnlich argumentiert Sedlacek (2004: 23) und stellt im Kontext der Stadt- und Regionalentwicklung heraus, dass von einer wissenschaftlichen Objektivität bei der Evaluation nicht gesprochen werden kann, da sich die gesellschaftlichen Konflikte auch in den wissenschaftlichen Diskursen widerspiegeln und die Ergebnisse und Interpretationen entsprechend beeinflussen. *„Ziel einer Evaluation kann daher nicht ein `Schiedsspruch´ der Wissenschaft sein, sondern das gemeinsame Suchen nach gangbaren Wegen*" (ebd. 2004: 24). Einig (2012: I) führt als weiteren Grund für seltene Evaluationen innerhalb der Regionalplanung an, dass sich die verantwortlichen Planer*innen nur ungern mit dem Erfolg ihrer Steuerungsbemühungen beschäftigen, weil dadurch die Sinnhaftigkeit der Steuerungsbemühungen grundsätzlich in Frage gestellt werden könnte.

[163] Schönwandt/Jung (2006: 12-13) machen das an einer Befragung der Regionalverbände zum Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg 2000 deutlich. Demnach wurde bei einer Befragung der Regionalverbände in Baden-Württemberg festgestellt, dass keiner der Befragten eine ihm bekannte systematisch-empirische Evaluation des Landesentwicklungsplans nennen konnte.

[164] Vgl. hierzu Wason (1960), der in einem Experiment zur Bewertung von Ziffernkombinationen die Bevorzugung bestätigender Hypothesen dokumentiert.

Diese Fundamentalkritik an Evaluationsansätzen zu strategischer Stadtentwicklungsplanung kann wohl kaum entkräftet werden, dokumentiert sie doch auch in einer gewissen Weise ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber Evaluationsbemühungen. Es bestehen aber – neben der großen Herausforderung hinsichtlich der Berücksichtigung exogener Faktoren – durchaus auch praktische Einschränkungen, die eine methodisch und inhaltlich fundierte Evaluation vor große Herausforderungen stellen. Einig (2012: I) bemängelt zum Beispiel die unzureichend zur Verfügung stehenden Datengrundlagen, die in vielen Fällen die Messung von Ursache-Wirkungsbeziehungen schlicht nicht zulassen. Zusätzlich kann der hohe Zeit- und Finanzaufwand, der sich unter anderem auch aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge ergibt, die raumbezogenen Evaluationen erschweren.

Kühn (2004: 39-41) bestätigt diese Defizite bei der Erarbeitung von Evaluationen im stadtplanerischen Kontext, betont aber gleichzeitig die Notwendigkeit von Wirkungsanalysen. Dabei argumentiert Kühn vor dem Hintergrund praktischer Erfahrungen und stellt vier Schwerpunktbereiche heraus, denen eine größere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte:

- Erstens erfolgt bei neuen Modellvorhaben oder sogenannter „best practices", die in der Regel öffentlichkeitswirksam zum Projektstart unterstützt werden, zum Abschluss häufig keine kritische Erfolgskontrolle, was faktisch und dauerhaft erreicht werden konnte.
- Zum Zweiten können Wirkungsanalysen helfen, Wettbewerbsergebnisse aus Förderprogrammen (InnoRegio, Stadt 2030, Stadtumbau Ost etc.) zwischen teilnehmenden Städten und Regionen zu bewerten und Mitnahmeeffekte herausstellen.
- Drittens erhöht die Auseinandersetzung um die Notwendigkeit von staatlicher Planung – im Gegensatz zu einer Privatisierung von (eigentlich öffentlichen) Planungsleistungen – den Legimitationsdruck der hoheitlich gesteuerten räumlichen Entwicklung. Untersuchungen zu den Steuerungswirkungen von öffentlicher Planung gegenüber sogenannten Marktkräften erscheinen deshalb notwendig.
- Als letzten Punkt stellt Kühn die Notwendigkeit heraus, in Zeiten allgemeiner Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte die Effizienz von staatlichen Planungsleistungen zu überprüfen und die Ansprüche daran zu erhöhen.

Auf der anderen Seite bestehen nach Kühn (ebd.) teilweise erhebliche Probleme und Hindernisse bei der Durchführung einer Wirkungsanalyse:

- Um Ursache und Wirkung in einen Zusammenhang stellen zu können, gleichzeitig aber prozessuale und inkrementalistische Planungsansätze zu berücksichtigen, bedarf es einer Komplexitätsreduktion, die häufig in den Evaluationen und Ergebnissen gar nicht abgebildet werden kann.
- Es bestehen Schwierigkeiten bei der Operationalisierbarkeit der Ziele, da diese häufig sehr allgemein und unverbindlich in den strategischen Konzepten formuliert werden.
- Da die Adressaten der Plan-Umsetzung meist außerhalb des politisch-administrativen Planungsapparates zu finden sind (Nutzer*innen, Eigentümer*innen, Investor*innen etc.), gibt es Unklarheiten, welchen Einfluss diese Akteure letzten Endes auf die Erreichung der Ziele haben.
- Nicht-intendierte Wirkungen können kaum erhoben werde – allenfalls qualitativ – und somit nur selten bei der Bewertung berücksichtigt werden.
- Sofern Wirkungen sich nicht quantitativ abbilden lassen, sind sie kaum messbar. Prozessbezogene und qualitative Veränderungen sind kaum zu erfassen oder zu bewerten.

**Inhaltliche Schwierigkeiten bei der Interpretation der Ergebnisse und Veränderungen im Prozess**

Neben den methodischen Schwierigkeiten werden von einigen Autor*innen die Wirkungen von strategischer Stadtentwicklungsplanung grundsätzlich als beschränkt eingeschätzt. Teismann (2000: 231) führt beispielsweise an, dass viele Konzepte nur vage formuliert sind und nur begrenzte Möglichkeiten der staatlichen Einflussnahme enthalten.[165] Zudem würde die öffentliche Verwaltung die Pläne selbst nicht als strategische Ausrichtung benutzen und deshalb nur sehr wenige Projektentwicklungen/Entscheidungen wirklich von den strategischen Plänen beeinflusst werden. Außerdem könnten übergeordnete Pläne, die lediglich einen anzustrebenden Zustand in der Zukunft beschreiben, keine zuverlässigen Leitfäden für Governance-Prozesse sein (vgl. Teismann

[165] Dies trifft sicher auch auf kommunale Einzelhandelskonzepte zu. Wie in Kapitel 3.2.1 beschrieben, sind die übergeordneten Ziele in kommunalen Einzelhandelskonzepten recht abstrakt formuliert, außerdem können sich die Standortbedingungen und -bewertungen im Zeitverlauf durchaus verändern.

2000: 231, zitiert nach Altrock 2008: 71-72). Unabhängig von dieser inhaltlichen Bewertung von Stadtentwicklungsplänen besteht grundsätzlich die Schwierigkeit, Ergebnisse zu bewerten. Auch wenn strategische Pläne die stadtplanerische Entwicklung für einen gewissen zeitlichen Horizont vorgeben sollen, gehören Abweichungen durchaus zum Entwicklungsprozess (siehe Kap. 6). Rahmenbedingungen können sich ändern, Prioritäten (auch politisch) können sich verschieben oder Zusammenhänge anders interpretiert werden. Diller (2012:5) stellt dies zum Beispiel für die Regionalplanung heraus. Es kann davon ausgegangen werden, dass dies grundsätzlich auch für kommunale Einzelhandelskonzepte gilt.

Ähnlich argumentiert Fürst (2000: 108-110) und stellt in Bezug zur Raumplanung fest, dass einfache Evaluationsansätze des Typs Soll-Ist-Vergleich deshalb nicht sinnvoll sind.[166] „Technische" Evaluationen greifen demnach zu kurz, da sie zwar zum Beispiel Zielabweichungen ermitteln können, aber die Besonderheiten des Planungsprozesses nicht berücksichtigen. Dadurch besteht nach Fürst (ebd.) die Gefahr, Abweichungen als Defizite zu interpretieren, obwohl in der Stadt- und Raumplanung Abweichungen durchaus als Teil der Konsensbildung betrachten werden können. Das bestätigen auch Bogumil/Jann (2009: 175-177), die – wenn auch in einem anderen inhaltlichen Kontext – von gemeinsamen Lern- und Aushandlungsprozessen und einer kooperativen Verwaltung sprechen.[167] Demnach sind Veränderungen für die Planung geradezu typisch, sie können während des Planungsprozesses (und auch danach) auftreten. Veränderungen können sowohl die Zielaussagen als auch die Umsetzungsbausteine des Plans betreffen, die sich durch veränderte Akteurskonstellationen und Machteinflüsse oder durch sich ändernde externe Rahmenbedingungen (Bevölkerungsentwicklung etc.) ergeben können. Fürst (2000: 114) folgert deshalb unter anderem, dass qualitative Aspekte von Planung bei der Evaluation berücksichtigt werden müssen. Im Ergebnis begreift Fürst (ebd.) Planung als paradigmatische Steuerung, die sektor- und akteursübergreifende Diskurse mit längerfristigen Zielhorizonten beinhaltet und folgert, dass man die Wirkung dieser Art von Steuerung nur dann messen kann, wenn man die folgenden Fragen integriert (vgl. Mastop/Faludi 1997: 820f):

- Wer hat am Planungsprozess teilgenommen?
- Wie hat sich seine Einstellung verändert? und
- Welche Folgerungen hat er/sie für das eigene Handeln daraus gezogen?

Passend hierzu kann auch Pirhofer (2005: 30-36) genannt werden, der bei der Evaluation von strategischen Stadtentwicklungsplänen die Diskrepanzen zwischen ausgewiesenem Entwicklungsmodell und tatsächlicher räumlicher Entwicklung betont. Er verweist zusätzlich darauf, dass es vielfältige Mischformen zwischen Strategieplan und Stadtentwicklungsplan oder selektiven und umfassenden Strategieplänen gibt, die unterschiedliche Abstraktionsgrade aufweisen. Darüber hinaus betont er, dass Developer-Strategien und Großprojekte, die nur sehr eingeschränkt in strategischen Entwicklungsplänen berücksichtigt werden, je nach Attraktivität des Standortes weiterhin einen Teil der Stadtentwicklung erheblich beeinflussen (siehe Kap. 6.3).

Für die Evaluation von strategischen Planungsinstrumenten ergibt sich daraus die Herausforderung, aus diesen komplexen Zusammenhängen Ergebnisse ableiten zu können. Hier stellt sich allerdings die Frage, welches Ziel eine wissenschaftliche Evaluation überhaupt haben kann. In Anbetracht der beschriebenen Komplexität räumlicher Entwicklungsprozesse zum Abschluss einer Untersuchung einen Schiedsspruch zu verkünden, scheint deshalb wenig sinnvoll zu sein (vgl. Sedlacek 2004: 24). Evaluationen im Stadtplanungskontext können allerdings dann hilfreich sein, wenn deren Ergebnisse als Basis für das gemeinsame Suchen nach möglichen Wegen dazu beitragen können, die Inhalte und Prozesse von strategischen Stadtentwicklungsplänen zu reflektieren und zu verbessern (ebd.).

### Evaluation von Strategieplänen im Vergleich zu Programmen der Städtebauförderung

Im Vergleich zu den anwendungsbezogenen Evaluationen, die im Kontext der Städtebauförderung durchgeführt werden, besitzen Evaluationen, die sich ausschließlich mit strategischen Planungsinstrumenten auseinandersetzen, andere Voraussetzungen. Die Programme der Städtebauförderung zeichnen sich vor allem dadurch aus, dass sie nicht nur aus dem Planwerk bestehen, welches häufig als integriertes Handlungskonzept den konzeptionellen Rahmen für das jeweilige Fördergebiet vorgibt, sondern es finden

[166] Fürst (2000) analysiert die Messbarkeit der Wirkungen durch die Raumplanung. Seine Grundaussagen zur strategischen Planung und deren Möglichkeiten zur Wirkungsmessung und Evaluation dürften strukturell aber auch auf die strategischen Planungen auf kommunaler Ebene zutreffen.

[167] siehe Kap. 6.3.

auf dieser planerischen Grundlage erhebliche Investitionen in den öffentlichen Raum und in die bauliche Struktur vor Ort statt. Teilweise werden auch Infrastrukturen wie Bürgerhäuser/Community-Center aufgebaut, die personelle Grundausstattung finanziert oder soziale Bildungs- und Beschäftigungsprogramme unterstützt. Die Evaluationen der Städtebauförderprogramme betonen dann in der Regel die positiven Effekte, die letzten Endes durch einen erheblichen Mittelzufluss in die Gebiete auch quantitativ gemessen und belegt werden können (vgl. BBSR 2018; Spars et al. 2015; BBSR 2012). Grundsätzlich anders sind die Voraussetzungen von reinen Planwerken beziehungsweise strategischen Entwicklungskonzepten (wie in diesem Fall bei kommunalen Einzelhandelskonzepten) zu beurteilen, dies ist bei der Evaluation und der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen.

**Evaluation kommunaler Einzelhandelskonzepte: Analyseschritte**

Somit ergibt sich für die Evaluation von strategischen Stadtentwicklungsplänen abschließend zunächst die zu klärende Frage, welche Inhalte und/oder Prozesse genau evaluiert werden sollen. Angelehnt an die methodischen Ausführungen zur Evaluation von Kromrey (2001), Gornig/Toepel (1998), Sedlaceck (2004), Hellstern/Wollmann (1984b) und Fürst (2000) lässt sich in einer ersten Annäherung eine Differenzierung der Evaluation in einzelne Analyseschritte ableiten. Das sind

- Rahmenbedingungen (exogene Einflüsse),
- eine Inhalts- oder Konzeptanalyse (Handlungsprogramm als unabhängige Variable),
- eine Prozessanalyse und Instrumentenanalyse,
- eine Akteursanalyse sowie eine
- Wirkungsanalyse.

Dabei umfasst die Analyse der Rahmenbedingungen die Umweltbedingungen, die einen Einfluss auf Inhalt, Konzept und Prozess der Stadtentwicklungsplanung haben können. Das können besondere räumliche, soziale oder ökonomische Voraussetzungen sein. Unter einer Inhalts- oder Konzeptanalyse ist die Untersuchung der Planinhalte zu verstehen, das heißt die planerischen Festsetzungen und Ziele, die im zu evaluierenden Plan festgelegt werden. Die Prozess- und Instrumentenanalyse beschäftigt sich mit einer Analyse der Umsetzungsschritte, Schwerpunktsetzungen und des Planungsprozesses. Dies ist gleichzeitig verbunden mit der Akteursanalyse, die das Handeln der beteiligten Akteure untersucht und herausstellt, welche Akteure sich in den Prozess einbringen bzw. die Möglichkeit haben, sich einzubringen. Schließlich beinhaltet die Wirkungsanalyse die Messung der beabsichtigten und gegebenenfalls der nicht beabsichtigten Effekte.

Die Unterscheidung der zu evaluierenden Bausteine in Inhalte, Prozesse/Instrumente und Akteure ist in der Stadtplanung weit verbreitet und anerkannt und stellt neben der Bedeutung von quantitativ messbaren Wirkungen auch das Gewicht des Planungsprozesses heraus (vgl. Altrock 2016). Damit wird auch dem Wandel des Planungsverständnisses in der Stadtplanung im Kontext der aufgezeigten Governance-Debatte Rechnung getragen (siehe Kap. 6).

## 7.3 Evaluationskonzept für kommunale Einzelhandelskonzepte

Es ist deutlich geworden, dass die Herausforderungen der vorliegenden Arbeit auch darin bestehen, ein methodisch-inhaltliches Evaluationskonzept zu entwerfen, das den Ansprüchen gerecht wird, die Wirkungen von kommunalen Einzelhandelskonzepten sichtbar zu machen und dabei zu berücksichtigen, dass Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge in der räumlichen Entwicklung äußerst komplex sind. Für die Herleitung und Begründung des methodischen Vorgehens ist es deshalb von Bedeutung herauszuarbeiten, um welche Art von Evaluation es sich bei dieser Arbeit handelt und welche Ziele und Erkenntnisinteressen mit der Evaluation von kommunalen Einzelhandelskonzepten erreicht werden sollen.

Nimmt man die Ausführungen von Kromrey (2001) als Grundlage, kann die vorliegende Untersuchung am treffendsten durch das Forschungs- und Kontrollparadigma umschrieben werden. Es sollen zum einen Wirkungen eines Gegenstandes (kommunale Einzelhandelssteuerung) untersucht und die spezifischen Rahmenbedingungen dabei berücksichtigt werden (Forschungsparadigma). Zum anderen soll durch die Ex-post-Anordnung der Untersuchung anhand quantifizierbarer Daten zur Einzelhandelsausstattung (Verkaufsflächenentwicklung, Umsatzentwicklung etc.) eine Art Erfolgskontrolle vorgenommen werden (Kontrollparadigma). Dabei sollen sowohl die Programmumwelt – also auch das eigentliche Handlungsprogramm – und die Handlungsziele berücksichtigt werden. Betrachtet man vor diesem Hintergrund die Planungs- und Programmzyklen von Evaluationen

wird offensichtlich, dass die aufgegriffenen Forschungsfragen weniger anhand einer Ex-ante-Evaluation beantwortet werden können. Die vorliegende Untersuchung wurde deshalb – je nach Forschungsschwerpunkt – entweder begleitend (On-going) durchgeführt, wenn qualitative Fragen zum Prozess aufgegriffen wurden, oder ex-post vorgenommen, wenn die Umsetzung und Quantifizierbarkeit von Entwicklungen thematisiert wurde. Es geht in der Untersuchung also primär um Fragen zur Implementation und zur Wirkung von Einzelhandelskonzepten sowie um Fragen zum grundsätzlichen Nutzen des Planungsinstrumentes. Darüber hinaus soll auch der Planungsprozess bei der Bewertung der Ergebnisse berücksichtigt werden. Damit ist nicht nur die Erarbeitung des Konzepts gemeint, sondern auch die Umsetzung und der Umgang mit einzelnen, zeitlich nachgelagerten Projektanfragen, die im Rahmen der Einzelhandelssteuerung bewertet werden. Dadurch sollen zum einen die unterschiedlichen Umsetzungsstrategien der Planungen beachtet werden, zum anderen soll dies helfen, auch Veränderungen der Kontextfaktoren, der Planungs- und Umsetzungsschritte mit in die Betrachtung einzubeziehen.

Um die beschriebenen methodischen und inhaltlichen Herausforderungen abbilden zu können, umfasst die Evaluation kommunaler Einzelhandelskonzepte die folgenden Bausteine:

- **Rahmenbedingung** der Strategieentwicklung sollen verdeutlichen, welche räumlichen, städtebaulichen und funktionalen Voraussetzungen sowie sozioökonomischen Kontextfaktoren in den jeweiligen Kommunen bestimmend für die (Einzelhandels-)entwicklung sind und die Stadtentwicklungsplanung beeinflussen (siehe Kap. 9).
- Bei der **Inhalts- oder Konzeptanalyse** werden die wesentlichen inhaltlichen Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Konzepte herausgestellt (siehe Kap. 10).
- In der **Prozessanalyse und Instrumentenanalyse** wird der Abwägungsprozess betrachtet und berücksichtigt, mit welchen Prozessen und Instrumenten versucht wird, die Inhalte des Plans umzusetzen (oder nicht oder nur teilweise) und in welchen Bausteinen gegebenenfalls Änderungen im Konzept erfolgt sind (siehe Kap. 11).
- Die **Akteursanalyse** untersucht, welche Akteure wie am Planungsprozess teilgenommen haben und inwieweit die Interessen der einzelnen Akteursgruppen im Abwägungsprozess zur Konzepterstellung berücksichtigt worden sind (siehe Kap. 12).
- In der **Analyse der Wirkungen** der Planung sollen schließlich die messbaren quantitativen Veränderungen in Abhängigkeit der Unterschiede bei der kommunalen Einzelhandelssteuerung herausgestellt werden. Diese quantitativen Darstellungen sollen durch qualitative Analysen ergänzt und abschließend bewertet werden (siehe Kap. 13).

# D) Empirie

# 8 Methodisches Vorgehen

Aus den vorangegangenen Kapiteln ist deutlich geworden, dass die Beantwortung der Forschungsfragen zur Wirkung von kommunalen Einzelhandelskonzepten einer differenzierten methodischen Vorgehensweise bedarf. Es ist herausgearbeitet worden, dass die in Kapitel 1.1.4 aufgeworfenen Forschungsfragen nicht allein anhand quantitativer Kennziffern oder ausschließlich auf der Grundlage qualitativer Bewertungen beantwortet werden können. Die Herausforderungen bei der Ausarbeitung des Methodenkonzeptes bestehen demnach in den folgenden Punkten:

- Grundsätzlich müssen die kommunalen Steuerungsansätze im Kontext der allgemeinen Entwicklungsdynamik im Einzelhandel und der planungsrechtlichen Möglichkeiten berücksichtigt werden. Außerdem ist jede Kommune von besonderen sozioökonomischen und räumlichen Rahmenbedingungen geprägt, die die Entwicklung von Stadt und Handel erheblich beeinflussen.
- Ursache-Wirkungszusammenhänge von strategischen Entwicklungsplanungen und planerischen Eingriffen sind aufgrund der Komplexität der Entwicklungszusammenhänge häufig nicht eindeutig nachweisbar. Neben den dargestellten Kontextfaktoren, die sich auf die kommunale Entwicklung auswirken, treten mehrere Planungs- und Handlungseingriffe hinzu, die sich gegenseitig beeinflussen. In einigen Kommunen und Regionen werden mehrere Förder- und Steuerinstrumente parallel eingesetzt, sie beeinflussen sich gegenseitig und erschweren die Evaluation der jeweiligen, programmspezifischen Wirkungen.
- Drittens ist davon auszugehen, dass sich besondere Prozess- und Akteurskonstellationen auf den Erfolg von strategischen Stadtentwicklungskonzepten auswirken. Das kann unter Umständen auch dazu führen, dass Ziele im Laufe des Prozesses abgeändert oder deren Erreichung als nicht mehr angemessen angesehen werden.
- Schließlich sollen die Ergebnisse der Arbeit auch dazu genutzt werden, die Ergebnisse in die bisherigen Debatten um die Evaluationsforschung einzubringen und die dargestellten planungstheoretischen Fragen zur Governance-Diskussion und zur strategischen Stadtentwicklungsplanung aufzugreifen.

Die folgenden Kapitel dienen dazu, den Methodenmix zu erläutern und zu begründen. Dafür erfolgt zunächst eine übergeordnete methodologische Einordnung (Kap. 8.1), diese wird dann in Kapitel 8.2 auf die eigene Untersuchung übertragen und das Forschungsdesign der Untersuchung erläutert. In Kapitel 8.3 folgt schließlich die Darstellung des eigenen empirischen Vorgehens.

## 8.1 Methodologische Einordnung quantitativer und qualitativer Forschung

Im Rahmen der Auseinandersetzung um die methodischen Herausforderungen bei der Evaluation von kommunalen Einzelhandelskonzepten geht es unter anderem auch darum, ob eher quantitativ oder qualitativ erhobene Daten zu validen und nachvollziehbaren Ergebnissen führen können.

Dabei muss berücksichtigt werden, dass sich quantitative und qualitative Methoden grundsätzlich voneinander unterscheiden. Während quantitative Methoden *„experimentelle"* Annahmen und Forschungsthesen erklären und auf Beobachtungen beruhen, basieren die Erkenntnisse der qualitativen Forschung auf *„Konstruktionen"*, die auf das Verstehen von Zusammenhängen setzen (vgl. Worna/Fandel 2010: 2-3) (siehe Abb. 34).

*Abbildung 34: Quantitative und qualitative Methoden und deren Selbstverständnis*

| | **Positivismus** | **Konstruktivismus** |
|---|---|---|
| **Ist Erkenntnis möglich?** | Erkenntnis basiert auf Sinneswahrnehmung/Beobachtung [ist messbar] | Erkenntnis basiert auf subjektiven Konstruktionen |
| **Methodik** | quantitative Methoden: experimentell, manipulierende [Versuchsanordnung], verifizierend | qualitative Methoden: hermeneutisch [erklärend], dialektisch |
| **Ziel der Untersuchung** | erklären, falsifizieren | verstehen, beschreiben |

Quelle: eigene Darstellung, basierend auf Wrona/Fandel (2010: 3), nach Creswell 2003: 6ff; Bryman 2004: 61 ff, 265 ff; Guba/Lincoln 2005: 191ff).

Nach Wrona/Fandel (2010: 2) gab es in der Vergangenheit einen methodologischen Paradigmenstreit zwischen Vertreter*innen quantitativer und qualitativer Forschung, deren Ansätze lange als unvereinbar galten. Seit den 1970er Jahren haben allerdings *„pragmatische"* Positionen deutlich an Bedeutung gewonnen. Diese *„pragmatischen"* Positionen betonen die inhaltlichen Vorteile, die für eine Untersuchung entstehen können, wenn quantitative und qualitative Methoden miteinander verbunden werden. Dieser als Mixed-Methods bezeichneter Ansatz stellt eine Integration von unterschiedlichen Forschungsmethoden innerhalb eines Forschungsdesigns dar und bietet die Möglichkeit, als methodenintegratives Design eine umfassendere Untersuchung von Problemstellungen zu liefern. Dabei ist der Grundgedanke, dass sich die quantitativen und qualitativen Methoden inhaltlich ergänzen und dadurch Informationen für den jeweils anderen methodischen Ansatz liefern, die dieser dann wieder aufgreifen kann (vgl. ebd. 2-3). Auch Flick (2005: 25f) betont, dass die Kombination von quantitativen und qualitativen Methoden dazu führen kann, im Vergleich zur Konzentration auf nur einen methodischen Zugang umfassendere Erkenntnisse zu gewinnen. Zu unterscheiden sind dabei die folgenden drei möglichen Schlussfolgerungen, die aus einem Methodenmix abgeleitet werden und grundsätzlich alle für den Erkenntnisgewinn einer Untersuchung hilfreich sein können:

- Quantitative und qualitative Ergebnisse stimmen in der Tendenz überein und belegen oder widerlegen dieselben Zusammenhänge.
- Die Ergebnisse der unterschiedlichen Zugänge konzentrieren sich auf unterschiedliche Schwerpunkte und ergänzen sich gegenseitig.
- Quantitative und qualitative Ergebnisse widersprechen sich.

Der Ansatz des Methodenmixes wird auch bei der Methodentriangulation[168] aufgegriffen. Ähnlich wie Wrona/Fandel (2010) stellt auch Flick (2011a: 520) als positives Merkmal die Vervollständigung der Erkenntnisse durch die Überschreitung der begrenzten Erkenntnismöglichkeiten der Einzelmethoden heraus. Dabei ist Methoden-Triangulation nicht zwangsläufig als Überprüfung von Resultaten zu verstehen, sondern als systematische Erweiterung von Erkenntnismöglichkeiten und somit als eine Alternative, die die Breite, Tiefe und Konsequenz im methodischen Vorgehen erhöht. Das kann zum Beispiel dann eintreffen, wenn in einer Studie die Erkenntnisse quantitativer Untersuchungen aus Kund*innenbefragungen und messbaren quantitativen Verkaufsflächenentwicklungen mit qualitativen Erkenntnissen zum Entwicklungsprozess und zur Akteurskonstellation aus leitfadengestützten Experteninterviews kombiniert werden (vgl. hierzu auch Flick 2011b: 11-26; 75-96). Die Triangulation der Methoden wird also weniger dazu verwendet, Konvergenzen im Sinne einer Bestätigung des Gefunden durch unterschiedliche Methoden zu erhalten. Gewinnbringend kann Triangulation demnach vor allem dann eingesetzt werden, wenn neue (divergente) Perspektiven verdeutlicht werden können, die nach neuen (theoretischen) Erklärungen verlangen (vgl. Flick 2009: 318). Dieses Verständnis von Triangulation offenbart somit auch Bezüge zum „theoretischen Sampling" nach Glaser/Strauss (1967: 68), bei dem jeweils weitere Methoden einbezogen werden, sofern dadurch der Erkenntnisstand vergrößert werden kann.[169]

In der Fachliteratur zur Methoden-Triangulation wird von unterschiedlichen Autor*innen stets der methodische Vorteil dieses Ansatzes – insbesondere bei komplexen Forschungsgegenständen – herausgestellt, da die Methodenvielfalt am besten die Fülle an Informationen bereitstellen kann und am besten dafür geeignet ist, gefundene Teilinformationen zu validieren. Eine grundsätzliche Kritik an der Kombination von quantitativen und qualitativen Methoden wird – abgesehen vom Methodenstreit, der sich auf die oben zitierte Unvereinbarkeit von quantitativer und qualitativer Methoden aufgrund ihrer unterschiedlichen wissenschaftstheoretischen Wurzeln stützt – kaum geäußert (vgl. Flick 2011b: 17-19, Wrona/Fandel 2010: 5; Kromrey 2009: 505;). Kritisch hinterfragt werden lediglich die praktischen/technischen Probleme dieses Ansatzes, das heißt auf welche Art und Weise unter-

[168] Flick (2011a: 519) bezieht sich auf Denzin (1978) und differenziert Triangulation neben der Methoden-Triangulation zusätzlich in Daten-Triangulation, die nach Zeit, Raum und Personen unterscheidet, in Forscher-Triangulation, die unterschiedliche Forscher und Beobachter*innen einsetzt, und in Theorien-Triangulation, die verschiedene Perspektiven und Hypothesen hervorhebt. Innerhalb der Methodentriangulation unterscheidet Denzin zwei Alternativen: Triangulation innerhalb einer Methode (within-method) und zwischen mehreren Methoden (between-method) (vgl. Flick 2011b: 15).

[169] Bei der von Glaser/Strauss (1967) entwickelten „grounded Theory" oder „gegenstandbezogenen Theoriebildung" wechseln – vereinfacht gesprochen – Datensammlung und Auswertung so lange ab, bis keine weiteren Erkenntnisse mehr zu erwarten sind. Die vorliegende Arbeit greift zwar nicht auf diese Art der Theoriebildung zurück, über den Mixed-Method-Ansatz beziehungsweise die Methoden-Triangulation können aber dennoch methodische Bezüge hierzu hergestellt werden.

schiedliche methodische Untersuchungsansätze miteinander kombiniert werden können (und sollten) und die Gefahr besteht, dass sie auf Spezialisierungsvorteile der jeweils anderen Methode verzichten (vgl. Wrona/Fandel 2010: 3-6; Flick 2009: 316f).

Die Unterschiede zwischen Mixed-Methods und Methoden-Triangulation werden in der Methodendiskussion nicht immer klar herausgestellt, letzten Endes geht es hier aber um unterschiedliche Sichtweisen und Perspektiven. So sehen einige Fachleute in der Triangulation einen Ansatz zur Verknüpfung von Forschungsperspektiven, Mixed-Methods dagegen als eher pragmatischen Methodenmix. Von dieser Seite wird auch die Kritik geäußert, dass bei Mixed-Methods die quantitative Forschungsmethodik dominiert und die qualitative Forschung samt Potenzial zur Theoriebildung nicht genug gewürdigt wird (vgl. Flick et al. 2014). Andere wiederum beschreiben Mixed-Methods als ein Spezialfall von Triangulation. Hierzu schreibt Flick (2011b: 77), dass von einigen Fachleuten der Triangulationsbegriff unter anderem auch deshalb eher abgelehnt wird, *„um das eigene Konzept der Mixed Methods-Forschung durchzusetzen*" (Flick 2011b: 77).

Für die Evaluation lässt sich daraus ableiten, sich bei der Messung der Wirksamkeit nicht auf ein einziges Merkmal oder eine einzige Ausprägung zu fokussieren. Vielmehr sollte angestrebt werden, die Wirkung anhand eines Mixes von Methoden und Variablen zu untersuchen, die sowohl durch quantifizierbare Indikatoren als auch durch qualitative Merkmale zu Inhalt und Prozess begründet werden können. Das stellt auch Kühn (2004: 41-44) zur Wirkungsforschung heraus. Demnach können die notwendige Komplexitätsreduktion, Schwierigkeiten bei der Operationalisierbarkeit der Ziele, eine fehlende Bestimmung der Adressaten bei der Umsetzung sowie die Schwierigkeit, Wirkungen überhaupt messbar zu machen, grundsätzlich zu methodischen Problemen bei der Wirkungsforschung führen. Ein methodischer Ansatz, der quantitative mit qualitativen Methoden miteinander kombiniert, kann nach Kühn allerdings am besten auf diese besonderen Herausforderungen eingehen.

Bezüglich der Konzeption eines auf die konkrete Fragestellung angepassten Untersuchungsdesigns kann auf Diekmann (2009: 39) verwiesen werden. Demnach werden Evaluationsstudien häufig als quasi-experimentelle Untersuchungsdesigns konzipiert, das heißt ein spezifischer Untersuchungsgegenstand wird in zwei Vergleichsgruppen untersucht, die systematische Unterschiede aufweisen. Eine Herausforderung besteht dann vor allem dabei, Verzerrungen durch Selbstselektion möglichst gering zu halten. Darunter ist zu verstehen, dass der Untersuchungsgegenstand in zwei Vergleichsgruppen untersucht wird, die systematische Unterscheide aufweisen, *„weil sie aufgrund einer Entscheidung, die von gewissen Merkmalen abhängt, in die ein oder andere Gruppe gelangt sind*" (ebd. 39). Zu beachten ist dabei, dass die Maßnahme, deren Effekte man untersuchen möchte, durch andere Effekte überlagert werden kann. Daraus folgert Diekmann (2009: 40), dass in der Evaluationsforschung der auf den Untersuchungsfall angepassten Erarbeitung von quasi-experimentellen Untersuchungsdesigns und statistischen Techniken zur Kontrolle von Selektionsverzerrungen eine besondere Bedeutung zukommt.

## 8.2 Ableitung und Erläuterung des Forschungsdesigns der Untersuchung

Die inhaltlichen und methodischen Herausforderungen für die Untersuchung zu den Wirkungen kommunaler Einzelhandelskonzepte ergeben sich aus der Frage, wie und ob die Wirkungen kommunaler Einzelhandelskonzepte überhaupt messbar sind. Um die Komplexität der räumlichen Entwicklung abbilden zu können, wurde deshalb ein Forschungsdesign entwickelt, dass die Vorteile von quantitativen und qualitativen Erhebungsmethoden miteinander kombiniert. Diese Methoden-Triangulation berücksichtigt damit die Annahme, dass die räumliche Ausprägung der Stadtentwicklungsplanung nicht allein durch quantitativ messbare Zahlen sichtbar gemacht werden kann, sondern auch spezifische Kontextfaktoren, qualitative Einschätzungen und Entscheidungen sowie Prozesse der räumlichen Steuerung die Entwicklung des städtischen Raumes erheblich mitbeeinflussen. Auf der anderen Seite bieten quantitative Auswertungen und Kennziffern zur Entwicklungsdynamik einer Kommune die Möglichkeiten, qualitative Einschätzungen zu widerlegen, zu hinterfragen oder zu bestätigen.

Die vorliegende Forschungsarbeit wurde als Längs- und Querschnittanalyse angelegt, das heißt sie kombiniert Datenerhebungen, die über einen längeren Zeitraum erhoben wurden (Längsschnittdesign) mit Elementen, die einmalig zu einem festen Zeitpunkt erhoben wurden (Querschnittanalyse). Die quasi-experimentelle Versuchsanordnung (vgl. Diekmann 2009: 356; Schnell et al. 2008: 229) wurde als Ex-post-facto-Design durchgeführt. Das heißt, es erfolgte eine Aufteilung in Vergleichsgruppen, diese Aufteilung wurde in zeitlicher Abfolge erst nach der Datenerhebung durchgeführt (vgl. Diekmann 2009: 329).[170] Die Bildung der Vergleichsgruppen bedeutete in diesem Fall eine Zuordnung der Kommunen in die Fälle, die den Einzelhandel durch ein kommunales Einzelhandel steuern beziehungsweise dies nicht tun.[171] Vor diesem Hintergrund umfasste die eigene empirische Untersuchung im Wesentlichen die folgenden fünf Analysebausteine, die in unterschiedlicher Tiefe durchgeführt wurden (siehe hierzu auch Kap. 7.3):

- Inhaltsanalyse (qualitativ und quantitativ)
- Online-Befragungen/Internetgestützte Befragung (weitestgehend quantitativ)
- Dokumentenanalyse (quantitativ und qualitativ)
- Fallstudien (qualitativ)
- leitfadengestützte Experteninterviews (qualitativ)

Die **Inhaltsanalyse** kann nach Lamnek/Krell 2016:448 grundsätzlich in zwei Typen unterschieden werden. Dabei drückt das normative Paradigma ein quantitatives Verständnis der Inhaltsanalyse aus, bei ihr geht es also schlicht um die Erhebung von Daten. Das interpretative Paradigma hingegen stellt als qualitative Form das Auswerten und Interpretieren in den Mittelpunkt. Gegenstadt der wissenschaftlichen Inhaltsanalyse sind hierbei nicht aktuelle Handlungen (Beobachten, Befragungen etc.), sondern bereits reproduzierte oder aufgezeichnete Handlungen (Text, Video, Audio) (vgl. ebd. 448). Nach Kromrey (2009: 301) beschränkt sich die empirische Inhaltsanalyse allerdings nicht nur auf die Daten im Text selbst, sondern durch sie können auch Erkenntnisse über die soziale Realität außerhalb der Texte gewonnen werden. In dieser Lesart sind Texte also nicht nur selbst Gegenstand der Untersuchung, sondern sie dokumentieren auch Aussagen zu externen Sachverhalten. Das können sein: *„Beschriebene Ereignisse"*, *„Einstellungen der Autor*innen"*, *„Merkmale der Zielgruppen"* oder *„politische/soziale Kontexte von dokumentierten Ereignissen"* (vgl. ebd. 301). Im Rahmen der vorliegenden Studie erfolgte die Inhaltsanalyse als explorative Phase über die Auswertung von Internetseiten und digital zugänglichen Zeitungsartikeln, die über einen gewissen Zeitraum zum Thema kommunaler Einzelhandelssteuerung berichtet haben. Dadurch konnte ein Überblick über den Forschungsgegenstand und dessen Bedeutung in der Auseinandersetzung vor Ort gewonnen werden. Die Auswahl dieser Publikationen erfolgte ausschließlich über Google-Alerts.[172] Mit Hilfe dieser ersten empirischen Annäherung an das Thema, die weitestgehend in der Vorbereitungszeit

[170] Im Gegensatz zur Ex-ante-Bestimmung, bei der zwei Gruppen zu Beginn der Untersuchung als Vergleichsgruppen X1 und X2 definiert werden und im Verlauf der Untersuchung die Wirkungen der abhängigen Variable Y auf diese beiden Gruppen untersucht werden.

[171] Die Einordung beinhaltete weitere Differenzierungen hinsichtlich der Verbindlichkeit der Regelungen. Grundlage waren die Angaben der Kommunen, die im ersten Analyseschritt im Rahmen einer Online-Befragung getätigt wurden (siehe Kap. 8.3).

[172] „Google-Alerts" ist ein Service des Anbieters Google, der die neuesten Suchergebnisse zu definierten Schlagwörtern im Internet zur Verfügung stellt. Zur Verfügung gestellt werden beispielsweise die neuesten Meldungen in digitalen Zeitungsformaten zu den vorher festgelegten Suchbegriffen. Siehe: https://www.google.de/alerts

und in der ersten Phase der Untersuchung durchgeführt wurde, sollte ein Überblick über die inhaltlichen Auseinandersetzungen und die planerische Relevanz des Themas erlangt werden. Die Inhalte der Themen, Diskussionen und Prozesse, die in den (digitalen) Zeitungsartikeln identifiziert werden konnten, wurden zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufgegriffen und in die Untersuchung integriert.

**Online-Befragungen** dienen meist der Erhebung von quantifizierbaren Daten und werden in Form von CAWI[173]-Befragungen durchgeführt. Herausforderungen ergeben sich neben der Konstruktion des Fragebogens vor allem auf die Stichprobenziehung und die Auswertungsstrategie. Bei der Stichprobenziehung bestehen bei sogenannten *Online Surveys* die klassischen Probleme wie Overcoverage (Überrepräsentation bestimmter Gruppen), Undercoverage (Unterrepräsentation bestimmter Gruppen), Unit- und Item-Nonresponse (bestimmte Personen nehmen überhaupt nicht an der Befragung teil oder antworten nicht auf einzelne Fragen) und Abbrüchen (vgl. Nadler et al. 2015: 204; Maurer/Jandura 2009: 62-67). Offene Online-Befragungen werden deshalb aus wissenschaftlicher Perspektive teilweise auch abgelehnt (vgl. Schnell et al. 2008: 377).[174] Sofern es nicht das Ziel der Untersuchung ist, anhand der Stichprobe auf die Grundgesamtheit zu schließen, sondern Exploration und Prüfung von Zusammenhängen im Fokus stehen, sind Forschungsdesigns sinnvoll, die mögliche Störfaktoren bei der Untersuchung ausschließen (Varianzkontrolle) (Nadler et al. 2015: 205). Das kann zum Beispiel über Vergleichsgruppen geschehen, die in den sozial- und raumbezogenen Wissenschaften am Häufigsten über Ex-ante- oder Ex-post-Designs zugewiesen werden.[175] Die Vorteile von online-basierten Umfragen gegenüber „klassischen" Fragebögen auf Papierbasis liegen in den grafischen und technischen Gestaltungsmöglichkeiten (zum Beispiel bei Filterfragen), den verhältnismäßig geringen Kosten (der Postversand entfällt) und dem verhältnismäßig geringen Aufwand der Datenauswertung. Die Nachteile liegen vor allem in der beschriebenen problematischen selbstselektiven Stichprobengewinnung. Selbst beim Vorliegen von Email-Listen besteht die Gefahr, dass die Ausschöpfung gering und die Abbrecherquote hoch ist. Je nach Forschungsdesign und technischen Möglichkeiten besteht zusätzlich die Gefahr der mehrfachen Teilnahme einzelner Probanden (vgl. ebd. 206f). Davon zu differenzieren sind allerdings Online-Befragungen, die einem festen Teilnehmer*innenkreis über Email-Aufforderungen zugeschickt werden. Nach Schnell et al. (2008: 381) eignen sich solche Email-Befragungen vor allem für Befragungen innerhalb homogener Organisationen (oder Gruppen) mit vollständigen Email-Listen und motivierten Proband*innen.

In der eigenen empirischen Untersuchung wurde deshalb mit Email-Befragungen gearbeitet.[176] Auf der Grundlage der öffentlich zugänglichen Kontaktdaten wurden die Leitungsebenen von Stadtplanung und Wirtschaftsförderung in ausgewählten Kommunen direkt angeschrieben. Dadurch konnte das methodische Problem zur Repräsentativität und Selbstselektion weitestgehend umgangen werden. Durch den Einzelversand von anonymisierten, persönlichen Zugangslinks bestand auch nicht die Möglichkeit, mehrfach an der Befragung teilzunehmen.[177] Die hohe Teilnahmequote von rd. 66 % spricht dafür, dass die Bereitstellung eines onlinebasierten Fragebogens als niedrigschwellig angesehen wurde und – so ist zu vermuten – neben der großen Bedeutung des Themas in der Kommunalverwaltung, wesentlich zur Akzeptanz der Befragung beigetragen hat (siehe Kap. 8.3).

Lamnek/Krell (2016: 472) beschreiben die **Dokumentenanalyse** als das Untersuchen von Schriftstücken nach standardisierten Kategorienschemata. Die Vorteile liegen vor allem darin, dass der zu beforschende Gegenstand vollständig untersucht werden kann und verzerrende Einflüsse wie beispielsweise bei Befragungen oder Interviews ausgeschlossen werden können. Allerdings beschränkt sich die Analyse in der Regel auf dokumentierte Fakten, dahinterstehende Prozesse können meist nicht betrachtet werden, es sei denn, sie sind in dem betreffenden Schriftstück dokumentiert. Ähnlich wie bei der Inhaltsanalyse, lassen sich Dokumente grundsätzlich sowohl quantitativ als

[173] Beim CAWI (Computed-Assisted-Web-Interview) wird der Fragebogen vom Interviewten selbstständig am (eigenen) Rechner ausgefüllt.

[174] Eine differenzierte Auseinandersetzung mit den Chancen und Herausforderungen von online-basierten Befragungen liefern zum Beispiel Smyth/Pearson 2011.

[175] Das heißt: Zuweisung zu den Vergleichsgruppen entweder vor oder nach der eigentlichen Erhebung.

[176] Zur Konstruktion von web-basierten Fragebögen/Umfragen vgl. unter anderem Gräf 2010: 35-57; Schnell 2008: 382-385.

[177] Darüber hinaus wurden spezifische Daten und Kontaktdaten zur jeweiligen Kommune abgefragt, die es ermöglicht haben, auch noch nachträglich die Antworten den teilgenommenen Kommunen zuzuordnen. Unabhängig von der nicht bestehenden technischen Möglichkeit, wären Doppelnennungen bei der Auswertung aufgefallen. Doppelbeantwortungen sind also in keinem einzigen Fall aufgetreten.

auch qualitativ auswerten. Sie können somit eine informative Ergänzung zu Interviews oder eigenen Beobachtungen sein. Die Herausforderung bei der Dokumentenanalyse besteht häufig darin, das Verhältnis vom textlichen Inhalt und dem Kontext, in dem der Inhalt entstanden ist, bei der Analyse zu berücksichtigen (vgl. Flick 2011a: 322-331). Eine Differenzierung möglicher Dokumenttypen findet sich bei Scott (2014: 14), der insgesamt zwölf Typen differenziert und dabei in den Fokus stellt, wer die betreffenden Dokumente zu welchem Zweck erstellt hat. Diesen Ansatz greift auch Wolff (2017: 114-137) auf und betont, dass auch Dokumente eine bestimmte Realität abbilden, die zu einem bestimmten Zweck erarbeiten wurden und deshalb keinesfalls zwangsläufig objektiv, sondern genauso gut interessengeleitet sein können.

In der eigenen empirischen Untersuchung wurden vor allem die von den befragten Kommunen zur Verfügung gestellten kommunalen Einzelhandelskonzepte inhaltlich analysiert, das heißt hinsichtlich der konzeptionellen Bausteine und Ziele. Die Analyse der vorgelegten Konzepte wurde darüber hinaus auch dazu genutzt, um die Entwicklung der Verkaufsflächen- und Umsatzzahlen – die in den Konzepten in der Regel sehr detailliert enthalten sind – im Zeitverlauf darstellen zu können und auf diese Weise belastbare quantitative Zahlen zur einzelhandelsspezifischen Entwicklung der Kommune zu erhalten.

**Fallstudien** bezeichnen keine spezifische Technik der empirischen Sozialforschung, sie stellen eher eine bestimmte Art dar, das Forschungsmaterial zu ordnen. Die Einzelfallstudie ist also keine spezifische Erhebungstechnik, sondern ein spezifischer Forschungsansatz. So werden bei Einzelfallstudien besonders interessante Fälle möglichst umfassend und häufig auch über einen längeren Zeitraum analysiert (vgl. Lamnek/Krell 2016: 285; Kromrey 2009: 504). Fallstudien können sowohl im quantitativen als auch im qualitativen Paradigma durchgeführt werden. In der quantitativen Forschungslogik wird die Fallanalyse im Vorfeld der eigentlichen Untersuchung als Exploration durchgeführt, um sich dem Forschungsfeld inhaltlich zu nähern. Sie besitzt innerhalb der quantitativen Forschung allerdings keine große Bedeutung (vgl. Lamnek/Krell 2016: 289-297). Im Gegensatz dazu besitzt die Fallstudienanalyse innerhalb der qualitativen Sozialforschung eine große Bedeutung und dient dazu den einzelnen Fall zu beschreiben und zu analysieren. Sie strebt also eine wissenschaftliche Rekonstruktion typischer Handlungsmustern und die Analyse von Kausalbeziehungen an. Anders als im quantitativen Forschungsparadigma, in dem quantifizierbare Zusammenhängen konstruiert werden, geht es bei der qualitativen Fallstudie um das Verstehen von Prozessen und Zusammenhängen (vgl. ebd. 298). Die Auswahl der zu untersuchenden Einzelfälle läuft im qualitativen Design nach dem *„theoretical sampling*". Das heißt die Auswahl zielt systematisch darauf ab, einen (weiteren) Fall zu finden, der die (theoretischen) Konzepte des*der Forschers*in komplexer, differenzierter und profunder werden lässt. Die Auswahl mehrerer Fallbeispiele ist folglich dadurch bestimmt, dass Beispiele durch ihren extremen oder idealen Typus dazu geeignet erscheinen, sich einem Forschungsgegenstand zu nähern. Sollen möglichst alle Handlungsfiguren einer Situation erfasst werden, werden die jeweiligen Fallstudienbeispiele nach ihrer spezifischen Andersartigkeit ausgewählt (vgl. ebd. 299-302).

Innerhalb des jeweiligen Fallbeispiels können dann unterschiedliche Erhebungsmethoden oder Techniken zum Einsatz kommen (Methodentriangulation), zum Beispiel Interviews, Beobachtungen und Dokumentenanalysen. Auf diese Weise bietet die Einzelfallanalyse die Chance, eine Untersuchungseinheit mit verschiedenen Techniken zu untersuchen (vgl. Lamnek/Krell 2016: 302-303). Einzelfallanalysen sind also durch vielschichtige methodische Vorgehensweisen gekennzeichnet, die eingesetzt werden, um Erkenntnisziele zu erreichen. Eine detaillierte anwendungsbezogene Auseinandersetzung mit Fallstudien, die Forschungsdesign, Forschungsvorbereitung, das Zusammentragen der Forschungsdaten, die Analyse und die Aufbereitung der Daten thematisiert, liefert zum Beispiel Yin (2014).

Fallstudien besitzen insbesondere in der vergleichenden Stadtforschung eine große Bedeutung. Laut Flyvbjerg (2006) bieten sich Fallstudien insbesondere für Untersuchungen mit komplexen Phänomenen an, über die wenig gesichertes Wissen vorliegt und bislang kaum kausale Zusammenhänge untersucht wurden. So liegt der Vorteil von fallstudienbasierten Studien in der Stadtforschung unter anderem darin, spezifische Inhalte darzustellen und dadurch eine große thematische Tiefe zu erreichen. Das können zum Beispiel auch Konflikte, Prozesse und Machtfragen sein (vgl. Yin 2014; Flyvbjerg 2006; ebd. 2001). Zwar kann die bedingte Übertragbarkeit von einzelnen Fallstudien als Nachteil ausgelegt werden, andererseits können Fallstudien in der Stadtforschung dazu eingesetzt werden, die mit quantitativen Methoden erhobenen Ergebnisse inhaltlich zu ergänzen (vgl. Kantor/Savitch

2005: 147).[178] Die Fallstudien können dann – in Abhängigkeit von der zu untersuchenden Phänomene über besondere Ähnlichkeiten (*most similar systems*-Ansatz) oder Unterschiede (*most different systems*-Ansatz) ausgewählt und untersucht werden. So können also entweder über die Auswahl besonders ähnlicher oder eben besonders unterschiedlicher Fälle bestimmte Phänomene erforscht werden (vgl. Ward 2010; Pierre 2005). Für eine vergleichende Studie zur strategischen Stadtentwicklungsplanung ergeben sich daraus besondere Herausforderungen an das Forschungsdesign, dabei steht häufig die Auswahl der Fallstudien im Fokus der Betrachtung, die methodisch und inhaltlich gut begründet sein sollte. Je nach Perspektive gibt es dafür unterschiedliche methodische Zugänge (vgl. hierzu ILS 2018: 15-19).

Die vorliegende Untersuchung nimmt diese Ansätze auf. Es werden zunächst quantitative Analysen durchgeführt (Online-Befragung und die daraus zur Verfügung gestellten Daten), die dann anhand von Fallbeispielen in der Tiefe untersucht werden. Die Fallstudien selbst wurden dann sowohl nach dem *most similar systems*- als auch dem *most different systems*-Ansatz ausgewählt und untersucht.[179]

In der vorliegenden Untersuchung wurden also Fallbeispiele ausgewählt, die nach Möglichkeit unterschiedliche, bisweilen auch gegensätzliche Konstellationen abbilden. Ausschlaggebend waren Aussagen zur Verbindlichkeit der kommunalen Einzelhandelssteuerung, zur Dynamik der sozioökonomischen Entwicklung sowie zur Entwicklung der Konkurrenzsituation innerhalb der Region (siehe Kap. 8.3).

**Leitfadengestützte Expert*inneninterviews** können als qualitative Forschungsmethode ein Bestandteil einer Einzelfallstudie sein. Sie besitzen in der qualitativen Sozialforschung eine große Bedeutung. Der Vorteil eines Leitfaden-Interviews ist, dass durch eine relativ offene Gestaltung der Interviewsituation die Sichtweisen und die Bewertungen der befragten Person besonders zum Ausdruck gebracht werden können. Häufig geht es dabei um die Einschätzung einer bestimmten Situation oder eines bestimmten Prozesses (vgl. Flick 2011a: 194). Das besondere des Experten*inneninterviews ist, dass der*die Befragte als Repräsentant – also als Expert*in – einer bestimmten Gruppe befragt wird (vgl. Lamnek/Krell 2016: 687). Bogner/Menz (2002: 46)[180] definieren Expert*innen und Expert*innenwissen als *„Prozess- und Deutungswissen, dass sich auf sein spezifisches professionelles oder berufliches Handlungsfeld bezieht*", in das *„disparate Handlungsmaxime und individuelle Entscheidungsregeln, kollektive Orientierungen und soziale Deutungsmuster einfließen.*" Bogner/Menz (2002: 36-38) differenzieren drei Typen von Expert*inneninterviews. Zunächst kann es zur Exploration eines neuen Forschungsgegenstandes und zur Orientierung benutzt werden. Zweitens kann es als systematisierendes Interview verwendet werden, um Kontextinformationen aus anderen Analysenbausteinen oder Methoden zu gewinnen. Außerdem zielen drittens theoriegeleitete Expert*inneninterviews darauf ab, aus der Rekonstruktion des Wissens verschiedener Expert*innen eine Theorie oder Typologie zum Untersuchungsgegenstand zu gewinnen (vgl. Flick 2011a: 216).

Die Herausforderung bei der Durchführung von Experten*inneninterviews liegt vor allem darin, das Gespräch durch das leitfadengestützte Vorgehen so zu steuern, dass der*die Befragte auch wirklich auf die abgefragten Inhalte eingeht und die Befragung nicht blockiert. Zusätzlich kann das Problem auftreten, dass sozial erwünschte Antworten gegeben oder vertrauliche Daten und Informationen aus unterschiedlichen Gründen nicht preisgegen werden. Die Auswertung der Expert*innengespräche fokussiert in der Regel die Analyse und den Vergleich der Inhalte. Der große Vorteil eines leitfadengestützten Experteninterviews ist allerdings die Möglichkeit, den Gesprächsinhalt auf das funktionsbedingte Sonderwissen zu lenken. Die Nachteile werden häufig in der begrenzten Generalisierung der Ergebnisse gesehen, wobei dieser Aspekt grundsätzlich auf viele Methoden der qualitativen Sozialforschung zutrifft (vgl. Lamnek/Krell 2016: 690) und nicht grundsätzlich gegen Expert*inneninterviews spricht. Ganz im Sinne der Methodentriangulation können Experten*innenin-

[178] Vergleiche auch die Ausführungen zur Methodentriangulation in Kap. 8.1.

[179] Bei der Auswahl der Fallbeispiele fand eine Auswahl nach Kommunen statt, die ein kommunales Einzelhandelskonzept besitzen und dies auch verbindlich als Begründung für Bebauungsplanverfahren festgelegt haben (Typ A) sowie nach Kommunen, die ein solches Konzept zwar haben, es aber nicht verbindlich festgelegt haben (Typ B) und nach Kommunen, die kein kommunales EHK haben (Typ C) (*most different systems*-Ansatz). Da innerhalb dieser Gruppen mehrere Fallstudien in unterschiedlich großen Städten mit unterschiedlichen Dynamiken und Rahmenbedingungen durchgeführt wurden, lässt sich auch der *most similar systems*-Ansatz auf diese Fallstudienauswahl anwenden (siehe Kap. 8.3.3).

[180] zitiert nach Flick (2011a: 215)

terviews demnach zu einer Erweiterung des Erkenntnisgewinns eingesetzt werden (vgl. Lamnek/Krell 2016: 688).

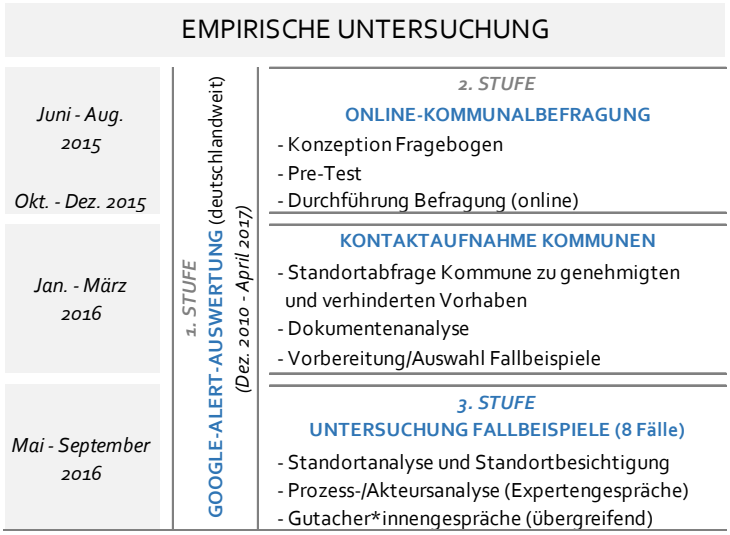
In der vorliegenden Untersuchung wurden die leitfadengestützten Interviews vor allem mit verschiedenen Akteuren der Innenstadtentwicklung geführt (Kommunalverwaltung, Einzelhändler*innen, Politik, Immobilieneigentümer*innen, Verbände etc.), um Informationen zu Planungs- und Umsetzungsprozessen und über die Handlungsrationalitäten der jeweiligen Akteure zu bekommen. Die Auswahl der Gesprächspartner*innen erfolgte nach dem ähnlichen Muster wie bei einer Einzelfallanalyse, das heißt durch das *„theoretical sampling"*.

## 8.3 Forschungsdesign

Die in Kapitel 7.3 beschriebenen besonderen Herausforderungen bei der Evaluation eines strategischen Stadtplanungsinstruments erfordern ein darauf angepasstes methodisches Konzept. Die vorliegende Evaluation greift deshalb die Ansätze der dargestellten Mixed-Methods beziehungsweise der Methodentriangulation auf und wendet die beschriebenen qualitativen und quantitativen Erhebungsmethoden an. Damit werden auch die Hinweise zur Evaluation aufgegriffen, die im Kontext der Programmevaluation der Städtebauförderung empfohlen werden, gemeint ist damit die Kombination aus quantitativen Methoden (Monitoring) und qualitativen Evaluationsansätzen (über Fallbespiele) (vgl. Altrock 2016: 13).

Der empirische Teil der vorliegenden Untersuchung wurde dreistufig durchgeführt. In der ersten Stufe erfolgte eine zeitlich vorgelagerte Auswertung von Google-Alert-Meldungen im Kontext der inhaltlichen Diskussionen um die Beauftragung, den Inhalt, die Modifikation oder die Beschlüsse zu kommunen Einzelhandelskonzepten. Die zweite Stufe umfasste zum einen eine quantitative Befragung und Analyse von 290 Kommunen, die an einer Online-Befragung zu unterschiedlichen inhaltlichen und prozessualen Fragestellungen teilgenommen haben. Darüber hinaus fand in diesem Schritt auf der Grundlage einer intensiven Dokumentenanalyse von aktuellen und älteren, zur Verfügung gestellten kommunalen Einzelhandelskonzepten eine Analyse quantitativer Ausstattungsmerkmale der Kommunen[181] statt. Zusätzlich erfolgte eine Standortabfrage bei den Kommunen zu realisierten und verhinderten Planvorhaben in den letzten Jahren. In der dritten Stufe wurden schließlich in acht systematisch ausgewählten Kommunen Fallstudien durchgeführt, deren Fokus auf qualitativen Analysen lag. Mithilfe von Expert*innengesprächen wurden dadurch vor allem Fragen zum Planungs- und Umsetzungsprozess sowie zur Akteurskonstellation vor Ort aufgegriffen. Die folgende Abbildung 35 stellt den empirischen Teil der Untersuchung in der Übersicht dar.

*Abbildung 35: Ablaufplan der Untersuchung*




Quelle: eigene Darstellung

[181] Hierunter sind zu fassen: Verkaufsflächenentwicklung, Umsatzentwicklung und Entwicklung der Einzelhandelszentralität, differenziert nach Standorten und Branchen, siehe hierzu Auswertungen in Kap. 13.3.

### 8.3.1 Dokumentenanalyse via Google-Alerts

Die Online-Zeitungsrecherche via Google-Alerts diente dazu, einen Überblick über die im Kontext der kommunalen Einzelhandelssteuerung diskutierten Themen zu bekommen. Durch die lange Zeitspanne der Datenerhebung, die bereits weit vor der eigentlichen Untersuchung begann, konnten zusätzliche Teil-Themen und spezifische Fragestellungen aufgegriffen und in die Arbeit integriert werden. Zusätzlich diente dieser erste Analyseschritt auch dazu, die Relevanz des Themas zu dokumentieren und zu belegen. Im Zeitraum von Dezember 2010 bis April 2017 konnten auf diese Weise insgesamt über 2.400 Zeitungsartikel in insgesamt 761 Kommunen über die automatisierte Internetsuche dokumentiert werden. Die Suche wurde für die folgenden Schlagwörter durchgeführt:

- Einzelhandelskonzept
- kommunales Einzelhandelskonzept
- Märkte- und Zentrenkonzept
- Einzelhandelsgutachten
- Zentrenkonzept
- Masterplan Einzelhandel

Insgesamt konnten dadurch Zeitungsartikel in 761 Kommunen einer ersten, an den übergeordneten Einzelhandelsthemen orientierten Dokumentenrecherche unterzogen werden.

### 8.3.2 Online-Befragung

Der eigentliche Beginn der empirischen Untersuchung erfolgte durch die Online-Befragung von Kommunalverwaltungen im Zeitraum von Oktober bis Dezember 2015. Ziel dieses Analyseschrittes war es zunächst, einen (nach Möglichkeit repräsentativen) Überblick über die – möglicherweise unterschiedlichen – Inhalte und Ziele von kommunalen Einzelhandelskonzepten, über die Gründe für die Erstellung eines solchen Konzeptes, die Inhalte, das Verfahren, Konflikte und Diskussionspunkte im Prozess sowie Informationen zur Verbindlichkeit und zu Problemen bei der Umsetzung des kommunalen Einzelhandelskonzeptes zu bekommen. Dazu gehörte auch die Abfrage von realisierten und abgelehnten Einzelhandelsvorhaben. Zweitens wurde die Online-Befragung dazu genutzt, von den Kommunen eine (weitestgehend subjektive) Bewertung hinsichtlich der Wirkungen des kommunalen Einzelhandelskonzeptes abzufragen und darüber hinaus eine Beurteilung der Zentren und Einzelhandelsstandorte nach Angebot und Frequenz zu bekommen. Drittens diente die Befragung dazu, quantitativ auswertbare Daten zum Einzelhandelsbesatz der Kommune im Zeitverlauf abzufragen. Dafür wurden die Kommunen um Zusendung vorhandener Gutachten und Einzelhandelskonzepte gebeten, die dann inhaltlich und quantitativ ausgewertet werden konnten. Außerdem konnten auf Nachfrage 21 Kommunen weitere Daten zu realisierten bzw. genehmigten und nicht genehmigten Planvorhaben zur Verfügung stellen. Schließlich wurde die Kontaktaufnahme mit den Kommunen auch dazu genutzt, die Bereitschaft zur Teilnahme an einer Fallstudienuntersuchung zu erfragen.

Die Fragen innerhalb des Online-Fragebogens wurden weitestgehend als geschlossene Fragen mit vorgegebenen Antwortkategorien formuliert. Zusätzlich gab es die Möglichkeit, zu einzelnen Fragen qualitative Erläuterungen zu ergänzen. Einen Überblick über den Online-Fragebogen gibt die folgende Abbildung (nächste Seite). Der vollständige Fragebogen befindet sich im Anhang (siehe Anhang 1).

*Abbildung 36: Online-Fragebogen – Kurzdarstellung der Fragen*

| | | |
|---|---|---|
| [EK 01] | Besitzt Ihre Stadt/Gemeinde AKTUELL ein kommunales Einzelhandelskonzept? | |
| **Konzept NICHT vorhanden** | [EK 02] | Warum hat Ihre Kommune aktuell KEIN kommunales Einzelhandelskonzept? |
| | [EK 03] | Steuern Sie die Ansiedlung von Einzelhandelseinrichtungen in anderer Form? |
| | [EK 05/06] | Was funktioniert bei Ihrer Einzelhandelssteuerung gut? In welchen Bereichen gibt es Probleme? |
| | [EK 09] | In Einzelhandelskonzepten werden strategische ZIELE formuliert. Bitte nennen Sie die ZIELE, die auch für Ihre Kommune (ohne Einzelhandelskonzept) gelten. |
| | [EK 10] | Bitte geben Sie an, ob es Ihnen gelingt, die angegebenen Ziele auch zu erreichen. |
| | [EK 11] | Machen Sie Angaben, welche Bausteine und Strategien auch ohne Einzelhandelskonzept für Ihre Kommune gelten. |
| | [EK 12] | Hatten Sie in der VERGANGENHEIT ein kommunales Einzelhandelskonzept? |
| **Konzept vorhaben** | [EK 14] | Aus welchem Jahr ist Ihr aktuelles Einzelhandelskonzept? |
| | [EK 15] | Was war der Grund für die Erstellung des Einzelhandelskonzeptes? |
| | [EK 16] | Bitte geben Sie an, welchen (rechtlichen) Status Ihr aktuelles Konzept hat. |
| | [EK 31] | Bitte geben Sie an, welche ZIELE in Ihrem aktuellen Konzept enthalten sind |
| | [EK 32] | Bitte geben Sie an, welche der folgenden Bausteine und Strategien in Ihrem Einzelhandelskonzept enthalten sind. |
| | [EK 33] | Wurde für die Erarbeitung des Einzelhandelskonzeptes ein Arbeitskreis eingerichtet? |
| | [EK 35] | Soll das bestehende Einzelhandelskonzept fortgeschrieben werden? |
| | [EK 39] | In welchen Bereichen gibt/gab es bei der Umsetzung des Einzelhandelskonzeptes Probleme? Was würden Sie mit heutigem Wissensstand anders machen? |
| | [EK 40] | Ist es in der Vergangenheit vorgekommen, dass an planerisch ungewollten Standorten Vorhaben zugelassen werden mussten? |
| | [EK 42] | Geben Sie an, ob es Ihnen gelingt, das jeweilige Ziel mit Hilfe des kommunalen Einzelhandelskonzeptes zu erreichen. |
| | [EK 43] | Hatten Sie bereits in der Vergangenheit ein kommunales Einzelhandelskonzept? |
| | [EK 46] | Geben Sie an, welchen Status Ihr vergangenes kommunales Konzept hatte. |
| | [EK 48] | Geben Sie an, welche ZIELE in dem/n vergangenen kommunalen Einzelhandelskonzept/en für Ihre Kommune galten. |
| [EK 52] | Welche Datenbestände liegen bei Ihnen aus der Vergangenheit und/oder der Gegenwart vor, die Sie für die Untersuchung unter Umständen zur Verfügung stellen könnten? | |
| [EK 53] | Welche Bedeutung haben aus Ihrer Sicht die folgenden Aspekte bei der Ansiedlung von neuen Einzelhandelsvorhaben: … | |
| [EK 56] | Gibt es bei Ihnen in der Kommune bedeutende Akteure (privat, öffentlich und/oder aus der Politik), die für die Entwicklung bestimmter Standorte eintreten? | |
| [EK 60] | Hat es in der näheren Vergangenheit eine wesentliche Konkurrenzverschärfung durch Neuansiedlungen in der Region (oder innerhalb der Gemeinde) gegeben? | |
| [EK 62] | Ist Ihre Kommune Mitglied einer regionalen Einzelhandelskooperation oder Teil eines regionalen Einzelhandelskonzeptes? | |
| [EK 64] | Gibt es in Ihrer Kommune (weitere) Maßnahmen, Strategien oder Ansätze, die zur Stärkung der Zentren und wohnortnahen Versorgung beitragen? | |
| [EK 66] | Wie beurteilen Sie die folgenden Standorte und Lagen innerhalb Ihrer Stadt/Gemeinde nach Angebot und Frequenz? | |
| [SC 02] | Sind Sie bereit, zusätzlich detaillierte Angaben zu verhinderten und realisierten Vorhaben zu machen? | |
| [SC 03] | Es ist vorgesehen, aus den angeschriebenen Kommunen sechs bis zehn Kommunen für eine Fallstudienuntersuchung auszuwählen. Wären Sie bereit, daran teilzunehmen? | |
| [SC 05] | Bitte machen Sie noch zusätzliche Anmerkungen oder Anregungen. | |

Quelle: eigene Darstellung

Als Grundgesamtheit für die Online-Befragung wurden alle Kommunen mit einer Einwohnerzahl ab 20.000 in den Fokus genommen. Grundannahme dabei war, dass sich die Einzelhandelsfunktion in kleineren Kommunen weitestgehend auf die Bereitstellung von periodischen Angeboten – also Lebensmittel- und Drogerieartikeln – beschränkt. Deshalb ist davon auszugehen, dass die Konkurrenzsituation in kleinen Kommunen zu den Nachbarkommunen kaum, oder nur auf einzelne Warengruppen beschränkt, ausgeprägt ist und sich die Bedeutung der kommunalen Einzelhandelssteuerung vermutlich auf die Ansiedlung (oder den Erhalt) von Lebensmittelmärkten reduziert. Um den Aufwand der Kontaktaufnahme in einem leistbaren Maß zu halten und gleichzeitig eine verhältnismäßig repräsentative Vorauswahl treffen zu können, wurde zusätzlich die Ansprache auf einzelne Bundesländer begrenzt. Dies ermöglichte, Kommunen mit weitestgehend vergleichbaren Rahmenbedingungen in die Untersuchung einzubeziehen *(most similar-systems-Ansatz)*. In den ausgewählten Bundesländern wurden dann alle Kommunen ab einer Einwohnerzahl von 20.000 angeschrieben. Die Auswahl der Bundesländer erfolgte nach den folgenden Kriterien:

- relativ gleiche Verteilung über das gesamte Bundesgebiet
- erkennbare Unterschiede der sozioökonomischen Rahmenbedingungen zwischen den einzelnen aus gewählten Bundesländern *(most different-systems-Ansatz)*
- Berücksichtigung, dass die jeweiligen Bundesländer durch ihre Landesentwicklungspläne, Einzelhandelserlasse oder Teilpläne unterschiedlich stark auf landesplanerischer Ebene versuchen, auf die kommunale Einzelhandelssteuerung einzuwirken.
- Um eine möglichst große Anzahl an Rückmeldungen zu erhalten, sollten die Bundesländer außerdem eine ausreichend große Anzahl an Kommunen besitzen.

Die Auswahl der Bundesländer erfolgte auf der Grundlage von statistischen Daten der Raumbeobachtung des BBSR, in denen die Kommunen entsprechend ihrer sozioökonomischen Entwicklung in die Kategorien wachsend, stabil und schrumpfend eingeordnet sind (vgl. BBSR 2013). Im Ergebnis wurden die Bundesländer Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Sachsen als Untersuchungsräume ausgewählt (siehe Abb. 37).

*Abbildung 37: Zusammengefasste Gemeindetypen nach Entwicklungsdynamik*

| Anzahl Kommunen | Schleswig-Holstein | Hamburg | Niedersachsen | Bremen | NRW | Hessen | Rheinld-Pfalz | Baden-Württemberg |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| schrumpfend | 7 | 0 | 37 | 2 | 76 | 13 | 8 | 11 |
| stabil | 5 | 0 | 20 | 0 | 37 | 4 | 11 | 24 |
| wachsend | 16 | 1 | 43 | 0 | 95 | 41 | 25 | 115 |
| **Summe** | **28** | **1** | **100** | **2** | **208** | **58** | **44** | **150** |
| in % | | | | | | | | |
| *schrumpfend* | *25,0 %* | *0,0 %* | *37,0 %* | *100,0 %* | *36,5 %* | *22,4 %* | *18,2 %* | *7,3 %* |
| *stabil* | *17,9 %* | *0,0 %* | *20,0 %* | *0,0 %* | *17,8 %* | *6,9 %* | *25,0 %* | *16,0 %* |
| *wachsend* | *57,1 %* | *100,0 %* | *43,0 %* | *0,0 %* | *45,7 %* | *70,7 %* | *56,8 %* | *76,7 %* |

| Anzahl Kommunen | Bayern | Saarland | Berlin | Brandenburg | Meckl. Vorpom. | Sachsen | Sachsen-Anhalt | Thüringen |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| schrumpfend | 2 | 4 | 0 | 16 | 8 | 25 | 24 | 16 |
| stabil | 7 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| wachsend | 58 | 5 | 1 | 11 | 2 | 4 | 1 | 3 |
| **Summe** | **67** | **10** | **1** | **27** | **10** | **29** | **26** | **19** |
| in % | | | | | | | | |
| *schrumpfend* | *3,0 %* | *40,0 %* | *0,0 %* | *59,3 %* | *80,0 %* | *86,2 %* | *92,3 %* | *84,2 %* |
| *stabil* | *10,4 %* | *10,0 %* | *0,0 %* | *0,0 %* | *0,0 %* | *0,0 %* | *3,8 %* | *0,0 %* |
| *wachsend* | *86,6 %* | *50,0 %* | *100,0 %* | *40,7 %* | *20,0 %* | *13,8 %* | *3,8 %* | *15,8 %* |

Quelle: BBSR (Hg.) 2013: Wachsende/Schrumpfende Gemeinden. Zusammengefasste Kategorien stark schrumpfend/schrumpfend zu schrumpfend und stark wachsend und wachsend zu wachsend. Bei verbandsangehörigen Gemeinden erfolgte die Zuordnung nach der Größe der Verbandsgemeinde (Samtgemeinde in Niedersachsen und vereinbarte Verwaltungsgemeinschaften (VVG) in Baden-Württemberg).[182]

[182] Das BBSR verwendet für die Einordnung der Kommunen in wachsend, stabil und schrumpfend die folgenden Parameter: Bevölkerungsentwicklung 2008-2013 in Prozent, Gesamtwanderungssaldo 2009 bis 2013 je 1000 Einwohner, Entwicklung der Erwerbsfähigen (20 bis 64 Jahre) 2008 bis 2013 in Prozent, Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort 2008 bis 2013 in Prozent, Veränderung der Arbeitslosenquote 2007/08 bis 2012/13 in %-Punkten, Entwicklung der Grundaufkommen Gewerbesteuer 2007/08 bis 2012/13 in % (vgl. BBSR 2015).

Die Kommunen in Baden-Württemberg sind durch eine überdurchschnittliche Entwicklungsdynamik gekennzeichnet, für Sachsen trifft genau das Gegenteil zu. Für die Bundesländer Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen ist festzustellen, dass dort eine verhältnismäßig ausgeglichene Situation zwischen wachsenden und schrumpfenden Kommunen besteht. Bezüglich der Unterschiedlichkeit in der Steuerungsintensität ist auf Grundlage der landesplanerischen Vorgaben keine eindeutige Kategorisierung nach starkem und schwachem Steuerungsanspruch möglich. Grundsätzlich beziehen sich bei der landesplanerischen Einzelhandelssteuerung alle vier ausgewählten Bundesländer auf das Zentrale-Orte-System, das Konzentrationsgebot, Integrationsgebot, Beeinträchtigungsgebot, Kongruenzgebot und auf das Abstimmungsgebot, sie unterscheiden sich lediglich in der unterschiedlichen Akzentuierung einzelner Aspekte (siehe Kap. 4.1.1; vgl. Heberling 2017: 156-166). Es ist allerdings zu vermuten, dass es zwischen den Bundesländern in der Anwendung der eigenen landesplanerischen Vorgaben einige Unterschiede gibt. Dies wurde jedoch nicht intensiver untersucht.

Aus dieser Vorauswahl ergab sich eine Kontaktaufnahme mit 437 Kommunen. Die Ansprache erfolgte durch ein individualisiertes, das heißt persönliches Anschreiben via Email. Pro Kommune wurden jeweils parallel Anfragen an die Amts- oder Fachbereichsleitung Stadtplanung und an die jeweiligen Referate oder Abteilungen der Wirtschaftsförderung gesandt.[183] Die Anfrage war mit einem personalisierten Link zur Eingabemaske des Online-Fragebogens verbunden, so dass mehrfache Rückmeldungen aus einer Kommune nicht möglich waren. Die Beantwortung des Fragebogens dauerte zwischen 15 und 30 Minuten.[184]

*Abbildung 38: Eingabemaske der Online-Befragung*

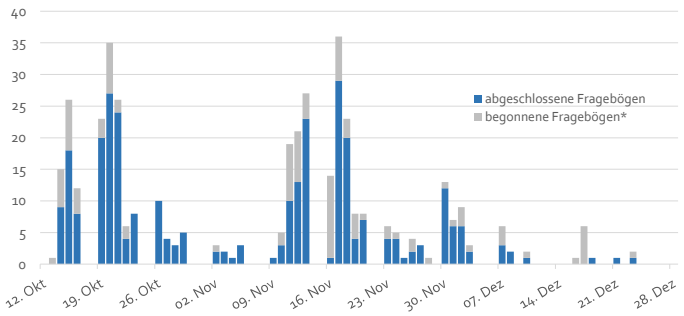
Quelle: eigene Darstellung auf Basis von SoSci Survey, eigenes Foto

[183] Je nach Größe der Stadt und regionalen Besonderheiten unterscheiden sich die Bezeichnungen und Verwaltungsebenen. In einigen Kommunen obliegt die Einzelhandelssteuerung nicht ausschließlich der Stadtplanung, so dass kommunale Einzelhandelskonzepte auch von der Wirtschaftsförderung oder dem Stadtmarketing in Auftrag gegeben werden. Die angeschriebenen Personen wurden im Anschreiben darüber informiert, dass die Aufforderung noch an eine zweite Person innerhalb der Stadtverwaltung gegangen ist. Am Ende des Online-Fragebogens erfolgte auch eine Abfrage beziehungsweise Bestätigung der Kontaktdaten.

[184] Die Online-Befragung erfolgte über den Dienstleister der So Sci Survey GmbH (https://www.soscisurvey.de). Der Dienst beinhaltete auch eine detaillierte Dokumentation des Eingabeverhaltens zur Dauer der Beantwortung und zur Abbrecherquote.

Die erste Kontaktaufnahme zu den Kommunen erfolgte ab dem 13. Oktober 2015, es folgten zwei Erinnerungsschreiben am 10. und am 30. November 2015. Die Befragung wurde am 24. Dezember 2015 abgeschlossen. Die Rücklaufquote war mit rd. 66 % sehr hoch, differenziert nach den einzelnen Bundesländern gab es einige erkennbare Unterschiede.[185] Die folgende Abbildung zeigt den Antwortverlauf der Online-Befragung und verdeutlicht die große Bedeutung der beiden Nachfassaktionen im November.

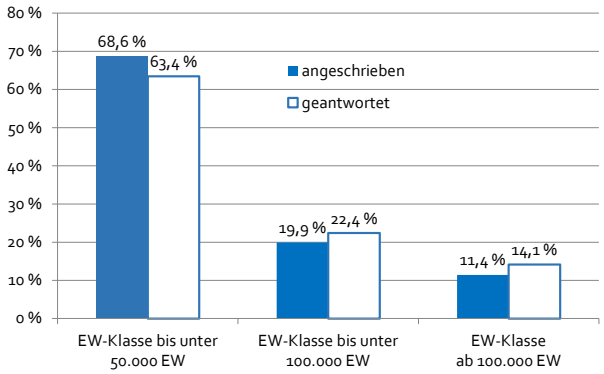
*Abbildung 39: Beteiligung bei der Online-Befragung*




Quelle: eigene Darstellung auf Basis von SoSci Survey.
* begonnene Fragebögen wurden teilweise an den darauffolgenden Tagen fertiggestellt

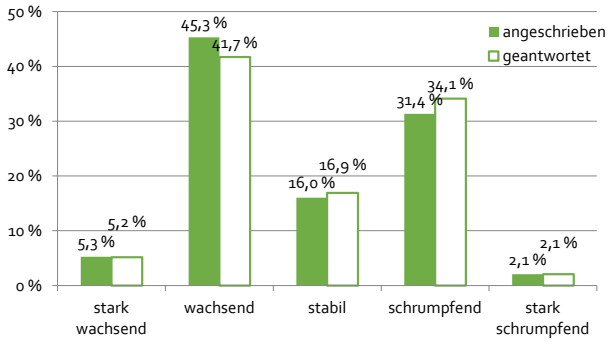
Gemessen an der Bevölkerungszahl lag die Rücklaufquote (gesamt) sogar bei 76 %. Das zeigt, dass sich überdurchschnittlich viele große Kommunen an der Befragung beteiligt haben. Ebenfalls leicht überdurchschnittlich ist die Beteiligung von Kommunen, deren Dynamik vom BBSR als schrumpfend oder stark schrumpfend eingestuft worden ist. Woran das liegt, kann nur vermutet werden. Möglich ist, dass zum einen das Thema kommunale Einzelhandelssteuerung in großen Kommunen eine etwas größere Bedeutung besitzt, oder die personellen Ressourcen, sich mit spezifischen strategischen Entwicklungsthemen zu beschäftigen, schlicht größer sind. Bezüglich der Teilnahmeunterschiede in Abhängigkeit der Entwicklungsdynamik ist zu vermuten, dass gerade die strukturschwachen Kommunen besonders unter dem Strukturwandel im Einzelhandel leiden und deren Zentren überdurchschnittlich durch Leerstände und Mindernutzung geprägt sind (siehe Kap. 2.1). Die intensive Auseinandersetzung mit und das Interesse an dem Thema kommunale Einzelhandelssteuerung scheint deshalb Nahe zu liegen. Insgesamt sind die Unterschiede mit Abweichungen zwischen maximal 3 und 5 Prozentpunkten allerdings recht gering (siehe Abb. 40 und 41).

*Abbildung 40: Teilnahme Online-Befragung nach Stadtgröße*




Quelle: eigene Erhebung, N = 437

*Abbildung 41: Teilnahme Online-Befragung nach Entwicklungsdynamik*




Quelle: eigene Erhebung, N = 437. Einordnung der Entwicklungsdynamik nach BBSR (2013).

Die Online-Befragung diente neben der inhaltlichen Auseinandersetzung mit den kommunalen Konzepten auch dazu, durch die Zusendung vorhandener Konzepte und Gutachten quantifizierbare Ausstattungskennziffern zur Entwicklung der Verkaufsfläche, des Einzelhandelsumsatzes und der Einzelhandelszentralität zu bekommen. Ziel war es, Ausstattungskennziffern zu erhalten, anhand derer die kommunale Einzelhandelsentwicklung im Zeitverlauf und in Abhängigkeit von der kommunalen Steuerungsintensität untersucht werden kann. Die Entwicklung der Verkaufsflächenausstattung wurde dabei differenziert nach gesamtstädtischer Perspektive und innerhalb der Innenstadt untersucht.[186] Von den 290 Kommunen, die sich an der Online-Befragung beteiligt haben,

[185] Rücklaufquoten nach Bundesländern: Niedersachsen 64 % (64 von 100), NRW 70 % (146 von 208), Baden-Württemberg 57 % (57 von 100), Sachsen 79 % (23 von 29).

[186] Die Kennziffern „Entwicklung der Verkaufsfläche" und „Entwicklung des Einzelhandelsumsatzes" sind verhältnismäßig einfach zu ermitteln, bilden aber lediglich das reale Wachstum auf der Angebotsseite ab, ohne die allgemeine Entwicklung der Kommune zu berücksichtigen. Deshalb wurde zusätzlich die Entwicklung der Einzelhandelszentralität (Verhältnis des Einzelhandelsumsatzes einer Kommune zum vorhandenen Kaufkraftvolumen innerhalb der gleichen Kommune) in die Analysen miteinbezogen. Hieraus lässt sich das relationale Einzelhandelswachstum besser abbilden, das heißt es kann zum Beispiel dargestellt werden, ob das Verkaufsflächenwachstum adäquat zum Wachstum der Bevölke-

haben 146 (50 %) Kommunen mindestens zwei Datensätze zur Verkaufsflächenentwicklung zurückmelden können, die in die Datenauswertung aufgenommen werden konnten. Die Rückmeldungen zur Einzelhandelszentralität waren ähnlich hoch. Hier konnten 128 Kommunen (rd. 44 %) mindestens zwei Datensätze liefern, die für die Auswertung verwendet werden könnten. Zur Entwicklung der Verkaufsfläche in der Innenstadt konnten immerhin noch 91 Kommunen (31%) zwei Datensätze liefern.[187]

Im Rahmen der Online-Befragung haben sich außerdem 21 Kommunen bereit erklärt, Angaben zu 161 genehmigten und 65 nicht genehmigten Vorhaben in den letzten 10 Jahren – beziehungsweise seit Beschluss des Einzelhandelskonzeptes – zu machen (siehe Anhang 2). Um eine Rückmeldung über den Genehmigungs- und Ablehnungsprozess beziehungsweise über die Gründe für eine Ablehnung oder Genehmigung von Planvorhaben zu bekommen, wurden diese Kommunen zu den folgenden Inhalten befragt:

- Zeitpunkt der Genehmigung/Ablehnung,
- Größe des Vorhabens,
- Branche, Betriebstypen, die angesiedelt werden (sollten),
- Lage des Vorhabens im Stadtkörper,
- bestehendes Planungsrecht am Standort,
- Vereinbarkeit mit dem kommunalen Einzelhandelskonzept und
- Einfluss des Einzelhandelskonzeptes/Grund für die Ablehnung.

### 8.3.3 Fallstudienuntersuchung

Aufbauend auf den Ergebnissen der Online-Befragung wurde in einer dritten Stufe für eine begrenzte Anzahl von Kommunen eine detaillierte Fallstudienanalyse durchgeführt, die sich unter Berücksichtigung der lokalspezifischen Rahmenbedingungen auf eine Inhalts- und Wirkungsanalyse sowie zusätzlich auf eine Prozess- und Akteursanalyse konzentrierte. Die Auswahl der Fallstudien erfolgte auf Basis der Angaben in der Online-Befragung. Von den 290 Rückmeldungen waren 98 Kommunen bereit an einer detaillierten Fallstudienuntersuchung teilzunehmen.

Um in der Fallstudienuntersuchung verschiedene Fälle kommunaler Einzelhandelssteuerung abbilden zu können, wurde in der ersten Priorität nach den Fallgruppen „Einzelhandelskonzept vorhanden und formal beschlossen" und „kein Einzelhandelskonzept vorhanden oder nicht formal beschlossen" unterschieden. Um zusätzlich die unterschiedlichen Rahmenbedingungen abbilden zu können, wurden außerdem die Parameter Dynamik der sozioökonomischen Entwicklung, Entwicklung der Konkurrenzsituation in der Region in den letzten Jahren und die Stadtgröße[188] bei der Auswahl der Fallbeispiele berücksichtigt. Zusätzlich wurden als Auswahlkriterien die regionale Verteilung, die Mitgliedschaft in einer regionalen Einzelhandelskooperation und die räumliche Lage zu bedeutenden Einzelhandelsstandorten oder großen Städten beachtet. Aus diesen Parametern wurden dann 16 Cluster abgeleitet, aus denen insgesamt acht Fallstudien ausgewählt wurden.[189] Als

rung stattgefunden hat. Um die Entwicklung der städtebaulich integrierten Lagen abbilden zu können, wurde zusätzlich zu dieser gesamtstädtischen Betrachtung auch die Entwicklung der jeweiligen Innenstadt in die Analysen beinbezogen. Darüber hinaus wurde untersucht, wie sich das Verhältnis zwischen Entwicklung der Innenstadt zur gesamtstädtischen Entwicklung (differenziert nach Verkaufsfläche und Umsatz) verändert hat. Andere städtebaulich integrierte Lagen konnten aufgrund der unzureichenden Datenlage bei dieser Auswertung nicht berücksichtigt werden. Interessant wäre darüber hinaus auch eine gegenüberstellende Darstellung zwischen Verkaufsflächenentwicklung der Zentren im Verhältnis zu den städtebaulich nicht integrierten Lagen gewesen. Auch hierzu war aber die Datenlage in den kommunalen Einzelhandelskonzepten zu uneinheitlich.

[187] Um eine Auswertung zur Verkaufsflächenentwicklung und Entwicklung der Einzelhandelszentralität im Zeitvergleich vornehmen zu können, und dadurch abzubilden, wie sich die Kennziffern im Zeitverlauf entwickelt haben, war die Rückmeldung von mindestens zwei Datensätzen notwendig. Für viele Kommunen gilt allerdings, dass sie sich erst seit kurzer Zeit mit der kommunalen Einzelhandelssteuerung auseinandersetzen. Das bedeutet dann auch, dass aus der Vergangenheit kaum belastbare Zahlen vorliegen, die für eine quantitative Auswertung genutzt werden können, da diese Kennziffern meist erstmals von den externen Gutachtern im Zuge der Konzepterstellung geliefert wurden.

[188] Bei der Auswahl nach Stadtgröße wurde differenziert zwischen Städten über (Großstadt) und unter 100.000 Einwohner*innen. Hintergrund war die Annahme, dass Großstädte in der Regel eine größere Einzelhandelsbedeutung besitzen und dies unter Umständen Einfluss auf die Art der Einzelhandelssteuerung hat.

[189] Es war ursprünglich geplant, eine ausgeglichene Anzahl an Fallstudien aus den Kategorien „Einzelhandelskonzept vorhanden und formal beschlossen" und „kein Einzelhandelskonzept vorhanden oder nicht formal beschlossen" auszuwählen. Die Online-Befragung hat allerdings ergeben, dass der wesentlich größere Teil der Kommunen ein kommunales Einzelhandelskonzept formal beschlossen hat (unabhängig davon, ob sich die Kommune nach dem Beschluss auch an die strategischen Vorgaben aus dem Konzept hält). In Kombination mit den anderen Kriterien war deshalb keine gleichmäßige Aufteilung möglich. Die große Anzahl an Kommunen, die ein kommunales Einzelhandelskonzept verbindlich festgelegt haben, verdeutlich einerseits die große Bedeutung, die kommu-

Fallstudie ausgewählt wurden schließlich die Kommunen Hannover und Wunstorf (in Niedersachsen), Bochum, Minden und Warstein (in Nordrhein-Westfalen), Freiburg und Tübingen (in Baden-Württemberg) und Zittau (in Sachsen) ausgewählt. Dies entspricht auch in etwa der Mengenverteilung der in der Online-Befragung beteiligten Kommunen innerhalb der jeweiligen Bundesländer (siehe Abb. 42).

*Abbildung 42: Auswahlsystematik der Fallstudien*

| Entwicklungsdynamik, Konkurrenzsituation und Größe | Dynamik, Konkurrenzsituation, Größe | | Umsetzung des Konzeptes | Umsetzung des Einzelhandelskonzeptes: Einzelhandelskonzept (EHK) vorhanden und formal beschlossen (Typ A) | Umsetzung des Einzelhandelskonzeptes: Einzelhandelskonzept (EHK) nicht formal beschlossen (Typ B) |
|---|---|---|---|---|---|
| | **hohe Dynamik** *(stabile bis sehr positive Entwicklung)* | **Konkurrenzverschärfung** letzte Jahre | über 100.000 EW | *Cluster 1* *FREIBURG (BaW)* | *Cluster 2* |
| | | | unter 100.000 EW | *Cluster 3* | *Cluster 4* *TÜBINGEN (BaW)* |
| | | **keine Konkurrenzverschärfung** letzte Jahre | über 100.000 EW | *Cluster 5* *HANNOVER (Nds)* | *Cluster 6* |
| | | | unter 100.000 EW | *Cluster 7* | *Cluster 8* *WUNSTORF (Nds)* |
| | **niedrige Dynamik** (negative bis sehr negative Entwicklung) | **Konkurrenzverschärfung** letzte Jahre | über 100.000 EW | *Cluster 9* *BOCHUM (NRW)* | *Cluster 10* |
| | | | unter 100.000 EW | *Cluster 11* *MINDEN (NRW)* | *Cluster 12* |
| | | **keine Konkurrenzverschärfung** letzte Jahre | über 100.000 EW | *Cluster 13* | *Cluster 14* |
| | | | unter 100.000 EW | *Cluster 15* *ZITTAU (Sac )* | *Cluster 16* *WARSTEIN (NRW)* |

**Berücksichtigung zusätzlicher Kriterien**

- **regionale Verteilung** im Bundesgebiet bzw. innerhalb der vorausgewählten Bundesländer
- Mitglied **regionaler Kooperation** zum Einzelhandel
- räumliche **Lage zu** bedeutenden **Konkurrenzstandorten**

Quelle: eigene Darstellung, Einordnung der Entwicklungsdynamik nach BBSR (2013).

nale Einzelhandelskonzepte mittlerweile besitzen. Auf der anderen Seite kann dieser hohe Anteil aber auch dadurch begründet sein, dass die Kommunen, die kein kommunales Einzelhandelskonzept haben, auch kein besonderes Interesse an der Teilnahme dieser Untersuchung hatten (zum Non-response-Problem siehe Ausführungen in Kap. 8.2, Seite 124 und Kap. 9.1, Seite 140).

Das Forschungsdesign der Einzelfallstudien umfassten im Wesentlichen drei Analysebausteine. Der erste Baustein bestand in der Aufbereitung der wesentlichen sozioökonomischen, räumlichen, städtebaulichen und funktionalen Rahmenbedingungen. Dies war notwendig, um die Einzelhandelssituation vor Ort adäquat bewerten zu können. Im zweiten Schritt fanden Standortbesichtigung der Zentren und der relevanten Einzelhandelsstandorte außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen statt. Die Standortbesichtigung beschränkte sich im Wesentlichen auf die Inaugenscheinnahme der Situation vor Ort, detaillierte Bestandsaufnahmen wurden nicht durchgeführt – und waren aufgrund der guten Datenlage vor Ort auch nicht notwendig. Der dritte Analysebaustein bestand in einer Akteurs- und Prozessanalyse. Dafür wurden leitfadengestützte Expert*innengespräche mit für die Einzelhandelssteuerung relevanten Akteuren vor Ort durchgeführt. Erste Ansprechpartnerin war in den acht Fallbeispielen die Kommunalverwaltung, in sieben Fällen war es das zuständige Stadtplanungsamt, in einem Fall fand der Erstkontakt über die städtische Wirtschaftsförderung statt. In Abhängigkeit von der Akteurskonstellation vor Ort wurden Gespräche mit dem Stadtmarketing, mit lokalen Einzelhändler*innen, Vertreter*innen der politischen Parteien, der Industrie- und Handelskammer und des lokalen Einzelhandelsverbandes sowie Immobilieneigentümer*innen oder Investor*innen geführt. Zusätzlich wurden zwei Gutachter*innen von überregional tätigen Beratungsunternehmen für die übergeordnete Bewertung (das heißt unabhängig von den Fallstudien) befragt. Auf diese Weise wurden insgesamt 50 leitfadengestützte Expert*innengespräche – jeweils fünf bis acht pro Fallstudie – geführt, wegen terminlicher Schwierigkeiten wurden davon zehn Gespräche telefonisch durchgeführt. Die folgende Abbildung 43 gibt eine Übersicht über die kontaktierten Expert*innen. Sämtliche Informationen zu den qualitativen Analysen und Ergebnissen aus den Einzelfallstudien in den Kapiteln 9 bis 13 stammen aus diesen Expert*innengesprächen.

*Abbildung 43: Gesprächspartner*innen der Expertengespräche*

| Hannover | |
|---|---|
| Michael Dette und Ewald Nagel | Grüne/SPD Baupolitische Sprecher, Mitglieder im Bauausschuss |
| Jens-Michael Emmelmann | Geschäftsführender Gesellschafter der Adolf Emmelmann GmbH & Co.KG, Ratsmitglied (CDU) |
| Wolfgang Mues | Fachbereich Planen und Stadtentwicklung der Landeshauptstadt Hannover |
| Martin Prenzler | Vorsitzender, Citygemeinschaft Hannover e.V. |
| Fabian Riese | Gundlach Bau und Immobilien GmbH & Co. KG |
| Gabriele Zingsheim, Christian Peters, Markus Berg | Leitung Wirtschaftsförderung der Landeshauptstadt Hannover |

| Wunstorf | |
|---|---|
| Uwe Elsner | Vorsitzener Werbegemeinschaft Wunstorf e. V. und Eigentümer |
| Cord Kappe | Einzelhändler/ Immobilieneigentümer (Edeka) |
| Kirsten Kolberg, Christoph Wagner | Werbegemeinschaft Steinhude (Ortsteil von Wunstorf) |
| Michael Schaer | Vorstand Werbegemeinschaft Wunstorf e. V. |
| Uwe Schwamm | Stadt Wunstorf, Fachbereich Wirtschaftsförderung |

| Minden | |
|---|---|
| Dr. Axel Berger | Geschäftsführung Handels-verband, Geschäftsstelle Minden-Herford |
| Karl-Ernst Hunting | IHK Ostwestfalen, Zweigstelle Minden |
| Christian Körkemeier | Lidl GmbH & Co. KG |
| Ulrich Luckner, Bernd Müller | CDU- und SPD-Fraktionsvorsitzende |
| Achim Naujock | Stadt Minden, Stadtplanung und Umwelt, Amtsleitung |
| Karl Stefan Preuss | geschäftsführenden Gesellschafter WEZ |

| Bochum | |
|---|---|
| Martina Foltys-Banning | Grüne Bochum |
| Elke Kaup (telefonisch) | Gebietsleiterin, Rhein-Ruhr-Moers, EDEKA Handels-gesellschaft Rhein-Ruhr mbH |
| Falko Kupsch | Stadtplanung Bochum, Amtsleitung |
| Manfred Lehnhoff | RuhrPark Bochum, Unibail Rodamco Westfield |
| Stefan Postert | IHK Mittleres Ruhrgebiet, Geschäftsbereich: Handel, Stadtentwicklung, Gesundheitswirtschaft |
| Marion Runge | Geschäftsführerin, Geschäftsstelle Bochum, Einzelhandelsverband RuhrLippe |
| Fritz Ziesak | Fritz Ziesak GmbH & Co. KG, Hagebaumarkt |

| Warstein | |
|---|---|
| Stefan Britten | Referent im Geschäftsbereich Standortentwicklung bei der IHK Arnsberg |
| Stefan Buschhoff, Gerd Flaig | Fraktionsvorsitzende der CDU- und SPD-Fraktion im Stadtentwicklungsausschuss |
| Meinolf Kreggenwinkel | Stadt Warstein, Sachgebiet Stadtentwicklung und Bauordnung |
| Matthias Nysten (telefonisch) | Aldi GmbH & Co. OHG, Expansionsleitung |
| Christoph Schmitt-Nüse | Vorsitzender Verkehrs- und Gewerbeverein Warstein e. V. |
| Klaus Wilmers | Einzelhandelsverband Südwestfalen |

| Zittau | |
|---|---|
| Matthias Böhm | Grüne-Fraktion |
| Heiko Dietel (telefonisch) | IC Asset Management GmbH |
| Jörg Gullus | FUW/FBZ/FDP - Fraktion |
| Birgit Kaiser | Zittauer Stadtentwicklungsgesellschaft mbH |
| Thomas Krusekopf (telefonisch) | FUW/FBZ/FDP - Fraktion |
| Matthias Matthey | Leitung Referat Stadtplanung |
| Andrea Paul | Zittau lebendige Stadt e. V., Werbegemeinschaft |
| Matthias Schwarzbach | IHK-Geschäftsstellenleiter |

| Tübingen | |
|---|---|
| Heike Bartenbach | Regionalverband Neckar-Alb |
| Thorsten Flink, Andreas Linsmeier | Wirtschaftsförderungsgesellschaft Tübingen mbH und Stadt Tübingen, Fachabteilung Stadtplanung |
| Karin Goldstein | IHK Reutlingen, Existenzgründung, Unternehmensförderung, Branchenbetreuung Handel, Tourismus, Stadtentwicklung, B-Planung Handel |
| Christoph Joachim | Gemeinderat und Einzelhändler (Die Grünen) |
| Ludger Niemann (telefonisch) | Decathlon Deutschland SE & Co. KG, Expansionsleitung |
| Lars Podehl | Aldi GmbH & Co. OHG, Expansionsleitung |
| Wolfgang Seiler (telefonisch, auch zu Freiburg) | EDEKA Südwest, Expansionsleitung |

| Freiburg | |
|---|---|
| Rolf Bertram | Stadtplanungsamt, Abteilung Stadtentwicklung |
| Olaf Kather | Handelsverband Südbaden e.V., Hauptgeschäftsführer |
| Michael Kleerbaum (telefonisch) | Lidl GmbH & Co. KG, Expansionsleitung |
| Otto Mielke (telefonisch) | Regierungspräsidium Freiburg, Abteilung 2 |
| Thomas Stoffel | Freiburg Wirtschaft Touristik und Messe GmbH & Co. KG, Abteilungsleitung Wirtschaftsförderung |
| Claudia Warth | z´Friburg in der Stadt, Aktionsgemeinschaft für Handel und Gewerbe, Geschäftsführung |

| Übergeordnet (Einzelhandelsgutachter*innen) | |
|---|---|
| Stefan Kruse (telefonisch) | Junker & Kruse, Geschäftsführung |
| Birgit Wachs (telefonisch) | GMA, Geschäftsstellenleitung |

Quelle: eigene Darstellung, Gesprächspartner*innen in alphabetischer Reihenfolge

In den Expert*innengesprächen wurden im Wesentlichen die jeweils spezifische Einzelhandelssituation vor Ort in den Kommunen und die spezifischen Chancen und Herausforderungen thematisiert. Je nach Gesprächspartner*in wurden die Inhalte des kommunalen Einzelhandelskonzeptes, der Prozess bei der Erstellung und bei der bauleitplanerischen Umsetzung, die kommunalpolitischen Diskussionen dazu, das Handeln bedeutender Akteure sowie die Wirkungen der kommunalen EHKs qualitativ erörtert. In Abhängigkeit der Gesprächspartner*innen standen auch einzelne Standorte, Entwicklungsprojekte oder die Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung beziehungsweise mit Immobilieneigentümer*innen und Investor*innen im Mittelpunkt des Gesprächs. Bei den kommunalen Gesprächspartner*innen wurden zusätzlich Detailfragen zu den Angaben aus den Online-Befragungen aufgegriffen. Die Gespräche wurden nach Zustimmung der Gesprächspartner*innen digital aufgezeichnet.[190] Die Gespräche mit der Stadtverwaltung dauerten zwischen zwei und vier Stunden, mit den anderen Gesprächspartner*innen in der Regel zwischen ein und zwei Stunden. Die Auswertung der Gesprächsprotokolle erfolgte entlang der thematischen Schwerpunkte in den Gesprächen. Auf die inhaltlichen Bezüge zu den Expert*innengesprächen wird an den entsprechenden Stellen in der Arbeit verwiesen.[191] Die folgende Auflistung gibt eine grobe Übersicht über die Leitfragen in den Expert*innengesprächen.

- Nachfragen zu einzelnen Antworten aus der Online-Befragung
- Bewertung von einzelnen Standorten und standortspezifischen Entwicklungen
- Erläuterungen der kommunalpolitischen Diskussionen zur Intensität der Einzelhandelssteuerung
- Umsetzungsstrategie der kommunalen Einzelhandelssteuerung: Mit welchen Instrumenten und in welchem Verfahren wird in der Kommune der Einzelhandel gesteuert?
- Änderungen: Inwieweit werden Vorgaben aus dem Konzept modifiziert, an welchen Standorten und warum?
- Unterstützung und Probleme im Prozess und zum Inhalt: In welchen Bereichen gibt es Unterstützung, wo gibt es Probleme – auch (oder besonders) aus der Sicht der Einzelhändler*innen und Immobilienbesitzer*innen?
- Wirkungen: Wie bewerten Sie die Wirkungen des kommunalen Einzelhandelskonzeptes beziehungsweise das Handeln der Kommune?
- Aufgreifen von Beispielen: Können Sie Ihre Bewertung anhand konkreter Beispiele belegen?

Die vollständigen Leitfragen sind, differenziert nach den beschriebenen Typen der Gesprächspartner*innentypen, beispielhaft im Anhang zu finden (siehe Anhang 3 bis 6).[192]

[190] Mit der Ausnahme von einer Person stimmten alle vor Ort befragten Experten*innen der Gesprächsaufzeichnung zu.
[191] Der Quellenhinweis auf die durchgeführten Expertengesprächen erfolgt als Fußnote. Die Hinweise unterliegen dem folgenden Code: Experteninterviews [EIN], Stadt/Funktion [H], Nummer Interview (randomisierte Reihenfolge) [01].
[192] Die Expert*innengespräche wurden als Audiodateien dokumentiert, siehe Anhang 7.

# E) Auswertung

Die folgende Auswertung der einzelnen Untersuchungsbausteine erfolgt auf der Basis des Evaluationskonzeptes und den inhaltlichen Bausteinen, wie sie in Kapitel 7.3 dargestellt worden sind. Das sind:

- Rahmenbedingungen (Kap. 9)
- Inhalts- und Konzeptanalyse (Kap. 10)
- Prozess- und Instrumentenanalyse (Kap. 11)
- Akteursanalyse (Kap. 12)
- Wirkungsanalyse (Kap. 13)

Die Aufbereitung der eigenen empirischen Untersuchung findet also nicht entsprechend der zeitlichen Abfolge der Erhebung statt, sondern orientiert sich an den Inhalten, wie sie durch das Evaluationskonzept vorgegeben werden. Das heißt, zunächst werden die Rahmenbedingungen dargestellt (siehe Kap. 9), danach folgt die Inhalts- und Konzeptanalyse (siehe Kap. 10) usw. Die Aufbereitung der Daten erfolgt dabei innerhalb der einzelnen Bausteine vom Allgemeinen zum Speziellen, das heißt die Analysekapitel beginnen stets mit der Darstellung von übergeordneten, häufig quantitativen Untersuchungsergebnissen, die zu einem großen Teil durch die Google-Alert-Auswertungen und die Online-Befragung der Kommunen erhoben worden sind. Diese übergeordneten Untersuchungsergebnisse werden dann durch die Ergebnisse der qualitativen Untersuchungsbausteine, das heißt die Fallstudienuntersuchung und die Expert*innengespräche, ergänzt. Die einzelnen Analysekapitel enden jeweils mit einer ersten Bewertung.

In der Analyse wird zwischen den beschriebenen drei Steuerungstypen der kommunalen Einzelhandelsentwicklung unterschieden:

- **Typ A:** Kommunen, die sich verbindlich (durch Beschluss in den jeweils zuständigen politischen Gremien) auf die Inhalte des kommunalen Einzelhandelskonzeptes (EHK) verständigt haben
- **Typ B:** Kommunen, die zwar ein kommunales Einzelhandelskonzept (EHK) besitzen, dieses allerdings nicht verbindlich festgelegt haben. Das Konzept hat lediglich die Bedeutung eines informellen Leitfadens oder wird nur in Teilen oder in Einzelfällen in die verbindliche Bebauungsplanung umgesetzt.
- **Typ C:** Kommunen, die kein kommunales Einzelhandelskonzept (EHK) besitzen

Die Fallstudienanalysen in den ausgewählten acht Kommunen beschränken sich allerdings ausschließlich auf die Typen A und B.[193]

[193] Von den wenigen, an der Online-Befragung teilgenommenen Kommunen ohne EHK (Typ C, N = 23) waren lediglich fünf Kommunen bereit, an einer detaillierten Fallstudienuntersuchung teilzunehmen. Da zu diesen Kommunen kaum auswertbare Daten vorlagen und/oder die Struktur der Gemeinden wenig geeignet war (zum Beispiel Gemeinden mit einer sehr dispersen Siedlungsstruktur ohne deutlich herausgebildeten Hauptort), wurde keine der fünf Kommunen als Fallstudie ausgewählt.

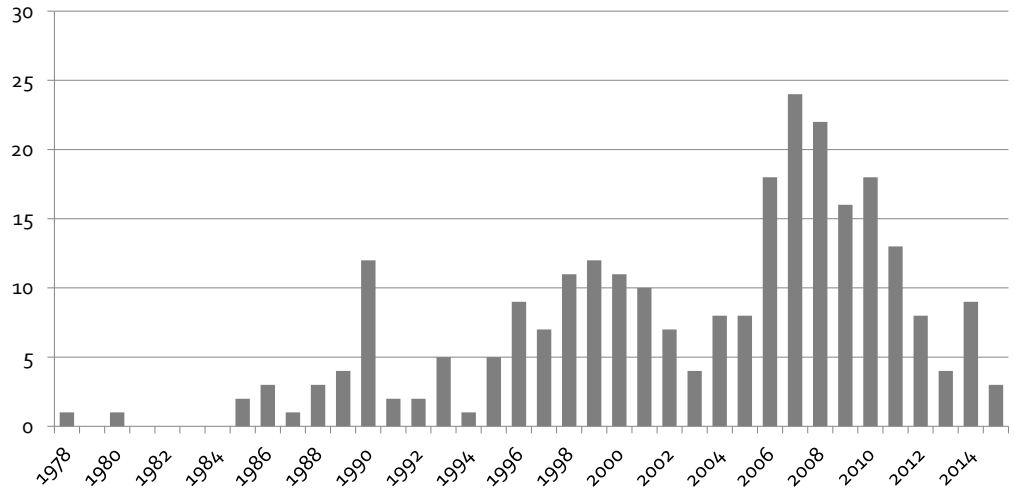
# 9 Rahmenbedingungen

## 9.1 Bedeutung kommunaler Einzelhandelskonzepte und Einordung in den lokalpolitischen Kontext

Die Auseinandersetzung mit der Sinnhaftigkeit und der Wirkung von kommunalen Einzelhandelskonzepten hat in den letzten Jahren – trotz einsetzendem Boom im Online-Handel – erheblich an Fahrt aufgenommen. Das mag auch daran liegen, dass die städtebaulichen Auswirkungen von Entwicklungen auf der "grünen Wiese" an vielen Orten offensichtlich sind und durch die Wirkungen des Online-Handels zusätzlich verstärkt werden. Auch wenn der Nachweis über den Bedeutungsverlust der gewachsenen Zentren umstritten und schwierig zu führen ist (siehe Kap. 3.1), ist zumindest vielerorts ein Bedeutungsgewinn der nicht-integrierten Einkaufslagen zu konstatieren (siehe Kap. 2.1). Die beschriebenen Novellierungen von Baugesetzbuch (BauGB) und Baunutzungsverordnung (BauNVO) in den letzten Jahren und Jahrzehnten und die stärker einschränkenden Vorgaben der gesetzlichen Regelungen der Länder dürften ein weiterer Grund dafür sein, warum mittlerweile in fast jeder Kommune eine (halbwegs) öffentliche Debatte über die Bedeutung der kommunalen Einzelhandelssteuerung geführt wird.[194] Das war nicht immer so. Noch bis in die 1990er Jahre fand eine öffentliche Diskussion um die Einzelhandelsplanung kaum statt. Spätestens aber die Diskussion um die Auswirkungen von Shopping-Centern ab den 1990er Jahren und die neueren Projektentwicklungen, die gerade in den Neuen Bundesländern häufig an städtebaulich nicht integrierten Standorten stattgefunden haben, haben auch das Thema Einzelhandelsentwicklung stärker in den öffentlichen Fokus gerückt, damit zeitversetzt auch die grundsätzliche Debatte um die Notwendigkeit der kommunalen Einzelhandelssteuerung.

Die Ergebnisse der durchgeführten Online-Befragung bestätigen dies und machen deutlich, dass kommunale Einzelhandelskonzepte überhaupt erst seit Mitte der 1990er Jahre eine größere Bedeutung erlangt haben. Ein Großteil der in der Online-Befragung kontaktierten Kommunen hat sich sogar erst seit Mitte bis Ende der 2000er Jahre dazu entschlossen, ein solches Steuerungsinstrument zu erarbeiten (siehe Abb. 44).

*Abbildung 44: Zeitpunkt, ab dem Kommunen den Einzelhandel durch kommunalen Einzelhandelskonzepte steuern*

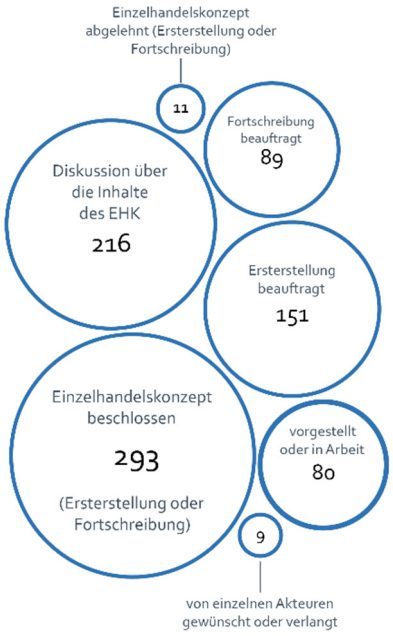



Quelle: Online-Befragung, Frage 44: Seit wann hat Ihre Kommune ein kommunales Einzelhandelskonzept? N = 269

[194] Dies konnte zumindest für die letzten Jahre mithilfe der Google-Alert-Auswertungen dokumentiert werden (siehe Abbildungen 45 und 47).

Auch wenn der Anstieg der Kommunen, die ein kommunales Einzelhandelskonzept besitzen, auch auf die Novellierungen des BauGB aus den Jahren 2004 und 2007 sowie auf die entsprechenden Anpassungen der Landes- und Regionalpläne zurückzuführen ist, scheint sich mittlerweile im politisch-administrativen Planungsapparat vieler Kommunen ein Planungsverständnis entwickelt zu haben, das durch eine strategische Einzelhandelsentwicklungsplanung bewusst gestaltend in die Stadtentwicklung eingreifen möchte. Dies wird zumindest durch die Google-Alert-Auswertung zum Begriff *kommunales Einzelhandelskonzept*[195] deutlich. Demnach wurde seit 2010 in der Lokalpresse vor allem darüber berichtet, dass kommunale Einzelhandelskonzepte beschlossen wurden (293 Artikel), über einzelne Inhalte (ergebnisoffen) diskutiert wurde (216 Artikel) oder eine Erstellung beziehungsweise Fortschreibung eines Konzeptes beauftragt worden ist (240 Artikel) (siehe Abb. 45).

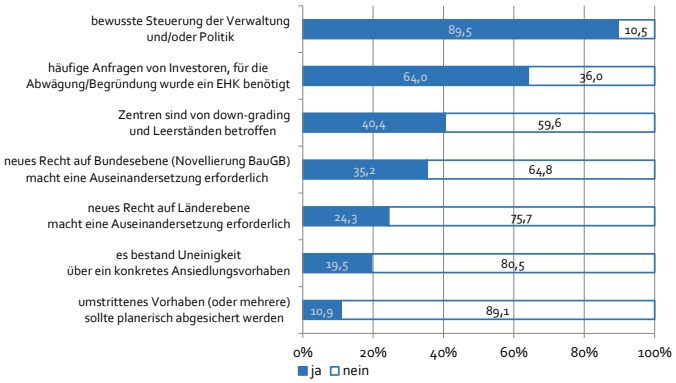
*Abbildung 45: Thematisierungen von kommunalen Einzelhandelskonzepten – Erwähnungen in der Lokalpresse*




Quelle: Eigene Google-Alert-Analyse zu kommunalen Einzelhandelskonzepten, 849 beobachtete und ausgewertete Kommunen, Berichtszeitraum Dez. 2010 bis April 2017. Mehrfachnennungen möglich.

Als Gründe für die Erarbeitung von kommunalen Einzelhandelskonzepten gaben in der Online-Befragung knapp 90 % der befragten Kommunen an, dass der kommunale Steuerungsanspruch ein Grund für die Erstellung des Einzelhandelskonzeptes ist. Bei knapp zwei Drittel der befragten Kommunen besteht zudem zusätzlich die Absicht, mit dem Konzept auch spezifische planerische Fragen zur Entwicklung von bestimmten Grundstücken zu beantworten, die immer wieder im Fokus von Projektentwickler*innen und Investor*innen stehen. Leerstände und Downgrading-Tendenzen in den Zentren sowie die Änderungen der planungsrechtlichen Grundlagen werden darüber hinaus auch als relevante Faktoren für den Bedeutungsgewinn von kommunalen Einzelhandelskonzepten angegeben (siehe Abb. 46).

*Abbildung 46: Gründe für die Erarbeitung von kommunalen Einzelhandelskonzepten*




Quelle: Online-Befragung, Frage 15: Was war der Grund für die Erstellung des Einzelhandelskonzeptes? Geschlossene Frage. N = 267. Angaben Sonstige: Insgesamt 27 Nennungen inkl. Erläuterungen zu den vorgegebenen Kategorien.

Die Diskussion darüber, ob ein Einzelhandelskonzept als Steuerungsinstrument überhaupt sinnvoll ist und welche Aussagen in dem Konzept über die Entwicklungsoptionen an einzelnen Standorten getroffen werden, ist in der lokalen Fachdebatte und politischen Diskussion gegenwärtig. Das zeigen auch die Auswertungen der lokalen (öffentlich zugänglichen) Berichterstattungen. Die Auswertung der Google-Alerts im Zeitraum von 2010 bis 2017 zeigt in 157 von insgesamt 849 beobachteten Kommunen, dass die Wirksamkeit und Sinnhaftigkeit der kommunalen Einzelhandelskonzepte von Teilen der politischen und Fach-Öffentlichkeit in Zweifel gezogen werden. Die Lokalpresse berichtet dabei in 70

[195] Weitere, analog verwendete Begriffe waren: Einzelhandelskonzept, Märkte- und Zentrenkonzept, Einzelhandelsgutachten, Zentrenkonzept, Masterplan Einzelhandel (siehe hierzu Ausführungen in Kap. 8.3.1).

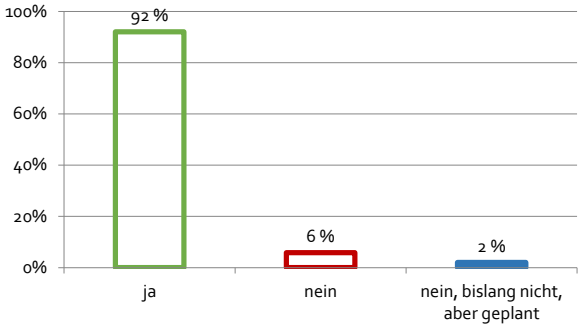
Fällen davon, dass das Steuerungskonzept von einem Teil der Akteure vor Ort in seiner inhaltlichen Ausrichtung generell in Frage gestellt wird (siehe Abb. 47). Dies kann als Hinweis auf die große lokale Aufmerksamkeit, die Standortentscheidungen im Einzelhandelsbereich mittlerweile hervorrufen, verstanden werden und bildet aber auch die beschriebene Grundsatzdebatte über die Notwendigkeit von stadtplanerischen Eingriffen in die Stadtentwicklung ab (siehe Pro-Steuerung- und Laissez-faire-Argumentation in Kap. 1.1.2 und Kap. 3). Die anderen Themen, die in der lokalen Presse in Bezug zu Einzelhandelskonzepten diskutiert werden, spielen eine deutlich geringere Rolle. Teilweise werden die Benachteiligung einzelner Akteursgruppen diskutiert, die Aktualität der Datengrundlage bemängelt, unzureichende konkrete Lösungsvorschläge kritisiert oder die Konsequenz in der Umsetzung des Konzeptes angemahnt.

*Abbildung 47: Diskutierte Themen zu kommunalen Einzelhandelskonzepten in der Lokalpresse*

Quelle: Eigene Google-Alert-Analyse zu kommunalen Einzelhandelskonzepten, 849 beobachtete Kommunen, Berichte aus 157 Kommunen, Berichtszeitraum Dez. 2010 bis April 2017. Mehrfachnennungen möglich.

Die Google-Alert-Auswertung bestätigen somit die Einschätzung, dass kommunale Einzelhandelskonzepte eine große Aufmerksamkeit erhalten. Das korrespondiert auch mit den Rückmeldungen aus der kommunalen Online-Befragung, in der 92 % der befragten Kommunen (N = 267) angegeben haben, dass ihre Kommune ein kommunales Einzelhandelskonzept besitzt. Lediglich 6 % der befragten Kommunen (N = 17) scheinen sich bewusst gegen die Erarbeitung eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes und die Festlegung von räumlichen Entwicklungsschwerpunkten, Ansiedlungsspielregeln oder feste Planungs- und Abstimmungsverfahren entschieden zu haben. Hier scheint die Uneinigkeit darüber, ob so ein kommunales Einzelhandelskonzept ein sinnvolles strategisches Konzept für die kommunale Entwicklung ist, dazu geführt zu haben, eben kein Konzept zu erarbeiten. Weitere 2 % der Befragten (N=6) geben an, dass sie bislang zwar kein Konzept besitzen, aber planen, ein solches EHK zu erarbeiten (siehe Abb. 48).

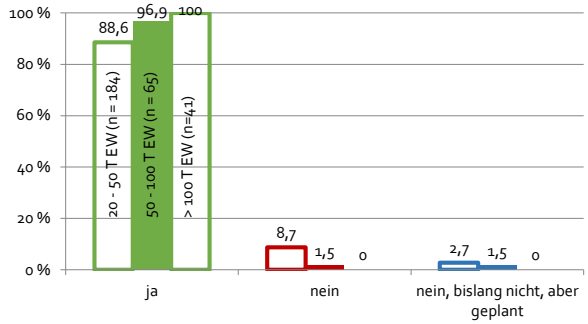
*Abbildung 48: Bedeutung von komm. Einzelhandelskonzepten*




Quelle: Online-Befragung, Frage 1: Besitzt Ihre Stadt/Kommune aktuell ein kommunales Einzelhandelskonzept? N = 290.

Eine differenzierte Betrachtung nach Stadtgröße zeigt, dass von den Großstädten mit über 100.000 Einwohner*innen 100 % der Städte (n = 41) ein kommunales Einzelhandelskonzept besitzen. Für große Kommunen scheint es also fast selbstverständlich zu sein, Standortanfragen von Investor*innen und Projektentwickler*innen strategisch beantworten zu wollen und nicht über jede Standortanfrage eine lokalpolitische Diskussion zu führen. Dieses Planungsverständnis scheint auch in rd. 89 % der (kleineren) Kommunen zwischen 20.000 und 50.000 Einwohner*innen vorzuherrschen. Somit gaben in der Befragung lediglich 11 % der Kommunen bis 50.000 Einwohner*innen an, den Aufwand zu scheuen, sich auf ein kommunales Einzelhandelskonzept zu verständigen und/oder dass das politisch-administrative Planungssystem es bislang bevorzugt hat, Standortentscheidungen ausschließlich im Einzelfall und nicht strategisch beantworten zu wollen (siehe Abb. 49).

*Abbildung 49: Bedeutung und Verbreitung von kommunalen Einzelhandelskonzepten nach Stadtgröße*




Quelle: Online-Befragung, Frage 1: Besitzt Ihre Stadt/Kommune aktuell ein kommunales Einzelhandelskonzept? N = 290.

Außerdem scheinen schrumpfende Kommunen leicht überdurchschnittlich häufig auf die Wirksamkeit von kommunalen Einzelhandelskonzepten zu setzen, hier liegt der Anteil mit rd. 95,1 % (n = 143) etwas über dem Durchschnitt von 92 %. Im Gegensatz dazu liegt der Anteil der wachsenden Kommunen mit 86,7 % leicht unter dem Durchschnitt (n = 143). Der Anteil der Kommunen mit stabiler Wachstumsdynamik liegt bei 93,9 % (n = 49).

Zusätzlich konnte in der Online-Befragung eine sehr hohe Beständigkeit festgestellt werden, das heißt, besitzt eine Kommune erst einmal ein kommunales Einzelhandelskonzept, wird es in den allermeisten Fällen (zu 89 %) auch fortgeschrieben.[196] Als Gründe für die Fortschreibung werden genannt:[197]

- Aktualisierung des Datenbestandes (101 Nennungen)
- geänderte gesetzliche Rahmenbedingungen (40)
- Nahversorgung stärker thematisieren (36)
- Anpassung der Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche (31)
- Überprüfung der Wirksamkeit des Konzeptes (20)
- Überprüfung der Sortimentsliste (20)
- neues Thema Online-Handel soll aufgenommen werden (15)
- Überprüfung der Ziele zu Flächen außerhalb der Zentren (14)
- neue Anfragen/neue Potenzialflächen sollen integriert werden (11)

Diese Auswertungen bestätigen die Rückmeldungen älterer Erhebungen und verdeutlichen die Tendenz, dass kommunale Einzelhandelskonzepte in der näheren Vergangenheit an Bedeutung gewonnen haben. So gaben bei einer im Jahr 2006 vom ILS durchgeführten Befragung von Kommunen in NRW rd. 61 % der Kommunen an, ein kommunales Einzelhandelskonzept zu besitzen oder die Erarbeitung zu planen (vgl. Osterhage 2006: 6-8). Bei einer ähnlichen Befragung der BBE im Jahr 2012 war der Wert in NRW bereits auf 95 % gewachsen, in Niedersachsen gaben 80 % der Kommunen an, ein kommunales Einzelhandelskonzept zu besitzen (vgl. BBE 2012: 9f).

Von den 17 Kommunen, die in der Online-Befragung angegeben haben, kein kommunales Einzelhandelskonzept zu besitzen, gaben

- zehn Kommunen an, dass es Unstimmigkeiten über die Sinnhaftigkeit eines Konzeptes gegeben hätte.
- Sieben Kommunalvertreter*innen antworteten, die landesplanerischen Vorgaben und die Regelungen von BauGB und BauNVO würden als Steuerungsvorgaben ausreichen und
- vier Kommunen erklärten, der Aufwand für die Erarbeitung eines Konzeptes sei zu groß.
- Zwei Kommunen meldeten zurück, ein solches Konzept würde den Handlungsspielraum der Kommune einschränken und
- eine Kommune gab an, dass aus ihrer Sicht der Markt die Standortentwicklung bestimmen sollte.[198]

Diese Rückmeldungen verdeutlichen, dass der Steuerungsanspruch beim Thema Einzelhandel in den Kommunalverwaltungen in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat. Die „marktliberale" Position, dass ausschließlich der Wettbewerb die Stadtentwicklung weitestgehend ohne planerische Eingriffe bestimmen müsse, ist in den Rückmeldungen aus

[196] Online-Befragung, Frage 35: Soll das bestehende Einzelhandelskonzept fortgeschrieben werden? ja = 191, nein = 24, Keine Angabe/weiß nicht = 53, N = 267. Von den 24 Nein-Antworten der Befragten gaben 22 an, dass für eine Fortschreibung zurzeit keine Notwendigkeit besteht. Das heißt, es wurde nicht ausgeschlossen, dass das Konzept ggf. zu einem späteren Zeitpunkt aktualisiert werden wird.

[197] Online-Befragung, Frage 36: Bitte erläutern Sie kurz, warum das Einzelhandelskonzept fortgeschrieben werden soll. Insgesamt 186 Nennungen, N = 267. Offene Frage. Mehrfachnennung möglich.

[198] Online-Befragung, Frage 2: Warum hat Ihre Kommune aktuell kein Einzelhandelskonzept? Geschlossene Frage mit vorgegebenen Antwortkategorien. N = 17.

der Online-Umfrage – zumindest unter den Kommunalvertreter*innen – kaum vertreten.[199]

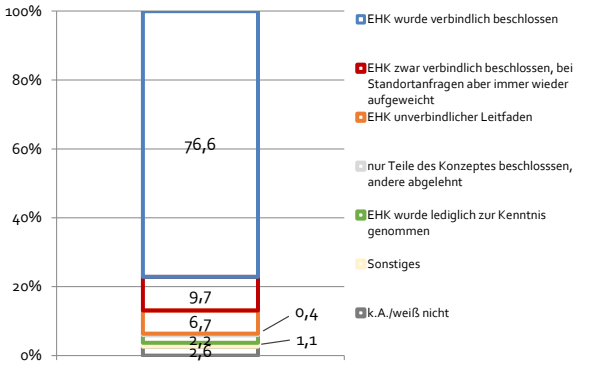
Bleibt schließlich die Frage nach der Verbindlichkeit, mit der die Steuerungsansätze der kommunalen Einzelhandelskonzepte festgelegt und umgesetzt werden. Wie in Kapitel 3.2 (Seite 58) dargelegt, bleibt die kommunale Verständigung auf ein strategisches Entwicklungskonzept für den Einzelhandel zunächst unverbindlich, solange das kommunale EHK nicht von den zuständigen Gremien als verbindliches städtebauliches Entwicklungskonzept nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB beschlossen wird. Selbst nach dem politischen Beschluss bleibt das EHK solange unverbindlich, bis die entsprechenden Festsetzungen als Aktualisierungen in die bestehenden Bebauungspläne übernommen oder bei der Neuaufstellung von Bebauungsplänen berücksichtigt worden sind. Diese Aktualisierungen oder Festsetzungen erfolgen in der Regel durch textliche Konkretisierungen, beispielsweise auch beim Ausschluss von Einzelhandel in bestehenden Gewerbegebieten, in der Regel bleiben die übrigen Regelungen davon unberührt. Dabei müssen die textlichen Festsetzungen einen Hinweis auf das kommunale Einzelhandelskonzept beinhalten, je nach Begründungszusammenhang auch zur kommunalen Sortimentsliste oder zu den festgelegten zentralen Versorgungsbereichen.

Interessant ist deshalb die Frage, wie Kommunen konkret den eigenen Steuerungsanspruch umsetzen und die Ziele und Strategien kommunaler Einzelhandelskonzepte in die praktische Arbeit vor Ort übernehmen. Auch hier zeigen die Ergebnisse der Online-Befragung eine deutliche Tendenz und bestätigen die Einschätzung, dass kommunale Einzelhandelskonzepte als strategisches Stadtentwicklungsinstrument mittlerweile eine große Bedeutung besitzen. Fast 77 % der befragten Kommunen gaben an, dass das aktuelle kommunale Einzelhandelskonzept von den zuständigen Gremien als verbindliches Abwägungsinstrument beschlossen wurde und somit bei der Neuaufstellung von Bebauungsplänen verbindlich zu berücksichtigen ist.[200] Zusätzlich gaben allerdings 10 % der Kommunen an, dass das EHK zwar verbindlich beschlossen wurde, bei Standortanfragen aber immer wieder aufgeweicht wurde. In rund 7 % der Kommunen wurde das Konzept als unverbindlicher Leitfaden beschlossen oder es konnte sich nur auf Teile des Konzeptes verständigt werden (siehe Abb. 50). Ob diese Aufweichungen aufgrund sich ändernder Rahmenbedingungen inhaltlich gerechtfertigt sind oder die Änderungen sich ändernden politischen Machtverhältnissen geschuldet sind, wurde in der Online-Befragung nicht weiter hinterfragt.

[199] Einschränkend ist in diesem Kontext allerdings auf das Problem der „Nonresponse"-Rückmeldungen zu verweisen, also auf die Kommunen, die trotz mehrfacher Anfrage nicht an der Befragung teilgenommen haben. Trotz der verhältnismäßig hohen Rücklaufquote von 66 % haben immerhin 34 % der Kommunen – das sind 147 der angeschriebenen 437 Kommunen – keine Antwort auf die persönliche Anfrage gegeben (siehe Kap. 8.2 und 8.3.3). Schnell et al. (2008: 312) stellen dazu heraus, dass diese „Nonresponse"-Rückmeldungen (also die Nicht-Teilnahme an der Befragung) dann problematisch ist, wenn das Teilnahmeverhalten (bzw. die Nicht-Teilnahme) mit Variablen des Untersuchungsgegenstandes zusammenhängen. Das würde für diesen Fall dann zutreffen, wenn gerade die Kommunen ein Interesse an der Befragung haben, die auch ein kommunales Einzelhandelskonzept besitzen und deshalb dem planerischen Eingriff in die Einzelhandelsentwicklung eher positiv gegenüberstehen. Dies ließe dann die Interpretation zu, dass gerade die Kommunen, die kein Interesse an einer kommunalen Einzelhandelssteuerung haben und den steuernden Eingriffen eher skeptisch gegenüberstehen, sich auch nicht an der Online-Befragung beteiligt haben. Auch die hohe Rücklaufquote an der recht umfangreichen Online-Befragung von 66 % lässt grundsätzlich diese Interpretation zu. Dieser Argumentation folgend wäre dann der Anteil der Kommunen, die kein Einzelhandelskonzept besitzen, bei den Kommunen, die sich nicht beteiligt haben (rd. 34 %) wesentlich höher. Es ist allerdings grundsätzlich auch zu vermuten, dass die Unterrepräsentativität von kleineren Kommunen (20.000 bis 50.000 Einwohner*innen) auch daran liegt, dass aufgrund der fehlenden personellen Ausstattung die Zeit oder die Fachexpertise für die Beantwortung der Fragen in diesen Kommunen fehlte (siehe Abb. 37). Unter anderem um Verzerrungen durch solche „Nonresponse"-Rückmeldungen durch die quantitative Datenerhebung der Online-Befragung zu minimieren, wurden zusätzlich Fallstudienuntersuchungen und Expert*innengespräche geführt. Dadurch sollen zum einen die Ergebnisse aus der quantitativen Analyse überprüft, zum anderen aber auch gerade durch prozessuale und qualitative Ergebnisse überprüft und ergänzt werden (siehe hierzu Ausführungen zur Methodentriangulation in Kap. 8.1).

[200] In der Befragung der BBE (2012) gaben sogar 93 % der Kommunen in NRW und 80 % der Kommunen in Niedersachsen an, dass ihr Konzept durch einen Rats- oder Fachausschussbeschluss verbindlich beschlossen wurde.

*Abbildung 50: Verbindlichkeit und rechtlicher Status von kommunalen Einzelhandelskonzepten*




Quelle: Online-Befragung, Frage 16: Bitte geben Sie an, welchen (rechtlichen) Status ihr aktuelles kommunales Einzelhandelskonzept hat? N = 269.

Differenziert nach Stadtgröße und sozioökonomischer Dynamik sind ähnliche Tendenzen wie bei der Etablierung kommunaler Einzelhandelskonzepte festzustellen (siehe Abb. 49). Das heißt vor allem größere Kommunen mit über 100.000 Einwohner*innen (rd. 93 %) und Kommunen in einem schwachen dynamischen Umfeld legen ihr Konzept verbindlich fest. Die Anteile der Kommunen, die ihr Konzept verbindlich festgelegt haben, liegt für die Stadtgröße 50.000 bis 100.000 bei rd. 81%, in der Größenklasse 20.000 bis 50.000 Einwohner*innen lediglich bei rd. 71 %. Kommunen. In einem sozioökonomisch schwachen Umfeld legen zu rd. 80 % ihr Einzelhandelskonzept verbindlich fest, bei Kommunen mit einer stabilen Dynamik liegt der Wert bei rd. 77 %, wachsende Kommunen legen lediglich zu rd. 71 % ihr Konzept verbindlich fest.

Dabei ist interessant festzustellen, dass nicht nur in den letzten Jahren die Anzahl der Kommunen zugenommen hat, die überhaupt kommunale Einzelhandelskonzepte erarbeitet haben, sondern auch die Verbindlichkeit der Festlegungen im Laufe der Jahre kontinuierlich gestiegen ist. So gaben auf die Frage, welchen rechtlichen Status das jeweilige Vorgängerkonzept hatte, lediglich rd. 47 % der befragten Kommunen an, dass dieses Konzept damals verbindlich beschlossen worden ist.[201, 202] Das macht einen prozentualen Anstieg von mehr als 66 % aus.

## 9.2 Standortvoraussetzungen als rahmengebende Faktoren in der kommunalen Einzelhandelssteuerung

In den Kapiteln 2 bis 4 ist herausgestellt worden, dass die Einzelhandelsentwicklung und die Möglichkeiten, die die kommunale strategische Entwicklungsplanung besitzt, von einer Vielzahl unterschiedlicher Kontextfaktoren abhängig sind. Zum einen sind das die einzelhandelsspezifischen Rahmenbedingungen, die sich im Wesentlichen aus dem Strukturwandel im Einzelhandel ergeben. Das sind vor allem das Flächenwachstum pro Standort und der Rückzug von Einzelhandelsbetrieben aus der Fläche, die Filialisierung, Vertikalisierung und Internationalisierung der Betriebsformen, die Herausbildung neuer Betriebsformen (Discounter und Fachmärkte) und Immobilienkonzepte (Shopping-Center, Fachmarktzentren) sowie die Entwicklung von Einzelhandelsformaten an städtebaulich nichtintegrierten Standorten. Seit ein paar Jahren kommt die Digitalisierung bzw. der Online-Handel als wesentlicher Entwicklungstreiber hinzu (siehe Kap. 2.1), außerdem bestehen Wechselwirkungen zum sich ändernden Nachfrageverhalten (siehe Kap. 2.2). Für die Beurteilung eines Einzelhandelsstandortes sind neben der Bewertung der spezifischen Mikrolage, vor allem die Bevölkerung und die vorhandene Kaufkraft im Einzugsgebiet, die Entwicklung der sozioökonomischen Situation in der Stadt und Region, die Erreichbarkeit, Agglomerationseffekte sowie die Konkurrenzsituation am Standort von besonderer Bedeutung (siehe Kap. 2.3). Dies zusammen drückt sich dann unter anderem in der Entwicklungsdynamik vor Ort aus. Zusätzlich beeinflussen die Steuerungs- und Förderinstrumente der öffentlichen Hand, die Investitionsbereitschaft privater (und öffentlicher) Investor*innen sowie das Engagement privater Akteure die Einzelhandelsentwicklung vor Ort beziehungsweise sind Investitionsbereitschaft und Engagement von den übergeord-

[201] Online-Befragung, Frage 46: Bitte geben Sie an, welchen (rechtlichen) Status ihr VERGANGENES kommunales Einzelhandelskonzept hatte? EHK wurde verbindlich beschlossen: 47,2 %, EHK zwar verbindlich beschlossen, bei Standortanfragen aber immer wieder aufgeweicht: 10,1 %, EHK unverbindlicher Leitfaden: 18,0 %, EHK wurde lediglich zur Kenntnis genommen: 6,2 %, Sonstiges 3,4 %, k. A./weiß nicht: 10,1 %. N = 178.

[202] Eine ähnliche Quote (rd. 48 %) dokumentiert Osterhage für das Jahr 2006, also vor knapp 15 Jahren (vgl. Osterhage 2006: 10f).

neten Standortfaktoren und strukturellen Änderungen in der Einzelhandelslandschaft abhängig (siehe Kap. 4).[203]

In den folgenden Kapiteln werden deshalb die spezifischen Rahmenbedingungen in den Fallstudiengebieten dargestellt, die sich auf die einzelhandelsspezifische Entwicklung vor Ort auswirken.

### 9.2.1 Standortvoraussetzungen und Fallkonstellationen in den Fallstudiengebieten

Wie in Kapitel 8.3.3 dargestellt, beschreiben die Fallbeispiele unterschiedliche Fallkonstellationen (siehe Abb. 42, Seite 135), deren Einzelhandelsentwicklung neben den dargestellten übergeordneten Entwicklungslinien von regionalen Rahmenbedingungen beeinflusst wird. Hinzu treten Entwicklungen und Einzelhandelsplanungen aus der Vergangenheit oder in Nachbarkommunen, die sich auf die heutige Situation auswirken und nur bedingt vom kommunalen politisch-administrativen Planungssystem vor Ort verändert werden können. Für die Beschreibung der Rahmenbedingungen in den unterschiedlichen Fallbeispielen ergeben sich daraus die folgenden typisierenden Fallkonstellationen:

- Großstadt mit hoher Entwicklungsdynamik, EHK formal beschlossen
- Mittelstadt mit hoher Entwicklungsdynamik, EHK nicht formal beschlossen
- Mittelstadt mit durchschnittlicher Entwicklungsdynamik, EHK formal beschlossen, Konkurrenzverschärfung im Einzelhandel in den letzten Jahren
- Großstadt mit negativer Entwicklungsdynamik, EHK formal beschlossen, Konkurrenzverschärfung im Einzelhandel in den letzten Jahren
- Mittelstadt mit negativer Entwicklungsdynamik, EHK nicht formal beschossen
- Mittelstadt mit negativer Entwicklungsdynamik, EHK formal beschlossen

**Großstadt mit hoher Entwicklungsdynamik, EHK formal beschlossen**

Die Städte Hannover und Freiburg (Breisgau**)** sind durch eine stark überdurchschnittliche sozioökonomische und infrastrukturelle Bedeutung in der jeweiligen Region gekennzeichnet. Beide Städte und Regionen sind insgesamt durch eine hohe wirtschaftliche Dynamik geprägt. Gleichzeitig befinden sich keine bedeutenden einzelhandelsspezifischen Konkurrenzstandorte in der Region, die die Entwicklung des Einzelhandels in den letzten Jahren erheblich beeinträchtigt haben. Innerhalb der Regionen sind allenfalls untergeordnete oder stark spezialisierte Einzelhandelsstandorte angesiedelt, die kaum in Konkurrenz zu den Einzelhandelsstandorten in Hannover oder Freiburg treten. Im Gegenteil profitieren Hannover und Freiburg eher davon, dass das Umland auf die jeweilige Stadt ausgerichtet ist und beide Städte deshalb verhältnismäßig hohe Kaufkraftanteile aus den Umlandkommunen binden können.

Hannover weist eine dynamische Bevölkerungsentwicklung auf, die auch die positive ökonomische Entwicklung der Region abbildet. Aktuell beträgt die Einwohnerzahl rd. 545.000 Einwohner*innen. Das Bevölkerungswachstum betrug in den letzten 10 Jahren rd. 7 %, das heißt absolut rd. 35.600 Einwohner*innen (vgl. Hannover, Stadt 2019a: 139). Die positive Entwicklungsdynamik drückt sich auch in der relativ hohen Kaufkraftkennziffer von 103,9 aus[204] (vgl. Hannover, Stadt 2019b: 33). Hannover besitzt – ähnlich wie Freiburg – gegenüber der Region und dem direkten Umland eine bedeutende Stellung. Dies spiegelt sich auch in der für eine so große Stadt verhältnismäßig hohe Zentralitätskennziffer von 119 % wider, im Lebensmittelbereich kann die quantitative Versorgungssituation bei einer Zentralität von 102 % als zufriedenstellend bezeichnet werden (vgl. ebd. 39). Hierin drückt sich allerdings auch die stark ausgeprägte Konkurrenzsituation zum Beispiel zum großen Fachmarktzentrum in Isernhagen (direkt nördlich der Stadtgrenzen gelegen) mit großflächigen Anbietern unter anderem im Lebensmittelbereich aus.[205] Grundsätzlich wird in Hannover an der räumlichen Verteilung und der Lage der

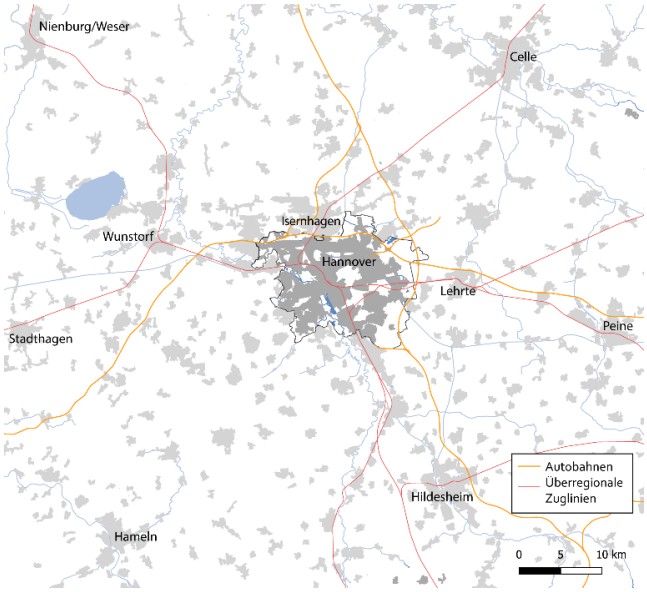
[203] Inwieweit die Investitionsbereitschaft der privaten Investor*innen auch von den kommunalen Steuerungsabsichten im Einzelhandelsbereich abhängig ist, wird in Kapitel 13 thematisiert.

[204] Die Kennziffer für die Einzelhandelskaufkraft drückt die Kaufkraft der Stadt oder Region aus, die für den Einzelhandel zur Verfügung steht. In diese Kennziffer fließen vor allem Daten zur Beschäftigungs- und Einkommenssituation ein. Deutschlandweit liegt die Kaufkraftkennziffer bei 100. Werte darunter drücken eine unterdurchschnittliche Kaufkraft in der Stadt/Region aus, Werte über 100 überdurchschnittliche Kaufkraft (vgl. GIF 2014: 29-32).

[205] Der Fachmarktstandort Isernhagen befindet sich teilweise sogar auf dem Stadtgebiet von Hannover.

Einzelhandelsstandorte sichtbar – es befinden sich kaum Einzelhandelsbetriebe in städtebaulich nicht integrierter Lage –, dass Hannover den Einzelhandel schon seit 1978 räumlich steuert, wenn auch nicht mit der gleichen Intensität wie aktuell (seit 2011). Die Innenstadt Hannovers ist insgesamt durch eine sehr positive Entwicklungsdynamik gekennzeichnet, dort befinden sich mehrere große Magnetbetriebe und mit der Ernst-August-Galerie ein modernes Shopping-Center.[206] Hannover profitiert außerdem davon, dass es innerhalb der Region kaum bedeutende etablierte Konkurrenzstandorte gibt, die die einzelhandelsspezifische Entwicklung erheblich beeinflussen. Die einzelhandelsspezifische Bedeutung der angrenzenden Ober- und Mittelzentren beschränkt sich entweder auf das eigene Stadtgebiet oder nur auf Teilsegmente (zum Beispiel die Möbelbranche in Celle). Die Landeshauptstadt Hannover ist Teil der Region Hannover und somit auch Teil des Regionalen Einzelhandelskonzeptes für die Region Hannover, in dem ein moderiertes Abstimmungsverfahren bei der Planung neuer bedeutender Einzelhandelsansiedlungen vereinbart worden ist (vgl. CIMA 2007: 33-36) (siehe Abb. 51 bis 53).

*Abbildung 51: Fallbeispiel Hannover – Umgebungskarte*

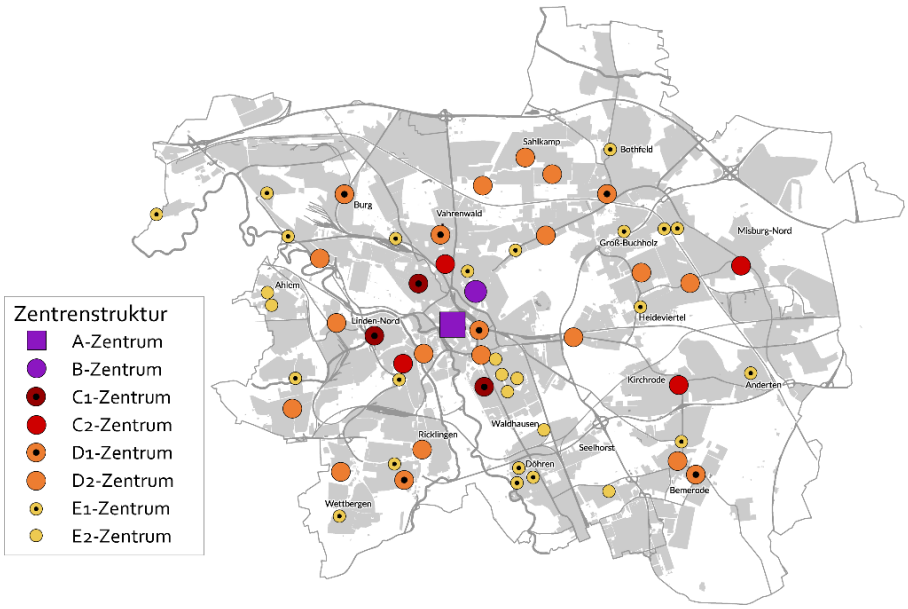



Quelle: Grundlage QGis, eigene Bearbeitung

*Abbildung 52: Hannover - Innenstadt*

Quelle: eigene Aufnahme

*Abbildung 53: Hannover - Zentrenkarte*

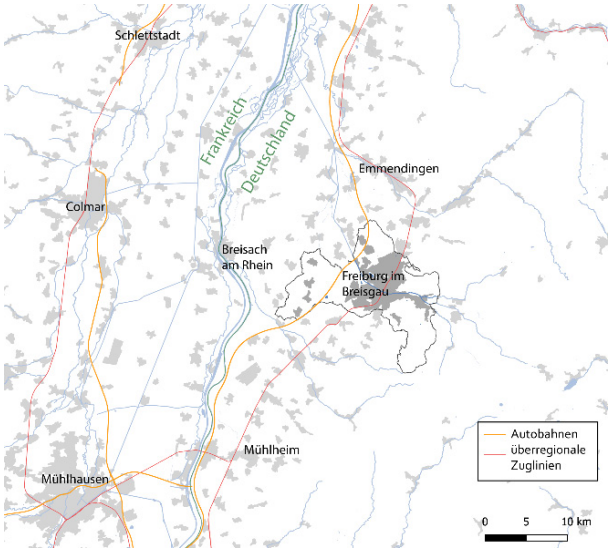



Quelle: Hannover (2010: 11), eigene Überarbeitung, ohne Maßstab

[206] Die positive Entwicklungsdynamik der Hannoveraner Innenstadt wurde auch in unterschiedlichen Expert*innengesprächen hervorgehoben, siehe [EIN_H_01], [EIN_H_02]; [EIN_H_03]

Die Kontextfaktoren für das Oberzentrum Freiburg können ähnlich beschrieben werden. Freiburg besitzt als Oberzentrum innerhalb der Region Südlicher Oberrhein eine herausragende Versorgungsfunktion, nicht nur im Einzelhandelssektor, sondern auch als Universitätsstadt und als Arbeitsort. Mit über 230.000 Einwohner*innen und einem positiven Bevölkerungswachstum von insgesamt knapp 3 % in den letzten 10 Jahren ist Freiburg durch eine dynamische Entwicklung gekennzeichnet (vgl. Freiburg, Stadt 2019: 17), die sich auch in der Entwicklung der Verkaufsflächen und der Entwicklung der Zentren niederschlägt. Die (Einzelhandels)-Innenstadt ist äußerst attraktiv, bedeutende größere Konkurrenzstandorte außerhalb der Innenstadt und innerhalb der Region sind kaum vorhanden. Dies drückt sich auch in der sehr hohen Einzelhandelszentralität von 141,9 % (über alle Branchen) aus. Die Einzelhandelskaufkraft der Stadt Freiburg liegt mit 97,2 auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Diese Zahl drückt aber vermutlich auch die hohe Zahl der gemeldeten Student*innen aus, deren ökonomische Möglichkeiten in der Regel eher unterdurchschnittlich sind (vgl. Comfort 2015: 2). Konkurrenzsituationen sind allenfalls im Nahversorgungsbereich durch große Märkte in den direkt angrenzenden Kommunen feststellbar. In den letzten Jahren hat sich laut Auskunft der Stadtverwaltung gerade in diesem Bereich eine verstärkte Konkurrenzsituation eingestellt, insbesondere durch den Bevölkerungszuwachs und die Entwicklung neuer Nahversorgungsstandorte in den Umlandgemeinden.[207] Ein Blick auf die Kaufkraftbewegungen zeigt auch, dass Freiburg insgesamt im Lebensmittelbereich bei einer Einzelhandelszentralität von 97 % leichte Kaufkraftabflüsse zu verzeichnen hat (vgl. Freiburg, Stadt 2018: 27). Bedeutende Entwicklungen aus der Vergangenheit an städtebaulich nicht integrierten Standorten sind in Freiburg kaum vorhanden oder fallen nicht erwähnenswert ins Gewicht. Es ist anzunehmen, dass die mittlerweile lange Planungstradition bei der Einzelhandelssteuerung mitverantwortlich für die räumliche Verteilung der Einzelhandelsschwerpunkte innerhalb der Stadt Freiburg ist. Freiburg steuert den stationären Einzelhandel schon seit 1992 durch ein kommunales Einzelhandelskonzept.

*Abbildung 54: Fallbeispiel Freiburg (im Breisgau) - Umgebungskarte*

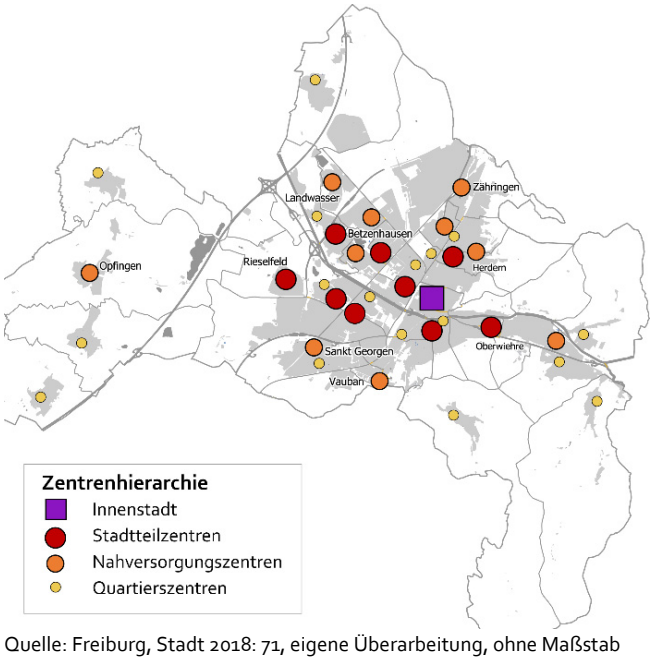



Quelle: Grundlage QGis, eigene Überarbeitung

*Abbildung 55: Freiburg - Innenstadt*

Quelle: eigene Aufnahme

*Abbildung 56: Freiburg – Zentrenkarte*




Quelle: Freiburg, Stadt 2018: 71, eigene Überarbeitung, ohne Maßstab

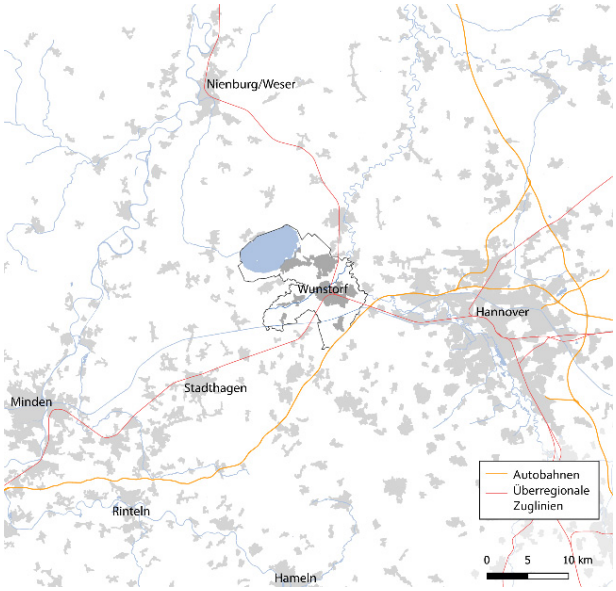
[207] siehe [EIN_F_06]

**Mittelstadt mit hoher Entwicklungsdynamik, EHK nicht formal beschlossen**

Wunstorf in Niedersachsen und Tübingen in Baden-Württemberg bilden einen Stadttypus der mittelgroßen Städte mit einer allgemeinen positiven Entwicklungsdynamik ab. Wunstorf und Tübingen liegen im Einzugsbereich bedeutender Großstädte und profitieren durch die Pendlerbeziehungen von der positiven Entwicklungsdynamik der angrenzenden Großstadt. Auf der anderen Seite bringt diese Lagegunst auch eine verschärfte standortbezogene Konkurrenzsituation mit sich, da davon auszugehen ist, dass die Großstadt und gegebenenfalls andere bedeutende Einzelhandelsstandorte in der Region Kaufkraft aus der Kommune abziehen.

Wunstorf und Tübingen sind unter anderem aufgrund der Nähe zu den bedeutenden Großstädten Hannover und Stuttgart durch eine stabile beziehungsweise positive Bevölkerungsentwicklung und dynamische sozioökonomische Rahmendaten geprägt. Die Bevölkerung in Wunstorf ist in den letzten 10 Jahren um knapp 1 % auf mittlerweile rd. 41.600 Einwohner*innen[208] angewachsen, Tübingen konnte ihre Einwohner*innenzahl von 2006 bis 2016 sogar um knapp 5 % auf rd. 87.000 Einwohner*innen erhöhen (vgl. Tübingen 2016: 4). Darüber hinaus profitiert Wunstorf durchaus auch von der touristisch attraktiven Lage am Steinhuder Meer. Die positive Entwicklungsdynamik drückt sich in Wunstorf auch in der einzelhandelsrelevanten Kaufkraft aus, die bei 103,3 liegt.[209] Wunstorf liegt in der Region Hannover und ist auch Mitglied des Regionales Einzelhandelskonzeptes für die Region Hannover (vgl. CIMA 2007: 33-36) (siehe Abb. 57 bis 59).

*Abbildung 57: Fallbeispiel Wunstorf – Umgebungskarte*

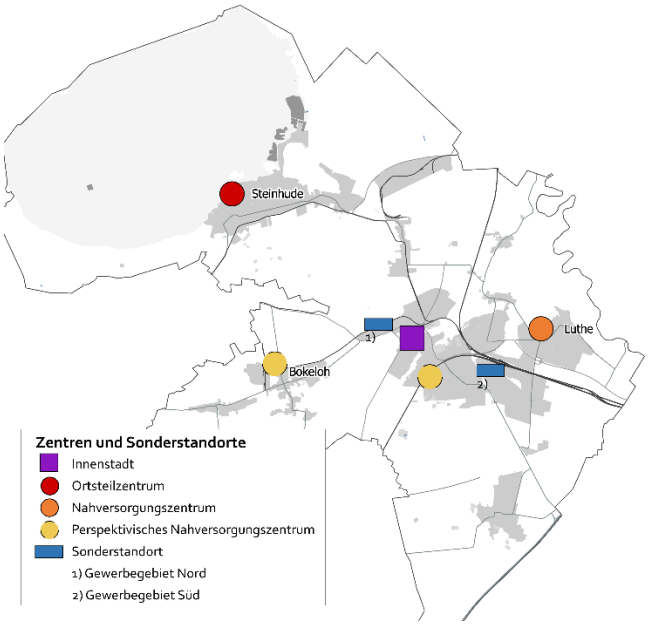



Quelle: Grundlage QGis, eigene Überarbeitung

*Abbildung 58: Wunstorf – Gewerbepark-Süd*

Quelle: eigene Aufnahme

*Abbildung 59: Wunstorf – Zentrenkonzept*



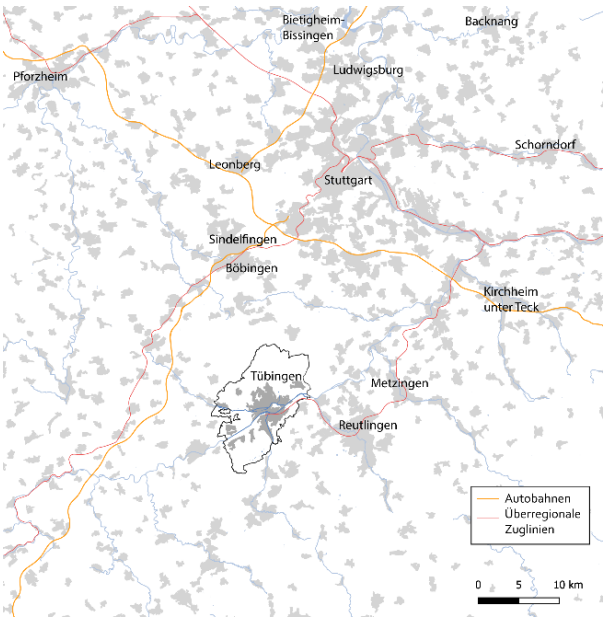

Quelle: Wunstorf 2010: 85, eigene Überarbeitung, ohne Maßstab

[208] Quelle: https://www1.nls.niedersachsen.de/statistik/html/default.asp

[209] Quelle: BBE zitiert nach Junker und Kruse 2010: 31

In Tübingen liegt die Kaufkraftkennziffer vermutlich wegen des hohen Anteils der Student*innen an der Gesamtbevölkerung mit 99,5[210] etwas unter dem bundesdeutschen Durchschnitt, im direkten Umland in Reutlingen und Stuttgart liegen die Kaufkraftkennziffer mit 107,4 und 112,6 deutlich höher. Tübingen profitiert unter anderem davon, Hochschulstandort zu sein und zieht dadurch eine junge (wenn auch zur Zeit des Studiums noch nicht ganz so kaufkräftiges) und potentiell innovationsfreudige Klientel an. Zusätzlich werden die Entwicklungsmöglichkeiten von Tübingen durch die hohe touristische Bedeutung und die attraktive, kleinteilige Altstadt positiv beeinflusst (siehe Abb. 60 bis 62).

*Abbildung 60: Fallbeispiel Tübingen – Umgebungskarte*

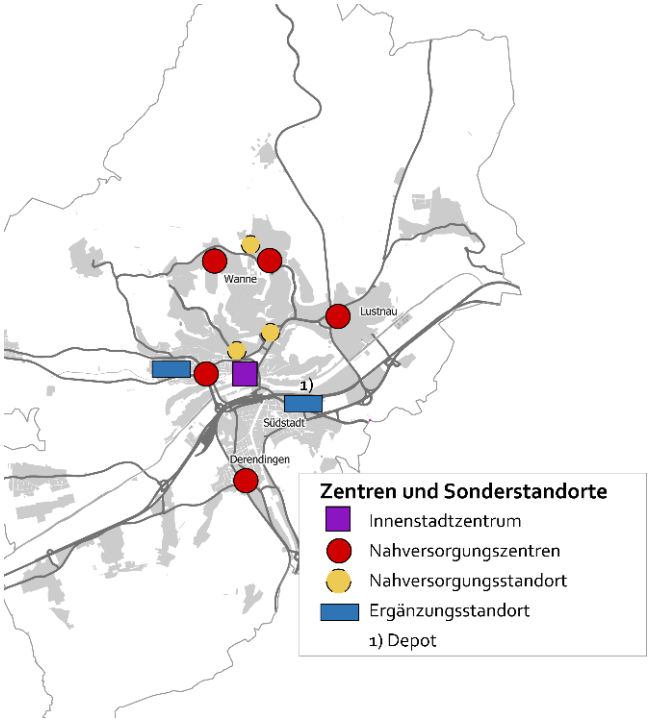



Quelle: Grundlage QGis, eigene Überarbeitung

*Abbildung 61: Tübingen – Depot-Areal*

Quelle: eigene Aufnahme

*Abbildung 62: Tübingen – Zentrenkonzept (2020)*




Quelle: Tübingen 2020: 51[211], eigene Überarbeitung, ohne Maßstab

Trotz der starken Konkurrenz in der Region konnten sich beide Kommunen aus Einzelhandelssicht behaupten. Die Zentralitätswerte weisen mit 112 % (Wunstorf 2011)[212] und 100 % (Tübingen 2014)[213] auf eine jeweils stabile Versorgungssituation hin, auch wenn in den letzten Jahren im Umland von Tübingen einige kleinere und größere Konkurrenzstandorte (Shopping-Center in Stuttgart und Böblingen, Erweiterung des Outlet-Centers in Metzingen) entstanden sind. Beide Standorte weisen eine für ihre Stadtgröße attraktive Innenstadt auf, parallel wurden in der Vergangenheit allerdings auch Standorte an städtebaulich nicht integrierten Standorten entwickelt (Gewerbeparkt-Süd in Wunstorf und das Depot-Areal in Tübingen), die zwar in Standortkonkurrenz zur Innenstadt stehen, aber die Entwicklung bislang nicht so stark eingeschränkt haben, so dass negative städtebauliche Entwicklungen in der Innenstadt bislang nicht sichtbar geworden sind.

[210] Quelle: GfK zitiert nach BulwienGesa 2010: 10

[211] Die Stadt Tübingen besaß (als einzige der acht Fallstudien) zum Zeitpunkt der Fallstudienuntersuchung keine Zentrenkarte, welche die zentralen Versorgungsbereiche abgrenzt, zusätzliche Versorgungs- und Sonderstandorte benennt und innerhalb der Stadt räumlich verortet. Mittlerweile (März 2021) hat Tübingen das Einzelhandelskonzept allerdings aktualisiert.

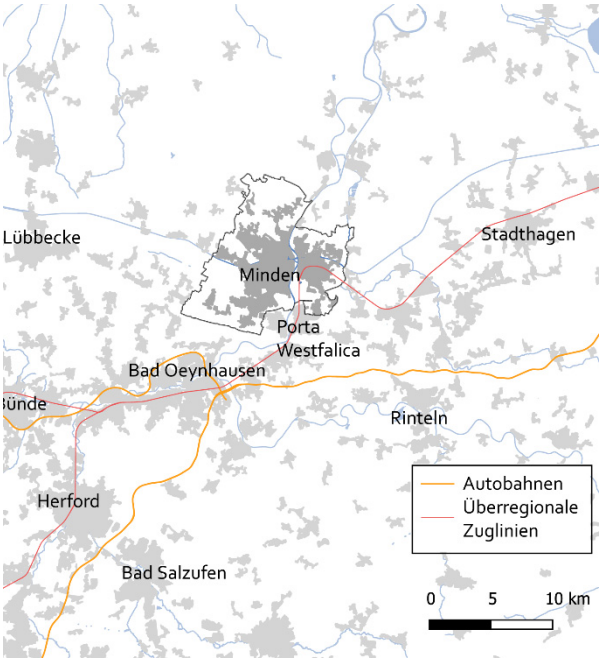
[212] Quelle: Junker und Kruse (2010: 35)

[213] Quelle: Imakomm (2014: 42)

**Mittelstadt mit durchschnittlicher Entwicklungsdynamik, EHK formal beschlossen, Konkurrenzverschärfung im Einzelhandel in den letzten Jahren**

Trotz ähnlicher Einwohner*innenzahlen wie in Wunstorf und Tübingen, sind die Rahmenbedingungen in Minden anders einzuordnen. Minden besitzt zwar eine Einzelhandelsfunktion, die deutlich über die Stadtgrenzen hinausgeht und erheblich Kaufkraft von außerhalb der Stadtgrenzen an den Standort bindet, allerdings erschweren die durchwachsene sozioökonomische Entwicklungsdynamik und die (zumindest in Teilen) erhebliche Konkurrenzsituation in der Region die Entwicklungsmöglichkeiten von Innenstadt, Stadtteilzentren und wohnortnaher Grundversorgung.

*Abbildung 63: Fallbeispiel Minden – Umgebungskarte*



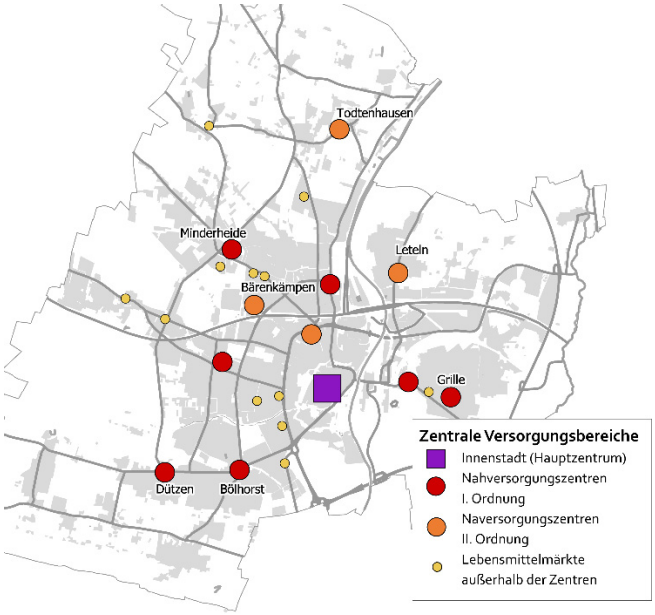

Quelle: Grundlage QGis, eigene Überarbeitung

*Abbildung 64: Minden – Neuer Lebensmittelmarkt, Standort Klinikum, Ringstraße*

Quelle: eigene Aufnahme

Minden ist durch eine stabile Bevölkerungsentwicklung gekennzeichnet, die sich in den letzten 10 Jahren leicht positiv verändert hat und mittlerweile bei rund 84.000 Einwohner*innen liegt (vgl. Minden, Stadt 2018; IT.NRW 2017: 5). Diese Entwicklung entspricht auch der stabilen sozioökonomische Situation in der Region Ostwestfalen und im Kreis Minden-Lübbecke, dort gibt es laut Raumbeobachtung des BBSR ein weitestgehend ausgeglichenes Verhältnis zwischen Kommunen mit steigenden und zurückgehenden Einwohner*innenzahlen. Diese durchschnittliche Entwicklung ist auch in der Kaufkraftkennziffer für Minden mit 96,9 ablesbar, die im bundesdeutschen Vergleich sogar leicht unterdurchschnittlich ist.[214] Eine bedeutende einzelhandelsspezifische Konkurrenzsituation besteht zur angrenzenden Stadt Porta Westfalica, wo direkt vor den Toren Mindens ein großflächiges und regional bedeutsames Fachmarktzentrum mit einem großen Anteil zentren- und nahversorgungsrelevanter Sortimente angesiedelt worden ist (Anbieter sind unter anderem: Media-Markt, C & A, Adler, Edeka). Trotz dieser nicht ganz einfachen Ausgangssituation ist es der Stadt Minden gelungen, die Innenstadt als attraktiven Standort zu entwickeln. Die verhältnismäßig große Einzelhandelsbedeutung von Minden drückt sich auch in einer Einzelhandelszentralität von 115 % über alle Branchen und 218 % für Bekleidung/Textilien aus. Selbst bei Lebensmitteln sind mit einer Zentralität von rd. 107 % leichte saldierte Kaufkraftzuflüsse festzustellen[215] (siehe Abb. 63 bis 65).

*Abbildung 65: Minden – Zentrenkarte*




Quelle: Cima 2008: 27, eigene Überarbeitung, ohne Maßstab

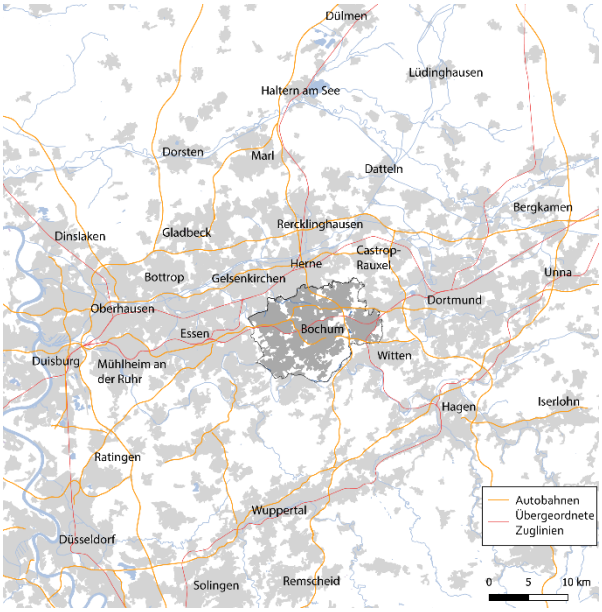
[214] Quelle: MBResearch 2012 zitiert nach CIMA 2013: 16

[215] Quelle: CIMA 2013: 22

**Großstadt mit negativer Entwicklungsdynamik, EHK formal beschlossen, Konkurrenzverschärfung im Einzelhandel in den letzten Jahren**

Ähnlich wie Minden besitzt Bochum eine Einzelhandelsfunktion, die deutlich über die Stadtgrenzen hinausgeht und erheblich Kaufkraft von außerhalb an den Standort bindet. Ähnlich wie in Minden erschweren allerdings die durchwachsene sozioökonomische Entwicklungsdynamik und die erhebliche Konkurrenzsituation in der Region die Entwicklungsmöglichkeiten von Innenstadt, Stadtteilzentren und wohnortnaher Grundversorgung.

*Abbildung 66: Fallbeispiel Bochum – Umgebungskarte*




Quelle: QGis, eigene Überarbeitung

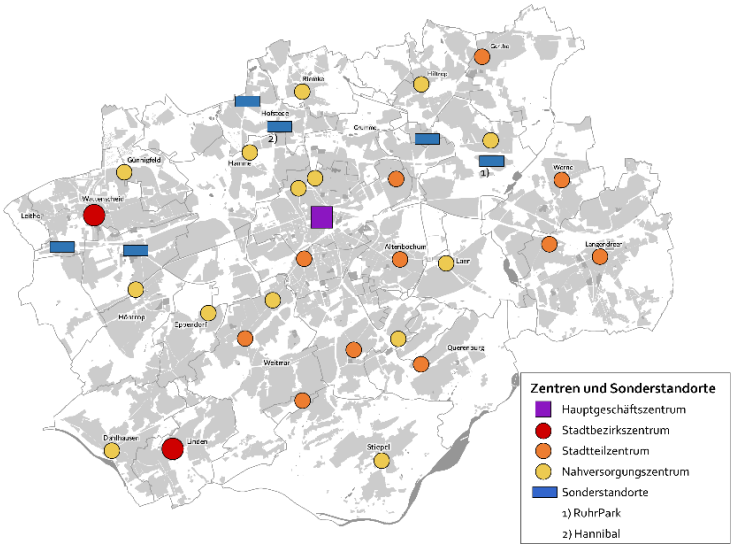
*Abbildung 67: Bochum – Sondergebiet Hannibal*

Quelle: eigene Aufnahme

Die Entwicklung von Bochum ist in den letzten Jahren und Jahrzehnten vor allem durch den Strukturwandel des Ruhrgebiets gekennzeichnet. Das wird insbesondere auch in der stark zurückgehenden Bevölkerungszahl sichtbar. Allein in den letzten 10 Jahren ist die Bevölkerungszahl um rd. 4 % auf aktuell rd. 365.000 Einwohner*innen zurückgegangen.[216]

Das schwierige sozioökonomische Umfeld wird auch in der leicht unterdurchschnittlichen Kaufkraft von 99,1 sichtbar.[217] Die Entwicklung der Bochumer Innenstadt wird vor allem durch den RuhrPark Bochum stark eingeschränkt, dort sind in den 1960er Jahren in städtebaulich nicht integrierter Lage mit direkter BAB-Anbindung rd. 70.000 qm Verkaufsfläche inklusive Multiplex-Kino entstanden. Zusätzlich sind in den vergangenen Jahrzehnten weitere Fachmarktzentren in der Stadt Bochum, unter anderem auf ehemaligen Bergwerk-Standorten, realisiert worden (zum Beispiel das Fachmarktzentrum Hannibal). Die regionale, auf den Einzelhandel bezogene Konkurrenzsituation ist besonders durch die Nähe zu den attraktiven Städten Dortmund und Essen sowie dem CentrO in Oberhausen sehr stark ausgeprägt. Insgesamt tragen die verschiedenen Einzelhandelsstandorte in Bochum, das heißt die Innenstadt, der RuhrPark und die großen Fachmarktzentren dazu bei, dass für Bochum auf gesamtstädtischer Ebene bei einer Einzelhandelszentralität von 115 % saldierte Kaufkraftzuflüsse zu verzeichnen sind, die Zentralität für Bekleidung und Neue Medien liegen mit 192 % und 161 % sogar noch höher.[218] Bochum ist Mitglied des Regionalen Einzelhandelskonzeptes östliches Ruhrgebiet und angrenzender Bereiche (REHK), in dem regionale Steuerungsregeln und Abstimmungsverfahren bei der Neuplanung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben vereinbart worden sind (vgl. Junker und Kruse 2013a: 32-41; 55-72) (siehe Abb. 66 bis 68).

*Abbildung 68: Bochum – Zentrenkarte*



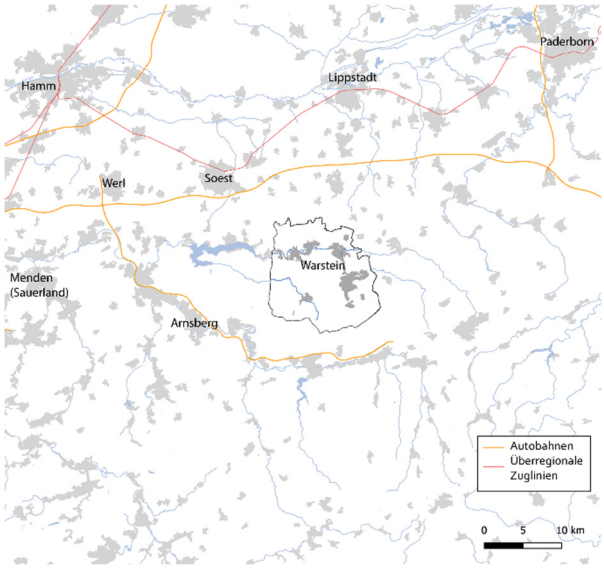

Quelle: Bochum 2012: 53, eigene Überarbeitung

[216] siehe: https://www.landesdatenbank.nrw.de
[217] Quelle: BBE 2010, zitiert nach Junker und Kruse 2012: 36
[218] Quelle: Junker und Kruse 2013a: 40-41

**Mittelstadt mit negativer Entwicklungsdynamik, EHK nicht formal beschlossen**

Ähnlich wie die Stadt Bochum, ist auch die Stadt Warstein inklusive der Region (Kreis Soest und Hochsauerlandkreis) durch eine ausgeglichene bis negative Entwicklungsdynamik gekennzeichnet. Die eigene Stadtgröße und Zentralität reicht nicht aus, um eine eigene, auf den Einzelhandel bezogene Entwicklungsdynamik mit regionaler Ausstrahlungskraft zu erzeugen. So ist es insbesondere für die Innenstadt von Warstein schwierig, sich im Wettbewerb mit der regionalen Konkurrenz und dem Online-Handel zu behaupten. Dazu tragen neben der verhältnismäßig geringen Einwohner*innenzahl vor allem die schwierigen städtebaulichen Voraussetzungen in der Innenstadt und die hohe innerstädtische Verkehrsbelastung bei.

*Abbildung 69: Fallbeispiel Warstein – Umgebungskarte*




Quelle: eigene Quelle, grafische Umsetzung Tom-Henri Schmidt.

*Abbildung 70: Warstein – Innenstadt, Hauptstraße (B55)*

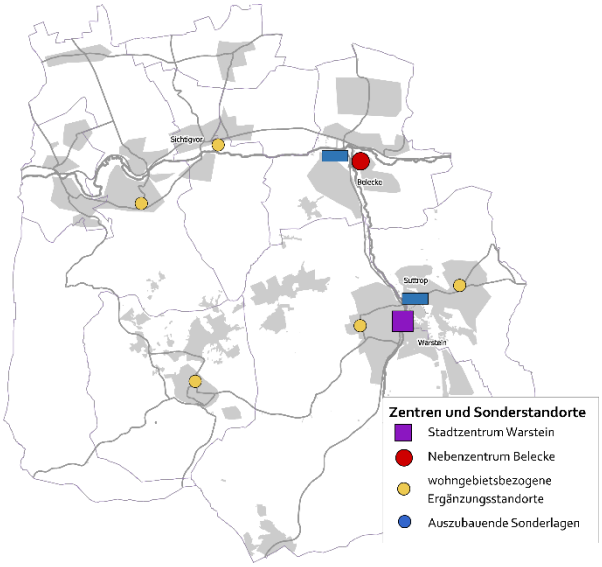
Quelle: eigene Aufnahme

Warstein ist durch eine negative Bevölkerungsentwicklung geprägt, in Warstein leben aktuell rd. 25.000 Einwohner*innen, im Vergleich zum Jahr 2008 macht dies einen Rückgang von rd. 11 % beziehungsweise knapp 3.000 Einwohner*innen aus.[219] In der Region selbst ist die Bevölkerungsentwicklung allerdings durchaus stabil, so ist in den angrenzenden Kommunen Soest, Möhnesee oder Rüthen eine positive Entwicklungsdynamik festzustellen.[220] Andererseits liegt die Kaufkraftkennziffer in Warstein mit 104,5[221] deutlich über dem bundesdeutschen Durchschnitt und offenbart durchaus ein gewisses Entwicklungspotenzial. Hier kommt die große Bedeutung zum Tragen, die beispielsweise die Bierbrauerei Warstein für die Stadt und die Region besitzt. Der Stadt Warstein gelingt es allerdings nicht, die hohe Kaufkraft in der Stadt zu halten, bei einer Einzelhandelszentralität von nur 79 % fließt ein erheblicher Teil der vorhandenen Kaufkraft aus der Stadt ab.[222] Als Konkurrenzstandorte dürften vor allem die Kreisstadt Soest, Dortmund und auch andere Städte des Ruhrgebiets zählen. Die Innenstadt von Warstein hat insbesondere mit einer schwierigen städtebaulichen Situation zu kämpfen. Sie ist sehr kleinteilig strukturiert, großflächige, regional bedeutsame Einzelhandelsläden sind kaum vorhanden und konnten wegen der fehlenden Flächenressourcen auch in den letzten Jahren nicht angesiedelt werden. Zusätzlich hat die Haupteinkaufsstraße, die als Bundesstraße B55 direkt durch den historischen Ortskern führt, mit einer hohen Verkehrsbelastung inklusive eines erheblichen Schwerlastverkehrs zu kämpfen. Planungen für den Bau einer Umgehungsstraße konnten bislang nicht umgesetzt werden. Außerdem ist die Hauptstraße als Haupteinkaufsstraße mit einer Länge von rd. 800 Metern gemessen am Einzelhandelsangebot der Stadt sehr lang. Die Kombination aus hoher Verkehrsbelastung und langer Nord-Süd-Ausdehnung hat dazu geführt, dass der nördliche Teil der Bundesstraße mit einer großen Anzahl leerstehender Geschäftsflächen zu kämpfen hat. Obwohl es gelungen ist, direkt im Norden der Innenstadt einen attraktiven Nahversorgungsstandort zu etablieren, sind die Wirkungen dieses Nahversorgungszentrums auf das Zentrum überschaubar bzw. kaum vorhanden. Warstein ist Teil des Regionalen Einzelhandelskonzeptes im

[219] siehe: https://www.landesdatenbank.nrw.de, Bevölkerungsstand zum 31.12.2018.
[220] siehe Raumbeobachtung des BBSR unter: https://gis.uba.de/maps/resources/apps/bbsr/index.html?lang=de
[221] Quelle: GfK nach CIMA 2007: 22
[222] Quelle: CIMA 2007: 23

Kreis Soest und Hochsauerland, in dem Steuerungsregeln und ein regionales Konsensverfahren für die Neuansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben vereinbart worden sind (vgl. Junker und Kruse 2013b: 52-91) (siehe Abb. 69-71).

*Abbildung 71: Warstein – Zentrenkarte*

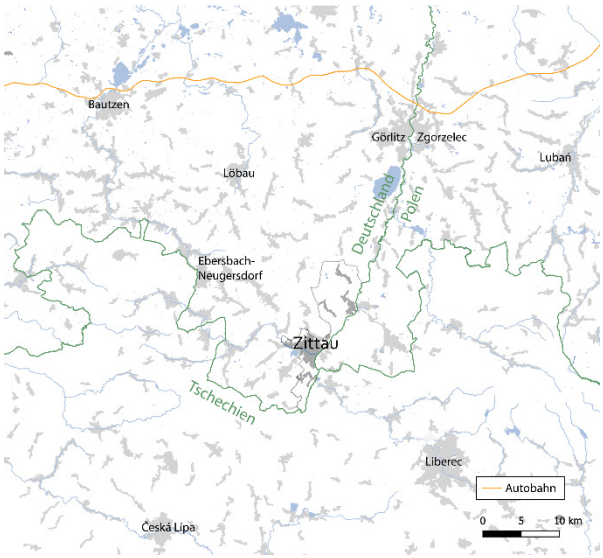



Quelle: Warstein (2007: 31), eigene Überarbeitung, ohne Maßstab

## Mittelstadt mit negativer Entwicklungsdynamik, EHK formal beschlossen

Ähnlich wie Warstein hat auch die Stadt Zittau in Sachsen mit einer Reihe ungünstiger Rahmenbedingungen zu kämpfen, welche die Einzelhandels- und Zentrenentwicklung erheblich beeinträchtigen. Die Stadt Zittau hat durch den wirtschaftlichen Zusammenbruch in den Nachwendejahren einen Großteil ihrer Bevölkerung verloren. Insgesamt sank die Einwohnerzahl in Zittau von rd. 34.500 im Jahr 1997 auf rd. 29.200 Einwohner im Jahr 2008 und aktuell rd. 25.100 Einwohner, das macht einen Bevölkerungsverlust von rd. 14 % in den letzten 12 Jahren aus.[223] Diese unterdurchschnittliche Dynamik innerhalb der Region drückt sich auch in der sehr niedrigen Kaufkraftkennziffer von 83,1 aus[224] und hat zur Folge, dass auch die absolute Kaufkraft in den letzten Jahren kontinuierlich abgenommen hat. Für die Versorgungsstandorte der Stadt bedeutet dies, dass in den letzten Jahren kaum dynamische Entwicklungen stattgefunden haben, im Gegenteil ist davon auszugehen, dass die Umsätze vieler bestehenden Einzelhandelsbetriebe aufgrund zurückgehender Einwohner*innenzahlen und negativer Kaufkraftentwicklung in den letzten Jahren rückläufig waren. Das drückt sich auch in einigen leerstehenden Geschäftsflächen in den Randlagen innerhalb der städtebaulich und architektonisch sehr reizvollen Innenstadt aus.

*Abbildung 72: Fallbeispiel Zittau – Umgebungskarte*

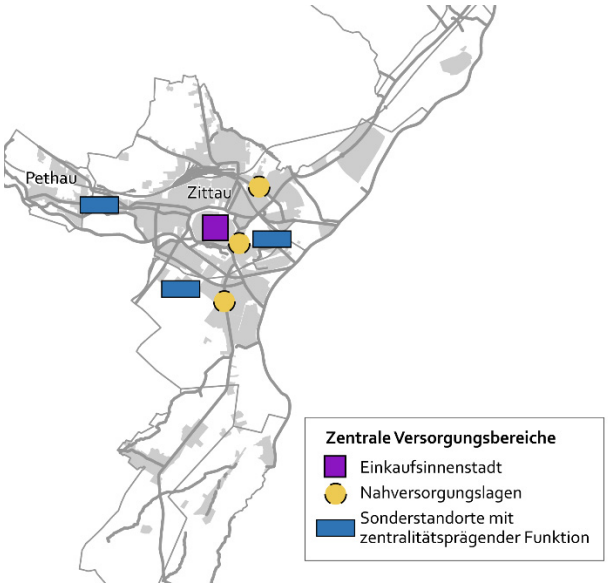



Quelle: Grundlage QGis, eigene Überarbeitung

*Abbildung 73: Zittau – Innenstadt, Markt*

Quelle: eigene Aufnahme

*Abbildung 74: Zittau – Zentrenkarte*




Quelle: Zittau 2008: 107; eigene Überarbeitung, ohne Maßstab

[223] Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2019: 7, Stand 30. Nov. 2019

[224] Quelle: MBResearch zitiert nach CIMA 2014: 15

Die Anziehungskraft der Stadt beschränkt sich weitestgehend auf das direkte Umfeld. Bedeutende Konkurrenzstandorte sind in der Region allerdings auch kaum vorhanden, einzig die Stadt Bautzen dürfte einen erheblichen Anteil der Kaufkraft in den zentrentypischen Sortimenten aus Zittau abziehen. Auf der anderen Seite wirken sich die Nähe zu Polen und Tschechien und die in die Nachbarländer bestehenden Einkaufsbeziehungen positiv auf die Einzelhandelsentwicklung aus. Entsprechend liegt die Einzelhandelszentralität für die Stadt Zittau mit 156,2 verhältnismäßig hoch.[225] Es ist jedoch davon auszugehen, dass ein Großteil des Einzelhandelsumsatzes außerhalb des Zentrums erwirtschaftet wird, da in den Nachwendejahren an den Standorten Äußere Weberstraße, Humboldtcenter und Christian-Kaimann-Straße großflächige Fachmarktzentren mit großen SB-Warenhäusern/Verbrauchermärkten (Schwerpunkt Lebensmittel) sowie einem Elektronikfachmarkt, einem Baumarkt und weiteren kleineren Fachmärkten angesiedelt worden sind (siehe Abb. 74). Es ist offensichtlich, dass diese Einzelhandelsstandorte in städtebaulich nicht integrierter Lage die Entwicklungsfähigkeit der Innenstadt sehr stark einschränken (siehe Abb. 72 bis 74).

**Zusammenfassung**

Diese beschriebenen Fallbeispieltypen bilden keine vollständige Stadttypologie ab, sie verdeutlichen aber die große Varianz der Kontextfaktoren vor Ort und stellen heraus, dass diese Rahmenbedingungen einen großen Einfluss auf die Einzelhandelsentwicklung vor Ort und die Einflussmöglichkeiten des politisch-administrativen Planungsapparates besitzen. Die quantifizierbaren Rahmendaten der untersuchten Fallbeispielen sind in der folgenden Übersicht zusammengefasst:

*Abbildung 75: Stadttypologien und sozioökonomische Rahmendaten der untersuchten Fallbeispiele*

| Fallbeispiele | Einwohner *innen (EW) | Entwicklung EW in den letzten 10 Jahren | Hierarchie Raumordnung | BBSR-Dynamik[1] | Einzelhandelskaufkraft | Zentralität | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | alle Branchen | Lebensmittel | Bekleidung | Neue Medien | Baumarktartikel |
| **Hannover**[2] | 545.107 | 7% | OZ | wachsend | 103,9 | 119 | 102 | 200 | 142 | 92 |
| **Freiburg**[3] | 230.241 | 3% | OZ | wachsend | 97,2 | 153 | 97 | 299 | 173 | 104 |
| **Wunstorf**[4] | 41.573 | 1% | MZ | stabil | 103,3 | 110 | 113 | 117 | 122 | 126 |
| **Tübingen**[5] | 87.464 | 5% | OZ[6] | wachsend | 99,5 | 100 | 99 | 127[7] | 69[7] | 109[7] |
| **Minden**[8] | 84.395 | 2% | MZ | schrumpfend | 96,6 | 115 | 107 | 218 | 66 | 132 |
| **Bochum**[9] | 364.628 | -4% | OZ | schrumpfend | 99,1 | 115 | 89 | 192 | 161 | 65 |
| **Warstein**[10] | 24.842 | -11% | MZ | schrumpfend | 104,5 | 79 | 101 | 58 | 83 | 61 |
| **Zittau**[11] | 25.121 | - 12 %[12] | MZ | stark schrumpfend | 83,1 | k. A. | k. A. | k. A. | k. A. | k. A. |

Quellen: [1]BBSR (2015); [2]Stadt Hannover (2019a: 139) Bevölkerungsstand zum 31.12.2018; Hannover, Stadt (2019b: 33, 39); [3]Freiburg, Stadt (2019: 17) Bevölkerungsstand zum 31.12.2017; Comfort (2015: 2); Freiburg, Stadt (2018: 27); [4]https://www1.nls.niedersachsen.de/statistik/html/default.asp, Bevölkerungsstand zum 31.09.2019; BBE zitiert nach Junker und Kruse (2010: 31); Junker und Kruse (2010: 35); [5]Tübingen (2016: 4) Bevölkerungsstand zum 31.12.2015; Imakomm (2014: 42); [6]gemeinsames Oberzentrum mit Reutlingen; [7]Zentralität Bekleidung/Schuhe/Sport, Elektrowaren, Sonstiger Einzelhandel; [8]Minden, Stadt (2018) Bevölkerungsstand zum 01.01.2018; IT.NRW (2017: 5); MBResearch 2012 zitiert nach CIMA (2013: 16); CIMA 2013: 22; [9]https://www.landesdatenbank.nrw.de Bevölkerungsstand zum 31.12. 2018; BBE 2010, zitiert nach Junker und Kruse 2012: 36; [10]https://www.landesdatenbank.nrw.de Bevölkerungsstand zum 31.12.2018; CIMA 2007: 22; [11]Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2019: 8) Bevölkerungsstand zum 30.11.2019; MBResearch zitiert nach CIMA 2014: 15; [12]im Vergleich zum 31.12.2010 (9 Jahre). Eigene Zusammenstellung

[225] Quelle: CIMA 2014: 9

### 9.2.2 Entwicklungsschwerpunkte von Politik und Verwaltung

Neben diesen grundlegenden Rahmenbedingungen, die die einzelhandelsspezifische Entwicklung in den Fallstudien maßgeblich bestimmen, wird die Einzelhandelsentwicklung in den Kommunen auch durch Maßnahmen und Arbeitsschwerpunkte des politisch-administrativen Planungssystems geprägt.

Beispielsweise stärken Wunstorf, Tübingen und Freiburg durch die Förderung der Nahmobilität (deutlich erkennbare Förderung des Radfahrens) indirekt die gewachsenen Zentren in städtebaulich integrierten Lagen.[226] Zusätzlich wird insbesondere in Tübingen und Freiburg laut Aussagen der Lokalpolitik und der Stadtplanung[227] das verdichtete Bauen und die Nutzungsmischung vorangetrieben und dadurch das Leitbild der Stadt der kurzen Wege erkennbar unterstützt. Es ist zu vermuten, dass dies auch positive Wirkungen auf die Entwicklung der gewachsenen Zentren hat.

Hannover setzt die Ziele des kommunalen Einzelhandelskonzeptes nicht nur durch die rahmensetzenden Festlegungen in den Bebauungsplänen um, sondern versucht in Einzelfällen auch durch ein aktives Liegenschaftsmanagement direkt in den Immobilienmarkt einzugreifen.[228] Das bedeutet, dass die Stadt Hannover in Einzelfällen den Ankauf von Grundstücken und/oder Immobilien als eine Entwicklungsoption ansieht, um in Kooperation mit Projektentwickler*innen und Einzelhandelsunternehmen planerisch gewünschte Entwicklungen umzusetzen oder zumindest zu unterstützen.

In Minden war die Diskussion in der Vergangenheit sehr stark durch die mögliche Ansiedlung eines Shopping-Centers auf der Fläche des jetzigen Rathauses und durch eine lange leerstehende ehemalige Hertie-Immobilie geprägt. Mittlerweile ist es gelungen, für die ehemalige Warenhaus-Immobilie eine neue Immobilienentwicklung in Gang zu setzen, die die Innenstadtentwicklung positiv beeinflusst, Ankermieter des neuen Centers Wesertor ist H & M. Es sind weitere Vorhaben in der Innenstadt geplant, die den Einzelhandelsstandort in Minden stärken können.[229] Ähnliche Planungen und Entwicklungen zur Innenentwicklung werden vom politisch-administrativen Planungssystem in Bochum vorangetrieben. So ist es in Bochum gelungen, auf dem ehemaligen Telekom-Gelände in der Innenstadt eine attraktive mischgenutzte Immobilie (Viktoria Karree) neu zu entwickeln. Ziel dieser Entwicklung ist es, die Attraktivität der Innenstadt zu stärken (geplante Eröffnung ist 2022).[230] Auch in Warstein ist es nach einer längeren Planungsphase geglückt, in der Innenstadt eine neue Projektentwicklung anzustoßen (Domquartier), dadurch kann es unter Umständen gelingen, dem Einzelhandelsstandort Innenstadt einen neuen Impuls zu geben.[231]

Auf der anderen Seite werden diese aktuellen Planungen und Entwicklungen, die auf Innenentwicklung ausgerichtet sind, in einigen Fallstudiengebieten auch von Standortentwicklungen beeinflusst, von denen anzunehmen ist, dass sie sich eher negativ auf die Entwicklungsmöglichkeiten der gewachsenen integrierten Lagen auswirken. Häufig sind das Projekte, die vor längerer Zeit in städtebaulich nicht integrierter Lage realisiert worden sind und nach wie vor die Einzelhandelslandschaft in der jeweiligen Kommune und in der Region bestimmen. In der Regel entsprechen diese Betriebe dem aktuellen Planungsrecht oder die Betriebe genießen (berechtigterweise) Bestandsschutz. Da viele dieser Standorte in der Stadt auch bei den Kund*innen etabliert sind, finden an diesen Standorten häufig weitere Entwicklungen und/oder Modernisierungen statt. Auch wenn dies in vielen Fällen in den Kommunen kontrovers diskutiert wird, sind die stadtplanerischen Möglichkeiten, diese Standorte grundlegend umzustrukturieren, häufig begrenzt. Das trifft zum Beispiel auf den RuhrPark sowie das Sondergebiet Hannibal in Bochum zu. Auch in Wunstorf hat sich der Gewerbepark Süd als städtebaulich nicht-integrierter Versorgungsstandort etabliert. In Warstein ist über die Jahre ein bedeutender Elektronikanbieter an einem solitären Standort außerhalb des Zentrums weitergewachsen. In Tübingen wurden auf dem Depotgelände in einem gewerblich geprägten Umfeld bedeutende Fachmärkte angesiedelt, die sich als Konkurrenzstandort zur Innenstadt entwickelt haben. Das Gleiche gilt für die Fachmarktstandorte Äußere Weberstraße, Humboldtcenter und Christian-Kaimann-Straße in Zittau, die in nicht integrierter Lage

[226] siehe [EIN_WU_04]; [EIN_T_01]; [EIN_T_03]; [EIN_F_06]
[227] siehe [EIN_T_01]; [EIN_T_03]; [EIN_F_06]
[228] siehe [EIN_H_01]; [EIN_H_03]; [EIN_H_05]; [EIN_H_07]
[229] siehe [EIN_M_01]; [EIN_M_02]; [EIN_M_02]; [EIN_M_05]
[230] siehe [EIN_B_07]; [EIN_B_06]; https://www.bochum-wirtschaft.de/viktoria-karree/, abgerufen am 03. Nov. 2020
[231] siehe: https://www.soester-anzeiger.de/lokales/warstein/neues-domquartier-warstein-12854227.html; Soester Anzeiger vom 24.07.2019

wie ein Ring um die Innenstadt angesiedelt worden sind sowie für das Fachmarktzentrum in Porta Westfalica, das die Einzelhandelsentwicklung der Mindener Innenstadt erheblich beeinflusst.

Für all diese Standorte besteht Bestandschutz, Modernisierungen wurden entweder bereits durchgeführt oder werden in nächster Zeit anstehen. In einigen Kommunen sind diese Einzelhandelsstrukturen sogar als Versorgungsstandorte so etabliert, dass sich im Laufe der Zeit eine Art „Aufgabenteilung" zwischen der Innenstadt und den nicht-integrierten Standorten eingestellt hat.

Diese beispielhafte, nicht vollständige Auflistung macht deutlich, dass die Einzelhandelsentwicklung von unterschiedlichen lokalpolitischen und stadtplanerischen Grundsatzentscheidungen geprägt ist und von Standortentwicklungen aus der Vergangenheit auch aktuell maßgeblich beeinflusst werden kann. Es wird auch klar, dass viele planerischen Herausforderungen nicht immer mit einfachen Antworten oder Konzepten beantwortet werden können, sondern auch (angepasste) Inhalte, Prozesse und Akteurskonstellationen die Entwicklung vor Ort maßgeblich mitgestalten können. Dabei müssen häufig unterschiedliche Interessen in die Abwägung eingebracht werden. Das bezieht sich zum Beispiel auch auf den Umgang mit bestehenden Einzelhandelsstandorten, die nicht den aktuellen stadtplanerischen Leitvorstellungen entsprechen (siehe hierzu Kap. 11 und 12).

## 9.3 Bewertung der Ergebnisse zu den Rahmenbedingungen

Zusammengefasst konnte durch die Aufbereitung der Rahmenbedingungen herausgestellt werden, dass kommunale Einzelhandelskonzepte als strategische Stadtentwicklungsplanung in den letzten Jahren und Jahrzehnten erheblich an Bedeutung gewonnen haben. Dabei hat nicht nur die Verbreitung der Konzepte zugenommen, die Konzepte sind auch in der Analyse und in der inhaltlichen Differenzierung detaillierter sowie in der Umsetzung vor Ort verbindlicher geworden. Es konnte außerdem dargestellt werden, dass die sozioökonomischen Rahmenbedingungen, die städtebaulich-räumlichen Voraussetzungen vor Ort, die verkehrliche Situation und die Erreichbarkeit, die Konkurrenzsituation in der Region sowie die planerischen Entscheidungen aus der Vergangenheit die aktuelle kommunale Einzelhandelsentwicklung und -steuerung ganz wesentlich mitbestimmen. Auch wenn diese Kontextfaktoren von der Stadtverwaltung kaum beeinflusst werden können, zeigen die Analysen der Ist-Situation in den Fallbeispielen, dass sie die aktuellen Einflussmöglichkeiten kommunaler Einzelhandelskonzepte maßgeblich beeinflussen können.

# 10 Inhalts- und Konzeptanalyse

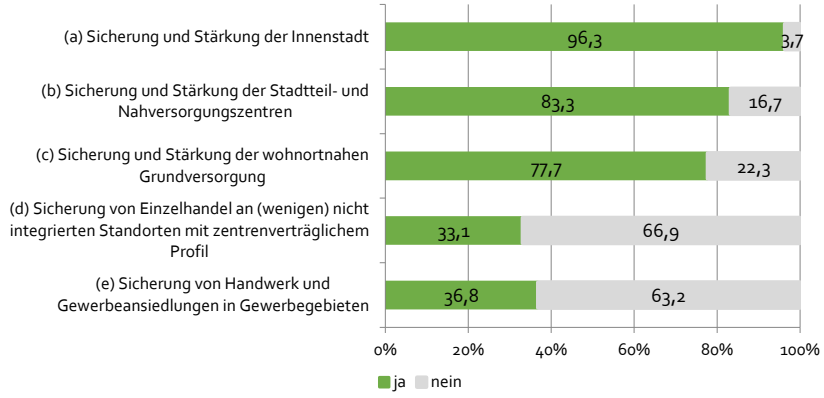
Die Inhalte von kommunalen Einzelhandelskonzepten (EHK) wurden detailliert in Kapitel 3.2 erläutert. In den folgenden Kapiteln werden die Varianzen bei der Umsetzung der einzelnen Bausteine beschrieben sowie die fachliche und politische Diskussion vor Ort darüber reflektierend dargestellt.

## 10.1 Ziele und Bausteine kommunaler Einzelhandelskonzepte

Die Ergebnisse der durchgeführten Online-Befragung zu den übergeordneten Zielen von kommunalen Einzelhandelskonzepten bestätigen die Ausführungen in Kapitel 3.2 und unterscheiden sich kaum von den Analysen und Empfehlungen für die Umsetzung der Konzepte anderer Arbeiten (vgl. Kruse 2012, Temmen 2012, Acocella 2004). Demnach wird von der überwiegenden Mehrzahl der Kommunen, die ein kommunales Einzelhandelskonzept besitzen, als übergeordnetes Ziel der Einzelhandelssteuerung die *Sicherung und Stärkung der Innenstadt als Einzelhandelsstandort (a)* angesehen (siehe Abb. 76). Fast ebenso unbestritten sind die Ziele, die *Stadtteil- und Nahversorgungszentren zu sichern und zu stärken (b)* und die *wohnortnahe Grundversorgung sicherzustellen (c)*. Das Ziel *Einzelhandels-Sonderstandorte mit einem zentrenverträglichen Profil (d) zu sichern*, wird von der großen Mehrzahl der befragten Kommunen hingegen nicht explizit als Planungsziel der Einzelhandelskonzepte betrachtet, dies trifft ebenso auf die *Sicherung von Gewerbegebieten für Handwerk und Gewerbe (e)* zu.

Warum die Kommunen dem Ziel Sicherung von Handwerk und Gewerbeansiedlungen in Gewerbegebieten nur eine verhältnismäßig geringe Bedeutung bemessen, verwundert zunächst, ist dieses Ziel doch im Grunde integraler Bestandteil der Einzelhandelssteuerung. In Kapitel 3.2.1.3 (Seite 84) ist herausgestellt worden, dass für einen Komplettausschluss von Einzelhandel in Gewerbegebieten (§ 8 BauNVO) die städtebauliche Begründung des Zentrenschutzes nicht ausreicht. Vielmehr ist es planungsrechtlich notwendig, den Komplettausschluss von Einzelhandel mit der Sicherung von Gewerbe- und Handwerksbetrieben im jeweiligen Gebiet zu begründen. Außerdem führt das Ziel Sicherung und Stärkung der Innenstadt, das in der Regel mit dem Ausschluss von Einzelhandel im Gewerbegebiet einhergeht, zwangsläufig zu einer Sicherung von Gewerbe und Handwerk in Gewerbegebieten. Es ist deshalb zu vermuten, dass das Ziel Sicherung von Handwerk und Gewerbe in Gewerbegebieten aus Sicht vieler Stadtplaner*innen nicht im vorrangigen Interesse der Einzelhandelssteuerung liegt und eher als Ziel von Gewerbeentwicklungskonzepten oder als Teil von Konzepten zur Wirtschaftsförderung angesehen wird. [232]

*Abbildung 76: Strategische Ziele von kommunalen Einzelhandelskonzepten*




Quelle: Eigene Online-Befragung. Frage 31: Bitte geben Sie an, welche der folgenden Ziele in Ihrem aktuellen kommunalen Einzelhandelskonzept enthalten sind. Geschlossene Frage, alle Kommunen, die ein kommunales Einzelhandelskonzept (unabhängig vom rechtlichen Status) besitzen. N = 269.

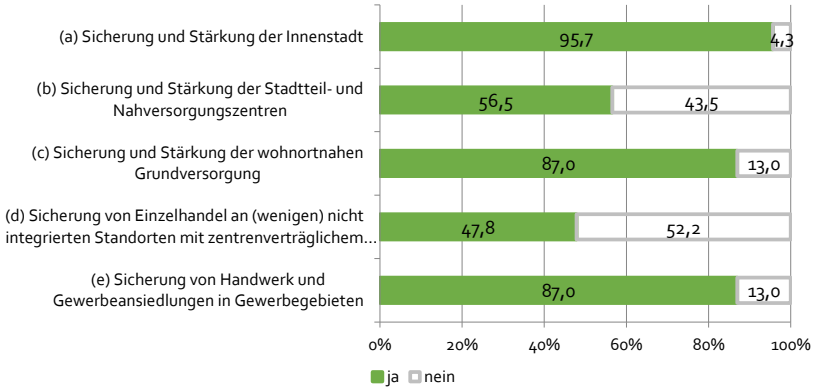
[232] Dies würde auch erklären, dass dieses Ziel von Kommunen ohne EHK wesentlich häufiger genannt wird, da der Fokus dieser Kommunen vermutlich weniger stark auf die Einzelhandelsentwicklung ausgerichtet ist (siehe Abb. 76).

Im Vergleich dazu unterscheiden sich die übergeordneten Ziele der Kommunen, die kein kommunales Einzelhandelskonzept (EHK) besitzen (Typ C), in der Tendenz zwar durchaus, allerdings weniger deutlich, als man vermuten könnte (siehe Abb. 77). Zumindest die übergeordneten Ziele *Sicherung und Stärkung der Innenstadt* und *Sicherung und Stärkung der wohnortnahen Grundversorgung (Ziele a und c)* scheinen auch ohne EHK in den Kommunen unbestritten zu sein. Die Zustimmungswerte für diese beiden Ziele erreichen ein ähnlich hohes Niveau.[233]

Darüber hinaus zeigt der Vergleich der übergeordneten, strategischen Ziele der aktuellen Einzelhandelskonzepte mit den Zielen älterer EHKs, dass die Ziele *Sicherung und Stärkung von Stadtteilzentren (b)* und *Sicherung der wohnortnahen Grundversorgung (c)* in den älteren Konzepten eine sehr viel geringere Bedeutung besaßen als heute (siehe Abb. 78). Diese Tendenz geht einher mit den stärkeren Regelungsmöglichkeiten, die in den letzten Jahren vor allem für § 34-Gebiete und die planerischen Festsetzungen in den Bebauungsplänen ermöglicht worden sind. Das hat letzten Endes auch zu einer stärkeren Verbindlichkeit kommunaler Einzelhandelskonzepte beigetragen (siehe Kap. 3.1 und 3.2).

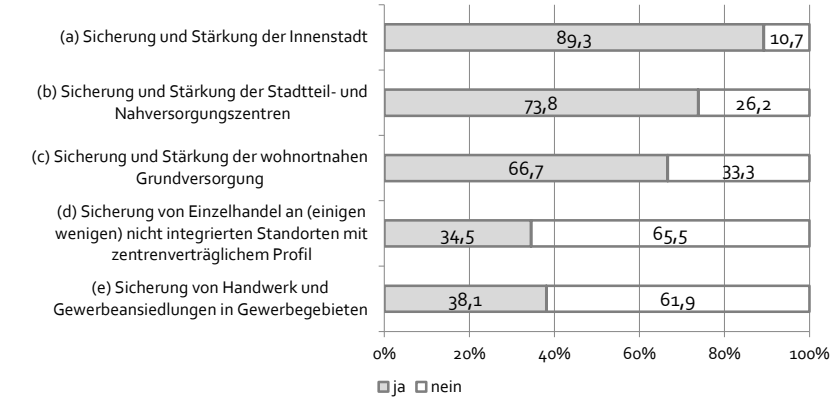
Als Ergebnis kann für die aktuellen EHKs festgehalten werden, dass sich die strategischen Entwicklungsziele in den letzten Jahren weiterentwickelt haben und mittlerweile weitestgehend etabliert sind.

*Abbildung 77: Strategische Ziele von Kommunen, die kein EHK besitzen*




Quelle: Eigene Online-Befragung. Frage 9: Bitte nennen Sie die Ziele, die auch für Ihre Kommune gelten, obwohl Sie kein kommunales Einzelhandelskonzept haben. Geschlossene Frage, alle Kommunen, die kein kommunales Einzelhandelskonzept besitzen. N = 23.

*Abbildung 78: Strategische Ziele von älteren/vergangenen kommunalen EHKs*




Quelle: Eigene Online-Befragung. Frage 48: Bitte geben Sie an, welche Ziele in dem/den vergangenen kommunalen Einzelhandelskonzepten für Ihre Kommune galten. Geschlossene Frage, alle Kommunen, die bereits in der Vergangenheit ein EHK hatten. N = 84.

[233] Die Belastbarkeit der Daten dieser Auswertung ist aufgrund der geringen Fallzahlen (N = 23) allerdings recht gering.

Bei der Betrachtung der inhaltlichen und planungsrechtlich relevanten Bausteine der Einzelhandelskonzepte werden zwei unterschiedliche Tendenzen sichtbar: Zum einen stellt die Online-Befragung heraus, dass die zentralen Bausteine der kommunalen Einzelhandelssteuerung weit verbreitet und Grundlage fast jedes Einzelhandelskonzepte sind. Das sind

- die Erarbeitung einer Sortimentsliste (a),
- die Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche (b),
- der Ausschluss zentrenrelevanter Einzelhandelseinrichtungen außerhalb der Zentren (c) und
- der generelle Ausschluss von Einzelhandel in mehreren Gewerbegebieten (d)

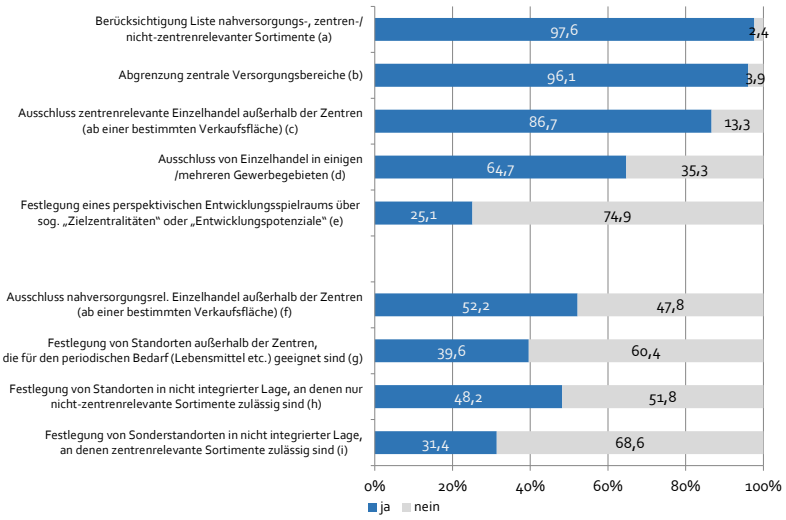
In Anbetracht der Ziele der kommunalen Einzelhandelssteuerung ist dieses Ergebnis aber auch erwartbar gewesen. Kruse (2012: 245-271) bezeichnet diese Elemente deshalb auch als Pflichtelemente kommunaler Einzelhandelskonzepte.

Zum anderen werden teilweise deutliche Unterschiede in der Regelungstiefe der einzelnen Bausteine deutlich. So wird beispielsweise nur von rd. 65 % der Befragten angegeben, dass sie in einigen Gewerbegebieten (also in GE-Gebieten oder in „faktischen" Gewerbegebieten im unbeplanten Innenbereich) Einzelhandel komplett ausschließen. Hier ist zu vermuten, dass einige Kommunen ihre Gewerbegebiete auch weiterhin für die Ansiedlung oder Erweiterung von Einzelhandelsbetrieben mit nichtzentrenrelevanten Sortimenten nutzen möchten – zumindest als Option, worüber dann im Einzelfall (trotz vorhandenem EHK) entschieden (oder verhandelt) werden soll (siehe Abb. 79).

Herauszustellen ist außerdem, dass lediglich rd. 25 % der befragten Kommunen das kommunale Einzelhandelskonzept auch dazu nutzen, Perspektiven für zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten in Verbindung mit räumlichen, standortbezogenen Entwicklungsoptionen oder quantitativen Zielzahlen aufzuzeigen. Umgekehrt bedeutet dies nämlich, dass rd. drei Viertel der Kommunen das Einzelhandelskonzept hauptsächlich als Instrument nutzen, um Entwicklungen auf der "grünen Wiese" einzuschränken. Die Zentrenstärkung als strategisches Ziel soll demnach also vor allem „passiv" durch den Ansiedlungsausschluss in Gewerbegebieten gelingen.[234]

Darüber hinaus lassen auch die übrigen Antworten zur *Steuerung des nahversorgungsrelevanten Einzelhandels (f und g)* und zur *Standortentwicklung in städtebaulich nicht integrierter Lage (h und i)* – die von kaum der Hälfte der befragten Kommunen als integraler Baustein des eigenen Konzeptes angesehen werden – darauf schließen, dass die Regelungsintensität und die Auffassung darüber, wie stark die Kommune in die Standortentwicklung eingreifen sollte, trotz vorhandenem EHK unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Entsprechend unterscheiden sich auch die spezifischen Umsetzungsstrategien vor Ort (siehe hierzu Kap. 11).

*Abbildung 79: Bausteine kommunaler Einzelhandelskonzepte – Kommunen, die ein EHK besitzen*




Quelle: Online-Befragung, Frage 32: Bitte geben Sie an, welche der folgenden Bausteine und Strategien in ihrem kommunalen Einzelhandelskonzept enthalten sind. Geschlossene Frage, alle Kommunen, die ein kommunales Einzelhandelskonzept besitzen. N = 255.

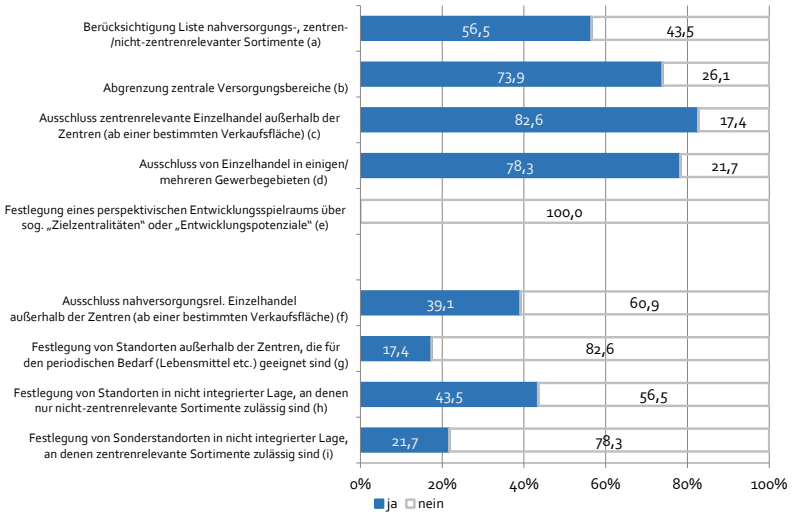
[234] Das ist grundsätzlich auch planungsrechtlich möglich und entspricht den Vorgaben, die sich aus § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB und der Rechtsprechung dazu ergeben, zum Beispiel BVerwG vom 27. März 2013 – 4 CN 6/11, 4 CN 7/11, 4 C 13/11. Siehe auch Ausführungen in Kap. 3.2 und 3.2.2.3.4.

Die Unterscheidung zwischen Kommunen, die das Einzelhandelskonzept rechtlich verbindlich festgelegt haben (Typ A), und Kommunen, die das Konzept lediglich als unverbindlichen Leitfaden nutzen (Typ B), ergibt hinsichtlich der einzelnen Bausteinen keine bedeutenden Unterschiede. Der Vergleich mit den Kommunen, die kein kommunales Einzelhandelskonzept besitzen (Typ C), zeigt allerdings, dass die bestehenden Steuerungsmöglichkeiten ohne kommunales Einzelhandelskonzept in der Tendenz deutlich seltener angewendet werden (siehe Abb. 80). So gaben von den befragten Kommunen ohne EHK lediglich rd. 57 % an, ortstypische Sortimentslisten zu erstellen, die zentralen Versorgungsbereiche werden nur von rd. 74 % der Kommunen abgegrenzt.

Trotz dieses Mangels haben in der Online-Befragung rd. 83 % der Kommunen ohne Einzelhandelskonzept (Typ C) angegeben, dass sie zentrenrelevanten Einzelhandel außerhalb der Zentren und in städtebaulich nicht integrierten Lagen ausschließen, das ist ein ähnlich hoher Wert wie in den Kommunen, die den Einzelhandel auf der Grundlage eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes steuern. Dieser hohe Wert überrascht, widerspricht dieses Vorgehen doch der gängigen Rechtsauffassung, wonach das rechtssichere Ausschließen von Einzelhandelsansiedlungen in Gewerbegebieten ohne kommunales Einzelhandelskonzept bzw. festgelegte ortstypische Sortimentsliste und abgegrenzter Zentren nicht möglich ist (vgl. Kuschnerus et al. 2018: 257-278; siehe Kap. 3.1 und 3.2).[235] Es ist deshalb zu vermuten, dass viele der verhältnismäßig kleinen Kommunen (rd. 79 % der Kommunen ohne EHK haben weniger als 50.000 Einwohner*innen) entweder bewusst diese planungsrechtliche Unsicherheit eingehen oder die Kenntnisse über diese planungsrechtlichen Grundlagen (bzw. das Personal dafür) in den Kommunen nicht vorhanden sind. Im Ergebnis ist allerdings für diese Kommune dann festzustellen, dass die planungsrechtlichen Festlegungen für die Einzelhandelssteuerung unzureichend und grundsätzlich angreifbar sind.

Auffällig ist außerdem, dass in Kommunen ohne Einzelhandelskonzept offensichtlich keine Notwendigkeit gesehen wird, sich mit strategischen Fragen zur kommunalen Einzelhandelsentwicklung auseinanderzusetzen. In der Online-Befragung gab keine der 23 Kommunen ohne EHK an, *sich auf perspektivische Entwicklungsspielräume (e)* zu verständigen. Auch *Standortfestlegungen für Nahversorgungsansiedlungen (f und g)* oder *Festlegungen zu perspektivischen Entwicklungsmöglichkeiten von Sonderstandorten (h und i)* werden in Kommunen ohne Einzelhandelskonzept wesentlicher seltener vorgenommen (siehe Abb. 80).

*Abbildung 80: Bausteine kommunaler Einzelhandelssteuerung – Kommunen, die kein EHK haben*




Quelle: Online-Befragung, Frage 11: Bitte geben Sie an, welche Bausteine und Strategien auch ohne Einzelhandelskonzept für Ihre Kommune gelten. Geschlossene Frage. N = 23.

[235] siehe hierzu: BVerwG vom 10. Sept. 2015 – 4 CN 8.14; BVerwG vom 01. Sept. 2016 – 4 C 2/15; OVG Hamburg vom 31. Okt. 2012 - 2 E 7/11.N; BVerwG vom 26. März 2009 – 4 C 21.07; OVG Münster vom 06. Aug. 2010 – 2 A 1445/09.

Als Ergebnis dieses Analyseschritts kann somit herausgestellt werden, dass die Ziele kommunaler Einzelhandelskonzepte

- Sicherung und Stärkung der Innenstadt (a),
- Sicherung und Stärkung der Stadtteil- und Nahversorgungszentren (b) und
- Sicherung und Stärkung der wohnortnahen Grundversorgung (c)

mittlerweile weitestgehend anerkannt sind und in der Regel mit Hilfe der vier Bausteine

- Erarbeitung einer Sortimentsliste (a),
- Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche (b),
- Ausschluss zentrenrelevanter Einzelhandelseinrichtungen außerhalb der Zentren (c) und
- genereller Ausschluss von Einzelhandel in mehreren Gewerbegebieten (d)

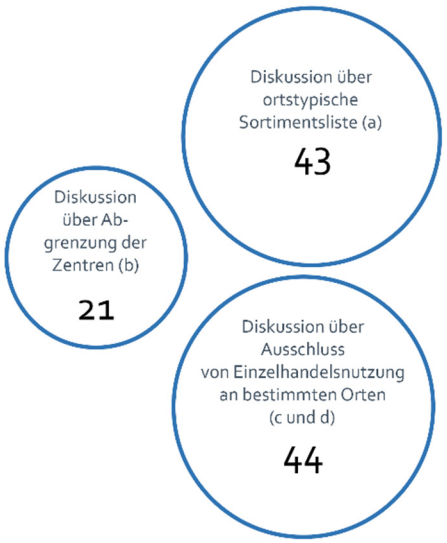
umgesetzt werden. Der Anteil der Kommunen, die sich explizit nicht oder kaum mit diesen strategischen Fragen zur Einzelhandelsentwicklung auseinandersetzen, ist in den letzten Jahren deutlich geringer geworden.

Die Auseinandersetzung mit strategischen Fragen zur Einzelhandelsentwicklung spiegelt also die alltägliche Planungspraxis in vielen Kommunen wider. Es wird allerdings auch deutlich, dass es bei der konkreten inhaltlichen Ausgestaltung der einzelnen Ziele und Bausteine durchaus unterschiedliche Auffassungen in der Politik und der Stadtverwaltung vor Ort gibt.

## 10.2 Inhaltliche Diskussionen zu Einzelhandelskonzepten

Obwohl die beschriebenen konzeptionellen Bausteine der Konzepte *(a bis d)* mittlerweile weitestgehend anerkannt und Bestandteil fast jeder kommunaler Steuerungsbemühung sind, gibt es über die inhaltliche Schwerpunktsetzung dieser Bausteine vor Ort durchaus Diskussionsbedarf. Dies zeigen auch die Google-Alert-Auswertungen (siehe Abb. 81). Von den 760 Kommunen, die im Rahmen der Google-Alert-Abfragen erfasst wurden, wurde in 108 Kommunen über die konkrete Ausgestaltung einer dieser vier Elemente diskutiert beziehungsweise in der Lokalpresse darüber berichtet. In 43 Kommunen wurde über die konkreten Inhalte der *ortsspezifischen Sortimentsliste (a)* diskutiert. Über Diskussionen um die *Abgrenzung der Zentren (b)* wird in 21 Fällen berichtet. Etwa doppelt so häufig (in 44 Kommunen) wird über den konkreten *Ausschluss von Einzelhandel an spezifischen Orten (c und d)* diskutiert (siehe Abb. 81).

*Abbildung 81: Diskutierte Inhalte kommunale Einzelhandelskonzepte in der Lokalpresse*




Quelle: Eigene Google-Alert-Analyse zu den Begriffen: kommunales Einzelhandelskonzept, Einzelhandelskonzept, Märkte- und Zentrenkonzept, Einzelhandelsgutachten, Zentrenkonzept, Masterplan Einzelhandel. 849 beobachtete Kommunen, Berichte aus 108 Kommunen, Berichtszeitraum Dez. 2010 bis April 2017. Mehrfachnennungen möglich.

Die Herausforderung für das politisch-administrative Planungssystem besteht in diesen Auseinandersetzungen häufig darin, vor dem Hintergrund der einzuhaltenden planungsrechtlichen Vorgaben und der Berücksichtigung der Standortinteressen der Anbieter*innen/Expansionist*innen auch den eigenen Steuerungsanspruch der Kommune umzusetzen.

- So gibt es bei der Ableitung von ortsspezifischen Sortimentslisten (a) trotz der planungsrechtlichen und fachlichen Vorgaben durchaus Interpretationsspielräume bei der Zuordnung einzelner Sortimente (siehe Kap. 3.2.2.3.4). Auf der fachlichen Seite spricht beispielsweise dafür, möglichst viele Sortimente als zentrenrelevant einzuordnen, um die Ansiedlung von Fachmärkten außerhalb der Zentren zu vermeiden, beziehungsweise Regelungsmöglichkeiten dafür offen zu halten. In der Regel wird in diesem Zusammenhang vor allem die Zuordnung der Sortimentsgruppen Multimedia, Fahrräder oder Zoobedarf thematisiert. Dies gilt auch für den Fall, dass diese Sortimente im Zentrum gar nicht mehr vorhanden sind. Die Entscheidung über die Zuordnung dieser Sortimente kann in vielen Fällen daher auch als strategische Ausrichtung verstanden werden, entweder ausschließlich den Standort Innenstadt zu fördern, oder auch den städtebaulich nicht-integrierten Standorten gewisse Entwicklungsmöglichkeiten zuzugestehen. So kann beispielsweise auch argumentiert werden, dass in den häufig kleinteiligen Zentren keine ausreichend großen Flächen vorhanden sind, um neue, in der Regel großflächige Fachmärkte anzusiedeln. Deshalb, so die Gegenargumentation, ist es notwendig, diesen Branchen in einem beschränkten Maß auch außerhalb der integrierten Lagen Ansiedlungsspielräume offen zu halten.
- Bei der *Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche* (b) sind zunächst die planungsrechtlichen Vorgaben zu berücksichtigen, die im Wesentlichen die funktionale Bedeutung des jeweiligen Zentrums in den Vordergrund stellen. Zusätzlich muss sich die Abgrenzung an der städtebaulichen Situation orientieren, das heißt die Abgrenzung muss städtebaulich nachvollziehbar sein (siehe Kap. 3.2.2.3.1). Auch diese Vorgaben lassen Interpretationsspielräume für die konkrete Ausgestaltung der Grenzen offen. Ob zum Beispiel gegenüberliegende Straßenzüge und angrenzende Grundstücke oder Potenzialflächen noch in die Zentren aufgenommen werden, und wie und ob dies städtebaulich begründet werden kann, obliegt letzten Endes der Abwägung vor Ort, in der jede Position (Pro oder Contra einer größeren Abgrenzung) – ähnlich der Auseinandersetzung zur Liste zentrenrelevanter Sortimente – in der Regel nachvollziehbare Argumente vorbringen kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für die Immobilieneigentümer*innen und Grundstücksbesitzer*innen die Abgrenzung der Zentren eine große Bedeutung haben kann, da die Lage innerhalb eines abgegrenzten Zentrums einzelhandelsspezifische Investitionen wahrscheinlicher macht und sich dadurch grundsätzlich wertsteigernd auf die Immobilie und das Grundstück auswirkt.
- Bei den Bausteinen (c) und (d) zum *Ausschluss von Einzelhandelsansiedlungen an bestimmten Standorten* außerhalb der Zentren verlaufen die Argumentationsstränge ähnlich (siehe Kap. 3.2.2.3.3 und 3.2.2.3.5). Für den Komplettausschluss von Einzelhandel an einigen Standorten (Tabubereiche) wird in der fachlichen und politischen Diskussion vor Ort vor allem angeführt, die bestehenden Gewerbegebiete ausschließlich für Gewerbe und Handwerk zu nutzen und dadurch diesen Betrieben die Möglichkeit zu geben, auf verhältnismäßig günstigem Boden zu investieren. Das gleiche Argument (günstige Investitionsbedingungen) lässt sich allerdings auch auf Einzelhandelsbetriebe übertragen. Allerdings ist in diesem Fall zu erwarten, dass das Eindringen von Einzelhandelsbetrieben in Gewerbegebiete zu einem Anstieg der Bodenpreise und zu einer wachsenden Flächenkonkurrenz führen kann, da die Einzelhandelsbetriebe sehr häufig höhere Quadratmeterpreise zahlen können. Dadurch besteht dann in der Tendenz die Gefahr, dass Gewerbe- und Handwerksbetriebe verdrängt werden. In der Auseinandersetzung vor Ort wird deshalb häufig darüber gestritten, wie konsequent der Einzelhandelsausschluss in Gewerbegebieten umgesetzt werden muss oder sollte und in welchen Fällen Ausnahmen sinnvoll und verträglich sind. Im Einzelfall kann es dabei auch um die Umsetzung von Veränderungssperren (§14 BauGB; siehe Kap. 3.2.2.3, Seite 76) gehen. In der Auseinandersetzung argumentieren die Innenstadtakteure in der Regel pro Standort Innenstadt, andererseits sehen sich die Eigentümer*innen der Flächen in den Gewerbegebieten durch Sortimentsbeschränkungen oder den Ausschluss von Einzelhandelsansiedlungen in ihren

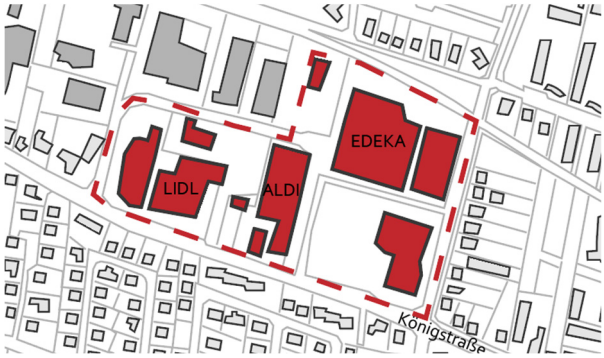
(potenziellen) Entwicklungsmöglichkeit am Standort eingeschränkt.

Diese Auseinandersetzungen machen deutlich, dass es häufig erhebliche inhaltliche Unterschiede zwischen den politischen Parteien, den Einzelhändler*innen, den Immobilienbesitzer*innen an den unterschiedlichen Standorten, den Projektentwickler*innen und Investor*innen sowie der Kommunalverwaltung gibt, die die Steuerung mal restriktiver, mal liberaler interpretieren. Unterschiedliche inhaltliche Auffassungen gibt es dabei nicht zwangsläufig nur zwischen diesen Akteursgruppen, sondern auch innerhalb der jeweiligen Gruppen.

Weitergehende inhaltliche Diskussionen vor Ort zu den einzelnen Bausteinen der EHKs finden eher auf fachlicher Ebene und weniger in der lokalen Presse statt. Dazu gehört beispielsweise die Frage, ob ein Stadtteil- oder Nahversorgungszentrum die Kriterien eines zentralen Versorgungsbereiches erfüllt oder nicht. Diskutierte Kriterien sind dabei häufig die städtebauliche Lagebewertung im Stadtkörper (das heißt ob der Standort überhaupt städtebaulich integriert ist oder nicht) und ob das Angebotsniveau (das heißt die Anzahl der Betriebe und die Verkaufsflächenausstattung) den funktionalen Anforderungen eines zentralen Versorgungsbereiches genügt. Obwohl es zu diesen Aspekten mittlerweile fachlich und planungsrechtlich anerkannte Kriterien gibt, kann es in der Bewertung vor Ort durchaus unterschiedliche Auffassungen geben (vgl. Kruse 2012: 239, siehe Kap. 3.2.2.3.1). Gerade bei kleinen Nahversorgungszentren, deren Ausstattung sich auf einen Lebensmittelmarkt, einen Drogeriemarkt und weitere kleinere Geschäfte und Dienstleistungen beschränkt, gibt es in Abhängigkeit von der Verkaufsflächengröße der Läden, der Betriebsformen, der Lage im Stadtgebiet und der fußläufigen Erreichbarkeit häufig Diskussionsbedarf und auch die Möglichkeit, die Zuordnung individuell der Situation vor Ort anzupassen.

Beispielsweise wurde in der untersuchten Fallstudie Minden[236] bei der Erarbeitung des kommunalen Einzelhandelskonzeptes zum Nahversorgungszentrum Königstraße/Gesellenweg diskutiert, ob die städtebauliche Integration dieses Standortes für die Einordnung als zentraler Versorgungsbereich als ausreichend angesehen werden kann.[237] Obwohl das Erscheinungsbild dieses Einzelhandelsstandortes eher an einen fachmarktdominierten, städtebaulich nicht integrierten Standort im Gewerbegebiet erinnert, wurde dieses Zentrum aufgrund der angrenzenden lockeren Einfamilienhausbebauung an drei Seiten und der großen wohnortnahen Versorgungsfunktion letzten Endes als Nahversorgungszentrum erster Ordnung (zentraler Versorgungsbereich) mit entsprechenden Entwicklungsoptionen in das Zentrenkonzept aufgenommen (siehe Abb. 82 und 83).

*Abbildung 82: Lage zentraler Versorgungsbereich Königstraße/Gesellenweg, Minden*




Quelle: Minden, Stadt (2008: 43). Abgrenzung Nahversorgungszentrum 1. Ordnung Königstraße/Gesellenweg.

*Abbildung 83: Fachmärkte zentraler Versorgungsbereich Königstraße/Gesellenweg, Minden*

Quelle: eigene Aufnahme

[236] In den anderen Fallbeispielen sind ähnliche Beispiele zu finden.

[237] siehe [EIN_M_01]

Ein anderes Beispiel aus Minden bezieht sich auf das Nahversorgungszentrum Hessenring/Bärenkämpen. Dort wurde bei der Erarbeitung des Einzelhandelskonzeptes diskutiert, ob die funktionale Bedeutung des Zentrums ausreicht, um diesen Standort als zentralen Versorgungsbereich – und somit als schützenswert im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO – einordnen zu können. Neben einem Lebensmittelmarkt befanden sich zum Zeitpunkt der Konzepterstellung lediglich noch ein Drogeriemarkt und einige wenige kleinere Anbieter und Dienstleistungsbetriebe am Standort. Die Einordnung dieses Standortes als Nahversorgungszentrum zweiter Ordnung erfolgte letzten Endes vor allem im Hinblick auf das strategische Ziel, diesen Standort perspektivisch als Handels- und Nahversorgungsstandort zu stärken (siehe Abb. 84).[238]

*Abbildung 84: Lebensmittelmarkt im zentralen Versorgungsbereich Hessenring/Bärenkämpen, Minden*

Quelle: eigene Aufnahme

Diese beiden Beispiele stehen exemplarisch für eine Vielzahl ähnlicher Fälle, die bei der Erarbeitung der kommunalen Einzelhandelskonzepte im Entstehungsprozess diskutiert werden und zeigen die Notwendigkeit, unterschiedliche Kriterien, fachliche Expertisen und Interessen gegeneinander abzuwägen, zu bewerten und in die Konzeption kommunaler Einzelhandelskonzepten einzuarbeiten. Trotz allgemein anerkannter inhaltlicher Vorgaben, zahlreicher Kommentierungen zum bestehenden Planungsrecht und fachlichen Empfehlungen – in der Regel durch Gutachterbüros oder von Trägern Öffentlicher Belange erstellt – bleibt also für die zuständigen Kommunen Spielraum, um die Vorgaben angepasst an die individuelle Situation vor Ort bewerten zu können.

Weitere Diskussionen zu Prozessen und Instrumenten kommunaler Einzelhandelskonzepte werden vertieft in Kap. 11.1 aufgegriffen.

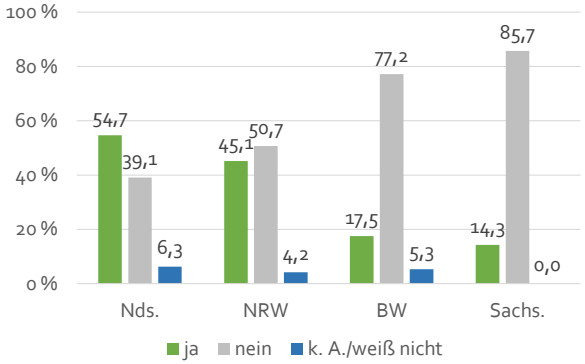
## 10.3 Andere Planungsinstrumente mit Bezug zum Einzelhandel, die in den Kommunen eingesetzt werden

Bislang hat sich gezeigt, dass die Sicherung und Stärkung der bestehenden gewachsenen Einzelhandelsstrukturen bei den Planer*innen und der Lokalpolitik mittlerweile weitestgehend akzeptiert ist. Dabei werden neben der Erarbeitung von kommunalen Einzelhandelskonzepten auch noch weitere planerische Konzepte und Maßnahmen vor Ort umgesetzt, die die Einzelhandelsentwicklung vor Ort beeinflussen sollen.

Beispielsweise sind mittlerweile rd. 40 % der an der Online-Befragung teilgenommenen Kommunen Mitglied einer regionalen Einzelhandelskooperation oder eines regionalen Einzelhandelskonzeptes (siehe Kap. 4.1.1). Dabei gibt es regional einige Unterschiede. Während in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen jeweils rd. 50 % der Kommunen Mitglied einer regionalen Einzelhandelskooperation sind, liegen die Anteile in Baden-Württemberg mit rd. 18 % und in Sachsen mit rd. 9 % deutlich darunter (siehe Abb. 85). Für Nordrhein-Westfalen ist anzunehmen, dass die hohe Bevölkerungsdichte und die Vielzahl der relativ großen und dicht aneinandergrenzenden Kommunen zu der Erkenntnis geführt hat, dass interkommunale Abstimmungen für die Unterstützung der kommunalen Steuerungsbestrebungen notwendig sind. In Niedersachsen haben sich in der näheren Vergangenheit verhältnismäßig starke regionale Kooperation und Zweckverbände entwickelt, die in unterschiedlichen Bereichen miteinander kooperieren, das scheint auch für den Einzelhandel zuzutreffen. Herauszustellen sind hier sicher die Region Hannover und der Zweckverband Großraum Braunschweig, die als regionale Kooperation etabliert sind. In Baden-Württemberg und Sachsen scheint es derart starke Kooperationsbemühungen (bislang noch) nicht zu geben.

[238] siehe [EIN_M_01]

*Abbildung 85: Regionale Kooperation im Einzelhandel – nach Bundesländern differenziert*




Quelle: Online-Befragung, Frage 62: Ist Ihre Kommune Mitglied einer regionalen Einzelhandelskooperation oder Teil eines regionalen Einzelhandelskonzeptes? N = 286

Auf die komplexen Ursache-Wirkungszusammenhänge innerhalb der räumlichen Entwicklung ist bereits mehrfach hingewiesen worden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass neben den rahmensetzenden Kontextfaktoren (siehe Kap. 9) und den kommunalen Steuerungsbemühungen über Konzepte, noch weitere Maßnahmen und Strategien umgesetzt werden, die die Einzelhandelsentwicklung unter Umständen bedeutend beeinflussen können. Viele dieser Maßnahmen umfassen standortfördernde Unterstützungen, die klassischerweise im Bereich der Wirtschaftsförderung liegen.

In der Online-Befragung haben rd. 58 % der befragten Kommunen angegeben, den Einzelhandel auch durch verschiedene Maßnahmen der Wirtschaftsförderung zu unterstützen. Es werden von den Kommunen aber noch weitere Strategien und Maßnahmen genannt, das sind vor allem das Stadtmarketing (52%), die Erarbeitung und Umsetzung von Integrierten Entwicklungskonzepten (44 %), ein aktives Flächenmanagement (Vermeidung und Neubelegung von Leerständen, etc.) bzw. die Akquisition neuer Anbieter (27 %), eine aktive kommunale Liegenschaftspolitik (z. B. durch den Erwerb von relevanten Grundstücken) (25 %) sowie die Förderung und Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen der Städtebauförderung des Bundes und der Länder (vor allem im Programm *Aktive Stadt- und Ortsteilzentren*) (22 %). Lediglich 9 % der befragten Kommunen haben angegeben, keine derartigen Maßnahmen oder Strategien umzusetzen. Hervorzuheben ist dabei, dass vor allem Kommunen, die sich auf ein kommunales Einzelhandelskonzept verständigt haben, auch sehr viel häufiger zusätzlich auf andere Strategien und Maßnahmen zurückgreifen (siehe Abb. 86). Sie sind also bei der integrierten Zentrenentwicklung besonders engagiert. Dies hängt allerdings auch mit der Stadtgröße zusammen, das heißt insbesondere Großstädte mit über 100.000 Einwohner*innen setzen verschiedene Strategien und Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung der Innenstädte und Einzelhandelsstandorte um, dazu gehört dann auch das kommunale Einzelhandelskonzept (siehe Abb. 87).

*Abbildung 86: Weitere Ansätze zur Sicherung und Stärkung der Zentren – differenziert nach Status des kommunalen EHKs*

| | Anteil der Kommunen, die weitere Maßnahmen durchführen | | |
|---|---|---|---|
| | EHK rechtlich festgelegt, n=206 | EHK nicht rechtlich festgelegt, n=51 | kein EHK vorhanden, n=23 |
| Integriertes Entwicklungskonzept (ISEK) | 48% | 39% | 22% |
| aktives Flächenmanagement/ Standortakquisition | 27% | 29% | 22% |
| Plattform für Zwischennutzungen | 6% | 6% | 0% |
| Städtebauförderung „Aktive Zentren" | 24% | 22% | 4% |
| Maßnahmen des Stadtmarketing | 54% | 47% | 35% |
| Maßnahmen der Wirtschaftsförderung | 57% | 55% | 52% |
| aktive kommunale Liegenschaftspolitik (z. B. durch Erwerb relevanter Grundstücke) | 23% | 26% | 30% |

Quelle: Online-Befragung, Frage 64: Gibt es in Ihrer Kommune Maßnahmen, Strategien oder Ansätze, die (ggf. zusätzlich zu einem kommunalen Einzelhandelskonzept) in Ihrer Kommune angewendet werden? Geschlossene Frage. Angaben in % der befragten Kommunen. N = 290.

*Abbildung 87: Weitere Ansätze zur Sicherung und Stärkung der Zentren – differenziert nach Stadtgröße*

| | Anteil der Kommunen, die weitere Maßnahmen durchführen | | |
|---|---|---|---|
| | über 100.000 EW, n=41 | 50.000 - 100.000 EW, n=65 | unter 50.000 EW, n=184 |
| Integriertes Entwicklungskonzept (ISEK) | 56% | 60% | 34% |
| aktives Flächenmanagement/ Standortakquisition | 32% | 29% | 25% |
| Plattform für Zwischennutzungen | 10% | 5% | 5% |
| Städtebauförderung „Aktive Zentren" | 37% | 31% | 16% |
| Maßnahmen des Stadtmarketing | 61% | 51% | 51% |
| Maßnahmen der Wirtschaftsförderung | 63% | 57% | 57% |
| aktive kommunale Liegenschaftspolitik (z. B. durch Erwerb relevanter Grundstücke) | 20% | 23% | 27% |

Quelle: Online-Befragung, Frage 64: Gibt es in Ihrer Kommune Maßnahmen, Strategien oder Ansätze, die (ggf. zusätzlich zu einem kommunalen Einzelhandelskonzept) in Ihrer Kommune angewendet werden? Geschlossene Frage. Angaben in % der befragten Kommunen. N = 290.

## 10.4 Bewertung der Ergebnisse der Inhaltsanalyse

Die Inhaltsanalyse bestätigt weitestgehend die erwarteten Vermutungen. Die inhaltlichen Ausrichtungen der kommunalen Einzelhandelskonzepte – und das ist eine wesentliche Botschaft – sind trotz kleinerer Unterscheid im Detail sehr ähnlich. Die Ziele der Konzepte sind fast identisch, lediglich in der konkreten Ausformulierung und Abwägung vor Ort sind – in Abhängigkeit von der lokalpolitischen Konstellation und Prioritätensetzung – erwartbare Unterschiede festzustellen. Darüber hinaus unterscheidet sich das kommunale Engagement bei der Einzelhandelssteuerung und der Sicherung und Stärkung der gewachsenen Einzelhandelsstrukturen durchaus in Abhängigkeit von den spezifischen Rahmenbedingungen (siehe Kap. 9) und den Akteuren vor Ort (siehe Kap. 12).

# 11 Prozess- und Instrumentenanalyse

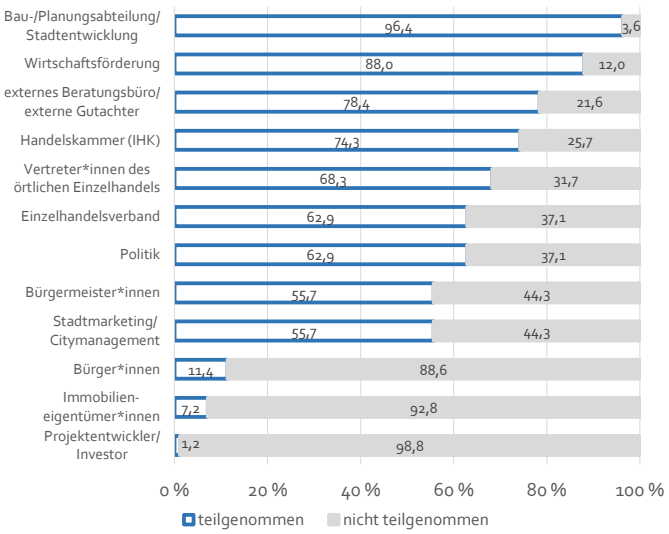
Es ist dargestellt worden, das die Auseinandersetzung mit strategischen Stadtentwicklungsplanungen neben dem Fokus auf den Planungsinhalt auch die Beschäftigung mit der Umsetzung der Planung beinhaltet, das heißt die Betrachtung der Beteiligungs-, Beratungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse. Das unterschiedliche Selbstverständnis von kommunaler Einzelhandelsplanung drückt sich dabei bereits in den unterschiedlichen Steuerungsintensitäten aus – angefangen von verbindlich beschlossenen Konzepten (Typ A), über unverbindliche Leitfäden (Typ B) bis hin zu Kommunen, die auf kommunale EHKs ganz verzichten (Typ C).

## 11.1 Prozesse bei der Erstellung des Konzeptes

Ähnlich wie die Inhalte der kommunalen Einzelhandelskonzepte, sind auch die Prozesse bei der Erstellung von kommunalen Einzelhandelskonzepten mittlerweile weitestgehend standardisiert. Allerdings sind sowohl in der Konzeptions- als auch in der Umsetzungsphase einige Unterschiede festzustellen.

Im Rahmen der durchgeführten Online-Befragung haben rund 66 % der befragten Kommunen angegeben, bei der Erarbeitung der Einzelhandelskonzepte einen Arbeitskreis zur Begleitung der Bestandsanalyse und zur Diskussion über die konzeptionellen Ansätze einzusetzen. Fast immer ist daran die Bau-/Stadtplanungs-/oder Stadtentwicklungsabteilung beteiligt, fast ebenso häufig die Wirtschaftsförderung und die externen Beratungsbüros selbst (sofern das Konzept durch diese Unternehmen erstellt wird). Weitere Beteiligte sind in der Regel Vertreter*innen des örtlichen Einzelhandels, der Industrie- und Handelskammern (IHK) und des lokalen Einzelhandelsverbands sowie die örtliche Politik. Hier bestätigen die Befragungsergebnisse die Aussagen aus Kapitel 3. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch eine Befragung der BBE (vgl. BBE 2012: 13) (siehe Abb. 88).

*Abbildung 88: Zusammensetzung des Arbeitskreises zur Erarbeitung des Arbeitskreises*




Quelle: Eigene Online-Befragung. Frage 34: Wer war in die Arbeit des Arbeitskreises involviert? Geschlossene Frage. Angaben in % der befragten Kommunen. N = 167.

Zusätzlich unterstreichen die Rückmeldungen aus der Online-Befragung, dass die kommunale Einzelhandelsplanung von den zuständigen Behörden als Fachplanungen angesehen werden, an denen Bürger*innen in der Regel nicht beteiligt werden,[239] ebenso ist die Teilnahme von Immobilieneigentümer*innen oder Investor*innen/Projektentwickler*innen am Arbeitskreis eher unüblich (siehe Kap. 3.2.2.1). Die Beteiligung von Immobilieneigentümer*innen oder Investor*innen kommt dann ausnahmsweise vor, wenn im Rahmen der Konzepterstellung auch die mögliche Entwicklung von konfliktträchtigen Standorten oder großen neuen Einzelhandelsansiedlungen analysiert und beraten werden soll. Die Zusammensetzung der Arbeitskreise erfolgt also in der Regel nach fachlichen Kriterien. Der Fokus der Arbeit im Arbeitskreis liegt auf der gesamtstädtischen Entwicklungsperspektive, deshalb ist die Einbeziehung von Einzelinteressen durch Immobilieneigentümer*innen und Projektentwickler*innen/Investor*innen in den Arbeits- und Abstimmungsprozess eher die Ausnahme. Dadurch soll gewährleistet werden, dass das Konzept vor allem die Sichtweise des politisch-administrativen Planungsapparates widerspiegelt und nicht die Einzelinteressen bestimmter Akteure. Auszuschließen sind diese Interessenskonflikte bei der Einbeziehung

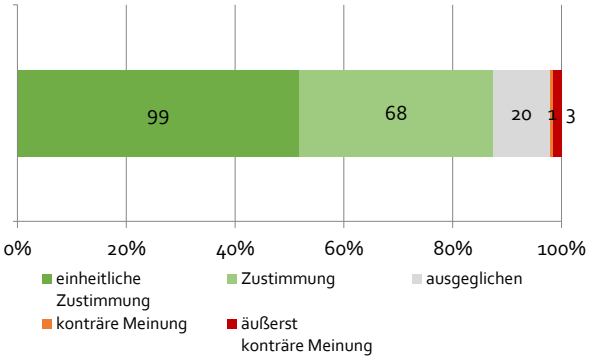
[239] sofern sie nicht im Rahmen einer Haushalts- oder Kund*innenbefragung zu ihrem Einkaufsverhalten befragt werden

der unterschiedlichen politischen Vertreter*innen natürlich nicht. Letzten Endes soll ein kommunales EHK insbesondere aber dazu dienen, auf den Einzelfall bezogene Konflikte zu möglichen Entwicklungsstandorten durch die Anwendung möglichst objektiver und nachvollziehbarer, für die Gesamtstadt gültiger Kriterien zu lösen.

**Verbindlichkeit der Einzelhandelskonzepte**

In Kapitel 9.1 (Abb. 49) ist dargestellt worden, dass in der Online-Befragung rd. 77 % der beteiligten Kommunen angegeben haben, ihr kommunales Einzelhandelskonzept rechtlich verbindlich in den zuständigen Gremien festgelegt zu haben. Die Auswertung der Google-Alerts hat allerdings auch gezeigt, dass einzelne Inhalte der kommunalen Einzelhandelssteuerung mitunter kontrovers in den Gremien und der Lokalpresse diskutiert werden (siehe Kap. 9.1, Abb. 47 sowie Kap. 10.2, Abb. 81). Trotz der häufig intensiven Diskussionen, die vor Ort geführt werden, wird den Inhalten der EHKs letzten Endes meist doch mit großer Mehrheit zugestimmt. Von den 206 Kommunen, die in der Online-Befragung angegeben haben, dass ihr Konzept verbindlich beschlossen wurde (Typ A), hat die überwiegende Mehrheit von fast 90 % angegeben, dass dieses Vorgehen auf eine weitestgehend einheitliche Zustimmung in den zuständigen Gremien gestoßen ist.[240] In knapp 10 % der Kommunen war die Stimmung ausgeglichen und nur in ganz wenigen Fällen gab es äußerst konträre Meinungen zur Verbindlichkeit der Regelungen des kommunalen Einzelhandelskonzeptes (siehe Abb. 89).

*Abbildung 89: Stimmung im Gremium beim Beschluss zum kommunalen Einzelhandelskonzept*




Quelle: Eigene Online-Befragung. Frage 19: [EHK wurde rechtlich verbindlich beschlossen, Typ A] Wie war die Stimmung im Gremium? Bewertungskategorien auf einer Skala von 1 bis 5. N = 206.

In den zuständigen kommunalen Gremien wurden bei der Auseinandersetzung, ob das EHK als verbindlicher strategischer Rahmen, unverbindliche Leitlinie oder gar nicht beschlossen werden soll, vor allem die Themen

- Inhalte der ortstypischen Liste zentren- und nicht-zentrenrelevanter Sortimente,
- Fragen zur Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche,
- Einzelhandelsausschluss an ausgewählten Standorten außerhalb der Zentren und
- Umgang mit zukünftigen Einzelanfragen und Abweichungen von den Vorgaben des Konzeptes

debattiert.

Diese Schwerpunkte bei der Diskussion um die Umsetzung der Vorgaben des kommunalen Einzelhandelskonzeptes bestätigen in der Tendenz die Diskussionsthemen, die bereits bei der inhaltlichen Erarbeitung des Konzeptes aufgeführt wurden (siehe Kap. 10.2). Zusätzlich wird bei der Umsetzung des Konzeptes (das heißt bei der Anwendung des EHK) auf kommunaler Ebene diskutiert, wie stark die Selbstbindung, die eine Kommune beim Beschluss des EHK eingeht, im Einzelfall zu verstehen ist. Von einigen politischen Vertreter*innen wird dabei die Befürchtung geäußert, dass die Verständigung auf das EHK keine Einzelfallentscheidungen mehr zulässt und der Lokalpolitik damit die Entscheidungshoheit bei wichtigen, auf den Einzelfall bezogenen Standortentscheidungen genommen werden könnte. Dabei besteht die Befürchtung, dass die Kommune durch die Verständigung auf das Einzelhandelskonzept einer zu starken Selbstbeschränkung unterliegen würde und dadurch – auch in Konkurrenz zu den Nachbargemeinden – ins Hintertreffen geraten könnte. Dies bezieht sich prinzipiell sowohl auf Neuplanungen als auch auf Erweiterungen an bestehenden Standorten (siehe hierzu Laissez-faire-Argumentation in Kap. 1.1.2 und Kap. 3).

Die Möglichkeiten zur Öffnung des Einzelhandelskonzeptes – auch nach erfolgter grundsätzlicher Zustimmung – scheinen in vielen Kommunen immer wieder Inhalt intensiver Debatten zu sein. Dies kann auch in den untersuchten acht Fallbeispielen bestätigt werden. Beispielsweise haben in Wunstorf, Warstein und Tübingen die Möglichkeiten, im Einzelfall auch von den Vorgaben des EHK abweichen zu kön-

[240] In Abhängigkeit von der Kommune ist das der Rat, der (Stadt-)Planungs- oder Bauausschuss. Die Zustimmung von 90 % bezieht sich auf die Skala-Bewertungen 1 (einheitliche Zustimmung) und 2 (Zustimmung).

nen, durchaus eine Rolle gespielt, dass die jeweiligen Konzepte nicht als verbindliche Planwerke beschlossen worden sind.[241] Andererseits sind auch in den Kommunen, die sich verbindlich auf ein kommunales Einzelhandelskonzept verständigt haben – Hannover, Minden, Bochum, Freiburg und Zittau – Einzelfälle dokumentiert, die deutlich machen, dass sich die Lokalpolitik vorbehält, im Einzelfall von den strategischen Zielaussagen des Konzeptes abzuweichen (siehe hierzu Ausführungen in Kap. 11.3).[242]

Bei der Einordnung der politischen Parteien nach unterschiedlichen Steuerungsphilosophien scheint keine einheitliche Zuordnung möglich zu sein. Im Rahmen der Online-Befragung wird allerdings von einigen Kommunen erwähnt, dass gerade Vertreter*innen der FDP oder der „Liberalen" das Einzelhandelskonzept als zu starken Eingriff in den Markt ansehen. In den überwiegenden Fällen sind diese Zuordnungen aber Einzelmeinungen, die nicht mehrheitsfähig sind. In Einzelfällen wird davon berichtet, dass die Stadtplanung (im weitesten Sinne also die Stadtverwaltung) den Zielen und Strategien der kommunalen Einzelhandelssteuerung sehr positiv gegenübersteht und diese forciert, während Teile der Wirtschaftsförderung einen (zu starken) Eingriff der planenden Verwaltung in das Marktgeschehen eher skeptisch bewerten. Diese unterschiedlichen Auffassungen sind auch in den untersuchten Fallbeispielen dokumentiert (siehe Kap. 11.3).

In den acht Fallstudien wurden die strategischen Aussagen der Konzepte zur Bedeutung und Verbindlichkeit planerischer Vorgaben grundsätzlich bestätigt.[243] Zum Beispiel wurde in Hannover (Typ A) das kommunale Einzelhandelskonzept als verbindliches Steuerungsinstrument festgelegt und ist bezüglich der Zielausrichtung und der Konzeptbausteine in allen politischen Lagern weitestgehend unumstritten.[244] Das betrifft auch die Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung der Stadt und der Region Hannover. Dissens gibt es lediglich bei der Bewertung von einzelnen Standorten oder Vorhaben (siehe hierzu Kap. 11.3). Außerdem gab es während der Erarbeitungsphase unter den beteiligten Akteuren lediglich bei der Ableitung der ortstypischen Sortimentsliste intensiveren Diskussionsbedarf. Letztendlich wurde sich aber auf eine ortstypische Sortimentsliste verständigt.[245]

Eine ähnliche, grundsätzliche Zustimmung zu den kommunalen Steuerungsbemühungen ist auch in den Fallstudien in Bochum, Minden und Freiburg (Typ A) festzustellen.[246] Das heißt, hier standen die politischen Vertreter*innen bereits während des Erarbeitungsprozesses auf Seiten der Stadtverwaltungen, die sich für eine starke Einzelhandelssteuerung ausgesprochen haben. Auch wenn im Laufe der Zeit – das heißt seit Bestätigung des Konzeptes – von einzelnen politischen Parteien bei der Bewertung von Standorten oder Vorhaben, einzelne Grundsätze des Konzeptes immer mal wieder hinterfragt werden, wird von der überwiegenden politischen Mehrheit die Grundausrichtung des kommunalen Einzelhandelskonzeptes nicht in Frage gestellt und weiter unterstützt. Im Gegenteil werden die kommunalen Einzelhandelskonzepte von Teilen der Lokalpolitik explizit als Investitionsschutz für die Zentren und die wohnortnahe Versorgung eingeschätzt und mit entsprechender Vehemenz verteidigt. Trotz alledem gibt es aber auch in Hannover, Minden, Bochum und Freiburg bei konkreten Anfragen zur Entwicklung von Standorten auf den Einzelfall bezogene abweichende Meinungen (siehe hierzu Kap. 11.2). Lediglich in Freiburg stellt die Wirtschaftsförderung die strategische Ausrichtung der kommunalen Einzelhandelssteuerung in Frage und bewertet das Konzept grundsätzlich als zu unflexibel.[247]

In Zittau (Typ A) wird von allen bedeutenden Akteuren die Einzelhandelssteuerung grundsätzlich positiv beurteilt, allerdings wird auch in Zittau die strategische Ausrichtung in regelmäßigen Abständen von einzelnen Personen und Parteien immer wieder in Frage gestellt.[248] Die Gespräche in Zittau haben allerdings gezeigt, dass die hohe politische Sensibi-

[241] siehe [EIN_WA_01]; [EIN_WA_04]; [EIN_T_01]

[242] Einschränkend sei erwähnt, dass es sich dabei häufig „nur" um Kompromisse bzgl. Verkaufsflächengröße oder Sortimentszusammensetzung handelt oder um Zugeständnisse bei der Entwicklung von bestehenden Standorten, die den Vorgaben des kommunalen Einzelhandelskonzeptes eigentlich nicht entsprechen, siehe [EIN_H_01]; [EIN_H_03]; [EIN_H_05]; [EIN_M_01]; [EIN_M_02]; [EIN_M_04]; [EIN_B_01]; [EIN_B_03]; [EIN_B_06]; [EIN_B_07]; [EIN_F_01]; [EIN_F_05]; [EIN_F_06]; [EIN_Z_05]; [EIN_Z_08].

[243] siehe [EIN_H_01]; [EIN_H_05]; [EIN_WU_04]; [EIN_M_01]; [EIN_M_02]; [EIN_M_05]; [EIN_B_04]; [EIN_B_06]; [EIN_B_07]; [EIN_WA_01]; [EIN_WA_04]; [EIN_WA_05]; [EIN_Z_03]; [EIN_Z_04]; [EIN_Z_05]; [EIN_Z_07]; [EIN_Z_08]; [EIN_T_01]; [EIN_T_03]; [EIN_F_01]; [EIN_F_05]; [EIN_F_06]

[244] siehe [EIN_H_01]; [EIN_H_05]

[245] siehe [EIN_H_03]

[246] siehe [EIN_B_07]; [EIN_M_01]; [EIN_F_06]

[247] siehe [EIN_F_01]

[248] siehe [EIN_Z_04]; [EIN_Z_05]; [EIN_Z_06]; [EIN_Z_08]

lität auch der schwierigen Situation in der Innenstadt mit relativ hohen Leerstandsquoten und der stark ausgeprägten Konkurrenzsituation zu den SB-Warenhausstandorten außerhalb der Innenstadt geschuldet ist.

Wunstorf, Warstein und Tübingen (Typ B) besitzen zwar ein kommunales Einzelhandelskonzept, es wurde aber nicht als verbindlich in den zuständigen Gremien festgelegt. Zu diesem Vorgehen scheint es in diesen drei Kommunen weitestgehend politische Einigkeit zu geben. Das heißt, das Einzelhandelskonzept wurde in seiner Zielausrichtung und mit den konzeptionellen Bausteinen zwar begrüßt, die politischen Vertreter*innen wollten sich aber im Einzelfall eine größere Flexibilität offenhalten. Dieses Vorgehen hat sich nach Aussage der kommunalen Gesprächspartner*innen im Laufe der Zeit etabliert und ist weitestgehend akzeptiert. Das bedeutet auch, dass aufgrund der grundsätzlichen Flexibilität der Konzepte bislang keine bedeutenden inhaltlichen Modifikationen in der kommunalen Einzelhandelssteuerung notwendig geworden sind.

## 11.2 Instrumente und Prozesse bei der Umsetzung des Konzeptes

So einheitlich die kommunalen Einzelhandelskonzepte bei der Ziel- und Strategieentwicklung sind, so unterschiedlich sind sie bei den Instrumenten und Prozessen zur Umsetzung des Konzeptes. Die folgenden Analysen stützen sich weitestgehend auf die Untersuchungen der Einzelfallstudien.[249] Bei der Darstellung der Ergebnisse wird differenziert

- in unterschiedliche Festsetzungsmöglichkeiten der einzelhandelsbezogenen Regelungen in den Bebauungsplänen (Instrumente) (Kap. 11.2.1),
- in die Gestaltung des Umsetzungsprozesses in Form von Beratungskreisen oder bilateralen Abstimmungsrunden (Prozesse) (Kap. 11.2.2) und
- in den Umgang mit Erweiterungen und Verträglichkeitsuntersuchungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO und § 34 Abs. 3 BauGB (Kap. 11.2.3).

### 11.2.1 Instrumente: Festsetzungen in Bebauungsplänen

Bei der Umsetzung der Festsetzungen aus dem kommunalen Einzelhandelskonzept in die verbindliche Bauleitplanung werden von den Kommunen unterschiedliche Verfahren angewendet. Es kann unterschieden werden in

- Anpassungen der Bebauungspläne im Konvoiverfahren,
- Aufstellung eines einzigen stadtweiten Bebauungsplans zur Einzelhandelssteuerung,
- Anpassung der bestehenden Bebauungspläne und Neuaufstellung von Bebauungsplänen nach Bedarf und
- Anpassungen der Bebauungspläne und Entscheidungen zu Planvorhaben im Einzelfall.

In den Fallstudien Hannover, Bochum und Freiburg (Typ A) werden die Ziele und konzeptionellen Bausteine des Konzeptes konsequent in die Bauleitplanung umgesetzt. Sämtliche Bebauungspläne wurden im sogenannten Konvoiverfahren an die Inhalte der jeweiligen kommunalen Einzelhandelskonzepte angepasst.[250] Dieses Verfahren ist für die Kommunen mit einem enormen Arbeitsaufwand verbunden, hat allerdings den Vorteil, dass die Inhalte des informellen Einzelhandelskonzepts relativ zügig in die verbindlichen Vorgaben der Bebauungspläne umgesetzt werden können. Neben der strukturierten Umsetzung der strategischen Inhalte des Einzelhandelskonzeptes ermöglicht dieses Vorgehen den Kommunen auch, eine größere Anzahl an Standortanfragen bewerten und beantworten zu können. In Hannover wurden beispielsweise rd. 1.600 Bebauungspläne überprüft, ob eine Anpassung hinsichtlich der Vorgaben des Einzelhandelskonzeptes notwendig ist, letzten Endes wurden davon rd. 300 Bebauungspläne aktualisiert. Meist handelte es sich dabei um GE-Gebiete, in denen Einzelhandel teilweise (zentrenrelevante Sortimente) oder komplett ausgeschlossen wurde. In Abhängigkeit vom Standort wurde aber auch in Mischgebieten (MI) Einzelhandel ausgeschlossen. § 34-Gebiete sind in Hannover kaum vorhanden, teilweise liegen diese sogar innerhalb von zentralen Versorgungsbereichen, so dass eine Anpassung des Planungsrechts in diesen Fällen nicht erforderlich gewesen ist. Nur in Einzelfällen wurden in Hannover einige § 34-Gebiete bei der Bewertung bezüglich der einzelhandelsspezifi-

[249] Alle inhaltlichen Aussagen sind den durchgeführten Expertengesprächen (siehe Kap. 8.3.3) entnommen.

[250] siehe [EIN_H_01]; [EIN_B_07]; [EIN_F_06]

schen Entwicklungsmöglichkeiten als „problematisch" im Sinne der Einzelhandelssteuerung angesehen. Sofern die Stadt Hannover dann in diesen Bereichen die Notwendigkeit zur Anpassung des Planungsrechts gesehen hat, hat die Verwaltung bislang das zur Verfügung stehende planungsrechtliche Instrumentarium genutzt. Neben der Festlegung von einzelhandelsspezifischen Beschränkungen in einfachen Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 2a BauGB sind das auch Veränderungssperren nach § 14 BauGB und die Zurückstellung von Baugesuchen nach § 15 BauGB. Im Einzelfall greift die Stadt Hannover auch auf die Prüfung schädlicher Auswirkungen nach § 34 Abs. 3 BauGB zurück (siehe Kap. 3.1.3). Zusätzlich wurde das durchgeführte Konvoiverfahren in Hannover auch dazu genutzt, in Gebieten, in denen noch die alte Baunutzungsverordnung (BauNVO 1968 oder 1977) gültig waren, auf die neue BauNVO umzustellen und dadurch bessere Regelungsmöglichkeiten für die Einzelhandelssteuerung zu bekommen.

Bei der Überplanung des Stadtgebietes von Hannover hat die Stadtverwaltung bei der Bewertung der einzelnen Gebiete also grundsätzlich eingeschätzt, ob diese aufgrund ihrer Lage und Anbindung im Sinne des Einzelhandelskonzeptes potenziell „gefährdet" sind, das heißt die Möglichkeit besteht, dass dort allmählich Einzelhandel eindringt beziehungsweise entwickelt wird. Sofern an Standorten, die zum Beispiel in zweiter Reihe liegen, aufgrund der Lage kein akuter Handlungsbedarf gesehen wurde, wurden die Bebauungspläne auch zunächst nicht geändert. Auf Bauvoranfragen in diesen Gebieten, die bislang nicht angepasst wurden, wird im Fall einer Standortanfrage mit einem Aufstellungsbeschluss und Zurückstellung von Baugesuchen (nach § 15 BauGB) reagiert. Laut Stadtverwaltung ist das eine Vorgehensweise, die sich bislang bewährt hat.[251]

Grundsätzlich stellte sich das Konvoiverfahren für die Stadt Hannover planungsrechtlich als unproblematisch heraus. So wurden zum Beispiel im Fall von bestehenden Bau- und Möbelmärkten die Standorte in ihrem Bestand planungsrechtlich abgesichert (inklusive auf den Einzelfall bezogener Entwicklungspotenzialen, durch Gutachten nachgewiesen), dabei wurde auch das Volumen von zentrenrelevanten Randsortimenten berücksichtigt und entsprechend festgeschrieben. Für mögliche Nutzungs- und Sortimentswechsel an diesen städtebaulich nicht-integrierten Standorten wurde in der Regel festgelegt, dass zukünftig kein zentrenrelevanter Einzelhandel entwickelt werden darf. Gemäß den üblichen Regelungen wurde zentrenrelevanter Einzelhandel an diesen Standorten entweder ausgeschlossen oder als Randsortiment auf 10 % der Verkaufsfläche und der zusätzlichen Beschränkung einer maximalen Verkaufsfläche von 800 m² festgelegt.

In Freiburg und Bochum wurden die bestehenden Bebauungspläne in einem ähnlichen Verfahren an die Ziele und Strategien des kommunalen Einzelhandelskonzeptes angepasst, auch wenn sich die Verfahren im Detail unterscheiden. So wurden in Freiburg die zentrenrelevanten Randsortimente in großen Einzelhandelsläden in der Regel sogar auf maximal 400 m² Verkaufsfläche begrenzt.[252] In Bochum besteht vor allem die Herausforderung, die städtebaulich integrierten (wohnortnahen) Lebensmittelmärkte außerhalb der Zentren so weiter zu entwickeln, dass sie nicht in Konkurrenz zu den bestehenden zentralen Versorgungsbereichen treten. Dabei hat sich herausgestellt, dass die Vorgaben aus dem Einzelhandelserlass NRW, im dem festgelegt ist, dass der geplante Umsatz eines neu geplanten Einzelhandelsbetriebes 35 % der Kaufkraft im Nahbereich nicht übersteigen darf,[253] in der Praxis recht unpraktikabel ist, da die geplanten Lebensmittelmärkte dann lediglich mit einer maximalen Verkaufsfläche von 500 bis 600 m² zugelassen werden dürften. In diesen Fällen weicht die Stadt Bochum in der Regel von den Vorgaben des Einzelhandelserlasses des Landes Nordrhein-Westfalen ab.[254]

Die Städte Hannover, Bochum und Freiburg (Typ A) haben gemein, dass trotz des Konvoiverfahrens Ausnahmen möglich und auch umgesetzt worden sind.[255] Es ist aber zu vermuten, dass gerade das Konvoiverfahren dazu beigetragen hat, dass diese Ausnahmen bislang eher selten geblieben sind. Lebensmittelbetriebe werden in Hannover, Bochum und Freiburg außerhalb der Zentren in städtebaulich integrierter Lage (das heißt wohnortnah) grundsätzlich unterhalb der Großflächigkeitsschwelle zugelassen. Allerdings unterscheiden sich Vorgehen

[251] siehe [EIN_H_01]; [EIN_H_04]; [EIN_H_05]; [EIN_H_06]
[252] siehe [EIN_F_06]
[253] vgl. hierzu die Vorgaben zur Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben, zur Bauleitplanung und zur Genehmigung von Vorhaben gemäß Einzelhandelserlass NRW (2008)
[254] siehe [EIN_B_07]
[255] siehe [EIN_H_01]; [EIN_H_03]; [EIN_H_04]; [EIN_B_06]; [EIN_B_07]; [EIN_F_06]

der Kommunen und Bewertung im Detail voneinander, wenn Lebensmittelmärkte die sogenannte Fläche zur Großflächigkeit (bei 800 m² Verkaufsfläche) überschreiten.[256]

Die Stadt Zittau (Typ A) hat sich bei der kommunalen Einzelhandelssteuerung dafür entschieden, für den gesamten beplanten und unbeplanten Stadtbereich (§§ 30, 34 BauGB) einen stadtweiten Bebauungsplan für alle Bereiche außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche aufzustellen (siehe Kap. 3.2.2.3.6). In diesem Bebauungsplan wurde für diese Bereiche der zentrenrelevante Einzelhandel ausgeschlossen, sofern eine Verkaufsfläche von 200 m² (Zittauer Laden) überschritten wurde. Nahversorgungsrelevanter Einzelhandel (Lebensmittelmärkte) sind bis zu einer Verkaufsfläche von 800 m² zulässig, sofern von Ihnen keine schädlichen Auswirkungen auf die Zentren zu erwarten sind.[257] Ausnahmen sind auch in Zittau grundsätzlich möglich, bislang aber eher selten vorgekommen.[258]

Minden (Typ A) hat – ähnlich wie Hannover, Freiburg, Bochum und Zittau – zwar das kommunale Einzelhandelskonzept verbindlich im zuständigen Ausschuss beschlossen, agiert allerdings beim Ausschluss von Einzelhandelsansiedlungen außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche etwas flexibler.[259] Bebauungspläne werden dort fallweise nach Bedarf geändert und auf die Inhalte des kommunalen Einzelhandelskonzeptes angepasst (also nicht im Konvoiverfahren). Ähnlich wie in den anderen Kommunen, betrifft dies vor allem Mischgebiete (MI), Gewerbegebiete (GE) und den unbeplanten Innenbereich (§ 34-Gebiete). Die Überplanung von § 34-Gebieten wurde dabei in Minden (ähnlich wie in Hannover) nur in Einzelfällen vorgenommen. So wurde in Minden bislang lediglich (Stand 2016) an einem Standort ein einfacher B-Plan nach § 9 Abs. 2a BauGB über einen bestehenden Einzelhandelsstandort gelegt, um dort eine mögliche Expansion des Einzelhandels einzuschränken. Allerdings werden auch in Minden neuaufgestellte Bebauungspläne grundsätzlich an die Vorgaben des kommunalen Einzelhandelskonzepts angepasst. Ausnahmen von den Vorgaben des Einzelhandelskonzeptes bleiben aber auch in Minden möglich.

Das Vorgehen in Tübingen (Typ B) ähnelt dem Vorgehen in Minden sehr stark, obwohl das kommunale Einzelhandelskonzept in Tübingen nicht als formale Leitlinie beschlossen worden ist.[260] Das heißt, bestehende Bebauungspläne werden lediglich im Einzelfall an die informellen Vorgaben des Einzelhandelskonzeptes angepasst. Auch bei neu aufgestellten Bebauungsplänen und neuen Einzelhandelsvorhaben ist in der Vergangenheit stets auf den Einzelfall bezogen entschieden worden. Allerdings wird in Tübingen – anders als in Minden – die Entscheidung über die Umsetzung von Vorhaben an bestimmten Standorten bzw. die Umsetzung der Vorgaben aus dem (nicht beschlossenen) Einzelhandelskonzept stärker von Einzelpersonen geprägt. Entsprechend hat sich der Umgang mit Planvorhaben in der Vergangenheit sehr stark verändert (siehe Kap. 12). Einzelentscheidungen zu Standorten wurden in Tübingen daher stärker politisch diskutiert, das trifft zum Beispiel auch auf die Entwicklung des Depot-Areals zu (siehe Kap. 9.2, Seite 156). Es gab deshalb von Teilen der Politik den Wunsch, das kommunale Einzelhandelskonzept verbindlich festzulegen, dafür gab es allerdings in der Vergangenheit zunächst keine politische Mehrheit. Mittlerweile (zum Zeitpunkt der Erhebung im Juni 2016) hat sich in Tübingen durch einen personellen Leitungswechsel das Vorgehen und die Bewertung bei Standortanfragen allerdings geändert, das heißt es wird wesentlich restriktiver geplant und mit Standortanfragen umgegangen – obwohl Tübingen zum Zeitpunkt der Erhebung nach wie vor kein verbindliches, kommunales Einzelhandelskonzept besessen hatte.[261]

Die Planungsverfahren in Wunstorf und Warstein (Typ B) sind durchaus ähnlich zu Tübingen einzuordnen. In beiden Kommunen wurde das kommunale Einzelhandelskonzept in den zuständigen Gremien nicht verbindlich beschlossen, trotzdem ist ein kommunaler Steuerungsanspruch in beiden Kommunen deutlich erkennbar. Im Ergebnis wird aber sowohl in

[256] Durch das Flächenwachstum gerade im Lebensmittelbereich und die neuen großflächigen Ladenkonzepte der Lebensmitteldiscounter verliert die 800 m²-Grenze zunehmend an Bedeutung (vgl. Anders et al. 2013). Es ist zu erwarten, dass die Kommunen sich bei der Bewertung der Vorhaben darauf einstellen und zukünftig vermehrt großflächige Lebensmittelmärkte auch außerhalb der Zentren zulassen werden, sofern keine negativen Auswirkungen für die Zentren zu erwarten sind. Einige der untersuchten Kommunen hatten ihre Genehmigungspraxis bereits zum Zeitpunkt der Untersuchung auf diesen strukturellen Wandel eingestellt.

[257] siehe: https://zittau.de/sites/default/files/atoms/files/bplan_xxvii_planteila_ausfertigung_klein.pdf; https://zittau.de/sites/default/files/atoms/files/bplan_xxvii_textteilb_ausfertigung.pdf

[258] siehe [EIN_Z_08]

[259] siehe [EIN_M_01]; [EIN_M_02]; [EIN_M_03]

[260] siehe [EIN_T_01]; [EIN_T_03]; [EIN_T_05]; [EIN_T_06]

[261] Mittlerweile (März 2021) hat Tübingen das kommunale Einzelhandelskonzept allerdings aktualisiert.

Wunstorf als auch in Warstein auf den Einzelfall bezogen (politisch) über die Beurteilung von Standortanfragen oder Erweiterungsabsichten entschieden.[262] Das bedeutet in Wunstorf und Warstein allerdings durchaus, dass bei Bedarf auch in bestehenden Bebauungsplänen oder bei der Neuaufstellung von Bebauungsplänen Einzelhandel eingeschränkt oder ausgeschlossen wird. Laut der Kommunalverwaltungen werden auch bei Neuentwicklungen die Vorgaben der kommunalen Einzelhandelskonzepte angewendet, allerdings wollten sich die politischen Vertreter*innen die Option offengehalten, im Einzelfall relativ unkompliziert von den Vorgaben des Konzeptes abweichen zu können. Trotz dieser gewünschten Flexibilität wurden in beiden Kommunen allerdings Teile des kommunalen Einzelhandelskonzeptes verbindlich festgelegt. So wurden in Warstein die zentralen Versorgungsbereiche als Satzung beschlossen und zwei Bebauungspläne mit altem Planungsrecht (BauNVO 1968/1977) auf die Empfehlungen des kommunalen Einzelhandelskonzeptes angepasst. In Wunstorf wurden im Gewerbegebiet Süd die Bebauungspläne entsprechend aktualisiert, beim Gewerbegebiet Nord wurde allerdings keine Erfordernis für die Aktualisierung der Bebauungspläne gesehen. Ähnlich wie Warstein hält sich auch Wunstorf in der Beurteilung von neuen Planvorhaben und Standortanfragen an die Inhalte des Einzelhandelskonzeptes. Bei Anfragen, die nicht mit dem informellen Einzelhandelskonzept übereinstimmen, wird (sofern die politischen Gremien dem zustimmen und es erforderlich ist) auch eine Veränderungssperre nach § 14 BauGB erlassen.

Für Tübingen, Wunstorf und Warstein bleibt also festzuhalten, dass die Inhalte der informellen Einzelhandelskonzepte durchaus als Leitlinien dienen und sich der politisch-administrative Planungsapparat daran orientiert. Individuelle Standortanfragen werden aber trotzdem stets auch politisch diskutiert. Je nach politischer Konstellation und auf den Einzelfall bezogener Abwägung werden Abweichungen von den unverbindlichen Vorgaben des Konzeptes dann allerdings auch umgesetzt.

Im Ergebnis wird für alle acht untersuchten Fallbeispiele deutlich, dass die Vorgaben der kommunalen Einzelhandelskonzepte zwar sehr unterschiedlich umgesetzt werden und sich dies letzten Endes auch in den Entscheidungen zu neuen Planvorhaben widerspiegelt. Allerdings orientieren sich alle untersuchten Kommunen an den Vorgaben der jeweiligen kommunalen Einzelhandelskonzepte – auch wenn die Verbindlichkeit der Vorgaben sehr unterschiedlich bewertet wird. Ausnahmen und Abweichungen vom Konzept werden in jeder Kommune vorgenommen – wenn auch in unterschiedlicher Form und Tiefe.

Zusammenfassend gibt die folgende Abbildung eine grobe Übersicht über das unterschiedliche Vorgehen der untersuchten Fallbeispielkommunen bei den planungsrechtlichen Festsetzungen der Einzelhandelsnutzungen.

*Abbildung 90: Festsetzungen der Einzelhandelsnutzungen in den B-Plänen und der Umgang mit Ausnahmen in den Fallbeispielen*

| | Fallbeispiel | Status EHK | Verfahren Bebauungsplanung | Ausnahmen |
|---|---|---|---|---|
| Typ A | Hannover | verbindlich | Konvoiverfahren | eher selten |
| | Bochum | verbindlich | Konvoiverfahren | eher selten |
| | Freiburg | verbindlich | Konvoiverfahren | eher selten |
| | Zittau | verbindlich | einfacher stadtweiter B-Plan | eher selten |
| | Minden | verbindlich | einzelne B-Pläne angepasst[1] | eher selten |
| Typ B | Wunstorf | nicht verbindlich | einzelne B-Pläne angepasst, im Einzelfall[2] | teilweise Abweichungen[3] |
| | Warstein | nicht verbindlich | einzelne B-Pläne angepasst, im Einzelfall[2] | teilweise Abweichungen[3] |
| | Tübingen | nicht verbindlich | einzelne B-Pläne angepasst, im Einzelfall[2] | teilweise Abweichungen[3] |

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der durchgeführten Expertengespräche

1 Hierunter ist zu verstehen, dass an ausgewählten Standorten unter strategischen Erwägungen die B-Pläne angepasst werden.

2 In diesen Fällen werden B-Pläne lediglich im Einzelfall angepasst, das heißt, wenn es eine konkrete Anfrage an einem Standort gibt.

3 Unter „teilweise Abweichungen" ist zu verstehen, dass Ausnahmen durchaus gewährt werden, im Vergleich zu „eher selten" also häufiger vorkommen.

[262] siehe [EIN_WU_04]; [EIN_WA_01]; [EIN_WA_02]; [EIN_WA_04]; [EIN_WA_05]

### 11.2.2 Prozesse: Konsultationskreise und Abstimmungen zur Einzelhandelssteuerung

Die kommunale Einzelhandelssteuerung ist nicht nur durch die Festlegung von Beschränkungen in den Bebauungsplänen gekennzeichnet, sie ist in vielen Kommunen auch sehr stark durch den Beratungs- und Abstimmungsprozess geprägt. In den acht untersuchten Fallbeispielen konnten die folgenden unterschiedlichen Prozesse bei der Umsetzung beobachtet werden:

- Konsultationskreise mit ausgewählten Fachleuten,
- Gesprächsrunden mit ausgewählten Vertreter*innen von Einzelhandelsunternehmen, Verbänden und Interessenvertretungen,
- informelle Abstimmungen der beteiligten Akteure und
- Verzicht auf kontinuierliche Abstimmungsrunden und Beschränkung auf die Abstimmung mit den Trägern öffentlicher Belange (TöB), wie sie im Bauleitplanverfahren vorgeschrieben ist (§ 4 BauGB).

In Bochum (Typ A) ist ein Konsultationskreis Einzelhandel ins Leben gerufen worden, in dem alle großflächigen neuen Projektanfragen und Planvorhaben diskutiert werden und Empfehlungen für die Kommunalverwaltung (Stadtplanung) ausgesprochen werden. Der Konsultationskreis Einzelhandel tagt einmal im Monat und setzt sich aus den gleichen Akteuren wie bei der Erarbeitung des Einzelhandelskonzeptes zusammen (das sind Stadtverwaltung, IHK, Einzelhandelsverband und Wirtschaftsförderung; siehe Kap. 11.1). Bei der Weitergabe der Empfehlungen an die Stadtverwaltung ist auch die Politik in den Arbeitsprozess eingebunden und über bedeutende Planungen informiert. Die Teilnehmer*innen des Konsultationskreises bewerten dieses Verfahren grundsätzlich sehr positiv, auch – oder gerade – weil auch abweichende Meinungen zu einzelnen Standorten oder Planvorhaben offen diskutiert werden.[263] Zusätzlich wurde in Bochum bei der Erarbeitung des kommunalen Einzelhandelskonzeptes (Masterplan Einzelhandel) ein politischer Beirat gebildet, der sich einige Male mit dem Gutachterbüro und den Akteuren aus dem Konsultationskreis getroffen hat, um die Inhalte des Einzelhandelskonzeptes detailliert abzustimmen.[264] In diesem politischen Beirat saßen sowohl Vertreter*innen aus den Bezirken als auch aus der Ratsfraktion. Laut Aussage der Stadtverwaltung und der beteiligten Akteure haben sich diese Treffen sehr bewährt und die verschiedenen Gremien und Beteiligungsformate letzten Endes dazu beigetragen, dass der Masterplan Einzelhandel in Bochum nach wie vor nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird.[265]

In Hannover (Typ A) werden etwas andere Abstimmungsrunden mit anderer Besetzung durchgeführt. Dort gibt es in unregelmäßigen Abständen Gesprächsrunden mit Vertreter*innen der großen Lebensmittelketten, das heißt Lidl, Aldi, Edeka, Rewe und Kaufland.[266] Grund für die Auswahl gerade dieser Einzelhändler*innen ist, dass die Lebensmittelanbieter durch das Bevölkerungswachstum und die Expansionsbestrebungen der letzten Jahre am meisten mit den kommunalen Steuerungsbemühungen in Kontakt (und Konflikt) gekommen sind. Diese Gesprächskreise wurden zu Beginn der Einzelhandelssteuerung initiiert – das heißt nach Beschluss über die ersten stärkeren Eingriffsbemühungen im Jahr 2011 –, um die Beteiligten über die Steuerungsabsichten der Kommune zu informieren. Mittlerweile sind sowohl diese Abstimmungsrunden als auch die Ansätze der kommunalen Einzelhandelssteuerung bei den Expansionisten der Lebensmittelmärkte etabliert und weitgehend akzeptiert. Von beiden Seiten wird betont, dass die kommunale Einzelhandelssteuerung in Hannover – die sich für Neuentwicklungen und Erweiterungen innerhalb der zentralen Versorgungsbereichen einsetzt und Entwicklungen außerhalb weitestgehend beschränkt – als Schutz für Investitionen in die Zentren positiv bewertet wird.[267] Anders als die Lebensmittelanbieter hatten laut Aussage der Stadtverwaltung Anbieter aus dem Drogerie- und Textilbereich kein Interesse an solchen Abstimmungsrunden. Offensichtlich wird in diesen Branchen aufgrund der grundsätzlich kleineren Ladeneinheiten und der ausreichenden Entwicklungspotenziale innerhalb der 52 Zentren in Hannover keine Notwendigkeit zu einer grundsätzlichen Abstimmung mit der Kommunalverwaltung gesehen. Zusätzlich zu diesen Abstimmungsrunden mit den Anbieter*innen im Lebensmittelbereich, hat die Stadtverwaltung Hannover beim grundsätzlichen Neustart der kommunalen

[263] siehe [EIN_B_06]
[264] siehe [EIN_B_07]
[265] siehe [EIN_B_04]; [EIN_B_06]; [EIN_B_07]
[266] siehe [EIN_H_01]
[267] siehe [EIN_H_01]; [EIN_H_05]

Einzelhandelssteuerung, das heißt mit Beginn des ersten Konvoiverfahrens zur Anpassung der B-Pläne im Jahr 2011, auch ein Informations- und Beratungstreffen mit den relevanten Verbänden und Interessenvertretungen (IHK, Einzelhandelsverband, City-Händler*innen) organisiert und die Akteure über das geplante Vorgehen der Stadtverwaltung informiert. Laut Aussage der Stadtverwaltung ist das bei den Verbänden und City-Händler*innen sehr gut angekommen.[268]

Anders als in Bochum und Hannover, die neben dem Konvoiverfahren zur Anpassung der Bebauungspläne mehr oder weniger kontinuierlich tagende Arbeitskreise oder Abstimmungsrunden einberufen, verzichtet man in Freiburg (Typ A) auf derartige Abstimmungsrunden. Die beteiligten Akteure stimmen sich in Freiburg allerdings informell ständig untereinander ab, außerdem waren IHK, Einzelhandelsverband und Regierungspräsidium bei der Erarbeitung des Konzeptes involviert, bei großflächigen Vorhaben erfolgt zusätzlich eine gesonderte Abstimmung. Darüber hinaus sind bei der Erarbeitung des Konzeptes alle relevanten Akteure – angefangen bei der Wirtschaftsförderung, über die größeren Lebensmittelanbieter bis hin zu den verschiedenen üblichen Akteuren – in den Prozess während der Erarbeitung des Konzeptes involviert (siehe Kap. 11.1).[269] In Minden (Typ A), Warstein (Typ B), Freiburg (Typ A) und Zittau (Typ A) ist der Abstimmungsprozess bei der Umsetzung des Konzeptes ähnlich, das heißt alle relevanten Akteure werden bei der Erarbeitung des Konzeptes beteiligt und bei relevanten größeren Einzelvorhaben, die einer besondere Betrachtung und Einschätzung bedürfen, in informelle Abstimmungsprozesse eingebunden.[270]

In den Fallstudiengebieten Wunstorf (Typ B) und Tübingen (Typ B), deren kommunale Einzelhandelskonzepte als informelle Leitlinien dienen, erfolgen keine regelmäßigen Abstimmungen zwischen den Akteuren vor Ort.[271] Bei einzelnen Vorhaben, die eine besondere Bedeutung besitzen (ab der Grenze zur Großflächigkeit) erfolgt eine Beteiligung und Abstimmung mit den Trägern öffentlicher Belange (TöB). Im Vergleich zu den beschriebenen Abstimmungsrunden und -gesprächen in den anderen Fallbeispielen, ist dieser Prozess allerdings wesentlich formeller und beschränkt sich auf ein Verfahren, das im Bauleitplanverfahren nach § 4 BauGB vorgeschrieben ist. Strategische Fragen und Anpassungen, die sich unter Umständen erst im Laufe der Zeit, lange nach der Erarbeitung des Einzelhandelskonzeptes ergeben oder kleinflächige Vorhaben (bis 799 m² Verkaufsfläche) werden bei diesen formellen Abstimmungsrunden nicht aufgegriffen. Unter Umständen besteht oder bestand in Wunstorf und Tübingen hierzu allerdings auch kein Bedarf. In Wunstorf sind die strategischen Fragen zur Einzelhandelssteuerung aufgrund der Größe der Stadt (rd. 42.000 EW) vergleichsweise gering, mit Abstrichen trifft das sicher auch auf Tübingen zu.

Grundsätzlich werden in allen Fallstudiengebieten Standortanfragen zunächst an die Stadtverwaltung gerichtet.[272] Diese werden dann auf Grundlage des bestehenden Planungsrechts (B-Pläne oder Beurteilung nach § 34 BauGB) beziehungsweise unter Berücksichtigung des kommunalen Einzelhandelskonzeptes bewertet und beantwortet. In Einzelfällen kommt es in den Kommunen auch vor, dass Anfragen über die Lokalpolitik eingebracht werden, diese werden dann aber zur Beurteilung an die Stadtplanung weitergegeben. Teilweise wird auch versucht, über die politischen Vertreter*innen Einfluss auf die Beurteilung zu nehmen und die Politik für ein Vorhaben zu gewinnen. Dies kann im Einzelfall gelingen, unter Umständen kann dies sogar auch dazu führen, dass die vorher festgelegten Ansiedlungsregeln oder Festlegungen im Bebauungsplan noch einmal hinterfragt werden. Das geschieht dann im Rahmen der üblichen lokalpolitischen Diskussionen, auch unter Einbindung der jeweiligen Fachbehörden. Sofern das Vorgehen und die Bewertungsmaßstäbe aber weitestgehend standardisiert sind, erreichen Standort- oder Bauvoranfragen in der Regel allerdings erst gar nicht die politische Auseinandersetzung. Es sei denn, es gibt in den Kommunen über die grundsätzliche Steuerungsabsicht der Kommune unterschiedliche Auffassungen, oder die Kommune ist relativ klein, so dass auch kleinere Standortanfragen eine lokalpolitische Bedeutung erlangen und über sehr viele Standortanfragen lokalpolitisch diskutiert wird.

[268] siehe [EIN_H_01]
[269] siehe [EIN_F_01]; [EIN_F_03]; [EIN_F_04]; [EIN_F_05]; [EIN_F_06];
[270] siehe [EIN_M_01]; [EIN_M_02]; [EIN_M_03]; [EIN_M_05]; [EIN_WA_01]; [EIN_WA_02]; [EIN_WA_04]; [EIN_WA_05]; [EIN_Z_03]; [EIN_Z_04]; [EIN_Z_05]; [EIN_Z_07]; [EIN_Z_08]
[271] siehe [EIN_WU_03]; [EIN_WU_04]; [EIN_T_01]; [EIN_T_02]; [EIN_T_03]; [EIN_T_06]; [EIN_T_07]
[272] siehe [EIN_H_01]; [EIN_WU_04]; [EIN_M_01]; [EIN_B_07]; [EIN_WA_01]; [EIN_Z_08]; [EIN_T_01]; [EIN_F_06]

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das unterschiedliche Vorgehen bei der Umsetzung der Vorgaben aus dem Einzelhandelskonzept in den untersuchten Kommunen zum einen durch die Verbindlichkeit des Einzelhandelskonzeptes begründet ist, andererseits aber auch von der Stadtgröße und den Akteurskonstellationen vor Ort abhängt. Deshalb lässt sich auch kaum sagen, dass oder ob ein bestimmtes Vorgehen gegenüber einem anderen zu bevorzugen ist. Vielmehr betonen die befragten Kommunalverwaltungen, dass sie mit ihrem Vorgehen bei der Bewertung von neuen Einzelhandelsvorhaben gute Erfahrungen gemacht haben – auch wenn punktuelle Verbesserungen in einigen Kommunen immer wieder vorgenommen worden sind. Die wesentlichen Unterschiede sind in der folgenden Abbildung zusammengefasst.

*Abbildung 91: Beteiligungsprozesse bei der Umsetzung der Einzelhandelskonzepte – Vorgehen der Fallbeispiele*

| | Fallbeispiel | Beteiligungsprozess bei der Umsetzung des EHK |
|---|---|---|
| Typ A | Hannover | Geschrächsrunden mit ausgewählten Vertreter*innen |
| | Bochum | Konsultationskreis und politischer Beirat |
| | Freiburg | informelle Abstimmungen zwischen den beteiligten Akteuren |
| | Zittau | informelle Abstimmungen zwischen den beteiligten Akteuren |
| | Minden | informelle Abstimmungen zwischen den beteiligten Akteuren |
| Typ B | Wunstorf | Beteiligung und Abstimmung mit den Trägern öffentlicher Belange |
| | Warstein | informelle Abstimmungen zwischen den beteiligten Akteuren |
| | Tübingen | Beteiligung und Abstimmung mit den Trägern öffentlicher Belange |

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der durchgeführten Expertengespräche

Darüber hinaus wird von vielen Akteuren positiv hervorgehoben, dass die Gesprächsrunden, Konsultationskreise und informellen Abstimmungsgespräche, die im Rahmen kommunaler Einzelhandelskonzepte durchgeführt werden, zu einem Austausch unter den relevanten Akteuren führen. Daraus entwickelt sich häufig eine gute Gesprächskultur und Kultur der Zusammenarbeit. Den Immobilieneigentümer*innen, Händler*innen und Investor*innen oder Expansionisten können diese Gespräche und die Verständigung auf feste Ziele und Strategien auch eine gewissen Planungssicherheit geben.[273]

### 11.2.3 Umgang mit Erweiterungen und Verträglichkeitsuntersuchungen

Viele kommunale Einzelhandelskonzepte enthalten neben den Zielen und Bausteinen auch Vorschläge zur Umsetzung der Vorgaben in die Bauleitplanung und zum Abstimmungs- und Beratungsprozess. Teilweise werden auch Vorschläge zur Erweiterung bestehender Einzelhandelsbetriebe und zum Umgang mit Verträglichkeitsuntersuchungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO oder § 34 Abs. 3 BauGB gegeben. Diese Empfehlungen unterscheiden sich in Abhängigkeit vom Gutachterbüro und werden in den jeweiligen Kommunen unterschiedlich umgesetzt.

**Erweiterungen bestehender Einzelhandelsbetriebe**

In allen untersuchten Fallstudien werden Erweiterungen bestehender Einzelhandelsbetriebe bzw. der Einzelhandelsstandorte wohlwollend begleitet.[274] Hier kommt zum Tragen, dass auch die Kommunalverwaltungen erkannt haben, dass sich zum Beispiel ältere Lebensmittelmärkte häufig nur mit Flächenerweiterungen am Markt behaupten können, um zu neuen, in der Regel viel größeren Märkten, konkurrenzfähig zu bleiben. Folglich werden auch in den acht untersuchten Fallbeispielen Erweiterungen von Lebensmittelbetrieben an bestehenden Standorten von den Kommunen positiv begleitet, insbesondere wenn diese Läden in den zentralen Versorgungsbereichen liegen. In der Regel werden auch Erweiterungsabsichten von wohnortnahen Lebensmittelmärkten außerhalb der Zentren positiv bewertet, sofern keine städtebaulich negativen Auswirkungen gemäß § 11 Abs. 3 BauNVO beziehungsweise schädliche Wirkungen nach § 34 Abs. 3 BauGB für die Zentren zu erwarten sind. In Freiburg ist die Stadtverwaltung allerdings auch gegenüber Erweiterungen von Lebensmittelmärkten grundsätzlich kritisch, da größere Märkte größere Einzugsbereiche besitzen, dadurch das Versorgungsnetz dünner wird und sich in der Folge perspektivisch die wohnortnahe Nahversorgung verschlechtert.[275]

Unterschiede bestehen auch beim Umgang mit zentrenrelevanten Sortimenten. So werden zum Beispiel in Wulmstorf Erweiterungen von bestehenden

[273] siehe [EIN_H_04]; [EIN_H_05]; [EIN_WU_01]; [EIN_M_06]; [EIN_F_01]; [EIN_B_02]; [EIN_B_05]; [EIN_B_06]; [EIN_WA_06]; [EIN_T_06]; [EIN_T_07]; [EIN_F_03]; [EIN_F_04]

[274] siehe [EIN_H_01]; [EIN_WU_04]; [EIN_M_01]; [EIN_B_07]; [EIN_WA_01]; [EIN_Z_08]; [EIN_T_01]; [EIN_F_06]

[275] siehe [EIN_F_06]

Läden in städtebaulich nicht-integrierten Lagen auch mit zentrenrelevanten Sortimenten in einem verträglichen Maß als vertretbar angesehen – unter anderem auch aufgrund der fehlenden Flächenpotenziale in der Innenstadt. In anderen Kommunen wie in Bochum wird wiederum teilweise versucht, durch das Verweigern betrieblich notwendiger Erweiterungen sogenannte Altsünden, die vor mehreren Jahren in nicht-integrierter Lage zugelassen wurden, durch Festsetzung auf den Bestand allmählich verschwinden zu lassen.[276]

**Verträglichkeitsuntersuchungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO und § 34 Abs. 3 BauGB**

Für die Bewertung von Einzelvorhaben ist es auch nach dem verbindlichen Beschluss eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes möglich, die städtebaulichen Wirkungen von Einzelvorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO oder § 34 Abs. 3 BauGB (gutachterlich) untersuchen zu lassen. Teilweise ist das in den empfohlenen Verfahren auch explizit vorgesehen. In den Fallbeispielen Freiburg, Hannover und Bochum (Typ A) wird allerdings versucht, nach Möglichkeit solche Einzelfalluntersuchungen zu vermeiden.[277] Wesentliches Argument der Kommunen gegen ein solches Einzelfallgutachten ist, dass für neue Planvorhaben im Zweifel zwar keine städtebaulichen negativen Wirkungen nachgewiesen werden können, sie aber trotzdem gegen die Vorgaben des kommunalen Einzelhandelskonzeptes verstoßen und nicht den strategischen Planungen der Kommune entsprechen. Der Standort kann nämlich trotz der nachgewiesenen städtebaulichen Verträglichkeit aufgrund von strategischen, gesamtstädtischen Betrachtungen für Lebensmittelmärkte als ungeeignet bewertet werden (siehe Kap. 3.1.5, Seite 55). Bei entgegenstehender Interessenlage zum Vorhaben besteht darüber hinaus die Gefahr sich widersprechender Gutachten (Gutachterstreit), die von den jeweils unterschiedlichen Interessengruppen in Auftrag gegeben worden sind (siehe Kap. 3.1.5). Mehrere Kommunen (Hannover, Freiburg, Bochum) geben deshalb auch an, dass das Ziel des kommunalen Einzelhandelskonzeptes unter anderem auch war, auf Einzelfallgutachten verzichten zu können und stattdessen die gesamtstädtische Perspektive in den Vordergrund zu stellen. Sofern Gutachten zu Einzelvorhaben unvermeidlich sind, ist es in Hannover, Bochum und Freiburg üblich, dass die Kommune den*die Gutachter*in auswählt bzw. die Leistung öffentlich ausschreibt, die Gutachten aber in der Regel von den Investor*innen/Projektentwickler*innen bezahlt werden müssen. Hierdurch soll der Einfluss des Investors/Projektentwicklers auf die Inhalte des Gutachtens minimiert werden, gleichzeitig ist gewährleistet, dass der Kommune keine zusätzlichen Kosten entstehen.[278]

Die Bewertung von Verträglichkeitsuntersuchungen wird in den Fallstudien allerdings grundsätzlich unterschiedlich eingeschätzt. So wird in Warstein (Typ A) bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben ab 800 m² Verkaufsfläche grundsätzlich immer eine Verträglichkeitsuntersuchung eingefordert, ähnlich in Tübingen (Typ B), Minden (Typ A), Wunstorf (Typ B) und Zittau (Typ A).[279] Dabei sind den meisten Kommunalvertreter*innen zwar die Unterschiede zwischen einer Standorteignung im Rahmen des Einzelhandelskonzeptes und den städtebaulichen Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO oder des § 34 Abs. 3 BauGB bekannt, allerdings wird solch ein Gutachten in Streitfällen häufig von der Kommunalpolitik eingefordert (siehe Kap. 3.1, Seite 55).

Zusammenfassend kann also herausgestellt werden, dass in den Fallstudien, in denen der kommunale Steuerungsanspruch sehr stark ausgeprägt ist, auf einzelfallbezogene Verträglichkeitsuntersuchungen nach Möglichkeit verzichten wird. Hier sollen Einzelfallentscheidungen am besten ausschließlich strategisch und im Hinblick auf die allgemeinen Ziele des kommunalen Einzelhandelskonzeptes beantwortet werden. Von den Kommunen mit weniger verbindlich festgelegten Konzepten werden die Einzelfallgutachten stärker als zusätzliche Steuerungsoption eingesetzt, dadurch wird das kommunale Einzelhandelskonzept flexibler und Standortbewertungen können geändert werden. In der Summe kann dies allerdings auch dazu führen, dass das kommunale Einzelhandelskonzept deutlich verändert und aufgeweicht wird und der Charakter des Konzeptes als strategisches Stadtentwicklungskonzept grundsätzlich verloren geht (siehe Kap. 3.2.2.3.6, Seite 77). Dies scheint in den untersuchten Fallbeispielen bislang allerdings nicht der Fall gewesen zu sein.

[276] Diese Aussagen wurden im Jahr 2016 getätigt. Es ist durchaus möglich, dass sich einige Kommunen gegenüber Erweiterungsabsichten von Lebensmittelmärkten mittlerweile anders verhalten.

[277] siehe [EIN_F_01]; [EIN_F_06]; [EIN_H_01]; [EIN_H_05]; [EIN_B_04]; [EIN_B_06]; [EIN_B_07]

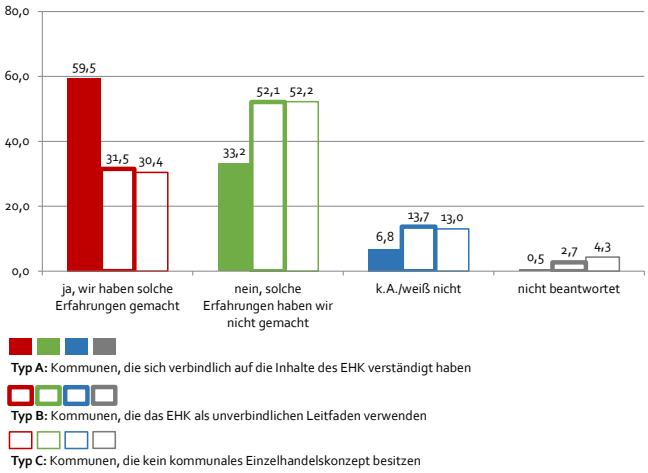
[278] siehe [EIN_H_01]; [EIN_B_07], [EIN_F_06]

[279] siehe [EIN_WA_01]; [EIN_T_01]; [EIN_M_01]; [EIN_WU_04]; [EIN_Z_08]

## 11.3 Abweichungen vom Konzept/Ausnahmen im Genehmigungsprozess

In der Online-Befragung haben viele Kommunen angegeben, dass trotz eines beschlossenen kommunalen Einzelhandelskonzeptes häufig Planvorhaben genehmigt werden (müssen), die den strategischen Vorgaben des Konzeptes widersprechen. Erwartungsgemäß machen diese Erfahrungen vor allem die Kommunen, die ihre EHKs verbindlich beschlossen haben und Anfragen zu Planvorhaben an unerwünschten Standorten vergleichsweise restriktiv gemäß den strategischen Aussagen des Konzeptes beantworten. In der Online-Befragung haben immerhin knapp 60 % der Kommunen mit verbindlichem Konzept angegeben, diese Erfahrung gemacht zu haben. Kommunen, die den Einzelhandel weniger stark oder gar nicht über kommunale Einzelhandelskonzepte steuern, machen diese Erfahrung wesentlich seltener (siehe Abb. 92).[280]

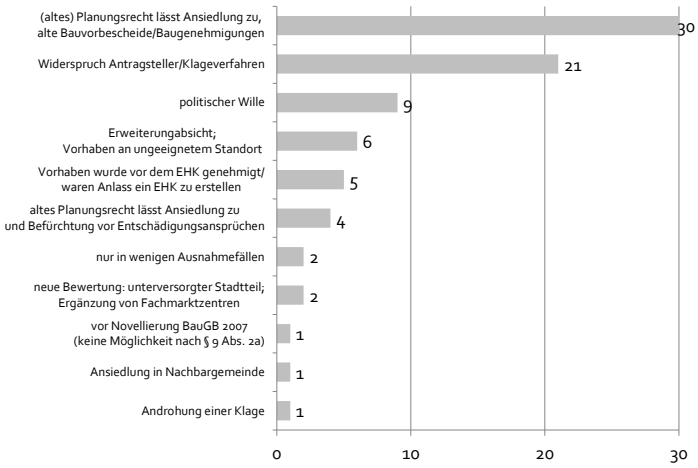
*Abbildung 92: Zulassung von Planvorhaben an unerwünschten Standorten – Online-Befragung*




Quelle: Eigene Online-Befragung. Frage 40: Ist es in der Vergangenheit vorgekommen, dass an planerisch ungewollten Standorten Vorhaben zugelassen werden mussten? Angaben in % der befragten Kommunen. N = 205 (Typ A), N = 50 (Typ B), N = 23 (Typ C).

Als Gründe für die unerwünschte Genehmigung werden von den Kommunen vor allem altes Planungsrecht, Widersprüche gegen eine Ablehnung beziehungsweise ein Klageverfahren durch den*die Antragsteller*in sowie der (sich ändernde) politische Wille genannt (siehe Abb. 93).

*Abbildung 93: Zulassung von Planvorhaben an ungewünschten Standorten – Online-Befragung*




Quelle: Eigene Online-Befragung. Frage 40: Ist es in der Vergangenheit vorgekommen, dass an planerisch ungewollten Standorten Vorhaben zugelassen werden mussten? Frage 41: Falls ja, bitte beschreiben Sie kurz die Fälle. N = 278, 82 Nennungen.

Im vorangegangenen Kapitel 11.2 ist dargestellt geworden, dass Kommunen durchaus unterschiedlich mit den Vorgaben des kommunalen Einzelhandelskonzeptes umgehen. Unterschiede sind aber nicht nur bei der Umsetzung in die verbindliche Bauleitplanung festzustellen, sondern auch bei der Genehmigung von Ausnahmen. So werden in vielen Kommunen trotz der anerkannten Notwendigkeit der kommunalen Einzelhandelssteuerung Diskussionen über die Möglichkeiten geführt, trotz EHK auch im Einzelfall über Standortanfragen entscheiden und von den Vorgaben des Konzeptes abweichen zu können. Dies gilt auch für Kommunen, die sich verbindlich auf ein kommunales Einzelhandelskonzept verständigt haben. In der Online-Befragung gaben hierzu rd. 10 % der befragten Kommunen an, dass ihr EHK zwar ursprünglich als verbindlich beschlossen wurde, bei konkreten Standortentscheidungen aber immer wieder aufgeweicht wurde (siehe hierzu Abb. 89, Seite 170). Diese Abweichungen vom Konzept wurden aber meist (in zwei Drittel der Fälle) von einer großen (politischen) Mehrheit unterstützt. Das bedeutet letzten Endes auch, dass (spätere) Abwei-

[280] Ob dieser Unterschied dadurch begründet ist, dass Kommunen mit einem unverbindlichen Leitfaden (Typ B) oder ohne Konzept (Typ C) Standortentwicklungen in städtebaulich nicht integrierten Lagen als weniger problematisch ansehen, weniger Anfragen bekommen oder sich schlicht keine strategischen Gedanken dazu machen, bleibt offen.

chungen und Öffnungsmöglichkeiten des Konzeptes von vielen Entscheidungsträger*innen vor Ort als richtig und notwendig empfunden werden. Als Gründe für die Notwendigkeit zur Abweichung von den Vorgaben des Konzeptes werden meist unterschiedliche oder sich ändernde Auffassungen zur Entwicklung von einzelnen Standorten genannt.[281]

Das gilt auch für die untersuchten Fallbeispiele: Standortanfragen von neuen Lebensmittel- oder Fachmärkten, die laut Einzelhandelskonzept an den betreffenden Standorten eigentlich nicht zustimmungsfähig sind, werden in den Fallbeispielen trotz nahezu gleicher Ziele und Bausteine durchaus unterschiedlich eingeschätzt und beantwortet. So gehören in allen acht untersuchten Fallbeispielen Abweichungen und Kompromisse zu einzelnen Standorten und Planvorhaben zur allgemeinen Planungspraxis. Das heißt auch in Kommunen mit einem verbindlich festgelegten Einzelhandelskonzept sind eine gewisse Flexibilität bei der Beurteilung von Standorten, der Abgrenzung der Zentren oder der Festlegung von Verkaufsflächenobergrenzen erkennbar. Mitunter liegt die notwendige Flexibilität auch daran, dass sich einzelne Rahmenbedingungen seit Beschluss des Einzelhandelskonzeptes verändert haben. Das bezieht sich auch auf die untersuchten Fallbeispiele, die durch einen sehr hohen Steuerungsanspruch geprägt sind – wie Hannover, Bochum und Freiburg (Typ A).[282] Bei Verhandlungen über die Entwicklung von neuen Standorten ist es beispielsweise nicht unüblich, dass Projektentwickler*innen und Investor*innen auch über die Größe der anzusiedelnden Märkte verhandelt. Deren Plan kann es durchaus sein, größere Flächen zu realisieren, als laut Einzelhandelskonzept an dem jeweiligen Standort eigentlich zulässig wäre.[283] In kleineren Kommunen geht es dabei meist um die Ansiedlung von großflächigen Lebensmittelmärkten und Drogeriemärkten, in mittelgroßen und größeren Städten betrifft das darüber hinaus auch klein- und großflächige Fachmärkte mit zentrenrelevanten Sortimenten (Textilien, Schuhe, Multimedia etc.).

In Hannover (Typ A) wurde zum Beispiel am Südbahnhof (C-Zentrum An der Weide) ein Sondergebiet Einzelhandel mit großflächigen Anbietern aus dem nahversorgungs- und zentrenrelevanten Bereich entwickelt. Ursprünglich wurde dieser Standort aufgrund seiner Lage, der funktionalen Struktur (Fachmärkte dominieren) und der städtebaulichen Anbindung als Sonderstandort bewertet. Mittlerweile ist der Standort als Versorgungsstandort so stark etabliert, dass er als zentraler Versorgungsbereich eingeordnet wurde (siehe Abb. 94).[284] In Freiburg gab es zur Entwicklung der West-Arcaden, die auf den Flächen einer innerstädtischen, lange ungenutzten Industriebrache entstanden sind, unterschiedliche Auffassungen zwischen Stadtverwaltung und der Politik. Letzten Endes wurde dieser Standort, der streng genommen nicht mit dem Märkte- und Zentrenkonzept vereinbar ist, trotzdem entwickelt. Um die Entwicklung und somit die negativen Auswirkungen auf bestehende Zentren einzuschränken, wurden die planungsrechtlichen Vorgaben zu den genehmigungsfähigen branchenspezifischen Verkaufsflächen recht restriktiv festgesetzt, so dass bei einem Geschäftswechsel oder bei einer Umstrukturierung der Sortimente immer einer Zustimmung durch die Stadtverwaltung und einer Anpassung des Bebauungsplans notwendig ist.[285]

*Abbildung 94: Sondergebiet Südbahnhof, C-Zentrum An der Weide – Fallbeispiel Hannover*

Quelle: Eigene Aufnahme

[281] Grundlage für diese Auswertungen sind Aussagen der Kommunen zu den Filterfragen 17 bis 30 in der Online-Befragung. Im Anschluss an die Frage zur Verbindlichkeit des kommunalen Einzelhandelskonzeptes wurde nachgefragt: „Bitte machen Sie Aussagen zur Stimmung im Gremium zu diesem Vorgehen" und als Ergänzung: „Bitte erläutern Sie kurz: Welche Gruppen waren für dieses Vorgehen, welche Gruppen waren dagegen? Wo gab es strittige Punkte?"

[282] siehe [EIN_H_01]; [EIN_H_03]; [EIN_H_05], [EIN_H_06]; [EIN_B_01]; [EIN_B_06]; [EIN_B_07]; [EIN_F_01]; [EIN_F_05]; [EIN_F_06]

[283] In den Expert*innengesprächen wird von einigen Gesprächspartner*innen die Vermutung geäußert, dass Projektentwickler*innen und Investor*innen durchaus bewusst mit sehr großen Verkaufsflächen in die Verhandlungen mit den Kommunen gehen, um im Laufe der Verhandlungen durch eine Verringerung der Verkaufsfläche ein Entgegenkommen zu signalisieren und dadurch letzten Endes eine größere Verkaufsfläche genehmigt zu bekommen, als eigentlich von kommunaler Seite zu Beginn des Abstimmungsprozesses vorgegeben worden ist.

[284] siehe [EIN_H_01]; [EIN_H_03]

[285] siehe [EIN_F_01]; [EIN_F_06]

Ähnliche Entwicklungen sind im Grunde als Ausnahmefälle in allen Fallbeispielen zu beobachten: In Minden (Typ A) wurden zum Beispiel im Bereich Klinikum/Ringstraße großflächige Lebensmittelmärkte realisiert, die nach den Vorgaben des Einzelhandelskonzeptes eigentlich nicht genehmigungsfähig gewesen wären.[286] Es konnte aber gutachterlich nachgewiesen werden, dass die Entwicklung dieses Standortes zu keinen städtebaulich negativen Auswirkungen in den angrenzenden Zentren führt und so wurde dieser Standort letzten Endes als neuer zentraler Versorgungsbereich entwickelt und in das bestehende Zentrensystem aufgenommen (siehe Abb. 95).

*Abbildung 95: Nahversorgungszentrum Klinikum/Ringstraße – Fallbeispiel Minden*

Quelle: Eigene Aufnahme

In Tübingen (Typ B) wurden in einem innenstadtnahen Gewerbegebiet (Depot-Gelände) mehrere Fachmärkte entwickelt, die dem (nicht verbindlich beschlossenem) Einzelhandelskonzept widersprochen haben.[287] Auch in Warstein (Typ B) wurden zum Beispiel angrenzend an das bestehende Zentrum mehrere Lebensmittelmärkte im Stadtteil Suttrop genehmigt, da im Zentrum keine geeignete Fläche gefunden werden konnte. Zur Entwicklung dieser Fläche gab es letzten Endes einen Konsens aus Politik und Verwaltung. Die Standorterweiterung eines Multimedia-Fachmarktes außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche wurde ähnlich bewertet. Wesentliche Argumente waren hier von Politik und Verwaltung, dass es sich bei dem Markt um einen lokalen Anbieter handelt, der seinen Betrieb schon sehr lange am bestehenden Standort führt. Außerdem waren in den relevanten Zentren von Warstein keine Multimedia-Anbieter vorhanden, die durch eine Verkaufsflächenerweiterung hätten geschädigt werden können. So diente die Verkaufsflächenerweiterung am bestehenden Standort vor allem der Standortsicherung, um im regionalen Wettbewerb und mit dem Online-Handel bestehen zu können.[288]

In Bochum (Typ A) gab es in den 2000er Jahren einen Vergleich mit einem Lebensmittelkonzern.[289] Der betreffende Anbieter war in Bochum dafür bekannt, dass er unabgestimmte Bauanträge stellt und im Falle einer Ablehnung gegen diese Ablehnung klagt. Um einige dieser Bauanträge ablehnen zu können, weil sie dem beschlossenen Einzelhandelskonzept widersprachen, wurden in Bochum in dieser Zeit häufig Veränderungssperren nach § 14 BauGB erlassen sowie weitere Instrumente des Planungsrechts genutzt. In einem dieser Fälle kam es jedoch zu Verhandlungen mit dem zuständigen Oberverwaltungsgericht, in denen der Stadt Bochum nahegelegt wurde, einen Vergleich mit dem bestehenden Lebensmittelkonzern anzustrengen. Die Stadt Bochum musste in diesem Zuge eine große Anzahl der beantragten Lebensmittelmärkte zulassen, der Lebensmittler hat sich im Gegenzug dazu verpflichtet, zukünftig nur Märkte zu beantragen, die masterplankonform sind. Obwohl die Frist aus diesem Vergleich mittlerweile abgelaufen ist, sind die Wirkungen aus diesem Kompromiss noch heute ablesbar. So musste zum Beispiel in Bochum-Linden als Folge der Genehmigung eines modernen großen Lebensmittelmarktes ein älterer Markt eines anderen Anbieters im Zentrum schließen.

Diese Beispiele machen deutlich, dass es – ob mit (oder ohne) verbindlichem Einzelhandelskonzept – in den Kommunen immer wieder zu Einzelfällen kommt, die dazu führen, dass die Vorgaben des kommunalen Einzelhandelskonzeptes nicht vollständig umgesetzt werden können. Die Argumente für oder wider der Entwicklung eines Standortes sind in der Realität häufig wesentlich differenzierter als in den kurzen Beispielen dargestellt. Es wird aber deutlich, dass Kompromisse Teil des Alltags für den politisch-administrativen Planungsapparat und häufig – auch im Rahmen einer strategischen Entwicklungsplanung – unumgänglich sind. Die kurze kursorische Darstellung der Ausnahmefälle soll deshalb keine Wertung des politischen oder Verwaltungs-Handeln darstellen, sondern aufzeigen, dass es für oder gegen die Entwicklung eines Standortes trotz vorhandenem, beschlossenen Einzelhandelskonzept und akzeptierter strategischer Ausrichtung

[286] siehe [EIN_M_01]; [EIN_M_02]; [EIN_M_03]; [EIN_M_04]
[287] siehe [EIN_T_01]; [EIN_T_02]; [EIN_T_03]; [EIN_T_05]
[288] siehe [EIN_WA_01]; [EIN_WA_04]; [EIN_WA_05]; [EIN_WA_06]
[289] siehe [EIN_B_06]; [EIN_B_07]

sinnvoll sein kann oder notwendig ist, im Einzelfall von strategischen Grundaussagen abzuweichen. Darüber hinaus kann sich die Bewertung eines Standortes im Laufe der Zeit auch durchaus ändern – beispielsweise auch dadurch, dass Läden geschlossen wurden oder neue Wohngebiete entstanden sind. Letzten Endes können im Einzelfall auch die planungsrechtlichen Möglichkeiten zur Einzelhandelssteuerung aufgrund der Bestandssituation kompliziert sein, so dass Kompromisse unumgänglich sind. Auch die Wirtschaftlichkeit eines bestehenden Betriebes dürfte in der Abwägung vor Ort – gerade durch die Lokalpolitik – eine nicht zu vernachlässigende Rolle spielen. Die Entscheidung für oder gegen die Entwicklung eines Standortes, für oder gegen eine bestimmte Verkaufsflächengröße oder für oder gegen einen Kompromiss trifft letzten Endes die Politik vor Ort in den zuständigen, demokratisch legitimierten Gremien. Dies geschieht manchmal im Einvernehmen mit der Stadtverwaltung, manchmal sind die Einschätzungen innerhalb des politisch-administrativen Planungssystems allerdings auch unterschiedlich.

Mehrere Expansionisten (Aldi, Lidl und Edeka) haben in den durchgeführten Expert*innengesprächen darauf hingewiesen, dass die Kompromissbereitschaft der Kommunen – unabhängig von der Verbindlichkeit des EHKs – auch abhängig von der Stadtgröße ist.[290] Demnach scheinen kleinere Kommunen, die nicht im Fokus der Expansionist*innen stehen, der Investitionsbereitschaft von Lebensmittelmärkten positiver gegenüberzustehen und eher bereit zu sein, Abweichungen vom Zentrenkonzept und den eigenen Vorstellungen zuzulassen. Größere Kommunen (wie Hannover oder Freiburg) besitzen durch die hohen Einwohner*innenzahlen ein großes Markt- und Kaufkraftpotenzial, die marktseitige Konkurrenz um mögliche Expansionsstandorte ist deshalb wesentlich größer. Das erhöht für die Kommunen in der Regel die Verhandlungsspielräume. In der Konsequenz bedeutet das, dass größere Städte die Vorgaben der EHKs häufiger verbindlich in den Bebauungsplänen festlegen und umsetzen können, während kleinere Kommunen sich durch zu restriktive Festschreibungen in den Bebauungsplänen nicht selbst in der Entwicklung einschränken wollen. Das zeigt sich auch in den untersuchten Fallstudien.

## 11.4 Konflikte

Die kommunale Einzelhandelssteuerung und damit die Bewertung der Zentren, einzelner Standorte oder die Einschätzung zu den strategischen Entwicklungsperspektiven ist von unterschiedlichen Meinungen und Konflikten geprägt. Es ist bereits herausgestellt worden, dass sich bei der Diskussion um die „richtige" Einzelhandelssteuerung häufig konträre Meinungen gegenüberstehen.

Die Konflikte, die durch diese konträren Auffassungen entstehen, treten nicht nur in den politischen Gremien der Stadt auf, sondern unter Umständen auch zwischen den verschiedenen Ämtern oder Arbeitsbereichen der Stadt- und/oder Regionalverwaltung. In den untersuchten Fallstudien wird dies zum Beispiel in Hannover und Freiburg (Typ A) deutlich.[291] In beiden Kommunen wird der grundsätzliche strategische Ansatz der kommunalen Einzelhandelssteuerung von der städtischen Wirtschaftsförderung zwar nicht in Frage gestellt, es ist aber offensichtlich, dass bei der Bewertung von Entwicklungsanfragen zu einzelnen Standorten bezüglich der Zulässigkeit, möglicher Verkaufsflächengrößen und Sortimentszusammensetzungen unterschiedliche Auffassungen bestehen. Das trifft zum Beispiel auf die Größe genehmigungsfähiger Lebensmittelmärkte außerhalb der Zentren – aber auch innerhalb – zu, die sich aus Sicht der Wirtschaftsförderungen aufgrund des Flächenwachstums im Lebensmittelsektor und der Konkurrenzfähigkeit der betreffenden Märkte nicht an der Größflächigkeitsschwelle von 800 m² Verkaufsfläche orientieren sollte. Ähnlich kontrovers wird zwischen Stadtplanung und Wirtschaftsförderung häufig der Umgang mit zentrenrelevanten Sortimenten an städtebaulich nicht integrierten Standorten diskutiert. Hier hat die städtische Wirtschaftsförderung häufig eine wesentlich liberalere Auffassung zur Genehmigungsfähigkeit, insbesondere von zentrenrelevanten Randsortimenten innerhalb von Möbelhäusern oder Baumärkten.

Diese unterschiedlichen Auffassungen zwischen Stadtplanung und Wirtschaftsförderung sind jedoch nicht in allen kommunalen Fallbeispielen zu beobachten. Beispielsweise tragen in Bochum und Zittau (Typ A) die lokalen Wirtschaftsförderungen das relativ stark steuernde und durch ein verbindliches Einzelhandelskonzept abgesicherte Vorgehen der Kommunen mit und unterstützen diese Art der

[290] siehe [EIN_M_06]; [EIN_WA_06]; [EIN_T_06]; [EIN_T_07]; [EIN_F_04]

[291] siehe [EIN_H_01]; [EIN_H_03]; [EIN_F_01]; [EIN_F_06]

Standortförderung. Ebenso sprechen in Wunstorf und Tübingen (Typ B) Stadtverwaltung und Wirtschaftsförderung in puncto Einzelhandelssteuerung mit einer Stimme. Allerdings steuert der politisch-administrative Planungsapparat in Wunstorf und Tübingen den Einzelhandel auch deutlich weniger stark, das Einzelhandelskonzept dient dort lediglich als unverbindlicher Leitfaden.

Da kommunale Einzelhandelskonzepte wie alle stadtplanerischen Festlegungen letzten Endes von den politischen Gremien der jeweiligen Kommune bestätigt werden müssen, sind kontroverse Meinungen und Debatten dazu innerhalb der politischen Auseinandersetzung zu erwarten und grundsätzlich zu begrüßen. Dabei ist zu beobachten, dass die Intensität der Konflikte abhängig ist von der allgemeinen Einzelhandelssituation in der Stadt und den jeweiligen politischen Konstellationen vor Ort. Während zum Beispiel in Hannover, Wunstorf, Minden, Bochum, Warstein, Tübingen und Freiburg bei den größeren Parteien weitestgehend Einigkeit über die Zielausrichtung der kommunalen Einzelhandelssteuerung zu herrschen scheint, werden in Zittau (Typ A) einige Konflikte zwischen den etablierten Parteien offensichtlich.[292] Der Grund für die politischen Konflikte mag in vielen Fällen vielschichtig sein und unter Umständen auch gar nicht durch unterschiedliche Auffassungen zur Einzelhandelssteuerung begründet. In Zittau scheint das Konfliktpotenzial allerdings auch durch die schwierigen sozioökonomischen Rahmenbedingungen (zurückgehende Einwohner*innenzahlen) und der relativ hohen Leerstandsquote der Gewerbeflächen in der Innenstadt gestärkt zu werden.

Weitere Konflikte können zwischen der Stadtverwaltung und zwischen Interessenverbändern bzw. Trägern öffentlicher Belange (IHK, Einzelhandelsverband) auftreten, scheinen aber eher selten zu sein. Wesentlich häufiger treten Konflikte zwischen der planenden Stadtverwaltung und Einzelhändler*innen (in der Regel Expansionist*innen) auf, die an einem Standort investieren wollen, ihnen dies aber an dem Standort wegen seiner Lage verwehrt wird. In Tübingen (Typ B) trifft das zum Beispiel auf den Sportartikelhersteller Decathlon zu, der für die Neuansiedlung in unmittelbarer Nähe zum Depot-Areal keine planungsrechtliche Genehmigung von der Stadt Tübingen bekommen hat.[293] Von Unternehmen wie Decathlon (das hier nur stellvertretend genannt wird), werden häufig die fehlenden räumlichen Entwicklungspotenziale in Einzelhandelskonzepten kritisiert, die das Hinzutreten eines weiteren Anbieters in einer Kommune aufgrund der nicht zur Verfügung stehenden Fläche innerhalb eines abgegrenzten Versorgungsbereiches unmöglich mache. Kritisiert werden darüber hinaus sehr häufig die sehr engen Vorgaben, die sich aus den ortsspezifischen Sortimentslisten und der teilweise schwierigen Zuordnung (neuer) Sortimentskonzepte ergeben. Für Decathlon trifft das zum Beispiel auf teilweise sperrige Sportartikel zu, die noch dazu teilweise nur saisonal angeboten werden und wegen des schwierigen Transports nicht pauschal als zentrenrelevant (und somit zentrenpflichtig) zugeordnet werden können. Ähnliche Probleme können sich bei Spezialläden mit einem sehr spezifizierten Bedarf ergeben. In Freiburg (Typ A) gibt es zum Beispiel Konflikte bei der Einordnung der Sortimente von Musikalienhändler*innen, für die aufgrund der geringen Flächenproduktivität der angebotenen Waren und der teilweise großen Musikinstrumente (Klaviere) innerstädtische Lagen kaum finanzierbar sind. Ähnliche Konflikte wurden genannt bei Pferdesportartikeln und bei Tauchsportartikeln, die unter anderem auch wegen der teilweise sperrigen und schweren Güter (zum Beispiel Sauerstoffflaschen) mit dem Pkw anfahrbar sein müssen. Es wird befürchtet, dass in diesen Segmenten teilweise ein Ausweichen in Nachbarkommunen stattfindet.[294]

In Einzelfällen kommt es auch zu Konflikten zwischen den Trägern öffentlicher Belange und der Stadtverwaltung, wie zum Beispiel in Minden, wo sich die IHK eine wesentlich stärkere Einhaltung des Einzelhandelskonzeptes von Seiten der Stadtverwaltung wünscht.[295] Aus Sicht der IHK Minden hat die Stadtverwaltung zum Beispiel bei der Entwicklung des Standortes Klinikum (siehe Kap. 11.3, Seite 182) zu schnell die eigenen Vorstellungen des Einzelhandelskonzeptes aufgegeben, und ist zu stark auf die Forderungen der Politik und Investor*innen eingegangen. Unterschiedliche Auffassungen zwischen Stadtverwaltung und IHK gab es in Minden auch zur Dimensionierung eines innerstädtischen Shopping-Centers, welches schlussendlich aufgrund einer erfolgreichen Bürger*inneninitiative, die sich für den Erhalt und den Denkmalschutz des bestehenden Rathauses (sogenannter Deilmannbau, Baujahr 1977) und gegen die Entwicklung eines neuen

[292] zumindest zum Zeitpunkt der durchgeführten Expert*innengespräche im Juni 2016
[293] siehe [EIN_T_01]; [EIN_T_05]
[294] siehe [EIN_F_01]
[295] siehe [EIN_M_01]; [EIN_M_02]

Shopping-Center-Standortes einsetzte, nicht realisiert werden konnte (vgl. Erlinger 2007).

Weitere Konflikte treten immer wieder bei der Projektierung von Lebensmittelmärkten auf, die aufgrund des strukturellen Flächenwachstums in dieser Branche häufig dann nicht konkurrenzfähig sind, wenn die Kommune sich bei der Bewertung für Standorte außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche an der planungsrechtlich vorgegebenen Großflächigkeitsschwelle von 800 m² Verkaufsfläche orientiert.

Bleiben die interkommunalen Konflikte: Neben den Konflikten zwischen den Akteuren innerhalb einer Kommune können bei der Einzelhandelssteuerung auch Konflikte zwischen Nachbarkommunen auftreten. Diese Konflikte entstehen vor allem dann, wenn großflächige Ansiedlungen an den kommunalen Grenzen zu Kaufkraftabflüssen aus den benachbarten Kommunen führen. Um diese Konflikte und unterschiedlichen Interessen abzustimmen, werden in regionalen Einzelhandelskonzepten oder -kooperationen Ansiedlungsgrundsätze und Verfahrensweisen innerhalb einer Region vereinbart. Dadurch soll bei der Entwicklung neuer Einzelhandelsstandorte bereits zum Zeitpunkt von Bauvoranfragen eine möglichst regional einvernehmlich abgestimmte Bewertung vorgenommen werden. Die Erfahrungen zeigen allerdings auch, dass diese informellen regionalen Zusammenschlüsse und Abstimmungsforen bei unterschiedlichen Interessenlagen häufig an ihre Grenzen stoßen (siehe Kap. 4.1.1; vgl. Steinke 2018; Heberling 2017). Interkommunale Konflikte sind zum Beispiel in Minden dokumentiert. Dort hat die Innenstadtentwicklung mit dem direkt an das Stadtgebiet angrenzenden Fachmarktzentrum in der Nachbargemeinde Porta Westfalica zu kämpfen (siehe Kap. 9.1).[296] In Tübingen gab es auf regionaler Ebene unterschiedliche Meinungen zu den Erweiterungsabsichten des FOC Metzingen, das bereits zum jetzigen Zeitpunkt erheblich Kaufkraft aus dem Tübinger Stadtgebiet abzieht. In Freiburg hat es in der näheren Vergangenheit mit den direkt angrenzenden Kommunen Merdingen und Merzhausen unterschiedliche Auffassungen zur Ansiedlung großflächiger Lebensmittelmärkte gegeben, die unter anderem auch auf die Freiburger Kaufkraft abzielen.[297]

Diese beispielhaft aufgeführten Konflikte, angefangen bei den unterschiedlichen Sichtweisen zwischen Stadtplanung und Wirtschaftsförderung, den verschiedenen politischen Parteien, Interessenverbänden, Lebensmittelanbietern bis hin zu Auseinandersetzungen mit der Nachbarkommune unterstreichen die Aussagen aus den vorherigen Kapiteln, dass die kommunale Einzelhandelsentwicklung von unterschiedlichen Meinungen gekennzeichnet ist, die – unabhängig davon, welchen Weg der Steuerung die Kommunen gehen – häufig nicht vollständig durch allgemeingültige Richtlinien oder vereinbarte Steuerungsabsichten innerhalb der EHKs geklärt werden können. Die Praxis zeigt, dass trotzdem Vieles vom Einzelfall (Standort, Verkaufsflächengröße, Sortimentsstruktur, Grundstückseigentümer*in) abhängt. Die Gespräche vor Ort haben aber auch klar gemacht, dass viele Konflikte auch durch die jeweiligen Akteure und deren Verhalten zueinander beeinflusst werden. Dabei scheint sich zu bestätigen, dass Gesprächskreise und Abstimmungsrunden, die regelmäßig stattfinden, ein großes Potenzial besitzen, große Konflikte durch ein vorabgestimmtes Verfahren weitestgehend zu vermeiden.

## 11.5 Bewertung der Ergebnisse aus der Prozess- und Instrumentenanalyse

Die Prozess- und Instrumentenanalyse hat deutlich gemacht, dass größere Kommunen grundsätzlich strukturierter und mit abgestimmten Inhalten und Verfahren den Einzelhandel in ihrer Kommune steuern. Das wird insbesondere dann deutlich, wenn Kommunen im Konvoiverfahren ihre Bebauungspläne an die Vorgaben des kommunalen Einzelhandelskonzeptes anpassen und Arbeitskreise oder Beratungsgremien einberufen. Auf diesen Grundlagen können dann Standortfragen eher strategisch als auf den Einzelfall bezogen beantworten werden. Verträglichkeitsuntersuchungen nach § 11 Abs. BauNVO oder § 34 Abs. 3 BauGB werden sehr häufig dann für die Kommunen relevant, wenn Uneinigkeit zu einem Vorhaben besteht oder unter bestimmten Bedingungen ein solches Verfahren festgelegt worden ist.[298] Die Verständigung auf ein kommunales Einzelhandelskonzept scheint aber in der Tendenz

[296] siehe [EIN_M_01]; [EIN_M_02]; [EIN_M_03]
[297] siehe [EIN_F_05]; [EIN_F_06]
[298] zum Beispiel ab einer bestimmten Verkaufsflächengröße

dazu zu führen, dass auf gutachterliche Verträglichkeitsuntersuchungen weitestgehend verzichtet werden kann und Standortentscheidungen eher strategisch und nicht anhand von Einzelfallentscheidungen und einer auf den Einzelfall bezogenen gutachterlichen Expertise getroffen werden müssen.

Trotz aller kommunalen Bemühungen, die Vorgaben aus den informellen Einzelhandelskonzepten auch in die verbindliche Bauleitplanung umzusetzen, gibt es in fast allen Kommunen immer wieder kleinere oder größere Abweichungen von den vereinbarten kommunalen Steuerungsabsichten. In einigen Fällen scheint das gut begründet zu sein, weil sich die Rahmenbedingungen seit der Verständigung auf das Konzept verändert haben, in anderen Fällen scheinen sich allerdings auch Einzelinteressen von bedeutenden Akteuren vor Ort durchgesetzt zu haben.

Grundsätzlich ist in kleineren Kommunen die Skepsis gegenüber festen strategischen Festlegungen zu einzelnen Standorten größer. Das mag allerdings unter Umständen auch daran liegen, dass in kleinen Kommunen wesentlich intensiver (weil lokalpolitisch bedeutender) über einzelne Standortentwicklungen (von neuen Lebensmittelmärkten) diskutiert wird, während in Großstädten die Beurteilung von Standortanfragen aufgrund der hohen Anzahl an Anfragen wesentlich standardisierter erfolgt beziehungsweise auch erfolgen muss.

Regelmäßig auftretende Konfliktlinien zwischen den Akteuren vor Ort sind nicht zu erkennen, auch wenn es in einigen Fällen häufig zwischen dem Stadtplanungsamt und der Wirtschaftsförderung eine unterschiedliche Auffassung hinsichtlich der Steuerungsintensität gibt. Ähnliche unterschiedliche Auffassungen bestehen zwischen den verschiedenen politischen Parteien, die entweder eher marktorientiert oder planungsorientiert und regulativ argumentieren.

Zusammenfassend wird von allen Gesprächspartner*innen positiv hervorgehoben, dass kommunale Einzelhandelskonzepte auch deshalb positiv zu bewerten sind, weil sie dazu führen, dass sich verschiedene Akteure (auf unterschiedlichen Ebenen und in unterschiedlichen Strukturen) über die Einzelhandelsentwicklung und über die möglichen Strategien austauschen und miteinander ins Gespräch kommen. Schon allein dies kann dazu führen, dass Konflikte zu einem frühen Zeitpunkt angesprochen und gelöst werden können. Von privater Seite wird dabei positiv hervorgehoben, dass kommunale Einzelhandelskonzepte eine verlässliche Arbeitsgrundlage sein können, da sich Investor*innen/Projektentwickler*innen auf bestimmte Zielaussagen und Strategien verlassen können. In diesem Sinne führen kommunale Einzelhandelskonzepte auch zu einer besseren Planbarkeit von Investitionsentscheidungen.

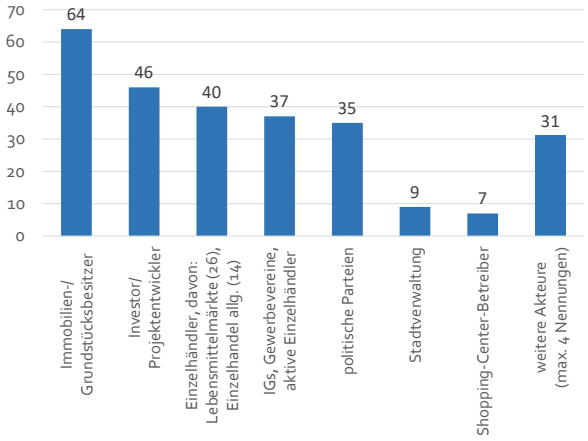
# 12 Akteursanalyse

In den Grundlagenkapiteln 2 bis 4 ist bereits herausgestellt worden, dass das Verhältnis zwischen Stadtentwicklung und Einzelhandel durch das Zusammenspiel unterschiedlicher Akteure geprägt ist. Die Prozess- und Instrumentenanalyse hat dies bestätigt und ergeben, dass auch die kommunale Einzelhandelssteuerung vom Verhalten der unterschiedlichen Akteure vor Ort und deren Interessen stark beeinflusst wird.

## 12.1 Akteure, die die Einzelhandelssteuerung unterstützen

Die Ergebnisse der Online-Befragung unterstreichen die große Bedeutung der unterschiedlichen Akteursgruppen für die Einzelhandelsentwicklung. Rund 65 % der befragten Kommunalvertreter*innen haben angegeben, dass die Einzelhandelsentwicklung in ihrer Kommune von einzelnen Akteuren oder Akteursgruppen geprägt ist, die sich für die Entwicklung bestimmter Standorten einsetzen.[299] Als bedeutendste Akteure wurden von den kommunalen Vertreter*innen die Immobilien-, und Grundstücksbesitzer genannt. Sie entscheiden über die Einzelhandelsmieter*innen und über Sanierungen und Investitionen am Standort. Dies gilt mit Abstrichen auch für Investor*innen und/oder Projektentwickler*innen. Außerdem wurden von den Kommunen die Einzelhändler*innen vor Ort, Interessenvertretungen des Handels sowie die politischen Parteien als bedeutende Akteure der Zentrenentwicklung genannt (siehe Abb. 96).[300]

*Abbildung 96: Bedeutende Akteure der Einzelhandelsentwicklung in der Stadt*




Quelle: Eigene Online-Befragung. Frage 56/57: Gibt es bei Ihnen in der Kommune bedeutende Akteure (privat, öffentlich und/oder aus der Politik), die für die Entwicklung an bestimmten Standorten eintreten? Falls ja, bitte nennen Sie die bedeutenden Akteure und machen Sie Angaben zum Standort." Offene Frage. N = 188. Nennungen = 157.

Die Fallstudien kommen zu in der Tendenz ähnlichen Ergebnissen: In allen acht untersuchten Fallstudien wird von den Gesprächspartner*innen die große Bedeutung der Investitionsbereitschaft von Immobilienbesitzer*innen und Investor*innen herausgestellt, die sich für den jeweiligen Standort einsetzen und mit ihrer Investitionsbereitschaft wesentlich die Entwicklung der Innenstadt und der wohnortnahen Grundversorgung am Ort prägen.[301]

Viele Eigentümer*innen, Einzelhändler*innen oder Expansionisten betonen in diesem Kontext wiederum die große Bedeutung, die die verbindlichen Vorgaben der kommunalen Einzelhandelskonzepte für ihre Investitionsbereitschaft und somit auch für das politisch-administrative Planungshandeln besitzen können (siehe auch Kap. 13.4.2, Seite 223). Beispielsweise hat sich in Tübingen trotz eines nicht verbindlich beschlossenen Einzelhandelskonzeptes die Entwicklungsrichtung nach einem politischen Wechsel deutlich in Richtung „Stärkung der Innenstadt" und der „wohnortnahen Grundversorgung"

[299] Gefragt wurde: "Gibt es bei Ihnen in der Kommune bedeutende Akteure (privat, öffentlich und/oder aus der Politik), die für die Entwicklung an bestimmten Standorten eintreten?" (Frage 56) 64,8 % der Befragten antworteten mit „ja", 21,4 % „nein", 11,8 % mit k. A./weiß nicht (N = 286).

[300] Von den 188 befragten Kommunen, die hierzu befragt wurden, gaben erstaunlicherweise lediglich 9 Personen an, dass die Stadtverwaltung (also sie selbst) ein wichtiger Akteur der kommunalen Einzelhandelssteuerung sind. Möglicherweise lag diese geringe Nennung aber auch am Verständnis der Frage zu den bedeutenden Akteuren. Unter Umständen würden andere Akteure (außerhalb der Stadtverwaltung) die Bedeutung der unterschiedlichen Akteure anders einschätzen und die Stadtverwaltung selbst auch als wichtigen Akteur ansehen.

[301] siehe [EIN_H_01] bis [EIN_H_06]; [EIN_WU_01] bis [EIN_WU_04]; [EIN_M_01] bis [EIN_M_06]; [EIN_B_01] bis [EIN_B_07]; [EIN_WA_01] bis [EIN_WA_06]; [EIN_Z_01] bis [EIN_Z_08]; [EIN_T_01] bis [EIN_T_07]; [EIN_F_01] bis [EIN_F_06]

verschoben. In Tübingen ist das laut der Stadtverwaltung sowohl auf den neuen Bürgermeister als auch auf den neuen Baubürgermeister zurückzuführen und hat zu einer Verbindlichkeit und Planungssicherheit bei möglichen Investitionen geführt.[302] Auch in Freiburg kann das politisch-administrative Planungssystem als bedeutender Akteur der kommunalen Einzelhandelssteuerung genannt werden. Dort haben sich gerade Stadtplanung und Baubürgermeister in den vergangenen Jahren sehr für eine kommunale Einzelhandelssteuerung und eine Stärkung der Zentren eingesetzt. Dadurch haben sie die Entwicklung in den letzten Jahren entscheidend geprägt. Dies hat unter anderem dazu geführt, dass Freiburg zum heutigen Zeitpunkt auf eine langjährige Erfahrung in der kommunalen Einzelhandelssteuerung zurückgreifen kann und als verlässlicher Partner wahrgenommen wird.[303] In den anderen Fallbeispielen sind ähnlich starke Akteursstrukturen (auch innerhalb der Stadtverwaltung oder der Politik) dokumentiert. In Wunstorf wird die Einzelhandelsentwicklung beispielsweise im Wesentlichen durch die Wirtschaftsförderung bestimmt, die über unterschiedliche Kontakte zu den Händler*innen, zur Stadtverwaltung und zur Politik verfügt.[304]

Die Gespräche in den Fallstudien haben außerdem deutlich gemacht, dass die Einbindung der politischen Vertreter*innen von entscheidender Bedeutung für die kommunale Einzelhandelssteuerung ist.[305] In einigen Kommunen werden die Bemühungen für eine (mehr oder weniger verbindliche) kommunale Einzelhandelssteuerung allerdings auch von den politischen Parteien selbst initiiert. Herauszustellen bleibt, dass es letzten Endes die demokratisch legitimierten politischen Vertreter*innen in den Kommunen sind, die die Entscheidungen zu einzelnen Standorten, zum Einzelhandelskonzept selbst oder zu Abweichungen davon treffen. Auch wenn die Fachexpertise der Stadtplanung in vielen Kommunen anerkannt wird, bleibt die Stadtverwaltung letzten Endes „nur" ausführende Kraft. Ob dieses Handeln dann eher als Management- oder Vermittlungsaufgabe einzuordnen ist (siehe Kap. 6.2), hängt wiederum sehr stark von den Kooperationsmöglichkeiten und Akteursstrukturen vor Ort ab.

In einigen Fallbeispielen ist zusätzlich die Industrie- und Handelskammer (IHK) als Träger öffentlicher Belange sehr stark in die kommunalen Steuerungsbemühungen involviert.[306] Teilweise bestimmen die IHKs die Abstimmungsrunden und Verfahren sogar wesentlich mit und organisieren den sachlichen und inhaltlich fundierten Austausch über strategische Fragen und neue Planvorhaben – wie beispielsweise die IHK Mittleres Ruhrgebiet in Bochum, die unter anderem den Konsultationskreis Einzelhandel ins Leben gerufen hat (siehe Kap. 11.2.2). Das funktioniert in Bochum auch deshalb, weil Stadtverwaltung und Lokalpolitik dieses Engagement unterstützen und akzeptieren. Häufig ist das Engagement der IHK für eine lebendige Innenstadt allerdings auch durch Meinungsverschiedenheiten mit der Stadtverwaltung und Politik bestimmt. So nimmt die IHK in den untersuchten Fallbeispielen häufig eine konstruktiv-kritische Distanz zum Verwaltungshandeln ein und unterstützt durch ihre „mahnenden Worte" gegen eine Außenentwicklung an städtebaulich nicht integrierten Standorten auch indirekt die Innenstadtentwicklung (wie zum Beispiel in Minden).

Schlussendlich wird die Innenstadt- und Einzelhandelsentwicklung natürlich auch von der Vielzahl der engagierten Händler*innen in den Städten geprägt, die durch ihr professionelles, attraktives Angebot und ihr (ehrenamtliches Engagement) wesentlich zur Anziehungskraft des jeweiligen Einzelhandelsstandortes beitragen. Dies wird in den untersuchten acht Fallbeispielen unter anderem auch durch deren Engagement in Interessens- und Werbegemeinschaften oder Vereinen deutlich, die sich (häufig ehrenamtlich) für ihren Handelsstandort einsetzen.[307]

## 12.2 Akteure, die der Einzelhandelssteuerung kritisch gegenüberstehen

Auf der anderen Seite des Akteursspektrums stehen häufig die Eigentümer*innen oder Einzelhändler*innen, die Grundstücke an städtebaulich nicht integrierten Standorten besitzen und deshalb den kommunalen Steuerungsinteressen und der Zentrenstärkung eher distanziert gegenüberstehen. Beispielhaft hierfür steht der RuhrPark in Bochum, der als Shopping- und Freizeitdestination mit direk-

[302] siehe [EIN_T_01]; [EIN_T_02]; [EIN_T_03]
[303] siehe [EIN_F_02]; [EIN_F_05]; [EIN_F_06]
[304] siehe [EIN_WU_04]
[305] siehe [EIN_EG_01]
[306] siehe [EIN_B_06]; [EIN_B_07]
[307] das sind: City-Gemeinschaft Hannover e. V., Werbegemeinschaft Wunstorf e. V., Werbegemeinschaft Minden e. V., Initiative Bochum City e. V.; Verkehrs- und Gewerbeverein Warstein e. V., Handel- & Gewerbeverein Tübingen e. V., z´Friburg in der Stadt e.V., Zittau lebendige Stadt e. V.

ter Autobahnauffahrt in klassischer Gewerbegebietslage im Ruhrgebiet etabliert ist. Das Einzugsgebiet des RuhrParks beschränkt sich nicht auf die Stadtgrenzen Bochums, sondern umfasst weite Teile des Ruhrgebiets. Die Bestrebungen der Stadtverwaltung, die in der Region vergleichsweise unbedeutende Einzelhandelsinnenstadt Bochums zu schützen und zu stärken und deshalb die regionale Wettbewerbsfähigkeit des RuhrParks durch Entwicklungs- und Verkaufsflächenbeschränkungen zu begrenzen, stößt beim Eigentümer des RuhrParks (Unibail-Rodamco-Westfield) verständlicherweise auf Kritik.[308, 309] Ein anderes Beispiel aus Bochum, das die unterschiedliche Sichtweise der betroffenen Akteure verdeutlicht, ist das Investitions- und Erweiterungsinteresse eines Baumarktbetreibers im Stadtteil Bochum-Langendreer, der seine Verkaufsfläche marktüblich erweitern möchte. Dabei soll nach Möglichkeit auch der Anteil zentrenrelevanter Sortimente erhöht und durch angrenzende kleinere Läden (Bäckerei, Metzgerei) die Gesamtattraktivität des Standortes verbessert werden. Das Bestreben der Stadtverwaltung, die Randsortimente an diesem etablierten Baumarktstandort einzuschränken und dadurch die Investitionsmöglichkeiten am Standort zu verringern, stoßen beim Eigentümer des Baumarktes verständlicherweise auf Gegenwehr.[310] Vergleichbare Konfliktfälle treten meist dann auf, wenn Standorte in klassischer Gewerbegebietslage (erheblich) erweitert oder umstrukturiert werden sollen, diese Fälle sind auch in den anderen Fallbeispielen dokumentiert (siehe Kap. 11.4).

Ähnliche Konflikte entstehen auch zwischen Stadtplanung und anderen privatwirtschaftlich agierenden Unternehmen oder Institutionen. Das trifft zum Beispiel auf die (städtischen) Wirtschaftsförderungen in Hannover und Freiburg zu, die zwar die Ziele und konzeptionellen Bausteine der kommunalen Einzelhandelssteuerung grundsätzlich unterstützen, sich in Teilen oder bei bestimmten Standortentwicklungen allerdings deutlich mehr Flexibilität von der kommunalen Stadtplanung wünschen[311] (siehe Kap. 11.4, S. 184).

## 12.3 Bewertung der Akteure und ihrer Interessen

Zusammenfassend kann als Zwischenergebnis bestätigt werden, dass die Einzelhandels- und Zentrenentwicklung von zahlreichen Akteuren bestimmt wird, die unterschiedliche Interessen haben und versuchen, diese im politisch-administrativen Planungshandeln durchzusetzen. Von besonderer Bedeutung für die Umsetzung der kommunalen Einzelhandelssteuerung ist in diesem Zusammenhang die Einbeziehung und Arbeit der politischen Gremien, denn dort wird letzten Endes darüber entschieden, wie intensiv die Stadtverwaltung steuernd in die kommunale Einzelhandelsentwicklung eingreift. Der Stadtverwaltung und Stadtplanung kommt dann (erst) bei der Umsetzung der Steuerungsabsichten in die verbindliche Bauleitplanung eine bedeutende Rolle zu, das beinhaltet auch den Prozess und die Kommunikation mit anderen Akteuren vor Ort. Dabei zeigen die Beispiele Hannover, Wunstorf, Bochum und Freiburg, dass der Beteiligungsprozess, die Zusammenarbeit und der Versuch zum politisch-planerischen Kompromiss sehr wichtige Punkte bei der Einzelhandelssteuerung sein können.

Die Kommunen können Entwicklungen durch Aktivitäten innerhalb der Wirtschaftsförderung, des Stadtmarketings und durch öffentliche Fördermittel unterstützen oder planerisch steuern und regulieren. Die Untersuchungsergebnisse unterstützen allerdings auch die Einschätzung, dass die Attraktivität eines Einzelhandelsstandortes letzten Endes vor allem vom Engagement und der Investitionsbereitschaft der privatwirtschaftlich agierenden Akteure außerhalb des politisch-administrativen Planungssystems abhängt (siehe Kap. 4.2).[312] Es geht also bei

[308] siehe [EIN_B_03]

[309] Trotz dieses Konfliktes ist es in Bochum gelungen, einen Kompromiss zwischen Stadtverwaltung und RuhrPark auszuhandeln, der auf der einen Seite die Entwicklungsmöglichkeiten der Innenstadt berücksichtigt, und auf der anderen Seite den Standort RuhrPark als Shopping- und Freizeitdestination sichert. Dieser Kompromiss beinhaltet unter anderem eine Reduzierung der Gesamtverkaufsfläche (von rd. 71.000 auf 69.000 m²) bei gleichzeitiger Erhöhung der Zulässigkeit für zentrenrelevante Sortimente.

[310] siehe [EIN_B_01], [EIN_B_07]. Letzten Endes haben sich Stadtverwaltung und Eigentümer aber auch hier auf einen Kompromiss geeinigt.

[311] siehe [EIN_F_01]; [EIN_H_03]

[312] siehe [EIN_H_01]; [EIN_H_02]; [EIN_H_04]; [EIN_H_05]; [EIN_H_06]; [EIN_WU_03]; [EIN_WU_04]; [EIN_M_01]; [EIN_M_02]; [EIN_M_03]; [EIN_M_05]; [EIN_M_06]; [EIN_B_02]; [EIN_B_04]; [EIN_B_05]; [EIN_B_06]; [EIN_B_07]; [EIN_WA_01]; [EIN_WA_02]; [EIN_WA_03]; [EIN_WA_04]; [EIN_WA_05]; [EIN_WA_06]; [EIN_Z_02]; [EIN_Z_03]; [EIN_Z_07]; [EIN_Z_08]; [EIN_Z_01]; [EIN_Z_02]; [EIN_Z_03]; [EIN_Z_04]; [EIN_Z_06]; [EIN_Z_07]; [EIN_F_03]; [EIN_F_04]; [EIN_F_05]; [EIN_F_06]; [EIN_EG_01]; [EIN_EG_02]

der Zusammenarbeit zwischen den öffentlich und privatwirtschaftlich agierenden Akteuren auch darum, ein attraktives Investitionsumfeld für die Zentren und die wohnortnahe Grundversorgung zu schaffen, so dass Immobilieneigentümer*innen, Investor*innen und Einzelhändler*innen bereit sind, in ihre jeweiligen Standorte zu investieren.

Dabei machen die beschriebenen Beispiele auch deutlich, dass sich der Blick auf das Zusammenspiel von Einzelhandel und Stadtentwicklung in Abhängigkeit von der individuellen Interessenslage der Akteure durchaus unterscheiden kann. Dadurch ergeben sich mitunter auch Schwierigkeiten und Konfliktlinien, die nicht immer gelöst werden können.

# 13 Wirkungsanalyse

Die Schwierigkeiten, die beim Messen und Evaluieren von Wirkungen stadtplanerischer Entwicklungskonzepte zu bewältigen sind, sind in den Kapiteln 5, 7 und 8 ausführlich dargestellt worden. Die folgende Wirkungsanalyse greift die beschriebenen Herausforderungen auf, sie umfasst insgesamt fünf Analysekapitel.

Zunächst wird in Kapitel 13.1 dokumentiert, wie sich kommunale Einzelhandelskonzepte konkret auf die Ansiedlungs- und Genehmigungspraxis in den Kommunen auswirken. Grundlage hierfür sind die Rückmeldungen der Kommunen, die im Rahmen der Online-Befragung zusätzlich Angaben zu genehmigten und nicht genehmigten Planvorhaben gemacht haben. Darauf aufbauend werden in Kapitel 13.2 einige Ansiedlungsfälle und nicht genehmigte Vorhaben aus den Fallstudien beispielhaft dargestellt. In Kapitel 13.3 erfolgt schließlich eine Auswertung verschiedener quantitativer Ausstattungskennziffern der Kommunen. Dabei werden die Veränderungen ausgewählter Kennziffern im Zeitverlauf dokumentiert und in Abhängigkeit von der jeweiligen Steuerungsintensität der Kommunen ausgewertet. Daran anschließend wird in Kapitel 13.4 eine zusammenfassende Einschätzung der kommunalen Steuerungsbemühungen vorgenommen, zunächst auf Grundlage der Rückmeldungen aus der Online-Befragung, im Anschluss daran dann fallspezifisch anhand der untersuchten acht Fallstudien. Abschließend erfolgt in Kapitel 13.5 eine Bewertung der dokumentierten Wirkungen.

Analog zu den vorherigen Kapiteln erfolgt die Wirkungsanalyse – insbesondere bei den quantitativen Analysen in Kapitel 13.3 – differenziert nach den drei Steuerungstypen:

- **Typ A:** Kommunen, die sich verbindlich (durch Beschluss in den jeweils zuständigen politischen Gremien) auf die Inhalte des kommunalen Einzelhandelskonzeptes (EHK) verständigt haben
- **Typ B:** Kommunen, die zwar ein EHK besitzen, dieses allerdings nicht verbindlich festgelegt haben. Das Konzept hat lediglich die Bedeutung eines informellen Leitfadens oder wird nur in Teilen oder in Einzelfällen in die verbindliche Bebauungsplanung umgesetzt.
- **Typ C:** Kommunen, die kein kommunales Einzelhandelskonzept besitzen

Die qualitative Auswertung zur Einzelhandelssteuerung in Kapitel 13.4 ist an diese Typisierung angelehnt.

## 13.1 Realisierte und nicht genehmigte Vorhaben (Online-Befragung)

Die an der Online-Befragung teilgenommenen Kommunen wurden zum Ende ihrer Eingaben befragt, ob sie bereit sind, detaillierte Angaben zu den realisierten und nicht-genehmigten bzw. verhinderten Einzelhandelsvorhaben der letzten Jahre zu machen.[313] Obwohl damit ein relativ hoher Rechercheaufwand verbunden war, waren von den befragten 290 Kommunen immerhin 21 Kommunen dazu bereit. Auf diese Weise konnten insgesamt 161 realisierte und 65 nicht genehmigte Planvorhaben analysiert werden. Bei der Abfrage zu den Vorhaben wurden Informationen zu den folgenden Punkten angefordert:

- Adresse des Planvorhabens,
- Zeitpunkt der Genehmigung/Ablehnung (Monat/Jahr)
- Branche, Typ und Verkaufsflächengröße des Planvorhabens
- Lage des Vorhabens (Innenstadt, Stadtteilzentrum, Nahversorgungszentren, innerhalb/am Rand eines Wohngebiets (städtebaulich integriert), Gewerbegebiet/"grüne Wiese" (städtebaulich nicht integriert))
- aktuelles Planungsrecht am Vorhabenstandort nach der Realisierung beziehungsweise zum Zeitpunkt der Ablehnung
- Vereinbarkeit mit kommunalem Einzelhandelskonzept (ja/nein/teilweise)

[313] Online-Fragebogen, Frage SC (Schlussfrage) 01: Sofern Sie damit einverstanden sind, erhalten Sie nach dem Absenden des ausgefüllten Fragebogens eine Aufforderung mit der Bitte, bedeutende neue Standortentwicklungen innerhalb Ihrer Kommune zu nennen bzw. Vorhaben, die an ungewollten Standorten verhindert werden konnten, anzugeben. Sind Sie damit einverstanden?

- Einfluss des Einzelhandelskonzept auf das Planvorhaben (auf den Standort, auf die Verkaufsflächengröße, auf die Branche)[314]

## 13.1.1 Realisierte Vorhaben nach Größe, Lage, Vereinbarkeit mit dem EHK und B-Plan-Festsetzungen

### Verkaufsflächengröße und Lage der realisierten Planvorhaben

Die Rückmeldungen der Kommunen zeigen, dass es sich beim Großteil der realisierten Vorhaben um Lebensmittelmärkte handelt (insgesamt 100 Vorhaben), diese sind in mehr als der Hälfte der Fälle (53 %) großflächig und liegen meistens (66 %) in städtebaulich integrierter Lage, das heißt entweder im Zentrum oder in integrierter Wohngebietslage. Bei den Lebensmittelgeschäften sind grundsätzlich keine bedeutenden Unterschiede zwischen den Kommunen feststellbar, die den Einzelhandel mit (Typ A) oder ohne verbindlich beschlossenem kommunalen Einzelhandelskonzept (Typ B) steuern – 64 % bzw. 83 % der realisierten Lebensmittelmärkte liegen in den Zentren oder in städtebaulich integrierter Lage.[315]

Die umgesetzten Planvorhaben mit zentrenrelevantem Kernsortiment sind zu 90 % großflächig und werden zu 55 % in den Zentren umgesetzt, immerhin in 30 % der Fälle finden aber auch Ansiedlungen an städtebaulich nicht integrierten Standorten statt. Auch bei Vorhaben, die im Schwerpunkt durch nicht-zentrenrelevante Sortimente gekennzeichnet sind, überwiegen die großflächigen Ansiedlungen (rd. 76 %), die vor allem in städtebaulich nicht integrierter Lage stattfinden (rd. 71 %) (siehe Abb. 97).

Obwohl die Fallzahlen insgesamt gering und die Ergebnisse nicht repräsentativ sind, wird deutlich, dass ein Großteil der neuen Planvorhaben in den Zentren und in Wohngebietslage realisiert werden, es finden aber auch in einem erheblichen Maß nach wie vor Neuansiedlungen in Gewerbegebietslage statt. Bedeutende Unterschiede zwischen Kommunen mit einem verbindlich beschlossenem EHK (Typ A) und ohne verbindlich beschlossenem EHK (Typ B) sind kaum erkennbar.

*Abbildung 97: Rückmeldungen der Kommunen zu realisierten Projekten der letzten Jahre – Größe und Lage*

| | **Lebensmittelgeschäfte** | | | | | **zentrenrelevantes Kernsortiment** | | | | | **nicht-zentrenrelevantes Kernsortiment** | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Größe** | kleinflächig | | großflächig | | **gesamt** | kleinflächig | | großflächig | | **gesamt** | kleinflächig | | großflächig | | **gesamt** |
| **Typ A: mit** verbindlich beschlossenem EHK | 33 | 37,5 % | 47 | 53,4 % | **88** | 3 | 8,8 % | 31 | 91,2 % | **34** | 4 | 22,2 % | 14 | 77,8 % | **18** |
| **Typ B: ohne** verbindlich beschlossenem EHK | 6 | 50,0 % | 6 | 50,0 % | **12** | 1 | 16,7 % | 5 | 83,3 % | **6** | 1 | 33,3 % | 2 | 66,7 % | **3** |
| ***gesamt*** | **39** | **39,0 %** | **53** | **53,0 %** | **100** | **4** | **10,0 %** | **36** | **90,0 %** | **40** | **5** | **23,8 %** | **16** | **76,2 %** | **21** |

| **Lage** | Zentrum (IS, STZ, NVZ) | | Wohnlage (integriert) | | Gewerbegebiet (nicht integriert) | | **gesamt** | Zentrum (IS, STZ, NVZ) | | Wohnlage (integriert) | | Gewerbegebiet (nicht integriert) | | **gesamt** | Zentrum (IS, STZ, NVZ) | | Wohnlage (integriert) | | Gewerbegebiet (nicht integriert) | | **gesamt** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Typ A: mit** verbindlich beschlossenem EHK | 27 | 30,7 % | 29 | 33,0 % | 14 | 15,9 % | **88** | 19 | 55,9 % | 3 | 8,8 % | 12 | 35,3 % | **34** | 3 | 16,7 % | 2 | 11,1 % | 12 | 66,7 % | **18** |
| **Typ B: ohne** verbindlich beschlossenem EHK | 7 | 58,3 % | 3 | 25,0 % | 1 | 8,3 % | **12** | 3 | 50,0 % | 3 | 50,0 % | 0 | 0,0 % | **6** | 0 | 0,0 % | 0 | 0,0 % | 3 | 100,0% | **3** |
| ***gesamt*** | **34** | **34,0 %** | **32** | **32,0 %** | **15** | **15,0 %** | **100** | **22** | **55,0 %** | **6** | **15,0 %** | **12** | **30,0 %** | **40** | **3** | **14,3 %** | **2** | **9,5 %** | **15** | **71,4%** | **21** |

Quelle: Eigene Online-Befragung, Frage SC (Schlussfrage) 01, Rückmeldung zum versandten Fragebogen (Neuplanungen und Erweiterungen). N = 21, davon 18 Kommunen mit verbindlichem EHK und 140 Vorhaben sowie 3 Kommunen ohne verbindlichem EHK und 21 Vorhaben. *Abweichungen bei „gesamt" ergeben sich durch fehlende Einzelangaben in der jeweiligen Kategorie.

[314] Trotz des nicht unerheblichen Aufwands für die Kommunen, konnten alle 21 Kommunen detaillierte Angaben zu den genehmigten und nicht genehmigten Planvorhaben machen. Stichtag für die Meldungen sollte die Gültigkeit des (ersten) kommunalen Einzelhandelskonzeptes sein. Sofern die Kommunen kein Einzelhandelskonzept hatten, bezog sich die Abfrage auf die letzten 10 Jahre. Die Fragebögen zur Erfassung der realisierten und abgelehnten Vorhaben befinden sich im Anhang (siehe Anhang 2).

[315] Kommunen, die überhaupt kein kommunales Einzelhandelskonzept besitzen, haben sich nicht an dieser Abfrage beteiligt. Einschränkend ist zu erwähnen, dass die Lageeinordnung der Planvorhaben durch die Kommunen selbst erfolgt ist. Es ist möglich, dass die Kommunen bei der Bewertung der Lage in die Kategorien Zentrum, Wohngebietslage und städtebaulich nicht integriert (Gewerbegebiet) unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe angewendet haben.

**Vereinbarkeit der realisierten Planvorhaben mit dem kommunalen Einzelhandelskonzept**

Die Auswertung der Rückmeldungen hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den Zielen und Bausteinen des kommunalen Einzelhandelskonzeptes macht deutlich, dass der überwiegende Anteil der Vorhaben mit den Vorgaben der Zentrenkonzepte vereinbar ist, insbesondere bei Vorhaben mit zentrenrelevanten und nicht zentrenrelevanten Sortimenten sind die Anteile mit rd. 78 % bzw. 86 % sehr hoch. Es wird aber auch deutlich, dass gerade bei den Lebensmittelmärkten und den Märkten mit zentrenrelevantem Kernsortiment auch Planvorhaben realisiert werden, die aufgrund des Standortes oder der Verkaufsflächengröße mit den Vorgaben der Konzepte nicht vereinbar sind. Das bezieht sich auf immerhin 20 % bzw. 22 % der umgesetzten Projekte. Belastbare Ergebnisse hinsichtlich der Unterschiede zwischen den Kommunen mit verbindlich beschlossenem Konzept (Typ A) und unverbindlichem Leitfaden (Typ B) sind zwar aufgrund der geringen Fallzahlen nicht möglich. In der Tendenz wird aber eine etwas stärkere Vereinbarkeit bei verbindlich festgelegten Einzelhandelskonzepten deutlich (77 % zu 55 % bzw. 82 % zu 57% und 94 % zu 67 %) (siehe Abb. 98).

Im Ergebnis zeigen die Analysen nach Lage und Vereinbarkeit mit dem Einzelhandelskonzept, dass kaum Unterschiede bei den Ansiedlungsprioritäten zwischen Kommunen mit rechtlich verbindlichem Konzept (Typ A) und unverbindlichem Leitfaden (Typ B) festzustellen sind. Es sind allenfalls Indizien erkennbar, aus der eine leichte Tendenz abgeleitet werden kann, dass kommunale EHKs, die verbindlich beschlossen wurden (Typ A), eher zur Einhaltung der festgelegten Standort- und Sortimentsvorgaben führen. Aufgrund der geringen Fallzahlen lässt sich daraus allerdings keine Regelhaftigkeit ableiten.

*Abbildung 98: Rückmeldungen der Kommunen zu realisierten Projekten der letzten Jahre – Vereinbarkeit mit EHK*

| | **Lebensmittelgeschäfte** | | | | | **zentrenrelevantes Sortiment** | | | | | **nicht-zentrenrelevantes Sortiment** | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | vereinbar | | nicht vereinbar | | **gesamt** | vereinbar | | nicht vereinbar | | **gesamt** | vereinbar | | nicht vereinbar | | **gesamt** |
| **Typ A: mit** verbindlich beschlossenem EHK | 49 | 55,7 % | 15 | 17,0 % | **88** | 28 | 82,4 % | 6 | 17,6 % | **34** | 16 | 94,1 % | 1 | 5,9 % | **18** |
| **Typ B: ohne** verbindlich beschlossenem EHK | 6 | 54,5 % | 5 | 45,5 % | **11** | 4 | 57,1 % | 3 | 42,9 % | **7** | 2 | 66,7 % | 1 | 33,3 % | **3** |
| ***gesamt*** | **55** | **55,6 %** | **20** | **20,2 %** | **99** | **32** | **78,0 %** | **9** | **22,0 %** | **41** | **18** | **85,7 %** | **2** | **9,5 %** | **21** |

Quelle: Befragung, Frage SC (Schlussfrage) 01, Rückmeldung zum versandten Fragebogen (Neuplanungen und Erweiterungen). N = 21, davon 18 Kommunen mit verbindlichem EHK und 140 Vorhaben sowie 3 Kommunen ohne verbindlichem EHK und 21 Vorhaben. *Abweichungen bei „gesamt" ergeben sich durch fehlende Einzelangaben in der jeweiligen Kategorie.

**Festsetzung der realisierten Vorhaben in den Bebauungsplänen**

Für den größten Teil der neuen Lebensmittelmärkte[316] wird in den Bebauungsplänen ein Sondergebiet (SO) festgesetzt. Ebenfalls häufig finden Ansiedlungen im unbeplanten Innenbereich (§ 34-Gebiete), Kerngebieten (MK), Mischgebieten (MI) und Gewerbegebieten (GE) statt. Ähnlich wie in den vorherigen Auswertungen, sind aufgrund der geringen Fallzahlen keine belastbaren Differenzierungen zwischen Kommunen mit verbindlicher und unverbindlicher Einzelhandelssteuerung möglich. Man kann die Daten allenfalls dahingehend interpretieren, dass in der Tendenz in Kommunen ohne verbindlich beschlossenes Konzept (Typ B) häufiger Lebensmittelmärkte in Sondergebieten (rd. 58 %) oder im unbeplanten Innenbereich (rd. 25 %) realisiert werden – und somit in der Tendenz in städtebaulich nichtintegrierter Lage. Unterschiede zwischen Lebensmittelvollsortimentern/Supermärkten und Lebensmitteldiscountern werden dahingehend deutlich, dass Vollsortimenter wesentlich häufiger in Sondergebieten Einzelhandel (SO) realisiert werden, Discounter scheinen aufgrund ihrer im Durchschnitt geringeren Verkaufsfläche größere Realisierungschancen in § 34-Gebieten und Gewerbegebieten zu haben (siehe Abb. 99). Diese Tendenz bestätigt die Ergebnisse anderer Untersuchungen, die betonen, dass Lebensmitteldiscounter bei ihrer Standortwahl durch die planungsrechtlichen Vorgaben und die typisierenden Betrachtungen des § 11 Abs. 3 BauNVO wesentlich flexibler agieren können (siehe Kap. 3.1; vgl. Anders et al. 2013: 102-104).

*Abbildung 99: Rückmeldungen der Kommunen zu realisierten Projekten der letzten Jahre (neu und Erweiterungen) – Lebensmittelmärkte und B-Pläne*

| Art der baul. Nutzung/ Festsetzungen in B-Plänen | Lebensmittelbetriebe | | | Supermärkte/Vollsortimenter | | | Lebensmitteldiscounter | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Typ A: mit** verbindlich beschlossenem EHK | Sondergebiet (SO) | § 34 Abs. 3 BauGB | Kerngebiet MK | Sondergebiet (SO) | § 34 Abs. 3 BauGB | Kerngebiet MK | Sondergebiet (SO) | § 34 Abs. 3 BauGB | Kerngebiet MK |
| | 27 27,0 % | 12 12,0 % | 11 11,0 % | 13 39,4 % | 3 9,1 % | 5 15,2 % | 13 20,6 % | 9 14,3 % | 6 9,5 % |
| | Mischgebiet (MI) | Gewerbegebiet (GE) | allg. Wohngebiet (WA) | Mischgebiet (MI) | Gewerbegebiet (GE) | allg. Wohngebiet (WA) | Mischgebiet (MI) | Gewerbegebiet (GE) | allg. Wohngebiet (WA) |
| | 13 13,0 % | 10 10,0 % | 3 3,0 % | 1 3,0 % | 2 6,1 % | 0 0,0 % | 12 19,0 % | 8 12,7 % | 3 4,8 % |
| | | *gesamt* 100 | | | *gesamt* 33 | | | *gesamt* 63 | |
| **Typ B: ohne** verbindlich beschlossenem EHK | Sondergebiet (SO) | § 34 Abs. 3 BauGB | Kerngebiet MK | Sondergebiet (SO) | § 34 Abs. 3 BauGB | Kerngebiet MK | Sondergebiet (SO) | § 34 Abs. 3 BauGB | Kerngebiet MK |
| | 7 58,3 % | 3 25,0 % | 1 8,3 % | 4 80,0 % | 1 20,0 % | 0 0,0 % | 3 42,9 % | 2 28,6 % | 1 14,3 % |
| | Mischgebiet (MI) | Gewerbegebiet (GE) | allg. Wohngebiet (WA) | Mischgebiet (MI) | Gewerbegebiet (GE) | allg. Wohngebiet (WA) | Mischgebiet (MI) | Gewerbegebiet (GE) | allg. Wohngebiet (WA) |
| | 0 0,0 % | 0 0,0 % | 0 0,0 % | 0 0,0 % | 0 0,0 % | 0 0,0 % | 0 0,0 % | 1 14,3 % | 0 0,0 % |
| | | *gesamt* 12 | | | *gesamt* 5 | | | *gesamt* 7 | |
| ***gesamt*** | Sondergebiet (SO) | § 34 Abs. 3 BauGB | Kerngebiet MK | Sondergebiet (SO) | § 34 Abs. 3 BauGB | Kerngebiet MK | Sondergebiet (SO) | § 34 Abs. 3 BauGB | Kerngebiet MK |
| | **34 39,0 %** | **15 17,2 %** | **12 13,8 %** | **17 58,6 %** | **4 13,8 %** | **5 17,2 %** | **16 27,6 %** | **11 19,0 %** | **7 12,1 %** |
| | Mischgebiet (MI) | Gewerbegebiet (GE) | allg. Wohngebiet (WA) | Mischgebiet (MI) | Gewerbegebiet (GE) | allg. Wohngebiet (WA) | Mischgebiet (MI) | Gewerbegebiet (GE) | allg. Wohngebiet (WA) |
| | **13 14,9 %** | **10 11,5 %** | **3 3,4 %** | **1 3,4 %** | **2 6,9 %** | **0 0,0 %** | **12 20,7 %** | **9 15,5 %** | **3 5,2 %** |
| | | *gesamt* 87 | | | *gesamt* 29 | | | *gesamt* 58 | |

Quelle: Online-Befragung, Frage SC (Schlussfrage) 01, Rückmeldung zum versandten Fragebogen (Neuplanungen und Erweiterungen). N = 21, davon 18 Kommunen mit verbindlichem EHK und 140 Vorhaben sowie 3 Kommunen ohne verbindlichem EHK und 21 Vorhaben. *Abweichungen bei „gesamt" ergeben sich durch fehlende Einzelangaben in der jeweiligen Kategorie (Lebensmittelbetriebe: 24 ohne Angabe, Supermärkte/Vollsortimenter: 8 ohne Angabe, Discounter: 12 ohne Angabe).

[316] Zu den übrigen Betriebstypen wurden keine belastbaren Daten zurückgemeldet.

## 13.1.2 Nicht genehmigte Planvorhaben nach Größe, Lage, Vereinbarkeit mit dem EHK und B-Plan-Festsetzungen

### Verkaufsflächengröße und Lage der nicht genehmigten Planvorhaben/Vereinbarkeit mit dem EHK

Wie zu erwarten, werden kommunale Einzelhandelskonzepte vor allem dazu genutzt, großflächige Ansiedlungen (über 800 m² Verkaufsfläche) in städtebaulich nicht integrierter Lage zu verhindern. Die Ergebnisse zeigen außerdem, dass der Grund für die Ablehnung der Planvorhaben in der Regel die Unvereinbarkeit mit dem kommunalen Einzelhandelskonzept war – und nicht etwa verkehrliche Fragen, Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild oder auf den Naturhaushalt, wie sie in den Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO auch enthalten sind. Unterschiede im Hinblick auf die unterschiedliche Steuerungsintensität der Kommunen können allerdings auch hier aufgrund der geringen Fallzahlen nicht abgeleitet werden (siehe Abb. 100 und 101).

*Abbildung 100: Rückmeldungen der Kommunen zu nicht genehmigten Projekten der letzten Jahre – Größe und Lage*

| | **Lebensmittelgeschäfte** | | | | | **zentrenrelevantes Sortiment** | | | | | **nicht-zentrenrelevantes Sortiment** | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Größe** | kleinflächig | | großflächig | | **gesamt** | kleinflächig | | großflächig | | **gesamt** | kleinflächig | | großflächig | | **gesamt** |
| **Typ A: mit** verbindlich beschlossenem EHK | 8 | 21,1 % | 25 | 65,8 % | **38** | 4 | 22,2 % | 14 | 77,8 % | **18** | 1 | 20,0 % | 4 | 80,0 % | **5** |
| **Typ B: ohne** verbindlich beschlossenem EHK | 0 | 0,0 % | 3 | 100,0 % | **3** | 0 | 0,0 % | 1 | 100,0 % | **1** | 0 | --- | 0 | --- | **0** |
| ***gesamt*** | **8** | **19,5 %** | **28** | **68,3 %** | **41** | **4** | **21,1 %** | **15** | **78,9 %** | **19** | **1** | **20,0 %** | **4** | **80,0 %** | **5** |

| **Lage** | Zentrum (IS, STZ, NVZ) | | Wohnlage (integriert) | | Gewerbegebiet (nicht integriert) | | **gesamt** | Zentrum (IS, STZ, NVZ) | | Wohnlage (integriert) | | Gewerbegebiet (nicht integriert) | | **gesamt** | Zentrum (IS, STZ, NVZ) | | Wohnlage (integriert) | | Gewerbegebiet (nicht integriert) | | **gesamt** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Typ A: mit** verbindlich beschlossenem EHK | 3 | 7,9 % | 15 | 39,5 % | 18 | 47,4 % | **38** | 0 | 0,0 % | 7 | 38,9 % | 10 | 55,6 % | **18** | 0 | 0,0 % | 0 | 0,0 % | 5 | 100,0 % | **5** |
| **Typ B: ohne** verbindlich beschlossenem EHK | 0 | 0,0 % | 3 | 100,0 % | 0 | 0,0 % | **3** | 0 | 0,0 % | 1 | 100,0 % | 0 | 0,0 % | **1** | 0 | --- | 0 | --- | 0 | --- | **0** |
| ***gesamt*** | **3** | **7,3 %** | **18** | **43,9 %** | **18** | **43,9 %** | **41** | **0** | **0,0 %** | **8** | **42,1 %** | **10** | **52,6 %** | **19** | **0** | **0,0 %** | **0** | **0,0 %** | **5** | **100,0%** | **5** |

Quelle: Online-Befragung, Frage SC (Schlussfrage) 01, Rückmeldung zum versandten Fragebogen (Neuplanungen und Erweiterungen). N = 21, davon 18 Kommunen mit verbindlichem EHK und 61 nicht genehmigten Vorhaben sowie 3 Kommunen ohne verbindliches EHK mit 4 nicht genehmigten Vorhaben. *Abweichungen bei „gesamt" ergeben sich durch fehlende Einzelangaben in der jeweiligen Kategorie.

*Abbildung 101: Rückmeldungen der Kommunen zu nicht genehmigten Projekten der letzten Jahre – Vereinbarkeit mit EHK*

| **Vereinbarkeit mit Einzeilhandelskonzept (EHK)** | **Lebensmittelgeschäfte** | | | | | **zentrenrelevantes Sortiment** | | | | | **nicht-zentrenrelevantes Sortiment** | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | vereinbar | | nicht vereinbar | | **gesamt** | vereinbar | | nicht vereinbar | | **gesamt** | vereinbar | | nicht vereinbar | | **gesamt** |
| **mit** verbindlich beschlossenem EHK | 3 | 8,3 % | 33 | 91,7 % | **38** | 0 | 0,0 % | 18 | 100,0 % | **18** | 0 | 0,0 % | 5 | 100,0 % | **5** |
| **ohne** verbindlich beschlossenem EHK | 0 | 0,0 % | 3 | 100 % | **3** | 0 | 0,0 % | 1 | 100,0 % | **1** | 0 | --- | 0 | --- | **0** |
| ***gesamt*** | **3** | **7,3 %** | **36** | **87,8 %** | **41** | **0** | **0,0 %** | **19** | **100,0 %** | **19** | **0** | **0,0 %** | **5** | **100,0 %** | **5** |

Quelle: Online-Befragung, Frage SC (Schlussfrage) 01, Rückmeldung zum versandten Fragebogen (Neuplanungen und Erweiterungen). N = 21, davon 18 Kommunen mit verbindlichem EHK und 61 nicht genehmigten Vorhaben sowie 3 Kommunen ohne verbindliches EHK mit 4 nicht genehmigten Vorhaben. *Abweichungen bei „gesamt" ergeben sich durch fehlende Einzelangaben in der jeweiligen Kategorie.

**Festsetzungen in den Bebauungsplänen bei Planvorhaben, die nicht genehmigt wurden**

Kommunen nutzen die Festsetzungsmöglichkeiten in den Bebauungsplänen, um Planvorhaben zu verhindern, die mit den Zielen und Strategien der kommunalen Einzelhandelskonzepte nicht vereinbar sind. Die Auswertungen zeigen, dass die Vorgaben der Einzelhandelskonzepte vor allem dazu dienen, in Gewerbegebieten (GE), im unbeplanten Innenbereich (§ 34-Gebiete), im Außenbereich (§ 35-Gebiete) und in Sondergebieten (SO) Lebensmittelmärkte[317] zu verhindern. Das bezieht sich in der Summe auf 80,5 % aller nicht genehmigten Lebensmittelbetriebe. Auch wenn hier die Anzahl der Rückmeldungen (im Vergleich zu den genehmigten Vorhaben) gering sind, wird in der Tendenz deutlich, dass die Einzelhandelskonzepte durchaus als Argument dienen, um Lebensmittelmärkte in städtebaulich nicht integrierten Lagen auszuschließen (siehe Abb. 102). Letzten Endes dient das EHK aber vermutlich auch vor allem dazu, den Einzelhandelsausschluss rechtsicher begründen zu können (siehe Kap. 3.1.4; vgl. Kuschnerus et al. 2018: 257-278). Obwohl die absoluten Zahlen der Rückmeldungen auch zu diesem Punkt recht gering sind, scheinen die kommunalen Einzelhandelskonzepte in der Tendenz durchaus eine Wirkung als Verhinderung von Planungen an städtebaulich nicht integrierten Standorten zu besitzen. Damit findet gleichzeitig indirekt auch eine „Lenkung" von Planungsvorhaben statt, denn Bestandsunternehmen und neue Vorhaben in integrierten Lagen werden dadurch indirekt begünstigt.

*Abbildung 102: Rückmeldungen der Kommunen zu den nicht genehmigten Projekten der letzten Jahre – Lebensmittelmärkte und Gebietstypen (Art der baulichen Nutzung nach §§ 2 bis BauNVO*

| Art der baulichen Nutzung/ Festsetzungen in B-Plänen | Lebensmittelbetriebe | | | | | | Supermärkte/Vollsortimenter | | | | | | Lebensmitteldiscounter | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Typ A: mit** verbindlich beschlossenem EHK | Sondergebiet (SO) | | § 34 Abs. 3 BauGB | | § 35 BauGB (Außenbereich) | | Sondergebiet (SO) | | § 34 Abs. 3 BauGB | | § 35 BauGB (Außenbereich) | | Sondergebiet (SO) | | § 34 Abs. 3 BauGB | | § 35 BauGB (Außenbereich) | |
| | 1 | 2,6 % | 14 | 36,8 % | 4 | 10,5 % | 0 | 0,0 % | 3 | 37,5 % | 1 | 12,5 % | 1 | 3,3 % | 11 | 36,7 % | 3 | 10,0 % |
| | Mischgebiet (MI) | | Gewerbegebiet (GE) | | allg. Wohngebiet (WA) | | Mischgebiet (MI) | | Gewerbegebiet (GE) | | allg. Wohngebiet (WA) | | Mischgebiet (MI) | | Gewerbegebiet (GE) | | allg. Wohngebiet (WA) | |
| | 6 | 15,8 % | 11 | 28,9 % | 2 | 5,3 % | 1 | 12,5 % | 2 | 25,0 % | 1 | 12,5 % | 5 | 16,7 % | 9 | 30,0 % | 1 | 3,3 % |
| | | | | ***gesamt*** | **38** | | | | | ***gesamt*** | **8** | | | | | ***gesamt*** | **30** | |
| **Typ B: ohne** verbindlich beschlossenem EHK | Sondergebiet (SO) | | § 34 Abs. 3 BauGB | | § 35 BauGB (Außenbereich) | | Sondergebiet (SO) | | § 34 Abs. 3 BauGB | | § 35 BauGB (Außenbereich) | | Sondergebiet (SO) | | § 34 Abs. 3 BauGB | | § 35 BauGB (Außenbereich) | |
| | 0 | 0,0 % | 3 | 100,0 % | 0 | 0,0 % | 0 | --- | 0 | --- | 0 | --- | 0 | 0,0 % | 3 | 100,0 % | 0 | 0,0 % |
| | Mischgebiet (MI) | | Gewerbegebiet (GE) | | allg. Wohngebiet (WA) | | Mischgebiet (MI) | | Gewerbegebiet (GE) | | allg. Wohngebiet (WA) | | Mischgebiet (MI) | | Gewerbegebiet (GE) | | allg. Wohngebiet (WA) | |
| | 0 | 0,0 % | 0 | 0,0 % | 0 | 0,0 % | 0 | --- | 0 | --- | 0 | --- | 0 | 0,0 % | 0 | 0,0 % | 0 | 0,0 % |
| | | | | ***gesamt*** | **3** | | | | | ***gesamt*** | **0** | | | | | ***gesamt*** | **3** | |
| ***gesamt*** | Sondergebiet (SO) | | § 34 Abs. 3 BauGB | | § 35 BauGB (Außenbereich) | | Sondergebiet (SO) | | § 34 Abs. 3 BauGB | | § 35 BauGB (Außenbereich) | | Sondergebiet (SO) | | § 34 Abs. 3 BauGB | | § 35 BauGB (Außenbereich) | |
| | **1** | **2,4 %** | **17** | **41,5 %** | **4** | **9,8 %** | **0** | **0,0 %** | **3** | **37,5 %** | **1** | **12,5 %** | **1** | **3,0 %** | **14** | **42,4 %** | **3** | **9,1 %** |
| | Mischgebiet (MI) | | Gewerbegebiet (GE) | | allg. Wohngebiet (WA) | | Mischgebiet (MI) | | Gewerbegebiet (GE) | | allg. Wohngebiet (WA) | | Mischgebiet (MI) | | Gewerbegebiet (GE) | | allg. Wohngebiet (WA) | |
| | **6** | **14,6 %** | **11** | **26,8 %** | **2** | **4,9 %** | **1** | **12,5 %** | **2** | **25,0 %** | **1** | **12,5 %** | **5** | **15,2 %** | **9** | **27,3 %** | **1** | **3,0 %** |
| | | | | ***gesamt*** | **41** | | | | | ***gesamt*** | **8** | | | | | ***gesamt*** | **33** | |

Quelle: Online-Befragung, Frage SC (Schlussfrage) 01, Rückmeldung zum versandten Fragebogen (Neuplanungen und Erweiterungen). N = 21, davon 18 Kommunen mit verbindlichem EHK und 61 nicht genehmigten Vorhaben sowie 3 Kommunen ohne verbindliches EHK mit 4 nicht genehmigten Vorhaben. Zu den übrigen Betriebstypen wurden keine belastbaren Daten zurückgemeldet.

[317] Zu den übrigen Betriebstypen wurden keine belastbaren Daten zurückgemeldet.

# 13.2 Planvorhaben in den Fallbeispielen

Die dargestellte Tendenz, dass kommunale Einzelhandelskonzepte von den Kommunalverwaltungen dazu eingesetzt werden, Einzelhandel mit zentrenrelevanten Sortimenten in den Zentren und Lebensmittelmärkte in den Zentren oder in Wohnortnähe in städtebaulich integrierter Lage anzusiedeln, kann in den untersuchten acht Fallbeispielen bestätigt werden. In den Einzelfallstudien ist dabei allerdings eher von untergeordneter Bedeutung, ob sich die jeweilige Kommune auf ein verbindliches Einzelhandelskonzept (Typ A) verständigt hat, oder ob das Konzept nur informell als Leitfaden (Typ B) beschlossen worden ist.

## 13.2.1 Realisierte Vorhaben in den Fallbeispielen

Die Innenstädte von Hannover und Freiburg (Typ A) zeichnen sich grundsätzlich durch ein sehr attraktives Einzelhandelsangebot aus. Die jeweiligen Stadtverwaltungen, Interessenverbände und Lokalpolitiker*innen sehen hier durchaus einen Zusammenhang mit einer eher restriktiven Genehmigungspraxis außerhalb der Innenstadt und der Stadtteilzentren, insbesondere für Märkte mit zentrenrelevanten Kernsortimenten.[318] Die Ansprechpartner*innen betonen, dass die restriktive Genehmigungspraxis außerhalb der Zentren den Investitionsdruck auf die gewachsenen Zentren erhöht und dadurch dort neue Investitionen fördert. Dazu kann zum Beispiel auch das Shopping-Center Ernst-August-Galerie in Hannover in unmittelbarer Nähe zum Hauptbahnhof gezählt werden, aber auch zahlreiche kleinere Investitionen und neue Ladenkonzepte verdeutlichen die hohe Investitionsbereitschaft in der Innenstadt von Hannover. In Abhängigkeit von den spezifischen Rahmenbedingungen vor Ort können aber auch kleine oder mittelgroße Städte auf positive Entwicklungen verweisen, die nach den Aussagen der Gesprächspartner*innen auch auf die kommunale Einzelhandelssteuerung zurückzuführen sind. In Wunstorf (Typ B) ist es zum Beispiel gelungen, eine neue Immobilienentwicklung in der Innenstadt (Lange Straße) zu ermöglichen, in der unter anderem ein C & A-Kaufhaus eröffnet worden ist (siehe Abb. 103). Außerdem konnte der Bekleidungsfachmarkt Vögele in die Innenstadt gelotst werden, ursprünglich hatte dieser geplant, im Gewerbegebiet Süd zu investieren.

*Abbildung 103: Wunstorf, Innenstadt – Immobilienentwicklung in der Innenstadt mit C & A als Ankermieter*

Quelle: eigene Aufnahme, Stand Juni 2016

Die nach wie vor wachsenden Bevölkerungszahlen, die hohen Verbrauchsausgaben in diesem Segment und die verhältnismäßig geringen Online-Umsätze in dieser Branche (siehe Kap. 2.1) unterstreichen die große Bedeutung, die attraktive Lebensmittelmärkte auch für die Stadtteil- und Nahversorgungszentren nach wie vor besitzen. Zusätzlich zur Innenstadtentwicklung mit zentrenrelevantem Sortimentsprofil steht in vielen Kommunen deshalb vor allem die Neuentwicklung von Lebensmittelmärkten und die Stabilisierung der wohnortnahen Grundversorgung im Mittelpunkt des Handelns.

Die Stadt Hannover (Typ A) berichtet zum Beispiel von Nahversorgungsmärkten in den Stadtteilen Seelhorst (Eupener Straße), Vahrenwald (Philipsbornstraße) und Vinnhorst (Kurländer Weg), bei denen es gelungen ist, mit Unterstützung des EHKs Lebensmittelmärkte innerhalb eines zentralen Versorgungsbereiches oder wohnortnah zu realisieren. In Vahrenwald an der Philipsbornstraße lag zum Beispiel über einen langen Zeitraum eine Fläche brach, die als Ergänzungsbereich eines zentralen Versorgungsbereiches ausgewiesen und sehr gut an die Stadtbahn angeschlossen war. Mittlerweile wurde dort ein großflächiger Lebensmittelmarkt mit zusätzlichen Büronutzungen in den darüber liegenden Geschossen realisiert.[319]

Auch wenn das Einzelhandelskonzept neue Ansiedlungen außerhalb der Zentren verhindert (oder zumindest erschwert), sind laut Stadtverwaltung Hannover letzten Endes vor allem die Standortvoraussetzungen am Investitionsstandort entscheidend für

[318] siehe [EIN_H_01]; [EIN_H_02]; [EIN_H_06]; [EIN_F_03]; [EIN_F_05]; [EIN_F_06]

[319] siehe [EIN_H_01]

die Realisierungschancen. Das kommunale Einzelhandelskonzept spielt dabei zwar durchaus eine bedeutende Rolle, im Einzelfall ist es laut Stadtverwaltung allerdings schwierig, die positive Wirkung des EHKs bei Neuansiedlungen wirklich belastbar nachweisen zu können.[320]

In Bochum (Typ A) konnte im Stadtteil Günnigfeld ein moderner Lebensmittelmarkt realisiert werden, ähnlich positive Entwicklungen haben in den Stadtteil- und Nahversorgungszentren in Bochum, Waitmar-Markt und Bochum-Werne stattgefunden.[321] Dort haben jeweils neue Lebensmittelmärkte zur Attraktivitätssteigerung der gewachsenen Zentren beigetragen. Ein sehr positives Beispiel für die Wirksamkeit kommunaler Einzelhandelskonzepte ist laut Stadtverwaltung im Stadtteilzentrum in Bochum-Linden zu finden. Dort ist es unter anderem durch die Verhinderung von neuen Ansiedlungen außerhalb des Zentrums gelungen, ein ehemaliges, lange leerstehendes Kaufhaus durch einen Edeka-Markt mit rd. 2.000 m² in städtebaulich integrierter und sehr attraktiver Lage umzunutzen (siehe Abb. 104).[322]

*Abbildung 104: Bochum-Linden, Zentrum – leerstehendes ehemaliges Kaufhaus, mittlerweile durch einen Edeka-Markt genutzt*

Quelle: eigene Aufnahme, Stand Juni 2016

Ein anderes Beispiel für eine städtebaulich gelungene Entwicklung konnte im Zentrum von Bochum-Dahlhausen umgesetzt werden. Dort wurde ein neuer Lebensmitteldiscounter mit integrierter Hotelnutzung im Obergeschoss realisiert (siehe Abb. 105).

*Abbildung 105: Bochum-Dahlhausen, Zentrum – Neubau Lidl-Markt mit Hotelnutzung im Obergeschoss*

Quelle: eigene Aufnahme, Stand Juni 2016

Wie in Hannover betonen allerdings auch die Gesprächspartner*innen in Bochum, dass auch bei diesen Positivbeispielen neben dem kommunalen Einzelhandelskonzept vor allem die attraktiven Standortbedingungen eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung der Standorte gespielt haben.[323]

Ähnlich positive Beispiele für die unterstützende Wirkung des EHKs gibt es laut Aussage der Stadtverwaltungen auch in Freiburg (Typ A) und Tübingen (Typ B).[324] In Freiburg ist es in den neuen Stadtteilen Rieselfeld und Vauban gelungen, moderne Edeka- bzw. Rewe-Märkte mit Wohnungen in den darüber liegenden Geschossen zu realisieren. Außerdem konnten in einigen gewachsenen Stadtteilen und Geschäftsstraßen relativ kleine Lebensmittelmärkte erhalten (zum Beispiel im Stadtteil Haslach, Carl-Kistner-Straße) oder neu entwickelt werden (Aldi und Lidl an der Habsburger Straße, siehe Abb. 106). Als ein anderes Positivbeispiel ist eine Edeka-Erweiterung „Am Bischofskreuz" zu nennen.

Laut Stadtverwaltung hat das Märkte- und Zentrenkonzept der Stadt Freiburg in den vergangenen Jahren zweifelsohne dazu beigetragen, Entwicklungen in städtebaulich nicht integrierter Lage zu verhindern und dadurch indirekt die Zentren in ihrer Entwicklung unterstützt. Die Stadtverwaltung Freiburg betont aber auch, dass die positiven Entwicklungen in den Stadtteilzentren auch auf andere Maßnahmen wie städtebauliche Sanierungen zurückzuführen sind.[325] In Tübingen konnten positive Standortentwicklungen unter anderem am Hagelocher Weg (Aldi) und in Derendingen (Aldi) umgesetzt werden.

[320] siehe [EIN_H_01]
[321] siehe [EIN_B_06]; [EIN_B_07]
[322] Abschluss der Baumaßnahme war für Anfang 2020 geplant.
[323] siehe [EIN_B_06]; [EIN_B_07]
[324] siehe [EIN_F_06]; [EIN_T_01]
[325] siehe [EIN_F_06]

*Abbildung 106: Freiburg – Zentrum Habsburger Straße– Neubau Aldi-Markt mit Wohnnutzung in den Obergeschossen*

Quelle: eigene Aufnahme, Stand Mai 2016

Auch in Minden (Typ A) hat die kommunale Einzelhandelssteuerung laut Stadtverwaltung und anderer Gesprächspartner*innen dazu beigetragen, dass die Nahversorgung in vielen Stadtteilen weitestgehend gesichert und gestärkt werden konnte.[326] Die Entwicklung in der Innenstadt war in den 2000er Jahren zunächst durch die Diskussion um die Ansiedlung eines Shopping-Centers und dem damit verbundenen Abriss des (neuen) Rathauses verbunden. Im Anschluss an diese Diskussion (siehe Kap. 9.1) war die Innenstadtentwicklung dann durch den Leerstand der ehemaligen Hertie-/Karstadt-Immobilie in der Bäckerstraße und die schwierige Entwicklung der Obermarktpassage geprägt. Mittlerweile hat sich die Innenstadt allerdings stabil bis positiv entwickelt, so ist es in den letzten Jahren trotz der großen Konkurrenz des angrenzenden Porta-Fachmarktzentrums der Nachbarstadt Porta Westfalica gelungen, verschiedene Investitionen in der Haupteinkaufsstraße Scharn anzustoßen. Der Einfluss des EHKs dürfte auch hier nicht direkt nachweisbar sein, in der Standortdiskussion vor Ort hat das EHK aber durchaus eine Rolle gespielt.

In Warstein (Typ B) ist die Entwicklungsmöglichkeit der Innenstadt aufgrund der schwierigen städtebaulichen und verkehrlichen Situation eingeschränkt. Es ist aber zumindest gelungen, Lebensmittelmärkte zu realisieren, die direkt an das Zentrum angrenzen und somit zusätzlich eine Versorgungsfunktion nicht nur für die Kernstadt Warstein, sondern auch für den angrenzenden Stadtteil Suttrop übernehmen. Nach längerer Vorbereitung ist es in Warstein außerdem geglückt, mit dem Domquartier wieder eine Investition beziehungsweise Entwicklung in direkter Innenstadtlage anzustoßen.[327] In Zittau (Typ A) ist es durch verschiedene städtebauliche Sanierungsmaßnahmen gelungen, die besondere städtebauliche Attraktivität der Innenstadt zu fördern.[328] Anders als bei den vorherigen Beispielen ist es allerdings nach den Aussagen der Gesprächspartner*innen sowohl in Warstein als auch in Zittau nach wie vor schwierig, direkte positive Effekte der kommunalen Einzelhandelssteuerung abzuleiten oder deren Wirkung zu belegen. Im Ergebnis kann deshalb für diese beiden Fallstudien festgehalten werden, dass die sozioökonomischen Rahmenbedingungen (Zittau – Typ A) beziehungsweise die sehr ungünstige Verkehrssituation, die schwierige städtebauliche Situation sowie die ausgeprägte Konkurrenzsituation in der Region (Warstein – Typ B) die wesentlichen, bestimmenden Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Zentren und der Nahversorgung sind. Die Verständigung auf ein informelles Einzelhandelskonzept (Warstein) oder ein recht verbindliches Konzept (Zittau) konnten diese in der Tendenz negative Entwicklungsdynamik kaum verändern.

### 13.2.2 Nicht realisierte oder verhinderte Planvorhaben in den Fallbeispielen

Durch die Umsetzung der Ziele und strategischen Bausteine der kommunalen Einzelhandelskonzepte sind laut Aussagen der Stadtverwaltungen in den Fallbeispielen vor allem Lebensmittelmärkte in städtebaulich nicht integrierter Lage verhindert worden. In Einzelfällen ist dies auch bei geplanten Ansiedlungen von Fachmarktzentren in klassischer Gewerbegebietslage gelungen.[329]

Laut der Stadtverwaltung in Hannover (Typ A) konnten zum Beispiel seit der Verständigung auf ein kommunales Einzelhandelskonzept im Jahr 2011 rund 20 bis 30 Vorhaben an Standorten verhindert werden, die nach Auffassung von Politik und Verwaltung den übergeordneten Zielen der Zentrenstärkung, der Sicherung der wohnortnahen Grundversorgung sowie der nachhaltigen, auf die Innenentwicklung konzentrierten Stadtentwicklungspolitik entgegengestanden haben. Stadtverwaltung und Politik in Hannover betonen, dass dies ohne Konzept nicht gelungen wäre. Demnach haben so-

[326] siehe [EIN_M_01]; [EIN_M_02]; [EIN_M_03]; [EIN_M_05]
[327] siehe [EIN_WA_01]; [EIN_WA_02]; [EIN_WA_03]; [EIN_WA_04]; [EIN_WA_05]; [EIN_WA_06]
[328] siehe [EIN_Z_01]; [EIN_Z_02]; [EIN_Z_03]; [EIN_Z_04]; [EIN_Z_05]; [EIN_Z_06]; [EIN_Z_07]; [EIN_Z_08]
[329] siehe [EIN_H_01]; [EIN_WU_04]; [EIN_M_01]; [EIN_B_07]; [EIN_WA_01]; [EIN_Z_08]; [EIN_T_01]; [EIN_F_06]

wohl die im Konvoiverfahren angepassten Bebauungspläne aber auch die aktive Kommunikation der Stadtverwaltung dazu beigetragen, dass viele Projekt- und Standortanfragen aufgrund der klaren Vorgaben erst gar nicht gestellt worden sind. Die Stadtverwaltung betont in diesem Kontext auch, dass das EHK auch dazu genutzt wird, Anpassungen der Verkaufsflächengröße frühzeitig begründet vornehmen zu können, um die Sortimentszusammensetzung projektierter Vorhaben bereits zu Beginn des Planungsprozesses anpassen zu können – das betrifft zum Beispiel auch die Zulässigkeit zentrenrelevanter Randsortimente in Möbelhäusern oder Baumärkten.[330] Die Expert*innen in Bochum und Freiburg bewerten die Bedeutung kommunaler Einzelhandelskonzepte in diesem Zusammenhang ähnlich.[331] Das heißt, die EHKs ermöglichen es den Kommunen, viele Vorhaben aufgrund der aktualisierten Bebauungspläne ohne Einbeziehung der politischen Gremien direkt ablehnen zu können. Das beschleunigt grundsätzlich die Bearbeitung, aber auch die Diskussion über die projektierte Entwicklung und über mögliche Alternativstandorte.

Allerdings scheint es in Einzelfällen auch trotz verbindlich beschlossenem EHK nach wie vor opportun zu sein, einzelne politische Vertreter*innen anzusprechen, um für das eigene Vorhaben zu werben – auch wenn das eigene Vorhaben dem EHK widerspricht. Unter Umständen kann dies dann wiederum zu längeren Diskussionen in den zuständigen Gremien führen. Nicht unüblich scheinen allerdings auch Fälle wie in Freiburg und Bochum zu sein, bei denen über die Konzeption des Planvorhabens hinsichtlich Verkaufsflächengröße und Sortimentszusammensetzung zwischen Stadtplanung, Politik und Investor*in offen verhandelt wird, obwohl die ersten Projektideen nicht mit den Vorgaben der jeweiligen EHKs vereinbar sind. Das war in Freiburg (Typ A) zum Beispiel beim Zentrum Oberwiehre oder in Bochum (Typ A) beim Vorhaben Große Voede der Fall. Beim realisierten Planvorhaben Große Voede in Bochum haben sich Stadtverwaltung und Politik mit dem Investor letzten Endes auf eine Verkaufsfläche von insgesamt rd. 3.000 m² und eine detailliert abgestimmte Sortimentsbeschränkung geeinigt, die auf mehrere Verkaufseinheiten aufgeteilt wurde, obwohl diese Größenordnung für den Standort als Stadtteilzentrum gemäß der Vorgaben aus dem Masterplan Einzelhandel eigentlich zu groß war (siehe Abb. 107). Für die Argumentation des Investors sprach in diesem Fall, dass der Standort als Investitionsstandort mit mehreren Herausforderungen verbunden war – hohe Leerstandsquote in der Umgebung; hohe Pkw-Belastung im Umfeld; Notwendigkeit, dreigeschossig zu bauen, um einen angemessenen Immissionsschutz zu gewährleisten – so dass Politik und Verwaltung in Bochum letzten Endes diesen Kompromiss eingegangen sind.[332]

*Abbildung 107: Bochum – Standort Große Voede*

Quelle: eigene Aufnahme, Stand Mai 2016

Darüber hinaus ist der Masterplan Einzelhandel in Bochum vor allem auch dazu genutzt worden, große Fachmarktzentren und Shopping-Center auf der „grünen Wiese" neu zu ordnen und in ihren Entwicklungsmöglichkeiten einzuschränken. Das bezieht sich unter anderem auf die Entwicklungsfähigkeit des Fachmarktzentrums Hannibal (SO) auf den Flächen eines ehemaligen Bergwerks und auf die Neu- und Umstrukturierung des RuhrParks (siehe Kap. 12.2).[333]

Die Stadtverwaltung in Zittau (Typ A) hat in der näheren Vergangenheit auf Grundlage eines einfachen B-Plans, dessen Geltungsbereich sich über das gesamte Stadtgebiet erstreckt, mehrere Vorhaben an ungeeigneten Einzelhandelsstandorten verhindern können (siehe Kap. 3.2.2.3.6; vgl. Schmidt-Eichstaedt 2017). Die Projektanfragen bezogen sich dabei vor allem auf Lebensmittelmärkte, die ihren Standort außerhalb der festgelegten zentralen Versorgungsbereiche verlegen und vergrößern wollten.[334]

In Minden (Typ A) hat das Einzelhandelskonzept laut Aussage der Stadtverwaltung bei vielen Projektentwickler*innen und Investor*innen für Klarheit und Einfachheit gesorgt. Die Bekanntheit und weitestgehende Akzeptanz des Konzeptes führt demnach

[330] siehe [EIN_H_01]; [EIN_H_02]; [EIN_H_05]; [EIN_H_06]
[331] siehe [EIN_B_02]; [EIN_B_04]; [EIN_B_06]; [EIN_B_07]; [EIN_F_03]; [EIN_F_05]; [EIN_F_06]
[332] siehe [EIN_B_04]; [EIN_B_05]; [EIN_B_06]
[333] siehe [EIN_B_07]
[334] siehe [EIN_Z_08]

dazu, dass mittlerweile nur noch relativ selten Anfragen an die Stadt gestellt werden, die auf Grundlage des Konzeptes abgelehnt werden müss(t)en.[335]

In Wunstorf (Typ B) ist das kommunale Einzelhandelskonzept nicht formal beschlossen worden, deshalb werden dort Einzelabfragen politisch diskutiert und dann auf Grundlage der Ziele und Empfehlungen des EHKs entschieden. Bei der planerisch-politischen Abwägung werden allerdings stets auch andere Aspekte berücksichtigt. Ähnlich kann die Situation auch in Warstein (Typ B) beschrieben werden. Auch in Warstein gibt es Anfragen, die aufgrund des Einzelhandelskonzeptes abgelehnt werden, ähnlich wie in Wunstorf wird dabei aber auch auf der Grundlage einer auf den Einzelfall bezogenen planerisch-politischen Abwägung entschieden.[336] Auf den Einzelfall bezogene Entscheidungen werden auch in Tübingen getroffen.[337] Zusammenfassend kann für diese drei mittelgroßen Kommunen somit festgehalten werden, dass Vorhaben nach wie vor sehr häufig auf der Grundlage von auf den Einzelfall bezogenen Verträglichkeitsuntersuchungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO bzw. § 34 Abs. 3 BauGB entschieden werden (siehe Kap. 3.1). In Einzelfällen kann dies auch zum klassischen Gutachterstreit führen, bei dem sich die Gutachten der beiden Konfliktparteien (pro/contra eines Vorhabens) inhaltlich widersprechen (siehe Kap. 3.1.4). Zum Zeitpunkt der Untersuchung war dies zum Beispiel bei einem projektierten Vorhaben in Warstein der Fall.[338]

### 13.2.3 Zusammenfassung und Zwischenfazit

Als Ergebnis für den Umgang mit Planvorhaben in den untersuchten Fallbeispielen kann herausgestellt werden, dass in den letzten Jahren vor allem Lebensmittelmärkte in den Zentren und in städtebaulich integrierter Lage, das heißt in Wohnortnähe realisiert werden konnten. Es ist auch deutlich geworden, dass die Ansiedlung von Lebensmittelmärkten lokalpolitisch eine hohe Bedeutung besitzt, nicht nur, weil diese Märkte als Frequenzbringer für die Zentren fungieren, sondern auch weil sie die wohnortnahe oder weitestgehend flächendeckende Grundversorgung der Bevölkerung sicherstellen können und sollen. Darüber hinaus konnte deutlich gemacht werden, dass es in der näheren Vergangenheit in Einzelfällen immer wieder gelungen ist, bedeutende neue Einzelhandelsansiedlungen mit zentrenrelevanten Profil (Bekleidung, Schuhe, Neue Medien) in den Zentren zu realisieren. In vielen Fällen hat dies zur Attraktivitätssteigerung der Zentren beigetragen.

Auf der anderen Seite sind einige Fälle dokumentiert, in denen Lebensmittelmärkte in städtebaulich nicht integrierter Lage durch das EHK verhindert werden konnten. Das trifft interessanterweise nicht nur auf Kommunen zu, die sich rechtlich verbindlich auf ein kommunales Einzelhandelskonzept verständigt haben, sondern betrifft auch Kommunen mit unverbindlich festgelegten Vorgaben. In Einzelfällen konnten auch Fachmarktzentren mit zentrenrelevantem Kernsortimenten (Textil-, Schuhfachmärkte etc.) in typischer Gewerbegebietslage verhindert werden. Darüber hinaus ist es mit Hilfe des EHK in Einzelfällen gelungen, bestehende Fachmarktzentren in städtebaulich nicht integrierten Lagen neu zu ordnen und auf den Bestand festzuschreiben, weitere Neuentwicklungen an diesen Standorten konnten dadurch verhindert werden.

## 13.3 Quantitative Einzelhandelsausstattung nach ausgewählten Kennziffern

Die bisherigen Analysen zu den Steuerungswirkungen kommunaler EHKs argumentieren weitestgehend qualitativ. Im Sinne der Methodentriangulation (siehe Kap. 8.1) sollen die folgenden quantitativen Analysen dazu dienen, die bisherigen qualitativen Ergebnisse zu prüfen und durch quantitative Analysen zu ergänzen. Dafür werden die Entwicklungen ausgewählter quantitativer Ausstattungskennziffern für die Innenstädte und auf gesamtstädtischer Ebene genauer analysiert und im Zusammenhang zu den unterschiedlichen einzelhandelsspezifischen Steuerungsintensität der jeweiligen Kommunen (Typen A bis C) bewertet.

Handlungsleitende Frage der quantitativen Analysen war es also zu klären, ob und inwiefern sich die Entwicklungen der gängigen Einzelhandelskennziffern, die zur Bewertung der Einzelhandelssituation in der Regel eingesetzt werden, in Abhängigkeit von

[335] siehe [EIN_M_01]
[336] siehe [EIN_WA_01]; [EIN_WA_02]; [EIN_WA_03]
[337] siehe [EIN_T_01]
[338] siehe [EIN_WA_01]; [EIN_WA_05]

den unterschiedlichen kommunalen Steuerungsbemühungen (Typen A bis C) unterscheiden. Untersucht wurden die Entwicklungen der folgenden Kennziffern:

- Einzelhandelsverkaufsfläche (Gesamtstadt und Innenstadt)
- Einzelhandelsverkaufsfläche (Verhältnis Innenstadt zur Gesamtstadt)
- Einzelhandelsumsatz (Gesamtstadt und Innenstadt)[339]
- Einzelhandelszentralität (Gesamtstadt)

Dabei wird vor allem die Entwicklung der Einzelhandelszentralität als bedeutende Messgröße für die Attraktivität der Gesamtstadt als Einzelhandelsstandort angesehen (siehe Kap. 3.2.2.2, Seite 62). Analog dazu wird die Verkaufsflächenentwicklung der Innenstadt als quantitative Messgröße für die Attraktivität der Einzelhandels-Innenstadt angenommen (je mehr Verkaufsflächenentwicklung desto attraktiver).[340]

Die Darstellung der quantitativen Entwicklungen der unterschiedlichen Ausstattungskennziffern erfolgt auf der Grundlage der Rückmeldungen der Kommunen im Rahmen der durchgeführten Online-Befragung. Dabei wurden all diejenigen Kommunen in der Auswertung berücksichtigt, für die Datensätze zu mindestens zwei unterschiedlichen Zeitpunkten vorgelegt werden konnten. Daraus konnte dann eine Entwicklung im Zeitverlauf dargestellt werden. Die Datensätze wurden ausschließlich aus zur Verfügung gestellten Einzelhandelskonzepten, Einzelhandelsgutachten und regionalen Einzelhandelskonzepten entnommen (siehe Kap. 8.3, Seite 133).

Um der beschriebenen mehrdimensionalen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge in der räumlichen Planung Rechnung zu tragen, wurden bei der Analyse auch relevante Rahmenbedingungen wie sozioökonomische Entwicklungsdynamik, Stadtgröße, Entwicklung der regionalen Konkurrenzsituation, Mitgliedschaft in einer regionalen Einzelhandelskooperation, die Förderung im Rahmen der Städtebauförderung „Aktive Zentren" sowie die Umsetzung von Stadtmarketing- und Wirtschaftsförderungsmaßnahmen berücksichtigt.

## 13.3.1 Deskriptive Analysen

Die folgenden, ersten Auswertungen stellen die Entwicklung der Einzelhandelsausstattung im Zeitverlauf zwischen 1978 und 2016 dar (siehe Abb. 108 bis 111). Dabei stellt 1978 den Zeitpunkt des ersten zur Verfügung stehenden Datensatzes einer Kommune dar. Um die Entwicklung unterschiedlich großer Kommunen miteinander vergleichen zu können, erfolgte bei der Aufbereitung der Datensätze eine Indexierung der jeweiligen Kennziffern, bei der der jeweils erste Wert einer Kommune auf den Indexwert 100 festgesetzt wurde.

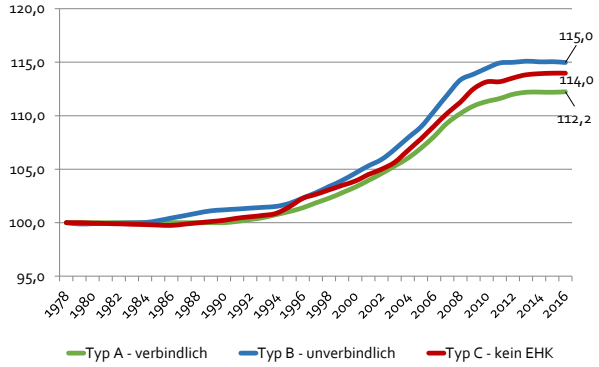
Die erste deskriptive Analyse zur Entwicklung der Verkaufsflächenausstattung über alle Branchen macht deutlich, dass zwischen den unterschiedlichen Steuerungstypen (A bis C) keine wesentlichen Unterschiede sichtbar werden (siehe Abb. 108). Die Entwicklungsunterschiede bei der Verkaufsflächenausstattung sind nicht sehr groß, es wird aber deutlich, dass im Betrachtungszeitraum in den Kommunen ein deutliches Verkaufsflächenwachstum stattgefunden hat.[341] Diese Auswertungen bestätigen die in Kapitel 2.1 beschriebenen strukturellen Entwicklungen des Einzelhandels in den letzten Jahrzehnten, die vor allem durch Verkaufsflächen- und Umsatzwachstum gekennzeichnet sind und unterstreichen dadurch letzten Endes auch die Validität der zusammengetragenen Daten.

[339] Die Analysen haben ergeben, dass die Ergebnisse zur Umsatzentwicklung weitestgehend den Ergebnissen zur Verkaufsflächenentwicklung entsprechen. Auf eine detaillierte grafische Darstellung der Ergebnisse wurde deshalb auf den folgenden Seiten an einigen Stellen verzichtet. Die Ergebnisse zur Umsatzentwicklung sind im Anhang 8 bis 12 enthalten.

[340] Diese Zusammenhänge müssen in der Realität nicht zwangsläufig bestehen, diese Annahme ist bei der Analyse der Entwicklung von Handelsstrukturen aber durchaus üblich (vgl. GIF 2014: 191). Zur kritischen Reflexion der ausgewählten Kennziffern siehe auch die Ausführungen in den Kapiteln 16 und 17. Aufgrund der beschriebenen aktuellen Transformationsprozesse der Zentren und den sich abzeichnenden Nutzungsänderungen, ist durchaus zu hinterfragen, ob die Entwicklung der Verkaufsfläche in der Innenstadt als Gradmesser für die Attraktivität geeignet ist.

[341] Für die gesamtstädtische Umsatzentwicklung ist eine ähnliche Tendenz feststellbar (siehe Anhang 8).

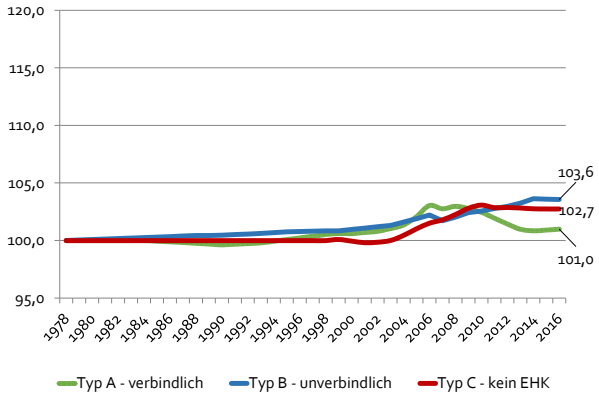
*Abbildung 108: Entwicklung der Verkaufsfläche Gesamtstadt (alle Branchen) nach Steuerungstypen A, B und C*




Quelle: eigene Datenanalyse, Index 1978 = 100, n = 146 (EHK vorhanden und verbindlich festgelegt: n = 74, EHK vorhanden, aber nicht verbindlich: n = 31, EHK nicht vorhanden: n = 41), mindestens zwei Nennungen pro Datensatz (insgesamt 542 Einzeldaten)

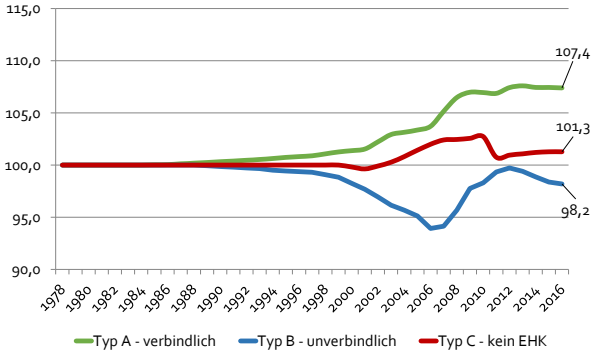
Die Auswertungen nach der Entwicklung der Einzelhandelszentralität und der Entwicklung der innerstädtischen Verkaufsfläche geben ein etwas differenziertes Bild wieder. Demnach sind bei der Entwicklung der Einzelhandelszentralität (über alle Branchen) ähnlich wie bei der Entwicklung der gesamtstädtischen Verkaufsfläche kaum Unterschiede feststellbar – auch wenn Kommunen mit verbindlichem EHK (Typ A) leicht unterdurchschnittlich abschneiden (siehe Abb. 109). Bezogen auf die Entwicklung der Innenstadt scheint sich die Verbindlichkeit eines vorhandenen kommunalen Einzelhandelskonzeptes allerdings leicht positiv auf das Verkaufsflächenwachstum auszuwirken (siehe Abb. 110).

*Abbildung 109: Entwicklung der Einzelhandelszentralität Gesamtstadt (alle Branchen) nach Steuerungstypen A, B und C*




Quelle: eigene Datenanalyse, Index 1978 = 100, n = 128 (EHK vorhanden und verbindlich festgelegt: n = 74, EHK vorhanden, aber nicht verbindlich: n = 31, EHK nicht vorhanden: n = 41), mindestens zwei Nennungen pro Datensatz (insgesamt 480 Einzeldaten)

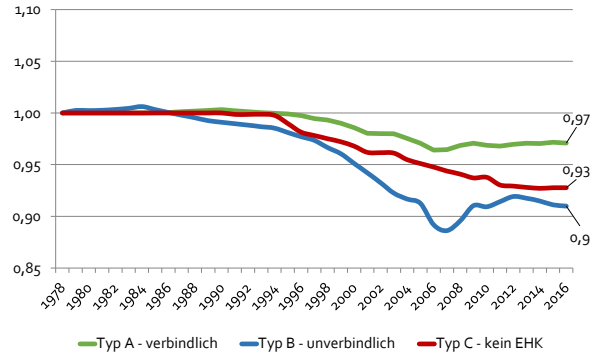
*Abbildung 110: Entwicklung der Verkaufsfläche in der Innenstadt (alle Branchen) nach Steuerungstypen A, B und C*




Quelle: eigene Datenanalyse, Index 1978 = 100, n = 91 (EHK vorhanden und verbindlich festgelegt: n = 52, EHK vorhanden, aber nicht verbindlich: n = 17, EHK nicht vorhanden: n = 22), mindestens zwei Nennungen pro Datensatz (insgesamt 386 Einzeldaten)

Zusätzlich veranschaulicht die Auswertung der innerstädtischen Verkaufsflächenentwicklung im Verhältnis zur Entwicklung in der Gesamtstadt, dass die relative Bedeutung der Innenstadt im Laufe der letzten 20 Jahre zurückgegangen ist (siehe Abb. 111).[342] Der Einfluss der kommunalen Einzelhandelskonzepte auf diese Entwicklung ist nicht eindeutig bzw. scheint recht gering zu sein, grundsätzlich schneiden Kommunen, die ihren Einzelhandel mit verbindlichen kommunalen Konzepten steuern, allerdings am besten ab. Die Abweichungen in Abhängigkeit von der Steuerungsintensität bleiben in dieser Darstellung allerdings auf einem sehr geringen Niveau.

*Abbildung 111: Entwicklung der innerstädtischen Verkaufsfläche im Verhältnis zur Gesamtstadt (alle Branchen) nach Steuerungstypen A, B und C*




Quelle: eigene Datenanalyse, Index 1978 = 1,0, n = 88 (EHK vorhanden und verbindlich festgelegt: n = 51, EHK vorhanden, aber nicht verbindlich: n = 16, EHK nicht vorhanden: n = 21), mindestens zwei Nennungen pro Datensatz

[342] Diese Entwicklung muss nicht zwangsläufig negativ zu bewerten sein. In der Verkaufsfläche der Gesamtstadt sind sämtliche städtebaulich integrierten und städtebaulich nicht-integrierten Standorte enthalten. Der relative Bedeutungsverlust der Innenstadt kann also auch durch zusätzliche städtebauliche integrierte Standorte oder neue, geplante Stadt- und Nahversorgungszentren zustande kommen und auf das allgemeine Bevölkerungswachstum zurückzuführen sein.

Auf der Grundlage dieser rein deskriptiven Auswertungen lässt sich somit in einer ersten Interpretation vermuten, dass sich verbindlich vereinbarte kommunale EHKs kaum auf die Gesamtattraktivität der Stadt auswirken – weder im negativen noch im positiven Sinne. Allerdings ist den Auswertungen auch zu entnehmen, dass sich die gesamtstädtischen Kennziffern bei verbindlichen EHKs (Typ A) leicht unterdurchschnittlich entwickeln. Dies klingt auf den ersten Blick plausibel, schränkt sich doch eine stark regulierende Kommune durch ein verbindlich festgelegten Einzelhandelskonzept (Typ A) und den damit einhergehenden Ausschluss von Einzelhandelsansiedlungen in klassischer Gewerbegebietslage in ihrer Entwicklung auf gesamtstädtischer Ebene grundsätzlich erst einmal ein. Die Auswertungen geben allerdings gleichzeitig Hinweise darauf, dass der Ausschluss von Einzelhandelsansiedlungen außerhalb der Zentren möglicherweise den Ansiedlungsdruck in der Innenstadt erhöht und dort das Verkaufsflächenwachstum unterstützt.

Diese ersten Analysen unterliegen allerdings der Ungenauigkeit, dass der Zeitpunkt, ab dem eine Kommune den Einzelhandel durch ein kommunales Einzelhandelskonzept steuert, nicht mit abgebildet werden kann. In der dargestellten Differenzierung der kommunalen Steuerungsbemühungen kann also nicht berücksichtigt werden, wie lange das jeweilige kommunale Einzelhandelskonzept bereits umgesetzt wird und ob die erhobenen Datensätze die „Wirkung" des Konzeptes bereits dokumentieren – oder lediglich den aktuellen Stand darstellen, bevor das Konzept umgesetzt wurde. Wenn beispielsweise für eine Kommune Datensätze aus den Jahren 1995, 2005 und 2015 in die Auswertung eingeflossen sind, in der Kommune aber erst 2005 ein EHK verbindlich festgelegt wurde (Typ A), liefert der betreffende Datensatz sowohl eine Analyse der Entwicklung ohne als auch mit Konzept, würde aber in der deskriptiven Darstellung dem Typ A zugeordnet werden. Allerdings liefern ergänzende Analysen, die dies bei der Typisierung der Steuerungsmodelle berücksichtigen, keine wesentlich abweichenden Ergebnisse.[343]

In einem zweiten Untersuchungsschritt erfolgt deshalb eine weitergehende Analyse, in der mit dem jeweiligen Zeitpunkt der Erstellung des kommunalem Einzelhandelskonzeptes ein Basiszeitpunkt festgesetzt und mit dem Indexwert 100 versehen wurde. Dadurch ist es möglich, die jeweilige Entwicklung einer Kommune im Zeitraum vor der Verständigung auf ein kommunales EHK und nach Erstellung eines EHK zu dokumentieren. Auf dieser Basis ist erkennbar, ob sich die jeweiligen Kennziffern in den Jahren nach Verständigung auf ein kommunales EHK verändert haben, beziehungsweise ob Unterschiede in Abhängigkeit von der Steuerungsintensität der jeweiligen Kommunen erkennbar sind. Die Kommunen, die gar kein Einzelhandelskonzept besitzen, konnten bei dieser Analyse allerdings nicht berücksichtigt werden (Basisjahr fehlt). In diesem zweiten deskriptiven Analyseschritt wird deshalb ausschließlich zwischen den Steuerungstypen A und B differenziert:

- **Typ A:** Kommunen, die sich verbindlich (durch Beschluss in den jeweils zuständigen politischen Gremien) auf die Inhalte des kommunalen Einzelhandelskonzeptes (EHK) verständigt haben
- **Typ B:** Kommunen, die zwar ein EHK besitzen, dieses allerdings nicht verbindlich festgelegt haben. Das Konzept hat lediglich die Bedeutung eines informellen Leitfadens oder wird nur in Teilen oder in Einzelfällen in die verbindliche Bebauungsplanung umgesetzt.

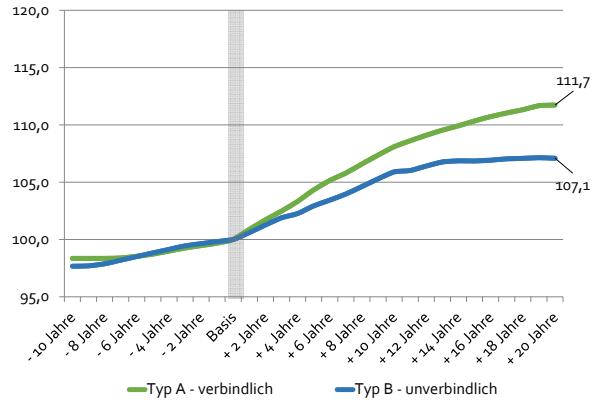
Die Analyse wurde auf den Zeitraum 10 Jahre vor Erstellung des Konzeptes und 20 Jahre nach Erstellung des Konzeptes festgelegt. Grund für die Festlegung auf diesen Analysezeitraum waren die Erhebungszeitpunkte der zur Verfügung gestellten Datensätze, die sich in vielen Fällen jeweils auf die Zeit nach beziehungsweise ab Erstellung des kommunalen Einzelhandelskonzeptes beschränken. Zusätzlich waren Analysedaten von der Zeit vor der Erarbeitung des EHK in vielen Fällen auch aus regionalen Konzepten und Analysen verfügbar. Erkenntnisinteresse dieser deskriptiven Darstellung war es, zu untersuchen, ob sich die einzelhandelsspezifischen Kennziffern in Abhängigkeit von der Verbindlichkeit der kommunalen Einzelhandelssteuerung unterschiedlich entwickeln.[344]

[343] Hierzu wurden zu Testzwecken einzelne Analysen durchgeführt. Dabei wurden Differenzierungen integriert, die berücksichtigen, dass kommunale EHKs beispielsweise bereits mindestens 5 Jahre angewendet worden sind; oder es wurden Zeitspannen mit abweichenden Steuerungsphilosophien innerhalb einer Kommune nicht berücksichtigt. Es konnten aber keine wesentlichen Änderungen in den Ausprägungen festgestellt werden.

[344] Die Analyse erfolgte ungewichtet, das heißt die allgemeine Verkaufsflächenentwicklung zum jeweiligen Zeitpunkt und die Abweichung der Kommune vom Durchschnitt blieb dabei unberücksichtigt (siehe Kap. 2.1).

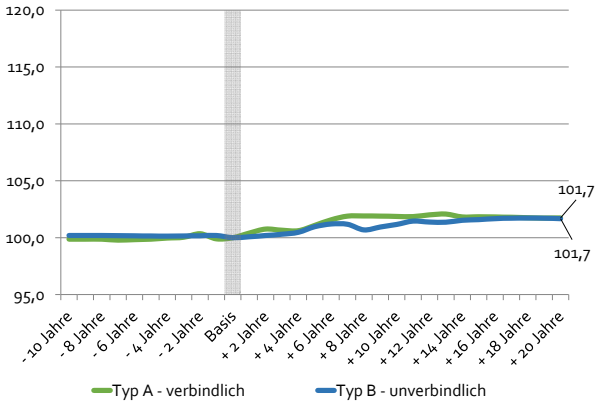
Im Vergleich zur ersten Analyse wird in der folgenden Abbildung 112 deutlich, dass sich die gesamtstädtische Verkaufsfläche in den Kommunen, die sich auf ein verbindlich festgelegtes Einzelhandelskonzept verständigt haben (Typ A) in der Tendenz vergleichsweise positiv entwickelt haben. In den Kommunen, die das Konzept lediglich als unverbindlichen Leitfaden beschlossen haben und (vermutlich) häufiger von den eigenen Vorgaben aus dem Konzept abweichen (Typ B), ist die gesamtstädtische Verkaufsflächen- und Umsatzentwicklung leicht unterdurchschnittlich ausgeprägt.[345] Bei der Betrachtung der Entwicklung der Einzelhandelszentralität, die als Umsatz-Kaufkraft-Relation die Leistungsfähigkeit des Einzelhandels wesentlich besser abbilden kann (siehe Abbildung 113), scheint sich diese Tendenz allerdings nicht zu bestätigen. Das heißt, hier sind kaum Unterschiede zwischen den Kommunen, die sich verbindlich auf ein Einzelhandelskonzept festgelegt haben (Typ A) und solchen, die es bei einer informellen Regelung belassen haben (Typ B), erkennbar.

*Abbildung 112: Entwicklung der gesamtstädtischen Verkaufsfläche (alle Branchen) nach Steuerungstypen A und B*




Quelle: eigene Datenanalyse, n = 145 (EHK vorhanden und verbindlich festgelegt: n = 123, EHK vorhanden, aber nicht verbindlich: n = 22), alle Kommunen, die ein EHK besitzen, mindestens zwei Nennungen pro Datensatz (423 Einzeldaten), Index-Zeitpunkt erstes EHK = 100.

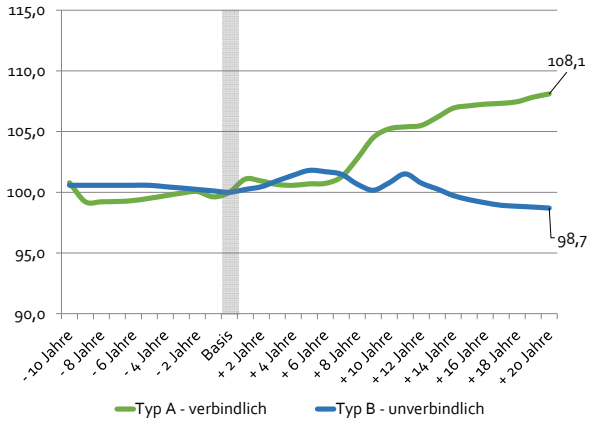
*Abbildung 113: Entwicklung der Einzelhandelszentralität Gesamtstadt (alle Branchen) nach Steuerungstypen A und B*




Quelle: eigene Datenanalyse. n = 130 (EHK vorhanden und verbindlich festgelegt: n = 109, EHK vorhanden, aber nicht verbindlich: n = 21), alle Kommunen, die ein EHK besitzen, mindestens zwei Nennungen pro Datensatz (302 Einzeldaten), Index-Zeitpunkt erstes EHK = 100.

Aus der Analyse der einzelhandelsspezifischen Entwicklung in den Innenstädten wird hingegen eine deutliche Tendenz sichtbar (siehe Abb. 114 bis 116). Hier ist erkennbar, dass sich ein verbindlich festgelegte EHK in der Tendenz deutlich positiv auf die Verkaufsflächenentwicklung in der Innenstadt auswirkt. Das bezieht sich nicht nur auf die Entwicklung der Gesamtverkaufsfläche, sondern wird auch in der Entwicklung der zentrenprägenden Warengruppen Textilien/Bekleidung und Multimedia deutlich.[346] Die Aussagekraft dieser Analyseergebnisse verliert allerdings aufgrund der verhältnismäßig geringen Fallzahlen (N = 86, N = 47, N = 39) etwas an Bedeutung.

*Abbildung 114: Entwicklung der Verkaufsfläche in der Innenstadt (alle Branchen) nach Steuerungstypen A und B*

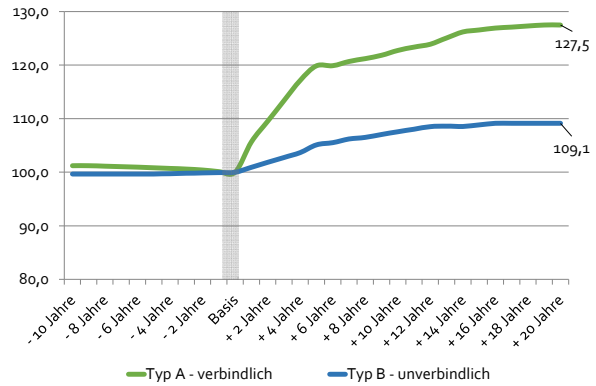



Quelle: eigene Datenanalyse. n = 86 (EHK vorhanden und verbindlich festgelegt: n = 76, EHK vorhanden, aber nicht verbindlich: n = 10), alle Kommunen, die ein EHK besitzen, mindestens zwei Nennungen pro Datensatz (189 Einzeldaten), Index Zeitpunkt erstes EHK = 100.

[345] Die gleiche Tendenz ist bezogen auf die Entwicklung des Einzelhandelsumsatzes zu erkennen, siehe Anhang 9.

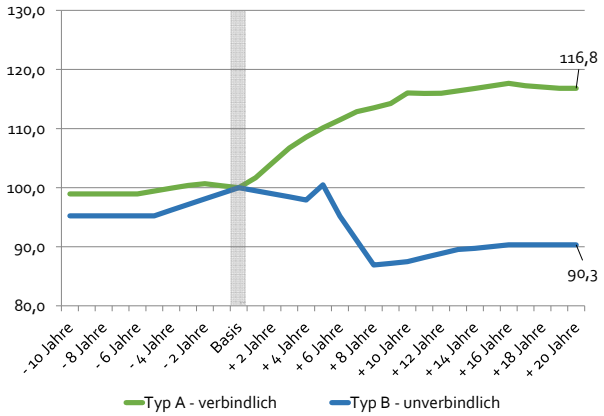
[346] Diese Tendenz bestätigt sich auch bei Auswertungen zur Entwicklung der Einzelhandelsumsätze innerhalb der Innenstadt (siehe Anhang 12). Die Entwicklung der innerstädtischen Verkaufsfläche bei Lebensmitteln zeigt allerdings eine andere Tendenz (siehe Anhang 13).

*Abbildung 115: Entwicklung der Verkaufsfläche in der Innenstadt (Bekleidung) nach Steuerungstypen A und B*




Quelle: eigene Datenanalyse. n = 47 (EHK vorhanden und verbindlich festgelegt: n = 40, EHK vorhanden, aber nicht verbindlich: n = 7), alle Kommunen, die ein EHK besitzen, mindestens zwei Nennungen pro Datensatz (95 Einzeldaten), Index Zeitpunkt erstes EHK = 100.

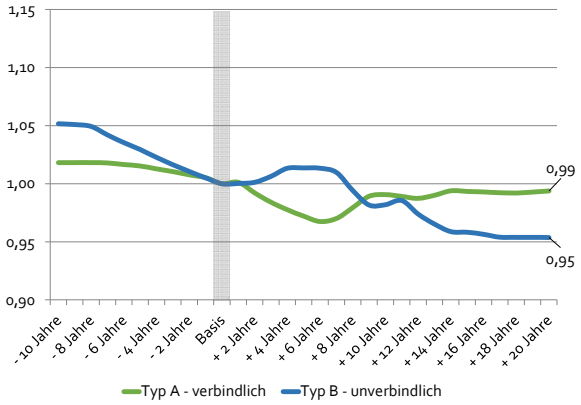
*Abbildung 116: Entwicklung der Verkaufsfläche in der Innenstadt (Multimedia) nach Steuerungstypen A und B*




Quelle: eigene Datenanalyse, n = 39 (EHK vorhanden und verbindlich festgelegt: n = 36, EHK vorhanden, aber nicht verbindlich: n = 3), alle Kommunen, die ein EHK besitzen, mindestens zwei Nennungen pro Datensatz (80 Einzeldaten), Index Zeitpunkt erstes EHK = 100.

Schließlich bestätigt die folgende Abbildung 117 die vorherigen Auswertungen, dass die Bedeutung der Innenstadt im Verhältnis zur Gesamtstadt insgesamt nachlässt. Es wird aber auch hier in der Tendenz deutlich, dass es Kommunen mit einem rechtlich verbindlich festgelegten Einzelhandelskonzept (Typ A) am ehesten gelingt, die Bedeutung der Einzelhandelsinnenstadt gegenüber den restlichen Einzelhandelsstandorten auf einem fast gleichbleibenden Niveau zu halten.

*Abbildung 117: Entwicklung der innerstädtischen Verkaufsfläche (alle Branchen) im Vergleich zur Gesamtstadt nach Steuerungstypen A und B*




Quelle: eigene Datenanalyse. n = 86 (EHK vorhanden und verbindlich festgelegt: n = 76, EHK vorhanden, aber nicht verbindlich: n = 10), alle Kommunen, die ein EHK besitzen, mindestens zwei Nennungen pro Datensatz (189 Einzeldaten), Index Zeitpunkt erstes EHK = 100.

Zusammenfassend lässt sich aus diesen Analysen somit eine Tendenz ableiten, die darauf hindeutet, dass kommunale Einzelhandelskonzepte sich grundsätzlich positiv auf die Innenstadtentwicklung auswirken. Für die gesamtstädtische Ebene ist allerdings keine eindeutige Tendenz erkennbar, jedoch scheinen auch hier einige Indizien (Verkaufsflächenentwicklung) auf einen positiven Zusammenhang hinzuweisen.

## 13.3.2 Zusammenhangsanalysen

Die Schwäche dieser deskriptiven Analysen liegt allerdings in der Ausblendung sämtlicher Kontextfaktoren. So bleiben unter anderem die sozioökonomische Entwicklungsdynamik, die Stadtgröße, die Entwicklung der regionalen Konkurrenzsituation, eine mögliche Mitgliedschaft in einer regionalen Einzelhandelskooperation, die Förderung im Rahmen der Städtebauförderung „Aktive Zentren" oder andere begleitende Projekte und Maßnahmen aus der Wirtschaftsförderung oder des Stadtmarketings als mögliche Einflussfaktoren unberücksichtigt. Die beobachteten Ausstattungsunterschiede der Steuerungstypen A und B können nämlich unter Umständen auch auf diese Kontextfaktoren – und eben nicht auf die unterschiedliche Steuerungsintensität – zurückzuführen sein. Das tritt zum Beispiel dann ein, wenn starke Zusammenhänge zwischen der Entwicklung der Ausstattungskennziffern und den anderen Kontextfaktoren bestehen und die be-

schriebenen Zusammenhänge in Wirklichkeit andere Wechselwirkungen abbilden.[347] Um diese ersten – weitestgehend deskriptiven – quantitativen Analyseergebnisse zu überprüfen, werden deshalb in einem zweiten Schritt die Zusammenhänge zwischen der kommunalen Steuerungsintensität, den Ausstattungskennziffern der Kommunen (Verkaufsfläche, Umsatz, Einzelhandelszentralität) und den aufgeführten Kontextfaktoren mithilfe von Signifikanztests, das heißt im Rahmen von Regressionsanalysen und Rangkorrelationen untersucht (vgl. Bortz/Döring 2006: 489-523). In Abhängigkeit der Fragestellung und des Skalenniveaus[348] der zu untersuchenden Variablen kamen dabei unterschiedliche Tests zur Anwendung. Dabei wurden die folgenden Variablen und Kontextfaktoren untersucht:

**Entwicklung der kommunalen Ausstattungskennziffern**

- Entwicklung der Verkaufsfläche (alle Branchen) Gesamtstadt und Innenstadt
- Entwicklung der innerstädtischen Verkaufsfläche (alle Branchen) im Verhältnis zur Gesamtstadt
- Entwicklung des innerstädtischen Einzelhandelsumsatzes (alle Branchen) im Verhältnis zur Gesamtstadt
- Entwicklung der Einzelhandelszentralität (alle Branchen) Gesamtstadt

**Steuerungsintensität der Kommunen**

- **Typ A:** Kommunen, die sich verbindlich (durch Beschluss in den jeweils zuständigen politischen Gremien) auf die Inhalte des kommunalen Einzelhandelskonzeptes (EHK) verständigt haben
- **Typ B:** Kommunen, die zwar ein EHK besitzen, dieses allerdings nicht verbindlich festgelegt haben. Das Konzept hat lediglich die Bedeutung eines informellen Leitfadens oder wird nur in Teilen oder in Einzelfällen in die verbindliche Bebauungsplanung umgesetzt.

**Bedeutende Kontextfaktoren**

- sozioökonomische Dynamik nach BBSR (2015),
- Stadtgröße: Einwohnerzahl (absolut), Stand 31.12. 2011 (Quelle: BBSR 2015)
- aktuelle Einzelhandelszentralität (über alle Branchen) (Angabe in der Online-Befragung)[349]
- Entwicklung der (regionalen) Konkurrenzsituation (Angabe in der Online-Befragung)
- Mitgliedschaft in einer regionalen Einzelhandelskooperation (Angabe in der Online-Befragung)[350]
- Städtebauförderung *Aktive Stadt- und Ortsteilzentren* wurde für die Sanierung/Erneuerung der jeweiligen Innenstadt in Anspruch genommen (Angabe in der Online-Befragung)
- Stadtmarketing- und Innenstadtmarketing-Maßnahmen wurden umgesetzt (Angabe in der Online-Befragung)
- Maßnahmen der Wirtschaftsförderung zur Stärkung der Innenstadt/Zentren wurden umgesetzt (Angaben in der Online-Befragung)[351]

[347] Das würde im untersuchten Fall zum Beispiel dann eintreten, wenn ausschließlich Kommunen mit einer einkommensstarken Bevölkerungsstruktur den Einzelhandel durch verbindliche Einzelhandelskonzepte steuern. Der erkennbare Zusammenhang könnte dann unter Umständen eher dieses Verhältnis abbilden. In diesem Beispielfall würde es sich um eine Scheinkorrelation handeln und die Interpretation würde Zusammenhänge beschreiben, die in der Realität gar nicht bestehen.

[348] Die Wahl der Analysemethode zur Untersuchung der statistischen Signifikanz wird durch die Qualität der Daten bestimmt. Das heißt, Voraussetzung für die Durchführung der unterschiedlichen Analysemethoden sind unterschiedliche Skalenniveaus, welche die zu untersuchenden Variablen aufweisen müssen. Die Skalenniveaus werden in der Regel wie folgt differenziert: Nominalskalen bieten den niedrigsten Informationsgehalt, in der Regel bestehen Nominalskalen aus kodierten Werten wie männlich/weiblich oder a/b, das heißt es lassen sich ausschließlich Aussagen zur Häufigkeit einer Ausprägung machen. Ordinalskalen bilden eine Rangreihe, zum Beispiel von 0 bis 10 oder wie bei Schulnoten ab. Dadurch lassen sich zwar keine Aussagen über die Abstände zueinander treffen, sie geben aber (im Gegensatz zu den Nominalskalen) eine Rangfolge an. Intervallskalierte Merkmale zeichnen sich durch die höchste Qualität aus, hier lassen sich Aussagen zu den Abständen der Merkmale treffen. Klassische intervallskalierte Merkmale sind Größen (1,80 m), Messungen (1,7 Grad) oder Ausstattungskennziffern (m² Verkaufsfläche, Umsatz in Euro, Einzelhandelszentralität).

[349] In Abhängigkeit vom Zeitpunkt der Datenerhebung vor Ort ergeben sich daraus unterschiedliche Referenzzeitpunkte.

[350] Dazu zählen auch: Regionale Einzelhandelskonzepte, regionale Abstimmungsforen und Zusammenschlüsse.

[351] Maßnahmen der Wirtschaftsförderung wurden lediglich bei der Rangkorrelation (siehe Abb. 126) berücksichtigt, da die Prüfung der Voraussetzung für die Durchführung einer Multiplen Regressionsanalyse eine Multikollinearität mit der unabhängigen Variable Stadtmarketing-Maßnahmen ergeben hat (siehe Anhang 22). Im Rahmen der Online-Befragung wurden weitere Maßnahmen abgefragt (Integration des EHK in ein ISEK, aktives Flächenmanagement, Strategie für Zwischennutzungen, kommunale Liegenschaftspolitik;

Korrelationsanalysen und Regressionsanalysen können Aussagen darüber treffen, ob der Unterschied zwischen der Entwicklung von verschiedenen Variablen zufällig ist, oder ob es einen Zusammenhang zwischen der Entwicklung der einzelnen Variablen gibt. Korrelationsanalysen beschränken sich in der Darstellung darauf, ob es einen (statistisch signifikanten) Zusammenhang zwischen der Entwicklung unterschiedlicher Variablen gibt. Die Regressionsanalyse kann darüber hinaus darstellen, ob die Entwicklung einer abhängigen Variablen durch die Ausprägung einer oder mehrerer unabhängigen Variablen vorhergesagt werden kann, das heißt ob die Ausprägung der unabhängigen Variablen die Entwicklung der abhängigen Variablen (signifikant) beeinflusst. Für die Untersuchung zur Wirkung von kommunalen Einzelhandelskonzepten lässt sich mittels *einfacher* und *multipler Regressionsanalyse* somit darstellen, ob es einen Zusammenhang zwischen der Entwicklung des Ausstattungsniveaus der Kommune (als abhängige Variable) und einer oder mehrerer unabhängiger Variablen gibt. Als unabhängige Variablen können unter anderem die Steuerungsintensität der Kommune (Typ A oder B) , die Stadtgröße, die sozioökonomische Dynamik oder die Konkurrenzverschärfung festgelegt werden.[352] Anders als bei Korrelationsanalysen kann durch die Regressionsanalysen zusätzlich beschrieben werden, wie hoch der Einfluss einzelner unabhängiger Variablen auf die abhängige Variable (also auf das Ausstattungsniveau der Kommune) ist. Es kann also die Stärke des Einflusses dargestellt werden. Um Regressionsanalysen durchführen zu können, müssen die zu prüfenden Variablen allerdings eine Reihe von Voraussetzungen erfüllen. Eine Grundvoraussetzung davon ist, dass die Skalenniveaus der abhängigen und unabhängigen Variablen mindestens intervallskaliert sind, für die unabhängige Variable besteht auch die Möglichkeit, sie als sogenannte Dummy-Variable (mit den Ausprägungen 1 und 0) zu kodieren (vgl. Brosius 2011: 551, 568). Diese Grundvoraussetzung liegt bei den untersuchten Variablen vor. Zusätzlich muss eine Reihe weiterer Voraussetzungen vorliegen; die Prüfung dieser Voraussetzungen erfolgte zu Beginn der durchgeführten Analysen, die Prüfungsergebnisse befinden sich im Anhang.[353]

Im ersten Schritt der Analysen wurde eine *einfache Regressionsanalyse* durchgeführt. Die Ergebnisse der *einfachen Regressionsanalyse* stellen dar, ob sich die Entwicklung der Ausstattungskennziffern der Kommunen (als abhängige Variable) durch die Unterschiede bei der Steuerungsintensität der Kommunen (Typ A, Typ B als unabhängige Variable) erklären lässt.[354] Die Ergebnisse dieser einfachen Regressionsanalyse machen deutlich, dass es keinen

siehe Abb. 86, Seite 188), aufgrund der geringen Rückmeldungen dazu, wurden diese Maßnahmen nicht in die Regressions- und Korrelationsanalysen integriert.

[352] Vergleiche hierzu Abbildungen 118 bis 125. Um möglichst viele Kommunen in die Untersuchung einbeziehen zu können, wurde der Zeitraum (gleich dem der deskriptiven Analyse) auf 10 Jahre vor und bis zu 20 Jahre nach Verständigung auf ein kommunales Einzelhandelskonzept festgelegt.

[353] Voraussetzung für die Durchführung der Regressionsanalysen ist, dass der Zusammenhang zwischen der abhängigen und den unabhängigen Variablen linear ist (Gauss-Markov-Annahme 1; vgl. Brosius 2011: 555), außerdem ist zu prüfen, dass in den Daten keine Ausreißer enthalten sind (über deskriptive Statistik und Boxplots sowie eine Untersuchung der Residuen; ebd.: 399-401), die Residuen müssen normalverteilt (vgl. ebd.: 574-577) und unabhängig voneinander sein (keine Autokorrelation) (vgl. ebd.: 577-580), zusätzlich müssen die Residuen Linearität und Homoskedastizität aufweisen (Gauss-Markov-Annahme 5; vgl. ebd.: 543-544). Darüber hinaus wurden für die Berechnungen die Gauss-Markov-Annahmen 2 (Zufallsstichprobe), Gauss-Markov-Annahme 3 (bedingter Erwartungswert) und Gauss-Markov-Annahme 4 (Stichprobenvariation der unabhängigen Variablen) geprüft. Bei der multiplen Regression muss zusätzlich sichergestellt sein, dass keine Multikollinearität vorliegt, das heißt, die unabhängigen Variablen dürfen nicht zu stark miteinander korrelieren (vgl. ebd.: 580-584; Keller 2016: 12; Field (2013); https://www.methodenberatung.uzh.ch/de/datenanalyse_spss/zusammenhaenge/ereg.html und https://www.methodenberatung.uzh.ch/de/datenanalyse_spss/zusammenhaenge/mreg.html). Die durchgeführten einfachen und multiplen Regressionsanalysen erfüllen diese Voraussetzungen. Die Prüfungsergebnisse der Voraussetzungen für die einfach Regression befinden sich in Anhang 14 bis 21, die Prüfungsergebnisse der Voraussetzungen für die multiple Regression sind in Anhang 22 und 23 dargestellt.

[354] Um die Forschungsfrage statistisch zu überprüfen, werden Hypothesen aufgestellt. Die im Rahmen eines Hypothesentests zu prüfende Annahme über einen Untersuchungsgegenstand wird als Nullhypothese bezeichnet. Als Nullhypothese wird dabei nicht die Annahme gewählt, die eigentlich interessiert, die sogenannte Arbeitshypothese, sondern die Annahme, die widerlegt werden soll. Dabei wird grundsätzlich in der Nullhypothese angenommen, dass die Stichprobenziehung zufällig ist, es also keinen signifikanten Unterschied zwischen den jeweiligen Stichproben (Steuerungstypen A und B) gibt. In unseren Fall lautet also die Nullhypothese, dass sich die Intensität der kommunalen Einzelhandelssteuerung (Steuerungstypen A und B) nicht auf die Entwicklung der Ausstattungskennziffern (Verkaufsfläche, Umsatz, Einzelhandelszentralität, Verhältnis Innenstadt-Gesamtstadt als abhängige Variable) auswirkt, sondern die Verteilung/der Zusammenhang zufällig ist (vgl. http://eswf.uni-koeln.de/glossar/node149.html). Mit den durchgeführten Signifikanztests wird also die Wahrscheinlichkeit ermittelt, mit der das gefundene empirische Ergebnis auftritt, wenn die Verhältnisse der Nullhypothese ent-

statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Ausstattungskennziffern (Verkaufsfläche, Umsatz, Einzelhandelszentralität) und der kommunalen Steuerungsintensität im Einzelhandel (Typ A versus Typ B) gibt (siehe Abb. 118). Je nach Kennziffer schwankt der p-Wert zwischen 0,227 (Verkaufsfläche Gesamtstadt) und 0,903 (Zentralität Gesamtstadt) bzw. 0,222 (Umsatz Innenstadt) und 0,284 (Verkaufsfläche Innenstadt). Auch die Ergebnisse für die Modellgüte und deren Effektstärke bestätigen, dass die Zusammenhänge zwischen der Entwicklung der Ausstattung der Kommune mit Einzelhandelsflächen und der unterschiedlichen Steuerungsintensität nur sehr schwach ausgeprägt sind.[355] Demnach lassen sich maximal 14 % bis 17 % der Ausprägung der abhängigen Variablen (das heißt der Ausstattungskennziffern) durch die Unterschiede bei der kommunalen Einzelhandelssteuerung erklären. Entsprechend schwach ist bei vielen Variablen auch die Effektstärke ausgeprägt. Im Ergebnis ist also festzustellen, dass die Unterschiede bei der Intensität der kommunalen Einzelhandelssteuerung (Typ A und Typ B) sich kaum auf die Entwicklung der unterschiedlichen Ausstattungskennziffern der jeweiligen Kommune auswirkt. Diese Aussage bezieht sich sowohl auf die gesamtstädtische als auch auf die innerstädtische Entwicklung. Der Zusammenhang ist – wenn überhaupt – äußerst schwach (allerdings leicht positiv) ausgeprägt.

sprechen. Ist diese Wahrscheinlichkeit kleiner als der errechnete p-Wert, wird das Stichprobenergebnis als statistisch signifikant angesehen. Als statistisch signifikant gelten Ergebnisse, deren p-Wert geringer als 5 % ist (auf dem 5%-Signifikanz-Niveau signifikant), sofern Ergebnisse mit einem p-Wert geringer als 1 % vorliegen (auf dem 1%-Signifikanz-Niveau signifikant) werden die Ergebnisse als statistisch sehr signifikant bezeichnet. In diesen Fällen wird mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5% bzw. 1 % die Nullhypothese verworfen (die aussagt, dass es keine Unterschiede zwischen den Stichproben gibt) und die Alternativhypothese angenommen (vgl. Bortz/Döring 2006: 22-25). Die Alternativhypothese lautet in unserem Fall, dass sich die Ausstattungskennziffern der beiden Stichproben (Typ A und B) signifikant unterscheiden. Das würde bedeuten, dass die Unterschiede der beiden Stichproben durch die untersuchte unabhängige Variable (also in unserem Fall durch die Steuerungsintensität der Kommune) erklärt werden können. Dies würde dann einen großen Einfluss der kommunalen Einzelhandelssteuerung dokumentieren.

[355] Die Modellgüte wird durch das sogenannte $R^2$ oder das „Bestimmtheitsmaß" dargestellt. Das Bestimmtheitsmaß beschreibt, welcher Anteil der Gesamtstreuung der abhängigen Variablen durch die unabhängige Variable erklärt werden kann. $R^2$ nimmt dabei Werte zwischen 0 und 1 an. Dabei bedeutet der Wert 0, dass das Modell keine Erklärungskraft besitzt, 1 bedeutet eine maximale Erklärungskraft, beziehungsweise sagt aus, dass die beobachteten Werte vollständig durch das Modell (durch die vermuteten Zusammenhänge) vorhergesagt werden können. Die Effektstärke (nach Cohen 1992) berechnet sich aus $R^2$ bzw. aus $f = \sqrt{\frac{R^2}{1-R^2}}$, dabei entspricht ein Wert von f = 0,10 einem schwachen Effekt, f = 0,25 einem mittleren Effekt und f = 0,40 einem starken Effekt. Für die multiple Regressionsanalyse gelten abweichende Werte: $f^2$ = 0,02: schwacher Effekt, $f^2$ = 0,15: mittlerer Effekt, $f^2$ = 0,35: starker Effekt.

*Abbildung 118: Ergebnisse der einfachen Regressionsanalyse, abhängige Variable = Entwicklung der (unterschiedlichen) Ausstattungskennziffern, unabhängige Variable = Steuerungsintensität*

ABHÄNGIGE VARIABLE: ENTWICKLUNG DER VERKAUFSFLÄCHE GESAMTSTADT 20 _JAHRE

| Konstante/ unabhängige Variable | Koeffizienten | | | Signifikanz (p-Wert) | Konfidenzintervall für B (95 %) | | Modellgüte | Effektstärke |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nicht standardisiert | | standardisiert | | | | | |
| | Regressions-koeffizient B | Standard-fehler | Beta | | Untergrenze | Obergrenze | R-Quadrat | f (nach Cohen) |
| **Konstante** | 106,72 | 3,353 | | | 100,074 | 113,366 | | |
| **Steuerungsintensität[1]** | 5,004 | 1,216 | 0,116 | 0,227 | -3,155 | 13,162 | 0,14 | 0,40 |

ABHÄNGIGE VARIABLE: ENTWICKLUNG DES UMSATZES GESAMTSTADT 20 _JAHRE

| Konstante/ unabhängige Variable | Koeffizienten | | | Signifikanz (p-Wert) | Konfidenzintervall für B (95 %) | | Modellgüte | Effektstärke |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nicht standardisiert | | standardisiert | | | | | |
| | Regressions-koeffizient B | Standard-fehler | Beta | | Untergrenze | Obergrenze | R-Quadrat | f (nach Cohen) |
| **Konstante** | 108,494 | 3,092 | | | 102,354 | 114,634 | | |
| **Steuerungsintensität[1]** | 1,769 | 0,462 | 0,48 | 0,645 | -5,831 | 9,369 | 0,02 | 0,14 |

ABHÄNGIGE VARIABLE: ENTWICKLUNG DER EINZELHANDELSZENTRALITÄT 20 _JAHRE

| Konstante/ unabhängige Variable | Koeffizienten | | | Signifikanz (p-Wert) | Konfidenzintervall für B (95 %) | | Modellgüte | Effektstärke |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nicht standardisiert | | standardisiert | | | | | |
| | Regressions-koeffizient B | Standard-fehler | Beta | | Untergrenze | Obergrenze | R-Quadrat | f (nach Cohen) |
| **Konstante** | 101,395 | 2,196 | | | 97,031 | 105,758 | | |
| **Steuerungsintensität[1]** | 0,345 | 0,122 | 0,13 | 0,903 | -5,289 | 5,979 | 0 | 0,00 |

ABHÄNGIGE VARIABLE: ENTWICKLUNG DER VERKAUFSFLÄCHE INNENSTADT 20_JAHRE

| Konstante/ unabhängige Variable | Koeffizienten | | | Signifikanz (p-Wert) | Konfidenzintervall für B (95 %) | | Modellgüte | Effektstärke |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nicht standardisiert | | standardisiert | | | | | |
| | Regressions-koeffizient B | Standard-fehler | Beta | | Untergrenze | Obergrenze | R-Quadrat | f (nach Cohen) |
| **Konstante** | 98,702 | 7,306 | | | 84,116 | 113,288 | | |
| **Steuerungsintensität[1]** | 9,399 | 1,081 | 0,132 | 0,284 | -7,962 | 26,76 | 0,17 | 0,45 |

ABHÄNGIGE VARIABLE: ENTSICKLUNG DER VERKLAUFSFLÄCHE INNENSTADT ZUR GESAMTSTADT 20_JAHRE

| Konstante/ unabhängige Variable | Koeffizienten | | | Signifikanz (p-Wert) | Konfidenzintervall für B (95 %) | | Modellgüte | Effektstärke |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nicht standardisiert | | standardisiert | | | | | |
| | Regressions-koeffizient B | Standard-fehler | Beta | | Untergrenze | Obergrenze | R-Quadrat | f (nach Cohen) |
| **Konstante** | 0,943 | 0,39 | | | 0,865 | 1,021 | | |
| **Steuerungsintensität[1]** | 0,025 | 0,505 | 0,49 | 0,615 | -0,072 | 0,121 | 0,02 | 0,14 |

ABHÄNGIGE VARIABLE: ENTWICKLUNG DES UMSATZES INNENSTADT 20_JAHRE

| Konstante/ unabhängige Variable | Koeffizienten | | | Signifikanz (p-Wert) | Konfidenzintervall für B (95 %) | | Modellgüte | Effektstärke |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nicht standardisiert | | standardisiert | | | | | |
| | Regressions-koeffizient B | Standard-fehler | Beta | | Untergrenze | Obergrenze | R-Quadrat | f (nach Cohen) |
| **Konstante** | 93,635 | 7,7 | | | 78,02 | 109,251 | | |
| **Steuerungsintensität[1]** | 10,764 | 1,242 | 0,203 | 0,222 | -6,811 | 28,339 | 0,041 | 0,21 |

ABHÄNGIGE VARIABLE: ENTSICKLUNG DES UMSATZES INNENSTADT ZUR GESAMTSTADT 20_JAHRE

| Konstante/ unabhängige Variable | Koeffizienten | | | Signifikanz (p-Wert) | Konfidenzintervall für B (95 %) | | Modellgüte | Effektstärke |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nicht standardisiert | | standardisiert | | | | | |
| | Regressions-koeffizient B | Standard-fehler | Beta | | Untergrenze | Obergrenze | R-Quadrat | f (nach Cohen) |
| **Konstante** | 0,906 | 0,31 | | | 0,844 | 0,967 | | |
| **Steuerungsintensität[1]** | 0,45 | 1,164 | 0,13 | 0,248 | -0,32 | 0,121 | 0,17 | 0,45 |

Quelle: eigene Datenanalyse in SPSS 25.0. Zusammenfassung lineare Regressionsanalyse für die unabhängige Variable verbindlich festgelegtes Einzelhandelskonzept/unverbindlicher Leitfaden zur Einzelhandelssteuerung (Steuerungsintensität) als Dummy-Variable 1 und 0. Ungerichtete Null-Hypothese/zweiseitiger Test. Vollständige Ergebnisse der SPSS-Analyse im Anhang (siehe Anhang 14 bis 21)

Als Zwischenergebnis kann für die einfache Regressionsanalyse somit festgestellt werden, dass sie keinen signifikanten Erklärungsbeitrag für das Ausstattungsniveau in den Kommunen leistet. Das bedeutet: Die Unterschiede im einzelhandelsspezifischen Ausstattungsniveau der Kommunen (das heißt in Bezug auf die Entwicklung der Verkaufsflächen, des Umsatzes und der Einzelhandelszentralität) können statistisch kaum durch die unterschiedliche Intensität bei der kommunalen Einzelhandelssteuerung erklärt werden. Der Einfluss der kommunalen Einzelhandelssteuerung auf das Ausstattungsniveau in den untersuchten Kommunen ist statistisch nicht signifikant und kaum nachweisbar. Für die aus der deskriptiven Analyse festgestellten Unterschiede zwischen den Kommunen mit unterschiedlicher Steuerungsintensität bedeutet dieses Ergebnis, dass die erkennbaren Unterschiede eher durch Einzelfälle oder andere Einflussfaktoren entstanden sind, aus denen sich (statistisch gesehen) keine verallgemeinerbaren Entwicklungen ablesen lassen. Allerdings wird in den Ergebnissen der ungerichteten einfachen Regressionsanalyse auch deutlich, dass der Einfluss der Steuerungsintensität der Kommune zumindest leicht positiv ist.[356] Obwohl diese Abhängigkeit zwar statistisch nicht signifikant sind, bestätigt sie zumindest die ablesbaren Indizien aus den deskriptiven Untersuchungen. Mit anderen Worten: Kommunen, die den Einzelhandel durch ein verbindlich festgelegtes Einzelhandelskonzept steuern, zeichnen sich durch eine leichte überdurchschnittliche Entwicklung der Verkaufsfläche, des Einzelhandelsumsatzes und der Einzelhandelszentralität aus. Diese Aussage bezieht sich zwar auch auf die Gesamtstadt, sie trifft aber vor allem auf die Entwicklung der Einzelhandelsflächen in der Innenstadt zu.[357]

Diese Zwischenergebnisse bestätigen im Grunde die These, dass einfache Ursache-Wirkung-Zusammenhänge in der Stadt- und Regionalentwicklung eher die Ausnahme sind (siehe Kap. 1.1.3). Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Entwicklung der einzelhandelsspezifischen Ausstattungskennziffern von – einer Vielzahl – weiterer (unabhängiger) Variablen abhängt. Um diese Zusammenhänge – auch quantitativ – genauer untersuchen zu können, wurde deshalb in einem zweiten Schritt eine *multiple Regressionsanalyse* durchgeführt, in der untersucht wird, ob eine Abhängigkeit der Entwicklung des einzelhandelsspezifischen Ausstattungsniveaus von anderen (unabhängigen) Variablen nachgewiesen werden kann. Um die Einflüsse weiterer Variablen abbilden zu können, wurden deshalb zusätzlich die oben aufgeführten *Kontextfaktoren* in die Regressionsanalysen einbezogen.

Die Berücksichtigung dieser weiteren unabhängigen Variablen ergibt das in den Abbildungen 119 bis 125 dargestellte Bild.[358] Dabei ist zu erkennen, dass auch zwischen den neu hinzugezogenen Kontextfaktoren und der Entwicklung der kommunalen Ausstattungskennziffern kaum statistisch signifikante Zusammenhänge erkennbar sind. Bei den meisten Signifikanzanalysen liegt der p-Wert deutlich über dem 0,05-Signifikanzniveau. Zusätzlich liegen – ebenso wie bei der einfachen Regressionsanalyse – auch bei der multiplen Regressionsanalyse die Werte der Modellgüte der Effektstärke der jeweiligen unabhängigen Variablen auf einem recht niedrigen Niveau. Das bedeutet also auch für die hier zusätzlich untersuchten Variablen, dass die Zusammenhänge zwischen der Entwicklung des Ausstattungsniveaus mit Einzelhandelsflächen und den untersuchten Kontextfaktoren verhältnismäßig schwach ausgeprägt

[356] Ablesbar ist dieser Zusammenhang in den Regressionskoeffizienten und T-Werten (siehe Abb. 118), die ohne Ausnahme positive Werte aufweisen. Bei dem durchgeführten Signifikanztest handelt es sich um einen zweiseitigen Test. Das heißt, die geprüften ungerichteten Hypothesen unterstellen einen Zusammenhang zwischen zwei Variablen, ohne die Richtung des Zusammenhangs (positive oder negativ) vorzugeben. In unserem Fall war die zu beantwortende Frage, ob sich die unterschiedliche kommunale Steuerungsintensität auf das Ausstattungsniveau in der Kommune auswirkt. Die zu widerlegende Nullhypothese lautet also: Die Ausstattungskennziffern zwischen Kommunen mit einer hohen Steuerungsintensität und einer niedrigen Intensität unterscheiden sich nicht. Die Richtung des Zusammenhangs ist dann ablesbar im Vorzeichen der Regressionskoeffizienten und des T-Werts, das heißt bei einem positiven Vorzeichen ist der Zusammenhang zwischen Steuerung (Dummy-Variable 1 für verbindliche EHKs und 0 für unverbindliche Konzepte) und Ausstattung positiv, bei einem negativen Vorzeichen des Regressionskoeffizienten und des T-Werts wäre dieser Einfluss negativ (vgl. Bortz/Döring 2006: 494-502).

[357] Ablesbar ist dies in den niedrigeren p-Werten für die Entwicklung der Innenstadt und den etwas höheren Werten bei der Modellgüte und der Effektstärke (auch wenn diese Werte insgesamt auf einem sehr niedrigen Niveau bleiben).

[358] Die Ergebnisse dieser multiplen Regression unterscheiden sich auch bezogen auf die bereits untersuchten unabhängigen Variablen (Steuerungsintensität Typen A und B) von den Ergebnissen der linearen Regressionsanalysen. Grund hierfür ist das Hinzuziehen weiterer unabhängiger Variablen, die sich ebenfalls auf die Entwicklung des Ausstattungsniveaus der Kommune auswirken. Dieses Hinzuziehen wirkt sich wiederum auf den statistisch berechneten Einfluss der bereits geprüften Variablen (Steuerungstyp A und B) aus.

sind. Bei genauerer Betrachtung der Analyseergebnisse kann allerdings Folgendes herausgestellt werden:

Für die gesamtstädtische Ebene ist erkennbar, dass allenfalls für die *sozioökonomischen Dynamik* der jeweiligen Kommune ein leichter statistischer Zusammenhang zur Umsatzentwicklung auf gesamtstädtischer Ebene besteht. Das bedeutet, dass diese unabhängige Variable die Entwicklung des einzelhandelsspezifischen Umsatzes beeinflusst. Für den gesamtstädtischen Umsatz wird für die unabhängige Variable (Dynamik) ein p-Wert erreicht, der mit 0,059 nur knapp über dem 5 %-Signifikanzniveau liegt (siehe Abb. 119 und 120). Auf der anderen Seite besteht bei der Entwicklung fast aller Einzelhandelskennziffern zu den Variablen *Teil eines regionalen Einzelhandelskonzeptes* und *Maßnahme Aktive Zentren durchgeführt* ein negativer Zusammenhang,[359] der für einige Kennziffern auch signifikant ist.

Für die Entwicklung der Innenstadt sind in der Tendenz ähnliche Zusammenhänge festzustellen (siehe Abb. 122 bis 125), das heißt die *sozioökonomische Dynamik* wirkt sich signifikant positiv auf die Verkaufsflächenentwicklung der Innenstadt (p = 0,008), auch im Vergleich zur gesamtstädtischen Verkaufsflächenentwicklung (p= 0,005), aus. Die Zusammenhänge sind also sogar auf dem 1 %-Niveau signifikant. Auf der anderen Seite ist auch der Zusammenhang zwischen Teilnahme an einem *regionalen Einzelhandelskonzept* und der Verkaufsflächenentwicklung der Innenstadt deutlich negativ (p = 0,045; Regressionskoeffizient = -17,173) ebenso der Zusammenhang zwischen der Konkurrenzverschärfung in den letzten Jahren und der Entwicklung der innerstädtischen Verkaufsfläche im Vergleich zur Gesamtstadt (p = 0,05; Regressionskoeffizient = -0,103).[360]

Bezüglich der Wirkungen der Einzelhandelssteuerung bestätigt also auch die multiple Regressionsanalyse, dass die Entwicklung der einzelhandelsspezifischen Ausstattungskennziffern kaum durch kommunale Einzelhandelskonzepte beeinflusst wird. Auch wenn der Einfluss der Steuerungsintensität positiv zu sein scheint,[361] ist der Einfluss der kommunalen Einzelhandelssteuerung auf die gesamt- und innerstädtische Ausstattung mit Einzelhandelsflächen kaum nachweisbar. Die Werte für p schwanken zwischen 0,875 und 0,469 für die Gesamtstadt und zwischen 0,819 und 0,187 für die Innenstadt, sie sind deshalb deutlich nicht signifikant.

Der insgesamt geringe Einfluss der untersuchten unabhängigen Variablen lässt sich auch hier in der Modellgüte (korrigiertes R-Quadrat)[362] ablesen.

[359] ablesbar in den jeweils negativen Regressionskoeffizienten

[360] Zur Erläuterung dieses negativen Zusammenhangs siehe Ausführungen zu den Ergebnissen aus der Rangkorrelation (S. 240ff).

[361] ablesbar in den jeweils positiven Regressionskoeffizienten

[362] Das korrigierte R-Quadrat in der multiplen Regressionsanalyse entspricht dem R-Quadrat in der linearen Regression. Aufgrund der Vielzahl der unabhängigen Variablen, die zur Erklärung der abhängigen Variablen beitragen können, wird in der multiplen Regressionsanalyse eine Korrektur der Modellgüte vorgenommen.

*Abbildung 119: Ergebnisse der multiplen Regressionsanalyse, abhängige Variable = Entwicklung der Verkaufsfläche Gesamtstadt*

**ABHÄNGIGE VARIABLE: VERKAUFSFLÄCHE GESAMTSTADT _20 JAHRE**

| Konstante/ unabhängige Variable | Koeffizienten | | | Signifikanz (p-Wert) | Konfidenzintervall für B (95 %) | | Modellgüte | | Effektstärke |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nicht standardisiert | | standardisiert | | | | | | |
| | Regressions-koeffizient B | Standard-fehler | Beta | | Untergrenze | Obergrenze | R-Quadrat | korrigiertes R-Quadrat | f (nach Cohen) |
| Konstante | 100,551 | 9,409 | | 0,000 | 81,857 | 119,246 | | | |
| Steuerungsintensität[1] | 0,636 | 4,040 | 0,017 | 0,875 | -7,390 | 8,663 | 0,102 | 0,021 | 0,15 |
| Sozioökonomische Dynamik (BBSR) | -0,115 | 2,188 | -0,006 | 0,958 | -4,463 | 4,233 | | | |
| aktuelle Einzelhandelszentralität | 3,413 | 7,453 | 0,052 | 0,648 | -11,397 | 18,223 | | | |
| Einwohnerzahl absolut (aktuell) | 0,000 | 0,000 | 0,135 | 0,213 | 0,000 | 0,000 | | | |
| Konkurrenzverschärfung letzte Jahre[2] | 5,744 | 3,860 | 0,160 | 0,140 | -1,926 | 13,413 | | | |
| Teil eines regionalen Einzelhandelskonzeptes[3] | -7,362 | 4,019 | -0,205 | 0,070 | -15,348 | 0,624 | | | |
| Maßnahme Aktive Zentren durchgeführt[4] | -4,758 | 4,341 | -0,115 | 0,276 | -13,383 | 3,867 | | | |
| Stadtmarketing-maßnahmen durchgeführt[5] | 6,332 | 3,774 | 0,176 | 0,097 | -1,168 | 13,832 | | | |

Quelle: eigene Datenanalyse in SPSS 25.0. Hierarchische Regressionsanalyse, Methode Einschluss, ungerichtete Null-Hypothese/zweiseitiger Test. Zusammenfassung multiple Regressionsanalyse für verschiedene unabhängige Variable. [1]Verbindlich festgelegtes Einzelhandelskonzept/unverbindlicher Leitfaden zur Einzelhandelssteuerung als Dummy-Variable 1 und 0 festgelegt. [2]Konkurrenzverschärfung letzte Jahre Dummy 1 (ja) und 0 (nein), [3]Teil eines regionalen Einzelhandelskonzeptes Dummy 1 (ja) und 0 (nein), [4]Aktive Zentren Dummy 1 (ja) und 0 (nein); [5]Stadtmarketing Dummy 1 (ja) und 0 (nein). Vollständige Ergebnisse der SPSS-Analyse befinden sich im Anhang (siehe Anhang 23).

*Abbildung 120: Ergebnisse der multiplen Regressionsanalyse, abhängige Variable = Entwicklung der Umsatz Gesamtstadt*

| Konstante/ unabhängige Variable | Koeffizienten | | | Signifikanz (p-Wert) | Konfidenzintervall für B (95 %) | | Modellgüte | | Effektstärke |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nicht standardisiert | | standardisiert | | | | | | |
| | Regressions-koeffizient B | Standard-fehler | Beta | | Untergrenze | Obergrenze | R-Quadrat | korrigiertes R-Quadrat | f (nach Cohen) |
| Konstante | 118,764 | 9,658 | | 0,000 | 99,524 | 138,003 | | | |
| Steuerungsintensität[1] | 2,539 | 4,041 | 0,071 | 0,532 | -5,511 | 10,589 | 0,146 | 0,055 | 0,24 |
| Sozioökonomische Dynamik (BBSR) | 4,250 | 2,217 | 0,228 | 0,059 | -0,168 | 8,667 | | | |
| aktuelle Einzelhandelszentralität | -6,519 | 7,977 | -0,104 | 0,416 | -22,409 | 9,372 | | | |
| Einwohnerzahl absolut (aktuell) | 0,000 | 0,000 | 0,083 | 0,474 | 0,000 | 0,000 | | | |
| Konkurrenzverschärfung letzte Jahre[2] | -4,087 | 3,972 | -0,120 | 0,307 | -11,999 | 3,824 | | | |
| Teil eines regionalen Einzelhandelskonzeptes[3] | -9,940 | 3,956 | -0,291 | 0,014 | -17,821 | -2,058 | | | |
| Maßnahme Aktive Zentren durchgeführt[4] | -1,301 | 4,440 | -0,033 | 0,770 | -10,145 | 7,543 | | | |
| Stadtmarketing-maßnahmen durchgeführt[5] | 3,523 | 3,860 | 0,103 | 0,364 | -4,166 | 11,212 | | | |

Quelle: eigene Datenanalyse in SPSS 25.0. Hierarchische Regressionsanalyse, Methode Einschluss, ungerichtete Null-Hypothese/zweiseitiger Test. Zusammenfassung multiple Regressionsanalyse für verschiedene unabhängige Variable. [1]Verbindlich festgelegtes Einzelhandelskonzept/unverbindlicher Leitfaden zur Einzelhandelssteuerung als Dummy-Variable 1 und 0 festgelegt. [2]Konkurrenzverschärfung letzte Jahre Dummy 1 (ja) und 0 (nein), [3]Teil eines regionalen Einzelhandelskonzeptes Dummy 1 (ja) und 0 (nein), [4]Aktive Zentren Dummy 1 (ja) und 0 (nein); [5]Stadtmarketing Dummy 1 (ja) und 0 (nein). Sozioökonomische Dynamik (positiv) und Teil eines regionalen Einzelhandelskonzepts (negativ) sind auf dem 5 %-Niveau signifikant. Vollständige Ergebnisse der SPSS-Analyse befinden sich im Anhang (siehe Anhang 23).

*Abbildung 121: Ergebnisse der multiplen Regressionsanalyse, abhängige Variable = Entwicklung der Einzelhandelszentralität Gesamtstadt*

| Konstante/ unabhängige Variable | Koeffizienten | | | Signifikanz (p-Wert) | Konfidenzintervall für B (95 %) | | Modellgüte | | Effektstärke |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nicht standardisiert | | standardisiert | | | | | | |
| | Regressionskoeffizient B | Standardfehler | Beta | | Untergrenze | Obergrenze | R-Quadrat | korrigiertes R-Quadrat | f (nach Cohen) |
| Konstante | 106,118 | 7,985 | | 0,000 | 90,196 | 122,039 | | | |
| Steuerungsintensität[1] | 2,322 | 3,191 | 0,087 | 0,469 | -4,041 | 8,684 | 0,113 | 0,013 | 0,11 |
| Sozioökonomische Dynamik (BBSR) | 1,044 | 1,797 | 0,071 | 0,563 | -2,539 | 4,626 | | | |
| aktuelle Einzelhandelszentralität | -4,955 | 6,226 | -0,107 | 0,429 | -17,369 | 7,459 | | | |
| Einwohnerzahl absolut (aktuell) | 0,000 | 0,000 | -0,135 | 0,264 | 0,000 | 0,000 | | | |
| Konkurrenzverschärfung letzte Jahre[2] | 0,728 | 3,227 | 0,028 | 0,822 | -5,707 | 7,163 | | | |
| Teil eines regionalen Einzelhandelskonzeptes[3] | -3,805 | 3,406 | -0,144 | 0,268 | -10,597 | 2,986 | | | |
| Maßnahme Aktive Zentren durchgeführt[4] | -3,623 | 3,683 | -0,117 | 0,329 | -10,967 | 3,721 | | | |
| Stadtmarketingmaßnahmen durchgeführt[5] | 6,518 | 3,080 | 0,247 | 0,038* | 0,376 | 12,660 | | | |

Quelle: eigene Datenanalyse in SPSS 25.0. Hierarchische Regressionsanalyse, Methode Einschluss, ungerichtete Null-Hypothese/zweiseitiger Test. Zusammenfassung multiple Regressionsanalyse für verschiedene unabhängige Variable. [1]Verbindlich festgelegtes Einzelhandelskonzept/unverbindlicher Leitfaden zur Einzelhandelssteuerung als Dummy-Variable 1 und 0 festgelegt. [2]Konkurrenzverschärfung letzte Jahre Dummy 1 (ja) und 0 (nein), [3]Teil eines regionalen Einzelhandelskonzeptes Dummy 1 (ja) und 0 (nein), [4]Aktive Zentren Dummy 1 (ja) und 0 (nein); [5]Stadtmarketing Dummy 1 (ja) und 0 (nein). Stadtmarketingmaßnahmen durchgeführt ist auf dem 5 %-Niveau signifikant. Vollständige Ergebnisse der SPSS-Analyse befinden sich im Anhang (siehe Anhang 23).

*Abbildung 122: Ergebnisse der multiplen Regressionsanalyse, abhängige Variable = Entwicklung der Verkaufsfläche Innenstadt*

| Konstante/ unabhängige Variable | Koeffizienten | | | Signifikanz (p-Wert) | Konfidenzintervall für B (95 %) | | Modellgüte | | Effektstärke |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nicht standardisiert | | standardisiert | | | | | | |
| | Regressionskoeffizient B | Standardfehler | Beta | | Untergrenze | Obergrenze | R-Quadrat | korrigiertes R-Quadrat | f (nach Cohen) |
| Konstante | 113,806 | 19,218 | | 0,000 | 75,225 | 152,387 | | | |
| Steuerungsintensität[1] | 2,535 | 8,889 | 0,038 | 0,777 | -15,311 | 20,381 | 0,275 | 0,162 | 0,44 |
| Sozioökonomische Dynamik (BBSR) | 11,973 | 4,358 | 0,351 | 0,008* | 3,225 | 20,721 | | | |
| aktuelle Einzelhandelszentralität | -7,722 | 17,247 | -0,064 | 0,656 | -42,348 | 26,903 | | | |
| Einwohnerzahl absolut (aktuell) | 0,000 | 0,000 | 0,172 | 0,235 | 0,000 | 0,000 | | | |
| Konkurrenzverschärfung letzte Jahre[2] | -14,488 | 8,124 | -0,233 | 0,080 | -30,798 | 1,821 | | | |
| Teil eines regionalen Einzelhandelskonzeptes[3] | -17,084 | 8,267 | -0,270 | 0,044* | -33,681 | -0,487 | | | |
| Maßnahme Aktive Zentren durchgeführt[4] | 3,197 | 8,791 | 0,047 | 0,718 | -14,452 | 20,846 | | | |
| Stadtmarketingmaßnahmen durchgeführt[5] | 10,020 | 7,738 | 0,161 | 0,201 | -5,515 | 25,554 | | | |

Quelle: eigene Datenanalyse in SPSS 25.0. Hierarchische Regressionsanalyse, Methode Einschluss, ungerichtete Null-Hypothese/zweiseitiger Test. Zusammenfassung multiple Regressionsanalyse für verschiedene unabhängige Variable. [1]Verbindlich festgelegtes Einzelhandelskonzept/unverbindlicher Leitfaden zur Einzelhandelssteuerung als Dummy-Variable 1 und 0 festgelegt. [2]Konkurrenzverschärfung letzte Jahre Dummy 1 (ja) und 0 (nein), [3]Teil eines regionalen Einzelhandelskonzeptes Dummy 1 (ja) und 0 (nein), [4]Aktive Zentren Dummy 1 (ja) und 0 (nein); [5]Stadtmarketing Dummy 1 (ja) und 0 (nein). Sozioökonomische Dynamik (positiv) ist auf dem 1 %-Niveau signifikant und Teil eines regionalen Einzelhandelskonzeptes (negativ) ist auf dem 5 %-Niveau signifikant. Vollständige Ergebnisse der SPSS-Analyse befinden sich im Anhang (siehe Anhang 23).

*Abbildung 123: Ergebnisse der multiplen Regressionsanalyse, abhängige Variable = Entwicklung der innerstädtischen Verkaufsfläche zur Gesamtstadt*

| Konstante/ unabhängige Variable | Koeffizienten | | | Signifikanz (p-Wert) | Konfidenzintervall für B (95 %) | | Modellgüte | | Effektstärke |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nicht standardisiert | | standardisiert | | | | | | |
| | Regressions-koeffizient B | Standard-fehler | Beta | | Untergrenze | Obergrenze | R-Quadrat | korrigiertes R-Quadrat | f (nach Cohen) |
| Konstante | 1,064 | 0,129 | | 0,000 | 0,807 | 1,320 | | | |
| Steuerungsintensität[1] | 0,072 | 0,054 | 0,141 | 0,187 | -0,035 | 0,179 | 0,122 | 0,041 | 0,21 |
| Sozioökonomische Dynamik (BBSR) | 0,081 | 0,030 | 0,296 | 0,008* | 0,022 | 0,139 | | | |
| aktuelle Einzelhandelszentralität | -0,092 | 0,102 | -0,104 | 0,371 | -0,296 | 0,111 | | | |
| Einwohnerzahl absolut (aktuell) | 0,000 | 0,000 | 0,022 | 0,838 | 0,000 | 0,000 | | | |
| Konkurrenzverschärfung letzte Jahre[2] | -0,105 | 0,053 | -0,214 | 0,049* | -0,209 | 0,000 | | | |
| Teil eines regionalen Einzelhandelskonzeptes[3] | -0,024 | 0,055 | -0,048 | 0,665 | -0,132 | 0,085 | | | |
| Maßnahme Aktive Zentren durchgeführt[4] | 0,059 | 0,059 | 0,106 | 0,318 | -0,058 | 0,177 | | | |
| Stadtmarketing-maßnahmen durchgeführt[5] | 0,022 | 0,052 | 0,045 | 0,672 | -0,081 | 0,124 | | | |

Quelle: eigene Datenanalyse in SPSS 25.0. Hierarchische Regressionsanalyse, Methode Einschluss. Zusammenfassung multiple Regressionsanalyse für verschiedene unabhängige Variable, ungerichtete Null-Hypothese/zweiseitiger Test. [1]Verbindlich festgelegtes Einzelhandelskonzept/unverbindlicher Leitfaden zur Einzelhandelssteuerung als Dummy-Variable 1 und 0 festgelegt. [2]Konkurrenzverschärfung letzte Jahre Dummy 1 (ja) und 0 (nein), [3]Teil eines regionalen Einzelhandelskonzeptes Dummy 1 (ja) und 0 (nein), [4]Aktive Zentren Dummy 1 (ja) und 0 (nein); [5]Stadtmarketing Dummy 1 (ja) und 0 (nein). Sozioökonomische Dynamik ist auf dem 1 %-Niveau signifikant und Konkurrenzverschärfung in den letzten Jahren (negativ) ist auf dem 5 %-Niveau signifikant. Vollständige Ergebnisse der SPSS-Analyse befinden sich im Anhang (siehe Anhang 23).

*Abbildung 124: Ergebnisse der multiplen Regressionsanalyse, abhängige Variable = Entwicklung des Umsatzes Innenstadt*

| Konstante/ unabhängige Variable | Koeffizienten | | | Signifikanz (p-Wert) | Konfidenzintervall für B (95 %) | | Modellgüte | | Effektstärke |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nicht standardisiert | | standardisiert | | | | | | |
| | Regressions-koeffizient B | Standard-fehler | Beta | | Untergrenze | Obergrenze | R-Quadrat | korrigiertes R-Quadrat | f (nach Cohen) |
| Konstante | 81,463 | 20,737 | | 0,001 | 38,838 | 124,088 | | | |
| Steuerungsintensität[1] | 2,602 | 11,252 | 0,048 | 0,819 | -20,526 | 25,731 | 0,204 | 0,041 | 0,21 |
| Sozioökonomische Dynamik (BBSR) | 3,325 | 5,015 | 0,130 | 0,513 | -6,984 | 13,634 | | | |
| aktuelle Einzelhandelszentralität | 24,725 | 19,369 | 0,278 | 0,213 | -15,090 | 64,539 | | | |
| Einwohnerzahl absolut (aktuell) | 0,000 | 0,000 | 0,080 | 0,721 | 0,000 | 0,000 | | | |
| Konkurrenzverschärfung letzte Jahre[2] | -8,124 | 10,224 | -0,180 | 0,434 | -29,140 | 12,892 | | | |
| Teil eines regionalen Einzelhandelskonzeptes[3] | -7,669 | 8,976 | -0,167 | 0,401 | -26,119 | 10,781 | | | |
| Maßnahme Aktive Zentren durchgeführt[4] | -3,991 | 11,571 | -0,071 | 0,733 | -27,775 | 19,794 | | | |
| Stadtmarketing-maßnahmen durchgeführt[5] | -3,896 | 8,127 | -0,086 | 0,636 | -20,600 | 12,809 | | | |

Quelle: eigene Datenanalyse in SPSS 25.0. Hierarchische Regressionsanalyse, Methode Einschluss, ungerichtete Null-Hypothese/zweiseitiger Test. Zusammenfassung multiple Regressionsanalyse für verschiedene unabhängige Variable. [1]Verbindlich festgelegtes Einzelhandelskonzept/unverbindlicher Leitfaden zur Einzelhandelssteuerung als Dummy-Variable 1 und 0 festgelegt. [2]Konkurrenzverschärfung letzte Jahre Dummy 1 (ja) und 0 (nein), [3] Teil eines regionalen Einzelhandelskonzeptes Dummy 1 (ja) und 0 (nein), [4]Aktive Zentren Dummy 1 (ja) und 0 (nein); [5]Stadtmarketing Dummy 1 (ja) und 0 (nein). Vollständige Ergebnisse der SPSS-Analyse befinden sich im Anhang (siehe Anhang 23).

*Abbildung 125: Ergebnisse der multiplen Regressionsanalyse, abhängige Variable = Entwicklung Umsatz Innenstadt zur Gesamtstadt*

***ABHÄNGIGE VARIABLE: UMSATZ INNENSTADT ZUR GESAMTSTADT_20 JAHRE***

| Konstante/ unabhängige Variable | Koeffizienten | | | Signifikanz (p-Wert) | Konfidenzintervall für B (95 %) | | Modellgüte | | Effektstärke |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nicht standardisiert | | standardisiert | | | | | | |
| | Regressions-koeffizient B | Standard-fehler | Beta | | Untergrenze | Obergrenze | R-Quadrat | korrigiertes R-Quadrat | f (nach Cohen) |
| **Konstante** | 0,771 | 0,107 | | 0,000 | 0,558 | 0,984 | | | |
| **Steuerungsintensität**[1] | 0,054 | 0,044 | 0,158 | 0,216 | -0,033 | 0,141 | 0,097 | 0,009 | 0,10 |
| **Sozioökonomische Dynamik (BBSR)** | -0,031 | 0,024 | -0,173 | 0,196 | -0,079 | 0,016 | | | |
| **aktuelle Einzelhandelszentralität** | 0,128 | 0,089 | 0,206 | 0,156 | -0,050 | 0,305 | | | |
| **Einwohnerzahl absolut (aktuell)** | 0,000 | 0,000 | -0,095 | 0,468 | 0,000 | 0,000 | | | |
| **Konkurrenzverschärfung letzte Jahre**[2] | 0,001 | 0,042 | 0,002 | 0,988 | -0,082 | 0,084 | | | |
| **Teil eines regionalen Einzelhandelskonzeptes**[3] | 0,067 | 0,042 | 0,205 | 0,111 | -0,016 | 0,150 | | | |
| **Maßnahme Aktive Zentren durchgeführt**[4] | -0,018 | 0,050 | -0,048 | 0,712 | -0,118 | 0,081 | | | |
| **Stadtmarketing-maßnahmen durchgeführt**[5] | -0,040 | 0,041 | -0,123 | 0,328 | -0,123 | 0,042 | | | |

Quelle: eigene Datenanalyse in SPSS 25.0. Hierarchische Regressionsanalyse, Methode Einschluss, ungerichtete Null-Hypothese/zweiseitiger Test. Zusammenfassung multiple Regressionsanalyse für verschiedene unabhängige Variable. [1]Verbindlich festgelegtes Einzelhandelskonzept/unverbindlicher Leitfaden zur Einzelhandelssteuerung als Dummy-Variable 1 und 0 festgelegt. [2]Konkurrenzverschärfung letzte Jahre Dummy 1 (ja) und 0 (nein), [3] Teil eines regionalen Einzelhandelskonzeptes Dummy 1 (ja) und 0 (nein), [4]Aktive Zentren Dummy 1 (ja) und 0 (nein); [5]Stadtmarketing Dummy 1 (ja) und 0 (nein). Vollständige Ergebnisse der SPSS-Analyse befinden sich im Anhang (siehe Anhang 23).

Zusammenfassend kann also für die *Regressionsanalysen* festgestellt werden, dass die Unterschiede im einzelhandelsspezifischen Ausstattungsniveau der Kommunen kaum durch die Einzelbetrachtung der untersuchten Variablen erklärt werden. Die durchgeführten Regressionsmodelle liefern also keinen signifikanten Erklärungsbeitrag, das heißt sowohl aus der Steuerungsintensität als auch aus den anderen untersuchten Kontextfaktoren lassen sich keine signifikanten Ausstattungsunterschiede in den Kommunen ableiten. Hervorzuheben ist einzig die sozioökonomische Dynamik in der Stadt, die sich nachweisbar auf das Ausstattungsniveau der Kommunen auswirkt. Bezogen auf alle anderen betrachteten Variablen ist der untersuchte Zusammenhang statistisch nicht signifikant.

Um diese Ergebnisse zu überprüfen, wurden die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Variablen zusätzlich durch eine *Rangkorrelation* untersucht. Auch hier wird getestet, ob ein statistisch erkennbarer Zusammenhang zwischen den einzelnen Variablen erkennbar ist. Anders als bei den Regressionsanalysen wird bei der (Rang-)Korrelation allerdings nicht zwischen abhängiger und unabhängiger Variablen unterschieden, sondern es werden (lediglich) die ungerichteten Zusammenhänge der Variablen zueinander untersucht.[363]

Im Ergebnis ist in Abbildung 126 zu erkennen, dass der Zusammenhang zwischen einem verbindlich beschlossenem EHK und der Entwicklung von Verkaufsfläche, Umsatz und Einzelhandelszentralität leicht positiv, allerdings auch deutlich nicht signifikant ist. Das bezieht sich auch auf die Entwicklung der Innenstadtverkaufsfläche im Verhältnis zur gesamtstädtischen Entwicklung. Teilweise signifikante Zusammenhänge sind vor allem zwischen der Entwicklung der Ausstattungskennziffern und der sozioökonomischen Dynamik in der Kommune festzustellen. Für einzelne Kennziffern werden auch Zusammenhänge zur Stadtgröße, zur aktuellen Einzelhandelsbedeutung (aktuelle Einzelhandelszentralität) und in Verbindung mit der Durchführung von Stadtmarketingmaßnahmen sichtbar. Darüber hinaus werden teilweise signifikante (eher) negative Zusammenhänge zwischen der Entwicklung der Ausstattungskennziffern und der Teilnahme an einer regionalen Einzelhandelskooperation deutlich. Eher negative Zusammenhänge sind auch zwischen der Entwicklung der Ausstattungskennziffern und der Teilnahme am Programm *Aktive Stadt- und Ortteilzentren* zu erkennen.[364]

[363] Die Rangkorrelation nach Spearman ist ein nicht-parametrisches Verfahren und als solches ein fast voraussetzungsfreies Verfahren, da es an die Verteilung der Werte in der Grundgesamtheit nur geringe Voraussetzungen stellt. Die zu untersuchenden Daten müssen nicht normalverteilt sein, somit kann auch bei kleinen Stichproben und Ausreißern eine Rangkorrelation berechnet werden. Voraussetzung für die Durchführung der Rangkorrelation nach Spearman ist allerdings, dass die Variablen mindestens ordinalskaliert sind (vgl. Brosius 2011: 525; https://www.methodenberatung.uzh.ch/de/datenanalyse_spss/zusammenhaenge/rangkorrelation.html).

[364] Wie erwartet stellt die Rangkorrelation darüber hinaus dar, dass zwischen der Entwicklung der einzelnen Ausstat-

*Abbildung 126: Rangkorrelation (Spearman-Rho) der betrachteten Variablen zueinander (Auswahl)*

| | | Verkaufsfläche Gesamtstadt 20 Jahre | Umsatz Gesamtstadt 20 Jahre | Zentralität Gesamtstadt 20 Jahre | Verkaufsfläche Innenstadt 20 Jahre | Umsatz Innenstadt 20 Jahre | Verkaufsfläche Innenstadt zur Gesamtstadt 20 Jahre | Steuerungs-intensität[1] |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Steuerungsintensität[1] | Korrelationskoeffizient | 0,096 | 0,037 | -0,038 | 0,090 | 0,230 | 0,026 | **1,000** |
| | Sig. (2-seitig) | 0,318 | 0,718 | 0,725 | 0,463 | 0,166 | 0,786 | |
| Sozioökonomische Dynamik (BBSR) | Korrelationskoeffizient | 0,072 | ,216* | 0,101 | **,323**** | 0,257 | 0,154 | -0,105 |
| | Sig. (2-seitig) | 0,452 | 0,035 | 0,341 | **0,007** | 0,119 | 0,112 | 0,073 |
| aktuelle Einzelhandelszentralität | Korrelationskoeffizient | 0,183 | 0,125 | -0,037 | 0,206 | **,440**** | 0,020 | -0,008 |
| | Sig. (2-seitig) | 0,056 | 0,226 | 0,731 | 0,094 | **0,006** | 0,839 | 0,901 |
| Einwohnerzahl absolut (aktuell) | Korrelationskoeffizient | ,192* | -0,026 | -0,157 | 0,003 | 0,040 | -0,147 | **,194**** |
| | Sig. (2-seitig) | 0,044 | 0,806 | 0,140 | 0,981 | 0,814 | 0,129 | **0,001** |
| Konkurrenzverschärfung letzte Jahre[2] | Korrelationskoeffizient | 0,084 | -0,059 | 0,018 | -0,085 | -0,126 | -0,153 | ,143* |
| | Sig. (2-seitig) | 0,402 | 0,589 | 0,876 | 0,512 | 0,464 | 0,130 | 0,022 |
| Teil eines regionalen EHKs[3] | Korrelationskoeffizient | -,213* | **-,344**** | -0,138 | -0,206 | -0,188 | -0,002 | -0,011 |
| | Sig. (2-seitig) | 0,027 | **0,001** | 0,200 | 0,094 | 0,265 | 0,985 | 0,859 |
| Maßnahme Aktive Zentren durchgeführt[4] | Korrelationskoeffizient | -0,055 | -0,063 | -0,170 | -0,028 | -0,041 | 0,006 | 0,098 |
| | Sig. (2-seitig) | 0,571 | 0,544 | 0,109 | 0,818 | 0,806 | 0,954 | 0,097 |
| Stadtmarketing-Maßnahmen durchgeführt[5] | Korrelationskoeffizient | 0,101 | 0,076 | 0,156 | ,241* | -0,017 | 0,051 | -0,002 |
| | Sig. (2-seitig) | 0,296 | 0,462 | 0,142 | 0,047 | 0,920 | 0,603 | 0,977 |
| Wirtschaftsförderungs-Maßnahmen durchgeführt[6] | Korrelationskoeffizient | 0,122 | 0,048 | 0,097 | 0,115 | -0,211 | 0,003 | -0,040 |
| | Sig. (2-seitig) | 0,205 | 0,645 | 0,363 | 0,352 | 0,202 | 0,977 | 0,502 |

* Die Korrelation ist auf dem 0,05 Niveau signifikant (zweiseitig).

** Die Korrelation ist auf dem 0,01 Niveau signifikant (zweiseitig).

Quelle: eigene Datenanalyse in SPSS 25.0. Rangkorrelation (Spearman-Rho) für alle betrachteten Variable. [1]Verbindlich festgelegtes Einzelhandelskonzept/unverbindlicher Leitfaden zur Einzelhandelssteuerung als Dummy-Variable 1 und 0 festgelegt. [2]Konkurrenzverschärfung letzte Jahre Dummy 1 (ja) und 0 (nein), [3] Teil eines regionalen Einzelhandelskonzeptes Dummy 1 (ja) und 0 (nein), [4]Aktive Zentren Dummy 1 (ja) und 0 (nein); [5]Stadtmarketing Dummy 1 (ja) und 0 (nein), 6 Wirtschaftsförderung Dummy 1 (ja) und 0 (nein). Ungerichtete Null-Hypothese/zweiseitiger Test. Vollständige Ergebnisse der SPSS-Analyse, inklusive Nennung der jeweiligen Fallzahlen im Anhang, siehe Anhang 23.

Damit bestätigt die *Rangkorrelation* insgesamt die vorherigen Ergebnisse. Obwohl der Zusammenhang zwischen der Entwicklung der kommunalen Ausstattungskennziffern und der Steuerungsintensität nicht statistisch signifikant ist, wird allerdings auch hier deutlich, dass in Kommunen mit verbindlich festgelegten Einzelhandelskonzept (Typ A) die Entwicklung der Einzelhandelsflächen und -umsätze leicht positiver ist, als in Kommunen, die den Einzelhandel nicht so verbindlich regeln (Typ B). Das Gleiche gilt auch für das Verhältnis der Verkaufsflächen- und Umsatzentwicklung der Innenstadt im Verhältnis zur Gesamtstadt. Ob diese leichten Unterschiede wirklich durch die unterschiedliche Einzelhandelssteuerung zustande kommen, oder in Wirklichkeit nicht andere Variablen wesentlich bestimmender sind, konnte nicht abschließend belegt werden. Die Zahlen lassen aber vermuten, dass vor allem die sozioökonomische Dynamik – sowohl auf gesamtstädtischer Ebene als auch bezogen auf die Innenstadt – die Einzelhandelsentwicklung wesentlich stärker beeinflussen, als es die kommunalen Bestrebungen um eine adäquate Einzelhandelssteuerung tun können. Zusätzlich (aber auf einem geringeren Niveau) werden Zusammenhänge zwischen der Entwicklung der Ausstattungskennziffern und der Stadtgröße sowie dem bestehenden Ausstattungsniveau (aktuelle Einzelhandelszentralität) sichtbar. Hier werden die strukturellen Veränderungen sichtbar, die detailliert in Kapitel 2.1 beschrieben worden sind, das heißt: Der Einzelhandel zieht sich aus der Fläche zurück und konzentriert sich auf große attraktive Zentren (Stadtgröße). In der Folge findet eine Polarisierung der räumlichen Angebotsstrukturen statt, attraktive Zentren gewinnen an Bedeutung (aktuelle Einzelhandelszentralität) und schwache Zentren verlieren weiter an Attraktivität.

Darüber hinaus bedeutet der sichtbare negative Zusammenhang zwischen der Entwicklung der einzelhandelsspezifischen Ausstattungskennziffern (bzw. einer niedrigen Zentralitätskennziffer) und der Teilnahme an einer regionalen Einzelhandelskooperation nicht zwangsläufig, dass sich regionale EHKs negativ auf die Entwicklung der Kommune auswirken. Plausibel ist eher eine andere Interpretation: Demnach entscheiden sich vor allem die Kommunen, die in der jüngeren Vergangenheit durch eine negative Einzelhandelsentwicklung gekennzeichnet waren, für die Unterstützung bzw. Teilnahme an ei-

tungskennziffern (Verkaufsfläche, Umsatz, Einzelhandelszentralität) untereinander ein starker signifikanter Zusammenhang besteht. Dieser Zusammenhang ist in der Abbildung 126 nicht dargestellt, ist aber im Anhang 24 abgebildet.

ner regionalen Einzelhandelskooperation. Die regionale Kooperation soll dazu beitragen, den Abwärtstrend zu stoppen und die Entwicklung umzukehren. Grundsätzlich zeigen die Zahlen aber auch, dass die Wirkungen regionaler Einzelhandelskonzepte eher gering sind und bestätigen damit vorhandene Studien zu diesem Thema (vgl. Steinke 2018, Heberling 2017). Ähnlich kann der beobachtbare negative Zusammenhang zwischen der Teilnahme am Städtebauförderungsprogramm *Aktive Stadt- und Ortsteilzentren* und der Entwicklung der untersuchten Ausstattungskennziffern interpretiert werden. Das heißt gerade Kommunen in einem schwierigen sozioökonomischen und städtebaulichen Umfeld, die durch eine negative Entwicklungsdynamik im Einzelhandelsbereich und einen hohen Anteil an Leerständen geprägt sind, erhoffen sich von der Städtebauförderung positive Impulse. Der negative Zusammenhang bildet vor allem diese Entwicklungsdynamik ab. Ob es durch die Maßnahmen im Rahmen des Programms Aktive Zentren zu neuen Investitionen im Einzelhandelsbereich gekommen ist, wurde nicht genauer untersucht, unter Umständen werden im Rahmen dieses Programms an einigen Standorten allerdings auch alternative Nutzungen aus dem soziokulturellen Bereich priorisiert. Das heißt in so einem Fall würde die zurückgehende Entwicklung der einzelhandelsspezifischen Ausstattung auch nicht zwangsläufig bedeuten, dass diese Entwicklungsrichtung negativ zu bewerten ist.

Zusätzlich zeigt die Rangkorrelation einen weiteren interessanten Zusammenhang auf. So bestehen signifikante statistische Zusammenhänge zwischen den Angaben der Kommunen, dass sich die Konkurrenzsituation in der letzten Jahre verschärft hat und der Stadtgröße sowie der Teilnahme an einer regionalen Einzelhandelskooperation. Die Interpretation dieses Zusammenhangs, dass sich gerade in größeren Städten die Konkurrenzsituation verschärft hat und die Bedeutung regionaler Kooperation zunimmt, klingt hier grundsätzlich plausibel.

Somit ergibt sich zusammengefasst aus allen durchgeführten statistischen Analysen, dass zwischen der Entwicklung der Einzelhandelsausstattung einer Kommune und der Unterschiede bei der kommunalen Einzelhandelssteuerung (Typen A und B) kein statistisch signifikanter Zusammenhang ableitbar ist. Es gibt aber schwach ausgeprägte Hinweise darauf, dass sich verbindliche Vorgaben eher positiv auf die Einzelhandelsentwicklung auswirken, insbesondere in Bezug zur Innenstadtentwicklung. Insgesamt scheint vor allem die sozioökonomische Entwicklungsdynamik in der Kommune und der Region einen wesentlich größeren positiven Einfluss auf die Einzelhandels- und Zentrenentwicklung zu haben – mit Abstrichen gilt dies auch für die Stadtgröße und das bestehende Ausstattungsniveau. Im Umkehrschluss ist hieraus allerdings auch ablesbar, dass eine verbindliche kommunale Einzelhandelssteuerung, die auch den Ausschluss von Einzelhandelsansiedlungen an einzelnen Standorten beinhaltet, sich nicht negativ auf die Versorgungssituation innerhalb der Kommune auswirkt.

## 13.4 Einschätzungen der kommunalen Steuerungsbemühungen

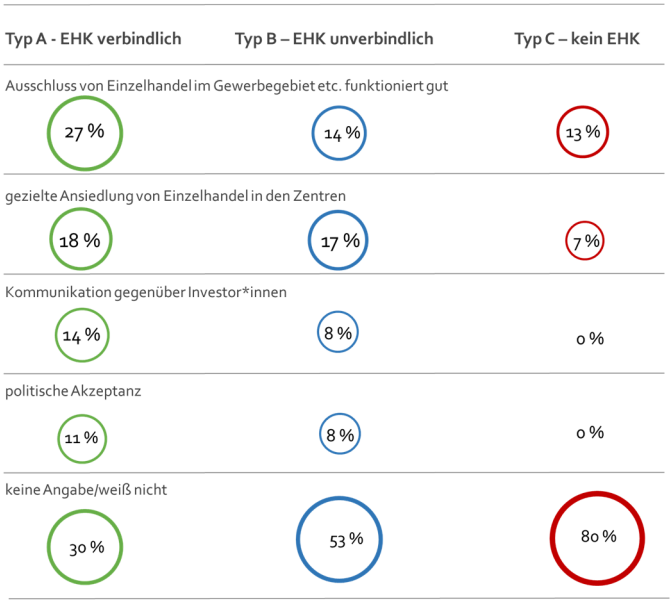
Die Akteure vor Ort sind während ihrer Arbeit fast täglich mit unterschiedlichen Aspekten kommunaler Einzelhandelssteuerung konfrontiert. Sie verfügen somit auch über Experten*innenwissen zur Bewertung der Einzelhandelssituation vor Ort und der kommunalen Steuerungsbemühungen. In den folgenden Abschnitten werden deshalb die Bewertungen dargestellt, die die befragten Expert*innen im Rahmen der Online-Befragung und einzelfallbezogen in den untersuchten Fallbeispielen geäußert haben.

### 13.4.1 Bewertung auf der Grundlage der Online-Befragung (quantitativ)

Die Online-Befragung zeigt bei der Bewertung der kommunalen Einzelhandelssteuerung grundsätzlich eine positive Bewertung durch die befragten Kommunalvertreter*innen. Das ist bei der Bewertung der eigenen Arbeit unter Umständen auch durchaus zu erwarten. Die Differenzierung zwischen den unterschiedlichen kommunalen Steuerungsintensitäten macht allerdings deutlich, dass es zwischen Kommunen, die den Einzelhandel durch ein rechtlich verbindliches Einzelhandelskonzept (Typ A), ein unverbindliches Konzept (Typ B) oder durch gar kein Konzept steuern (Typ C) durchaus Unterschiede gibt. So geben bei der Online-Befragung überdurchschnittlich viele Kommunen mit einem verbindlich festgelegtes Einzelhandelskonzept (Typ A) an, dass der Ausschluss von Einzelhandel in Gewerbegebieten und in städtebaulich nicht integrierter Lage gut funktioniert (27 % der Kommunen). Weitere 18 % geben an, dass sich die verbindlichen Vorgaben der

EHKs auf die gezielte Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben in den Zentren positiv auswirken. Darüber hinaus betonen 14 % der Befragten, dass kommunale Einzelhandelskonzepte als gute Kommunikationsbasis mit möglichen Investor*innen angesehen werden können. Hier liegt die entsprechende Nennung bei Kommunen ohne verbindlich festgelegtem Einzelhandelskonzept mit 8 % wesentlich niedriger.[365] Im Ergebnis bestätigt diese Befragung somit die Tendenz, dass verbindlich festgelegte EHKs die Einflussmöglichkeiten der Kommunen in der kommunalen Einzelhandelsentwicklung stärken, insbesondere im Vergleich zu den Kommunen, die auf die Erarbeitung eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes bislang vollständig verzichtet haben (Typ C). Herauszustellen bleibt darüber hinaus, dass lediglich 30 % der Kommunen mit einem verbindlichen Konzept (Typ A) keine positiven Effekte nennen konnten oder wollten. Dieser Anteil liegt bei den anderen beiden Steuerungstypen mit 53 % und 80 % wesentlich höher (siehe Abb. 127).

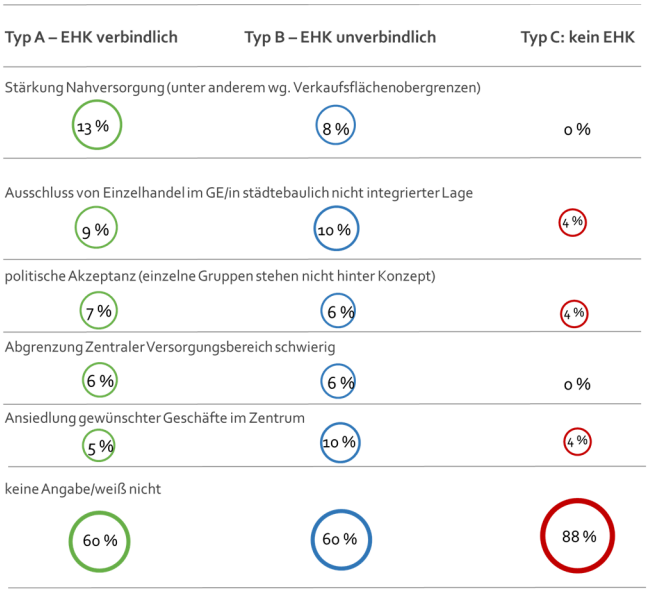
*Abbildung 127: Positive Aspekte der kommunalen Einzelhandelssteuerung – Online-Befragung*




*Quelle: Eigene Online-Befragung. Fragen 5, 6, 38, 39: Wenn Sie […] ihre praktische Arbeit betrachten: Was funktioniert bei der dargestellten Art der Einzelhandelssteuerung gut? Freie Nennung. Mehrfachnennungen möglich. Angaben in Prozent im Verhältnis zur Gesamtzahl der Kommunen aus der jeweiligen Gruppe: EHK rechtlich festgelegt, n=216; EHK nicht rechtlich festgelegt, n=51; kein EHK vorhanden, n=23*

Andererseits machen die Befragungsergebnisse auch deutlich, in welchen Bereichen die kommunale Einzelhandelssteuerung – unabhängig von der kommunalen Steuerungsintensität – nicht funktioniert. Erstens scheint es trotz verbindlich festgelegtem Einzelhandelskonzept teilweise schwierig zu sein, eine wohnortnahe Nahversorgung sicherzustellen – dies bewerten immerhin 13 % der Kommunen mit verbindlichem EHK (Typ A) als problematisch. Zum anderen scheint in mehreren Kommunen der Ausschluss von Einzelhandel in städtebaulich nicht integrierter Lage (9 % bzw. 10 %) und die gezielte Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben in den Zentren nicht gut zu funktionieren. Außerdem wird insbesondere bei den Kommunen mit informellem Konzept (Typ B) von einem größeren Anteil (10 %) darauf hingewiesen, dass die erwünschte Ansiedlung von Einzelhandelsgeschäften in den Zentren trotz Konzept bislang ausgeblieben ist. Drittens scheint auch die politische Akzeptanz zur kommunalen Einzelhandelssteuerung – teilweise trotz verbindlichem Beschluss – nicht in allen Kommunen vorhanden zu sein (siehe Abb. 128).

*Abbildung 128: Negative Aspekte der kommunalen Einzelhandelssteuerung – Online-Befragung*




Quelle: Eigene Online-Befragung. Fragen 5, 6, 38, 39: Wenn Sie […] ihre praktische Arbeit betrachten: Was funktioniert bei der dargestellten Art der Einzelhandelssteuerung schlecht? Freie Nennung. Mehrfachnennungen möglich. Angaben in Prozent im Verhältnis zur Gesamtzahl der Kommunen aus der jeweiligen Gruppe: EHK rechtlich festgelegt, n=216; EHK nicht rechtlich festgelegt, n=51; kein EHK vorhanden, n=23.

[365] Die verhältnismäßig geringen Rückmeldequoten ergeben sich aus der Fragestellung. Die Frage wurde offen gestellt und diente unter anderem als Ergänzung zu vorher abgefragten Inhalten (siehe Abb. 127 und Anhang 1).

Die Tendenz dieser Ergebnisse wird bei der Frage nach dem Erreichen der Ziele durch kommunale Einzelhandelskonzepte bestätigt. Kommunen, die den Einzelhandel mit einem rechtlich verbindlich beschlossenem Einzelhandelskonzept steuern (Typ A), bewerten die Zielerreichung kommunaler Einzelhandelskonzepte – das heißt die *Sicherung und Stärkung der Zentren und der wohnortnahen Grundversorgung* – deutlich positiver als andere Kommunen (siehe Abb. 129).

Weitere Differenzierungen bei der Bewertung der Zielerreichung bestätigen in der Tendenz die Ergebnisse aus den Zusammenhangsanalysen aus Kapitel 13.3. Das heißt die Zielerreichung für die drei Hauptziele (a) bis (c) wird von Kommunen mit einem verbindlich festgelegten Einzelhandelskonzept (Typ A) in Großstädten und in Kommunen mit einer positiven Entwicklungsdynamik noch etwas besser bewertet als im Durchschnitt.[366]

Die Tendenz, die Wirkung von kommunalen Einzelhandelskonzepten positiv einzuschätzen, wird auch bei der Frage nach der Bedeutung einzelner ausgewählter Aspekte für die Ansiedlung neuer Einzelhandelsvorhaben bestätigt (siehe Abb. 130). So hat in der Online-Befragung ein Großteil der befragten Kommunalvertreter*innen insbesondere kommunale Einzelhandelskonzepte als sehr bedeutend für die Ansiedlung von neuen Einzelhandelsvorhaben eingeschätzt. Allerdings wird auch der Steuerung durch Beratung im Einzelfall eine große Bedeutung zugesprochen. Als ähnlich bedeutend werden der aktuelle Strukturwandel im Einzelhandel und die damit einhergehenden Standortansprüche der Anbieter sowie die positive oder negative Entwicklung des direkten Standortumfeldes bewertet. Auf der anderen Seite werden regionale Einzelhandelskonzepte von einem Großteil der befragten Vertreter*innen als verhältnismäßig unbedeutend für die Einzelhandelssteuerung eingeschätzt. Die Beteiligung von Bürger*innen wird ebenso wie die Notwendigkeit der unternehmerischen Freiheit bei der Standortwahl innerhalb einer Kommune als wenig bedeutend eingeordnet – interessanterweise wird dies auch von den Kommunen ohne Einzelhandelskonzept (Typ C) so gesehen. Der Anspruch der Stadtplanung, auf die kommunale Einzelhandelsentwicklung einzuwirken (in welcher Intensität auch immer), scheint in der Stadtplanung also weitestgehend unumstritten zu sein.

*Abbildung 129: Bewertung der Zielerreichung kommunaler Einzelhandelssteuerung – Online-Befragung*

| | Typ A: EHK rechtlich festgelegt, n=206[1] | Typ B: EHK nicht rechtlich festgelegt, n=51 | Typ C: kein EHK vorhanden, n=23 |
|---|---|---|---|
| (a) Sicherung/Stärkung Innenstadt | 2,1 | 2,4 | 2,5 |
| (b) Sicherung/Stärkung Stadtteil-/Nahver-sorgungszentren | 2,3 | 2,5 | 2,7 |
| (c) Sicherung/Stärkung wohnortnahe Grundversorgung | 2,5 | 2,6 | 2,6 |
| (d) Einzelhandel in GE mit zentrenverträglichem Profil | 2,2 | 2,6 | 1,8 |
| (e) Sicherung Handwerk und Gewerbe in GE | 2,1 | 2,2 | 2,0 |

Quelle: Eigene Online-Befragung. Fragen 10, 42: Bitte geben Sie an, ob es Ihnen gelingt, die angegebenen Ziele (mit Hilfe des kommunalen Einzelhandelskonzeptes) auch zu erreichen. Bewertung: gelingt uns sehr gut (1), gut (2), mit Einschränkungen (3), kaum (4), gar nicht (5)
[1]keine wesentlichen Unterschiede bei Reduktion auf Fälle, die mindestens bereits 5 Jahre EH verbindlich steuern.

[366] Bewertungen für Kommunen mit verbindlich festgelegten EHK über 100.000 Einwohner*innen: Ziel (a): 2,0; Ziel (b): 2,2; Ziel (c): 2,5. Bewertungen für Kommunen mit verbindlich festgelegten EHK und dynamischer Entwicklung: Ziel (a): 2,0; Ziel (b): 2,2; Ziel (c): 2,5.

*Abbildung 130: Bedeutung einzelner Aspekte bei der Ansiedlung von neuen Einzelhandelsvorhaben – Online-Befragung*

| | Typ A: EHK rechtlich festgelegt, n=206[1] | Typ B: EHK nicht rechtlich festgelegt, n=51 | Typ C: kein EHK vorhanden, n=23 | gesamt |
|---|---|---|---|---|
| Kommunales EHK | 1,5 | 1,6 | 2,5 | 1,6 |
| Regionales EHK | 3,1 | 2,8 | 2,9 | 3,0 |
| EH-Steuerung auf Landesebene | 2,4 | 2,5 | 2,7 | 2,4 |
| Steuerung durch Beratung im Einzelfall | 2,0 | 1,9 | 2,2 | 2,0 |
| aktive Akquisition | 2,5 | 2,6 | 2,7 | 2,5 |
| privater Akteur, der für Standort eintritt | 2,3 | 2,5 | 2,1 | 2,3 |
| Politik | 2,3 | 2,4 | 2,2 | 2,3 |
| Beteiligung der Bürger*innen | 2,9 | 3,0 | 2,7 | 2,9 |
| allg. ökonomische Entwicklung der Kommune | 2,6 | 2,4 | 2,4 | 2,5 |
| positive/negative Entwicklung des Standortes | 2,1 | 2,0 | 2,4 | 2,1 |
| Strukturwandel im EH und neue Ansprüche an den Standort | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,0 |
| unternehmerische Freiheit, keine Steuerung | 3,3 | 3,4 | 3,5 | 3,3 |

Quelle: Eigene Online-Befragung. Frage 53: Welche Bedeutung haben aus Ihrer Sicht die folgenden Aspekte bei der Ansiedlung von neuen Einzelhandelsvorhaben. Bewertung: sehr bedeutend (1), bedeutend (2), neutral (3), eher unbedeutend (4), gar keine Bedeutung (5)
[1]keine wesentlichen Unterschiede bei Reduktion auf Fälle, die mindestens bereits 5 Jahre EH verbindlich steuern.

Die Bewertungen der unterschiedlichen Einzelhandelslagen und Standorte durch die Kommunen geben ein differenziertes Bild wieder (siehe Abb. 131, nächste Seite). Auf den ersten Blick werden zwischen den Kommunen mit unterschiedlicher Steuerungsintensität (Typen A bis C) keine wesentlichen Unterschiede sichtbar. Kommunen mit rechtlich verbindlich festgelegten Einzelhandelskonzept (Typ A) bewerten ihre Innenstadt- und Stadtteillagen (sogar) vergleichsweise schlecht.[367] Unter der Berücksichtigung, dass die Wirkung kommunaler Einzelhandelskonzepte allerdings nicht sofort nach deren Beschluss, sondern unter Umständen erst nach mehreren Jahren einsetzt und sich gerade die Kommunen, deren Innenstädte und Zentren mit negativen Entwicklungen zu kämpfen haben, gerade in den letzten Jahren auf ein kommunalen Einzelhandelskonzept verständigt haben, wurden zusätzlich Auswertungen in Abhängigkeit von der Dauer des bestehenden EHKs durchgeführt. Dabei zeigen die Differenzierungen zwischen Kommunen, die mindestens seit 2011 beziehungsweise seit 2006 ihr EHK verbindlich festgelegt haben (Typ A), dass sich die Lage- und Standortbewertung in Abhängigkeit von der Dauer der Wirksamkeit des EHK vor allem für die innerstädtischen Lagen deutlich verbessern. Stadtteil- und Nahversorgungszentren sowie Standorte in Wohnortnähe scheinen von dieser positiven Entwicklung hingegen weniger betroffen zu sein.

[367] Unter Umständen ist die schlechte Bewertung der eigenen Einzelhandelssituation sogar auch der Grund dafür, dass die Kommunen verhältnismäßig stark mit einem verbindlich festgelegten Einzelhandelskonzept steuern.

*Abbildung 131: Beurteilung von Angebot und Frequenz – Online-Befragung*

| | Typ A: EHK rechtlich festgelegt, n=206 (seit 2011: n=165) (seit 2006: n = 68) | Typ B: EHK nicht rechtlich festgelegt, n=51 | Typ C: kein EHK vorhanden, n=23 |
|---|---|---|---|
| Innenstadt | 2,34 (2,30/2,12) | 2,52 | 2,3 |
| 1a-Lage in der Innenstadt | 1,95 (1,91/1,77) | 2,13 | 1,95 |
| 2er/B-Lage in der Innenstadt | 3,05 (2,98/2,80) | 3,02 | 2,9 |
| Randlagen in der Innenstadt | 3,43 (3,35/3,14) | 3,16 | 3,38 |
| Stadtteil- und Nahversorgungszentren | 2,48 (2,43/2,40) | 2,36 | 2,42 |
| Solitäre Standorte in Wohnortnähe | 2,64 (2,66/2,78) | 2,72 | 2,7 |
| Nicht integrierte Standorte in Wohnortnähe | 2,59 (2,55/2,51) | 2,44 | 2,32 |
| gesamt | 2,64 (2,60/2,49) | 2,63 | 2,57 |

Quelle: Eigene Online-Befragung. Frage 66: Wie beurteilen Sie die Standorte und Lagen innerhalb Ihrer Stadt/Gemeinde nach Angebot und Frequenz? Bewertung: sehr gut (1), gut (2), durchschnittlich (3), eher schlecht (4), sehr schlecht (5).

Auch hier ergeben zusätzliche Auswertungen, dass insbesondere große Kommunen und Kommunen mit einer positiven sozioökonomischen Dynamik in der Tendenz etwas bessere Benotungen für ihre Innenstädte und Zentren abgeben.[368]

Als Zusammenfassung bleibt also festzuhalten, dass die (qualitativen) Bewertungen aus der Online-Befragung die Ergebnisse aus den (quantitativen) Korrelations- und Regressionsanalysen im Grundsatz bestätigen. Kommunale Einzelhandelskonzepte besitzen innerhalb der planenden Verwaltung eine große Bedeutung, unabhängig davon, ob die Kommune dieses Instrumentarium verbindlich (Typ A) oder unverbindlich (Typ B) festgelegt hat. Die Bewertungen für diese beiden Typen unterscheiden sich insgesamt kaum. Es konnte außerdem herausgestellt werden, dass kommunale Einzelhandelskonzepte, die schon über einen längeren Zeitraum bestehen und in den Kommunen auch umgesetzt werden, sich insgesamt positiv auf die Einzelhandelsstandorte auswirken. Großstädte und Kommunen mit dynamischer Entwicklung schneiden bei der Bewertung der Einzelhandelsstandorte (unabhängig von der Steuerungsintensität) deutlich besser ab.

### 13.4.2 Bewertung auf der Grundlage der untersuchten Fallbeispiele (qualitativ)

Die Fallstudien wurden auch deshalb durchgeführt, um die Ergebnisse der quantitativen Analysen qualitativ bewerten und Zusammenhänge zwischen der räumlichen Entwicklung und den Ansprüchen kommunaler Einzelhandelssteuerung besser herausarbeiten zu können. Dabei bilden sich die folgenden, typischen Bewertungsmuster kommunaler Einzelhandelssteuerung heraus:

Unabhängig von der unterschiedlichen Steuerungsintensität der jeweiligen Kommunen (Typ A und B), werden von den verschiedenen Gesprächspartner*innen die folgenden Punkte zu kommunalen EHKs besonders positiv herausgestellt:

- Von vielen Akteuren wird betont, dass die Erarbeitung von kommunalen Einzelhandelskonzepten dazu führt, dass über das Thema Einzelhandel, Zentrenentwicklung und wohnortnahe Grundversorgung innerhalb der Kommune gesprochen wird (zum Beispiel in Hannover, Wulmstorf, Minden, Bochum, Freiburg).[369] Dies führt im politisch-administrativen Planungsapparat zu einer Verständigung über grundsätzliche stadtentwicklungspolitische Themen und zu einer

[368] siehe hierzu zusätzliche Auswertungen, differenziert nach sozioökonomischer Dynamik (BBSR) und Stadtgröße im Anhang (Anhang 25 bis 26).

[369] siehe [EIN_H_01]; [EIN_H_05]; [EIN_H_06]; [EIN_WU_03]; [EIN_WU_04]; [EIN_M_01]; [EIN_M_05]; [EIN_B_02]; [EIN_B_04]; [EIN_B_05]; [EIN_B_06]; [EIN_B_07]; [EIN_F_03]; [EIN_F_04]; [EIN_F_05]; [EIN_F_06]

Stärkung von strategischen Richtungsentscheidungen – auch wenn im Zweifel über einzelne Projekte im Nachhinein wieder intensiv debattiert wird. Im besten Fall führt dies zur Institutionalisierung von festen Gesprächskreisen, wie beispielsweise in Hannover und Bochum.

- In der Gesamtschau der untersuchten Fallstudiengebiete wird punktuell immer wieder deutlich, dass die strategische Festlegung in kommunalen Einzelhandelskonzepten dazu führt, die Investitionsbemühung in die Zentren und in die Wohngebiete (Nahversorgung) zu lenken – auch wenn sich diese punktuellen Investitionserfolge nicht zwangsläufig in der Entwicklung der Ausstattungskennziffern ablesen lassen. Hier scheinen andere Kontextfaktoren wie die sozioökonomische Entwicklungsdynamik, Stadtgröße und das bestehende Ausstattungsniveau eine größere Bedeutung zu besitzen. Für punktuelle Investitionserfolge gibt es aber zahlreiche, auf den Einzelfall bezogene Belege, das berichten die Gesprächspartner in Hannover, Wulmstorf, Bochum, Tübingen und Freiburg.[370]
- Zusätzlich zu den punktuellen positiven Projektbeispielen, werden von den Gesprächspartner*innen auch eine Reihe an Vorhaben genannt, die auf der Grundlage des kommunalen Einzelhandelskonzeptes in städtebaulich nicht integrierten Lagen abgewendet werden konnten. In der Regel betrifft dies Lebensmittelmärkte und teilweise auch Fachmärkte mit zentrenrelevanten Sortimenten, die sich in klassischer Gewerbegebietslage ansiedeln wollten.
- Dies führt nach der Meinung der kommunalen Gesprächspartner*innen dazu, dass die Innenstädte als lebendiger Einkaufsstandort und Treffpunkt sowie die Stadtteil- und Nahversorgungszentren direkt oder indirekt gestärkt werden konnten.[371] Damit ist auch die Sicherung der wohnortnahen Grundversorgung verbunden, auch wenn dies durch die strukturellen Veränderungen im Lebensmitteleinzelhandel mit immer größer werdenden Verkaufsflächen pro Standort erschwert wird. In den Fallbeispielen konnten aber trotzdem zahlreiche Belege dafür gefunden werden, dass es gelungen ist, die Stadtteil- und Nahversorgungszentren durch die Neuansiedlung von Lebensmittelmärkten oder durch die Erweiterung bestehender Märkte zu stärken und damit die wohnortnahe Grundversorgung zu sichern.
- Zahlreiche Einzelhandelsunternehmen (vor allem Unternehmen aus dem Lebensmittelbereich) bewerten die kommunalen Steuerungsabsichten mittlerweile positiv. Von den Expansionsabteilungen wird positiv hervorgehoben, dass Einzelhandelskonzepte als verlässliche Grundlage für die eigene und kommunale Beurteilung von Neuansiedlungen dienen können, da strategische Entwicklungslinien festgelegt sind, an denen sich auch die Unternehmen bei der Standortsuche und Standortbewertung verbindlich orientieren können. Sofern weitestgehend sichergestellt ist, dass nach einer Investition im Zentrum, die unter Umständen mit schwierigen nachbarschaftlichen, emissionsrechtlichen und gestalterischen Abstimmungen verbunden ist, keinem*r anderen Investor*in ermöglicht wird, ein ähnliches Vorhaben an einem städtebaulich nicht integrierten Standort zu realisieren, entsteht aus Sicht der Unternehmen eine gewisse Investitionssicherheit für die Unternehmen und die Immobilienbesitzer*innen.[372] Dies ist in der

[370] siehe [EIN_H_01]; [EIN_WU_03]; [EIN_WU_04]; [EIN_B_06]; [EIN_B_07]; [EIN_T_01]; [EIN_F_06]

[371] Dies wird von allen kommunalen Gesprächspartner*innen der Verwaltungen in Hannover, Wunstorf, Minden, Bochum, Warstein, Tübingen und Freiburg bestätigt. Einzig in Zittau scheinen die positiven Wirkungen des kommunalen Einzelhandelskonzeptes für die Innenstadt und die Zentren nicht erkennbar zu sein. Dies dürfte aber weniger mit den kommunalen Steuerungsbemühungen zusammenhängen, sondern vor allem durch die beschriebenen schwierigen sozioökonomischen Standortbedingungen begründet sein. Zusätzlich erschweren die planerischen Entscheidungen aus der Vergangenheit, mehrere Fachmarktzentren in einem Ring um die Innenstadt anzusiedeln, die heutige Zentrenentwicklung. Allerdings wird nach Auskunft der Verwaltung auch in Zittau das EHK erfolgreich dazu verwendet, Kompromisse bei Verhandlungen über die Modernisierung vorhandener Einzelhandelsstandorte im Sinne einer integrierten, nachhaltigen und ressourcenschonenden Innenentwicklung zu erreichen.

[372] Diese oder ähnliche Bewertungen wurden von Expansionsabteilungen unterschiedlicher Anbieter (Edeka, Rewe, Aldi und Lidl) in allen Fallstudiengebieten, mit denen im Rahmen dieser Untersuchung gesprochen wurde, geäußert (Minden, Warstein, Wunstorf, Tübingen, Freiburg). Ähnlich haben auch Gesprächspartner*innen aus der Immobilienentwicklung und Investor*innen die Situation in den Fallstudiengebieten in Hannover, Bochum und Zittau und die Bedeutung von kommunalen Einzelhandelskonzepten bewertet. Es wurden nicht an allen Standorten mit Expansionsleitern von Lebensmittelanbietern Expert*innengespräche geführt. siehe [EIN_H_04]; [EIN_H_05]; [EIN_M_06]; [EIN_B_02]; [EIN_WA_06]; [EIN_T_06]; [EIN_T_07]; [EIN_F_04]

Regel mittlerweile auch die Auffassung der regionalen Vertreter*innen von Industrie- und Handelskammern (IHK) und der Handelsverbände.

Bei der Bewertung der kommunalen Steuerungspraxis werden allerdings auch kritische Punkte genannt. Viele Wirtschaftsförderungen arbeiten bei der kommunalen Einzelhandelssteuerung mit der Stadt- und Gemeindeverwaltung erfolgreich zusammen und heben diese Zusammenarbeit auch im Hinblick auf die kommunale Einzelhandelssteuerung positiv hervor. Es gibt aber auch in einigen Kommunen von Seiten der Wirtschaftsförderung eine deutliche Kritik an der kommunalen Steuerung. Grundlage der Kritik ist in der Regel eine unterschiedliche Auffassung darüber, wie stark die Kommune in die Einzelhandelsentwicklung regulierend eingreifen sollte. Das trifft insbesondere auf die Kommunen mit einer recht hohen kommunalen Eingriffsintensität zu (zum Beispiel in Hannover und Freiburg). Diese Kritik wird auch von einigen Einzelhandelsunternehmen oder Immobilienbesitzer*innen angeführt, insbesondere dann, wenn die kommunale Einzelhandelssteuerung den jeweiligen Interessen der Grundstückseigentümer*innen oder Unternehmen entgegensteht (siehe Kap. 11.4).

Außerdem wird von einigen Akteuren die Auffassung vertreten, dass durch die Ansiedlungsverhinderungen im Rahmen von kommunalen Einzelhandelskonzepten Unternehmen aus der Stadt und Region vertrieben werden würden. Demnach sollte der freie Markt und der Wettbewerb die Standortentscheidungen bestimmen, Außerdem würden Kunden mittlerweile nach großflächigen, mit dem Pkw anfahrbaren Standorten suchen – auch wenn sie außerhalb der administrativen Grenzen der jeweiligen Kommune liegen.[373]

Zwei weitere Kritikpunkte an kommunalen Einzelhandelskonzepten beziehen sich weniger auf die grundsätzliche Ausrichtung kommunaler Einzelhandelskonzepte – sondern eher auf inhaltliche und prozessuale Aspekte: Zum einen wird von einigen Einzelhandelsunternehmen kritisiert, dass die Zentralen Versorgungsbereiche in den Konzepten zu klein abgegrenzt werden und es deshalb kaum Spielraum für adäquate Flächenerweiterungen und neue Projektentwicklungen gäbe. Der zweite Kritikpunkt richtet sich gegen die generelle Umsetzung des Konzeptes, da im Umsetzungsprozess und in Abhängigkeit von der Machtkonstellation vor Ort (politisch und persönlich) von den Konzepten doch immer wieder abgewichen werde. Da das in der näheren Vergangenheit vielfach der Fall gewesen ist, sollte man zukünftig viel flexibler auf Investitionsanfragen reagieren.[374]

Trotz der (berechtigten) Kritik unterschiedlicher Akteure, wird das Instrument kommunales Einzelhandelskonzept von der großen Mehrheit der befragten Akteure positiv bewertet. Diese positive Bewertung zieht sich im Grunde durch alle Akteursgruppen (Kommunalverwaltung, Kommunalpolitik, Verbände, Einzelhändler*innen, Immobilienbesitzer*innen), die Kritiker des kommunalen Steuerungsanspruchs sind deutlich in der Minderheit, die Kritikpunkte beschränken sich zudem häufig auf kleinere inhaltliche und prozessuale Korrekturen. In der Zusammenschau der untersuchten Fallbeispiele lässt sich somit abschließend feststellen, dass die positiven Wirkungen der EHKs deutlich überwiegen.

## 13.5 Bewertung der Wirkungsanalyse

Die Wirkungsanalyse hat gezeigt, dass es keinen offensichtlichen (quantitativ messbaren) Zusammenhang zwischen der Steuerungsintensität der kommunalen Einzelhandelssteuerung (insbesondere Typen A und B) und dem Ausstattungsniveau der Kommunen und somit der Attraktivität der gewachsenen Zentren gibt. Allerdings konnte herausgearbeitet werden, dass es in der Tendenz einen leicht positiven Zusammenhang zwischen der Steuerungsintensität einer Kommune und der Ausstattung mit Einzelhandelsflächen (insbesondere in der Innenstadt) gibt. Die quantitativen und qualitativen Analysen haben aber auch deutlich gemacht, dass die kommunale Einzelhandelsentwicklung wesentlich stärker durch andere Variablen beeinflusst wird. Als bedeutend für die Attraktivität der Einzelhandelsstrukturen innerhalb einer Kommune hat sich vor allem die sozioökonomische Entwicklung in der Stadt und der Region herausgestellt. Zum anderen scheinen

[373] Dieses Argument konnte allerdings im Rahmen dieser Untersuchung durch die quantitativen Auswertungen in Kapitel 13.3 nicht bestätigt werden. Auch konnten im Rahmen der Fallstudienuntersuchungen keine Beispiele genannt worden, in denen Unternehmen von der Kommune abgewiesen wurden, ohne Alternativen anzubieten. Im Gegenteil berichten die Kommunen davon, dass mit ansiedlungswilligen Unternehmen stets Kompromisse (zu Standort und Sortimentsstruktur) gefunden werden konnten.

[374] So argumentiert beispielsweise die Wirtschaftsförderung in Freiburg, die sich gegen eine starre Auslegung der Vorgaben aus dem Märkte- und Zentrenkonzept der Stadt Freiburg ausspricht.

die Stadtgröße und das bestehende Ausstattungsniveau bestimmende Variablen zu sein. Dabei scheinen zurzeit vor allem große Städte ab einer Einwohner*innenzahl von 100.000 unter anderem vom Strukturwandel im Einzelhandel (Angebotsseite), der Reurbanisierung (Nachfrageseite) der letzten Jahre und der demografischen Entwicklung der Bevölkerung (siehe Kap. 2) zu profitieren. Das wirkt sich auch auf die Attraktivität der Zentren aus. Es konnte gezeigt werden, dass der Einfluss dieser Aspekte auf die einzelhandelsspezifischen Leistungskennziffern wie Verkaufsflächen- und Umsatzentwicklung – insbesondere auch bezogen auf die Zentren – sowie auf die Entwicklung der Einzelhandelszentralität nicht unerheblich ist.[375]

Darüber hinaus konnte auf der Grundlage einzelner Rückmeldungen aus der Online-Befragung und mithilfe der qualitativen Fallstudienuntersuchungen herausgestellt werden, dass es durch eine kommunale Einzelhandelssteuerung gelingen kann, einige Projekte in die Zentren bzw. an städtebaulich integrierte Standorte zu lenken. Dies unterstützt in vielen Fällen eine integrierte Innenentwicklung, die den Flächenverbrauch reduziert, die wohnortnahe Grundversorgung sichert und die Verkehrserzeugung minimiert. Im Ergebnis bedeutet dies, dass kommunale Einzelhandelskonzepte als Planungsinstrument wirken – auch wenn sich diese, aus stadtplanerischer Perspektive positiven Entwicklungen, nicht zweifelsfrei aus den quantitativen Entwicklungszahlen ablesen lassen. Es konnte aber auch gezeigt werden, dass diese positiven Wirkungen unabhängig von der Verbindlichkeit der kommunalen Einzelhandelskonzepte eintreten (können). Bedeutende weitere Einflüsse wurden darüber hinaus vor allem in der Prozess- und Akteursanalyse herausgestellt (siehe Kap. 11 und 12).

[375] Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Nicht-Berücksichtigung solcher Rahmenbedingungen bei einer Wirkungsmessung zu fehlerhaften Interpretationen führen können. Dies geschieht beispielsweise bei Gieseke et al. 2017 (siehe Kap. 5.1).

# F) Bewertung und Reflexion

## 14 Bewertung der Evaluationsergebnisse

Die Ausarbeitungen haben deutlich gemacht, dass sich Stadt- und Einzelhandelsentwicklung durch komplexe Ursache-Wirkungsgefüge gegenseitig beeinflussen. Für die Wirkung kommunaler Einzelhandelskonzepte konnte zwar in der Tendenz ein positiver Einfluss auf die Zentrenentwicklung und die Versorgungsituation herausgearbeitet werden, es wurde allerdings auch herausgestellt, dass dieser Zusammenhang nicht (immer) eindeutig ablesbar ist. Nachfolgend sollen deshalb die Ergebnisse der Untersuchung reflektiert und dabei die Forschungsfragen aus Kapitel 1.1.4 aufgegriffen werden. Dabei werden die Wirksamkeit kommunaler Einzelhandelssteuerung (Kap. 14.1) und die Bedeutung der Kontextfaktoren in der Einzelhandelsentwicklung (Kap. 14.2) thematisiert. Darauf aufbauend erfolgt die Einordnung der Ergebnisse im Kontext von Planungstheorie, Governance-Perspektive und strategischer Planung (Kap. 14.3) sowie zusätzlich eine Auseinandersetzung mit der Bedeutung von Evaluationen im stadtplanerischen Kontext (Kap. 14.4).

### 14.1 Zur Wirksamkeit kommunaler Einzelhandelskonzepte

Kommunale Einzelhandelskonzepte sind mittlerweile in Deutschland weit verbreitet. In den vier untersuchten Bundesländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Sachsen haben sich die Konzepte in fast allen Kommunen etabliert. Die EHKs dienen dazu, die Zentren mit ihrer Einzelhandelsfunktion zu sichern und zu stärken und die wohnortnahe Grundversorgung mit Lebensmitteln zu unterstützen. Das geht in der Regel damit einher, an Standorten außerhalb der Zentren bestimmte Einzelhandelsnutzungen auszuschließen. In diesem Verständnis ist das kommunale Einzelhandelskonzept vor allem als Verhinderungsinstrument zu verstehen, da es als städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB für die Begründung eines vollständigen oder teilweisen Ausschlusses von Einzelhandelsnutzungen in einem Bebauungsplan verwendet werden kann. Inhaltliche Unterschiede in den Konzepten und der strategischen Ausrichtung sind lediglich im Detail innerhalb der vorgegebenen planungsrechtlichen Möglichkeiten festzustellen. Diese Unterschiede beziehen sich in der Regel auf die Größe und Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche, die Zusammenstellung der ortstypischen Sortimentsliste und auf die Festlegung der Bereiche, in denen zukünftig kein oder nur eingeschränkt Einzelhandel angesiedelt werden soll. Die Unterschiede sind in der Regel auf die spezifische Situation vor Ort zurückzuführen, zum Beispiel wenn in der Innenstadt kaum Entwicklungsflächen zu finden sind oder aufgrund eines starken Bevölkerungswachstums zusätzliche Entwicklungsflächen in die kommunale Entwicklungsstrategie integriert werden müssen. Bei der Verständigung auf eine ortstypische Liste zentrenrelevanter Sortimente gibt es in allen Kommunen große Gemeinsamkeiten; lediglich bei der Einordnung einzelner Sortimente sind Unterschiede hinsichtlich ihrer Zentrenrelevanz festzustellen. Wie zu diesen Themen im Einzelfall in den Kommunen entschieden wird, obliegt letzten Endes der Abwägung vor Ort und kann nicht pauschal beantwortet werden. Hier spielen auch lokalpolitische Prioritätensetzungen und besondere Akteurskonstellationen eine Rolle.

Erhebliche Unterschiede sind allerdings bei der Verbindlichkeit, mit der die Kommunen das Einzelhandelskonzept umsetzen, zu erkennen. Die empirischen Ergebnisse legen nahe, dass mittlerweile der überwiegende Anteil der Kommunen die Einzelhandelskonzepte als verbindliches Steuerungsinstrument in den zuständigen Gremien festgelegt haben (Typ A). Von den 290 Kommunen, die an der Online-Befragung teilgenommen haben, sind 71 % diesem Steuerungstyp zuzuordnen. Dabei ist eine Tendenz zu erkennen, dass vor allem große Kommunen ab 100.000 Einwohner*innen ihre Konzepte als verbindliches städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB festlegen. Eine zweite Gruppe an Kommunen hat sich zwar auf ein Einzelhandelskonzept verständigt, es aber bewusst vermieden, dieses als verbindliches Steuerungsinstrumentarium anzusehen und über Einzelfälle hinaus, das heißt aus strategischen Erwägungen, in die Bauleitplanung umzusetzen (Typ B). Dadurch erhoffen sich die Kommunen eine größere Flexibilität in der Einzelhandelssteuerung und bei der Entschei-

dung über den Umgang mit (bedeutenden) Einzelfällen. Die Gruppe der Kommunen, die kein Einzelhandelskonzept besitzt, ist in den letzten Jahren sehr klein geworden, das heißt, die Verbreitung kommunaler Einzelhandelskonzepte hat deutlich zugenommen. Dies hängt unter anderem auch damit zusammen, dass verschiedene planungsrechtliche Vorgaben – auch auf Länderebene – die Kommunen dazu anhalten und dabei unterstützen, kommunale Einzelhandelskonzepte als Steuerungsmöglichkeit zu nutzen (siehe Kap. 2.4). In der eigenen empirischen Erhebung lag der Anteil dieser Kommunen bei lediglich 6 %. Allerdings gilt auch für diese Kommunen, dass sie in der Regel trotz fehlendem Konzept bestrebt sind, die kommunale Einzelhandelsentwicklung zu steuern. Unter Umständen kann dies aber dazu führen, dass den Kommunen in Einzelfällen die notwendigen planungsrechtlichen Instrumente fehlen.

Die empirischen Ergebnisse aus Online-Befragung und Fallstudienuntersuchung haben auch deutlich gemacht, dass Abweichungen und Ausnahmen von den konzeptionellen Bausteinen des kommunalen Einzelhandelskonzeptes in beiden Steuerungstypen (A und B) vorkommen. Das heißt, selbst wenn sich Kommunen verbindlich auf die Ziele und konzeptionellen Bausteine der kommunalen Einzelhandelskonzepte festgelegt haben, erfolgen im Rahmen des planerisch-politischen Abwägungsprozesses in Einzelfällen immer wieder Abweichungen und Ausnahmen von den ursprünglichen Standortbewertungen und den festgelegten strategischen Vorgaben. Dies muss allerdings nicht zwangsläufig bedeuten, dass sich Einschätzungen zu einzelnen Standorten oder Vorhaben grundsätzlich verändert haben. Allgemein ist aber zu erkennen, dass die Anzahl der Ausnahmen zunimmt, je unverbindlicher das EHK in den politischen Gremien festgelegt wurde. Im Einzelfall kann dies auch dazu führen, dass (gerade) informelle Entwicklungsleitfäden ihre steuernde Funktion und planungsrechtliche Bedeutung verlieren, das ist aber kein Automatismus. Auch unverbindliche Leitfäden zur Einzelhandelsentwicklung werden von vielen Kommunen als sinnvolle und steuernde Einzelhandelskonzepte eingesetzt. Allerdings ist in der Tendenz zu beobachten, dass in den letzten Jahren und Jahrzehnten die kommunalen Einzelhandelskonzepte (unter anderem auch durch diverse Novellierungen der planungsrechtlichen Vorgaben) grundsätzlich verbindlicher geworden sind.

Veränderungen der Planungen ergeben sich aber nicht nur durch individuelle Abweichungen und Ausnahmen vom Konzept, Anpassungsbedarfe können sich auch daraus ergeben, dass sich die allgemeinen Rahmenbedingungen verändern. Erstens ist es möglich, dass sich die politische Großwetterlage in der Kommune verändert hat. In diesem Fall werden Stadtverwaltung und Teile der Politik versuchen, zumindest Teile der kommunalen Einzelhandelsplanung in die nächste Legislatur zu retten (sofern sie von ihrer bisherigen Planung überzeugt sind). Zweitens können Änderungen der allgemeinen Rahmenbedingungen (Strukturwandel im Einzelhandel, Digitalisierung, größere Flächen etc.) eine Überarbeitung der bisherigen konzeptionellen Aussagen und Umsetzungsschritte notwendig machen. Zum Beispiel kann es durch das Verkaufsflächenwachstum der Lebensmittelmärkte erforderlich sein, strategische Zielvorgaben für die Genehmigung von Lebensmittelmärkten an den gewachsenen Verkaufsflächenbedarfen anzupassen und sich bei der Bewertung nicht (mehr allein) an der Großflächigkeitsgrenze von 800 m² Verkaufsfläche zu orientieren. Drittens kann es zu bedeutenden Veränderungen innerhalb der Kommune kommen – zum Beispiel durch die Schließung oder Neueröffnung von Großprojekten oder auch durch kleinteilige Änderungen bestehender Ladengeschäfte – so dass die Entscheidungen bei der Erarbeitung des Konzeptes auf der Grundlage von veralteten Datenbeständen getroffen wurden. Viertens kann sich die Nachfragesituation in der Kommune durch Zu- oder Wegzug der Bewohner*innen entscheidend verändert haben. Darüber hinaus können sich planungsrechtliche Vorgaben oder Empfehlungen auf Bundes- oder Länderebene verändert haben, die eine Anpassung oder Aktualisierung von einzelnen Bausteinen notwendig machen. Das ist in den letzten Jahren zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen notwendig geworden, nachdem die Landesebene konkrete Vorgaben für die Einstufung und Abgrenzung von zentralen Versorgungsbereichen in das Landesentwicklungsprogramm aufgenommen hatte. Last but not least können die Inhalte bestehender Konzepte mittlerweile grundsätzlich veraltet sein. Gutachter*innen gehen in der Regel davon aus, dass kommunale Einzelhandelskonzepte rund alle sechs Jahre aktualisiert werden sollten.[376] Diese Aktualisierungen werden dann auch dazu verwendet, strategische Aussagen der Konzepte anzupassen und zu verbessern.

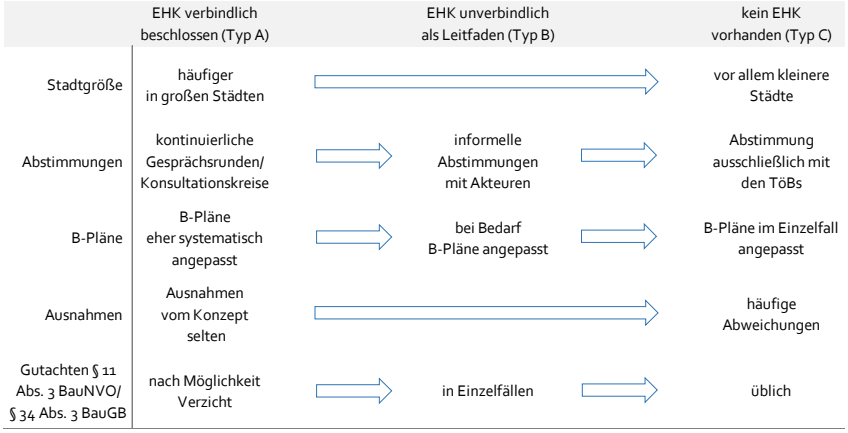
[376] siehe [EIN_EG_01]

Die Umsetzung der konzeptionellen Vorgaben aus den kommunalen Einzelhandelskonzepten in die verbindliche Bauleitplanung erfolgt vor allem in den Kommunen, die ihre Konzepte verbindlich beschlossen haben. Das trifft allerdings nicht auf alle Kommunen zu. Das heißt, es gibt auch Kommunen, die ihr Konzept verbindlich beschlossen haben, die Umsetzung in die verbindliche Bauleitplanung aber nur punktuell erfolgt. Gleichzeitig gibt es Kommunen, die ihr Konzept zwar nicht verbindlich beschlossen haben, aber die Vorgaben trotzdem an vielen Standorten in die verbindliche Bauleitplanung umgesetzt haben. Der Anteil dieser Kommunen ist allerdings deutlich geringer. Insgesamt ist auch hier ein Zusammenhang zur Stadtgröße festzustellen. Das heißt, große Kommunen steuern den Einzelhandel grundsätzlich verbindlicher und setzen die Inhalte der Konzepte strukturierter in die verbindliche Bauleitplanung um (zum Beispiel über Konvoiverfahren). Das gibt ihnen die Möglichkeit, eine größere Anzahl an Standortanfragen strukturiert und gemäß den konzeptionellen Bausteinen der Einzelhandelskonzepte zu bearbeiten. In kleineren Kommunen und bei unverbindlichen Konzepten besteht vielfach von Seiten der Lokalpolitik der Wunsch, auch bei kleinflächigen Standortanfragen – trotz vorher festgelegter strategischer Ausrichtung – im Einzelfall selbst entscheiden zu wollen. Dort werden Bebauungspläne eher im Einzelfall – zumindest deutlich weniger standardisiert – angepasst. Verträglichkeitsuntersuchungen nach § 11 Abs. 3 BauNVO und § 34 Abs. 3 BauGB werden bei verbindlich beschlossenen Konzepten häufig nach Möglichkeit vermieden, bei informellen Leitfäden kommen sie durchaus häufiger zum Einsatz (siehe Abb. 132). Die Entscheidung über das Verfahren, mit dem die konzeptionellen Bausteine vor Ort umgesetzt werden sollen, ist letzten Endes auch von den Kontextfaktoren und den Akteurskonstellationen vor Ort abhängig

Die unterschiedlichen Steuerungsphilosophien haben allerdings kaum Auswirkungen auf die Ausstattung mit Verkaufsflächen innerhalb der Kommunen. Das bedeutet, dass auch verbindlich umgesetzte Konzepte, die in der Regel mit dem Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben an einzelnen Standorten einhergehen, nicht dazu führen, dass sich die quantitative Ausstattung in den Kommunen bedeutend verschlechtert. Die sogenannte Laissez-faire-Argumentation, dass eine ausbleibende Einzelhandelssteuerung, die mit mehr Ansiedlungsmöglichkeiten für neue Einzelhandelsvorhaben in städtebaulich nicht-integrierten Lagen einhergeht, zu einer Verbesserung der gesamtstädtischen Versorgungssituation führt (siehe Kap. 1.1.2 und 9.1, Seite 142), kann somit nicht bestätigt werden.

Im Gegenteil konnte in den Auswertungen sogar herausgestellt werden, dass sich der Anteil der Verkaufsflächen in der Innenstadt gegenüber der Gesamtstadt vor allem in den Kommunen verhältnismäßig stabil entwickelt, die ihren Einzelhandel durch verbindliche Konzepte steuern. Außerdem ist in zahlreichen Gesprächen deutlich geworden, dass kommunale Einzelhandelskonzepte (unabhängig von deren Verbindlichkeit) aufgrund der Planungssicherheit für die Investor*innen zu einer größeren Investitionstätigkeit innerhalb der Zentren führen. Im Ergebnis kann die Argumentation, dass die kommunale Steuerung zur Stärkung der zentralen Versorgungsbereiche führt, zwar nicht eindeutig (statistisch) belegt werden, es sind aber einige Indizien zu erkennen, die darauf hinweisen, dass die kommunale Einzelhandelssteuerung zu einer Verbesserung der Versorgungssituation führt – mindestens bezogen auf die Ausstattung innerhalb der zentralen Versorgungsbereiche. Als ein Teil-Ergebnis der Untersuchung kann also festgehalten werden, dass kommunale Einzelhandelskonzepte wirken!

*Abbildung 132: Umsetzung der Ziele und Strategien kommunaler EHKs in die Bauleitplanung*




Quelle: Eigene Darstellung

Als ein Beleg für diese Aussage konnten einige Beispiele dokumentiert werden, in denen die Konzepte zweifelsohne zu einer positiven Entwicklung der Zentren geführt haben. Das bezieht sich sowohl auf realisierte Einzelvorhaben als auch auf die Möglichkeit, zentrenschädliche Planungen unter Verweis auf das EHK abzulehnen. In den Experten*innengesprächen wurde außerdem herausgearbeitet, dass auch informelle Abstimmungs- und Gesprächsrunden dazu beitragen können, die Ziele der Konzepte zu erreichen. Die positive Beurteilung bestätigt letzten Endes auch die (weitestgehend subjektive Aussage) der kommunalen Planer*innen, die den kommunalen Einzelhandelskonzepten eine grundsätzlich positive Wirkung attestieren. Ob dies dann letzten Endes im Einzelfall vor Ort auch dazu führt, dass sichtbare Aufwertungstendenzen an den integrierten Standorten stattfinden, kann allerdings nicht abschließend beantwortet werden. Wie beschrieben hängt das zum einen an den komplexen Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen städtischer Entwicklungen, zum anderen werden die Ziele der Konzepte – wie beispielswiese Sicherung und Stärkung der Stadtteil- und Nahversorgungszentren – in den Konzepten in der Regel recht vage formuliert, so dass ein Monitoring und Controlling auf der Grundlage quantitativer Ausstattungskennziffern häufig nur sehr schwierig möglich ist.

Das bedeutet auf der anderen Seite auch, dass die Beschränkung der Ansiedlungsmöglichkeiten in den städtebaulich nicht-integrierten Lagen indirekt durchaus dazu führt, dass sich der Ansiedlungsanreiz – zumindest punktuell – in den Zentren erhöht. Das trifft auf Lebensmittelmärkte genauso zu wie auf Angebote mit zentrenrelevanten Sortimenten (Bekleidung, Schuhe etc.). Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass die positive Wirkung der Konzepte kein Automatismus ist und nicht zwangsläufig von deren Verbindlichkeit abhängig ist. Auch wenn mehrere Indizien darauf hinweisen, dass verbindliche Konzepte eine sehr viel stärker unterstützende Wirkung für die kommunale Einzelhandelssteuerung haben, konnte auch für unverbindlich beschlossene Einzelhandelskonzepte sehr wohl eine positive Wirkung im Sinne der Ziele kommunaler Einzelhandelskonzepte nachgewiesen werden. In Abhängigkeit von der Situation vor Ort, können sie in Einzelfällen mitunter auch stärker zu einer positiven Zentrenentwicklung beitragen. Somit konnte nicht abschließend geklärt werden, ob die Verbindlichkeit des Konzeptes ein bedeutender Faktor für den Erfolg der kommunalen Einzelhandelssteuerung ist. Es konnte aber herausgestellt werden, dass die Kontextfaktoren einen großen Einfluss – wenn nicht sogar den entscheidenden Einfluss – auf eine positive Zentrenentwicklung und das allgemeine Ausstattungsniveau der Kommune haben. Als bedeutende Einflussfaktoren sind insbesondere die sozioökonomische Entwicklung, die Stadtgröße und das bestehende Ausstattungsniveau sowie die damit zusammenhängende Investitionsbereitschaft von Projektentwickler*innen, Expansionist*innen und Immobilieneigentümer*innen zu nennen.

Die Wirkung des strategischen Steuerungsinstrumentes *kommunales Einzelhandelskonzept* hängt auch damit zusammen, inwieweit die Ziele und Inhalte des Konzeptes auch in der Planungspraxis gelebt, das heißt angewendet und nach außen kommuniziert werden – das gilt unabhängig davon, mit welcher Verbindlichkeit das Konzept in den kommunalen Gremien beschlossen wird. In Kapitel 9.1 ist herausgestellt worden, dass die Gründe für die Erarbeitung eines Konzeptes durchaus unterschiedlich sind. Es überwiegen aber die Rückmeldungen, die für ein proaktives Handeln der Kommune sprechen. So hat in der Online-Befragung ein Großteil der Kommunen angegeben, dass der Wunsch nach einer bewussten Steuerungsmöglichkeit durch Verwaltung und Politik ein wesentlicher Grund für die Erarbeitung des Konzeptes gewesen ist. Andere Antworten deuten allerdings auch darauf hin, dass in einigen Kommunen die Konzepte aufgrund bestimmter Sachzwänge erstellt worden sind. Das können neue planungsrechtliche Vorgaben sein, die eine Auseinandersetzung mit der Einzelhandelsentwicklung erforderlich machen, teilweise werden die Konzepte auch zur Durchsetzung von umstrittenen Planvorhaben verwendet. Für diesen zweiten Fall kann zumindest vermutet werden, dass das Engagement für die Umsetzung der Konzeptziele in der jeweiligen Kommune deutlich geringer ist. Die untersuchten acht Fallbeispiele stehen sicher für ein proaktives Handeln der Kommunen. Dies mag auch der Grund dafür sein, dass die überwiegende Mehrheit der Gesprächspartner*innen in den Fallbeispielen die positiven Aspekte der kommunalen Steuerung herausstellen.

Letzen Endes ist die kommunale Einzelhandelssteuerung – vergleichbar mit der strategischen Stadtentwicklungsplanung generell – von den Handlungsweisen unterschiedlicher Akteure geprägt. Die grundsätzlich positiven Wirkungen der Konzepte können deshalb nicht nur anhand quantitativ messbarer Zahlen dokumentiert werden. In der Prozess-

und Umsetzungsanalyse konnte die große Bedeutung der Arbeitskreise, Beiräte, Konsultationskreise und die in der Regel zahlreichen informellen Abstimmungsgespräche herausgestellt werden. Viele Gesprächspartner*innen betonen, dass die Einzelhandelskonzepte schon allein durch diese Gesprächsrunden ihre Ziele erreicht hätten, nämlich einen Austausch und eine Vereinbarung über die strategischen Entwicklungsziele zwischen den relevanten Akteuren herzustellen. Im übertragenen Sinne kann man hier also von positiven Kommunikationseffekten sprechen, die durch diese Gesprächsrunden angestoßen werden konnten.

Auch wenn Innenstadt- und Stadtentwicklung mittlerweile überwiegend integriert und interdisziplinär gedacht werden, bleiben kommunale Einzelhandelskonzepte in der Regel monothematische Fachkonzepte. Eher selten werden sie in integrierte Stadtentwicklungskonzepte eingegliedert. Die Leitfunktion des Einzelhandels wird aufgrund der zunehmenden Bedeutung des Online-Handels zwar zunehmend in Frage gestellt, trotzdem ist weitestgehend unbestritten, dass der Einzelhandel nach wie vor eine bedeutende Rolle für die Zentrenentwicklung besitzt. Ein direkter Einfluss der kommunalen Einzelhandelssteuerung auf andere Nutzungen innerhalb der Zentren ist aber kaum erkennbar und steht auch nicht im Fokus der Handelnden vor Ort – auch wenn Effekte auf andere Nutzungen sicher zu erwarten sind. Positive Effekte des Einzelhandels auf die Attraktivität und das Image des Zentrums und der Stadt sind allerdings im Allgemeinen unbestritten.[377] Trotz alledem sind Innenstädte in der Regel durch eine Mischung unterschiedlicher Funktionen geprägt, die allesamt ihre Berechtigung haben und zur Attraktivität der Innenstadt beitragen. Im Zuge der aktuellen Transformationsprozesse werden in verschiedenen Debatten neben der Bedeutung des Einzelhandels insbesondere das Wohnen, die Gastronomie, das vielfältige Arbeitsplatzangebot (Büros), weitere Gewerbetreibende aus den Bereichen Handwerk, Produktion, Beherbergung und diverse Dienstleistungen, zahlreiche Kultur- und Freizeitangebote sowie die Bedeutung und Nutzung des öffentlichen Raumes als bedeutende Themen für die Zentrenentwicklung herausgestellt (vgl. Anders/Krüger 2018).

Die generelle Kritik an der Ausrichtung kommunaler Einzelhandelskonzepte, sie würde zur Abwanderung von Einzelhandelsunternehmen führen, konnte in der Analyse widerlegt werden. Sofern es den Kommunen gelingt, die Vorgaben des Konzeptes auch dauerhaft umzusetzen, konnte im Gegenteil für Einzelfälle dokumentiert werden, dass sie sogar als Schutz für Investitionen in die Zentren verstanden werden. Die große Kunst des politisch-administrativen Planungssystems ist es dann, bei der ein oder anderen inhaltlichen Abwägung trotzdem flexibel zu bleiben. Als Kritikpunkte an den Konzepten, die sich allerdings eher auf die handwerkliche Ausarbeitung als auf die grundsätzliche Ausrichtung der EHKs beziehen, sind folgende Punkte herauszustellen (siehe Kap. 15.3 und 15.5).

- Gerade von Investor*innenseite wird bei der Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche häufig bemängelt, dass zu eng abgegrenzte zentrale Versorgungsbereiche zu Problemen bei der Entwicklung von Projekten in den Zentren führen können.
- Bei der Ableitung einer ortsspezifischen Sortimentsliste kommt es in einigen Kommunen vor, dass spezifische Betriebstypen mit einer speziellen Angebotsstruktur nicht berücksichtigt werden. Das kann zu Konflikten bei der Ansiedlung oder Erweiterung dieser Betriebe führen.
- Sofern es nicht gelingt, das Konzept gegenüber den Akteuren vor Ort überzeugend zu vermitteln, die Akteure in die Erarbeitung und Umsetzung des Konzeptes einzubinden und auf Bedenken einzugehen, kann dies dazu führen, dass das Konzept von den betroffenen Akteuren als zu unflexibel angesehen wird. Die Bereitschaft zu Kompromissen kann die Akzeptanz des Konzeptes grundsätzlich erhöhen, sofern dabei gleichzeitig nicht in wesentlichen Punkten vom Konzept abgewichen wird und eine gewisse Stringenz bei der inhaltlichen Ausrichtung erhalten bleibt.

Trotz dieser kritischen Anmerkungen verdeutlichen die Ergebnisse aber auch, dass die planungsrechtlichen Möglichkeiten, die die Stadtplanung in der Einzelhandelssteuerung besitzt, mittlerweile weitestgehend etabliert sind und funktionieren. Es wird allerdings auch deutlich, dass das politisch-administrative Planungssystem häufig nur nachgeordnet auf

[377] siehe [EIN_H_01 bis 03]; [EIN_H_05]; [EIN_H_05]; [EIN_WU_03]; [EIN_WU_04]; [EIN_M_01 bis 03]; [EIN_M_05]; [EIN_M_06]; [EIN_B_03 bis 07]; [EIN_WA_01 bis 05]; [EIN_Z_02 bis 04]; [EIN_Z_06 bis 08]; [EIN_T_01 bis 04]; [EIN_F_01 bis 03]; [EIN_F_04 bis 06]; [EIN_EG_01]; [EIN_EG_02]

strukturelle Neuentwicklungen der Angebotsseite reagieren kann und stark von den spezifischen räumlichen (Städtebau/Verkehr) und nachfragebezogenen Rahmenbedingungen vor Ort (demografische Entwicklung) abhängig ist. Das wird seit einigen Jahren besonders bei der Diskussion um die Auswirkungen der zunehmenden Digitalisierung und des Online-Handels, der Reurbanisierung und aktuell auch in den Diskussionen um die Auswirkungen der Covid 19-Pandemie auf die Handelsstrukturen in den Städten deutlich.

## 14.2 Zur Bedeutung der Kontextanalyse bei der Wirkungsmessung von Einzelhandelskonzepten

Die Zielerreichung und Wirkung kommunaler Einzelhandelssteuerung wird maßgeblich von den Kontextfaktoren beeinflusst. Die Untersuchungsergebnisse zeigen statistisch belastbare Zusammenhänge zwischen der Entwicklung verschiedener Ausstattungskennziffern der Kommunen (Verkaufsflächen, Umsatz, Einzelhandelszentralität) und der sozioökonomischen Entwicklung der Kommune. Mit Abstrichen konnten auch Zusammenhänge zur Stadtgröße und zum bestehenden Ausstattungsniveau aufgezeigt werden. Diese Zusammenhänge konnten sowohl bei den Ausstattungskennziffern auf gesamtstädtischer Ebene als auch für die zentralen Versorgungsbereiche (Innenstadt) nachgewiesen werden. Auch die qualitativen Untersuchungen in den Fallbeispielen konnten diese Zusammenhänge in der Tendenz bestätigen.

Die Verkaufsflächenentwicklung einer Kommune wird also wesentlich stärker durch die allgemeine sozioökonomische Entwicklungsdynamik bestimmt, als durch die Bemühungen um eine nachhaltige, auf die Innenentwicklung fokussierte kommunale Einzelhandelssteuerung. Umgekehrt bedeutet dies, dass sich die positive Wirkung kommunaler Einzelhandelskonzepte vor allem in den Regionen und Städten entfalten können, die durch sehr positive sozioökonomische Rahmenbedingungen gekennzeichnet sind. Dieser Zusammenhang ist durchaus plausibel. Denn gerade in den Regionen, die steigende Bevölkerungszahlen und damit eine absolut (und vermutlich auch relativ) ansteigende Kaufkraft aufweisen, sind die Investitionsbemühungen für neue Planvorhaben deutlich überdurchschnittlich. Die Untersuchungen haben gezeigt, dass die Kommunen in diesen Fällen die Ansiedlungsregeln kommunaler Einzelhandelskonzepte wesentlich besser umsetzen können, da sie aufgrund des großen und wachsenden Absatzmarktes (das heißt der wachsenden Kaufkraft) und des (anzunehmenden) stärkeren Wettbewerbs gegenüber den einzelnen Investor*innen eine wesentlich bessere Verhandlungsposition besitzen. Sie können sich folglich stärker für eine integrierte Zentrenentwicklung einsetzen und Nutzungen stärker regulieren. Dem gegenüber geht es in einer Stadt oder Region mit einer negativen Entwicklungsdynamik häufig um ein Verwalten des Mangels, das heißt Geschäftsschließungen zu vermeiden und zumindest die Grundversorgung zu sichern. Gegenüber Investor*innen, die bereit sind, in eine dieser Kommune zu investieren, sind die kommunalen Verhandlungsoptionen aufgrund der wesentlich geringeren Nachfrage und Konkurrenz dann auch wesentlich geringer. Die Untersuchungsergebnisse legen nahe, dass sich Planvorhaben in diesen Fällen in der Tendenz eher an städtebaulich nicht-integrierten Standorten durchsetzen können. Diese Tendenz gilt analog für das Verhältnis zwischen Groß- und Kleinstadt. Großstädte sind – häufig im Gegensatz zu (meist ländlich gelegenen) Kleinstädten – durch eine leicht positive Entwicklungsdynamik geprägt. Kleinstädte, gerade im ländlichen Raum, haben dagegen eher mit sinkenden Einwohner*innenzahlen und einer negativen Arbeitsplatzdynamik zu kämpfen. Das Gleiche trifft auch auf das jeweilige Ausstattungsniveau zu. Dies spiegelt sich dann auch in den Gestaltungsmöglichkeiten der Stadt wider.

Von den befragten Kommunen wird außerdem die Bedeutung der allgemeinen Entwicklung im direkten Umfeld eines möglichen Investitionsstandortes als bedeutend herausgestellt. Auf der einen Seite fördert eine positive Entwicklung am möglichen Investitionsstandort weitere Investitionen (Agglomerationseffekte). Auf der anderen Seite können bestimmte städtebauliche Situationen oder eine hohe Verkehrsbelastung, die wenig Möglichkeiten für neue Entwicklungen zulassen, auch sehr negativ auf die Zentrenentwicklung wirken. Von Bedeutung kann dabei auch sein, über welchen Zeitraum die Kommunen den Einzelhandel bereits durch ein kommunales EHK steuern. Zum einen wirkt sich dies auf die Kommunikation, Bekanntheit und Akzeptanz des Konzeptes aus. Zum anderen können bei einer bereits langen Einzelhandelssteuerungs-„Tradition" die Wirkungen des kommunalen Einzelhandelskonzeptes bereits in der Zentren- und Versorgungsstruktur der Kommune abgelesen werden.

Das bedeutet im Umkehrschluss allerdings auch: Sofern vor Inkrafttreten eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes bereits große Fachmarktzentren an Pkw-orientierten Standorten realisiert wurden („Altsünden"), ist davon auszugehen, dass diese Strukturen die Zentren und wohnortnahen Lebensmittelmärkte auch über einen langen Zeitraum hinweg beeinflussen. Die Eingriffsmöglichkeit für kommunale Einzelhandelskonzepte auf bestehende Einzelhandelsstrukturen, die Bestandsschutz genießen, ist im Nachhinein dann nämlich beschränkt. Das kann letzten Endes die positive Wirkung des kommunalen Einzelhandelskonzeptes sehr stark beeinträchtigen.

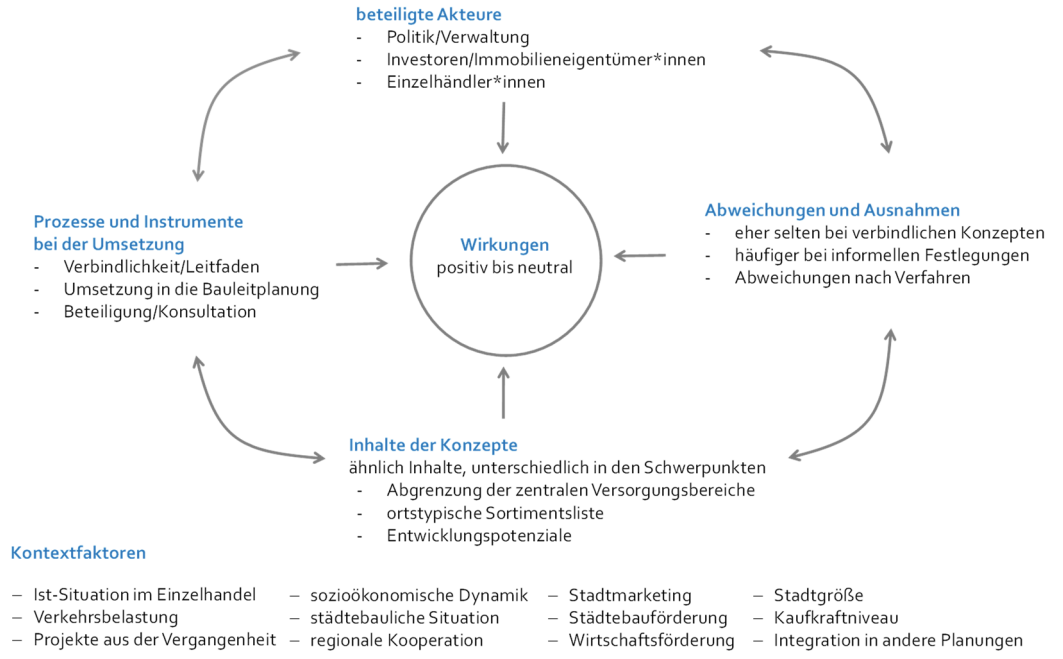
Die quantitativen Analysen haben gezeigt, dass negative Zusammenhänge zwischen der Entwicklung der einzelhandelsspezifischen Ausstattungskennziffer und der Teilnahme der Kommune an einer regionalen Einzelhandelskooperation bestehen. Dieser Zusammenhang deutet daraufhin, dass gerade Kommunen, die von einer negativen Entwicklungsdynamik geprägt sind, einer regionalen Kooperation eher positiv gegenüberstehen, weil sie sich von einer verbesserten Absprache bei regional bedeutsamen Vorhaben eine Verbesserung der eigenen kommunalen Einzelhandelsentwicklung erhoffen. Darüber hinaus wurde die Bedeutung regionaler Kooperation in dieser Arbeit nicht intensiver untersucht. Andere Studien weisen aber darauf hin, dass die Wirkungen regionaler Einzelhandelskonzepte und -kooperationen beschränkt sind (vgl. Steinke 2018, Heberling 2017). Es ist zu vermuten, dass dies ebenso auf die überregionalen, landesplanerischen Vorgaben zur Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsansiedlungen zutrifft.

Zur Bedeutung der Konkurrenzverschärfung innerhalb einer Region konnten keine eindeutigen Ergebnisse herausgestellt werden. Das bedeutet, dass eine verstärkte Konkurrenz in der Region durch neu geplante, bedeutende Einzelhandelsstandorte nicht zwangsläufig zu einer Verschlechterung der eigenen kommunalen Versorgungssituation führen muss. Hier scheinen die sozioökonomische Entwicklungsdynamik und das Bevölkerungswachstum wesentlich stärkeren Einfluss zu haben. Unter Umständen führen zusätzliche Konkurrenzstandorte innerhalb einer Region auch zu größeren Investitionen innerhalb der eigenen Kommune (Stichwort: Konkurrenz belebt das Geschäft). Davon inhaltlich zu trennen ist allerdings die über eine lange Zeit etablierte Konkurrenzsituation in der Region, für die sehr wohl ein bedeutender Einfluss auf die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten feststellbar ist. Beispielsweise besitzen die Städte Hannover und Freiburg aufgrund ihrer Lage innerhalb der Region und kaum vorhandener Konkurrenzstandorte sehr unterschiedliche einzelhandelsspezifische Entwicklungsmöglichkeiten als zum Beispiel Bochum oder Tübingen, deren Entwicklungen vor allem durch die große Konkurrenz zu angrenzenden bedeutenden Einzelhandelsstandorten in der Region geprägt sind.

Maßnahmen der Städtebauförderung (unter anderem *Aktive Stadt- und Ortsteilzentren*) und auch Stadtmarketingmaßnahmen scheinen sich kaum auf die Entwicklung der Ausstattungskennziffern und auf die einzelhandelsspezifische Entwicklung innerhalb einer Kommune auszuwirken – zumindest ist dies statistisch nicht nachweisbar. Die Befragungen der Kommunen haben aber deutlich gemacht, dass die Inanspruchnahme von finanziellen Unterstützungen aus der Städtebauförderung und die Durchführung von Stadtmarketingmaßnahmen ein Hinweis darauf sein kann, dass die Kommunen der Zentrenentwicklung eine große Bedeutung zuschreiben. Gleiches gilt für verschiedene Maßnahmen der Wirtschaftsförderung. Hier haben die Befragungen herausgestellt, dass gerade die Kommunen, die ihren Einzelhandel verbindlich über kommunale Einzelhandelskonzepte steuern, auch verstärkt auf die Programme der Städtebauförderung, verschiedene Projekte des Stadtmarketings und auf unterschiedliche Maßnahmen der Wirtschaftsförderung zur Zentrenstärkung zurückgreifen. Dies trifft allerdings vor allem auf Großstädte zu, scheint also auch eine (personelle) Ressourcenfrage zu sein.

Zusammenfassend betrachtet hängt die Bedeutung und Wirkung kommunaler Einzelhandelskonzepte also von einer Vielzahl unterschiedlicher Inhalte und Schwerpunktsetzungen, Prozesse, Instrumente und Umsetzungsstrategien sowie von Abweichungen und Ausnahmen, den Akteuren vor Ort und den verschiedenen Kontextfaktoren ab. Die nachfolgende Abbildung (nächste Seite) stellt diese Zusammenhänge abstrahiert dar:

*Abbildung 133: Inhalte, Prozesse, Umsetzung, Akteure und Kontextfaktoren kommunaler Einzelhandelssteuerung*




Quelle: Eigene Darstellung

## 14.3 Zur Einordnung der Ergebnisse im Kontext von Planungstheorie, Governance-Perspektive und strategischer Planung

Die Wirkungsanalyse hat herausgestellt, dass sich im Laufe der letzten Jahrzehnte die Inhalte der kommunalen Einzelhandelssteuerung genauso geändert haben wie die Umsetzungsprozesse, sie sind konkreter und differenzierter geworden. Dabei hängen die positiven Erfolge sowohl von den Inhalten als auch von den Prozessen ab (vgl. Selle 2013: 1-5; Bechmann 1981; Faludi 1969; siehe Kap. 6.1).

Kommunale Einzelhandelskonzepte können als strategische Steuerungsinstrumente verstanden werden, die sich aus inkrementalistischen, kommunikativen und projektorientierten Planungsansätzen zusammensetzen und auch deshalb erfolgreich sind, weil sie eine Perspektive beinhalten (vgl. Salet/Faludi 2000). Prozess und Perspektive sind also wichtig, sowohl bezogen auf die Ziele und Strategien – also die Inhalte der Planung – als auch auf die Umsetzung der Inhalte in die verbindliche Bauleitplanung – also den eigentlichen Planungsprozess. Genau wie Frey et al. (2008: 26) es umschreiben, ist auch die Einzelhandelsplanung somit ein *„komplexes Zusammenspiel aus strategischer, integrativer Planung, Perspektivplanung durch einzelne Projekte und Schwerpunktsetzungen in einzelnen Bereichen."* Dabei scheint es im Alltag der Planungspraxis fast unumgänglich zu sein, dass dazu auch Ausnahmen gehören, die den Zielen und Strategien der kommunalen Einzelhandelsplanungen zumindest teilweise widersprechen. Die Umsetzung dieser Ausnahmen wird häufig durch lokalpolitische Konstellationen vor Ort notwendig, in einigen Fällen geschieht dies durchaus entgegen der eigenen fachlichen Einschätzung der Stadtplanungsbehörden.

Deshalb geht es in der kommunalen Einzelhandelsentwicklung auch darum, relevante Akteure einzubinden und Kooperationen mit und unter ihnen herzustellen. Im Rahmen der durchgeführten Untersuchungen konnten zwar keine quantifizierbaren Zusammenhänge dargelegt werden (zum Beispiel anhand der Entwicklung der Ausstattungskennziffern), die den Prozess als dominierenden Teil der Planung herausstellen, die Fallstudienuntersuchungen haben aber deutlich gemacht, dass ein abgestimmtes prozessuales und weitestgehend konsensuales Vorgehen einen positiven Effekt auf die Einzelhandelssteuerung hat (vgl. Selle 2013: 4).

Darüber hinaus werden Einzelhandelsentwicklung und kommunale Einzelhandelsplanung zusätzlich von emergenten Entwicklungen beeinflusst (vgl. Wiechmann 2018; Mintzberg/Quinn 1991). Diese

Entwicklungen entstehen zwar planlos, weil sie häufig unterhalb der Steuerungsebene der politisch-administrativen Planungssystems geschehen (beispielsweise unterhalb der Großflächigkeit), können im Ergebnis allerdings Entscheidungen über die kommunale Einzelhandelsentwicklung mit beeinflussen. Wenn zum Beispiel strukturelle Veränderungen im Einzelhandel dazu führen, dass viele inhabergeführte Einzelhandelsgeschäfte aus einem Stadtzentrum verschwinden und durch Discount-Bäckereien, Versicherungsbüros oder Waxing-Studios ersetzt werden – oder wie im Beispiel von Warstein durch Leerstände – stehen Stadtverwaltung und Politik vor der Herausforderung, diesen Entwicklungsprozessen entgegenzuwirken. In Warstein wird das zum Beispiel durch einzelne Impulse, das heißt durch neue, großflächige Einzelhandelsbetriebe versucht und ist im Fall des Domquartiers auch gelungen. Dem gegenüber können Großstädte wie Hannover auch von emergenten, allmählichen Entwicklungen profitieren, wenn zum Beispiel neue innovative Pop-up-Stores in der Innenstadt entstehen und die innerstädtische Vielfalt stärken. In-Wert-Setzungsprozesse können aber auch durch innerstädtische Großprojekte initiiert werden (zum Beispiel die Ernst August-Galerie in Hannover), die unter Umständen zu einer Veränderung der innerstädtischen Lagequalitäten führen – im Positiven wie im Negativen. Dies kann unter Umständen zu günstigeren Mieten außerhalb des Centers führen, wodurch indirekt wiederum subkulturelle (experimentelle) Nutzungen an diesen Standorten eine neue Bedeutung bekommen können. Dies geschieht dann zwar wieder weitestgehend planlos ohne Steuerung des politisch-administrativen Planungssystems (also emergent), betrifft aber trotzdem die kommunale Einzelhandelssteuerung, weil sich dadurch wiederum Lagequalitäten verändern können und Eingriffe der Planung überflüssig werden – und häufig auch gar nicht erwünscht sind.

Die kommunale Einzelhandelsplanung wird also durch emergente Prozesse beeinflusst und durch kleinere, eher inkrementalistische Projekte sowie durch Großprojekte „umgesetzt". Bei der kommunalen Einzelhandelsplanung geht es dann vor allem darum, gerade die Großprojekte in eine abgestimmte Strategie der Zentrenstärkung einzubinden. Es ist also letzten Endes entscheidend, dass gerade große, bedeutende Projekte (großflächiger Supermarkt, neuer Fachmarkt oder auch mischgenutzte bedeutende Vorhaben) in städtebaulich integrierter Lage in den Zentren entwickelt werden. Diese Großprojekte (vgl. Selle 2012, Krüger 2007a), besitzen dadurch allerdings auch durchaus das Potenzial, nicht nur die baulichen-funktionalen Strukturen vor Ort, sondern auch die Planungsprozesse selbst erheblich zu verändern – im Positiven wie im Negativen. Ob es gelingt, die großen, bedeutenden Projekte im Sinne der Ziele der kommunalen Einzelhandelskonzepte umzusetzen, ist vor allem von den besonderen Akteurs- und Interessenkonstellation vor Ort abhängig. Hier spielen lokale Machtkonstellationen zwischen Verwaltung, Eigentümer*innen und Politik eine bedeutende Rolle (vgl. Flyvbjerg 2006, Reuter 2004). Dabei kann sich auch die Rolle der Stadtplanung in den Kommunen durchaus zwischen Manager*in (Krüger 2013: 14-19), Vermittler*in (Selle 2016: 15; Albers 1999) und einer rein verwaltenden Tätigkeit, deren Fachwissen kaum von der Lokalpolitik wahrgenommen wird, unterscheiden.[378]

Die Betrachtung des Planungsalltags in den Kommunen macht deutlich, dass in der Realität stets Elemente von verschiedenen Planungsphilosophien eingesetzt werden. Wie beschrieben heißt das, dass auch innerhalb der strategischen Entwicklungsplanung (entsprechend der bewussten Strategie nach Wiechmann 2018: 2614; siehe Abb. 32, Seite 108) gleichzeitig Elemente der Planung durch Projekte oder inkrementalistische Teile enthalten sind, etc. Die Untersuchung hat dabei gezeigt, dass sich die unterschiedlichen „Planungsphilosophien" nicht immer zeitlich und räumlich voneinander trennen las-

[378] Die durchgeführten Expert*innengespräche in den Fallbeispielen haben interessante Einblicke in die unterschiedlichen Verhaltensweisen der planenden Kommunalverwaltung gegeben. Es ist offensichtlich geworden, dass das Planungsverhalten der Kommunalverwaltung nicht ausschließlich durch das persönliche Verhalten und die Qualifikation der Fachverwaltung bestimmt ist, vielmehr bestimmen die Kontextfaktoren wie sozioökonomische Rahmenbedingungen, Stadtgröße und Akteursstruktur vor Ort auch das Verhalten und die Eingriffsmöglichkeiten der Verwaltung maßgeblich. Das Ziel der durchgeführten Gespräche vor Ort war nicht, die Qualifikation und Durchsetzungskraft der Gesprächspartner*innen zu beurteilen. Als Positivbeispiele einer aktiven Rolle der Stadtplaner*innen können aber beispielsweise die Stadtverwaltungen in Hannover und Bochum genannt werden, denen es unter anderem durch die Etablierung von Konsultationskreisen, Gesprächsrunden, Beiräten und bilateralen Gesprächen nicht nur mit den relevanten Expansionist*innen und Einzelhandelsunternehmen sondern auch unter Einbeziehung der Lokalpolitik gelungen ist, ein unter allen Beteiligten weitestgehend akzeptiertes Planwerk zur kommunalen Steuerung von Einzelhandelsansiedlungen zu schaffen.

sen. Vielmehr wirken sie zusammen, allerdings werden zeitlich und räumlich unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt. Insofern bestätigt die Untersuchung auch die Darstellung von Selle (1995: 240), der versucht hat, die unterschiedlichen Planungsphilosophien anhand von Schichten (im Gegensatz zu Phasen) zu beschreiben (siehe Abb. 31, S. 107).

Die Inhalte der kommunalen Einzelhandelskonzepte und die Diskussion über die Umsetzung, das heißt letzten Endes die Entscheidung darüber, wie bindend die strategischen Vorgaben des EHKs in die verbindliche Bauleitplanung umgesetzt wird, ist ein politischer Prozess (vgl. Kühn/Fischer 2010: 166) der auch eine konsistente Strategiebildung in den Kommunen verhindern kann – allerdings nicht zwangsläufig verhindern muss. Mehrere interviewte Gesprächspartner*innen haben dies bestätigt und die große Bedeutung herausgestellt, die die Einbindung der politischen Entscheidungsträger vor Ort besitzt.[379] Dabei kann sich die Ausrichtung der Einzelhandelssteuerung durch politische Machtwechsel durchaus verändern (wie im Fallbeispiel Tübingen), teilweise ist die politische Diskussion von einem weitestgehenden Konsens (wie in den Fallbeispielen Hannover und Bochum), teilweise aber auch von Konflikten geprägt (wie in den Fallbeispielen Zittau und Freiburg).[380] Insgesamt bestätigen in diesem Kontext auch die durchgeführten Fallstudien, dass kommunale Einzelhandelskonzepte keinen abschließenden Plan liefern, sondern lediglich eine Grundlage für die Handlungen und Umsetzungen darstellen können, das heißt im Mittelpunkt steht der Umsetzungsprozess (vgl. Altrock 2008: 73-74). Im Rahmen dieses Prozesses kann es dann allerdings auch – trotz vorheriger Abstimmung – immer wieder zu Konflikten kommen.

Verbindungen der kommunalen Einzelhandelssteuerung lassen sich auch zu den in Kapitel 6.3 beschriebenen Polity-, Politics- und Policy-Dimensionen (städtischer Handlungsspielraum, Prozesse, Inhalte) herstellen, wie sie auch in den Politikwissenschaften als Erklärungsmuster für Governance-Prozesse verwendet werden (vgl. Naßmacher/Naßmacher 1999: 15-18). Bezogen auf die Wirksamkeit der Konzepte ist deutlich geworden, dass die städtischen Handlungsspielräume (Polity-Dimension) erheblich die akteurs- und prozessorientierte Sichtweise (Politics-Dimension) bestimmen. Das wird zum Beispiel darin deutlich, dass Kommunen mit einer positiven Entwicklungsdynamik gegenüber relevanten Akteuren (Einzelhandelsunternehmen) eine wesentlich bessere Verhandlungsposition für die Umsetzung ihrer eigenen Ziele haben. Das Erkennen dieser eigenen kommunalen Spielräume ist dabei selbst ein Prozess. Das wird zum Beispiel darin sichtbar, dass die meisten kommunalen Einzelhandelskonzepte im Zeitverlauf immer verbindlicher geworden sind. Zudem machen viele Kommunen die Erfahrung, dass die umgesetzten Maßnahmen wirken und von den relevanten Akteuren im Planungsprozess (Politik und Einzelhändler*innen/Investor*innen) auch weitestgehend akzeptiert werden (vgl. Dangschat 2017: 132). Das wirkt sich dann wiederum auf die zukünftigen Aushandlungsprozesse aus. Im Gegensatz dazu sind gerade in kleineren Kommunen und in Kommunen mit einer negativen Entwicklungsdynamik allerdings auch Verhaltensweisen zu erkennen, wie sie durch die Urban Regime Theory (vgl. Stone 1989) beschrieben werden. Das heißt es bestehen langfristig angelegte Koalitionsbildung und Machtstrukturen, die auf einzelne private Akteure ausgerichtet sind (wenn auch vermutlich auf einem anderen Niveau als im us-amerikanischen Kontext). In kleineren Kommunen besitzen häufig große Immobilienbesitzer*innen oder bedeutende Einzelhändler*innen aufgrund der eingeschränkten Konkurrenzsituation eine besondere Stellung. Bei der Diskussion um mögliche Erweiterungen oder Neuansiedlungen sind die Verhandlungsmöglichkeiten für die Kommunen dann häufig begrenzt, insbesondere wenn durch Gutachten nachgewiesen werden kann, dass negative städtebauliche Auswirkungen (im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO) durch das (viel zu große, im Gewerbegebiet liegende) neue Planvorhaben nicht zu erwarten sind.[381]

Insofern bewegt sich auch die kommunale Einzelhandelssteuerung innerhalb der von Selle (2012: 29-30) beschriebenen Sphären von Markt, Staat und Gesellschaft. Somit ist die kommunale Einzelhandelsplanung in ihrer Gestaltungskraft vor allem

[379] siehe [EIN_H_01]; [EIN_H_05]; [EIN_M_01]; [EIN_M_05]; [EIN_B_06]; [EIN_B_07]; [EIN_WA_01]; [EIN_WA_05]; [EIN_Z_04]; [EIN_Z_05]; [EIN_T_01]; [EIN_T_03]; [EIN_F_06]; [EIN_EG_01]; [EIN_EG_02]

[380] siehe [EIN_H_01]; [EIN_H_05]; [EIN_B_04]; [EIN_B_07]; [EIN_T_01]; [EIN_F_01]; [EIN_F_06]

[381] Hierbei kann es auch zu Koalitionen zwischen Gutachterbüros und Investor*innen kommen. Das geschieht dann, wenn Gutachterbüros im Sinne des geplanten Vorhabens abwägen und argumentieren, weil sie sich weitere Aufträge bei weiteren Vorhaben erhoffen. Diese Art der Koalitionsbildung ist im Rahmen der vorliegenden Arbeit allerdings nicht näher untersucht werden.

- von den sozioökonomischen Rahmenbedingungen und den strukturellen Veränderungen im Einzelhandelsbereich (Markt) abhängig,
- in diesem Rahmen trifft das politisch-administrative Planungssystem (Staat) die bedeutenden Entscheidungen,
- bezieht aber auch die Meinungen bedeutender Akteure wie von Verbänden (IHK, Einzelhandelsverband), Initiativen (Interessengemeinschaften), Grundstückseigentümer*innen und der Gesellschaft in seine Abwägung mit ein.

Die Ergebnisse dieser Wechselbeziehungen zueinander manifestieren sich im gebauten Raum und spiegeln die gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Kräfteverhältnisse und Wertesysteme wider (vgl. Siebel 2015: 11-41; Parker 2004). Das zeigt sich in leer stehenden Gewerbeeinheiten (Warstein), lebendigen Stadtteilzentren mit großflächigen Lebensmittelmärkten (Freiburg) und einer attraktiven Innenstadt (Hannover) genauso wie in großflächigen Fachmarktzentren und Shopping-Centern (Bochum) oder SB-Warenhäusern (Zittau), die eher auf den Pkw-orientierten Einkauf konzentriert sind.

Die Aufgabe der kommunalen Einzelhandelsplanung ist es dabei, als strategisches Stadtentwicklungskonzept zwischen der Kurzfristigkeit des politischen Geschehens und der langfristigen Perspektive der Stadtentwicklungsplanung zu vermitteln (Altrock 2008: 73-74). Dabei muss großer Wert auf eine Umsetzungsorientierung gelegt werden, welche die spezifischen Rahmenbedingungen berücksichtigt. Letzten Endes bedarf es dafür aber der Einschätzung der Verwaltungsfachleute (und auch der Politik) vor Ort, welche Planungs- und Umsetzungsprozesse vor Ort am meisten zur Zielerreichung beitragen können. Das bezieht sich zunächst auf den Beschluss in den zuständigen Gremien der Stadt bezüglich der Verbindlichkeit des Konzeptes. Hier kann es – auch im Sinne einer strategischen Stadtentwicklungsplanung – grundsätzlich sinnvoll sein, die Ziele und Strategien verbindlich festzulegen. Es mag aber auch vorkommen, dass es aufgrund der besonderen Konstellation vor Ort besser ist, die Vorgaben nicht zu verbindlich zu machen, um ein möglichst breites Spektrum der lokalen Akteure (allen voran die Politik) inhaltlich mitzunehmen. Ein weiterer Aspekt betrifft die Ausgestaltung und Prozessgestaltung bei der Umsetzung der Planung. Hier werden in einigen Kommunen in Abhängigkeit von der Stadtgröße informelle Beratungsgremien oder bilaterale Abstimmungsgespräche eingesetzt, welche die kontinuierliche Umsetzung der strategischen Stadtentwicklungsplanung sicherstellen. Ein weiterer Aspekt betrifft die Umsetzung in die verbindliche Bauleitplanung, bei der erhebliche Unterschiede sichtbar werden. Dabei offenbart die Überarbeitung sämtlicher betroffener Bebauungspläne im Konvoiverfahren ein gänzlich anderes Planungsverständnis als die auf den Einzelfall bezogene Anpassung von Bebauungsplänen bei Bedarf.

Die kommunale Einzelhandelssteuerung wird also auch durch die unterschiedlichen Akteurskonstellationen vor Ort und die verschiedenen Planungsprozesse erheblich mitbestimmt. Sie kann durchaus als ein gutes Beispiel für den Wandel von „Government" im Sinne einer politisch-planerischen Top-down-Steuerung hin zu „Governance" als strategieorientierte Planung und Kooperation verstanden werden (Wiechmann 2010; Hamedinger 2008 et al.; Kühn 2008). Im Kontext der kommunalen Einzelhandelsplanung ist deshalb Selle (2017: 10) durchaus zuzustimmen, der die Kommunikation unter den beteiligten Akteuren als entscheidend für gelungene Governanceprozesse ansieht – auch wenn dies bei Einzelhandelskonzepten im Vergleich zu integrierten Quartiersentwicklungskonzepten auf einer anderen, eher fachlich-politischen Ebene geschieht (vgl. Nuissl/Heinrichs 2011; Pierre 2005; Healey 1992).

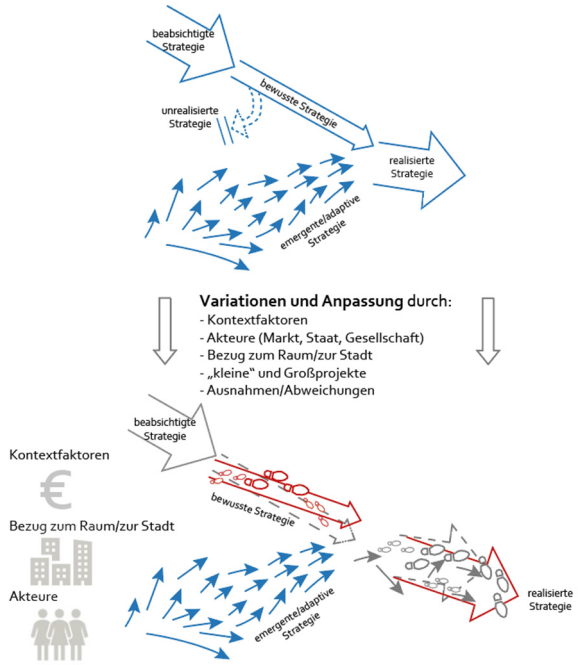
Kommunale Einzelhandelskonzepte inklusive ihrer Bausteine – angefangen bei der Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche, über die Erarbeitung einer ortsspezifischen Sortimentsliste bis hin zur Festlegung von Standortpotenzialen und Tabubereichen – werden also in den wenigsten Kommunen als ein idealer, synoptischer Plan verstanden, der das Ende eines *„alles überblickenden rationalen Entwicklungsprozesses"* darstellt (vgl. Krüger 2007a; Jochimsen 1969: 54-57). Trotzdem wird mit dem kommunalen Einzelhandelskonzept versucht, dem *„sich Durchwurschteln"* beziehungsweise *„der unkoordinierten kleinen Schritte"* im Sinne von Braybrooke/Lindbloom (1963: 81-100) einen Rahmen mit festgelegten Regeln zu geben. Dieser Entwicklungsrahmen ist in den Einzelhandelskonzepten an übergeordneten Grundwerten (Sicherung und Stärkung der Zentren) ausgerichtet (vgl. Ganser 1991: 59-61) und wird in der Regel durch einzelne konzeptionelle Bausteine (Abgrenzung der Zentren, Sortimentsliste etc.) und die Umsetzung oder positive Begleitung einzelner Projekte konkretisiert. Die Entwicklungsperspektive, die sich daraus ergibt,

dient aber nicht als unumstößliche Wahrheit der Planung, sondern als ein strategischer Rahmen, der immer wieder an die sich ändernden Rahmenbedingungen angepasst werden muss.

Anpassungsbedarfe der Planungsausrichtung entstehen dann, wenn sich durch Ausnahmen bei bedeutenden Großvorhaben oder bei einer Vielzahl von kleineren Projekten erhebliche Veränderungen ergeben haben. Anpassungen können sich aber auch durch Weiterentwicklungen und Wechselwirkungen mit dem Umfeld ergeben. Grundsätzlich reagieren kommunale Einzelhandelskonzepte somit auf spezifische Kontextfaktoren, die bedeutend für die Strategieentwicklung sind und manifestieren sich durch die Planumsetzung beziehungsweise die Realisierung der Projekte letzten Endes im Raum. Um das Planungsverständnis bei der kommunalen Einzelhandelssteuerung vollständig abbilden zu können, müssen aber zusätzlich die Einflüsse auf den Planungsprozess ergänzt werden, die sich durch die allgemeinen Kontextfaktoren (sozioökonomische Dynamik, Stadtgröße, Konkurrenzsituation in der Region, „Altsünden" etc.), die Akteure vor Ort und die besonderen räumlichen Voraussetzungen vor Ort (Städtebau, Verkehr etc.) ergeben. Dabei können Ausnahmen und Planungsanpassungen der grundsätzlichen strategischen Ausrichtung durchaus widersprechen und in Einzelfällen sogar die strategische Ausrichtung der Planung verändern. Das kann letzten Endes dazu führen, dass die Ziele und strategischen Bausteine der Einzelhandelskonzepte im Zeitverlauf immer wieder angepasst werden müssen. Häufig handelt es sich dabei allerdings nicht um eine vollständige Neuausrichtung der Konzepte, allenfalls um eine Neujustierung oder eine andere Schwerpunktsetzung innerhalb eines leicht veränderten strategischen Entwicklungsrahmens. Diese Anpassungsbedarfe können sich unter anderem auch durch sich ändernde planungsrechtliche Vorgaben ergeben.

Als Ergebnis können kommunale Einzelhandelskonzepte also als lineare (bewusste) strategische Stadtentwicklungsplanungen umschrieben werden (vgl. Wiechmann 2018: 2614), die unter anderem durch die Umsetzung einzelner kleiner und großer Projekte sichtbar werden (vgl. Ganser 1991). Sie werden gleichzeitig aber auch durch emergente (unbewusste) Entwicklungen (vgl. Mintzberg 1999: 26) beeinflusst und auf die spezifische Kontextfaktoren, die Akteure und die räumliche Situation vor Ort angepasst (siehe Kap. 6.2). Im Ergebnis entspricht die realisierte Strategie dann nicht mehr zwangsläufig exakt der ursprünglich beabsichtigten Strategie, sondern weicht unter Umständen teilweise (etwas) vom ursprünglichen Plan ab. Dadurch kann die Ausrichtung oder der strategische Rahmen verändert werden. Die folgende Abbildung versucht, diese Zusammenhänge abstrahiert darzustellen.

*Abbildung 134: Planungsverständnis und Kontextfaktoren kommunaler Einzelhandelssteuerung*




Quelle: Eigene Darstellung.

Ergänzend hierzu lässt sich anmerken, dass selbst die strategische Planung als Ideal der „modernen" Stadtentwicklungsplanung durchaus Züge eines synoptischen, allumfassenden Plans enthalten kann. Das mag – je nach Sichtweise – unter Umständen auch nicht grundsätzlich falsch sein. Passend dazu stellt Selle (2010: 22) fest, dass die *„Diskussionsgeschichte der Planungstheorie voll von unproduktiven und realitätsfernen Gegensatzpaaren" ist.* Folglich greift der planungstheoretische Gegensatz zwischen moderierenden und hoheitlichen Steuerungsverhalten in der Realität eher ineinander, ebenso sind Plan- versus Prozessorientierung in der Realität im professionellen Handeln vereint und das Verhältnis von Projekt und Strategie kann in der Wirklichkeit vielmehr mit einem „sowohl-als-auch" und nicht mit einem „entweder-oder" umschrieben werden. Es prägen also *„Gleichzeitigkeiten widersprüchlicher Entwicklungen, Anforderungen und Orientierungen […] die Bedingungen, unter denen öffentliche Akteure an der räumlichen Entwicklung mitwirken"* (ebd. 22).

Die alltägliche Planungsrealität ist allerdings auch manchmal damit verbunden, dass kommunale Einzelhandelskonzepte in Schubladen verschwinden

oder es immer wieder darauf ankommt, (neue) Verbündete zu finden, um die einmal beschlossenen Konzepte auch umzusetzen. Mitunter kann ein Dezernent*innenwechsel, verbunden mit einem Wechsel der politischen Machtverhältnisse, dazu beitragen, die bislang erfolgreich umgesetzten Strategien über Bord zu werfen und das Einzelhandelskonzept überflüssig werden zu lassen (oder umgekehrt). Die planenden Akteure in der Stadtverwaltung sind vielerorts daran gewöhnt, mit diesen Spannungen umzugehen, vielfach versuchen sie, diese Konflikte auszuhalten und handlungsfähig zu bleiben. Dazu gehört in vielen Kommunen auch, die beschriebenen Kompromisse oder die Ausnahmen von den vorher vereinbarten Regeln soweit es möglich ist in die Strategie bzw. die Einzelhandelssteuerung zu integrieren. Dabei machen die Ergebnisse klar, dass es gut und richtig ist, immer wieder die Bedeutung der strategischen Orientierungen zu kommunizieren und zu diskutieren. Das führt dazu, dass sich über einen längeren Zeitraum zumindest einige grundsätzlichen Konzeptbausteine herauskristallisieren, die von den (meisten) politisch Verantwortlichen auch mitgetragen werden.

Allerdings ist auch das administrativ-politische Planungssystem letzten Endes vom allgemeinen Strukturwandel im Einzelhandel und dem Verhalten der Nachfrager*innen abhängig. Die Entwicklungen im Immobilien-, Bau- und Kapitalmarkt des Einzelhandelssektors werden vor allem von den sozioökonomischen Rahmenbedingungen und den strategischen Standort-Entscheidungen von einzelnen Unternehmen bestimmt. Hier kann – trotz aller strategischen Grundausrichtungen – die Stadtplanung nur reagieren. Kommunen können also in den meisten Fällen lediglich Rahmenbedingungen für Investitionen verbessern. Nur in ganz seltenen Fällen kommt es vor, dass Kommunen selbst in die Immobilien investieren (können).[382] Rahmenbedingungen können zum Beispiel durch eigene Investitionen in den öffentlichen Raum, Förderprogramme (zum Beispiel wie im Rahmen der Städtebauförderung geschehen) oder durch Aktivitäten von Stadtmarketing und Wirtschaftsförderung verbessert werden. Die Untersuchung hat aber auch gezeigt, dass Rahmenbedingungen für Investitionen auch durch strategische Festlegungen verbessert werden können und den Investitionsanreiz in den Zentren erhöhen.

Wie beschrieben bestätigen die Untersuchungsergebnisse zur Einzelhandelssteuerung die Aussagen von Mastop/Faludi (1997: 819) und Altrock (2008: 73-82) zur Bedeutung des Prozesses innerhalb der strategischen Planung. Demnach werden kommunale Einzelhandelskonzepte auch nach Beschluss des Konzeptes in den zuständigen Gremien immer wieder neu bewertet und daraus Rückschlüsse für die Planung gezogen. Strategische Pläne führen also zu einer politischen Thematisierung des jeweiligen Inhalts und tragen dazu bei, dass sich die beteiligten Akteure*innen auf eine gemeinsame Problemsicht verständigen (vgl. Mastop 2000: 143-155). Dies kann unter Umständen zu einer Dynamisierung der Strategieentwicklung und zu einer gemeinsamen Fähigkeit führen, Probleme zu lösen (vgl. Altrock 2008: 72). Der Erfolg der kommunalen Einzelhandelsplanung bemisst sich folglich nicht nur an der Veränderung von quantitativen Ausstattungskennziffern, sondern auch an der ausgewogenen *„Balance zwischen Problemlösungsanspruch und Projektorientierung"* (vgl. Altrock 2008: 80).

Letzten Endes kann die strategische Ausrichtung kommunaler Einzelhandelskonzepte somit auch dazu beitragen, dass die Kommunen auf mögliche zukünftige Entwicklungen und Standortanfragen gut vorbereitet sind und strategische Ausrichtungen und Ziele bereits abgestimmt sind (vgl. Selle 2010: 20-22). Man könnte sagen. Schon allein dafür lohnt sich der Aufwand.

## 14.4 Zur Bedeutung von Evaluation in der Stadtentwicklungsplanung

Die Evaluation von strategischen Stadtentwicklungsplänen ist mit methodischen und inhaltlichen Herausforderungen verbunden. Dabei besteht die größte methodische und inhaltliche Herausforderung darin – das hat auch die vorliegende Untersuchung gezeigt – die komplexen Ursache-Wirkungszusammenhänge in der Stadt- und Einzelhandelsentwicklung adäquat in das Untersuchungsdesign einfließen zu lassen. Der Einfluss zahlreicher Kontextfaktoren und die Wechselwirkungen mit anderen planerischen Eingriffen sowie mit emergenten Entwicklungen, die außerhalb der Steuerungsmöglichkeiten des Planungssystems stehen, führen

[382] Die aktuelle Diskussion um die Schließung weiterer Karstadt-Kaufhaus-Standorte ist dafür ein gutes Beispiel (vgl.: Vierbuchen 2020b:20).

dazu, dass sich die Wirkungen kommunaler Einzelhandelskonzepte nicht eindeutig zuordnen und messen lassen. Bei der Konzeption des Forschungsdesigns stellte sich zu Beginn der Untersuchung deshalb die Frage, wie und ob die Wirkungen kommunaler Einzelhandelskonzepte überhaupt messbar gemacht werden können (siehe Kap. 8.2). Schließlich wurde mithilfe der Methodentriangulation ein Forschungsdesign aus quantitativen und qualitativen Analyseansätzen konzipiert (siehe Kap. 8.3). Ziel dieses Vorgehens war es, durch die Überschreitung der begrenzten Erkenntnismöglichkeiten der Einzelmethoden (vgl. Flick 2011a: 520) eine umfassendere Untersuchung von Problemstellungen liefern zu können (vgl. Wrona/Fandel 2010: 2). Bei der Wirkungsmessung kommunaler Einzelhandelskonzepte konnten durch dieses Vorgehen neben der quantitativen Auswertung von Kennziffern zur Entwicklung der Einzelhandelsausstattung vor Ort, spezifische Kontextfaktoren in die Bewertung integriert sowie Inhalts-, Prozess- und Akteursanalysen durchgeführt werden. Ziel dieses Forschungsdesigns war es, einerseits messbare, quantitative Kennziffern abbilden zu können, gleichzeitig aber auch qualitative Ergebnisse zu Entwicklungspfaden und Planungsprozessen einzubinden. Dadurch sollten „Denkfallen beim Planen" nach Möglichkeit umgangen und vermieden werden, bestätigende Informationen zu bevorzugen, wie das laut Schönwandt (1986: 28-30) bei der Evaluation stadtplanerischer Instrumente häufig der Fall ist. Das Ziel dieses Evaluationsansatzes war es dadurch weniger, eine Empfehlung für oder wider kommunaler Einzelhandelskonzepte auszusprechen (vgl. Sedlacek 2004: 23-24), sondern unterschiedliche Steuerungsmöglichkeiten und deren wahrscheinliche Folgen aufzuzeigen.

Das Ergebnis der vorliegenden Evaluation bestätigt im Nachhinein dieses Vorgehen. Einerseits haben die Analysen deutlich gemacht, dass es Indizien gibt, die auf eine positive Wirkung von kommunalen Einzelhandelskonzepten hinweisen. Die Untersuchung zeigt aber weniger statistisch belastbare, eindeutige Zusammenhänge auf. Aus den Forschungsergebnissen lässt sich somit eher ableiten, dass es von Bedeutung ist, bei der strategischen Einzelhandelsplanung auf die jeweilige Situation vor Ort einzugehen, Planungsentscheidungen gut begründet abzuwägen und die Lokalpolitik kontinuierlich einzubeziehen.

Anders als bei den gängigen Studien zur Evaluierung der verschiedenen Programme der Städtebauförderung (vgl. BBSR 2018; Spars et al. 2015, BBSR 2012) sind mit der Umsetzung eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes keine investiven Mittel verbunden. [383] Im Gegenteil sind mit der Verständigung auf ein kommunales Einzelhandelskonzept nicht nur keine (weiteren) Investitionen verbunden, in der Regel wird mit kommunalen Einzelhandelskonzepten sogar die Nicht-Investition an ungewünschten Standorten in Verbindung gebracht. Das erschwert zwar auf der einen Seite das Monitoring und die Wirkungsmessung, andererseits verstärkt dies den Fokus auf die Untersuchung des eigentlichen strategischen Planungsinstruments (das heißt den Plan *und* den Prozess). Dadurch wird auch sichergestellt, dass ausschließlich das strategische Planungsinstrument evaluiert wird, und nicht etwa die Wirksamkeit von bestimmten Investitionen oder einzelnen Projekten. Die positiven Wirkungen für die Zentren und die wohnortnahe Grundversorgung, die sich durch die kommunalen Einzelhandelskonzepte einstellen, sind im Vergleich zur Städtebauförderung deshalb allerdings auch wesentlich schwächer ausgeprägt.

Die durchgeführten Methoden zur Analyse von Kontext, Planinhalt, Prozess und Akteurskonstellation sind in der Evaluationsforschung – auch zum Beispiel im Kontext der Städtebauförderung – in abgewandelter Form recht weit verbreitet und akzeptiert (vgl. BBSR 2018; Böttcher 2015), sie haben aber im Kontext der Einzelhandelsforschung bislang kaum Anwendung gefunden. Die Methoden-Triangulation der vorliegenden Arbeit stellt in dieser Hinsicht sicher eine methodische Weiterentwicklung der bisherigen Ansätze dar. Aus diesem methodischen Ansatz, das heißt die quantitativen Indikatoren herauszuarbeiten und prozessuale Entwicklungspfade miteinzubeziehen, ergibt sich allerdings auch gleichzeitig die Herausforderung, sie gemeinsam interpretieren zu müssen.

Schwierigkeiten bei der Interpretation der Evaluationsergebnisse ergeben sich letzten Endes auch aus den verhältnismäßig vagen Zielformulierungen der Einzelhandelskonzepte, die es im Sinne einer Bewertung der Zielerreichung fast unmöglich machen,

[383] Spars et al. (2015: 14) weisen zum Beispiel für das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren einen Anstoßeffekt von 5,9 nach. Das bedeutet, dass durch die Investition von 1,- Euro durch das Förderprogramm im Durchschnitt eine Investition von 5,90 Euro im privaten Sektor angestoßen wird.

zu eindeutigen Ergebnissen zu kommen (vgl. Sedlacek 2004: 23-26; Schönwandt 1986: 28-30). Zusätzliche Herausforderungen bei der Bewertung der Evaluationsergebnisse bestehen außerdem darin, Veränderungen und das Erreichen der Ziele überhaupt messbar zu machen. Soll-Ist-Vergleiche, das bestätigen auch die Ergebnisse dieser Arbeit, greifen im Stadtentwicklungskontext häufig zu kurz und führen in der Interpretation eher dazu, Abweichungen als Defizite zu bewerten (vgl. Fürst 2000: 108-116). Die Ergebnisse der vorgelegten Untersuchung machen hingegen klar, dass bei der Bewertung der Abweichungen unter Umständen sogar das Gegenteil der Fall sein kann. Das heißt, Abweichungen von der ursprünglichen Planung oder Strategie können auch das Ergebnis eines Abstimmungsprozesses mit den Akteuren vor Ort (Lokalpolitik etc.) sein, oder sich durch ein konkretes Planungsvorhaben ergeben, dass zum Zeitpunkt der Konzepterstellung möglicherweise noch gar nicht absehbar war. Abweichungen von der ursprünglichen Planung sind dann nicht automatisch als Mangel der Planumsetzung anzusehen, unter Umständen kann es auch als Anpassungsprozess innerhalb der strategischen Entwicklungsplanung verstanden werden. Dies stellt auch Wiechmann (2018: 2619) heraus, demnach ist es

> *„durchaus möglich, wenn nicht sogar die Regel, dass Akteure im Laufe eines Planungsprozesses ihre Ziele und Maßnahmen hinterfragen und korrigieren. Sofern dies Ausdruck eines Lernprozesses ist, wäre es unangemessen, automatisch auf ein Scheitern der Planung zu schließen.*"

Insofern bestätigen die Untersuchungsergebnisse zur kommunalen Einzelhandelssteuerung die Aussagen von Faludi (2000: 304-305), der Planung als sozialen Prozess beschreibt. Die Leistungsfähigkeit („Performance") der kommunalen Einzelhandelskonzepte hängt also sowohl vom Planinhalt als auch vom Prozess bei der Erarbeitung und der Umsetzung ab. Faludi (2000) stellt in diesem Zusammenhang heraus, dass der Maßstab für die Bewertung strategischer Planung folglich die „Performance", also Leistungsfähigkeit der strategischen Planung sein sollte – und weniger wie konform die einzelnen umgesetzten Maßnahmen mit dem ursprünglichen Plan übereinstimmen („Conformance").

Bleibt abschließend ein Blick auf die Bedeutung von Evaluationen innerhalb der strategischen Stadtentwicklungsplanung: Es ist zu Beginn der Arbeit herausgestellt worden, dass zur Evaluation von stadtplanerischen Strategien im Einzelhandelsbereich bislang zwar einige wenige Studien erarbeitet worden sind, sie abseits der Evaluierung von Förderprogrammen der Städtebauförderung (und anderen Förderprogrammen) jedoch nicht in systematischer Form stattfinden. Dies dürfte allerdings – so ist zumindest die Erfahrung aus dieser Untersuchung – weniger an der Bereitschaft und dem Interesse der Planer*innen und der Lokalpolitik liegen, sondern im Wesentlichen dadurch begründet sein, dass in den Verwaltungen häufig die personelle oder finanzielle Ausstattung fehlt, sich mit den Ergebnissen des eigenen planerischen Vorgehens grundsätzlicher auseinanderzusetzen. Außerdem kann auch der Planungsalltag den übergeordneten, evaluierenden Blick auf die Dinge verstellen. Darüber hinaus konnte für die kommunale Einzelhandelssteuerung herausgestellt werden, dass dieses Thema bislang wenig im Fokus der (wissenschaftlichen) Debatten stand. Es bleibt abzuwarten, ob die mittlerweile vielfach erkennbaren Transformationsprozesse der städtischen Zentren im Kontext der aktuellen Digitalisierungsdebatten (vgl. Anders/Krüger 2018; Reink 2014) dazu führen werden, sich stärker mit den Wirkungen der bisherigen Planungsinstrumente im Kontext der Zentrenentwicklung auseinanderzusetzen. Die vorgelegte Arbeit liefert hierzu zumindest einen Beitrag.

# 15 Empfehlungen für die Praxis

Die Untersuchungsergebnisse weisen an vielen Stellen darauf hin, dass kommunale Einzelhandelskonzepte in der Tendenz positiv auf die Zentrenentwicklung und die wohnortnahe Grundversorgung wirken. Einzelne Ergebnisse geben darüber hinaus Hinweise, welche positiven Ansätze unter Umständen auch auf andere Kommunen übertragen werden können und welche Probleme und Herausforderungen bei der Erarbeitung von kommunalen Einzelhandelskonzepten häufig entstehen.

In der Inhalts- und Konzeptanalyse in Kapitel 10 konnte herausgearbeitet werden, dass kommunale Einzelhandelskonzepte mittlerweile etablierte Steuerungsinstrumente in der räumlichen Einzelhandelsplanung sind. Der Anteil der Kommunen, die ein kommunales Einzelhandelskonzept als Steuerungsinstrument nutzen, ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen, gleichzeitig ist auch der Anteil der Kommunen angestiegen, die das EHK als verbindliches Planungsinstrument für die Bauleitplanung beschlossen haben. Die Untersuchungen haben darüber hinaus bestätigt, dass die wesentlichen Inhalte der kommunalen Einzelhandelskonzepte weitestgehend unbestritten sind und auch die Ziele eine hohe Kongruenz aufweisen.

Auf die planungsrechtlichen Möglichkeiten, die sich durch die Erarbeitung und die Umsetzung des kommunalen EHKs ergeben, ist bereits in den Kapiteln 3.1 und 3.2 eingegangen worden. Darüber hinaus sind mittlerweile mehrere Fachpublikationen und anwendungsbezogene Leitfäden erschienen, die die planungsrechtlichen Festsetzungsmöglichkeiten aufgreifen und Empfehlungen zum Beteiligungs- und zum Umsetzungsprozess bei kommunalen Einzelhandelskonzepten geben. Zu verweisen ist an dieser Stelle unter anderem auf Kuschnerus et al. (2018), Kruse (2012) und Bunzel et al. (2009) sowie auf die Veröffentlichungen der Niedersächsischen Industrie- und Handelskammern (2014) und der Imakomm (2011).

Aus den Ergebnissen der durchgeführten Untersuchungen lassen sich über die Analyse der Wirkungen hinaus weitergehende Hinweise für die Praxis der Einzelhandelssteuerung ableiten. Diese gehen allerdings über die eher anwendungsbezogenen, „handwerklichen" Empfehlungen und planungsrechtlichen Hinweise, wie sie in der aufgeführten Fachliteratur enthalten sind, hinaus. Im Wesentlichen betrifft das die folgenden Schwerpunktthemen:

- Berücksichtigen der spezifischen Kontextfaktoren
- Integration in übergeordnete Strategien und Unterstützung durch weitere Maßnahmen
- Sorgsames Ableiten der Inhalte der Konzepte
- Berücksichtigung der Umsetzungsprozesse bei der Steuerung und kontinuierliche Kommunikation
- Einbeziehen bedeutender Akteure
- Dokumentieren und Evaluieren der Entwicklungen durch ein Monitoring
- Selbstverständnis der Stadtplanung

## 15.1 Berücksichtigen der spezifischen Rahmenbedingungen

Die Wirkungsanalysen haben deutlich gemacht, dass die Entwicklungen in den Kommunen maßgeblich durch die jeweiligen Kontextfaktoren beeinflusst werden. Hervorzuheben sind unter anderem die sozioökonomischen Rahmenbedingungen, die Größe der jeweiligen Stadt aber auch die konkrete Situation vor Ort, das heißt die städtebauliche Situation in den Zentren sowie die Verkehrssituation vor Ort. Bei der Bewertung der Ist-Situation vor Ort und der Ableitung von spezifischen Entwicklungsmöglichkeiten ist deshalb vor allem zu berücksichtigen, dass für Kommunen mit einer negativen sozioökonomischen Dynamik die Entwicklungsmöglichkeiten grundsätzlich anders zu beurteilen sind als in Kommunen mit einer positiven Dynamik. Diese Unterschiede können sich auch auf die Bewertung möglicher Sonderstandorte mit zentrenverträglichem Profil, auf neue Standorte für eine wohnortnahe Versorgung und auch auf die Bewertung städtebaulicher Missstände (nach § 11 Abs. 3 BauNVO; § 34 Abs. 3 BauGB) auswirken.

Das Ziel, die Einzelhandelszentralität der Kommune durch einzelne neue (große) Vorhaben zu steigern, kann eine sinnvolle kommunale Entwicklungsstrategie sein, in vielen Fällen dürfte allerdings auch die qualitätsvolle Entwicklung der Einzelhandelsstandorte eine ebenso große Bedeutung besitzen. Damit sind neben einer Verbesserung der Angebotsqualität und des Branchenmixes auch eine attraktive

städtebauliche Anbindung neuer Projekte, attraktive Öffentliche Räume oder die Entwicklung zukunftsfähiger Mobilitätskonzepte gemeint. Außerdem sollte bei der Ableitung von standortspezifischen Entwicklungsstrategien auch die Entwicklungsdynamik auf der Angebotsseite im Einzelhandel (Stichwort: Strukturwandel und Digitalisierung) und die damit zusammenhängenden Ansprüche der Kunden (Nachfrage) berücksichtigt werden. Dazu gehört zum einen, dass sich die Verkaufsfläche pro Einzelhandelsstandort (insbesondere im Lebensmittelbereich) erheblich vergrößert hat und die Unterscheidung von Betriebstypen anhand der viel zitierten 800 m²-Verkaufsflächengrenze kaum noch der Realität entspricht und keiner empirischen Überprüfung standhält (vgl. Giesecke et al. 2019: 73; Anders et al. 2013: 115f).[384] Zum anderen zeigen die Entwicklungen auch, dass großflächige SB-Warenhäuser und Verbrauchermärkte mit über 2.500 m² durch ihre großen Einzugsbereiche bei der Neuplanung zu erheblichen Umsatzumverteilungen führen, die sich erheblich auf die gewachsenen Strukturen auswirken können (vgl. Anders et al. 2013:54-65).

*Abbildung 135: Beispiel für positive Kontextfaktoren - Innenstadt von Freiburg (Breisgau)*

Quelle: Eigene Aufnahme

## 15.2 Integration in übergeordnete Strategien und Unterstützung durch weitere Maßnahmen

Die spezifischen Rahmenbedingungen vor Ort sollten auch bei der Erwartungshaltung an das kommunale Einzelhandelskonzept berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang betonen fast alle Gesprächspartner*innen,[385] dass die Stärkung der städtebaulich integrierten Versorgungsstandorte und der Zentren nicht alleine durch die Erarbeitung und Umsetzung eines kommunalen Einzelhandelskonzeptes erreicht werden kann. Vielmehr ist es notwendig, das EHK in die übergeordnete Stadt- und Innenstadtentwicklung zu integrieren. Die Stadt Hamburg hat zum Beispiel bei der Aktualisierung ihres Zentrenkonzeptes neben dem Fokus auf die Einzelhandelsentwicklung weitere Themen wie Nutzungsmischung, öffentliche Räume und Mobilität in ihr Konzept integriert und darüber hinaus die Beteiligung relevanter Akteure sowie eine den städtebaulichen und funktionalen Rahmenbedingungen entsprechende Profilbildung der Zentren in den Mittelpunkt ihrer Entwicklungsstrategie gestellt (vgl. Anders et al. 2019). Auch das Weißbuch Innenstadt, das vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung herausgegeben wurde, greift neben dem Fokus auf den Handel ähnliche Themen auf und formuliert zum Wirtschafts- und Arbeitsort Innenstadt, zum Wohn- und Lebensraum Innenstadt, zur Integrationsfunkton, Mobilität sowie zur Bedeutung von Kultur und Stadtleben übergeordnete handlungsbezogene Leitvorstellungen (vgl. BMVBS 2011a). Ziel dieser Konzepte ist es in der Regel, die strategischen Stadtentwicklungsthemen zur Innenentwicklung, Nachhaltigkeit, zukunftsfähigen Mobilitätskonzepten und zu öffentlichen Räumen in den Fokus der Stadt- und Zentrenentwicklung zu rücken und mit der kommunalen Einzelhandelsentwicklung zu verbinden. Auf dieser Grundlage können und sollten dann konkrete Projektideen unterstützt werden,

[384] Janning (2014) plädiert deshalb dafür, großflächige Lebensmittelmärkten nach § 11 Abs. 3 BauNVO in städtebaulich integrierter Lage in Sinne einer typischen Atypik zu beurteilen. Janning (2014) bezieht sich dabei auf Satz 4 des § 11 Abs. 3 BauNVO. Demnach gilt die Vermutungsregel nicht, wenn Hinweise vorliegen, dass städtebauliche Auswirkungen bei mehr als 1.200 m² Geschossfläche nicht vorliegen. Laut Janning (2014) ist das bei großflächigen Lebensmittelmärkten in städtebaulich integrierter Lage typischerweise nicht der Fall. Dieser Argumentation folgend entfällt für solche Vorhaben die Pflicht, sie im Sonder- oder Kerngebiet (SO/MK) ansiedeln zu müssen.

[385] siehe [EIN_H_01]; [EIN_H_02]; [EIN_H_03]; [EIN_H_05]; [EIN_WU_04]; [EIN_M_01]; [EIN_M_05]; [EIN_B_03]; [EIN_B_04]; [EIN_B_06]; [EIN_B_07]; [EIN_WA_01]; [EIN_WA_04]; [EIN_WA_05]; [EIN_T_01]; [EIN_T_03]; [EIN_F_01]; [EIN_F_02]; [EIN_F_06]

die zu einer integrierten Zentrenentwicklung beitragen. In diesem Kontext können auch die aktuellen Debatten um eine zukunftsfähige Innenstadtentwicklung in Post-Covid-Zeiten integriert werden (vgl. Anders et al. 2020).

Kommunale Einzelhandelskonzepte sind vor allem auch als strategische Planungskonzepte zu verstehen, die eine Ansiedlung von attraktiven Einzelhandelsgeschäften an peripheren Standorten verhindern sollen (Verhinderungsplanung). Die Attraktivitätssteigerung der Zentren ist allerdings kein Selbstgänger, die Chancen auf Erfolg scheinen sich aber vor allem dann zu erhöhen – das Zeigen die Ergebnisse der Untersuchung – wenn parallel Maßnahmen ergriffen werden, die zur Attraktivitätssteigerung der Zentren und der wohnortnahen Grundversorgung beitragen. Das können Programme der Städtebauförderung sein, aber auch Maßnahmen der Wirtschaftsförderung und des Stadtmarketings, die konkret den Handel vor Ort unterstützen. Außerdem können ein kommunales Liegenschaftsmanagement oder Investitionen in den öffentlichen Raum zur Attraktivitätssteigerung der integrierten Lagen beitragen. Direkte Zusammenhänge der unterschiedlichen Maßnahmen zur positiven Entwicklung der Zentren konnten zwar in der Untersuchung nicht direkt belegt werden, es haben sich aber an vielen Stellen Indizien ergeben, die auf positive Wirkungen hinweisen, wenn diese Maßnahmen (oder vergleichbare) mit den konzeptionellen Bausteinen von kommunalen EHKs verbunden und in weitere übergeordnete Strategien integriert werden.

Hierzu bedarf es außerdem auf den Standort angepasste Entwicklungskonzepte und Ideen, die auch die aktuellen Transformationsprozesse der Zentren berücksichtigen und nicht zwangsläufig nur den Einzelhandel betreffen müssen/sollten. Neben dem EHK, das den Einzelhandel steuern soll, ist es wichtig, zukunftsfähige Innovationen voranzutreiben und dadurch gleichzeitig auch den Einzelhandel und den Einzelhandelsstandort zu stärken. Diese Förderung muss nicht zwangsläufig in höheren Ausstattungskennziffern ablesbar sein, vielmehr sollte es darum gehen, die aktuellen Transformationsprozesse im Kontext der Zentrenentwicklung unterstützend mitzugestalten. Das kann durch unterschiedliche Ansätze geschehen, zurzeit dürfte der Schwerpunkt im Bereich Digitalisierung liegen. Hierfür gibt es bereits positive Beispiele, wie es gelingen kann, Innovationen zu unterstützen und gewinnbringend für die Zentrenentwicklung einzusetzen.[386] Für die Stadtplanungsabteilungen kann das auch bedeuten, interdisziplinär mit anderen Fachebenen, zum Beispiel aus der Wirtschaftsförderung, der Kultur oder dem Verkehr, zusammenzuarbeiten und neue Kooperationsformen zu entwickeln. Der Blick in die Geschichte des Einzelhandels zeigt, dass sich der Handel im Zusammenspiel mit der Stadt stetig verändert hat. Es ist davon auszugehen, dass er dies auch in Zukunft tun wird. Diesen Prozess gilt es mitzugestalten. Dabei kann ein kommunales Einzelhandelskonzept Teil einer integrierten Gesamtstrategie sein.

## 15.3 Sorgsames Ableiten der Inhalte der Konzepte und Unterstützen durch weitere Maßnahmen

Kommunale Einzelhandelskonzepte werden mittlerweile vom überwiegenden Teil der Expert*innen als Steuerungsinstrument anerkannt. In einigen Fällen werden allerdings auch fehlende Entwicklungsmöglichkeiten der Konzepte beklagt, die im Wesentlichen auf zwei Punkte zurückzuführen sind.[387]

- In der Vergangenheit haben einige Kommunen ihre zentralen Versorgungsbereiche sehr restriktiv bzw. eng abgegrenzt, so dass für einige Zentren die notwendigen räumlichen Entwicklungspotenziale fehlen. Kuschnerus et al. (2018: 104, 276) und Kruse (2012: 256f) empfehlen deshalb, bei der Abgrenzung von zentralen Versorgungsbereichen mögliche räumliche Entwicklungspotenziale zu berücksichtigen und als zusätzliche Entwicklungsoptionen in die räumlichen Abgrenzungen zu integrieren (siehe Ausführung in Kap. 3.2.2.3.1). Durch den Strukturwandel im Handel und die in der Tendenz größer werdenden Verkaufseinheiten (insbesondere im Lebensmittelbereich) ergibt sich selbst bei gleichbleibenden Bevölkerungszahlen die Notwendigkeit, den bestehenden Betrieben Möglichkeiten für räumliche Erweiterungsmöglichkeiten einzuräumen. Das trifft auch auf mögliche neue Anbieter zu,

[386] siehe zum Beispiel: OnlineCity Wuppertal, https://atalanda.com/wuppertal; Flächenmanagement Osterstraße in Hamburg-Eimsbüttel, http://www.flächenmanagement-osterstrasse.de/; KreativGesellschaft Hamburg, https://www.kreativgesellschaft.org/

[387] siehe [EIN_H_04]; [EIN_B_07]; [EIN_T_05]; [EIN_T_06]; [EIN_T_07]; [EIN_F_01]; [EIN_F_04]

insbesondere auch vor dem Hintergrund der Konkurrenzverschärfung durch den digitalen Internethandel – auch wenn die Verkaufsfläche pro Standort vieler, gerade zentrentypischer Branchen (Bekleidung, Multimedia etc.) in naher Zukunft eher wieder kleiner werden dürfte.

- Bestandteil jedes kommunalen Einzelhandelskonzeptes ist die Ableitung einer ortstypischen Liste zentrenrelevanter und nicht-zentrenrelevanter Sortimente. Diese Sortimentsliste bildet auf der einen Seite die Bestandssituation ab, gibt aber auch die Möglichkeit, strategische Entscheidungen zu treffen, an welchen Standorten zukünftig Sortimente angesiedelt werden sollen, die möglicherweise zum Zeitpunkt der Konzepterstellung gar nicht vorhanden sind. Viele Kommunen nutzen diesen Gestaltungsspielraum proaktiv und können dadurch möglicherweise direkt Einfluss auf einzelne Standortentwicklungen nehmen. Die Listen sind in der Regel recht differenziert und schlüsseln die Sortimentsgruppen detailliert auf. In einigen Expert*innengesprächen wurde darüber berichtet, dass eine fehlende Anpassung dieser Listen an besondere Betriebstypen dazu führen kann, dass besondere Standortvoraussetzungen unberücksichtigt bleiben. Reitsportläden, deren Sortimente häufig pauschal unter Sportartikel geführt werden, suchen zum Beispiel eher die Nähe zu Reitsporteinrichtungen (Pferderennbahnen etc.), diese liegen aber häufig außerhalb der Zentren. Auch Spezialanbieter für Tauchsport, die auf den Pkw-Transport von schwerem Material wie Sauerstoffflaschen angewiesen sind, haben unter Umständen spezielle Standortvoraussetzungen, die mit dem klassischen Sportartikelhandel nicht vergleichbar sind. Andere Zuordnungsprobleme entstehen bei Anbietern, deren Warenkonzept die Kombination aus zentrenrelevanten und nicht-zentrenrelevanten Sortimenten beinhaltet, beispielsweise zu nennen sind Sportartikelanbieter mit Schwerpunkt auf Sportgroßgeräten, Sonderpostenmärkte oder der Anbieter Dänisches Bettenlager, der auf vergleichbaren Flächenanteilen sowohl zentrenrelevante (Glas, Porzellan, Keramik, Haushaltswaren, Lampen) und nicht-zentrenrelevante Sortimente (Matratzen und Möbel) anbietet. Bei der Konzeption der ortstypischen Sortimentsliste sollten die Konsequenzen mitbedacht werden, die derartigen Anbietern mit Spezialbedarfen entstehen. In Einzelfällen kann eine weitere Spezifizierung von einzelnen Sortimentsgruppen sinnvoll sein, andererseits kann eine zu starke Spezialisierung der Sortimentslisten zu Defiziten bei der Umsetzung und der Kontrolle führen. Hier sind unter Umständen angepasste Strategien notwendig. Dabei kann auch berücksichtigt werden, dass Anbieter klassischer nicht-zentrenrelevanter Sortimente wie Möbelhäuser und Baumärkte gerade im großstädtischen Kontext im Zuge der Digitalisierung und kleiner werdender Verkaufsflächen auch wieder kleinere Standorte in den Zentren nachfragen (wie zum Beispiel die Anbieter Ikea und Horst in Hamburg, siehe Kap. 2.1).

*Abbildung 136: Dänisches Bettenlager (Wunstorf) – besonderer Angebotsmix aus zentren- und nicht-zentrenrelevanten Sortimenten*

Quelle: Eigene Aufnahme

## 15.4 Berücksichtigung der Umsetzungsprozesse bei der Steuerung und kontinuierliche Kommunikation

Kommunale Einzelhandelskonzepte entfalten als strategisches Entwicklungskonzept nicht nur in der Begründung der planungsrechtlichen Festsetzungen in Bebauungsplänen (§ 1 Abs. 6 Nr. 11BauGB) ihre Wirksamkeit, sie besitzen auch als Kommunikations- und Abwägungsgrundlage eine große Bedeutung. Das EHK ist also nicht mit dem Ende des Erarbeitungsprozesses abgeschlossen. Solange es nicht in die verbindliche Bauleitplanung umgesetzt ist, besitzt es keine planungsrechtlich relevante Steuerungswirkung. Das EHK sollte also Einzug in den Planungsalltag finden, entsprechend sollte sich die Arbeit im Anschluss an die Erarbeitung des Konzeptes mit der Anpassung des Planungsrechtes fortsetzen. Hier verfolgen die Kommunen unterschiedliche Strategien, von denen jede Strategie durchaus ihre Berechtigung hat. Es ist also Aufgabe des politisch-

administrativen Planungssystems abzuwägen, welche Umsetzungsstrategie für die Größe und Bedarfe der Kommune die Richtige ist. Die Fallstudienuntersuchung haben gezeigt, dass große Kommunen mit einer hohen Anzahl an Standortanfragen zu standardisierten Verfahren (Konvoiverfahren oder Ähnliche) tendieren, während kleinere Kommunen eher anlassbezogen Anpassungen der Bebauungspläne vornehmen. Für jedes Verfahren, inklusive zu gewährender Ausnahmen, konnten in den Fallbeispielen plausible Argumente vorgebracht werden. Wichtig scheint es allerdings zu sein, das jeweilige Verfahren mit den Akteuren vor Ort zu beraten und abgestimmt umzusetzen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Probleme bei der Einzelhandelssteuerung bzw. der Umsetzung der Konzeptvorgaben immer dann auftreten, wenn altes Baurecht (das heißt Festlegungen nach BauNVO 1977 oder 1968) gilt, das kaum Steuerungsmöglichkeiten zulässt. Derartige Gebiete (oder „gefährdete" § 34-Gebiete) sollten deshalb frühzeitig identifiziert und planungsrechtlich angepasst werden (siehe Kap. 3.1). Zudem erhöhen unklare planungsrechtliche Festsetzungen die Klagewahrscheinlichkeit investitionswilliger Grundstückseigentümer*innen.

In vielen Expertengesprächen ist darüber hinaus klar geworden, dass die Fokussierung auf einzelne, auf das individuelle Planvorhaben bezogene Verträglichkeitsuntersuchungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO oder § 34 Abs. 3 BauGB häufig durch sich widersprechende Gutachten zu Problemen führen können.[388] Zudem kann diese Einzelfallbetrachtung zu anderen Empfehlungen kommen, als sie in der gesamtstädtischen Perspektive im Rahmen des kommunalen Einzelhandelskonzeptes erarbeitet und abgestimmt worden ist. Einige Fachleute empfehlen deshalb, auf derartige Verträglichkeitsuntersuchungen nach Möglichkeit ganz zu verzichten (siehe Kap. 3.1.4).[389]

Zusätzlich besitzen Kommunikation und Abstimmung auch innerhalb der Arbeitskreise, die für die Erarbeitung der Konzepte einberufen werden, eine große positive Bedeutung. Darüber hinaus haben die Fallstudienuntersuchungen klar gemacht, dass kontinuierliche Gesprächsrunden, die an die Konzepterstellung anschließen, das heißt eher den Umsetzungsprozess begleitet und neue Planvorhaben bewerten, zu sehr positiven Effekten für die Einzelhandels- und Innenstadtentwicklung führen können. In welcher Form und in welcher Frequenz (also anlassbezogen, quartalsmäßig etc.) diese Gespräche stattfinden, kann individuell angepasst werden. Von vielen Gesprächspartner*innen wird aber betont, dass bereits der kontinuierliche Austausch über die Einzelhandelsentwicklung sowie klare und verständliche Beurteilungskriterien und -verfahren große positive Effekte für die Einzelhandelsentwicklung innerhalb der Stadt besitzen.[390]

*Abbildung 137: Arbeitskreis – Zentrenkonzept Hamburg*

Quelle: Eigene Aufnahme

Kommunale Einzelhandelskonzepte sollten nicht als starre Planungsinstrumentarien (siehe Kap. 14.3) verstanden werden. Rahmenbedingungen können sich ändern, die eine flexible Anpassung der konzeptionellen Bausteine notwendig machen. Insbesondere auch bei der Umsetzung von Planvorhaben zeigt sich, dass das Aushandeln von Kompromissen einen großen Teil der kommunalen Einzelhandelsplanung ausmachen kann. Auf der anderen Seite haben die Untersuchungen gezeigt, dass Ausnahmen von den konzeptionellen Grundaussagen nach Möglichkeit vermieden werden und auf den Einzelfall beschränkt bleiben sollten. Inhaltlich sollten sie stets gut begründet sein. Die große Kunst in der kommunalen Einzelhandelsplanung besteht also darin, die strategischen Entwicklungsziele nicht aus den Augen zu verlieren und die Entwicklungsrichtung klar

[388] siehe [EIN_H_01]; [EIN_M_01], [EIN_M_02]; [EIN_B_07]; [EIN_WA_01]; [EIN_F_06]
[389] siehe [EIN_EG_01]
[390] siehe [EIN_H_01]; [EIN_H_05]; [EIN_WU_04]; [EIN_B_07]; [EIN_B_06]; [EIN_WA_06]; [EIN_T_06]; [EIN_T_07]

festzulegen, gleichzeitig aber offen und kompromissbereit für individuelle Anpassungen zu sein, die den konzeptionellen Vorgaben (nach Möglichkeit) nicht widersprechen. Im Idealfall handelt es sich dabei weniger um grundsätzliche Standortentscheidungen, sondern vielmehr um Details zur Bebauungshöhe, zur städtebaulichen Anbindung, zur Nutzungsmischung innerhalb des Gebäudes oder um geringfügige Abweichungen der Verkaufsflächengröße und des Branchenmixes.

## 15.5 Einbeziehen bedeutender Akteure

Es ist im Rahmen der Erarbeitung von kommunalen Einzelhandelskonzepten mittlerweile akzeptiert, dass die relevanten Akteure in den Arbeitsprozess eingebunden werden. Auf die kontinuierliche Abstimmung nach Erarbeitung des Konzeptes ist bereits eingegangen worden. Als bedeutende Akteure sind in diese Prozesse neben den Trägern öffentlicher Belange (TöBs) nach Möglichkeit auch bedeutende Immobilieneigentümer*innen (oder Vertreter*innen dieser Gruppe) sowie Projektentwickler*innen, Investor*innen und Einzelhandelsunternehmen einzubinden. Das führt zum einen dazu, dass die kommunale Steuerungsphilosophie besser vermittelt werden kann, zum anderen haben auch Eigentümer*innen, Investor*innen und Expansionisten bedeutender Anbieter die Möglichkeiten, ihre (gewünschten) Standortbedingungen zu kommunizieren. Das kann im weiteren Prozess bei möglichen neuen Vorhaben an gewünschten Standorten vorteilhaft sein – zumindest zeigen das die Auswertungen der Fallstudienuntersuchungen.[391]

Einige Kommunen haben in der Online-Befragung angegeben, dass in Einzelfällen Vorhaben genehmigt werden mussten, obwohl sie den Vorgaben des kommunalen Einzelhandelskonzeptes widersprochen haben. Als Grund wurde von den Stadtplaner*innen unter anderem angegeben, dass sich der politische Wille geändert habe. Dies verdeutlicht, dass die frühzeitige und kontinuierliche Einbindung der Lokalpolitik mit ein entscheidender Punkt (wenn nicht der entscheidendste Aspekt) für eine gelungene kommunale Einzelhandelssteuerung sein kann,[392] denn die Lokalpolitik hat durch die Beschlüsse in den jeweiligen Gremien (zum Beispiel zur Aufstellung von Bebauungsplänen) die (demokratisch legitimierte) Planungshoheit – nicht die Stadtplanungsämter. Dabei geht es auch darum, die politischen Vertreter*innen thematisch vorzubereiten, um auf mögliche Zweifel – zum Beispiel zur Wirksamkeit kommunaler EHKs – eingehen zu können. Im Idealfall führt das dazu, dass der gesamte politisch-administrative Planungsapparat gegenüber investitionswilligen Eigentümer*innen eine gemeinsame Position besitzt, die er dann wesentlich besser kommunizieren und durchsetzen kann.

## 15.6 Dokumentieren und Evaluieren der Entwicklungen durch ein Monitoring

Ein kontinuierliches Monitoring der quantifizierbaren Ausstattungskennziffern und der prozessualen Aktivitäten kann gegenüber kritischen Stimmen der kommunalen Einzelhandelssteuerung unter Umständen dazu genutzt werden, mögliche positive Entwicklungen zu dokumentieren (oder umgekehrt). Außerdem kann ein Controlling auch dazu verwendet werden, einzelne Stellschrauben der konzeptionellen Bausteine den Entwicklungen anzupassen oder prozessuale Aspekte der kommunalen Einzelhandelssteuerung zu verbessern. Ein kontinuierliches Monitoring und Controlling kann deshalb dazu beitragen, das Instrument kommunales Einzelhandelskonzept weiterzuentwickeln und zu verbessern. Dabei sollte das eigene Vorgehen grundsätzlich kritisch hinterfragt werden, um Bestätigungseffekte für das eigene Handeln nach Möglichkeit zu vermeiden (vgl. Schönwandt 1986: 28-30). Selbst wenn dokumentierte negative Entwicklungen überprüft und evaluiert werden, können sie dazu beitragen, bestehende Planungsinstrumente zu verbessern.[393]

Einige Kommunen haben bereits eigene Evaluationswerkzeuge entwickelt und wenden diese bereits an. Dies geschieht entweder selbstständig oder

[391] siehe [EIN_H_01]; [EIN_H_04]; [EIN_H_05]; [EIN_M_06]; [EIN_B_06]; [EIN_WA_02]; [EIN_WA_04]; [EIN_WA_06]; [EIN_Z_02]; [EIN_T_05]; [EIN_T_06]; [EIN_T_07]; [EIN_F_04]

[392] siehe [EIN_EG_01]

[393] Dann können auch die Aussagen, dass Planer*innen gegenüber objektiven Evaluationen voreingenommen sind und dazu neigen, ihr eigenes Handeln ungern evaluieren zu lassen, da sie negative Konsequenzen fürchten, zumindest entkräftet werden (vgl. Einig 2012: I; Sedlacek 2004: 23-24).

in Zusammenarbeit mit Fachbüros zur Einzelhandels- und Stadtentwicklung.[394] Dieses Vorgehen ist in der kommunalen Einzelhandelssteuerung allerdings bislang noch nicht weit verbreitet, es besteht deshalb noch großes Entwicklungspotenzial.

## 15.7 Selbstverständnis der Stadtplanung

Insbesondere die Fallstudienuntersuchungen haben gezeigt, dass es unterschiedliche Wege gibt, eine zielgerichtete kommunale Einzelhandelssteuerung umzusetzen. Sowohl bezogen auf den inhaltlichen Schwerpunkt der Steuerung als auch bezogen auf die Prozesse bei der Umsetzung und kontinuierlichen Begleitung des Steuerungsprozesses gibt es unterschiedliche Verfahren, die kontextabhängig erfolgreich sein können. Es hat sich herausgestellt, dass klare Kommunikationsstrategien und deutliche inhaltliche Aussagen sehr hilfreich sein können, kommunale Steuerungsabsichten im Einzelhandelsbereich erfolgreich umzusetzen. Das politisch-administrative Planungssystem ist dabei in der Regel mit hohen Kompetenzen ausgestattet, die verantwortungsbewusst für die jeweilige Kommune eingesetzt werden sollten. In den Gesprächen ist deutlich geworden, dass klare Vorgaben und ein selbstbewusstes und gleichzeitig kompromissbereites kommunales Auftreten, erheblich dazu beitragen können, dass für alle Seiten vertretbare Maßnahmen, Strategien und Ziele auch umgesetzt werden können. Dazu kann aus kommunaler Sicht auch gehören, die Vorgaben von Projektentwickler*innen und Investoren nicht zu 100% zu akzeptieren. Auf der anderen Seite bedeutet das allerdings auch, Kompromisse und Vorgaben zu machen, die tragfähige Geschäftskonzepte gewährleisten.

Die Kommunen sind also gut beraten, ihren eigenen Weg zu finden und zu gehen. Dabei geht es weniger darum, die Inhalte der (vorher festgelegten) strategischen Planung in jedem Einzelfall vollständig umzusetzen (vgl. Selle 2017: 10), sondern abzuwägen, was unter den gegebenen Umständen sinnvoll ist. Empfehlungen, die darauf abzielen, Inhalte strategischer Planung zu 100 % umzusetzen und deren Erfolg daran zu messen, ob die Vorgaben in jedem Einzelfall entsprechend der übergeordneten Richtlinien auch umgesetzt wurden, scheinen wenig sinnvoll zu sein. Ebenso wenig kann es die Aufgabe von evaluierenden Studien (wie dieser) sein, den kommunalen Planer*innen vor Ort Vorgaben zu machen, wie sie sich im Planungsprozess zu verhalten haben. Studien und Evaluation können den Kommunen aber Hinweise geben und Ergebnisse liefern, die sie in ihrer täglichen Arbeit vor Ort unterstützen können.

In der Untersuchung ist außerdem deutlich geworden, dass die kommunalen Stadtplanungsfachleute über spezifisches Wissen verfügen, um die kommunale Einzelhandelssteuerung umzusetzen und die Herausforderungen der aktuellen Transformationsprozesse aktiv gestalten zu können. Es hat sich auch gezeigt, dass dies vor allem dann gelingt, wenn sich die Stadtplaner*innen neben der wichtigen verwaltenden Tätigkeit, die eine planungsrechtlich fundierte Auseinandersetzung erfordert, auch mit strategischen Entwicklungsfragen auseinandersetzen und (nicht nur bezogen auf die Einzelhandelsentwicklung) gemeinsam mit den politischen Vertreter*innen daran arbeiten, zukunftsfähige Versorgungs- und Zentrenstrukturen aufzubauen. Dazu gehört neben dem Fokus auf den Einzelhandel auch die Auseinandersetzung mit dem öffentlichen Raum, der Mobilität und einer auf den jeweiligen Zentrentyp angepassten Nutzungsmischung (vgl. Anders/Krüger 2018). Das kann unter Umständen auch beinhalten, relativ neue Gestaltungsansätze wie ein kommunales Liegenschaftsmanagement oder Flächenmanagement in die kommunale Verantwortlichkeit mitaufzunehmen. In diesem Sinne ist der Argumentation von Krüger (2013: 14-19) zuzustimmen, der die Managementfunktion von Stadtplaner*innen betont, die – abgestimmt mit der Lokalpolitik – aktiv in die kommunale Stadtentwicklung eingreifen sollten.

[394] Die Stadtverwaltung in Münster setzt zum Beispiel ein Monitoring zur Einzelhandelsentwicklung um, siehe https://www.stadt-muenster.de/stadtplanung/einzelhandelskonzept.html. Auch die Stadt Leipzig erarbeitet kontinuierlich Berichte zum Monitoring der Einzelhandelsentwicklung, siehe https://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/stadtentwicklung/raumbeobachtung-und-monitoring/monitoring-einzelhandel.

# 16 Reflexion der Untersuchung

Die Ergebnisse der Untersuchung liefern neue Erkenntnisse zur Wirkung von Planung im Kontext von Zentren- und Einzelhandelsentwicklung und ordnen diese Ergebnisse in den Zusammenhang zur Governance-Forschung und in die Diskussion um die Bedeutung strategischer Stadtentwicklungsplanung ein. Die Arbeit liefert darüber hinaus inhaltliche Bezüge zu Studien, die sich mit den Wirkungen von großen Einzelhandelsvorhaben (wie Shopping-Centern oder Fachmärkten) (siehe Kap. 5.1 und 5.2), mit der Evaluation von kommunalen und regionalen Einzelhandelskonzepten (siehe Kap. 5.3) oder der Wirkungsmessung von Förderprogrammen im Rahmen der Städtebauförderung (siehe Kap. 7.2) auseinandergesetzt haben. Diese Bezüge werden in Kapitel 16.1 reflektiert und bewertet. Darauf aufbauend wird abschließend in Kapitel 16.2 diskutiert, welche Gestaltungsmöglichkeit die Stadtplanung bei der Einzelhandelssteuerung als ein Teil des politisch-administrativen Planungssystems besitzt.

## 16.1 Reflexion der Ergebnisse vor dem Hintergrund bisheriger Arbeiten

Anders als bei den bisherigen Untersuchungen, die sich mit der Wirkungsmessung von Einzelhandelsvorhaben auseinandergesetzt haben (siehe Kap. 5 und 7.2), beschränkt sich die vorgelegte Arbeit nicht auf die Auswertung von quantifizierbaren Entwicklungskennziffern, sondern integriert qualitative Untersuchungen in die Interpretation der Forschungsergebnisse. Dabei hat sich bestätigt, dass Evaluationen und Wirkungsmessungen von strategischen Planungsinstrumenten belastbare Ergebnisse erzielen, wenn neben den Inhalten der Planung und quantitativ messbaren Wirkungen auch Planungsprozesse und das Handeln einzelner bedeutender Akteure sowie lokale Kontextfaktoren gleichwertig in die Untersuchung einfließen. Insofern geht diese Arbeit auch über die Analysen und Ergebnisse bisheriger Untersuchungen, die sich mit den Wirkungen kommunaler Einzelhandelskonzepte beschäftigt haben, deutlich hinaus (siehe Kap. 5.3). So beschränkt Acocella (2004) seine Untersuchung weitestgehend auf die quantitativ messbaren Wirkungen von kommunalen Einzelhandelskonzepten anhand des Fallbeispiels Freiburg (im Breisgau), Callies (2004) konzentriert sich in seiner Analyse weitestgehend auf die Untersuchung, wie konsequent die Vorgaben der Einzelhandelskonzepte in die Planungspraxis umgesetzt werden, Sauter (2005) beschränkt sich weitestgehend auf eine grundsätzliche Kritik an der Notwendigkeit kommunaler Einzelhandelssteuerung, Salm (2006) untersucht kommunalpolitische Aushandlungsprozesse und Steinke (2018) und Heberling (2017) analysieren die Wirkungen und Einflussmöglichkeiten von regionalen Einzelhandelskonzepten.

Inhaltliche Verbindungen der vorgelegten Arbeit bestehen außerdem zu den in der Regel sehr anwendungsbezogenen Leitfäden, die der kommunalen Planungspraxis bereits zur Verfügung stehen (siehe Kap. 5.4 und 15; vgl. Kruse 2012: 236-276; Bunzel et al. 2009). Die Ergebnisse dieser Arbeit ergänzen die in der Praxis hilfreichen Empfehlungen um reflektierende Bewertungen und um Hinweise zur Prozessgestaltung und Einbindung relevanter Akteure.

Bezüge zu Studien, die sich mit immobilienwirtschaftlichen und handelsgeographischen Fragestellungen beschäftigen (siehe Kap. 5.4), werden insofern hergestellt, dass kommunale Einzelhandelskonzepte die Standortbedingungen und Marktanalysen vor Ort erheblich beeinflussen können. Dies erfolgt vor allem durch räumliche Festlegungen der zentralen Versorgungsbereiche und der ortstypischen Sortimentsliste, inklusive möglicher Potenzialbereiche und Aussagen zu Gewerbegebieten, die die Ansiedlungsmöglichkeiten in der jeweiligen Kommune vorgeben. Aus immobilienwirtschaftlicher Sicht wirken die Vorgaben aus den kommunalen Einzelhandelskonzepten zunächst einmal einschränkend auf mögliche Standortentwicklungen in den Gebieten außerhalb der festgelegten Zentren und Potenzialbereiche. Von Investor*innen und Expansionist*innen wird in diesem Zusammenhang allerdings auch auf die eigene Planungs- und Investitionssicherheit bei Investitionen in eben diese Zentren hingewiesen.

Zu den Evaluationen, die bislang im Rahmen der Förderprogramme der Städtebauförderung durchgeführt wurden, insbesondere zum Programm *Aktive Stadt- und Ortsteilzentren,* bestehen kaum inhaltliche Bezugspunkte (siehe Kap. 7.2; vgl. BBSR 2018; Spars et al. 2015, BBSR 2012). Zum einen befassen sich die Förderprogramme ausschließlich mit problembehafteten Standorten und Zentren (bezie-

hungsweise mit Teilen dieser Zentren). Darüber hinaus setzt der starke Fokus auf öffentliche Investitionen (auch wenn sie in Kooperation mit privaten Immobilieneigentümer*innen umgesetzt werden) deutlich andere Handlungsschwerpunkte. Fachübergreifende, integrierte Ansätze, der öffentliche Raum und die Beteiligung der Bürger*innen und Händler*innen spielen in den Förderprogrammen in der Regel eine deutlich größere Rolle als bei kommunalen Einzelhandelskonzepten. Letzten Endes handelt es sich bei den Städtebauförderprogrammen um Finanzierungsprogramme von Bund, den Ländern und den Kommunen, die auf Investitionen in den öffentlichen Raum und in Immobilien abzielen. Deshalb sind für die Programme der Städtebauförderung auch Evaluationen sinnvoll, die einen Schwerpunkt auf die ökonomischen Anstoßwirkungen setzen (vgl. Spars et al. 2015). Durch den integrativen Charakter der Förderprogramme, der durch eine hohe thematische Vielfalt, angefangen bei Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit über soziale Kohäsion und partnerschaftliche Zusammenarbeit, bis hin zur Aufwertung des öffentlichen Raumes, Stadtbaukultur und stadtverträglichen Mobilität festgelegt ist, konzentrieren sich die Evaluationsergebnisse zur Städtebauförderung allerdings auch auf die Wechselwirkungen und komplexen Herausforderungen, die sich aus dieser thematischen Vielfalt und dem hohen Investitionseinsatz ergeben (vgl. BBSR 2018). Der inhaltliche Schwerpunkt ist somit ein anderer als bei einem weitestgehend monothematischen kommunalen Einzelhandelskonzept.

Wie in den Kapiteln 5 und 7.2 dargestellt, ist die Evaluation von strategischen Planungsinstrumenten innerhalb der raumbezogenen Planungswissenschaften und insbesondere auch innerhalb der Einzelhandelsplanung bislang wenig verbreitet. Folglich beschränken sich auch die inhaltlichen Anknüpfungspunkte dieser Arbeit zu den dargestellten Untersuchungen im Kontext der Einzelhandels- und Zentrenentwicklung lediglich auf einzelne Teilaspekte. Für eine reflektierte Darstellung der eigenen Untersuchungsergebnisse sind diese punktuellen Verbindungen allerdings wenig geeignet, da die beschriebenen Arbeiten in großen Teilen andere Inhalte, Strukturen und Prozesse untersucht haben.

Inhaltlich passender erscheinen deshalb Ergebnisvergleiche und Gegenüberstellungen mit Evaluationsstudien zu anderen strategischen, stadtplanerischen Themen zu sein. Beispielsweise stellt Böttcher (2015: 284-289) in ihrer Arbeit zur Evaluation von strategischen Stadtentwicklungsplänen aus dem Bereich Wohnen unter anderem heraus, dass

- die strategische Entwicklungsplanung durch einen Steuerungsmix aus Plan und Prozess gekennzeichnet ist, bei dem der Plan, nur ein Zwischenprodukt darstellt,
- die Strategieumsetzung im fortlaufenden Prozess erfolgt,
- dynamische Anpassungen der Pläne im Prozess im Laufe der Umsetzung vorgenommen werden,
- die Umsetzung der Pläne von gegensätzlichen Handlungslogiken im Spannungsfeld zwischen inkrementellen und Projektplanungen geprägt ist,
- Unterschiede zwischen Strategiebildung und Strategieumsetzung festzustellen sind,
- Akteure, Kooperationen und Koalitionen eine wesentliche Rolle spielen,
- die politische Meinungsbildung und „Windows of Opportunities" von Bedeutung sind und
- keine eindeutigen kausalen Zusammenhänge zwischen Ursache und Wirkung, Aktivität und Realentwicklung zu beobachten sind.

Diese Ergebnisse sind bei der Evaluation von strategischen Entwicklungsplänen zum Thema Wohnen anhand zwei detailliert durchgeführter Fallstudien (Frankfurt/Main und Münster) entstanden. Die strategischen Pläne und Prozesse wurden also in einem anderen thematischen Kontext durchgeführt und konnten aufgrund der geringen Fallzahl der Untersuchungsfälle (zwei) vergleichsweise intensiv untersucht werden. Dabei weisen die zitierten Ergebnisse auf inhaltliche Parallelen zu den Befunden dieser Untersuchung hin. Das trifft vor allem auf die folgenden Punkte zu:

- Die kommunale Einzelhandelsentwicklung ist durch eine Strategieumsetzung geprägt, die im laufenden Prozess erfolgt und durch ein Miteinander von Plan und Prozess gekennzeichnet ist. Das kommunale Einzelhandelskonzept kann also nur dann wirken, wenn die vereinbarten Strategien – in welcher Intensität auch immer – auch umgesetzt werden.
- Dabei findet ständig eine dynamische Anpassung der Konzepte im politisch-administrativen Abwägungs- und Entscheidungsprozess statt, der mitunter auch auf eine Veränderung der Rahmendaten zurückzuführen ist.

- Akteure, Kooperation und Koalitionen spielen auch bei der kommunalen Einzelhandelsplanung eine entscheidende Rolle, die im Spektrum und teilweise auch im Spannungsfeld zwischen sich einfügenden, kleinteiligen Entwicklungen und der Umsetzung von großen Projekten auf die Entwicklung einwirken. Hier werden unterschiedliche Machtkonstellationen und Steuerungsphilosophien deutlich, wie die Kommunen strategische Vorgaben umsetzen.
- Das bedeutet im Umkehrschluss, dass die Strategiebildung (also die Erarbeitung des Plans) häufig (oder in Einzelfällen) von der Strategieumsetzung zu trennen ist. Im Bereich der kommunalen Einzelhandelskonzepte wird dies immer dann offensichtlich, wenn Ausnahmen und Abweichungen von der strategischen Grundausrichtung des Konzeptes durchgesetzt werden.
- „Windows of Opportunity", die durch besondere Akteurskonstellationen vor Ort oder zu einem bestimmten Zeitpunkt zur Verfügung stehende Immobilien (oder Grundstücke) umschrieben werden können, können die Umsetzung der strategischen Vorgaben begünstigen und damit zur Verfestigung der strategischen Grundausrichtung beitragen. Im für die kommunale Einzelhandelssteuerung günstigen Fall tritt das dann ein, wenn für eine leerstehende innerstädtische Großimmobilie ein*e investitionsbereite*r Investor*in gefunden wird und durch seine*ihre Investitionsentscheidung die Strategieumsetzung des Konzeptes unterstrichen wird. Im für die Einzelhandelssteuerung ungünstigen Fall kann sich das Interesse eine*r Investoren*in auf einen Standort in städtebaulich nicht integrierter Lage beziehen, zum Beispiel wenn ein ehemaliger Baumarkt leer steht. Damit könnte ein*e Investor*in, der ein Fachmarktzentrum realisieren möchte, das politisch-administrative Planungssystem unter Druck setzen und damit die strategische Ausrichtung der Konzeptes in Frage stellen.
- Die Wirkungsmessung strategischer Stadtentwicklungspläne muss stets berücksichtigen, dass einfache Ursache-Wirkungszusammenhänge in der räumlichen Planung eher die Ausnahme sind. Die Bedeutung der verschiedenen Einflussfaktoren kann aber in Abhängigkeit vom der spezifischen Situation vor Ort erheblich variieren.

Die Ergebnisse dieser beiden Studien zum Wohnen und zum Einzelhandel stimmen somit – zumindest in ihren Grundaussagen zur strategischen Stadtentwicklungsplanung – durchaus überein. Darüber hinaus betonen beide Studien die Wirksamkeit der strategischen Entwicklungspläne. Anders ausgesprochen: Planung wirkt!

Im Ergebnis stellen somit beide Studien heraus, dass die untersuchten Zusammenhänge nicht eindeutig oder statistisch nachweisbar belegt werden können, allerdings (eine Vielzahl von) Indizien auf die positiven Wirkungen von strategischen Planungsinstrumenten hinweisen.

## 16.2 Reflexion der Ergebnisse im Bezug zum Verhältnis von Stadtplanung und Einzelhandelsentwicklung

Die Evaluationsergebnisse zur kommunalen Einzelhandelssteuerung haben den prozessualen Charakter räumlicher Planung und die Bedeutung von strategischen, rahmensetzenden Planungen deutlich herausgearbeitet. Sie bestätigen damit auch die Feststellungen von Siebel (2015: 15) und Häußermann et al. (2008: 8-21), die Städte als soziale Tatsache umschreiben, deren räumlicher Ausdruck die gesellschaftlichen Verhältnisse abbildet. Die Untersuchung hat gezeigt, dass diese gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Kräfteverhältnisse (Parker 2004) auch innerhalb der kommunalen Einzelhandelsentwicklung aufeinander einwirken und das Bild der Stadt bestimmen. Selle (2012: 30) hat das als Resultat des Handelns von Akteuren aus den drei Sphären von Markt, Staat und Gesellschaft beschrieben.

Dabei haben gerade die Fallstudienuntersuchungen deutlich gemacht, dass der Planungs- und Umsetzungsprozess durch ein Nebeneinander unterschiedlicher Steuerungsnotwendigkeiten charakterisiert werden kann. Das heißt strategische Einzelhandelsentwicklung ist sowohl durch die beabsichtigte Steuerung von kleinen, „normalen" und Großprojekten gekennzeichnet (vgl. Selle 2012; Krüger 2007a; Ganser 1991), sie wird aber auch durch weitestgehend emergente, allmähliche Entwicklungen beeinflusst (vgl. Wiechmann 2018; Mintzberg/Quinn 1991;), die weitestgehend außerhalb der eigentlichen Planung stattfinden. Beide Einflüsse können

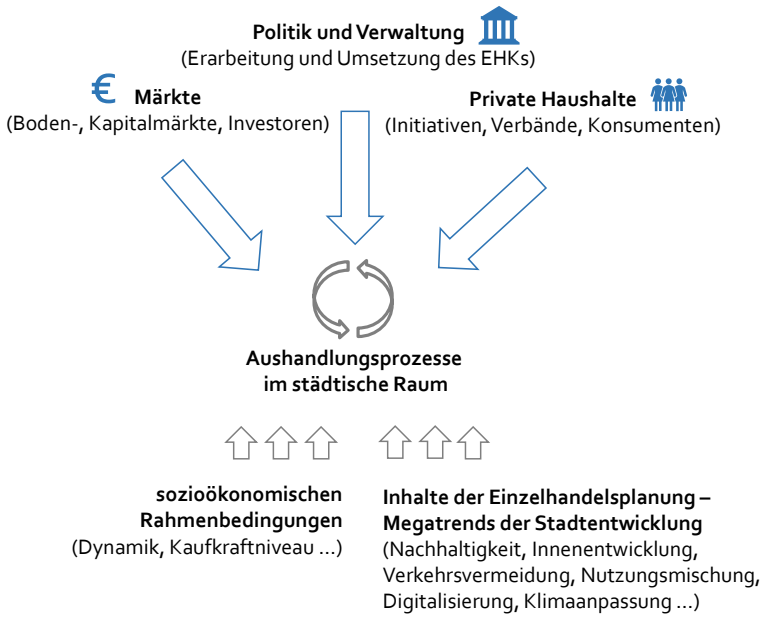
bisweilen auch zu einer Anpassung der Planungsziele führen (vgl. Christmann et al. 2016). Diese Prozesse können sich auch räumlich und zeitlich überlagern, das heißt sie können mehr oder weniger parallel stattfinden und sich unter Umständen auch gegenseitig bedingen. Das trifft zum Beispiel dann zu, wenn in der Folge eines realisierten Großprojekt allmähliche, emergente Umstrukturierung angrenzender Bereiche stattfinden, die zu einer neuen In-Wert-Setzung (positiv oder negativ) führen (siehe Kap. 14.3; vgl. Selle 1995: 237-242).

Das konkrete baulich-funktionale Ergebnis eines Planungsprozesses (zum Beispiel ein großes Fachmarktzentrum im Gewerbegebiet) wird darüber hinaus auch vom übergeordneten städtebaulich-funktionalen Leitbild beziehungsweise von den jeweils aktuell vorherrschenden Megatrends der Stadtentwicklung und dem jeweils aktuellen gesellschaftlich-politischem Zeitgeist beeinflusst, die auch Grundlage für das strategische Einzelhandelskonzept sind. Beispielsweise sind die großen Fachmarktzentren in den Gewerbegebieten seit den 1970er bis in die 2000er Jahre nicht nur entstanden, weil das politisch-administrative Planungssystem die Trennung der städtischen Funktionen propagiert hat, sondern auch deshalb, weil die Nachfrage der Verbraucher*innen nach Pkw-orientierten Versorgungsstandorten groß war. Die hohe Pkw-Verfügbarkeit, die Suburbanisierung der Wohnbevölkerung und die verhältnismäßig niedrigen Investitionskosten an den städtebaulich nicht-integrierten Standorten haben diese Entwicklungen zusätzlich vorangetrieben. Auch wenn sich mittlerweile die Inhalte der Planung im Sinne einer nachhaltigen, flächensparenden, verkehrsvermeidenden und funktional durchmischten Stadtentwicklungspolitik verschoben haben und derartig flächenextensive und verkehrserzeugende Nutzungen wie in den 1980er und 1990er Jahren heute kaum noch realisiert werden, prägen die Entwicklungen der vergangenen Jahrzehnte bis heute nach wie vor die Einzelhandelslandschaft in den Städten und werden an den allermeisten Standorten auch noch nachgefragt (vgl. Anders/Krüger 2018). Das haben auch zum Beispiel die Fallstudien in Bochum und Zittau gezeigt. Der RuhrPark in Bochum ist als Shopping- und Erlebnisstandort in Bochum und der Region genauso etabliert, wie die großflächigen Fachmarktstandorte in Zittau außerhalb der Kernstadt als Versorgungsstandorte von den Verbraucher*innen akzeptiert und nachgefragt werden.

Die Untersuchungen haben gezeigt, dass es für das politisch-administrativen Planungssystem nach wie vor sehr schwierig ist, diese Gebiete neu zu ordnen oder eine Trendumkehr anzustoßen, mit der bedeutende Neuinvestitionen in die integrierten Lagen und in die Zentren verbunden wären. Dabei scheint die Einleitung einer Trendumkehr umso schwieriger zu sein, je schwächer die sozioökonomische Dynamik in der Region ist. Die Verhandlungsposition des politisch-administrativen Planungssystems gegenüber Investor*innen verschlechtert sich also in kleinen Kommunen mit schwacher sozioökonomischer Dynamik, so dass auch die aktuellen Megatrends der Stadtentwicklung (Nachhaltigkeit, Innenentwicklung, Verkehrsvermeidung, Nutzungsmischung, Digitalisierung, Klimaanpassung) kaum – oder nur sehr eingeschränkt – umgesetzt werden können. Gleiches gilt für die Umsetzung gestalterischer oder städtebaulicher Aspekte. Auf der anderen Seite profitieren gerade die Kommunen, die durch eine positive sozioökonomische Entwicklungsdynamik gekennzeichnet sind und bereits über einen längeren Zeitraum bewusst steuernd in die kommunale Einzelhandelsentwicklung eingreifen. Die positiven wirtschaftlichen Rahmendaten geben den Kommunen die Möglichkeit, investitionswillige Projektentwickler*innen an planerisch gewünscht Standorte zu locken. Außerdem führen Erfahrungen, etablierte Kontakte, bilaterale Dialoge und Abstimmungsrunden, die fester Bestandteil von Aushandlungsprozessen sind (vgl. Gawron et al. 2008: 8), dazu, dass die strategische Grundausrichtung der Kommune weitestgehend anerkannt ist und die Konzentration der Entwicklung auf städtebaulich integrierte Standorte von den Immobilieneigentümer*innen und Investor*innen durchaus als Investitionsschutz für die eigenen Investitionen in die Zentren angesehen werden.

Diese Einflussfaktoren auf die Entwicklung der kommunalen Einzelhandelssteuerung sind abstrahiert in der nachfolgenden Abbildung dargestellt.

*Abbildung 138: Einzelhandelsentwicklung als Resultat des Handelns von unterschiedlichen Akteuren und Rahmenbedingungen*




Quelle: Eigene Darstellung und Weiterbearbeitung auf der Basis von Selle (2012: 30)

Die Untersuchung hat darüber hinaus bestätigt, dass nicht nur die strategische Stadtentwicklungsplanung, sondern auch die kommunale Einzelhandelssteuerung (als Teil dessen) ein politischer Prozess ist (vgl. Wiechmann 2018: 2618; Kühn/Fischer 2010: 166), der bisweilen von einem alles überblickenden, rationalen Entwicklungsprozess (vgl. Jochimsen 1969: 54-57) weit entfernt sein kann. Dabei kann die Rolle der Verwaltung zwischen Vermittler*in (Albers 1999: 37) und Manager*in (Krüger 2013: 14-19) schwanken. Der politische Entscheidungsprozess ist also ein Teil der Planung und gehört zum demokratisch legimitierten Diskussions- und Entscheidungsprozess, der auch vom aktuellen Zeitgeist und Politikgeschehen geprägt wird. Dazu kann es auch gehören, Ausnahmen und Abweichungen von der ursprünglichen Planung umzusetzen. Einzelhandelsplanung erfährt dabei ihre demokratische Legitimation durch die Zustimmungen in den jeweiligen Planungsausschüssen der Kommunen. Unter Umständen kann dies durch sich ändernde Mehrheiten auch zu abweichenden Einzelentscheidungen oder sogar zu Änderungen von strategischen Beschlüssen führen. Auch das ist dann Teil des politisch und demokratisch legitimierten Planungsprozesses (vgl. Offe 1972).

Letzten Endes stellt Stadtentwicklung und insbesondere die Zentren- und Einzelhandelsentwicklung auch immer ein Zusammenwirken und eine Wechselbeziehung von hoheitlichen, kommunalen Planungen und privaten individuellen Entscheidungen dar. Betrachtet man die Entwicklung von Stadtentwicklung und Einzelhandel (siehe Kap. 2) war es auch in der Vergangenheit immer möglich, Entwicklungs- und Wandlungsprozesse privater Unternehmen zu steuern oder zumindest zu beeinflussen. Das ist manchmal gut, manchmal nicht so gut gelungen. Dies erfolgt allerdings nicht nur durch stadtplanerische Instrumente wie kommunale Einzelhandelskonzepte, sondern auch durch die Programme der Städtebauförderung, unterschiedliche Wirtschafts- und Unternehmensförderungen oder steuer- und finanzpolitische Steuerungsansätze (vgl. Fahle/Burg 2014: 54; Häußermann et al. 2008: 112-134).

Für die Stadtplaner*innen ergibt sich dabei innerhalb der strategischen Entwicklungsplanung das Dilemma, das sie von unterschiedlichen Akteuren beeinflusst werden. Die marktorientierten Akteure sehen die in den Markt eingreifenden strategischen Planungsansätze mit sehr viel Bedenken. Die Politiker*innen befürchten durch die Verständigung auf strategische Entwicklungskonzepte, in ihrer demokratisch legitimierten Entscheidungsgewalt beschränkt zu werden und nicht mehr flexibel agieren zu können. Zusätzlich fordern Einzelhändler*innen und Bürger*innen – je nach Interessenlage – einen stärkeren Eingriff der Kommune oder einen Rückzug der Verwaltung aus der strategischen Stadtentwicklungsplanung. Um diesen Ansprüchen gerecht zu werden, ist unter anderem eine ausgewogene *„Balance zwischen Problemlösungsanspruch und Projektorientierung"* notwendig (Altrock 2008: 80; siehe

Kap. 14.3). Ähnlich formuliert es Wiechmann (2018: 2621), der unter Verweis auf Faludi (2000) herausstellt, dass sich die Leistungsfähigkeit strategischer Pläne vor allem daran bemisst,

> *„ob sie dabei helfen, Handlungsalternativen zu verdeutlichen und Entscheidungssituationen zu definieren. Dies kann auch dann der Fall sein, wenn die operative Entscheidung vom Plan abweicht, die Begründung dieser Abweichung jedoch auf den Plan Bezug nimmt."*

# 17 Ausblick

Auch wenn den kommunalen Einzelhandelskonzepten eine positive, steuernde Wirkung attestiert werden kann, sind sie sicher kein „Allheilmittel" für die Zukunftsfähigkeit gewachsener Zentren. Es konnte herausgestellt werden, dass unter anderem weitere Planungsinstrumente und Förderprogramme für die Förderung und Umsetzung von städtebaulich-integrierten Projekten notwendig sind. Die aktuellen Diskussionen um die Transformation städtischer Zentren und die zunehmende Digitalisierung des Einzelhandels (vgl. Anders/Krüger 2018) machen zusätzlich klar, dass sich aus den Planungsprozessen, die sich im Rahmen von kommunalen Einzelhandelskonzepten etabliert haben, kein Automatismus für die zukünftige Einzelhandels- und Zentrenentwicklung ableiten lässt. Es ist also unklar, ob sich das Wachstum von Einzelhandelsflächen auch in Zukunft so fortsetzen wird und es bei der kommunalen Einzelhandelssteuerung auch weiterhin vor allem darum gehen wird, wo und mit welchem Sortimentskonzept neue Einzelhandelsflächen angesiedelt werden sollen. Im Gegenteil ist offensichtlich, dass sich die einzelhandelsspezifische Standortentwicklung auch in Zukunft weiter ausdifferenzieren wird. Dabei deutet sich für die Zentren kleinerer Städte und die Nebenlagen an, dass deren Bedeutung für den Einzelhandel weiter abnehmen wird und die betroffenen Kommunen auch in absehbarer Zukunft weiterhin beziehungsweise sogar verstärkt Probleme haben werden, die Einzelhandelsentwicklung nachhaltig steuern zu können. Andererseits gehen die aktuellen Prognosen davon aus, dass die großen und prosperierenden Städte inklusive deren wachsendem Umland durch die nach wie vor große Nachfrage auch in Zukunft große Gestaltungsmöglichkeiten bei der kommunalen Einzelhandelssteuerung besitzen werden (siehe Kap. 2.1; vgl. BBSR 2017a; Reink 2014). Betrachtet man die absoluten Umsatzzahlen im Einzelhandel, wird deutlich, dass die Umsätze des stationären Einzelhandels – zumindest bis vor der Covid-19-Pandemie – weiterhin leicht gestiegen sind, im Vergleich der Jahre 2018 und 2019 absolut gesehen mit einem Plus von rd. 10,3 Mrd. Euro sogar stärker als im digitalen Bereich mit plus rd. 5,9 Mrd. Euro (vgl. HDE 2020b: 6, 8). Allerdings ist dieser Anstieg im stationären Einzelhandel vor allem auf die positiven Entwicklungen im Lebensmittelbereich zurückzuführen. In Anbetracht der Auswirkungen der aktuellen Covid-19-Pandemie (Stand März 2021) ist deshalb nicht auszuschließen, dass sich die städtischen Transformationsprozesse noch einmal grundlegend beschleunigen und verändern werden (vgl. Anders et al. 2020; Krüger 2020), auch die aktuellen Karstadt-Schließungen führen den schon länger andauernden Transformationsprozess vor Augen (vgl. Hangebruch 2020). Wie in Kapitel 2.1 angedeutet, wird dieser Transformationsprozess eher zu abnehmenden Verkaufsflächen (auch in den größeren Städten) führen und mischgenutzte Gebäude – insbesondere bezogen auf die oberen Geschosse – werden eine größere Bedeutung bekommen. Dabei wird es auch darum gehen, neue innovative Formate (Pop-up-Stores, Stadtteilkultur, Co-Working-Angebote) abseits des Einzelhandels stärker in die Zentrenentwicklung zu integrieren.[395]

Vor diesem Hintergrund stellt sich abschließend die Frage, welche Bedeutung kommunale Einzelhandelskonzepte aktuell noch besitzen, beziehungsweise in Zukunft noch besitzen werden. Die eigenen Erhebungsergebnisse liegen mittlerweile einige Zeit zurück (2015 bis 2016), seitdem haben Digitalisierung und Online-Handel weiter zugenommen und die Transformationsprozesse der Zentren – insbesondere in den kleinen Städten – sind weiter vorangeschritten. Auch wenn diese aktuellen Transformationsprozesse zu eher zurückgehenden Handelsflächen führen werden, ist allerdings trotzdem davon auszugehen, dass auch in Zukunft neue Handelsmarken (auch im zentrenrelevanten Bereich) auf den Markt treten und leer gefallene Geschäftsflächen (zumindest teilweise) wieder neu besetzen werden. Außerdem ist der Lebensmittelmarkt weiterhin durch ein großes Wachstum – auch im stationären Handel – gekennzeichnet. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die kommunale Einzelhandelssteuerung auch in der nahen Zukunft eine erhebliche Bedeutung innerhalb der kommunalen Stadt- und Innenstadtentwicklungspolitik spielen wird – selbst wenn es bereits heute an einigen Standorten eher darum geht, die Einzelhandelsbestände in ihrer Existenz zu sichern und keinesfalls auszubauen. Für diese Standorte oder Regionen, die

[395] Unter anderem das vom BMBF geförderte Forschungsprojekt Transformation urbaner Zentren (TransZ) nimmt diesen Entwicklungsansatz auf und unterstützt im Rahmen von Reallaborprozessen neue Nutzungen in den Innenstädten und Stadtteilzentren, siehe https://transz.de/.

eher durch eine negative Wachstumsdynamik gekennzeichnet sind, stellt sich somit zukünftig vermutlich eher die Frage, an welchen Standorten alte Läden aus dem Markt ausscheiden. Unter Umständen können kommunale Einzelhandelskonzepte in diesem Zusammenhang (also unter „Schrumpfungsbedingungen") dann aber auch als Grundlage für eine Neujustierung der Zentrenentwicklung verwendet werden, die sich zum Ziel setzt, Einzelhandelsgeschäfte aus städtebaulich nicht-integrierten Lagen mit zukunftsfähigen (unter Umständen kleineren) Konzepten (wieder) zurück in die Zentren zu holen oder an den städtebaulich integrierten Standorten so zu stärken, dass sie auch in Zukunft wirtschaftlich tragfähig agieren können. Selbst wenn die sogenannten zentrentypischen Sortimente (Bekleidung etc.) ihre große Bedeutung für die Innenstädte sowie in kleinen und mittelgroßen Kommunen verlieren werden, besitzen zumindest die frequenzstarken Lebensmittelmärkte das Potenzial, auch kleinere Stadtteilzentren und die Innenstädte von kleineren und mittelgroßen Kommunen wieder mehr in den Fokus einer integrierten, wohnortnahen Entwicklung zu rücken. Dies könnte durch die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie noch befördert werden, wenn durch zukünftiges, flexibleres Arbeiten im sogenannten Home-Office auch das direkte Wohnumfeld und kleinere Zentren unter Umständen stärker nachgefragt sein werden (vgl. Book et al. 2020). Für die EHKs bedeutet das, dass sie ihre bedeutenden Steuerungsfunktionen zumindest für den Lebensmittelsektor auch in Zukunft behalten werden.

Wichtig bleibt dabei herauszustellen, dass kommunale Einzelhandelskonzepte in der aktuellen Debatte um die Transformation städtischer Zentren lediglich als Planungsgrundlage dienen können und „nur" dafür ausgelegt sind, Einzelhandelsstandorte in Abhängigkeit von deren Größe räumlich zu steuern. In einer gewissen Weise geht es bei kommunalen Einzelhandelskonzepten also (lediglich) um eine Zuweisung von Flächennutzungen, dazu gehört auch, Entwicklungen an bestimmten Standorten zu verhindern. Die Konzepte dienen somit ausschließlich dazu, eine planungsrechtlich sichere Abwägung und Begründung für den Ausschluss von bestimmten Einzelhandelsnutzungen an bestimmten Standorten zu liefern und gleichzeitig strategisch festzulegen, an welchen Standorten in der Stadt der Einzelhandel weiterentwickelt werden soll. Die Einzelhandelskonzepte können nicht dazu dienen, neue innovative Geschäftsformen oder Mischnutzungen aktiv zu unterstützen oder die aktuellen Transformationsprozesse zu begleiten, die unter Umständen dazu führen, dass sich wieder mehr Kultur- und Wohnnutzungen, neue innovative Ideen oder attraktive gastronomische Angebote in den Innenstädten ansiedeln. Kommunale Einzelhandelskonzepte stellen auch kein Handlungskonzept für Kommunen, Investor*innen oder Gewerbetreibende dar, um sich zukunftsfähig aufzustellen. Diese Bedeutung oder Funktion hatten kommunale Einzelhandelskonzepte allerdings auch noch nie. EHKs können deshalb lediglich eine Grundlage für die Transformation der Zentren bilden. Die Handlungskonzepte müssen/sollten darauf aufbauen und in Abhängigkeit von den spezifischen Herausforderungen Lösungen erarbeiten, die sich nicht nur auf die Kommunalverwaltung konzentrieren, sondern auch die anderen Akteure der Zentrenentwicklung einbeziehen.

Nicht erst seit Beginn der Covid-19-Pandemie und der angekündigten Schließung weiterer Karstadt-Kaufhof-Filialen in vielen Innenstädten wird in Fachkreisen darüber diskutiert, wie die Entwicklung der Zentren abseits der Regelungsmöglichkeiten von kommunalen Einzelhandelskonzepten zukunftsfähig umgestaltet werden können. Dabei werden von unterschiedlichen Autor*innen die Bedeutung der Immobilieneigentümer*innen, der Händler*innen und Gewerbetreibenden betont. Herausgestellt wird insbesondere die Notwendigkeit und Bereitschaft zur Kooperation untereinander, aber auch mit der Lokalpolitik und der Stadtverwaltung, und die Offenheit für die Unterstützung neuer (funktionsgemischter) Nutzungskonzepte, innovativer Formate – auch abseits des Einzelhandels. Um dies zu erreichen, ist vor allem eine politische und planerische Prioritätensetzung erforderlich, die sich neben (neuen) Förderprogrammen auch in der personellen Ausstattung und Neubesetzung von Personalstellen (Stichwort: Kümmerer*in) widerspiegeln kann (vgl. Junker/Pump-Uhlmann 2019: 71-73; Anders/Krüger 2018: 163; Anders et al. 2017: 18).

Es bleibt also abzuwarten, wie sich die zunehmende Digitalisierung auf viele Lebens- und Arbeitsbereiche und damit auf die innerstädtischen Einkaufslagen sowie auf das Einkaufs- und Mobilitätsverhalten auswirken werden. In diesem Zusammenhang ist auch durchaus kritisch zu hinterfragen, ob der bisherige Fokus auf ständig wachsende Verkaufsflächenzuwächse auch bei in Zukunft unter Umständen wieder zurückgehenden Bevölkerungszahlen eine zukunftsfähige Entwicklungsstrategie sein kann. Die

öffentlichen Diskussionen, die gerade in Deutschland im Hinblick auf einen stärkeren Umwelt- und Klimaschutz und im Zusammenhang der „Fridays-for-Future"-Bewegungen geführt wurden, deuten darauf hin, dass sich die ökonomischen Rahmenbedingungen in Zukunft verändern werden. Kritische Stimmen weisen schon seit längerer Zeit auf die Grenzen des Wachstums (Meadows et al. 1973) und auf die Notwendigkeit einer Postwachstumsökonomie (Paech 2009) hin. Welche Veränderungen in diesem Zusammenhang in naher Zukunft wirklich eintreffen und die Einzelhandels- und Zentrenentwicklung prägen werden, bleibt abzuwarten.

Unabhängig davon, welche ökonomischen Entwicklungsperspektiven die Zentren in Zukunft haben werden und welche Schwerpunkte gesetzt werden sollten, ist es aus stadtplanerischen Sicht grundsätzlich wünschenswert, die aktuellen innerstädtischen Transformationsprozesse aktiv mitzugestalten. Die Bedeutung, die mittlerweile auch dem neuen Förderprogramm *Lebendige Zentren* im Rahmen der Städtebauförderung zugesprochen wird, in dem von Bundesseite den Zentren für das Jahre 2020 Fördermittel über 300 Mio. Euro zugesagt werden,[396] und die aktuelle Diskussion um die Zukunftsfähigkeit der Zentren, weisen zumindest darauf hin, dass der Gestaltung städtischer Zentren in Wissenschaft und Planungspraxis in Zukunft etwas mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden wird.

[396] vgl.: Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2020

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufbau der Untersuchung ..... 16
Abbildung 2: Mondäne Architektur – Warenhaus Tietz, Berlin, Leipziger Straße (1900 bis 1944) ..... 19
Abbildung 3: Pkw pro 1.000 Einwohner*innen nach Raumtyp ..... 20
Abbildung 4: Entwicklung der Shopping-Center in Deutschland ..... 21
Abbildung 6: Veränderungen von Standortstrukturen des EH ..... 22
Abbildung 5: Verkaufsflächenentwicklung in Deutschland ..... 22
Abbildung 7: Verkaufsflächenstruktur nach Standorttypen ..... 23
Abbildung 8: Entwicklung der Marktanteile nach Vertriebsformen ..... 23
Abbildung 9: Umsatzvolumen des Einzelhandels im engeren Sinne und Marktanteile des Onlinehandels ..... 24
Abbildung 10: Marktanteile des Onlinehandels je Branche und im Verhältnis 2018 zu 2019 ..... 25
Abbildung 11: Durchschnittliches prozentuales Wachstum des Einzelhandels nach food und non-food pro Jahr ..... 25
Abbildung 12: Wachstum im Einzelhandel stationär vs. online 2018 zu 2019 ..... 26
Abbildung 13: Transaktionsvolumen Immobilien Deutschland 2010-2019 ..... 27
Abbildung 14: Merkmale und Entwicklungsphasen von Betriebsformen des Einzelhandels ..... 28
Abbildung 15: Online-Ausgabenanteile im Nonfood-Markt seit Beginn der Coronavirus-Krise ..... 29
Abbildung 16: Umsatzanteile der Branchen Offline/Online ..... 31
Abbildung 17: Hauptmotive für den Innenstadtbesuch ..... 43
Abbildung 18: Übersicht für die Beurteilung von Einzelhandelsbetrieben ..... 49
Abbildung 19: Kommunales Einzelhandelskonzept – Beispiel Ausstattungskennziffern ..... 61
Abbildung 20: Kommunales Einzelhandelskonzept – Beispiel abgegrenztes Marktgebiet ..... 62
Abbildung 21: Kommunales Einzelhandelskonzept – Beispiel Umsatz, Nachfragevolumen und Einzelhandelszentralität ..... 63
Abbildung 22: Kommunales Einzelhandelskonzept – Abgrenzung eines zentralen Versorgungsbereiches ..... 65
Abbildung 23: Kommunales Einzelhandelskonzept – Systematik zentrale Versorgungsbereiche, weitere Standortkategorien ..... 66
Abbildung 24: Kommunales Einzelhandelskonzept – räumlich funktionales Standortmodell ..... 72
Abbildung 25: Kommunales Einzelhandelskonzept – Übersicht für die Bewertung zu prüfender Entwicklungsstandorte ..... 73
Abbildung 26: Kommunales Einzelhandelskonzept – Prüfmatrix für die Bewertung von Planvorhaben ..... 74
Abbildung 27: Galeries Lafayette, Berlin (1996) ..... 87
Abbildung 28: Grenzwerte der Umsatzumverteilung bei großflächigen Ansiedlungsvorhaben in der jeweiligen Standortgemeinde ..... 89
Abbildung 29: Entwicklung des Planungsverständnisses nach Phasen ..... 104
Abbildung 30: Unterschiedliche Steuerungsphilosophien ..... 106
Abbildung 31: Wandel des Planungsverständnisses in Phasen und Schichten ..... 107
Abbildung 32: Bewusste (lineare) Strategien versus emergente/adaptive Strategien ..... 108
Abbildung 33: Evaluation - Programmforschung ..... 114
Abbildung 34: Quantitative und qualitative Methoden und deren Selbstverständnis ..... 121
Abbildung 35: Ablaufplan der Untersuchung ..... 128

Abbildung 36: Online-Fragebogen – Kurzdarstellung der Fragen ..... 130
Abbildung 37: Zusammengefasste Gemeindetypen nach Entwicklungsdynamik ..... 131
Abbildung 38: Eingabemaske der Online-Befragung ..... 132
Abbildung 39: Beteiligung bei der Online-Befragung ..... 133
Abbildung 40: Teilnahme Online-Befragung nach Stadtgröße ..... 133
Abbildung 41: Teilnahme Online-Befragung nach Entwicklungsdynamik ..... 133
Abbildung 42: Auswahlsystematik der Fallstudien ..... 135
Abbildung 43: Gesprächspartner*innen der Expertengespräche ..... 137
Abbildung 44: Zeitpunkt, ab dem Kommunen den Einzelhandel durch kommunalen Einzelhandelskonzepte steuern ..... 140
Abbildung 45: Thematisierungen von kommunalen Einzelhandelskonzepten – Erwähnungen in der Lokalpresse ..... 141
Abbildung 46: Gründe für die Erarbeitung von kommunalen Einzelhandelskonzepten ..... 141
Abbildung 47: Diskutierte Themen zu kommunalen Einzelhandelskonzepten in der Lokalpresse ..... 142
Abbildung 48: Bedeutung von komm. Einzelhandelskonzepten ..... 142
Abbildung 49: Bedeutung und Verbreitung von kommunalen Einzelhandelskonzepten nach Stadtgröße ..... 143
Abbildung 50: Verbindlichkeit und rechtlicher Status von kommunalen Einzelhandelskonzepten ..... 145
Abbildung 51: Fallbeispiel Hannover – Umgebungskarte ..... 147
Abbildung 52: Hannover - Innenstadt ..... 147
Abbildung 53: Hannover - Zentrenkarte ..... 147
Abbildung 54: Fallbeispiel Freiburg (im Breisgau) - Umgebungskarte ..... 148
Abbildung 55: Freiburg - Innenstadt ..... 148
Abbildung 56: Freiburg – Zentrenkarte ..... 148
Abbildung 57: Fallbeispiel Wunstorf – Umgebungskarte ..... 149
Abbildung 58: Wunstorf – Gewerbepark-Süd ..... 149
Abbildung 59: Wunstorf – Zentrenkonzept ..... 149
Abbildung 60: Fallbeispiel Tübingen – Umgebungskarte ..... 150
Abbildung 61: Tübingen – Depot-Areal ..... 150
Abbildung 62: Tübingen – Zentrenkonzept (2020) ..... 150
Abbildung 63: Fallbeispiel Minden – Umgebungskarte ..... 151
Abbildung 64: Minden – Neuer Lebensmittelmarkt, Standort Klinikum, Ringstraße ..... 151
Abbildung 65: Minden – Zentrenkarte ..... 151
Abbildung 66: Fallbeispiel Bochum – Umgebungskarte ..... 152
Abbildung 67: Bochum – Sondergebiet Hannibal ..... 152
Abbildung 68: Bochum – Zentrenkarte ..... 152
Abbildung 69: Fallbeispiel Warstein – Umgebungskarte ..... 153
Abbildung 70: Warstein – Innenstadt, Hauptstraße (B55) ..... 153
Abbildung 71: Warstein – Zentrenkarte ..... 154
Abbildung 72: Fallbeispiel Zittau – Umgebungskarte ..... 154
Abbildung 73: Zittau – Innenstadt, Markt ..... 154
Abbildung 74: Zittau – Zentrenkarte ..... 154

Abbildung 75: Stadttypologien und sozioökonomische Rahmendaten der untersuchten Fallbeispiele ..... 155
Abbildung 76: Strategische Ziele von kommunalen Einzelhandelskonzepten ..... 159
Abbildung 77: Strategische Ziele von Kommunen, die kein EHK besitzen ..... 160
Abbildung 78: Strategische Ziele von älteren/vergangenen kommunalen EHKs ..... 160
Abbildung 79: Bausteine kommunaler Einzelhandelskonzepte – Kommunen, die ein EHK besitzen ..... 161
Abbildung 80: Bausteine kommunaler Einzelhandelssteuerung – Kommunen, die kein EHK haben ..... 162
Abbildung 81: Diskutierte Inhalte kommunale Einzelhandelskonzepte in der Lokalpresse ..... 163
Abbildung 82: Lage zentraler Versorgungsbereich Königstraße/Gesellenweg, Minden ..... 165
Abbildung 83: Fachmärkte zentraler Versorgungsbereich Königstraße/Gesellenweg, Minden ..... 165
Abbildung 84: Lebensmittelmarkt im zentralen Versorgungsbereich Hessenring/Bärenkämpen, Minden ..... 166
Abbildung 85: Regionale Kooperation im Einzelhandel – nach Bundesländern differenziert ..... 167
Abbildung 86: Weitere Ansätze zur Sicherung und Stärkung der Zentren – differenziert nach Status des kommunalen EHKs ..... 167
Abbildung 87: Weitere Ansätze zur Sicherung und Stärkung der Zentren – differenziert nach Stadtgröße ..... 167
Abbildung 88: Zusammensetzung des Arbeitskreises zur Erarbeitung des Arbeitskreises ..... 169
Abbildung 89: Stimmung im Gremium beim Beschluss zum kommunalen Einzelhandelskonzept ..... 170
Abbildung 90: Festsetzungen der Einzelhandelsnutzungen in den B-Plänen und der Umgang mit Ausnahmen in den Fallbeispielen ..... 175
Abbildung 91: Beteiligungsprozesse bei der Umsetzung der kommunaler Einzelhandelskonzepte – Vorgehen der Fallbeispiele ..... 178
Abbildung 92: Zulassung von Planvorhaben an unerwünschten Standorten – Online-Befragung ..... 180
Abbildung 93: Zulassung von Planvorhaben an ungewünschten Standorten – Online-Befragung ..... 180
Abbildung 94: Sondergebiet Südbahnhof, C-Zentrum An der Weide – Fallbeispiel Hannover ..... 181
Abbildung 95: Nahversorgungszentrum Klinikum/Ringstraße – Fallbeispiel Minden ..... 182
Abbildung 96: Bedeutende Akteure der Einzelhandelsentwicklung in der Stadt ..... 187
Abbildung 97: Rückmeldungen der Kommunen zu realisierten Projekten der letzten Jahre – Größe und Lage ..... 192
Abbildung 98: Rückmeldungen der Kommunen zu realisierten Projekten der letzten Jahre – Vereinbarkeit mit EHK ..... 193
Abbildung 99: Rückmeldungen der Kommunen zu realisierten Projekten der letzten Jahre (neu und Erweiterungen) – Lebensmittelmärkte und B-Pläne ..... 194
Abbildung 100: Rückmeldungen der Kommunen zu nicht genehmigten Projekten der letzten Jahre – Größe und Lage ..... 195
Abbildung 101: Rückmeldungen der Kommunen zu nicht genehmigten Projekten der letzten Jahre – Vereinbarkeit mit EHK ..... 195
Abbildung 102: Rückmeldungen der Kommunen zu den genehmigten Projekten der letzten Jahre – Lebensmittelmärkte und B-Pläne ..... 196
Abbildung 103: Wunstorf, Innenstadt – Immobilienentwicklung in der Innenstadt mit C & A als Ankermieter ..... 197
Abbildung 104: Bochum-Linden, Zentrum – leerstehendes ehemaliges Kaufhaus, mittlerweile durch einen Edeka-Markt genutzt ..... 198
Abbildung 105: Bochum-Dahlhausen, Zentrum – Neubau Lidl-Markt mit Hotelnutzung im Obergeschoss ..... 198

Abbildung 106: Freiburg – Zentrum Habsburger Straße– Neubau Aldi-Markt mit Wohnnutzung in den Obergeschossen ..... 199
Abbildung 107: Bochum – Standort Große Voede ..... 200
Abbildung 108: Entwicklung der Verkaufsfläche Gesamtstadt (alle Branchen) nach Steuerungstypen A, B und C ..... 203
Abbildung 109: Entwicklung der Einzelhandelszentralität Gesamtstadt (alle Branchen) nach Steuerungstypen A, B und C ..... 203
Abbildung 110: Entwicklung der Verkaufsfläche in der Innenstadt (alle Branchen) nach Steuerungstypen A, B und C ..... 203
Abbildung 111: Entwicklung der innerstädtischen Verkaufsfläche im Verhältnis zur Gesamtstadt (alle Branchen) nach Steuerungstypen A, B und C ..... 203
Abbildung 112: Entwicklung der gesamtstädtischen Verkaufsfläche (alle Branchen) nach Steuerungstypen A und B ..... 205
Abbildung 113: Entwicklung der Einzelhandelszentralität Gesamtstadt (alle Branchen) nach Steuerungstypen A und B ..... 205
Abbildung 114: Entwicklung der Verkaufsfläche in der Innenstadt (alle Branchen) nach Steuerungstypen A und B ..... 205
Abbildung 115: Entwicklung der Verkaufsfläche in der Innenstadt (Bekleidung) nach Steuerungstypen A und B ..... 206
Abbildung 116: Entwicklung der Verkaufsfläche in der Innenstadt (Multimedia) nach Steuerungstypen A und B ..... 206
Abbildung 117: Entwicklung der innerstädtischen Verkaufsfläche (alle Branchen) im Vergleich zur Gesamtstadt nach Steuerungstypen A und B ..... 206
Abbildung 118: Ergebnisse der einfachen Regressionsanalyse, abhängige Variable = Entwicklung der (unterschiedlichen) Ausstattungskennziffern, unabhängige Variable = Steuerungsintensität ..... 210
Abbildung 119: Ergebnisse der multiplen Regressionsanalyse, abhängige Variable = Entwicklung der Verkaufsfläche Gesamtstadt ..... 213
Abbildung 120: Ergebnisse der multiplen Regressionsanalyse, abhängige Variable = Entwicklung der Umsatz Gesamtstadt ..... 213
Abbildung 121: Ergebnisse der multiplen Regressionsanalyse, abhängige Variable = Entwicklung der Einzelhandelszentralität Gesamtstadt ..... 214
Abbildung 122: Ergebnisse der multiplen Regressionsanalyse, abhängige Variable = Entwicklung der Verkaufsfläche Innenstadt ..... 214
Abbildung 123: Ergebnisse der multiplen Regressionsanalyse, abhängige Variable = Entwicklung der innerstädtischen Verkaufsfläche zur Gesamtstadt ..... 215
Abbildung 124: Ergebnisse der multiplen Regressionsanalyse, abhängige Variable = Entwicklung des Umsatzes Innenstadt ..... 215
Abbildung 125: Ergebnisse der multiplen Regressionsanalyse, abhängige Variable = Entwicklung des Umsatzes Innenstadt zur Gesamtstadt ..... 216
Abbildung 126: Rangkorrelation (Spearman-Rho) der betrachteten Variablen zueinander (Auswahl) ..... 217
Abbildung 127: Positive Aspekte der kommunalen Einzelhandelssteuerung – Online-Befragung ..... 219
Abbildung 128: Negative Aspekte der kommunalen Einzelhandelssteuerung – Online-Befragung ..... 219
Abbildung 129: Bewertung der Zielerreichung kommunaler Einzelhandelssteuerung – Online-Befragung ..... 220

Abbildung 130: Bedeutung einzelner Aspekte bei der Ansiedlung von neuen Einzelhandelsvorhaben – Online-Befragung ..... 221
Abbildung 131: Beurteilung von Angebot und Frequenz – Online-Befragung ..... 222
Abbildung 132: Umsetzung der Ziele und Strategien kommunaler EHKs in die Bauleitplanung ..... 229
Abbildung 133: Inhalte, Prozesse, Umsetzung, Akteure und Kontextfaktoren kommunaler Einzelhandelssteuerung ..... 234
Abbildung 134: Planungsverständnis und Kontextfaktoren kommunaler Einzelhandelssteuerung ..... 238
Abbildung 135: Beispiel für positive Kontextfaktoren - Innenstadt von Freiburg (Breisgau) ..... 244
Abbildung 136: Dänisches Bettenlager (Wunstorf) – besonderer Angebotsmix aus zentren- und nicht-zentrenrelevanten Sortimenten ..... 246
Abbildung 137: Arbeitskreis – Zentrenkonzept Hamburg ..... 247
Abbildung 138: Einzelhandelsentwicklung als Resultat des Handelns von unterschiedlichen Akteuren und Rahmenbedingungen ..... 255

# Literatur


Acocella, Donato (2004): Einzelhandelskonzepte im Praxistext. Erfahrungen mit dem Märkte- und Zentrenkonzept Freiburg im Breisgau. Dissertation im Fachgebiet Gewerbeplanung. Dortmund.

Acocella, Donato; Fürst, Urs C. (2002): 10 Prozent Umsatzumverteilung. In: Handelsmagazin Handelsverband BAG. Band 05/06, Berlin, S. 29-31.

Adam, Brigitte (2010): Integrierte Stadtentwicklung – politische Forderung und Praxis. Informationen zur Raumentwicklung. Heft 4. 2010. Bonn/Berlin. S. I-III.

Albers, Gerd; Wékel, Julian (2011): Stadtplanung. Eine illustrierte Einführung. 2. Auflage. Darmstadt.

Albers, Gerd (2006): Zur Entwicklung des Planungsverständnisses: Kontinuität und Wandel. In: Selle, Klaus (Hg.) (2006): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Planung neu denken. Bd. 1. Dortmund. S. 43-55.

Albers, Gerd (1999): Wie sähe heute das Gründungskonzept einer Raumplanungsfakultät aus? In: Schmals, Klaus M. (Hg.): Was ist Raumplanung? Dortmund. S. 28-41.

Albers, Gerd (1993): Über den Wandel im Planungsverständnis. In: Raumplanung, Heft 61. S. 97-103.

Albers, Gerd (1969): Über das Wesen der räumlichen Planung. In: Stadtbauwelt. Heft 21. S. 10-14.

Albers, Meike (2009): Die Entwicklung des Einzelhandels im Raum. In: DIHK (Hg.) (2009): Wegweiser für den Handel in der Stadtentwicklung. Berlin. S. 5-12.

Albrechts, Louis (2004): Strategic (spatial) planning reexamined. In: Environment and Planning B: Planning and Design 2004. Volume 31. S. 743-758.

Altrock, Uwe (2016): Evaluation komplexer Programme in der Städtebauförderung. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 1.2016. Bonn. S. 5-16.

Altrock, Uwe (2008): Strategieorientierte Planung in Zeiten des Attraktivitätsparadigmas. In: Hamedinger, Alexander; Frey, Oliver, Dangschat, Jens; Breitfuss, Andrea (Hg.) (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden. S. 61-86.

Altrock, Uwe (2005a): Spektrum der Akteure. In: Bodenschatz, Harald (Hg.) (2005): Renaissance der Mitte. Zentrumsbau in London und Berlin. Berlin. S. 377-385.

Altrock, Uwe (2005b): Partnerschaften und Koalitionen. In: Bodenschatz, Harald (Hg.) (2005): Renaissance der Mitte. Zentrumsbau in London und Berlin. Berlin. S. 385-390.

Altrock, Uwe (2004): Anzeichen für eine Renaissance der strategischen Planung? In: Altrock, Uwe; Güntner, Simon; Huning, Sandra; Peters, Deike (Hg.) (2004): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin. S. 221-238.

Altrock, Uwe; Bertram, Grischa (Hg.) (2012): Wer entwickelt die Stadt? Geschichte und Gegenwart lokaler Governance. Akteure – Strategie – Strukturen.

Altrock, Uwe; Selle, Klaus (2013): Kommunale Stadtentwicklungspolitik – quo vadis? In: Raumplanung. 2/2013. Heft 167. Dortmund. S. 8-13.

Anders, Sascha; Kreutz, Stefan; Krüger, Thomas (2020): Corona und die Folgen für die Innenstädte. In: Information zur Raumentwicklung 4/2020. Band 48. Seite 80 – 91.

Anders, Sascha; Kreutz, Stefan; Schaumann, Elisabeth; Schmidt, Jaqueline (2020): Reallabore zur Transformation urbaner Zentren. Erfahrungen und kritische Reflexion. TransZ Working Paper No. 2/2020. Hamburg.

Anders, Sascha; Halemba, Lukas; Krüger, Thomas; Kruse, Stefan; Nitz, Martina; Overmeyer, Klaus (2019): Zentren - Raum für urbanes Leben! Zentrenkonzept. Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) Hamburg (Hg.). Hamburg.

Anders, Sascha (2018): Standortkonkurrenz von Lebensmittelmärkten. Frühzeitige Abschätzung und Bewertung der Auswirkungen neuer Märkte. In: Raumforschung und Raumordnung (2018). Volume 76, Issue 4. S. 297-308.

Anders, Sascha; Krüger, Thomas (2018): Neue Herausforderungen für die Zentren. Wie sich Innenstadt und Stadtteilzentren in Hamburg weiterentwickeln könnten. In: Hamburgische Architektenkammer (Hg.) (2018): Architektur in Hamburg. Jahrbuch 2018/19. S. 158-163.

Anders, Sascha; Kreutz, Stefan; Krüger, Thomas (2017): Transformation urbaner Zentren. Den Marktplatz neu definieren. In: PlanerIn (2017). Band 06-17. Themenheft Stadt statt Handel - Die Zukunft der Handelsstadt. S. 16 -18. Berlin.

Anders, Sascha; Klein, Kurt; Krüger, Thomas, Segerer, Matthias; Walther, Monika (2013): Qualifizierte Nahversorgung im Lebensmitteleinzelhandel. Endbericht. Hamburg/Regensburg.

Aring, Jürgen; Herfert, Günter (2001): Neue Muster der Wohnsuburbanisierung. In: Brake, Klaus/Dangschat, Jens. S./Herfert, Günter (Hg.) (2001): Suburbanisierung in Deutschland. Opladen. S. 43-56.

Banken, Ralf (2007): Schneller Strukturwandel trotz institutioneller Stabilität. Die Entwicklung des deutschen Einzelhandels 1949-2000. In: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 2007/2. Die bundesdeutsche Massenkonsumgesellschaft. 1950-2000. Berlin. Primärquelle: Statistisches Bundesamt (Hg.) (2007). Statis-Archiv-CD. Umsatzsteuerstatistik.

BBE – Handlungsberatung Münster (Hg.) (2012): Evaluierung kommunaler Konzepte. Prozessgestaltung, Regelungsinhalte und Wirkungsweise. Münster.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2010): Zentren. Werkstatt: Praxis. Nr. 3/2000. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (Hg.) (2019): Online-Handel in Deutschland. Räumliche Muster, Einflussfaktoren und Erklärungsansätze. In: BBSR-Analysen KOMPAKT 03/2019. Bonn. Bearbeitung durch: Jonas, Andrea.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (Hg.) (2018): Zehn Jahre Aktive Stadt- und Ortsteilzentren. Vierter Statusbericht zum Zentrenprogramm der Städtebauförderung. Bearbeitung durch: Däßler, Sebastian; Glöckner, Beate; Haller, Christoph; Kloss, Christian; Pietschmann, Holger; Wagner, Rhona (Plan und Praxis). Berlin.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (Hg.) (2017a): Online-Handel – Mögliche räumliche Auswirkungen auf Innenstädte, Stadtteil- und Ortszentren. BBSR-Online-Publikation Nr. 08/2017. Bonn. Bearbeitung durch: zur Nedden, Martin; Hollbach-Grömig, Beate; Becker, Elke; Pätzold, Ricarda (Difu); Stumpf, Joachim; Wotruba, Markus; Gutknecht, Klaus (BBE München).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (Hg.) (2017b): Zehn Jahre Leipzig-Charta. Die Bedeutung integrierter Stadtentwicklung in Europa. Bearbeitung durch: Grisel, Mart; van Heerden, Sjoerdje; Scheurer, Lea. Bonn/Berlin.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (Hg.) (2017c): Nutzungsmischung und die Bewältigung von Nutzungskonflikten in Innenstädten, Stadt- und Ortsteilzentren. Chancen und Risiken. BBSR-Online-Publikation Nr. 23/2017. Bearbeitung durch: Altrock, Uwe; Bertram, Grischa; Galda, Anna; Haller, Christoph; Hammler, Laura; Kloss, Christian; Pietschmann, Holger (Plan und Praxis GbR). Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (Hg.) (2015): Wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden in Deutschland. Erläuterungen zur Studie. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (Hg.) (2013): Wachsende/Schrumpfende Gemeinden. Stand: 31.12.2010. Abgerufen am 28. Nov. 2013 unter: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Downloads/dowloads_node.html

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (Hg.) (2012): Evaluierung der Städtebauförderung. Leitfaden für Projektverantwortliche. Bearbeitung durch: Altrock, Uwe; Gerlach, Ulf; Haller, Christoph; Pietschmann, Holger. Bonn/Berlin.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (Hg.) (2011): Stadtentwicklung und Image. Heft 150. Forschungen. Bonn. Bearbeitung durch: Adam, Brigitte; Arnold, Felix; Hofmann, Daniel; Kreutz, Stefan; Krüger, Thomas; Schubert, Dirk; Szameitat, Renate.

Bechmann, Arnim (1981): Grundlagen der Planungstheorie und Planungsmethodik. Bern/Stuttgart.

Bechmann, Arnim (1981): Grundlagen der Planungstheorie und Planungsmethodik. Eine Darstellung mit Beispielen aus dem Arbeitsfeld der Landschaftsplanung. Bern/Stuttgart.

Beck, Sebastian; Schnur, Olaf (2016): Mittler, Macher, Protestierer: intermediäre Akteure in der Stadtentwicklung. Berlin.

Becker, Jochen (2019): Marketing-Konzeption: Grundlagen des ziel-strategischen und operativen Marketing-Managements. München.

Benevolo, Leonardo (2000): Die Geschichte der Stadt. 8. Auflage. Frankfurt/New York.

Berding, Ulrich; Havemann, Antje; Pegels, Juliane; Perenthaler, Bettina (Hg.) (2010): Stadträume in Spannungsfeldern. Plätze, Parks und Promenaden im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten. Detmold.

Berekoven, Ludwig (1988). Die Geschichte des deutschen Einzelhandels. Frankfurt am Main.

Berkemann, Jörg (2009): Einzelhandel Teil 1: Übergemeindliche Steuerung des Einzelhandels. Vhw-Seminar 2009. Skript. o. O.

Berger, Eliana (2019): Wie Obi mit einem neuen "Do-It-yourself"-Laden punkten will. In: Kölner Stadtanzeiger vom 11.07.2019.

Binger, Sebastian (2010): Erfolgsfaktoren im Gründungsprozess von Business Improvement Districts - Ein Überblick über den Forschungsstand und eine empirische Analyse von Gründungsprozessen deutscher BID-Initiativen. Hamburg.

BITKOM - Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. (Hg.) (2013): Trends im E-Commerce. Konsumverhalten beim Online-Shopping. Berlin.

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hg.) (2020): Städtebauförderung 2020. Informationen zu den Förderprogrammen. Berlin.

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hg.) (2018): Aktive Stadt- und Ortsteilzentren 2018. Berlin.

BMUB– Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hg.) (2016): Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung– Eine Arbeitshilfe für Kommunen. Bearbeitung durch: Schulten Stadt- und Raumentwicklung, Dortmund. Berlin.

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hg.) (2007): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Berlin.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2011a): Weißbuch Innenstadt. Bonn/Berlin.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2011b): Evaluierung der Städtebauförderung. Leitfaden für Programmverantwortliche. Berlin/Bonn.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2011c): Evaluierung der Städtebauförderung. Kommunale Arbeitshilfe. Berlin/Bonn.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2010): Berliner Gespräche zum Städtebaurecht. Band I. Bericht. Berlin.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) 2009: Aktive Stadt- und Ortsteilzentren. Das Zentrenprogramm der Städtebauförderung. Berlin.

BMBVB – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (Hg.) (2002): Bericht der Arbeitsgruppe Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO.

Bochum, Stadt (Hg.) (2013): Masterplan Bochum. Fortschreibung 2012. Bearbeitung durch Junker und Kruse 2012. Dortmund.

Bogumil, Jörg (2002): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel - Theoretische und empirische Analysen. Wiesbaden. S. 7-54.

Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaften. 2. Auflage Wiesbaden.

Böhle, Mattias (2017): Methoden, Netzwerke und Steuerung der Wirtschaftsförderung. Wiesbaden.

Bölting, Horst M. (1984): Probleme der Umsetzung von Wirkungsforschung im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. In: Hellstern, Gerd-Michael; Wollmann, Hellmut (Hg.) (1984a): Handbuch der Evaluierungsforschung. Band 1. Berlin. S. 359-365.

Book, Simon; Jauernig, Henning; Jung, Alexander; Keller, Maren; Schulz, Thomas; Wille, Robin (2020): Trautes Heim, Job allein. In: Der Spiegel Nr. 37/5.9.2020. Hamburg. Seite 11-19.

Bornhorst, Judith Marie (2015): Wie wirkt Planung? Theorie und Praxis der strategischen Stadtentwicklungsplanung am Beispiel Wohnen in wachsenden Großstädten. Dissertation. Hamburg.

Börschig, Daniel; Sturmfels, Dirk (2010): Due Diligence. In: Soethe/Rohmert (Hg.) (2010): Einzelhandelsimmobilien. Marktsituation, Perspektiven, Trends. Freiburg/Berlin/München. S. 203-121.

Bortz, Jürgen; Döring, Nicola (2006): Forschungsmethoden und Evaluation: für Human- und Sozialwissenschaftler. Wiesbaden.

Bose, Michael (Hg.) (1997): Die unaufhaltsame Auflösung der Stadt in der Region? Harburger Bericht zur Stadtforschung. Band 9. Hamburg.

Böttcher, Judith Marie (2015): Wie wirkt Planung? Theorie und Praxis der strategischen Stadtentwicklungsplanung am Beispiel Wohnen in wachsenden Großstädten. Dissertation. Hamburg.

Brake, Klaus; Herfert, Günter (Hg.) (2012): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Opladen.

Brake, Klaus (2012): Berlin – relative Reurbanisierung einer gewendeten Stadt. In: Brake, Klaus; Herfert, Günter (Hg.) (2012): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Opladen. S. 258-286.

Braybrooke, David; Lindblom, C. E. (1963): Zur Strategie der unkoordinierten kleinen Schritte (Disjointed Incrementalism). In: Fehl, Gerhard; Fester, Mark; Kunert, Nikolaus (Hg.) (1963): Planung und Information. Bauwelt Fundamente 34. Gütersloh. S. 139-166.

Brosius, Felix (2011): SPSS 19.Heidelberg/München/Landsberg/Frechen/Hamburg.

Brune, Walter/Junker, Rolf/Pump-Uhlmann, Holger (Hg.) (2006): Angriff auf die City. Kritische Texte zur Konzeption, Planung und Wirkung von integrierten und nicht integrierten Shopping-Centern in zentralen Lagen. Düsseldorf.

Bryman, Alan (2004): Social research methods. Oxford.

BulwienGesa (2010): Markt- und Standortanalyse. Potenzielle Entwicklungsstandorte für größere Einzelhandelsflächen in der Tübinger Innenstadt. Hamburg.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2019): Grundlagen der Städtebauförderung: Ziele, Finanzierung, Mittelverteilung. Abgerufen am 13. September 2019 unter: https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Grundlagen/Mittelverteilung/Mittelverteilung_node.

Bundesregierung (HG.) (2016): Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland. Berlin.

Bunzel, Arno; Landua, Detlef; Strauss, Wolf-Christian (2014): Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung. Im Auftrag von BMVBS und BBSR. Berlin/Bonn.

Bunzel, Arno (2012): Steuerung von Einzelhandelsstandorten durch Raumordnungsplanung. In: Kruse, Stefan (Hg.): Handbuch Einzelhandel. Bonn. S. 89-134.

Bunzel, Arno; Hanke, Stefanie (2011): Grenzen der Regelungskompetenz der Raumordnungsplanung im Verhältnis zur kommunalen Planungshoheit. Rechtsgutachten. Schriftenreihe der Freiherr von Stein-Akademie für Europäische Kommunalwissenschaften. Wiesbaden.

Bunzel, Arno; Janning, Heinz; Kruse, Stefan; Kühn, Gerd (2009): Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche. Difu-Arbeitshilfe. Berlin.

Callies, Christian (2004): Kommunale Einzelhandelskonzepte und ihre Anwendung als Steuerungsinstrument der städtischen Einzelhandelsentwicklung – Ziele, Ansätze, Wirkungsweise und Erfahrungen aus der Praxis. Dissertation im Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung der Universität Dortmund. Dortmund.

Chelimsky, Eleanor (1997): Thoughts for a new evaluation society. "Keynote speech at the UK Evaluation society conference in London 1996. In: Evaluation, 3/1. S. 97-109.

Christaller, Walter (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischer Funktion. Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

CIMA (2017): Interkommunales Abstimmungsforum für die Einzelhandelsentwicklung im Raum Südstormarn/Herzogtum Lauenburg/Hamburg-Ost. Analysebericht. Jahresbericht 2017. Lübeck

CIMA (2014): Auswirkungsanalyse für Verkaufsflächenveränderungen im Fachmarkt-Zentrum und SB-Warenhaus „Humboldt-Center". Große Kreisstadt Zittau. Leipzig.

CIMA (2013): Auswirkungs- und Verträglichkeitsanalyse für die Ansiedlung eines Einkaufszentrums im Wesertorquartier in Minden und Teilfortschreibung des kommunalen Einzelhandelskonzeptes. Lübeck.

CIMA (2012): Konsensprojekt Großflächiger Einzelhandel im Erweiterten Wirtschaftsraum Hannover. Aktualisierung und Fortschreibung 2012. Lübeck.

CIMA (2010): Zentren- und Einzelhandelskonzept für die Stadt Celle. Lübeck.

CIMA (2007): Aktualisierung des Regionalen Einzelhandelskonzeptes für die Region Hannover. Endbericht. Lübeck.

Cima (2005): Fortschreibung Einzelhandelskonzept Stadt Warstein. Köln.

Christmann, Gabriela; Ibert, Oliver; Jessen, Johann; Walther, Uwe-Jens (2016): Wie kommt Neuartiges in die räumliche Planung? Konzeptionierung von Innovationen in der Planung und Forschungsstrategien. In: Hutter, M.; Knoblauch, H.; Rammert, W.; Windeler, A. (Hg.)(2016): Innovationsgesellschaft heute. Wiesbaden. S. 273-300.

Cohen, Jacob (1992): A power primer. Psychological Bulletin, 122(1), 155-159.

Comfort (2015): Städtereport Freiburg. Traumhafte Bedingungen für den Einzelhandel. Düsseldorf.

Dangschat, Jens S. (2017): Macht und Herrschaft, aber auch Werte und institutionelle Settings - sie bestimmen die Raumplanung. Kommentar zu Lucius Burckhardts "Wer plant die Planung?" In Suburban 2017, band5, Heft 1/2, o. O. S. 131-136.

Dangschat, Jens S.; Frey, Oliver, Hamedinger, Alexander (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Herausforderungen und Chancen. In: Hamedinger, Alexander; Frey, Oliver; Dangschat, Jens S.; Breitfuss, Andrea (Hg.) (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden. S. 352-367.

Denzin, Norman K. (1978): The Research Act. A Theoretical Introduction to Sociological Methods. New York.

Diekmann, Andreas (2009): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden. Anwendungen. Reinbek.

Diekmann, Marcus (2012): ECommerce lohnt sich nicht. Ein Plädoyer für erfolgreichen No-Line-Handel. Gescher.

Di Gaetano, Alan; Strom, Elisabeth (2003): Comparative Urban Governance. An Integrated Approach. In: Urban Affairs Review, Vol. 38, No. 3. S. 356-395.

DigitasLBI (2015): Connected Commerce 2015.

Diller, Christian (2012): Evaluation in der regionalen Raumordnungsplanung - Praxis, Forschung, Perspektiven. In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.): Information zur Raumentwicklung, Heft 1/1.2012. Bonn. S. 1-6.

Doplbauer, Gerold (2015): ECommerce: Wachstum ohne Grenzen? Online-Anteile der Sortimente – heute und morgen-White-Paper. GfK GeoMarketing GmbH (Hg.). Bruchsal.

DSSW - Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (Hg.) (2012): Wirkung von Einkaufszentren in der Innenstadt. Synoptische Aufbereitung vorliegender Studien. Bearbeitung. Beckmann, Ralf; Linnhoff, Christina (Stadt und Handel). O. O.

DZ Hyp (Hg.) (2018): Immobilienmarkt Deutschland 2018/2019. Hohe Nachfrage in den Metropolen treibt Wohnungs- und Büromieten. Hamburg.

Edeka AG (Hg.) (2012): Baurecht – Ausreichende Flächengrößen als Garant für qualifizierte Nahversorgung. Hamburg.

Eekhoff, Johann; Muthmann, Rainer; Siefert, Olaf (1977): Methoden und Möglichkeiten der Erfolgskontrolle städtischer Entwicklungsmaßnahmen. Schriftenreihe Städtebauliche Forschung. Bonn. Bd. 03060.

EHI Retail Institute GmbH (EHI) (Hg.) (2019): EHI Handelsdaten aktuell 2019. Struktur, Kennzahlen und Profile des Handels in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Köln.

EHI Retail Institute GmbH (EHI) (Hg.) (2016): EHI Handelsdaten aktuell 2016. Struktur, Kennzahlen und Profile des Handels in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Köln.

Ehrlich, Klaus (1995): Auf dem Weg zu einem neuen Konzept wissenschaftlicher Begleitung. In: Berufsausbildung in Wissenschaft und Praxis. 24/1. S. 32-37.

Einig, Klaus (2012): Evaluation in der Regionalplanung. In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.): Information zur Raumentwicklung, Heft 1/1.2012. Bonn. S. I-IV.

Engels, Barbara (2019): Lage und Trends im deutschen Online-Handel. Institut der deutschen Wirtschaft (Hg.) (2019): IW-Report 33/19.

Erlinger, Matthias (2007): Domhof Galerie in Minden wird nicht gebaut. In: Textilwirtschaft vom 26. November 2007. Abgerufen am 26. Februar 2020 unter: https://www.textilwirtschaft.de/business/news/Domhof-Galerie-in-Minden-wird-nicht-gebaut-46056?crefresh=1.

Esser, Beatrix (2002): Smart Shopping. Eine theoretische und empirische Analyse des preis-leistungsorientierten Einkaufsverhaltens von Konsumenten. Köln.

Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz (Hg.) (2017): Leitfaden zum Umgang mit § 11 Abs. 3 BauNVO in Bezug auf Betriebe des Lebensmitteleinzelhandels. (Gesetzgebungsstand: September 2017) beschlossen durch die Fachkommission Städtebau am 28. September 2017. Ohne Ort.

Fahle, Bernd; Burg, Stefanie (2014): Unternehmung Innenstadt: Management der Innenstadtentwicklung von Mittelstädten. Ludwigsburg.

Fainstein, Susan (2010): The just city. Ithaca.

Falk, Bernd; Falk, Momme T. (Hg.) (2014): Shopping-Center Future. Starnberg.

Faludi, Andreas (2000): The performance of Spatial planning. In: Planning Practice and Research, 15: 4. Seite 299 – 318. Abgerufen am 07. September 2020 unter: DOI: 10.1080/713691907.

Faludi, Andreas (1969): Planungstheorie. Planungstheorie oder Theorie des Planens? In: Stadtbauwelt, Heft 23. S. 216-220.

Farhauer, Oliver; Kröll, Alexandra (2014): Standorttheorien. Regional- und Stadtökonomik in Theorie und Praxis. 2. Auflage. Wiesbaden.

Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert (2008): Baunutzungsverordnung - Kommentar unter Berücksichtigung des deutschen und gemeinschaftlichen Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Stuttgart.

Field, Andy (2013): Discovering Statistics using IBM SPSS Statistics. 4. Auflage. Sage.

Flick, Uwe; Kelle, Udo; Kromrey, Helmut; Reichertz, Jo; Rost, Jürgen; Schreier, Margrit (2014): Qualitative und quantitative Methoden in der Sozialforschung. Differenz und/oder Einheit? In: Mey, Günter; Mruck, Katja (Hg.) (2014): Qualitative Forschung. Analysen und Diskussionen. S.183-225. Wiesbaden.

Flick, Uwe (2011a): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Reinbek.

Flick, Uwe (2011b): Triangulation – Eine Einführung. 3. aktualisierte Auflage. Opladen.

Flick, Uwe (2005): Wissenschaftstheorie und das Verhältnis von qualitativer und quantitativer Forschung. In: Mikos, Lothar; Wegener, Claudia (Hg.) (2005): Qualitative Medienforschung. Ein Handbuch. Konstanz. S. 20-28.

Florida, Richard (2005): Cities and the creative class. New York.

Flyvbjerg, Bent; Bruzelius, Nils; Rothengatter, Werner (2006): Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition. Cambridge.

Flyvbjerg, Bent (2006): Five Misunderstandings about Case Study Research. In: Qualitative Research. Jg. 12, H. 2. S. 219-245.

Flyvbjerg, Bent (2002): Bringing power to planning research: One researcher´s praxis story. In: Journal of Planning Education and Research. 21 (4). S. 353-366.

Flyvbjerg, Bent (2001): Making Social Science Matter. Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again. Cambridge.

Fölsing, Ulla (2019): Die Kunden suchen auf Findeling vor allem Kakteen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 25. Februar 2019.

Franke, Thomas; Strauss, Wolf-Christian (2010): Integrierte Stadtentwicklung in deutschen Kommunen – eine Standortbestimmung. In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (Hg.) Integrierte Stadtentwicklung - politische Forderung und Praxis. Informationen zur Raumentwicklung (IzR) Heft 4.2010. Bonn. S. 253-262.

Frankenberger, Rolf; Frech, Siegfried (Hg.) (2017): Soziale Milieus. Lebenswelten in Deutschland. Schwabach/Taunus.

Franz, Martin; Gersch, Inka (Hg.) (2016): Online-Handel ist Wandel. Schriftenreihe des Arbeitskreises Geographische Handelsforschung in der deutschen Gesellschaft für Geographie. Mannheim.

Frei, Helmut (1997): Tempel der Kauflust. Eine Geschichte der Warenhauskultur. Leipzig.

Freiburg, Stadt (2019): Beiträge zur Statistik. Statistisches Jahrbuch 2019. Freiburg.

Freiburg, Stadt (2018): Gutachten als Grundlage zur Fortschreibung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes für die Stadt Freiburg. Berichtsentwurf. Erarbeitet durch Büro Dr. Acocella, Lörrach.

Freiburg, Stadt (2010): Märkte- und Zentrenkonzept der Stadt Freiburg im Breisgau. Freiburg.

Frey, Oliver; Hamedinger, Alexander; Dangschat, Jens S. (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Eine Einführung. In: Hamedinger, Alexander; Frey, Oliver; Dangschat Jens, S.; Breitfuss, Andrea (Hg.) (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden. S: 14-33.

Fürst, Dietrich (2012). Internationales Verständnis von "Strategischer Regionalplanung". In: Vallée, Dirk (Hg.) (1912): Strategische Regionalplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL. Hannover. Wiesbaden. S. 18-30.

Fürst, Dietrich (2004): Mentalitäts- und Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklungsplanung. In: Neues Archiv für Niedersachsen: Zeitschrift für Stadt-, Regional- und Landesentwicklung 1/2004. S. 67-83.

Fürst, Dietrich (2000): Kann man die Wirkung der Raumplanung messen? In: Hill, Hermann; Hof, Hagen (Hg.) (2000): Wirkungsforschung zum Recht II. Verwaltung als Adressat und Akteur. Baden-Baden. S. 107-117.

Ganser, Karl (1991): Instrumente von gestern für die Städte von morgen? In: Ganser, Karl; Hesse, Joachim Jens; Zöpel, Christoph (Hrsg.): Die Zukunft der Städte. Baden-Baden. S. 54-66.

Gailing, Ludger; Hamedinger, Alexander (2019): Neoinstitutionalismus und Governance. In: Wiechmann, Thorsten (Hg.) (2019): ARL Reader Planungstheorie. Band 1. Kommunikative Planung – Neoinstitutionalismus und Governance. Berlin. S. 167-178.

Gassmann, Michael (2017): Dem deutschen Einzelhandel droht ein Massensterben. In: Die Welt vom 5. Februar 2017. https://www.welt.de/wirtschaft/article161812481/Dem-deutschen-Einzelhandel-droht-ein-Massensterben.html (23. August 2019). Berlin.

Gawron, Thomas (2008): Formen der überörtlichen Kooperation zur Steuerung der Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben. Working paper of the Institute of Management Berlin at the Berlin School of Economics and Law (HWR Berlin), No. 46. Berlin.

Geyer, Dominik (2005): Neuregelungen für den Einzelhandel. In: PlanerIn 3/05. Mitgliederfachzeitschrift für Stadt-, Regional- und Landesplanung. Dortmund. S. 13-15.

Gieseke, Christina, Holl, Stefan; Riedel, Dirk; Wagner, Markus (2017): Langzeitwirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe. DSSW-Studie (Hg.). Bearbeitung durch: GMA, Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung mbH, Ludwigsburg. Berlin.

GiF – Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e. V. (Hg.) (2014): Definitionen zur Einzelhandelsanalyse. Wiesbaden.

Glaser, Barney G./Strauss, Anselm L. (1967): The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research. Chicago.

GMA (2007): Einzelhandelskonzept für die Stadt Zittau. Erfurt.

Gornig, Martin; Toepel, Kathleen (1998): Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle. Das Regionalprogramm für strukturschwache ländliche Räume in Schleswig-Holstein. Berlin. DIW Sonderheft 166.

Grabow, Bussow (2005): Weiche Standortfaktoren in Theorie und Empirie - ein Überblick. In: Thießen, Friedrich; Cernavin, Oleg; Führ, Martin; Kaltenbach, Martin (Hg.) (2005): Weiche Standortfaktoren. Erfolgsfaktoren regionaler Wirtschaftsentwicklung. Berlin. S. 37-52. https://doi.org/10.3790/978-3-428-51762-6 (04. Sept. 2019).

Gräf, Lorenz (2010): Online-Befragung. Münster.

Graf, Alexander (2019): Das E-Commerce Buch. Marktanalysen - Geschäftsmodelle – Strategien. Frankfurt/Main.

Gregorczyk, Kristina (2004): Partievermarktung - Erfolgskonzept der Discounter. Grundlagen, Marketing, Perspektiven. Düsseldorf.

Greipl, Erich (2010): Die Krise der Warenhäuser – hat die Innenstadt noch eine Zukunft? Chance für alte/neue Handelsprofile? Vortrag: Einzelhandel in den Innenstädten – zwischen Warenhauskrise und Boom der Einkaufscenter (Seminardokumentation). Difu-Seminar vom 28. Juni 2010. Berlin.

Guba, Egon G.; Lincoln, Yvonna S. (2005): Competing paradigms in qualitative research. In: Denzin, Norman, K.; Lincoln, Yvonna S. (Hg.) (2005): The Sage handbook of qualitative research. Thousand Oaks. S. 191-215.

Günther, Torsten (2010): Drohende Planungsschäden – Hindernis für die gemeindliche Einzelhandelssteuerung? Industrie- und Handelskammer zu Leipzig. MB 1.6 Planungsschäden. Aktualisierung 22. Nov. 2010.

Hahn Gruppe (Hg.) (2018): Retail Real Estate Report Germany 2018/2019. In Kooperation mit BulwienGesa, CBRE und EHI. 13. Ausgabe. Bergisch Gladbach.

Hahn Gruppe (Hg.) (2013): Retail Real Estate Report Germany 2013/2014. In Kooperation mit GfK und CBRE. 8. Ausgabe. Bergisch-Gladbach.

Halama, Günter (2004): Die Metamorphose der Krabbenkamp-Formel in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) (2004). Heft 2. S. 79 - 83.

Hamedinger, Alexander; Frey, Oliver; Dangschat, Jens S.; Breitfuss, Andrea (Hg.) (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden.

Hameln, Stadt (Hg.) (2014): Einzelhandelskonzept. Schriften zur Stadtentwicklung. Heft 16. Abteilung Stadtentwicklung und Planen. Hameln.

Hangebruch, Nina (2020): Neue Perspektiven für alte Warenhäuser. Ein Blick auf die Mittelstädte. In: Forum Stadt. Heft 2/2020. Seite 141-154.

Hanisch, Jochen (1997): Planungstheorie für die Landschaftsplanung? In: Hanisch, Jochen (Hrsg.), 1997: Beiträge zu einer aktuellen Theorie der räumlich-ökologischen Planung. Berlin. S. 157-176.

Hannover, Stadt (2019a): Statistische Berichte der Landeshauptstadt Hannover. Strukturdaten der Stadtteile und Stadtbezirke 2019. Hannover.

Hannover, Stadt (Hg.) (2019b): Neuaufstellung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes, des Nahversorgungskonzeptes und des integrierten Vergnügungsstättenkonzeptes für die Landeshauptstadt Hannover. Bearbeitet durch Cima GmbH. Hannover.

Hannover, Stadt (Hg.) (2010): Einzelhandelskonzept der Landeshauptstadt Hannover. Bearbeitet durch Büro Dr. Acocella. Hannover.

Hatzfeld, Ulrich; Abel, Matthias (1992): Zur Zentrenrelevanz von Fachmärkten. Welchen Einzelhandel brauchen die Stadtzentren? In: Städte- und Gemeinderat. Nr. 4 1992, S. 84-90.

Hatzfeld, Ulrich (1986): Auswirkungen von Verbraucher- und Fachmärkten auf kommunale Belange. Dissertation 1985. Dortmund.

Häußermann, Hartmut; Läpple, Dieter; Siebel, Walter (2008): Stadtpolitik. Frankfurt am Main.

HBB/ILG - Hanseatische Betreuungs- und Beteiligungsgesellschaft mbH/ILG-Gruppe (Hg.) (2020): Der Mieter im Fokus. Hamburg/München.

Heberling, Martin (2017): Perspektiven der räumlichen Steuerung des Einzelhandels. Das Dilemma kommunaler Selbstverwaltung und die Grenzen der Raumordnung. Dortmund.

HDE – Handelsverband Deutschland (Hg.) (2020a): Zahlenspiegel 2020. Berlin.

HDE – Handelsverband Deutschland (Hg.) (2020b): Online-Monitor 2020. Berlin.

HDE – Handelsverband Deutschland (Hg.) (2020b): Konsum-Monitor Corona. Berlin.

HDE – Handelsverband Deutschland (Hg.) (2019a): Zahlenspiegel 2019. Berlin.

HDE – Handelsverband Deutschland (Hg.) (2019b): Online-Monitor 2019. Berlin.

HDE – Handelsverband Deutschland (Hg.) (2018): Zahlenspiegel 2018. Berlin.

Healey, Patsy (2012): Communicative Planning: Practices, Concepts, and Rhetorics. In: Bishwapriya, S.; Lawrence, J.; Rosan, C. (2012): Planning Ideas That Matter. Cambridge/London. S. 333-357.

Healey, Patsy (2004): Creativity and Urban Governance. Policy Studies, 25(2). S. 87-102.

Healey, Patsy (1992): Planning through debate: the communicative turn in planning theory. In: The Town Planning Review; Apr 1, 1992; 63, 2; ProQuest S. 143-162.

Heberling, Martin (2017): Perspektiven der räumlichen Steuerung des Einzelhandels. Das Dilemma kommunaler Selbstverwaltung und die Grenzen der Raumordnung. Essen.

Heinemann, Gerrit, Wenzel, Stefan (2018): The Digital City: Using the Example of "Mönchengladbach on eBay. In: Albach, Horst; Meffert, Heribert; Pinkwart, Andreas; Reichwald, Ralf; Świątczak, Łukasz (Hg.) (2018): European Cities in Dynamic Competition: Theory and Case Studies on Urban Governance, Strategy, Cooperation and Competitiveness. Berlin. S. 187-211.

Heinemann, Gerrit (2017): Die Neuerfindung des stationären Handels. Wiesbaden.

Heinemann, Gerrit (2014): SoLoMo – Always-on im Handel. Die soziale, lokale und mobile Zukunft des Shopping. Wiesbaden.

Heinritz, Günter; Klein, Kurt; Popp, Monika (2003): Geographische Handelsforschung. Studienbücher der Geographie. Stuttgart.

Hellstern, Gerd-Michael; Wollmann, Hellmut (1984a): Evaluierung auf der kommunalen Ebene. In: Hellstern, Gerd-Michael; Wollmann, Hellmut (Hg.) (1984): Handbuch der Evaluierungsforschung. Band 1. Berlin. S. 491-523.

Hellstern, Gerd-Michael; Wollmann, Hellmut (1984b): Evaluierung und Evaluationsforschung – ein Entwicklungsbericht. In: Hellstern, Gerd-Michael; Wollmann, Hellmut (Hg.) (1984): Handbuch der Evaluierungsforschung. Band 1. Berlin. S. 17-93.

Hildesheim, Stadt (Hg.) (2013): Sechs Jahre Integrierte Stadtentwicklung Hildesheim. Evaluation zum ISEK. Beiträge zur Stadtentwicklung 18. Bearbeitet durch Ackers und Partner, Hildesheim. Hildesheim.

Hilpert, Thilo (Hg.) (1984): Le Corbusiers „Charta von Athen". Texte und Dokumente. Kritische Neuausgabe. Reihe Bauwelt Fundamente 56. Braunschweig/Wiesbaden.

Hirth, Markus (2019): Vom Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzept zum *laboratorium responsive planning*. In: Altrock, Uwe; Kurth, Detlef; Kunze, Ronald; Schmidt, Holger; Schmitt, Gisela (2019): Programmatik der Stadterneuerung. Jahrbuch Stadterneuerung 2019. Wiesbaden. S. 247-266.

Holm, Andrey (2012): Paradoxien und Begleiterscheinungen der Reurbanisierung. Das urbane Pentagon von Konsum, Tourismus, Kultur, Wissen und Kreativwirtschaft. In: Brake, Klaus; Herfert, Günter (Hg.) (2012): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Opladen. S. 239-256).

Hopp, Reinhard (2012): Monitoring zur Einzelhandelsentwicklung. Erfolgskontrolle zur Umsetzung des Einzelhandelskonzepts. Vortragsfolien der ILS-Fachtagung „Räumliche Steuerung der Einzelhandelsentwicklung: Wirkungen bestehender Instrumente" vom 24. Januar 2012. Dortmund.

Huff, David L. (1964): Defining and Estimating a Trading Area. In: Journal of Marketing, 28. Jg. 1964. S. 34-38.

IFH - Institut für Handelsforschung (2019): Handelsszenarien Nordrhein-Westfalen 2030. Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen im digitalen Zeitalter – Herausforderungen und Empfehlungen. Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.). Düsseldorf.

IFH – Institut für Handelsforschung (Hg.) (2018): Vitale Innenstädte 2014. Köln.

IFH – Institut für Handelsforschung (Hg.) (2015): Vitale Innenstädte 2014. Köln.

IFH – Institut für Handelsforschung (Hg.) (2014): Branchenreport Online-Handel. Jahrgang 2014. Köln.

ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (2018): International vergleichende Stadtforschung. Eine Handreichung für die wissenschaftliche Praxis im ILS. Dortmund.

Imakomm GmbH (Hg.) (2014): Stellungnahme zu Entwicklungspotenzialen im Bereich Einzelhandel für den Standort Güterbahnhofsareal in Tübingen Begleitung Entwicklung Güterbahnhofsareal Tübingen.

Imakomm GmbH (Hg.) (2011): Erfolgsfaktoren einer effektiven Einzelhandels- und Standortsteuerung. Vergleichende Betrachtung von Fallbeispielen aus der Region Nordschwarzwald als Basis für Ansatzpunkte einer effektiven Einzelhandelssteuerung auf gesamtstädtischer Ebene (Einzelhandelskonzepte) und für Qualitätskriterien bei Einzelfallgutachten (Auswirkungsanalysen). Aalen/Pforzheim.

Irrgang, Thomas (1980): Deutsche Warenhausbauten – Entwicklung und heutiger Stand ihrer Betriebs-, Bau- und Erscheinungsformen. Dissertation. Berlin.

IT. NRW – Information und Technik Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2017): Kommunalprofil Minden, Stadt.

Jäde, Henning (2007): Kommentar BauGB, BauNVO. In: Jäde, Henning; Dirnberger, Franz; Weiß, Josef (2007): Kommentar BauGB, BauNVO. 5. Auflage. Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden. S. 218-665.

Jaehrling, Heike (2012): Schwellenwerte in der landesplanerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels und ihre Begründung – Ein Blick in andere Bundesländer. In: Konze, Heinz; Wolf, Michael (Hg.) (2012): Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern! Hannover. S. 101-113.

Janning, Heinz (2016): Planungsrechtliche Steuerung von großflächigen Lebensmittelmärkten heute. Referat auf dem 5. Nahversorgungstag am 17. Febr. 2016 in Schwerte.

Janning, Heinz (2014): Die "typische Atypik" bei großflächigen Lebensmittelmärkten an städtebaulich integrierten Standorten | ZfBR 2014, 220-227.

Janning, Heinz (2012): Eckpunkte einer möglichen landesplanerischen Steuerung. In: Konze, Heinz; Wolf, Michael (2012): Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern! Hannover. S. 72-100.

Jenne, Arndt (2006): Centerentwicklung und die Rolle der Gutachter. In: Brune, Walter; Junker, Rolf; Pump-Uhlmann, Holger (Hg.) (2006): Angriff auf die City. Kritische Texte zur Konzeption, Planung und Wirkung von integrierten Shopping-Centern in zentralen Lagen. Düsseldorf. S. 135-146.

Jochimsen, Reimut (1969): Strategie der wirtschaftspolitischen Entscheidung. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 99. S. 52-73.

Junker und Kruse (2013a): Regionales Einzelhandelskonzept für das östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche. Fortschreibung. Dortmund.

Junker und Kruse (2013b): Regionales Konzept zum Schutz der zentralen Versorgungsbereiche im Kreis Soest und Hochsauerlandkreis. Dortmund.

Junker und Kruse (2012): Masterplan Einzelhandel Bochum. Fortschreibung 2012. Dortmund.

Junker und Kruse (2011): Einzelhandels- und Zentrenkonzept für die Stadt Erkelenz. Dortmund.

Junker und Kruse (2010): Einzelhandelskonzept für die Stadt Wunstorf. Dortmund.

Junker, Rolf; Pump-Uhlmann, Holger 2019: Einkaufsstraßen neu denken. Bausteine für neue Perspektiven. Stadtbaukultur NRW.

Junker, Rolf; Kühn, Gerd (2006): Nahversorgung in Großstädten. Difu-Beiträge zur Stadtforschung. Berlin.

Junker, Rolf; Kühn, Gerd; Nitz, Martina; Pump-Uhlmann, Holger (2008): Wirkungsanalyse großer innerstädtischer Einkaufscenter. Edition Difu: Stadt, Forschung, Praxis. Berlin.

Jürgens, Ulrich (Hg.) (2011): Discounterwelten. Schriftenreihe des Arbeitskreises Geographische Handelsforschung in der deutschen Gesellschaft für Geographie. Mannheim.

Kabisch, Sigrun; Steinführer, Annett; Haase, Annegret (2012). Reurbanisierung aus soziodemographischer Perspektive: Haushalte und Quartierswandel in der inneren Stadt. In: Brake, Klaus; Herfert, Günter (Hg.) (2012): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Opladen.

Kaltenbrunner, Robert (2014): Das urbanistische Repertoire des Shoppens. Von Einkaufscentern, Flagship-Stores und Discount-Städtebau. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1.2014. Shoppen - in der City? S. 1-9. Bonn.

Kantor, Paul; Savitch, Hank V. (2005): How to Study Comparative Urban Development Politics: A Research Note. In: International Journal of Urban and Regional Research. Jg. 29, H. 1. S. 135-151.

Keller, Daniela (2016): Multiple Lineare Regression mit SPSS/IBM. Schritt-für-Schritt-Anleitung. Kürnach. Abgerufen am 02. Oktober 2020 unter: https://statistik-und-beratung.de/wp-content/uploads/2016/01/E-Book-Multiple-Lineare-Regressin-mit-SPSSIBM.pdf.

Kiepe, Folkert (2010): Novellierungserfordernisse bei der BauNVO aus Sicht der Städte. In: BMBVS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2010): Berliner Gespräche zum Städtebaurecht. Band II. Dokumentation Festveranstaltung/Materialien. Bearbeitung durch: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). Berlin. S. 97-100.

Kilper, Heiderose (2010): Governance und die soziale Konstruktion von Räumen. Eine Einführung. In: Kilper, Heiderose (Hg.) (2010): Governance und Raum. Baden-Baden. S. 9-24.

Kläsgen, Michael (2017): Zalando zieht es in die Stadt. Süddeutsche Zeitung vom 1. März 2017. https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/handel-zalando-zieht-es-in-die-stadt-1.3398745 (23. August 2019).

Klein, Kurt (Hg.) (2013): Handelsimmobilien. Theoretische Ansätze, empirische Ergebnisse. Schriftenreihe des Arbeitskreises Geographische Handelsforschung in der deutschen Gesellschaft für Geographie. Mannheim.

Klein, Ralf (2007): Der probabilistische Ansatz zur Modellierung des räumlichen Einkaufsverhaltens. In: Klein, Ralf; Rauh, Jürgen (Hg.): Analysemethodik und Modellierung in der geographischen Handelsforschung. Passau. S. 55-74.

Kommunalverbund Niedersachsen Bremen (2013): Raumplanerischer Vertrag zum Regionalen Zentren- und Einzelhandelskonzept Region Bremen. Bremen.

Koch, Florian (2010): Die europäische Stadt in Transformation - Stadtplanung und Stadtentwicklungspolitik im postsozialistischen Warschau. Wiesbaden.

Kopp, Martin (2019): Abendblatt-Test: Ein Baumarkt namens Horst. In: Abendblatt vom 15.01.2019. Hamburg.

Kopischke, Elisabeth; Kruse, Stefan (2012): Einzelhandel und seine räumlichen Konsequenzen. In: Kruse, Stefan (Hg.) (2012): Handbuch Einzelhandel. Bonn. S. 16-18.

KPMG (Hg.) (2016): Trends im Handel 2025 - Erfolgreich in Zeiten von Omni-Business. o. O.

Krautzberger, Michael; Stüer, Bernhard (2013): BauGB Novelle 2013 Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl). Heft13/2013 128. Jahrgang. Köln. S. 805 – 872.

Kreutz, Stefan (2015): Polarisieren Urban Improvement Districts die Stadtentwicklung oder führt die Mobilisierung und Selbstorganisation von Grundeigentümern zur Verbreiterung und Verstetigung quartiersbezogener Ansätze? Eine erste Bilanz. In: Altrock, Uwe; Kunze, Ronald; Schmitt, Gisela; Schubert, Dorf (Hg.) (2015): Jahrbuch Stadterneuerung 2014/2015. Berlin. S. 99-114.

Kreutz, Stefan; Krüger, Thomas (2008): Urban Improvement Districts: Neue Modelle eigentümerfinanzierter Quartiersentwicklung. In: Altrock, Uwe; Kunze, Ronald; Schmitt, Gisela; Schubert, Dorf (Hg.) (2015): Jahrbuch Stadterneuerung 2014/2015. Berlin. S. 253-272.

Kromrey, Helmut (2009): Empirische Sozialforschung. Modell und Methoden der standardisierten Datenerhebung und Datenauswertung. Stuttgart.

Kromrey, Helmut (2001): Evaluation - ein vielschichtiges Konzept. Begriff und Methodik von Evaluierung und Evaluationsforschung. Empfehlungen für die Praxis. In: Sozialwissenschaften und Berufspraxi, 24. Jg., Heft 2/2001. S. 105-131. Abgerufen am 27. März 2015 unter: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-37648.

Krüger, Thomas (2020): Sterbende Innenstädte in der Coronakrise. Wenn wir nichts tun, ist die Party vorbei. In: Spiegel-Online vom 02. August 2020. Abgerufen am 28. August 2020 unter: https://www.spiegel.de/wirtschaft/corona-und-die-krise-der-innenstaedte-wenn-wir-jetzt-nichts-tun-ist-die-party-vorbei-a-5d501054-9476-4a4e-957f-8a5f9a4a600e.

Krüger, Thomas (2013): Alles Management? Fortgesetzte Anregungen aus der Managementforschung für die Planungstheorie. In: Raumplanung. Band 2-2013. S. 14-19.

Krüger, Thomas (2007a): Planung durch Projekte – Projektentwicklung als Element des Stadtmanagements. In: Sinning, Heidi (Hg.) (2007): Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region). S. 332-343. Dortmund.

Krüger, Thomas (2007b): Alles Governance? Anregungen aus der Management-Forschung für die Planungstheorie. In: RaumPlanung, Heft 132/133, S. 125-130.

Krüger, Thomas; Walther, Monika (2007): Auswirkungen innerstädtischer Einkaufszentren. In: Werheim (Hg.) 2007: Shopping-Malls. Interdisziplinäre Betrachtungen eines neuen Raumtyps. S. 191-208. Wiesbaden.

Kruse, Stefan (Hg.) (2012): Handbuch Einzelhandel. Bonn.

Kühn, Manfred; Fischer, Susen (2010): Strategische Stadtplanung. Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive. Detmold.

Kühn, Manfred (2008): Strategische Stadt- und Regionalplanung. In: Raumforschung und Raumordnung (RuR), Heft 3, Berlin/Heidelberg S. 230-243.

Kühn, Manfred (2004): Wirkungsanalysen in der Stadt- und Regionalentwicklung. Chancen und Probleme der Evaluation. In: Sedlacek, Peter (Hg.) (2004): Evaluation der Stadt- und Regionalentwicklung. Wiesbaden. S. 39-46.

Kulke, Elmar; Rauh, Jürgen (Hg.) (2014): Das Shopping Center Phänomen. Aktuelle Entwicklungen und Wirkungen. Geografische Handelsforschung 22. Mannheim.

Kulke, Elmar (2010): Wirtschaftsgeographie Deutschlands. 2. Auflage. Heidelberg.

Kulke, Elmar (2005): Räumliche Konsumentenverhaltensweisen. In: Kulke, Elmar (Hg.) (2005): Dem Konsumenten auf der Spur – Neue Angebotsstrategien und Nachfragemuster. Passau. S. 9-25.

Kulke, Elmar (2001): Entwicklungstendenzen suburbaner Einzelhandelslandschaften. In: Brake, Klaus; Dangschat, Jens S.; Herfert, Günter (Hg.) (2001): Suburbanisierung in Deutschland. Opladen. S. 43-56.

Kulke, Elmar; Rauh, Jürgen (Hg.) (2014): Das Shopping Center Phänomen. Aktuelle Entwicklungen und Wirkungen. Schriftenreihe des Arbeitskreises Geographische Handelsforschung in der deutschen Gesellschaft für Geographie. Mannheim.

Kunzmann, Klaus R. (2012): Das urbane Pentagon von Konsum, Tourismus, Kultur, Wissen und Kreativwirtschaft. In: Brake, Klaus; Herfert, Günter (Hg.) (2012): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Opladen. S. 151-163.

Kuschnerus, Ulrich; Bischopink, Olaf; Wirth, Alexander (2018): Der standortgerechte Einzelhandel. 2. Auflage. Bonn.

Kuschnerus, Ulrich (2010): Der sachgerechte Bebauungsplan. Handreichungen für die kommunale Planung. 4. Auflage. Bonn.

Kuschnerus, Ulrich (2007). Der standortgerechte Einzelhandel. 1. Auflage. Bonn.

Lademann, Rainer (2011): Innerstädtische Einkaufszentren. Eine absatzwirtschaftliche Wirkungsanalyse. Göttingen

Lamnek, Stefan (1995): Qualitative Sozialforschung. Band 1. Methodologie. Weinheim.

Läpple, Dieter (2001): City and Region in an Age of Globalization and Digitization. In: German Journal of Urban Studies. Vol. 40, Nr. 2, 2001. Berlin.

Lamfried, Frank (2007): Ungebremstes Flächenwachstum – Die Folgen des Strukturwandels im Ruhrgebiet. In: Frauns, Elke; Imorde, Jens; Junker, Rolf (Hg.) (2007): Standort Innenstadt. Raum für Ideen. Eppstein. S. 18-21.

Lamnek, Siegfried; Krell, Claudia (2016): Qualitative Sozialforschung. 6. Auflage. Weinheim/Basel.

Launhardt, Wilhelm (1882): Die Bestimmung des zweckmäßigsten Standortes einer gewerblichen Anlage. In: Zeitschrift des Vereines Deutscher Ingenieure. Bd. 26. 1882. H. 3.

Leisse, Oliver (2014): Be prepared: 30 Trends für das Business von morgen. Freiburg.

Lendi, Martin (1996): Ist Stadtentwicklung lenkbar? Grundriss einer Theorie der Raumplanung. Einleitung in die raumplanerische Problematik. 3. Korrigierte Auflage. Zürich.

Lennardt, Stefan; Stakemeier, David (2017): Standortmarketing in der Wirtschaftsförderung. Wiesbaden.

Lösch, August (1940): Die räumliche Ordnung der Wirtschaft: Eine Untersuchung über Standort, Wirtschaftsgebiete und internationalen Handel. Jena.

Lüttgau, Thomas; Stumpf, Joachim; Elsner, Thomas (Hg.) (2018): Kompendium der Einzelhandelsimmobilie. Ein Praxis- und Rechtshandbuch. Wiesbaden.

Marshall, Alfred (1890): The Principles of Economics.

Martin, Niklas (2006): Einkaufen in der Stadt der kurzen Wege? Einkaufsmobilität unter dem Einfluss von Lebensstilen, Lebenslagen, Konsummotiven und Raumstrukturen. Dissertation. Mannheim.

Mastop, Hans (2000): The Performance Principle in Strategic Planning. In: Salet, Willem/Faludi, Andreas (Hg.) (2000): The Revival of Strategic Spatial Planning. Amsterdam.

Mastop, Hans; Faludi, Andreas (1997): Evaluation of strategic plans: the performance principle. In: Environment and Planning B: Planning and Design Volume 24, Issue 6 (1997). S. 815-832.

Maurer, Marcus; Jandura, Olaf (2009): Masse statt Klasse? Einige kritische Anmerkungen zu Repräsentativität und Validität von Online-Befragungen. In: Jackob, Nikolaus; Schoen, Harald; Zerback, Thomas (2009): Sozialforschung im Internet: Methodologie und Praxis der Online-Befragung. Wiesbaden. S. 61-73.

Mayer-Dukart, Anne (2010): Handel und Urbanität. Städtebauliche Integration innerstädtischer Einkaufszentren. Schriftenreihe Stadt +Landschaft. Städtebau-Universität Stuttgart. Stuttgart.

Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz Wilhelm (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hg.) Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt/Main. S. 39-72.

Meadows, Dennis; Meadows, Donella; Zahn, Erich; Milling, Peter (1973): Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit. Hamburg.

Meffert, Heribert; Spinnen, Bernadette; Block, Jürgen (Hg.) (2018): Praxishandbuch City- und Stadtmarketing. Wiesbaden.

Mensing, Klaus (2019): Was kommt, wenn der Handel geht? In: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie. Juli 2015. Doi 10.1007/s00548-019-00608-y

Menzl, Marcus (2012): Hamburg – Reurbanisierungsprozesse in einer wachsenden Stadt. In: In: Brake, Klaus; Herfert, Günter (Hg.) (2012): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Wiesbaden. S. 304-322.

Merkle, Wolfgang (2008): Der Mythos vom „Tod der Mitte" – Handlungsfelder für eine weiterhin erfolgreiche Marktbearbeitung. In: Kreutzer, R. T./Merkle, W. (2008): Die neue Macht des Marketing. Wie Sie Ihr Unternehmen mit Emotion, Innovation und Präzision profilieren. Wiesbaden. S. 267-289.

Minden, Stadt (Hg.) (2018): Einwohnerstatistik 2018. Stand

Minden, Stadt (Hg.) (2008): Ergänzendes Einzelhandelsgutachten zu den zentralen Versorgungsbereichen der Stadt Minden. Ergänzungen zum Einzelhandelsgutachten Minden 2006 auf Grundlage des § 24 a LEPro des Landes Nordrhein-Westfalen. Bearbeitet durch Cima GmbH. Lübeck.

Minden, Stadt (Hg.) (2006): Einzelhandelsgutachten für die Stadt Minden. Bearbeitet durch Cima GmbH. Lübeck.

Mintzberg, Henry (1999): Strategy Safari. Eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements. Wien. S. 13-35.

Mintzberg, Henry; Quinn, James Brian (1991): The Strategy Process: Concepts, Context and Cases. Englewood Cliffs.

Miosga, Manfred (2002): Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und deren Auswirkungen auf das Konzept der Zentralen Orte. In: Blotevogel, Hans Heinrich (Hg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover. S. 78-90.

Milbert, Antonia (2017): Wie viel (Re-)Urbanisierung durchzieht das Land? BBSR-Analysen KOMPAKT 07/2017. Bonn.

Mitschang, Stephan; Reidt, Olaf (2014): § 34 Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauter Ortsteile. in: Battis, Ulrich, Mitschang, Stephan; Reidt, Olaf (2014): Battis/Krautzberger/Löhr. BauGB – Baugesetzbuch. Kommentar. 12. Auflage. München. S. 548-587.

Müller-Hagedorn, Lothar; Toporowski, Waldemar; Zielke, Stephan (2012): Der Handel. Grundlagen – Management – Strategien. Stuttgart.

Müller-Hagedorn, Lothar; Natter, Martin (2011): Handelsmarketing, 5. Auflage. Stuttgart.

Müller-Hagedorn; Lothar; Jedrowiak, Julia (2006): Gibt es einen Verlust der mittleren Preislage? In: lange Verlag (Hg.) (2009): Wisu – das Wirtschaftsstudium. 38/5. S. 687-693. München.

Münster, Stadt (Hg.) (2007): Wirkungskontrolle zum Einzelhandelskonzept. Vergleich der Entwicklungen des Einzelhandels vor und nach Beschluss zum Einzelhandelskonzept. Münster.

Muri, Gabriela; Späti, Daniel; Klaus, Philipp; Müller, Francis (Hg.) (2019): Eventisierung der Stadt. Berlin.

Nadler, Robert; Petzold, Knut; Schönduwe, Robert (2015): Doing Online Surveys: Zum Einsatz in der sozialwissenschaftlichen Raumforschung. In: Raumforschung und Raumordnung (RuR) 73. S. 203-217. Berlin.

Naßmacher, Hiltrud; Naßmacher, Karl-Heinz (1999): Kommunalpolitik in Deutschland. Opladen.

Nerger, Dennis; Nothaft, Julia; Wotruba, Markus; Zehrer, Sebastian (2019): Future Retail. DNA des Erfolgs. Das Erfolgsgeheimnis zukunftsstarker Handelsstandorte. Studie von Wealthcap und BBE Handelsberatung. Grünwald/München.

Netzwerk Innenstadt NRW (Hg.) (2010): Kurs Innenstadt NRW. Positionen, Ansprüche und Forderungen aus dem Netzwerk Innenstadt NRW. Münster.

Neukirchen, Daniel (2018): Warum es online-City schwer hat. In: Westdeutsche Zeitung vom 16. März 2018.

Niedersächsische Industrie- und Handelskammern (Hg.) (2014): Kommunale Einzelhandelskonzepte. Ein wirkungsvolles Instrument für lebendige Städte und Gemeinden in Niedersachsen. Ein Leitfaden der niedersächsischen Industrie- und Handelskammern. Hannover.

Nitt-Drießelmann, Dörte (2013): Einzelhandel im Wandel. Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut, Unternehmer Position Nord, HSH Nordbank. Mai 2013. Abgerufen am 27. März 2015 unter: http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Partnerpublikationen/HSH/2013_05._23_HSH_HWWI_Einzelhandel.pdf.

Nobis, Claudia; Kuhnimhof, Tobias (2018): Mobilität in Deutschland – MiD Ergebnisbericht. Studie von infas, DLR, IVT und infas 360 im Auftrag des Bundesministers für Verkehr und digitale Infrastruktur (FE-Nr. 70.904/15). Bonn, Berlin. www.mobilitaet-in-deutschland.de

Nuissl, Henning; Heinrichs, Dirk (2011): Fresh Wind or Hot Air. Does the Governance Discourse Have Something to Offer to Spatial Planning? Journal of Planning Education and Research, 31(1). S. 47-59.

Offe, Claus (2008): Governance – „Empty signifier" oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm? In: Schuppert, Gunnar Folkert; Zürn, Michael (Hg.) (2008): Governance in einer sich wandelnden Welt. PVS – Politische Vierteljahresschrift, 41/2008. Wiesbaden. S. 61-78.

Offe, Claus (1972): Die Demokratische Legitimation der Planung. In: Offe, Claus (1972) Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. S. 123-151. Frankfurt am Main.

Osterhage, Frank; Thabe, Stefan (2012): Ansätze einer Reurbanisierung im Zuge des Strukturwandels. In: Brake, Klaus; Herfert, Günter (Hg.) (2012): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Wiesbaden. S. 287-303.

Osterhage, Frank (2006): Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte/Zentrale Versorgungsbereiche. Eine Umfrage unter den Städten und Gemeinden des Landes NRW. Ergebnisüberblick der Umfrage. Herausgegeben vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW). Fachbereich Raumordnung Landesentwicklung. Dortmund.

Ostrom, Elinor (1990). Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press.

Pangels, Rolf (2012): Zentrenrelevanz von Sortimenten - Theoretische Annäherung an ein viel diskutiertes Planungsinstrumentarium. In: Kruse, Stefan (2012): Handbuch Einzelhandel. S. 294-320.

Paech, Niko (2009): Die Postwachstumsökonomie – ein Vademecum. In: Zeitschrift für Sozialökonomie 160-161/2009. S. 28-31.

Parker, Simon (2004): Urban theory and the urban experience. Encounting the city. London/New York.

Pierre, Jon (2011): The politics of urban governance. Basingstoke, Hampshire.

Pierre, Jon (2005): Comparative Urban Governance. Uncovering Complex causalities. In: Urban Affairs review, Vol. 40, No. 4. S. 446-462.

Pirhofer, Gottfried (2005): Strategische Planung in europäischen Städten. In: Klotz, Arnold; Frey, Otto (Hg.) (2010): Verständigungsversuche zum Wandel der Stadtplanung. Wien/New York. S. 10-36.

Popp, Monika (2002): Innenstadtnahe Einkaufszentren. Besucherverhalten zwischen neuen und traditionellen Einzelhandelsstandorten. Passau.

Portz, Norbert (2010): Novellierungserfordernisse bei der BauNVO aus Sicht der Städte und Gemeinden. In: BMBVS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2010): Berliner Gespräche zum Städtebaurecht. Band II. Dokumentation Festveranstaltung/Materialien. Bearbeitung durch: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). Berlin. S. 101-105.

Postert, Stefan (2007): Multifunktionalität statt Uniformität – Der Einzelhandel im Ruhrgebiet. In: Frauns, Elke; Imorde, Jens; Junker, Rolf (Hg.) (2007): Standort Innenstadt. Raum für Ideen. Eppstein. S. 18-21.

Pump-Uhlmann, Holger; Junker, Rolf (2019): Einkaufsstraßen neu denken. Bausteine für neue Perspektiven. Stadtbaukultur NRW (Hg.) Gelsenkirchen.

Reink, Michael (2014): Aktuelle Entwicklungen und zukünftige Trends im Einzelhandel – und mögliche räumliche Auswirkungen für die Innenstadt. In: BBSR (Bundesinstitut für Bau,- Stadt- und Raumforschung) (Hrsg.) (2014): Shoppen – in der City? Informationen zur Raumentwicklung. Heft 1.2014. Stuttgart. S. 11-20.

Reuter, Wolf (2004): Planung und Macht - Positionen im theoretischen Diskurs und ein pragmatisches Modell von Planung. In: Altrock, Uwe/Güntner, Simon/Huning, Sandra/Peters, Deike (Hrsg.) (2004): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin. S. 57-78.

Salet, Willem; Faludi, Andreas (Hg.) (2000): The Revival of Strategic Spatial Planning. Amsterdam.

Salm, Volker (2006): Einzelhandelsgeographische Beratungsleistungen. Evaluation ihrer Verwendung in der kommunalen Einzelhandelsentwicklung. Dissertation. Passau.

Salden, Simone (2016): Warum Lidl und Co. jetzt auf edel machen. Neue Discount-Strategie. In: Spiegel, Ausgabe 39/2016. Hamburg. Online unter: https://www.spiegel.de/spiegel/discounter-setzen-auf-luxusprodukte-a-1114384.html (19. August 2019).

Sauter, Michael (2005): Großflächige Einzelhandelsbetriebe. Ein Paradigma zwischen freier Standortwahl, staatlicher Reglementierung und zufriedenen Verbrauchern. Dissertation am Lehrstuhl Absatzwirtschaft und Handel an der Universität Passau. Wiesbaden.

Savills (Hg.) (2019): Superzyklus ohne Ende? In: Savills (Hg.) (2019): Investmentmarkt Deutschland 2019. Market in Minutes. Juli 2019. Frankfurt/Main.

Scharrenbroch, Christine (2018): Ikea baut kräftig um. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 21.11.2018. Frankfurt/Main.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2017): All inclusive oder: Der stadtweite Bebauungsplan zur Steuerung der Standortfindung des Einzelhandels. In: Besecke, Anja, Meier, Josiane; Pätzold, Ricarda; Thomaier, Susanne (Hg.) (2017): Stadtökonomie – Blickwinkel und Perspektiven. Ein Gemischtwarenladen. Berlin. S. 29-33.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2009): Steuerung der Standortfindung des Einzelhandels durch einen strategischen, stadtweiten Bebauungsplan. In: BauR 1/2009. S. 41-53.

Schmidt-Illguth, Rainer (2018): Exkurs: Kommunale Einzelhandelskonzepte in ihrer Bedeutung für die Projektentwicklung von Handelsimmobilien. In: Lüttgau, Thomas; Stumpf, Joachim; Elsner, Thomas (Hg.) (2018): Kompendium der Einzelhandelsimmobilie. Ein Praxis- und Rechtshandbuch. 2. Auflage. Wiesbaden. S. 133-136.

Schnell, Rainer; Hill, Paul B.; Esser, Elke (2008): Methoden der empirischen Sozialforschung. 8. Auflage. München/Wien.

Schönwandt, Walter; Jung, Wolfgang (Hg.) (2006): Ausgewählte Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung. Kritische Sondierung als Beitrag zur Diskussion zwischen Planungswissenschaft und -praxis. Hannover.

Schönwandt, Walter (1986): Denkfallen beim Planen. Braunschweig.

Sedlacek, Peter (2004): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Herausforderungen für Wissenschaft und Praxis. In: Sedlacek, Peter (Hg.) (2004): Evaluation der Stadt- und Regionalentwicklung. Wiesbaden. S. 11-26.

Seiß, Reinhard (2012): Kofferraum statt Einkaufstasche - Drive In-Shopping in Österreich. In: Raumplanung - Fachzeitschrift für räumliche Planung und Forschung. Band 1-2012, Seite 58-62. Dortmund.

Selle, Klaus (2017): Kommunikative Interdependenzgestaltung in Prozessen der Stadtentwicklung. Eine Geschichte der Entdeckungen. Teil 2: Wendepunkte. Paradigmenwechsel in der Theorie eröffnen neue Perspektiven auf die Praxis. In: pnd|online 2|2017. Aachen.

Selle, Klaus (2016): Kommunikative Interdependenzgestaltung in Prozessen der Stadtentwicklung. Eine Geschichte der Entdeckungen. Teil 1: Alle im Blick? Wie die Fachleute des Planens und Entwickelns der Akteursvielfalt gewahr wurden. In: pnd|online. II/2016.

Selle, Klaus (2013): Stadtentwicklungsplanung 2.0 – bleibt alles anders? Sechs Thesen zu Entwicklung und Stand der Kunst. In: pnd|online 1|2013. Aachen.

Selle, Klaus (2012): Stadtentwicklung aus der Governance-Perspektive. In: Altrock, Uwe; Bertram, Grischa (Hg.): Wer entwickelt Stadt? Geschichte und Gegenwart lokaler Governance. Akteure – Strategien – Strukturen. Bielefeld. S. 27-48.

Selle, Klaus (2010): Neu denken! Warum die alte Planungstheorie ein Motorrad ist. In: Sulzer, Jürg (Hg.) (2010): Intraurban. Stadt erfinden, erproben, erneuern. Schriftenreihe Stadtentwicklung und Denkmalpflege. Berlin. Band 13. S. 14-23.

Selle, Klaus (1995): Phasen oder Stufen? Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses. In: Raumplanung (1995). Band 71, S. 237-242. Dortmund

Schimank, Uwe; Werle, Raymond (2000): Einleitung - Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. In: Schimank, Uwe; Werle, Raymond (Hg.) (2008): Einleitung - Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. S. 9-20. Frankfurt am Main/New York.

Scott, John (2014): A Matter of Record: Documentary Sources in Social Research. Hoboken.

Siebel, Walter (2015). Die Kultur der Stadt. Frankfurt/Main.

Siedentop, Stefan (2010): Innenentwicklung/Außenentwicklung. In: Henckel, Dietrich; Besecke, Anja; Schaefer, Rudolf (Hg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden.

Sieverts, Thomas (1997): Zwischenstadt - zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Bauwelt-Fundamente 118. Braunschweig/Wiesbaden.

Smyth, Jolene D.; Pearson, Jennie E. (2011): Internet Survey Methods: A Review of Strength, Weaknesses, and Innovations. In: Das, Marcel; Ester, peter; Kaczmirek, Lars (2011): Social and Behavioral Research and the Internet. Advanced in Applied Methods and research Strategies. New York. S. 11-44.

Soethe, Robert; Rohmert, Werner (Hg.) (2010): Einzelhandelsimmobilien. Stand – Entwicklung – Perspektiven. Grundlagen für erfolgreiches Investment und Management. Freiburg/Berlin/München.

Söfker, Wilhelm (2013): BauNVO § 11. Sondergebiete. IN: Ernst, Werner; Zinkahn, Willy, Bielenberg, Walter, Krautzberger, Michael (Hg.) (2013): Baugesetzbuch. Kommentar. 133. Ergänzungslieferung. Mai 2019. S. 40-113.

Spars, Guido; Busch, Roland; Heinze, Michael; Müller, Anja (2015): Regionale Reichweite der ökonomischen Effekte der Städtebauförderung Forschungsprogramm ExWoSt ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS). Bonn/Berlin.

Stadthagen (Hg.) (2007): Einzelhandelskonzept Stadthagen 2007. Bearbeitet durch: Cima. Lübeck.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2019: Bevölkerung des Freistaates Sachsen jeweils am Monatsende ausgewählter Berichtsmonate nach Gemeinden. Gebietsstand 31. Oktober 2019. Kamenz.

Stepper, Martina (2016): Innenstadt und stationärer Einzelhandel – ein unzertrennliches Paar? Was ändert sich durch den Online-Handel? In: Raumordnung und Raumforschung (2016). Volume 74, Nr. 2. S. 151–163. Berlin. DOI 10.1007/s13147-016-0391-x

Stadt Münster (Hg.) (2007): Wirkungskontrolle zum Einzelhandelskonzept. Vergleich der Entwicklungen des Einzelhandels vor und nach Beschluss zum Einzelhandelskonzept. Anlage 1 zur Vorlage V/0957/2007.

Stadt und Handel (Hg.) (2015): Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben: Handhabung in der Planungspraxis. Newsletter, 14/2015. Dortmund, S. 2-4.

Stadt und Handel (Hg.) (2009): 10 % unter der Lupe. Die Umsatzumverteilung bleibt umstrittenes Bewertungskriterium. Newsletter, 05/2009. Dortmund, S. 4-6.

Statista (Hg.) (2020): Anzahl der Unternehmen im Einzelhandel in Deutschland in den Jahren 2002 bis 2018. abrufbar unter: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/162118/umfrage/anzahl-der-steuerpflichtigen-unternehmen-des-einzelhandels-seit-2002/ (27. Juli 2020).

Statista (Hg.) (2019): Umsatz je Quadratmeter Verkaufsfläche im Einzelhandel in Deutschland in den Jahren 1970 bis 2017 (in Euro). abrufbar unter: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/214701/umfrage/flaechenproduktivitaet-im-deutschen-einzelhandel (19. August 2019).

Statistisches Bundesamt (Hg.) 2020: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktberechnung. Detaillierte Jahresergebnisse. Fachserie 18. Reihe 1.4. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2019a): Bevölkerung im Wandel. Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2019b): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2018, Inlandsproduktberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse. Fachserie 18. Reihe 1.4. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hg.) 2008: Klassifikation der Wirtschaftszweige. Mit Erläuterungen. Wiesbaden.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2019: Leipzig. Bevölkerung des Freistaates Sachsen jeweils am Monatsende ausgewählter Berichtsmonate nach Gemeinden. Seite 7.

Steinbach, Josef (2000): Verfall und Erneuerung von Stadtteilzentren – Erfahrungen aus Wien. In: Stadtteilzentren, Ladenzeilen, Ausfallstraßen. Berichte aus vernachlässigten Geschäftslagen der Städte. Geographische Handelsforschung. Vol. 4. München. S. 27-34.

Steinke, Michael (Hg.) (2018): Standortgerechte Einzelhandelssteuerung durch den Einsatz regionaler Einzelhandels- und Zentrenkonzepte? Evaluation und Wirkungszusammenhänge verschiedenartiger Implementierungen. Kassel. Dissertation.

Sternberg, Rolf; Arndt, Olaf (2001): The Firm or the Region: What Determines the Innovation Behavior of European Firms. In: Economic Geography, Vol. 77, Nr. 4, 2001. S. 364-382.

Stippich, Matthias (2014): Discount-City. Über die Geschichte und die Stadt des Einzelhandels. Dissertation am Karlsruher Institut für Technologie (KIT). Karlsruhe.

Stone, Clarence (1989): Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988. Lawrence.

Straubhaar, Thomas (2016): Der Untergang ist abgesagt. Wider die Mythen des demografischen Wandels. Hamburg.

Teisman, Geert R. (2000): Strategies for Improving Policy Results in a pluricentric Society: An Interactive Perspective on Strategic Policy Behavior. In: Salet, Willem; Faludi, Andreas (Hg.) (2000): The Revival of Strategic Spatial Planning. Amsterdam. S. 229-239.

Temmen, Bodo (2012): Das übergeordnete Interesse einer ausgewogenen Einzelhandelsentwicklung in Stadt und Region auf kommunaler Ebene – aus Sicht einer (Groß)Stadt. In: Kruse, Stefan (Hg.) (2012): Handbuch Einzelhandel. Dortmund. S. 42-59.

Thießen, Friedrich (2005): Zum Geleit: Weiche Standortfaktoren – die fünf Sichtweisen. In: Thießen, Friedrich; Cernavin, Oleg; Führ, Martin; Kaltenbach, Martin (Hg.) (2005): Weiche Standortfaktoren. Erfolgsfaktoren regionaler Wirtschaftsentwicklung. Berlin. S. 9-36. https://doi.org/10.3790/978-3-428-51762-6 (04. Set. 2019).

Throgmorton, James (2000): On the Virtues of Skillful Meandering. Acting as a Skilled-Voice-in-Flow of Persuasive Argumentation. In: Journal of the American Planning Association, Vol. 66 No. 4 S. 367-379.

Thünen, Johann Heinrich von (1826): Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie. Untersuchungen über den Einfluss, den die Getreidepreise, der Reichthum des Bodens und die Abgaben auf den Ackerbau ausüben. Hamburg.

Tübingen, Universitätsstadt (Hg.) /2020): Einzelhandelskonzept für die Universitätsstadt Tübingen 03/2020.

Tübingen, Universitätsstadt (Hg.) (2016): Statistischer Bericht 2016. Tübingen

Uechtritz, Michael (2013): Einzelhandelskonzepte und Verträglichkeitsgutachten in der Rechtsprechung. In: Spannowsky, Willy; Hofmeister, Andreas (Hg.) (2013): Einzelhandelsentwicklung in den Gemeinden – aktuelle Fach- und Rechtsfragen. Berlin. S. 77-87.

Uttke, Angela (2009): Supermärkte und Lebensmitteldiscounter. Wege der städtebaulichen Qualifizierung. Dortmund.

Verden, Stadt (Hg.) (2011): Einzelhandelskonzept. Verden.

Vierbuchen, Ruth (Hg.) (2020a): Handelsimmobilienreport vom 27. August 2020. Nr. 328. Rheda-Wiedenbrück.

Vierbuchen, Ruth (2020b): Das Pokerspiel um die Mieten beginnt. In: Handelsimmobilienreport vom 20. Mai 2020. Nr. 321. Rheda-Wiedenbrück. S. 20.

Vierbuchen, Ruth (2019a): Weniger gegeneinander - mehr miteinander. In: Handelsimmobilienreport vom 8. Juli 2019. Nr. 300. Rheda-Wiedenbrück. S. 24-26.

Vierbuchen, Ruth (2019b): Grundsatzdebatte über die Verliererstädte. In: Handelsimmobilienreport vom 19. Juli 2019. Nr. 301. Rheda-Wiedenbrück. S. 6-8.

Vierbuchen, Ruth (2019c): Retail Assets bleiben trotz des Wandels auf Kurs. In: Handelsimmobilienreport vom 2. August 2019. Nr. 302. Rheda-Wiedenbrück. S. 2-5.

Vierbuchen, Ruth (2019d): Ansprüche an Flächen und Lagen ändern sich. In: Handelsimmobilienreport vom 2. August 2019. Nr. 302. Rheda-Wiedenbrück. S. 6-8.

Vierbuchen, Ruth (2011): Baurecht: Chancengleichheit für alle Betriebstypen. In: Handelsimmobilienreport vom 10. Juni 2011. Nr. 97. S. 2-4.

Vogels, Paul-Heinz; Holl, Stefan; Birk, Hans-Jörg (1998): Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe. Reihe Stadtforschung aktuell. Band 69. Basel/Bonn/Boston.

Ward, Kevin (2008): Editorial – Toward a Comparative (Re-)turn in Urban Studies? Some Reflections. In: Urban Geography, Jg. 29, H. 3. S. 405-410.

Warstein, Stadt (Hg.) (2007): Fortschreibung Einzelhandelskonzept Stadt Warstein. Bearbeitet durch Cima GmbH. Köln.

Wason, Cathcart Peter (1960): On the failure to eliminate hypotheses in a conceptual task. In: Quartely Journal of Experimental Psychology. 9160. 12. S. 231-241.

Weber, Alfred (1909): Reine Theorie des Standorts. Tübingen.

Wende, Wolfgang; Walz, Ulrich (Hg.) (2017): Die räumliche Wirkung der Landschaftsplanung. Evaluation. Indikatoren und Trends. Wiesbaden.

Weers-Hermanns, Tomke Frauke (2007): Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht. Osnabrück.

Whitaker, Jan (2013): Wunderwelt Warenhaus – Eine internationale Geschichte. Hildesheim.

Wiechmann, Thorsten (2019): Einleitung – Zum Stand der deutschsprachigen Planungstheorie. In: Wiechmann, Thorsten (Hg.) (2019): ARL-Reader Planungstheorie. Band 2. Strategische Planung – Planungskultur. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Hannover. S. 1-11.

Wiechmann, Thorsten (2018): Strategische Planung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) (2018): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. S. 2609-2621.

Wiechmann, Thorsten (2010): Warum Pläne nicht ausreichen - Zur Übertragbarkeit von Managementansätzen auf regionale Governanceprozesse. In: Hutter, Gérard; Wiechmann, Thorsten (2010): Strategische Planung. Zur Rolle der Planung in der Strategieentwicklung für Städte und Regionen. Reihe Planungsrundschau, Nr. 18. S. 17-41.

Wiechmann, Thorsten (2008): Warum Pläne nicht ausreichen – Zur Übertragbarkeit von Managementansätzen auf regionale Governanceprozesse. In: Wiechmann, Thorsten; Hutter, Gérard (Hg.): Strategische Planung, Zur Rolle der Planung in der Strategieentwicklung für Städte und Regionen. Reihe Planungsrundschau, Ausgabe 18. Kassel. S. 17-41.

Wieland, Thomas (2014): Räumliches Einkaufsverhalten und Standortpolitik im Einzelhandel unter Berücksichtigung von Agglomerationseffekten. Theoretische Erklärungsansätze, modellanalytische Zugänge und eine empirisch ökonometrische Marktgebietsanalyse anhand eines Fallbeispiels aus dem ländlichen Raum Ostwestfalens/Südniedersachsens Schriftenreihe. Geographische Handelsforschung. Berlin.

Wiezorek, Elena (2004): Business Improvement Districts: Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland? Hamburg.

Will, Joachim (2011): Stellschrauben, Labyrinthe und Nebelgranaten. Kritischer Überblick und bewusste Provokation. Vortragsfolien beim gif-Arbeitskreis „Einzelhandel" vom 11. Mai 2011 in Nürnberg.

Wolf, Michael (2012): Anforderungen an Einzelhandelsgutachten. In: Konze, Heinz; Wolf, Michael (Hg.) (2012): Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern! Hannover. S. 114-134.

Wolff, Stephan (2017): Dokumenten- und Aktenanalyse. In: Flick, Uwe; Kardoff, Ernst v.; Steinke Ines (Hg.) (2000): Qualitative Forschung – ein Handbuch. Reinbek. S. 502-514.

Wotruba, Markus (2018): Gutachten und Projektentwicklung. In: Lüttgau, Thomas; Stumpf, Joachim; Elsner, Thomas (Hg.) (2018): Kompendium der Einzelhandelsimmobilie. Ein Praxis- und Rechtshandbuch. Wiesbaden. S. 119-123.

Wrona, Thomas; Fandel, Günter (2010): Möglichkeiten und Grenzen einer Methodenintegration. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaftslehre. Special Issue 4/2010. Wiesbaden. S. 1-16.

Wunstorf, Stadt (Hg.) (2010): Einzelhandels- und Zentrenkonzept für die Stadt Wunstorf. Bearbeitet durch Büro Junker und Kruse. Dortmund.

Yin, Robert K. (2014): Case study research. Design and methods. Thousand Oaks.

Zittau, Stadt (Hg.) (2008): Einzelhandelskonzept für die Stadt Zittau. Bearbeitet durch GMA. Erfurt.

# Internetseiten


- https://atalanda.com/wuppertal, abgerufen am 28. Mai 2020
- https://www.bochum-wirtschaft.de/viktoria-karree/, abgerufen am 03. November 2020
- https://einzelhandel.de/presse/zahlenfaktengrafiken/861-online-handel/11865-wachstumsdifferenz-im-hande, abgerufen am 12. November 2020
- http://eswf.uni-koeln.de/glossar/node149.html, abgerufen am 23. März 2020
- http://www.flächenmanagement-osterstrasse.de/, abgerufen am 13. November 2020
- https://www1.nls.niedersachsen.de/statistik/html/default.asp, abgerufen am 10. Februar 2020
- http://www.freepik.com, abgerufen am 19. Mai 2020
- https://www.galerieslafayette.de/?box=ueber-uns, abgerufen am 29. Oktober 2020
- https://google.de/alerts, abgerufen am 31. Jan. 2020
- https://www.kba.de
- https://www.kreativgesellschaft.org, abgerufen am 28. Mai 2020
- https://www.landesdatenbank.nrw.de, abgerufen am 10. Februar 2020
- https://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/stadtentwicklung/raumbeobachtung-und-monitoring/monitoring-einzelhandel/
- http://www.lexexakt.de
- https://www.methodenberatung.uzh.ch/de, abgerufen am 13. März 2020
- https://www.soscisurvey.de, abgerufen am 31. Jan. 2020
- https://gis.uba.de/maps/resources/apps/bbsr/index.html?lang=de, abgerufen am 10. Februar 2020
- https://www.soester-anzeiger.de/lokales/warstein/neues-domquartier-warstein-12854227.html; Soester Anzeiger vom 24.07.2019, abgerufen am 11. Juni 2020
- https://www.stadt-muenster.de/stadtplanung/einzelhandelskonzept.html
- https://www.destatis.de
- https://transz.de/
- https://zittau.de/sites/default/files/atoms/files/bplan_xxvii_planteila_ausfertigung_klein.pdf, abgerufen am 21. Februar 2020
- https://zittau.de/sites/default/files/atoms/files/bplan_xxvii_textteilb_ausfertigung.pdf, abgerufen am 21. Februar 2020

# Gesetze, Erlasse und Rechtsprechungen

## Bundesgesetze und Vereinbarungen


- Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. November 2014 (BGBl. I S. 1748) geändert worden ist.
- Baunutzungsverordnung (BauNVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548) geändert worden ist.
- Grundgesetzt für die Bundesrepublik Deutschland (GG)
- Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist.
- Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2020 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2020) vom 19.12.2019. Abgerufen am 25. Mai 2020 unter http://www.bdla.de/dokumente/bundesverband/nachrichten-13/2020-14/719-vv-stbauf-2020-entwurf/file
- Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2019 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2019) vom 10.12.2018/ 30.04.2019. Abgerufen am 22. Januar 2019 unter https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/VVStaedtebaufoerderung2019_Liste.pdf


## Landesgesetze, Erlasse, Drucksachen und Arbeitshilfen


- Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben, Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlass NRW) Gem. RdErl. d. Ministeriums für Bauen und Verkehr - V.4 / VI A 1 - 16.21 - u. d. Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie- 322/323-30.28.17 v. 22.09.2008.
- Arbeitshilfe zum Abschnitt 2.3 „Entwicklung der Versorgungsstrukturen des Einzelhandels" des Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP)
- Drucksache des Deutschen Bundestages (2003): Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (EAG Bau). Drucksache 15/2250. 15. Wahlperiode. vom 17. Dez. 2003.
- Einzelhandelserlass Baden-Württemberg 2001
- Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren GSED in Hamburg (GSED) vom 28. Dezember 2004, zuletzt geändert am 29. Juli 2017 (HmbGVBl. S. 225)
- Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG NRW) vom 10. Juni 2008
- Landesentwicklungsplan (LEP) Baden-Württemberg 2002
- Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP) 2017, am 6. Oktober 2017 in der Fassung vom 26. September 2017 veröffentlicht. Hannover.
- Landesentwicklungsprogramm (LEP) Bayern 2013
- Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) 2019, Landesentwicklungsplan vom 8. Februar 2017, zuletzt geändert am 6. August 2019.
- Landesentwicklungsprogramm (LEP) Rheinland-Pfalz 2008
- Landesentwicklungsplan Sachsen (LEP) 2013, beschlossen am 12. Juni 2013
- Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2017
- Sächsisches BID-Gesetz (SächsBIDG) vom 12. Juli 2012 (SächsGVBl. S. 394)
- Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel NRW 2013
- Verwaltungsvorschrift Sachsen (VwV) Großflächige Einzelhandelseinrichtungen 2008: Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Behandlung von Großflächigen Einzelhandelseinrichtungen in der Landes- und Bauleitplanung und im Baugenehmigungsverfahren.
- Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums des Landes Baden-Württemberg zur Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten - Raumordnung, Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlass) vom 21. Februar 2001, Az.: 6-2500.4/7; Ergänzungen zum Einzelhandelserlass Baden-Württemberg vom 13./14.06.2006.

# Zitierte Rechtsprechungen


- BayVGH vom 13. Dez. 2016 – 15 N 14.1019
- BVerfG vom 19. Dez. 2002 – 4 CN 6/01
- BVerfG vom 15. Dez. 1995 – 1 BvR 1713/92
- BVerwG vom 29. Juni 2017 – 4 BN 37/16
- BVerwG vom 01. Sept. 2016 – 4 C 2/15
- BVerwG vom 10. Sept. 2015 – 4 CN 8.14
- BVerwG vom 19. Dez. 2013 – 4 BN 23/13
- BVerwG vom 1. Juli 2013 – BN 11/13
- BVerwG vom 27. März 2013 – 4 CN 6/11, 4 CN 7 /11, 4 C 13/11
- BVerwG vom 10. Nov. 2011 – 4 CN 9.10
- BVerwG, Urteil vom 16.12.2010 – 4 C 8/10
- BVerwG vom 22. Dez. 2009 – 4 C 25/09
- BVerwG vom 17. Dez. 2009 – 4 C 1.08
- BVerwG vom 17. Dez. 2009 – 4 C 2/08
- BVerwG vom 26. März 2009 – 4 C 21.07
- BVerwG vom 18. Febr. 2009 – 4 B 54.08
- BVerwG vom 11. Okt. 2007 – 4 C 7.07
- BVerwG vom 12. Juli 2007 – B 29.07
- BVerwG vom 24. Nov. 2005 – 4 C 10.04
- BVerwG vom 24. Nov. 2005 – 4 C 8.05
- BVerwG vom 10. Nov. 2004 – 4 BN 33/04
- BVerwG vom 8. Nov. 2004 – 4 BN 39. 04
- BVerwG vom 22. Juli 2004 – 4 B 29.04
- BVerwG vom 10. Nov. 2004 – 4 BN 33.04
- BVerwG vom 8. Nov. 2004 – 4 BN 39.04
- BVerwG vom 22. Mai 1987 – 4 C 19.85
- BVerwG vom 08. Sept. 1972 – 4 C 17/71
- OVG Bautzen vom 9. Febr. 2016 – 1 A 415/13
- OVG Hamburg vom 31. Okt. 2012 – 2 E 7/11.N
- OVG Koblenz vom 21. Juni 2017 – 8 C 10068/17
- OVG Koblenz vom 21. Juni 2017 – 8 C 10068/17
- OVG Koblenz vom 18. Dez. 2009 – 8 B 11205/09
- OVG Koblenz vom 25. April 2001, 8 A 11441/00
- OVG Lüneburg vom 18. Nov. 2013 – 1 LA 43/13
- OVG Lüneburg vom 28. Sept. 2015, 1 MN 144/15
- OVG Lüneburg vom 18. Nov. 2013 – 1 LA 43/13
- OVG Greifswald vom 03. Febr. 2006 – 3K 09/04
- OVG Magdeburg vom 17. Mai 2017 – 2 K 51/15
- OVG Magdeburg vom 21. Sept. 2016 – 2 K 113/14
- OVG Münster vom 28. Sept. 2016 – 7 D 89/14
- OVG Münster vom 30. Okt. 2015 – 7 A 2621/13
- OVG Münster vom 01. Sept. 2015 – 10 D 44/13.NE
- OVG Münster vom 02. Dez. 2013 – 2 A 1510/12
- OVG Münster vom 29. Jan. 2013 – 2 D 102/11.NE
- OVG Münster vom 06. Aug. 2010 – 2 A 1445/09
- OVG Münster vom 06. Nov. 2008 – 10 A 1512/07
- OVG Münster vom 19. Juni 2008 – 7 A 1392/07
- OVG Münster vom 25. Okt. 2007 – 7 A 1059/06
- OVG Münster vom 11. Dez. 2006 7 A 965/05
- OVG Münster vom 22. April 2004 – 7A D 142.02.NE
- OVG Münster vom 03. Juni 2002 – 7 a D 92/99.NE
- OVG Münster vom 05. Sept. 1997 – 7 A 2902/93
- OVG Weimar vom 20. Dez. 2004 – 1 N 1096/03
- VG Aachen vom 20. März 2012 – 3 K 896/10
- VGH Mannheim vom 31. Aug. 2016 – S 1323/16
- VGH München vom 13. Dez. 2011 – 2 B 07/377
- VG Lüneburg, Urteil vom 06.06.2019, 2 A 627/17


# Anhang

siehe separate Datei