

Gawron, Thomas

**Working Paper**

## Formen der überörtlichen Kooperation zur Steuerung der Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben

Working Paper, No. 46

**Provided in Cooperation with:**

IMB Institute of Management Berlin, Berlin School of Economics and Law

*Suggested Citation:* Gawron, Thomas (2009) : Formen der überörtlichen Kooperation zur Steuerung der Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben, Working Paper, No. 46, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, IMB Institute of Management Berlin, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/74342>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



Hochschule für  
Wirtschaft und Recht Berlin  
Berlin School of Economics and Law

IMB Institute of Management Berlin

# Formen der überörtlichen Kooperation zur Steuerung der Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben

Author: Thomas Gawron

Working Papers No. 46  
Section: Business & Management  
04/2009

## Editors

Gert Bruche  
Hansjörg Herr  
Friedrich Nagel  
Sven Ripsas

**Formen der überörtlichen Kooperation  
zur Steuerung der Ansiedlung und Erweiterung  
von großflächigen Einzelhandelsvorhaben**

**Thomas Gawron**

Paper No. 46, 04/2009

Working Papers of  
the Institute of Management Berlin at the  
Berlin School of Economics and Law (HWR Berlin)  
Badensche Str. 50-51, D-10825 Berlin

Editors:  
Prof. Dr. Gert Bruche  
Prof. Dr. Hansjörg Herr  
Prof. Dr. Friedrich Nagel  
Prof. Dr. Sven Ripsas

ISSN 1436 3151

*- All rights reserved -*

**Biographic note:**

**Thomas Gawron**, Jurist und Soziologe. Dozent für Recht an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht der Technischen Universität Clausthal. Vormalig Senior Fellow am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung Leipzig GmbH - UFZ, Department Umwelt- und Planungsrecht, sowie wissenschaftliche Mitarbeit an mehreren raumwissenschaftlichen Forschungseinrichtungen: am Deutschen Institut für Urbanistik (DifU), am Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) und am Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Fünfzehnjährige Lehrtätigkeit im Städtebau-, Planungs- und Umweltrecht, zuletzt Gastprofessor am Fachbereich Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung der Universität Kassel für Politik und Recht der räumlichen Entwicklung. Seit 1996 Veröffentlichungen zum Städtebau- und Raumordnungsrecht, zur Stadt- und Regionalforschung sowie zu Wirkungsanalysen räumlicher Politik.

**Abstract:**

The continuous growth of large-scale retail locations over the last decades proves as no other development the changes of the structure of urban development, of regional patterns of integration and a value change. New sales forms (e.g. supermarkets), a change of the assortment of goods in the wholesale trade, the encroachment of retail parks (from the early 80s onwards) and a growing concentration of business as well as a change from the proverbial corner shop to the discount supermarket chain are keywords which can characterize the extensive and profound changes in this sector.

The designation of areas for retail locations for businesses of different sizes is an encroaching regulation tool of the regional land-use planning. The regulation of location schemes for large-scale retail stores has turned out to be a major cause of conflict. Its regulation is not only the job of the local urban land use planning, but as far as the size of these businesses and their regional implications are concerned also the job of the regional development.

This paper has got two aims: on the one hand the principles of intercommunal (above local level) and regional cooperation are to be systematically unfolded and adapted to the case of settlement and expansion of large-scale retail stores. Parts (2) and (3) explain different types of intercommunal cooperation, the formal regional planning as well as the regulation tools on regional and on federal state level concerning the settlement and expansion of retail stores. On the other hand the different regional retail concepts which exist in Germany will be outlined (part 4) and exemplified (Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler region - part 5).

## **Zusammenfassung:**

Wie keine andere Entwicklung belegt das über Jahrzehnte andauernde Wachstum großflächiger Einzelhandelsstandorte die Veränderungen von Siedlungsstrukturen, räumlichen Verflechtungsmustern und gesellschaftlichem Wertewandel. Neue Verkaufsformen (z.B. Supermärkte), Wandel der Angebotssortimente im Großhandel, Vordringen von Fachmärkten (ab Beginn der 1980er Jahre) und wachsende Unternehmenskonzentration sowie Betriebswechsel vom sprichwörtlichen „Tante-Emma-Laden“ zum Discounter bilden die Stichworte, die die weitreichenden und tiefgreifenden Veränderungen in der Branche charakterisieren können. Mit dem Wandlungsprozess der Einzelhandelsstrukturen geht ein Wandel der Einzelhandelsstandorte einher.

Ein im Vordringen begriffenes Steuerungsinstrument der Flächenplanung stellt die regionalplanerische Ausweisung von Gebieten für Einzelhandelsstandorte unterschiedlicher Betriebsflächengröße dar. Besonderer Konfliktstoff hat sich dabei bei der Steuerung der Ansiedlungsvorhaben großflächiger Einzelhandelsbetriebe angehäuft. Deren Steuerung ist nicht nur eine Aufgabe der kommunalen Bauleitplanung, sondern im Hinblick auf die Größe dieser Betriebe und deren räumlichen Auswirkungen auch eine Aufgabe der Raumordnung.

Das Papier verfolgt zwei Ziele: Zum Einen sollen die Prinzipien überörtlicher (interkommunaler) und regionaler Zusammenarbeit systematisch entfaltet und auf den Anwendungsfall der Ansiedlung und Erweiterung großflächiger Einzelhandelsbetriebe zugeschnitten werden. Die Teile (2) und (3) erläutern die Typen überörtlicher Kooperation, die förmliche Regionalplanung sowie die landes- und regionalplanerischen Steuerungsmöglichkeiten der Ansiedlung und Erweiterung entsprechendes Vorhaben. Zum Anderen werden die in Deutschland vorhandenen *Regionalen Einzelhandelskonzepte* im Überblick vorgestellt (Teil 4) und an einem Beispielsfall genauer erläutert (Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler - Teil 5).

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung: Interkommunale Kooperation und regionale Zusammenarbeit als Handlungsprinzipien.....	6
2. Überörtliche Kooperationstypen und förmliche Regionalplanung - ein Überblick .....	8
3. Landes- und regionalplanerische Steuerung der Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben .....	13
4. Regionale Einzelhandelskonzepte .....	21
5. Kooperation in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler .....	29
Literaturverzeichnis .....	34
Working Papers des Institute of Management Berlin an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.....	41

## 1. Einleitung: Interkommunale Kooperation und regionale Zusammenarbeit als Handlungsprinzipien

Interkommunale Kooperation bezeichnet die Zusammenarbeit von kommunalen territorialen Gebietskörperschaften, also Gemeinden, kreisangehörige oder kreisfreie Städte sowie Kreise, auf der Grundlage gemeinsamer Interessen oder Ziele. Sie kann sich *nachbarschaftsbezogen*, *stadt-umland-geprägt* oder *regionalorientiert* entwickeln. Alle drei Raumorientierungen werden nachfolgend mit dem Begriff interkommunale Zusammenarbeit bzw. Kooperation gefasst. Formen und Anlässe der Kooperationen sind außerordentlich vielfältig; an dieser Stelle ist die Unterscheidung von gesetzlich angeordneten und von freiwilligen Kooperationen von Bedeutung<sup>1</sup>. Während eine seit langem praktizierte und vielerorts eingespielte interkommunale Zusammenarbeit in fest strukturierten Verbandsformen<sup>2</sup> bewährte und vielfältige rechtliche Institutionalisierungen erfahren hat, sind vorwiegend im letzten Jahrzehnt zahlreiche neue Formen *freiwilliger* Kooperation entstanden.<sup>3</sup>

Es existiert eine Vielzahl und Vielfalt von Kooperationsansätzen, die sich in den Dimensionen des Gebietsumgriffes, des Akteursgefüges, des Institutionalisierungsgrades und der Bindungsintensität unterscheiden. Sie erzeugen unterschiedliche Grade rechtlicher Verpflichtungen unter den beteiligten Akteuren und Organisationen. Im Gegensatz zu „hierarchischen“ (vertikalen) Formen der Koordination beruhen die neuen Kooperationsformen auf dem Prinzip der horizontalen Koordination. „Schwach“ institutionalisierte Kooperationen bilden oft die Vorstufe zu weiterführenden (und verbindlicheren) Formen interkommunaler Kooperation<sup>4</sup>. Der Institutionalisierungsgrad ist somit nicht nur Ausdruck für organisatorische Komplexität, Formalisierung und Verbindlichkeit, sondern auch als Entwicklungsstufenmodell interpretierbar<sup>5</sup>.

In vertikaler Blickrichtung bildet die *Regionalplanung* bzw. die „Regionale Ebene“<sup>6</sup> oft die „Spitze“ der Kooperationstreppe kommunaler Zusammenarbeit<sup>7</sup>. Die Regionalplanung als staatliche Aufgabe ist in der überwiegenden Zahl der Bundesländer kommunal gefasst, d.h. ihre Träger sind Städte und Gemeinden der jeweiligen Planungsregion. Regionalplanung und regionale Kooperation haben in den letzten Jahren eine deutliche Aufwertung erfahren: rechtlich durch eine umfassende Neuordnung des Raumordnungsrechts des Bundes (ROG), dem zahlreiche Änderungen der Landesplanungsgesetze folgten; planerisch durch verstärktes Engagement von

<sup>1</sup> In der Literatur werden unzutreffenderweise häufig nur die freiwilligen Formen überörtlicher Zusammenarbeit als „interkommunale Kooperation“ verstanden.

<sup>2</sup> Seit dem Zweckverbandsgesetz aus dem Jahre 1935. Beispiele sind Verbände in den Bereichen Wasser und Abwasser, Abfallentsorgung und -deponierung sowie Verkehr. Zu nennen sind auch Sparkassen und Giroverbände. Weitere Beispiele finden sich bei Gern 2003, RdNr. 935. Zur rechtlichen Konstruktion von Zweckverbänden siehe Wolf/Bachof/Stober 1987, § 91.

<sup>3</sup> Zur politikwissenschaftlichen Einordnung können das Konzept des akteursorientierter Institutionalismus (siehe Mayntz/Scharpf 1995) und das Modell des inszenierten Korporatismus (Heinze/Voelzkow 1991) herangezogen werden.

<sup>4</sup> Bunzel 1999, S. 52.

<sup>5</sup> Kestermann 1997; zu Kooperationsphasen zum Zusammenhang von Netzwerk und Institutionalisierung Jähnke 1998, S. 194 f.; zu Phasenverläufen der Kooperation auch Fürst u.a. 1999, S. 54 ff.; siehe vorerst zusammenfassend Diller 2002.

<sup>6</sup> Mecking 1995.

<sup>7</sup> Hendler 2006.



Kommunen inkl. Kreisen bei der Erarbeitung und Umsetzung „Regionaler Entwicklungskonzepte“ (REK); politisch durch die Bildung zahlreicher - meist auf Freiwilligkeit beruhender - Regionalinitiativen (Regionalmarketing, Initiativgruppe Metropolregionen); schließlich wissenschaftlich durch die Diskussion von Chancen und Grenzen eines „regional governance“<sup>8</sup>.

Kooperationsforschung über Inhalte und *policy*-Bereiche der interkommunalen Zusammenarbeit kann als ein inzwischen etabliertes Thema der Kommunalen Wissenschaften gelten. Verwaltungs-, insbesondere Kommunalrecht<sup>9</sup> ebenso wie Organisationsforschung und Raumwissenschaft<sup>10</sup> befassen sich seit langem aus den Blickwinkeln ihrer Disziplin mit Formen und Typen übergemeindlicher Kooperation. In jüngster Zeit sind einige überblicksartige Publikationen vorgelegt worden, die die inzwischen erreichte Breite und Vielfalt interkommunaler Zusammenarbeit demonstrieren<sup>11</sup>. Sie zeigen, dass die große Zahl gelungener Kooperationen übergemeindlicher Art unabhängig vom Grad ihrer „weichen“ oder „harten“ Institutionalisierung existiert. Die zahlreichen Beispiele interkommunaler Kooperation haben einen Befund bestätigt, der sich an Hand der Internet-Präsentation des *Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung*<sup>12</sup> und der Veröffentlichungen von Klaus Einig<sup>13</sup>, Axel Bergmann u.a.<sup>14</sup>, Werner Heinz<sup>15</sup>, Petra Jähne und Thomas Gawron<sup>16</sup>, dem Team des *Deutschen Instituts für Urbanistik*<sup>17</sup>, den Wettbewerbsergebnissen *Komm KOOP* zu erfolgreichen Beispielen interkommunaler Kooperationen<sup>18</sup> sowie dem Themenheft der Zeitschrift *RaumPlanung* zur interkommunalen Kooperation<sup>19</sup> erkennen lässt: Eine große Zahl interkommunaler Kooperationen können aus dem Blickwinkel der in ihnen gestellten Untersuchungsfragen nach Effizienzsteigerung und Wirtschaftlichkeit durchaus als gelungen bezeichnet werden<sup>20</sup>. Auf sie trifft zu, was der Stellvertretende Direktor des *Institutes für Regionalentwicklung und Strukturplanung* Hans-Joachim Kujath im Jahr 2001 konstatierte: „Das Spektrum der Kooperationserfahrung ist groß und scheint sich ständig zu erweitern. Für die erfolgreiche Ausgestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit ... werden auch zukünftig Suche und Entwicklung individueller und auf die Region zugeschnittener Lösungen entscheidend sein. ... Es gibt keinen 'Königsweg' bei der Kooperation von Städten und Gemeinden“<sup>21</sup>.

---

<sup>8</sup> Fürst 2001a.

<sup>9</sup> Siehe Thieme 1984, §§ 48-52.

<sup>10</sup> Lehmann-Grube/Seele 1983; v.d. Heyde 1982.

<sup>11</sup> BMVBW/BBR 2005; DifU 2005; Kilian/Müllers 2003; DifU 2002; Jähne/Gawron 2001; Fürst 2001a; Heinz 2000; Rehsöft 1999; Schink 1997; Schmitz 1997.

<sup>12</sup> [www.bbr.bund.de/raumordnung/moro/fallbeispiele](http://www.bbr.bund.de/raumordnung/moro/fallbeispiele).

<sup>13</sup> Einig 2000.

<sup>14</sup> Bergmann et al. 1999.

<sup>15</sup> Heinz 2000.

<sup>16</sup> Jähne/Gawron 2001.

<sup>17</sup> DifU 2002 - Arno Bunzel, Frank Reitzig, Robert Sander.

<sup>18</sup> BMVBS/BBR 2006.

<sup>19</sup> *Raum Planung* Heft 134/Okttober 2007.

<sup>20</sup> Leider ist über *bad practics* wenig bekannt, obwohl sich aus dem *Scheitern* gemeindeübergreifender Zusammen-arbeit viel lernen ließe.

<sup>21</sup> Kujath 2001, S. 6.

## 2. Überörtliche Kooperationstypen und förmliche Regionalplanung - ein Überblick

Interkommunale und regionale Kooperation kann als ein Versuch beteiligter Akteure aufgefasst werden, sich gleichermaßen in tradierten wie auch in neuen Formen der Kommunikation über gemeinsame Ziele zu verständigen und gemeinsame Aufgaben zu realisieren<sup>22</sup>. Ergibt sich die Notwendigkeit der Zusammenarbeit von einander benachbarten oder angrenzenden Klein- und Kleinstgemeinden angesichts der Fülle kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben sowohl des eigenen wie des übertragenen Wirkungskreises (zumindest sektoral) fast zwingend, so nimmt der "Kooperationszwang", auf jeden Fall jedoch die Kooperationsbereitschaft bei größeren Städten und Gemeinden zunehmend ab.

Besonders schwierig gestalten sich Formen der kommunalen Zusammenarbeit in Stadt-Umland-Konstellationen. Hier herrscht bei den beteiligten Akteuren häufig das Misstrauen vor, von der jeweils anderen Seite übervorteilt oder ausgenutzt zu werden. Gleichzeitig bestehen allerdings gerade in verdichteten Räumen und/oder in Stadtregionen vielfältige Verflechtungsbeziehungen, die es den betreffenden Städten und Gemeinden "eigentlich" gar nicht mehr ermöglichen, ihre Aufgaben kommunaler Selbstverwaltung ohne Einbeziehung ihrer Nachbarn zu bewältigen. Hinzu kommt, dass die Städte und ihr Umland nicht nur mit inner- und interregionalen Konkurrenzsituationen konfrontiert, sondern in zunehmenden Maße einem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, d.h. mit den Standortqualitäten der gesamten Region bewertet werden.

Stadtregionalen bzw. Stadt-Umland-Kooperationen und ihren Organisationsformen wird seit längerem hohe Aufmerksamkeit gewidmet. Eine bereits im Jahr 1974 veröffentlicht Übersicht zu Modellen der Stadt-Umland-Verwaltung ist von sieben Modelltypen ausgegangen<sup>23</sup>.

Der Autor, Frido Wagener, hat mit Bezug auf eine Studie aus dem Jahr 1963 eine Unterscheidung von sieben Modelltypen der Stadt-Umland-Verwaltungen vorgeschlagen. Wichtigstes Unterscheidungsmerkmal für die einzelnen Modelle ist für ihn, "in welcher Intensität die öffentlichen Aufgaben für das Gebiet einer Stadt einschließlich ihres Umlandes von einer *neugeschaffenen Verwaltungsebene* [Hervorhebung von mir - Th.G.] getragen werden"<sup>24</sup>. Seine Typologie beginnt mit dem "Konferenztyp" (bspw. kommunale Arbeitsgemeinschaft in privatrechtlicher Form), setzt sich mit dem "Zusammenarbeitstyp" (Erfüllung einzelner festgelegter Leistungs- oder Planungsaufgaben aufgrund öffentlich-rechtlicher Vereinbarung) und dem "Verbandstyp" (Planung der Raumnutzung für den gesamten Verbandsraum einschließlich der Durchführung von einzelnen Planungsaufgaben) fort und führt über den "Kreistyp", die "Zweistufenstadt" und den "Großraum-Integrationsverband" zur "Regionalstadt" bzw. dem "Bezirksverwaltungstyp" der Stadtstaaten Berlin und Hamburg.

---

<sup>22</sup> Siehe Fürst 2001a.

<sup>23</sup> Wagener 1974.

<sup>24</sup> Wagener 1974, S. 961.

Zur Identifizierung der unterschiedlichen Formen interkommunaler Zusammenarbeit wird dieses Unterscheidungsschema aufgegriffen und nach "unten" in Richtung informeller bzw. informierender Kooperation als auch nach "oben" in Richtung länderübergreifender Zusammenarbeit weiterentwickelt (vgl. Tabelle 1). Der zusätzlich eingeführte "Informationstyp" steht für die rechtlich unverbindliche "weicheste" und offenste Form interkommunaler Kooperation; er bedarf weder rechtlicher Verankerung noch rechtlicher Folgenverantwortung; der "Abstimmungstyp" steht für eine Form interkommunaler Zusammenarbeit, die zwar von Gesetzes wegen vorgeschrieben ist<sup>25</sup>, deren Erfüllung aber keiner eigenen neuen Institutionalisierung bedarf. "Höhere Gemeindeverbände", "Länderübergreifende Zusammenarbeit" und die "Gemeinsame Landesplanung mehrerer Bundesländer" runden die Typologie nach "oben" ab. Die letzte zeichnet eine neue Qualität von Kooperation in hochgradig verdichteten bzw. heterogen strukturierten Regionen aus, die aufgabenmäßig und flächenbezogen weit über die Planungsräume von Bezirksverwaltungs- bzw. Regionalstädten hinausführt<sup>26</sup>.

Die im Vordringen befindlichen neuen Kooperationsformen setzen auf Freiwilligkeit, Konfliktlösungen durch Verhandeln (statt Anordnen), Mediationsverfahren, „Runde Tische“, aber auch auf vertragliche Einvernehmensregeln<sup>27</sup>. Diese und ähnliche Formen interkommunaler Zusammenarbeit werden häufig als „informelle“ Planung, die dabei eingesetzte Instrumente als „weiche“ Instrumente bezeichnet. Im Sinne der hier vorgestellten Kooperationstypologie handelt es sich häufig um Ausprägungen des „Informationstyps“ oder des „Konferenztyps“. Wenn auf eine rechtsförmige Institutionalisierung nicht völlig verzichtet wird, vollzieht sie sich fast immer im Formenkanon des Zivilrechtes (insbesondere als *eingetragener Verein* - e.V. - als *Gesellschaft bürgerlichen Rechts* - GbR - oder als *Gesellschaft mit beschränkter Haftung* - GmbH).

---

<sup>25</sup> Siehe besonders § 2 Abs. 2 BauGB.

<sup>26</sup> Die Terminologie ist nicht einheitlich (siehe Stober 1996, § 4 IV, Waechter 1997, Kap. 4 D, Sundermann/Miltkau 1995, Teil C)). Ich schließe mich der Unterscheidung in § 2 sächsische Gemeindeordnung an (siehe Hegele/Ewert 1997, Teil 3 C III).

<sup>27</sup> Siehe die illustrative Zusammenstellung bei Gorsler 2002.

**Tabelle 1: Überörtliche Kooperationstypen und Beispiele**

<b>Kooperationstyp</b>	<b>Rechtsform und Anwendungsbeispiel</b>
<b>Informationstyp</b>	Gesprächskreis
<b>Konferenztyp</b>	Kommunale Arbeitsgemeinschaft in der Regel in privatrechtlicher Form, meist Idealverein § 21 BGB
<b>Abstimmungstyp</b>	Abstimmungsgebot der Kommunalen Bauleitplanung § 2 II BauGB
<b>Zusammenarbeitstyp</b>	Kommunale Arbeitsgemeinschaft im Nachbarschaftsbereich auf öffentlich-rechtlicher Grundlage § 2 GKG Brandenburg
<b>Vereinbarungstyp</b> Unterfall: <b>Verwaltungsgemeinschaft</b>	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung ohne Schaffung einer neuen Gebiets- oder Bundkörperschaft <i>Oberzentraler Städteverbund Bautzen-Görlitz-Hoyerswerda</i> § 28 Gemeindeordnung Schleswig-Holstein
<b>Zweckverbandstyp</b> Unterfall: <b>Planungsverband</b>	Rechtsfähige Bundkörperschaften zur Selbstverwaltung speziell zugewiesener kommunaler Gesamtaufgaben <i>Abwasserverband</i> § 205 BauBG - <i>Regionaler Planungsverband Region München</i>
<b>Mehrzweckverband</b>	Aufgabenbündelung in einer Bundkörperschaft <i>Regionalverband Ruhrgebiet (RVR)</i>
<b>Ämter</b>	Gemeindeverband mit Gebietshoheit zur meist sektoralen Selbstverwaltung überörtlicher Angelegenheiten
<b>Städteverband</b>	Kreisähnlicher Mehrzweckverband <i>Städteverband Saarbrücken</i>
<b>Landkreise</b>	Überörtliche Gebietskörperschaft zur Selbstverwaltung der überörtlichen öffentlichen Angelegenheiten
<b>Regionalkreis</b> Unterfall: <b>Regionalverband</b>	Gebietskörperschaft zweier Ebenen: der regionalkreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie der Kreisebene <i>Verband Region Hannover (nach Reform)</i> <i>Verband Region Stuttgart (strittig)</i>
<b>Regionalstadt</b>	Großräumige (zweistufige) kommunale Gebietskörperschaft, durch Eingemeindung geschaffen zur Lösung von Stadt-Umland-Konflikten <i>Groß-Berlin (1920)/ Groß-Hamburg (1937)</i>
<b>Höhere Gemeindeverbände</b>	Bundkörperschaftliche Gemeindeverbände zur komplementären Selbstverwaltung überörtlicher und überkreislicher Angelegenheiten <i>Landschaftsverband Westfalen-Lippe/Oldenburgische Landschaft</i>
<b>Länderübergreifende Zusammenarbeit</b>	Staatsvertragliche Regelung zur Abstimmung von Planungsaufgaben der vertragsschließenden Bundesländer <i>Gemeinsame Landesplanung Hamburg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen</i>
<b>Gemeinsame Landesplanung mehrerer Bundesländer</b>	Staatsvertragliche Errichtung gemeinsamer Aufgabenträger mit Anordnungsbefugnis gegenüber Gebietskörperschaften der vertragsschließenden Bundesländer <i>Gemeinsame Landesplanung und Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg</i>

Quelle: Gawron/Jähne 2001, S. 12; nach Wagener 1974 weiterentwickelt.

Das Beispiel der regelungssensiblen Stadt-Umland-Beziehungen zeigt, dass interkommunale und regionale Kooperation ineinander übergehen können. Wie eingangs angemerkt, besteht die regionale Zusammenarbeit von Städten, Gemeinden und Kreisen klassischerweise in Form von Zweckverbänden, z.B. für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, aber auch für Schulträgerschaft, Jugend- und Sozialhilfe oder kulturelle Einrichtungen.

Eine Sonderstellung nehmen die sog. höheren Kommunalverbände ein, deren Entstehung meist auf historische Sonderbedingungen zurückzuführen ist<sup>28</sup>. Sie dienen der sachgerechten Erfüllung kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben, die in Bezug auf Reichweite, Verwaltungskraft und Fachkompetenz die Ressourcen von Kommunen und Landkreisen überfordern. Durch ihre Bildung wird eine Hochkonzentration dieser Aufgaben auf die staatliche Landesverwaltung vermieden<sup>29</sup>. Prominente Beispiele sind Sparkassenverbände nach jeweiligem Landesrecht der Bundesländer, die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe in Nordrhein-Westfalen<sup>30</sup> und die Landeswohlfahrtsverbände in Baden-Württemberg, Hessen und Sachsen<sup>31</sup>.

Auf regionaler Ebene angesiedelt, aber keine „höhere“ Aufgabe kommunaler Gebietskörperschaften ist die Regionalplanung<sup>32</sup>. Sie ist Teilbereich der Landesplanung (§§ 6-9 ROG) und damit eigenständige Staatsaufgabe<sup>33</sup>, auch wenn die Kommunen im Planungsbereich einer Planungsregion über starke Beteiligungs- und Mitentscheidungsrechte verfügen (sog. Gegenstromprinzip - siehe §§ 1 Abs. 3 und 7 Abs. 1 Satz 1 ROG).

Die Regionalplanung hat als Teil der Landesplanung zusammenfassende, überörtliche und überfachliche Ordnung des Raumes durch Aufstellung, Fortschreibung und Änderung entsprechender Pläne und Programme sicherzustellen<sup>34</sup>. Sie ist nicht in das Belieben der Flächenstaaten gestellt, sondern gemäß § 6 ROG gesetzliche Verpflichtung für die Länder<sup>35</sup>. Für die administrative Durchführung der Regionalplanung eröffnet § 9 Abs. 4 ROG zwei Möglichkeiten: entweder durch *regionale Planungsgemeinschaften* als Zusammenschluss von Gemeinden und Gemeindeverbänden oder durch *staatliche* Einrichtungen unter Beteiligung der genannten kommunalen Institutionen im Wege förmlicher Verfahren. In der Praxis haben sich

<sup>28</sup> Gern 2003, RdNr. 965 Kapitel 20, Abschnitt 2.10.

<sup>29</sup> Mecking 1995 spricht von „Selbstverwaltung in der Region als Ausdruck einer mittleren Regionalstufe kommunaler Ausrichtung“ - Teil 2 B, Abschnitt IV.

<sup>30</sup> Siehe zum Aufgabenkreis Becker 1986.

<sup>31</sup> Die Landeswohlfahrtsverbände sind überörtliche Träger der Sozialhilfe und der Kriegsofopferfürsorge; außerdem sind sie Träger des Landesjugendamtes. Siehe Witt 1982 und Mecking 1995, S. 206 ff.

<sup>32</sup> Siehe Wahl 1978 Band 2, S. 183 ff.; Peine 1987, S. 81 ff., kürzer in nachfolgenden Auflagen; Erbguth/Schoeneberg 1992, S. 117 ff.; Koch/Hendler 2003, Teil 1; Fürst/Ritter 1993; Wiechmann 1998.

<sup>33</sup> Gruber 1993.

<sup>34</sup> Schmitz 1982, S. 363 ff., und Schmitz 1995, S. 823 ff.

<sup>35</sup> Nicht unumstritten ist die Qualifizierung der Regionalplanung im Zusammenspiel staatlicher und kommunaler Aufgaben: sie wird teilweise als ausschließlicher Bereich der staatlichen Aufgabe Raumordnung und Landesplanung gesehen; siehe Bielenberg/Erbguth/Söfker, K § 5 ROG RdNr. 7, 53 m.w.N; Gruber 1993; siehe beispielsweise die Formulierung in § 1 I (a.A.) *Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern* und § 1 II des schleswig-holsteinischen *Gesetzes über die Landesplanung*, teilweise - und wohl mehrheitlich - als gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung i. S. eines *kondominalen Zusammenwirkens* (Siehe Schmidt-Aßmann 1977, S. 48 ff.; Wahl 1978, Band 1, S. 187 ff.) verstanden.

vielfältige Mischmodelle zwischen den beiden Alternativen herausgebildet, die - vereinfacht - zu vier Typen zusammengefasst werden können.

- Staatliche Trägerschaft (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein und bis 1998 Sachsen-Anhalt<sup>36</sup>)
- Kommunale Trägerschaft (Niedersachsen)
- Kommunal-verbandliche Trägerschaft: Regionale Planungsverbände o. Ä. (Baden-Württemberg<sup>37</sup>, Bayern und Rheinland-Pfalz)
- Sonstige Trägerschaft: Mischtypen in mehreren Variationen, meist in kommunaler Dominanz unter Beteiligung staatlicher Planungsbehörden (vier, seit 1998 alle Flächenstaaten der neuen Bundesländer)

Ein in der Planungspraxis großes Problem räumlicher Politik stellt ihr *Kollektivgut*charakter dar. Die Raumplanung vertritt ein Gut, das eher diffuse und nur begrenzt individuell aneignbare Nutzen erzeugt<sup>38</sup>, während Nutzen und Erfolg von Fachplanungen schneller erkennbar sind und in individuelle Handlungskalküle eingebaut werden können<sup>39</sup>. „Regionalplanung kann kaum Vorteile vermitteln. Denn sie definiert nur Regeln im Umgang mit dem knappen Raum; aber sie hat keine Zuteilungsmacht wie etwa der Finanzminister bei öffentlichen Finanzen“<sup>40</sup> durch Steuererleichterungen, Abschreibungen u.Ä. oder der Wirtschaftsminister in Form von Subventionen und verlorenen Zuschüssen. Raumplanung induziert so häufig Verteilungskonflikte zwischen denen, die für dieses Kollektivgut Opfer einer eingeschränkten Raumnutzung bringen müssen, und denen, die das Kollektivgut ohne Kostenbelastung nutzen können. Sie löst damit Kontroversen und Widerstände aus<sup>41</sup>.

Ein weiteres Problem der Landes- und Regionalplanung liegt in ihrem dominanten *regulativen* Politik-Charakter. Die knappe Ressource Raum muss unter dem Postulat der nachhaltigen Raumentwicklung verfügbar gemacht werden, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften großräumig ausgewogenen Ordnung führt (§ 1 Abs. 2 Satz 1 ROG). Das Recht der Raumordnung und der Landesplanung arbeitet dabei einerseits mit ordnungspolitischen gegenüber den Kommunen verbindlichen Festlegungen von Nutzungsprioritäten für Flächen, seien es ausschließliche (Vorrang-, Vorbehalts- oder Eignungsgebiete) (§ 7 Abs. 4 ROG), seien es „stimulierende“<sup>42</sup> (Zentrale Orte, Siedlungsentwicklungen, Achsen) (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 ROG)<sup>43</sup>.

<sup>36</sup> Nach Erbguth sind Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen zur Kategorie *Sonstige Träger* zu zählen. Siehe Erbguth 1999, S. 148 ff.

<sup>37</sup> strittig; siehe Nachweise bei Gawron 2004, S. 21 f.

<sup>38</sup> Knieling/Fürst/Danielzyk 2003, S. 186 f.; Fürst 2001b, S. 262.

<sup>39</sup> Fürst/Ritter 1993, S. 130 f.

<sup>40</sup> Knieling/Fürst/Danielzyk 2003, S. 182.

<sup>41</sup> Ibid., S. 12.

<sup>42</sup> Fürst 2001b, S. 252.

<sup>43</sup> Im Sinne der Fürst'schen Wortwahl sind auch Festlegungen zur Freiraumstruktur (§ 7 II Nr. 2 OG) und zu den sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur (§ 7 II Nr. 3 ROG) dazu zu zählen (siehe Fürst 2001b, S. 249); er schließt mit den Kategorien an Werner Janns Merkmalsbildung von Kategorien in der *policy*-Forschung an. Siehe Jann 1981, S. 56.

Neben den Festlegungen in Plänen und Programmen steht den Regionalplanungsinstitutionen das „klassische“ ordnungsrechtliche Repertoire von Geboten, Verboten, Auflagen, Genehmigungen u. Ä. zur Verfügung. Diese verbindliche Planung verlangt entsprechende rechtliche und organisatorische Strukturen. „Dazu gehören eine verfasste Region, ein behördlicher Umsetzungsapparat und Sanktionsmittel.“<sup>44</sup>

Die Kommunen stehen als Wohn- und Gewerbestandort in starkem *Wettbewerb* untereinander; sie sind aus wohlverstandener Eigeninteresse bestrebt, ihr Steuereinkommen durch die Ansiedlung von Gewerbebetrieben und/oder möglichst einkommensstarker Privathaushalte zu erhöhen, da ihnen der finanzverfassungsrechtliche Verteilungsrahmen der Steuereinkünfte faktisch kaum eine andere Wahl gestattet. Keine Kommune meint, es sich leisten zu können, auf die Ausweisung von neuem Bauland zu verzichten. Es bedarf großen Optimismus, anzunehmen, die Kommunen würden freiwillig, sozusagen „aus besserer Einsicht“ von sich aus Flächen einsparen und sich an ein bundesweit geltendes Flächensparziel halten, solange dieses keine Verbindlichkeit ihnen gegenüber enthält.

### **3. Landes- und regionalplanerische Steuerung der Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben**

Der Strukturwandel im Einzelhandel ist seit 40 Jahren von einem enormen Wachstum der Verkaufsflächen begleitet. Bereits im Zeitraum zwischen 1965 und 1984 verdoppelte sich die Gesamtfläche des Einzelhandels in der alten Bundesrepublik auf ca. 61 Millionen Quadratmeter. Entsprechend stieg der Quotient der durchschnittlichen Verkaufsfläche je Einwohner von 0,5 m<sup>2</sup> (1965) auf 1 m<sup>2</sup> (1985). Ende der 1990er Jahre belief sich - ebenfalls auf die alten Bundesländer bezogen - die Gesamtverkaufsfläche des Einzelhandels auf 73 Millionen Quadratmeter; dieser Wert entspricht einer durchschnittlichen Verkaufsfläche von rund 1,2 m<sup>2</sup>/Einwohner<sup>45</sup>. Neben der Zunahme der Gesamtverkaufsfläche stieg auch die durchschnittliche Verkaufsfläche pro Betrieb bzw. die betriebswirtschaftlich als notwendig angesehene Mindestverkaufsfläche. Die untere Grenze der Betriebsgröße von noch als marktfähig angesehenen Lebensmittelgeschäften liegt zwischen 400 und 700 m<sup>2</sup><sup>46</sup>.

Die in der *Innenstadt* und in *substädtischen Zentren* anzutreffenden begrenzten räumlichen Angebote für geeignete Erweiterung der Betriebs- und Einkaufsflächen nebst der Flächen für Parken und die hohen Boden- bzw. Mietpreise waren für die neuen Betriebsformen mit ihren gestiegenen Ansprüchen an wachsendem Flächenbedarf unter betriebswirtschaftlichen Gründen nicht mehr attraktiv<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Fürst 2001b, S. 252.

<sup>45</sup> Schäfer 1998, S. 55.

<sup>46</sup> Wiezorek 2004, S. 12.

<sup>47</sup> Grotz/Waldhausen - Apfelbaum 2000, S. 101.

„Ob ein Einzelhandelsprojekt eher in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinde fällt und damit die Standortentscheidung bei der Gemeinde liegt oder nicht, hängt davon ab, ob die Auswirkungen allein die Standortgemeinde betreffen und von dieser alleine zu bewältigen sind. *Je größer die überörtlichen Auswirkungen* [Hervorhebung von mir - Th.G.], desto intensiver kann die Steuerung der Bauleitplanung durch die Raumordnung ausfallen. Dies kann zur Folge haben, dass die Ansiedlung eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs an einem bestimmten Standort ausgeschlossen ist.“<sup>48</sup>

Standorte großflächigen Einzelhandels sind nicht ohne Weiteres Gegenstand regionalplanerischer Festlegungen in Form textlicher Formulierung oder zeichnerischer Darstellung. Begrenzte Planaussagen sind vor allem deshalb zu konstatieren, weil die in landesweiten Raumordnungsprogrammen der Flächenstaaten<sup>49</sup> zwar alle Regelungen zur Zulässigkeit großflächiger Einzelhandelsbetriebe enthalten, diese jedoch höchst unterschiedlich ausgestalten<sup>50</sup>. Vom Prinzip her kann eine raumordnungsrechtliche Steuerung entweder durch die Festlegung von Zielen oder von Grundsätzen der Raumordnung erfolgen. Den verbindlichen Zielen der Raumordnung erwächst eine Beachtungspflicht gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG; Voraussetzung für eine derartige Bindungswirkung ist die rechtliche Ausgestaltung als sog. <striktes Ziel der Raumordnung>. Aus den Grundsätzen der Raumordnung folgt indessen nur eine in der Abwägungsentscheidung der Planungsträger (im Einzelfall überwindungsfähige) Berücksichtigungspflicht (§ 4 Abs. 2 ROG).

Regelmäßig wird gefordert, dass der Einzugsbereich eines geplanten Einzelhandelsbetriebes den Verflechtungsbereich des zentralen Ortes (als Standort der Ansiedlung) nicht wesentlich überschreitet. Damit soll die Funktionsfähigkeit des jeweiligen zentralen Ortes gesichert bleiben. In Konsequenz dessen werden großflächige Betriebsformen nur in zentralen Orten bestimmter Kategorie als zulässig erachtet. Neben Gemeinden, deren Entwicklung sich nur im Rahmen der Eigenentwicklung vollziehen soll, werden dadurch auch unterzentrale Gemeinden (z.B. Kleinzentren, Unterzentren) von Ansiedlungen von Fachmärkten oder Einkaufszentren ausgeschlossen.

Fast alle Bundesländer haben zwecks zusätzlicher Steuerung des Ansiedlungsdruckes seitens der Einzelhandelsunternehmen seit Beginn der 1990er Jahre in Gesetzen, Verwaltungsvorschriften, Richtlinien oder Ministerialerlassen Regelungen über die Genehmigungsvoraussetzungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe getroffen<sup>51</sup>. Ein wichtiges Prinzip dieser Regelungen ist, das Ansiedlungsvorhaben an die landes- und regionalplanerisch festgesetzte zentralörtliche Gliederung zu binden. Rechtstechnisch ist die Bindung anfangs nicht immer durch eine in einem

---

<sup>48</sup> Spannowsky 2003, *ibid.*

<sup>49</sup> Diese Raumordnungsprogramme gemäß § 8 I ROG tragen meist die Bezeichnung Landesentwicklungsplan (LEP) oder Landesentwicklungsprogramm (LEPro).

<sup>50</sup> Siehe die Übersichten zu landesplanerischen Regelungen der Flächenstaaten bei Schmitz/Federwisch 2005, S. 40-53 und Nörr/Stiefenhofer/Lutz 2005, S. 41-59.

<sup>51</sup> Siehe Anhang: Rechtsvorschriften zum großflächigen Einzelhandel.



Planwerk ausgewiesene Festsetzung im Sinne einer Zielvorgabe gemäß § 3 Nr. 2 ROG erfolgt, sondern durch eine ergänzende, den Zielcharakter eines zentralen Ortes präzisierende verwaltungsinterne Rechtssetzung<sup>52</sup>, m.a.W.: die überörtlichen Planungsträger verzichten auf die „harte“ Form gebietsscharfer Ausweisung in Form der Formulierung von Zielen. Die stattdessen gewählte Form rechtlicher Bindung (in der Regel als Grundsatz der Raumordnung) ist dann bei der *Genehmigung* von kommunalen Bauleitplänen zu beachten gewesen. Inzwischen werden entsprechende Festsetzungen auch in unmittelbar den Planwerken landesweiter Geltung (Raumordnungspläne gemäß § 8 Abs. 1 ROG) oder in Regionalplänen vorgenommen. Die nachfolgende Übersicht Nr. 1 weist die entsprechenden Aussagen in den landesweiten Raumordnungsplänen nach.

### Übersicht 1: Landesplanerische Festlegungen zu Einzelhandelsvorhaben

Baden-Württemberg	Landesentwicklungsplan 2002 Ziffer 3.3.7
Bayern	Landesentwicklungsprogramm 2003 Lit. 1.2.1.5
Berlin-Brandenburg	Landesentwicklungsprogramm 1995 § 16 Abs. 6 Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum (LEP e.V.) Ziffer 1.0.8
Hessen	Landesentwicklungsplan 2000 Ziffer 4.1.2. Lit. Großflächige Einzelhandelsvorhaben
Mecklenburg-Vorpommern	Landesraumentwicklungsprogramm 2005 Ziffer 5.5.3
Niedersachsen	Landes-Raumordnungsprogramm 2008 Ziffer 2.3
Nordrhein-Westfalen	Landesentwicklungsprogramm 1989 i.d.F. Juni 2007 § 24a
Rheinland-Pfalz	Landesentwicklungsprogramm III 1995 Ziffer 3.4.1.3
Saarland	Landesentwicklungsplan 1999 Ziffer 4.19
Sachsen	Landesentwicklungsplan 2003 Ziffer 6.2
Sachsen-Anhalt	Landesentwicklungsplan 1999 Ziffer 4.19
Schleswig-Holstein	Gesetz über Grundsätze zur Entwicklung des Landes (Landesentwicklungsgrundsätze-gesetz) § 3 Abs. 3
Thüringen	Landesentwicklungsplan 2004 Ziffer 3.2

<sup>52</sup> Siehe Beschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) vom 29.03.1996/21, 06.1996: Innenstädte als Einzelhandelsstandorte erhalten und vom 03.06.1997: Factory-Outlet-Center, beide abgedruckt bei Cholewa et al. 1998 ff., Band 2, Vorschriften Bund V 3.1.5. und 3.1.6.

In Planwerken landesweiter Geltung und in Regionalplänen gelangen regelmäßig folgende vier Elemente zur Anwendung, die als Raumordnungsprinzipien bezeichnet werden:

- Das Vorhaben darf nur an einem Zentralen Ort errichtet werden (Zentralitätsgebot).
- Der Einzugsbereich darf den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Ansiedlungsgemeinde nicht wesentlich überschreiten. Art und Umfang des großflächigen Einzelhandels müssen dem Grad der zentralörtlichen Einstufung der Standortkommune entsprechen sowie der Bevölkerungszahl und der sortimentspezifischen Kaufkraft in Nah- bzw. Verflechtungsbereich angemessen sein (Kongruenzgebot).
- Bei der Ansiedlung bzw. Erweiterung großflächiger Einzelhandelsbetriebe dürfen die Funktionsfähigkeit des Versorgungskernes sowohl der Standortgemeinde wie der benachbarter Gemeinden nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Die verbrauchernahe Versorgung, insbesondere der nicht mobilen Bevölkerung (ohne PKW) darf durch den Betrieb nicht gefährdet werden (Beeinträchtungsverbot).<sup>53</sup>
- Der Mikrostandort innerhalb der Gemeinde hat städtebaulich integriert sein. Großflächige Einzelhandelseinrichtungen sind grundsätzlich nur im baulich zusammenhängenden Siedlungsbereich bzw. an städtebaulich integrierten Standorten der ansiedelnden Kommune zulässig (Integrationsgebot).

Um Zulässigkeit und Grenzen insbesondere des *Kongruenzgebotes* wird unter Juristen seit einiger Zeit intensiv gestritten. Dieses Gebot fordert, dass einzelne Vorhaben, also auch Ansiedlungsvorhaben des großflächigen Einzelhandels, der jeweiligen Zentralitätsstufe der ansiedelnden Kommune *entsprechen*. Dabei wird auf den landes- oder regionalplanerisch definierten Status des Zentralen Ortes einerseits und der Funktion des Vorhabens andererseits abgestellt. Als Parameter des Entsprechens werden *Art, Umfang* und *Lage* des Vorhabens genannt<sup>54</sup>. Dies habe auch für private Ansiedlungsvorhaben zu gelten<sup>55</sup>. Besonders der Münsteraner Planungsrechtler Werner Hoppe bezweifelt die Rechts- und Verfassungsmäßigkeit der auf dieses Gebot gestützten planerischen Aussagen und Festlegungen<sup>56</sup>, stößt damit aber auf überwiegende Ablehnung in der rechtswissenschaftlichen Literatur<sup>57</sup> und in der Rechtsprechung. Die ablehnende Position beruft sich auf das Selbstbestimmungsrecht jeder Kommune, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Zu diesem Recht gehört ihrer Auffassung nach auch die Befugnis, autonom über Lage, Standort und Größe von Einzelhandelsbetrieben zu entscheiden, da die Ansiedlung oder Erweiterung solcher Betriebe einen genuinen Nutzen für die Gemeindebewohner schaffe. Entgegen der These einer genuinen

<sup>53</sup> Zusammenstellung nach Spannowsky 2003, S. 40.

<sup>54</sup> El Bureiasi 2005, S. 113.

<sup>55</sup> Kritisch Erbguth/Schoeneberg 1992, S. 13 f.

<sup>56</sup> Hoppe NW VBI 1998, S. 461 ff.; ders., DVBI 2000, S. 293 ff.; ders., DVBI 2001, S. 81 ff.; ders., Festschrift Maurer 2001, S. 625 ff.; ders. Bay VBI 2002, S. 129 ff.; ders., Bay VBI 2002, S. 754 f.; ders. NVwZ 2005, S. 1141 ff. Ähnlich argumentieren Moench/Sander NVwZ 1999, S. 337 ff., Schneider (Diss.) 2003 und Kopf (Diss.) 2002.

<sup>57</sup> Goppel 2002, Bay VBI, S. 449 f.; ders. 1998, Bay VBI S. 289 ff.; Spannowsky Nds. VBI 2001, S. 1 ff. und 32 ff.; Spannowsky 2003, S. 40 f. und 43 ff.; Spannowsky, Festschrift Goppel 2003, S. 7 ff.

Gemeindenützigkeit sind Einzelhandelsbetriebe je nach Standard, Betriebsgröße, Betriebsform (Fachmarkt, Shopping-Center, Factory-Outlet-Center) Sortimentspolitik (Branche, Breite und Tiefe des Sortiments), Preisgestaltung u. Ä. häufig auf einen Kundenkreis und ein Einzugsgebiet von Kunden ausgerichtet, das (der) über den herkömmlichen Versorgungsbereich eines Zentralen Ortes weit hinaus reicht. „Vor dem Hintergrund der hierdurch bewirkten erheblichen überörtlichen Auswirkungen lässt sich bezweifeln, ob es sich bei der Standortentscheidung für ein entsprechendes Einzelhandelsgroßprojekt überhaupt um eine in der örtlichen Gemeinschaft wurzelnde Angelegenheit handelt.“<sup>58</sup>

Die überörtliche Planung in Gestalt der landesweiten Raumordnungsprogramme/-pläne und der Regionalpläne ist befugt, die Funktionen von Städten und Gemeinden ihres Planungsraumes durch Einordnung in das Zentralitätsraster des Zentrale-Orte-Konzeptes vorzunehmen. Durch eine differenzierte Zuweisung von Versorgungsaufgaben zu Zentralen Orten begrenzen die Landes- und Regionalplanung das jeweils bereitzuhaltende Versorgungsangebot des Zentralen Ortes und knüpfen mittels des Kongruenzgebots dieses Versorgungsangebot an eine sachliche Zweckbindung. Insoweit konkretisiert das Kongruenzgebot eine klassische Aufgabe des Zentrale-Orte-Konzeptes: nämlich die Festschreibung funktionaler Standortqualitäten und deren Erreichbarkeit<sup>59</sup>.

Eine vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Sommerhalbjahr 2007 im Auftrag des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) bei allen Trägern der Landesplanung und der Regionalplanung durchgeführte Befragung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels<sup>60</sup> erbrachte, dass die Landesplanungsbehörden in großer Mehrheit den Raumordnungsprinzipien eine hohe Bedeutung zumessen. Nur beim Zentralitätsgebot und dem Kongruenzgebot sind zwei Länder der Ansicht, dass diese Raumordnungsprinzipien keine Bedeutung haben<sup>61</sup>.

Bei den Trägern der Regionalplanung fällt die Bewertung differenzierter aus:

- Für zwei Drittel aller Träger haben die Raumordnungsprinzipien eine große Bedeutung, für ein Drittel der Träger sind sie wichtig<sup>62</sup>.
- Zentral ist das *Beeinträchtungsverbot*: für 70% der Befragten hat es eine große Bedeutung und für 23% ist es wichtig<sup>63</sup>.
- Dem *Zentralitätsgebot* kommt zweitwichtigste Bedeutung zu: für 63% hat es eine große Bedeutung und für 32% ist es wichtig. 35% halten eine Stärkung für sinnvoll, 17% sprechen sich für eine dringende Stärkung aus<sup>64</sup>.

<sup>58</sup> Schmitz/Federwisch 2005, S. 71.

<sup>59</sup> Nörr/Stiefenhofer/Lutz 2005, S. 60; siehe ebenso Zeck 2003.

<sup>60</sup> Einig 2007.

<sup>61</sup> Einig 2007, Folie 7.

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Ibid.

- Uneinheitlich ist die Beurteilung des *Integrationsgebotes*: 21% sehen einen dringenden Bedarf für die Stärkung dieses Prinzips; für weitere 34% wäre eine Stärkung sinnvoll; während 27% keinen Änderungsbedarf sehen<sup>65</sup>.
- Keine Bedeutung haben Raumordnungsprinzipien nur für eine kleine Minderheit (zwischen 4 und 7%)<sup>66</sup>.

Die Beschränkung der kommunalen Bauleitplanung auf den sog. Eigenbedarf und die Konzentration von Zuwächsen auf ein gestuftes System Zentraler Orte ist in den Bereichen Siedlung, Wohnen und Gewerbe ein durchgängiges Gestaltungsprinzip der Raumordnung und Landesplanung (siehe § 2 Abs. 2 Nr. 11 ROG). Der Einbezug großflächiger Einzelhandelsbetriebe in diesen Steuerungsparameter bewegt sich im Rahmen der allgemeinen Zulässigkeit überörtlichen „Eingreifens“ in kommunale Planungsrechte, zumal der örtlichen Bauleitplanung ein ausreichender Spielraum zur Realisierung ihrer Entwicklungsvorstellungen verbleibt<sup>67</sup>. Das Kongruenzgebot stellt sich damit als verhältnismäßig im weiteren und engeren Sinne dar<sup>68</sup>.

Darüber hinaus besteht in mittlerweile allen Bundesländern die Möglichkeit, zwecks raumrelevanter Abstimmung von Ansiedlungsvorhaben *Raumordnungsverfahren* durchzuführen. Mit der Novellierung des bundesrechtlichen Raumordnungsgesetzes im Jahr 1997 besteht seit 1998 für alle Bundesländer die Pflicht, bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen<sup>69</sup> ein Raumordnungsverfahren durchzuführen.

In einem Raumordnungsverfahren wird geprüft, ob die von der planungsbefugten Gemeinde beabsichtigte Ansiedlung eines großflächigen Einzelhandelsbetriebes mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmt (siehe Wortlaut § 15 I 1 ROG). Gegenstand des Verfahrens ist zunächst die Prüfung der Frage, ob das geplante Vorhaben mit den „Erfordernissen“ der Raumordnung übereinstimmt. Trägt das beabsichtigte Vorhaben den existierenden raumbedeutsamen Planungen Rechnung, ist es Pflicht der verfahrensführenden Behörde, die Übereinstimmung mit dem geltenden Raumordnungsrecht festzustellen und ein entsprechendes landesplanerisches Votum abzugeben. Im Falle einer Nichtübereinstimmung sind die Raumordnungsbehörden verpflichtet, den Vorhabensträger möglichst frühzeitig zu unterrichten, um ihm die Chance zu eröffnen, die raumordnungsrechtliche Zulässigkeit doch noch herbeizuführen.

Die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens bietet den Vorteil, dass das Vorhaben bereits vor dem eigentlichen aufsichtsrechtlichen Genehmigungsverfahren auf seine raumordnungsrechtliche Zulässigkeit untersucht werden kann<sup>70</sup>. Das Raumordnungsverfahren schließt nicht mit dem Erlass eines verbindlichen Verwaltungsaktes ab, sondern in Form der Abgabe einer *landesplanerischen Beurteilung*. Verfahrenssoziologisch von Interesse ist die Tatsache, dass das

---

<sup>65</sup> Einig 2007, Folie 7.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Runkel in Bielenberg et al. 2003, RdNr. 377 zu § 4 ROG.

<sup>68</sup> Schmitz/Federwisch 2005, S. 72 f.; Nörr/Stiefenhofer/Lutz 2005, S. 61; Spannowsky 2001, S. 38.

<sup>69</sup> Legaldefinition in § 3 Nr. 5 ROG.

<sup>70</sup> Schmitz/Federwisch 2005, S. 88.

Raumordnungsverfahren in denjenigen Fällen, in denen zunächst eine Nichtübereinstimmung mit raumordnungsrechtlichen Festlegungen festgestellt und der Vorhabensträger darüber informiert worden ist, um die Zulässigkeit doch noch herbeizuführen, die Raumordnungsbehörde in eine „Moderatorenrolle“ gerät, die über die Befugnis zur bloßen Feststellung nach § 15 I Nr. 1 ROG hinausreicht<sup>71</sup>.

Die bundesrechtliche Vorschrift des § 15 ROG stellt kein in den Ländern unmittelbar geltendes Recht dar. Die Länder haben vielmehr entsprechend der Aufforderung des § 6 Satz 1 ROG zur Umsetzung landesrechtliche Vorschriften zu erlassen, die das Raumordnungsverfahren im Einzelnen ausgestalten<sup>72</sup>. Seit dem ersten Januar 1998 ist in § 1 Satz 3 Nr. 19 der bundesweit gültigen *Raumordnungs-Verordnung* vorgesehen, dass bei *Errichtung von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben* ein Raumordnungsverfahren durchzuführen ist, wenn das Vorhaben raumordnungsrechtlich relevant und von überörtlicher Bedeutung ist. Von dieser Vorschrift sind alle Arten großer Einzelhandelsbetriebe einschließlich Factory-Outlet-Center betroffen<sup>73</sup>. Bei Bestimmung der „Größe“ eines großen/großflächigen Einzelhandelsbetriebs kann auf die entsprechende Definition in § 11 Abs. 3 BauNVO zurückgegriffen werden<sup>74</sup>. Nach § 15 Abs. 2 Nr. 1 ROG kann von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens abgesehen werden, wenn das Vorhaben offenkundig den Zielen der Raumordnung entspricht, nach § 15 Abs. 2 Nr. 2 ROG, wenn das Vorhaben den Festsetzungen eines an die Ziele der Raumordnung angepassten Flächennutzungs- oder Bebauungsplanes entspricht. Gleiches gilt für diejenigen Fälle, in denen das geplante Ansiedlungsvorhaben von Vorneherein klar erkennbar den Festlegungen bzw. Festsetzungen der entsprechenden Planwerke widerspricht. Die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens erübrigt sich, weil das beabsichtigte Vorhaben wegen Unvereinbarkeit mit Zielen der Raumordnung keine Aussicht auf Erfolg haben kann. Allerdings kommt in diesen Fällen unter der Voraussetzung des § 11 ROG die Möglichkeit eines Zielabweichungsverfahrens in Betracht.

Neben dem überörtlichen Planungsrecht enthält auch das Städtebaurecht seit langem Vorschriften zur Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe. Danach waren und sind diese zulässig, wenn der Bebauungsplan ein Kerngebiet nach § 7 BauNVO oder ein entsprechendes Sondergebiet im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO ausweist. In den Fällen, in denen kein B-Plan existiert, ist die Genehmigung für den ansiedlungswilligen Einzelhandelsbetrieb zu erteilen, wenn die nähere Umgebung einem Baugebietstyp nach § 11 Abs. 3 BauNVO bzw. Kerngebiet im Sinne des § 7 BauNVO entspricht.

Mangels vollständiger landes- und regionalplanerischer Vorgaben bestand in den neuen Bundesländern für den Zeitraum 03.10.1990 bis 31.12.1997 für alle Städte und Gemeinden des

<sup>71</sup> Cholewa in Cholewa et al. 1998 ff., RdNr. 63 zu § 15 ROG; ebenso Schmidt/Federwisch 2005, S. 91.

<sup>72</sup> Zum Stand der landesplanungsrechtlichen Ausfüllung Cholewa in Cholewa et al. 1998 ff., RdNr. 53 zu § 15 ROG.

<sup>73</sup> Schmidt/Federwisch 2005, S. 88.

<sup>74</sup> Hopp 1999, S. 191; Schmitz/Federwisch 2005, S. 89; Nörr/Stiefenhofer/Lutz 2005, S. 24.

Beitrittsgebietes gemäß § 246a BauGB<sup>75</sup> die Pflicht, bei der Aufstellung eines Bauleitplanes oder eines Vorhaben- und Erschließungsplanes (VEP)<sup>76</sup> ihre Planungsabsicht der für Raumordnung und Landesplanung zuständigen Behörde mitzuteilen und anzufragen, welche Ziele der Raumordnung und Landesplanung für den Planbereich bestehen<sup>77</sup>. Damit stand vom Ansatz her ein aufsichtsrechtliches Instrument zur Verfügung, das zusammen mit dem Raumordnungsverfahren genügend „Programm“ bildete, um die Ansiedlung großflächigen Einzelhandels auf der kommunalen Ebene zu steuern.

Allerdings arbeitete die Steuerung nicht sehr präzise. Aussagen verschiedener Untersuchungen über befürwortete bzw. abgelehnte Ansiedlungsvorhaben großflächigen Einzelhandels in den neuen Bundesländern erfahren ihre planerische Brisanz, wenn die genehmigten Verkaufsflächen in Beziehung mit der *Zentralitätsausweisung* des ansiedelnden Ortes gesetzt werden. Aus Untersuchungen der 1990er Jahre ergibt sich, dass sich etwa die Hälfte der Bruttobauflächen bzw. 40 bis 45% der Verkehrskaufflächen in Gemeinden *unterer* Zentralitätsstufe bzw. in Gemeinden *ohne* Zentralitätsausweisung befanden. Auf die Oberzentren entfielen nur ca. 15 bis 30% der Verkaufsflächen. In Mittelzentren betrug der Anteil der genehmigten Verkaufsflächen 30%. Die landesplanerischen Zielvorstellungen, denen zufolge großflächige Einzelhandelsbetriebe vorzugsweise in Ober- und Mittelzentren ansiedeln sollen, wurden also nur bei etwa der Hälfte der Verkaufsflächen beachtet. Die Situation galt besonders in Klein- und Grundzentren sowie in landes- bzw. regionalplanerisch als sonstige Gemeinden ausgewiesenen Kommunen als dramatisch:

„Auch in kleinen Gemeinden werden im Durchschnitt große Verkaufsflächen ausgewiesen. So entfallen z.B. auf Standortgemeinden mit weniger als 1.000 Einwohner im Durchschnitt 13.000 m<sup>2</sup> Verkaufsflächen im Regierungsbezirk Dresden oder 1.600 m<sup>2</sup> im Regierungsbezirk Leipzig“<sup>78</sup>.

Der Konzentrationsprozess im Handel, die veränderten Konsumentenbedürfnisse der Verbraucher und die Verfügbarkeit von Flächen haben in den neuen Bundesländern nahezu ideale Bedingungen für eine Ausweitung der Handelsflächen geschaffen. Inzwischen haben sich die durchschnittlichen Einzelhandelsverkaufsflächen in den alten und neuen Bundesländern fast auf Gleichstand hinbewegt<sup>79</sup>.

Die zunehmende ruinöse Konkurrenz der Einzelhandelsbetriebe untereinander<sup>80</sup> und das damit stärker in das Bewusstsein der kommunalen Akteure tretende Problem der Wieder- oder

<sup>75</sup> § 246a BauGB ist durch den Einigungsvertrag zwischen BRD und DDR vom 23.09.1990 eingefügt worden.

<sup>76</sup> § 55 Bauplanungs- und Zulassungsverordnung der DDR vom 20.06.1990; ab 03.10.1990 § 246a, Abs. 1, Satz 1 Nr. 6 BauGB und § 7 BauGB-Maßnahme-Gesetz; nach Auslaufen der Regelungen zum 31.12.1997 § 12 BauGB i.d.F. vom 27.07.1997.

<sup>77</sup> § 246a, Abs. 1, Nr. 1, Satz 1 BauGB i.d.F. des Investitionserleichterungs- und Wohnbaugesetzes vom 22.04.1993.

<sup>78</sup> Güttler et al. 1995, 21.

<sup>79</sup> Einzelhandelsverkaufsfläche pro Einwohner in m<sup>2</sup>: gesamt 1,32, alte Bundesländer 1,30, neue Bundesländer 1,23; siehe *Vademecum des Einzelhandels* 2005, S. 16.

<sup>80</sup> In den vergangenen Jahrzehnten hat in Deutschland ein erhebliches Verkaufsflächenwachstum stattgefunden, dessen Ende noch nicht in Sicht ist. Diese Entwicklung wird bei gesättigten Märkten und sinkenden Bevölkerungszahlen zu weiteren Leerständen im Einzelhandel, auch großen Ausmaßes, führen. Siehe Junker in DIfU 2004a, S. 361.

Weiterverwertung auf dieser Weise entstandener (nicht-industrieller) Brachflächen lässt ein Umdenken in Städten und Gemeinden erkennen. Sowohl im Städtebaurecht als im Bereich der Regionalplanung vollziehen sich wichtige Änderungen: in Erstgenanntem haben die beiden letzten BauGB-Novellen der Jahre 2004 und 2007 die Belange zentraler Versorgungsbereiche eine deutliche Aufwertung erfahren, bei Zweitem nimmt die Zahl Regionaler Einzelhandelskonzepte - zumindest in den alten Bundesländern - stark zu.

#### 4. Regionale Einzelhandelskonzepte

In den letzten Jahren hat die Zahl der Gemeindegrenzen übergreifenden *regionalen Einzelhandelskonzepte* deutlich zugenommen. Dabei wird der Begriff <Regionales Einzelhandelskonzept> in mehrfachem Wortsinn benutzt. Raumordnungs- und bauplanungsrechtlich ist er nicht existent. Das BauGB spricht von <Städtebaulichen Entwicklungskonzepten> (z.B. in § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB und in §§ 171 b, c, e BauGB) und <Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen> (§§ 165 ff. BauGB), das ROG von <Regionalen Entwicklungskonzepten> (§ 13 ROG). Rechtsförmig festgesetzte Entwicklungsplanungen, die Standorte des Handels und großflächige Einzelhandelsansiedlungen bzw. -erweiterung betreffen, können diesen gesetzlich normierten Begriffen zugeordnet werden. Mit dieser Subsumtion erschöpft sich allerdings nicht Bedeutung und Wortgebrauch. Unter <Regionalen Einzelhandelskonzept> können auch verstanden werden:

- Konzepte für Einzelhandelsstandorte in einem regionalen Gebietsumgriff, die aus einer „reinen“ interkommunalen Zusammenarbeit beteiligter Städte und Gemeinden hervorgehen<sup>81</sup>.
- Gutachten von Beratungseinrichtungen des Handels und der Raumplanung, die in einem Planungsraum den vorhandenen Einzelhandelsbesatz erfassen und Vorschläge zu Nachverdichtung, Erweiterung und ggf. neuen Standorten unterbreiten<sup>82</sup>.
- Regeln für die Genehmigung von Einzelhandelsansiedlungen bzw. -erweiterungen, ggf. unterstützt durch Moderationsverfahren, auf die sich ein Kreis von Gebietskörperschaften regionalen Raumumgriffes verständigt haben und die geplanten Ansiedlungen oder Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben zur Anwendung gelangen<sup>83</sup>.
- Analyse des bestehenden Besatzes und zukünftiger Potenziale an Kaufkraft und Standorten und Fachgutachten als Grundlage für regionalplanerische Festlegungen<sup>84</sup>.
- Regionalplanerische Festlegungen, die nicht gebietsscharfe Festlegungen betreffen, sondern die Quadriga der raumordnungsrechtlichen Steuerungselemente (Zentralitätsgebot, Integrationsgebot, Kongruenzgebot, Beeinträchtigungsverbot) präzisieren<sup>85</sup>.

<sup>81</sup> Als Beispiel ist das regionale Einzelhandelskonzept des *Bergischen Städtedreiecks* zu nennen.

<sup>82</sup> Als Beispiel soll das regionale Einzelhandelskonzept des Regionalverbandes München genannt werden.

<sup>83</sup> Als Beispiel wird das Moderationsverfahren *des Kommunalverbandes Niedersachsen/Bremen/MAGE* angeführt. Zum ähnlich ausgestalteten Verfahrenskonzept der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler siehe das folgende Kapitel.

<sup>84</sup> Als Beispiel kann das Regionale Einzelhandelsgutachten für die Planungsregionen Oberfranken (Ost und West) genannt werden.

<sup>85</sup> Als Beispiel sind hier die Festlegungen des im Aufstellungsverfahren befindlichen Regionalplanes der Planungsgemeinschaft Westsachsen zu nennen.

- Regionalplanerische Festlegungen mit Zielcharakter, im Einzelfall kartographisch unterlegt durch gebietsstarke Ausweisung<sup>86</sup>.

Bemerkenswert ist, dass in den Bundesländern Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen inzwischen in fast allen Planungsregionen regionale Einzelhandelskonzepte existieren.

Folgende Beispiele können an dieser Stelle genannt werden:

Im Land **Baden-Württemberg** sind in nahezu allen der insgesamt zwölf Planungsregionen<sup>87</sup> regionale Einzelhandelskonzepte erarbeitet und aufgestellt worden bzw. befinden sich zur Zeit im Beschlussverfahren. Räumlich schematisierend kann festgestellt werden, dass alle Regionen mit Ausnahme der Bodensee- und hohen Oberrhein-Regionen inzwischen über derartige Konzepte verfügen<sup>88</sup>. Der Planungsverband der Region *Heilbronn-Franken* hat mit Teilfortschreibung des seit 1995 gültigen Regionalplans <Großflächiger Einzelhandel><sup>89</sup> innerstädtische Standorte für zentrenrelevante regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßbetriebe *gebietsstark* als *Ziel* festgelegt<sup>90</sup>; danach dürfen zentren-relevante Sortimente nur an diesen Standorten angesiedelt werden<sup>91</sup>. Vergleichbare Regeln haben der Verband der Planungsgemeinschaft der Region *Nordschwarzwald*<sup>92</sup> und der *Verband Region Stuttgart*<sup>93</sup> getroffen. Im Verfahren befinden sich die Teilfortschreibung des Regionalplanes der Regionen *Mittlerer Oberrhein*<sup>94</sup>. Vorarbeiten werden aus den Regionen *Neckar-Alb*<sup>95</sup> und *Südlicher Oberrhein*<sup>96</sup> berichtet.

Im Freistaat **Bayern** sind ein Regionales Marktkonzept des Regionalverbandes *Franken*<sup>97</sup> und weitgediehene Überlegungen für entsprechende Stadt-Umland-Konzepte im Bereich der Städte Bayreuth, Bamberg, Passau, Regensburg, Rosenheim und Ulm/Neu-Ulm<sup>98</sup> dokumentiert. Weiterhin liegt für Planungsregionen Oberfranken (Ost und West) eine Untersuchung zu Stand und Entwicklungsperspektiven der Wirtschaftsregion Oberfranken vor, die Aussagen zu Kaufkraft und Einzelhandelszentralität trifft<sup>99</sup>. Der Regionalverband *Donau-Iller* hat die Teilfortschreibung seines Regionalen Einzelhandelskonzeptes beschlossen<sup>100</sup>. Der

<sup>86</sup> An dieser Stelle ist das Regionale Raumordnungsprogramm der Region Hannover zu nennen, das weiter unten im Text ausführlich vorgestellt wird.

<sup>87</sup> Davon zwei Ländergrenzen überschreitend: Rhein-Neckar und Donau-Iller.

<sup>88</sup> Siehe Einig 2007, Folie 29.

<sup>89</sup> Fortschreibung zu Punkt 2.6 des Regionalplanes für die Region *Heilbronn-Franken* vom 02.08.2004.

<sup>90</sup> Regionalplan *Heilbronn-Franken*, Fortschreibung 2004, S. 7 - 9 und 23 - 34; der Maßstab beträgt 1:100.000.

<sup>91</sup> *Nicht-zentrenrelevante* regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßbetriebe sollen zwar ebenfalls in den abgegrenzten Innenstadtbereichen angesiedelt werden. Falls dies nicht möglich ist, können sie auch in den ausgewiesenen Ergänzungstandorten (z.B. als Fachmarktzentren für nicht zentrenrelevante Waren) angesiedelt werden; siehe Plansatz 2.6.4. (*Grundsatz*) der Fortschreibung des Regionalplanes *Heilbronn-Franken*, 2004, S. 10 ff.

<sup>92</sup> Beschluss zu Plansatz Kapitel 2.9. des Regionalplanes für die Region *Nordschwarzwald* vom 12.05.2004.

<sup>93</sup> Verband Region Stuttgart 2002.

<sup>94</sup> Anhörung zur Teilfortschreibung des Regionalplanes 2003 Mittlerer Oberrhein *Regional bedeutsamer Einzelhandel*, Kapitel 2.5.3. vom 08.02.2006 bis 08.03.2006.

<sup>95</sup> Reutlinger General-Anzeiger vom 15.12.2004: Kauf | Kraftatlas Regionalverband Neckar-Alb/Industrie- und Handelskammer (IHK) Reutlingen.

<sup>96</sup> Accocella 2004.

<sup>97</sup> Regionalverband *Franken* 2002.

<sup>98</sup> München/Rosenheim 2002; München/Rosenheim 2003.

<sup>99</sup> GfK Standortforschung 2000, S. 9ff.

<sup>100</sup> Teilfortschreibung des Regionalplanes 2004, Entwurf vom 13.10.2004.



Regionalverband München hat ein Gutachten für ein regionales Einzelhandelskonzept in Auftrag gegeben, das zum Jahresbeginn 2006 der Öffentlichkeit vorgestellt worden ist<sup>101</sup>.

Im Land **Hessen** existieren sowohl stadtrregionale wie regionalplanerische Einzelhandelskonzepte. Zu ersten sind die Initiative der Städte Wetzlar und Gießen sowie des Zweckverbandes Raum Kassel zu zählen, zu zweiten der Regionalplan der Planungsregion Nordhessen und der vor Verabschiedung stehende Regionale Flächennutzungsplan des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main.

Im Regierungsbezirk Nordhessen haben die Städte Wetzlar und Gießen eine *Strategie kooperativen Handelns für die Stadtregion* vereinbart<sup>102</sup>. Der *Zweckverband Raum Kassel* hat bereits zu Beginn der 1990er Jahre ein *Siedlungsrahmenkonzept* mit dem Zeithorizont für das Jahr 2005 beschlossen. Die Erfahrungen mit diesem Entwicklungsplan wurden im Sommer 2001 mit den Verbandkommunen diskutiert und der Verbandsversammlung zum Ende diesen Jahres als Statusbericht vorgelegt<sup>103</sup>. In den Jahren 2003 und 2004 wurden neue Untersuchungen zur Wirtschaftsentwicklung in der Region Kassel und zur Sicherung der Nahversorgung in der Region in Auftrag gegeben<sup>104</sup>. Auf der Basis der letztgenannten Untersuchung<sup>105</sup> und von einem weiteren Gutachten aktualisierter Grundlagendaten für einen Verkaufsflächenentwicklungsrahmen<sup>106</sup> wurde im Februar 2007 der *Kommunale Entwicklungsplan Zentren 2007* (KEP Zentren)<sup>107</sup> beschlossen.

Der Planungsverband *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main* hat die Einzelhandelsstandorte des Planungsraumes im Rahmen der Aufstellung des *Regionalen Flächennutzungsplanes*<sup>108</sup> geprüft und am 15.12.2004 beschlossen, ein Regionales Einzelhandelskonzept für das Gebiet des Planungsverbandes zu erstellen<sup>109</sup>. Im Umland von Frankfurt/Main wurden daraufhin gemeinsam mit Vertretern des Einzelhandels in <workshops> Maßnahmeprogramme zur Attraktivitätssteigerung der Stadtzentren von Umlandgemeinden erarbeitet<sup>110</sup>. Zusätzlich erfolgte eine GIS-unterstützte Bestanderhebung sämtlicher Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe über 250 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche und Facheinzelhandelsbetriebe über 500 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche<sup>111</sup>, als deren Resultat die Erstellung von rund 500 sog. *Zentrenpässe* angesehen werden kann, die weitere Angaben zur Lage, städtebaulicher Integration, Erweiterungspotentiale u. Ä. enthielten. Am Ende des mehrjährigen Planungsprozesses stand ein (informelles) *Regionales Standort- und*

<sup>101</sup> Acocella/Junker und Kruse 2006.

<sup>102</sup> Gießen/Wetzlar 2003.

<sup>103</sup> Zweckverband Raum Kassel 2001.

<sup>104</sup> Zweckverband Raum Kassel 2007, S. 6.

<sup>105</sup> Die Untersuchung zum Lebensmittel-Einzelhandel im Verbandsgebiet wurde 2006 vorgelegt - Zweckverband Raum Kassel 2006b.

<sup>106</sup> Zweckverband Raum Kassel 2007, S. 6 f.

<sup>107</sup> Zweckverband Raum Kassel 2007.

<sup>108</sup> Planungsverband *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main* 2004.

<sup>109</sup> Planungsverband *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*, <http://www.planungsverband.de/index>. Stichwort *Einzelhandelskonzept*. Zugriff am 20.04.2006.

<sup>110</sup> Bunzel/Henkel 2003, S. 432.

<sup>111</sup> Referat Hahn 2007.

*Entwicklungskonzept*<sup>112</sup>, auf dem im August 2007 ein förmlicher Beschluss der Verbandsversammlung aufbaute<sup>113</sup>. Als nächste Schritte sind die Erarbeitung einer *Sortimentliste* auf Basis des Einzelhandelserlasses des Landes Hessen und die gebietscharfe Festlegung der Versorgungskerne und der Ergänzungsstandorte vorgesehen. Im Laufe des Jahres 2008 soll die Integration des Regionalen-Einzelhandels-Konzeptes (REHK) in den Regionalen Flächennutzungsplan und in den Regionalplan Südhessen erfolgen<sup>114</sup>.

Der Regionalplan der Planungsregion *Nordhessen*<sup>115</sup> legt als Ziel der Raumordnung fest, dass Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO nur in Ober- und Mittelzentren (Zentrale Ortsteile) zulässig sind, in anderen *zentralen Ortsteilen* unter Beachtung der sonstigen Ziele und Berücksichtigung der Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung, wenn zu erwarten ist, dass die geordnete und verbrauchernahe Versorgung insbesondere der nicht-motorisierten Bevölkerung im Einzugsbereich nicht gefährdet wird<sup>116</sup>. Ausnahmsweise können im Verdichtungsraum Kassel und im oberzentralen Siedlungsbereich Fulda großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten, die wegen ihres Einzugsbereiches nur im jeweiligen Oberzentrum zulässig wären, auch in den übrigen zentralen Orten zugelassen werden, wenn eine derartige Standortwahl einem vom Zweckverband Kassel erstellten Planungskonzept entspricht bzw. im Oberzentralen Siedlungsbereich Fulda aus einer gemeinsam Konzeption im Einvernehmen mit dem Oberzentrum hervorgeht<sup>117</sup>.

Die Landesregierung in **Nordrhein-Westfalen** hat im Frühjahr 1999 die Initiative „Ab in die Mitte“ als Gemeinschaftsaktion von Land, von Einzelhandel und von zehn nordrhein-westfälischen Städten ins Leben gerufen<sup>118</sup>. Der Erfolg dieser Initiative hat andere Bundesländer veranlasst, ähnlich Kooperationen von Landesregierung, Stadtverwaltungen und Einzelhandelsunternehmen anzuregen<sup>119</sup> und im Herbst 2005 sowie im Herbst 2006 zwei große nationale Kongressveranstaltungen durchzuführen<sup>120</sup>.

Die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen hat weitere Aktivitäten im Bereich der Sicherung und Entwicklung von Einzelhandel und Standorten für den Einzelhandel unternommen. In Vorbereitung auf die grundlegende Neufassung von *Landesplanungsgesetz* und *Landesentwicklungsprogramm* (LEPro) wurde bereits im Frühjahr 2002 ein landesweiter Fachkongress zu diesem Themenfeld veranstaltet<sup>121</sup>. Im selben Jahr hat die Staatskanzlei des

<sup>112</sup> Siehe dazu Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung/Arbeitsgemeinschaft Hessen der Industrie- und Handelskammern/Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main 2007.

<sup>113</sup> Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main 2007.

<sup>114</sup> Referat Hahn 2007.

<sup>115</sup> *Regionalplan Nordhessen*, beschlossen durch die Regionalversammlung am 01. November 2000, bekannt gegeben durch das Regierungspräsidium Kassel am 13. August 2001 - Regionalplan Nordhessen 2000.

<sup>116</sup> Regionalplan Nordhessen 2000, Plansatz 2.5.3, Ziele.

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> Bicakoglu-Murzik/Imrode 2000.

<sup>119</sup> Land Hessen, Land Niedersachsen.

<sup>120</sup> Herbst 2005 in Wuppertal; Herbst 2006 in Berlin.

<sup>121</sup> Nordrhein-Westfalen 2002.

Landes Nordrhein-Westfalen das *Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen* (ILS) beauftragt, die in diesem Bundesland existierenden Initiativen einer innerkommunalen Abstimmung bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben zu erfassen und zu dokumentieren<sup>122</sup>. Drei Jahre später (2005) fand eine flächendeckende Befragung aller 396 Städte und Gemeinden zum Themenfeld „Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte/ Zentrale Versorgungsbereiche“ statt, durchgeführt wiederum vom *Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen* (ILS)<sup>123</sup>, das erste Ergebnisse im November 2005 vorstellte<sup>124</sup>.

Regionale Einzelhandelskonzepte haben in Nordrhein-Westfalen seit Mitte der 1990er Jahre zunehmend an Bedeutung gewonnen:

- (1) Am Unterrhein hatten sich die Städte Mühleim, Essen, Oberhausen, Duisburg und Düsseldorf, die Städte des Kreises Wesel<sup>125</sup> in Kooperation mit den zuständigen Industrie- und Handelskammern (Essen, Duisburg und Gelsenkirchen) und der Bezirksregierung Düsseldorf zur Erarbeitung eines *Regionalen Einzelhandelskonzeptes für das Westliche Ruhrgebiet und Düsseldorf* verständigt<sup>126</sup>, das die Grundlage einer entsprechenden vertraglichen Einigung der beteiligten Bürger- bzw. Oberbürgermeister und Bezirksregierung werden sollte<sup>127</sup>.
- (2) Im Auftrag der Städte, Gemeinden und Kreise in Ostwestfalen-Lippe, der Industrie- und Handelskammern Ostwestfalen (Bielefeld) und Lippe (Detmold) sowie des Einzelhandelsverbandes Ostwestfalen-Lippe mit Unterstützung der Bezirksregierung Detmold ist ein *Regionales Einzelhandelskonzept für Ostwestfalen-Lippe* erstellt worden<sup>128</sup>. Auf dessen Basis schlossen 66 Städte und Gemeinden eine *interkommunale Vereinbarung* im Wege freiwilliger Ratsbeschlüsse<sup>129</sup>.
- (3) Im östlichen Ruhrgebiet und angrenzenden Bereichen haben sich 21 Städte und Gemeinden, Einzelhandelsverband, 5 Industrie- und Handelskammern, 3 Kreise und 2 Bezirksregierungen (Amsberg und Münster) zusammengefunden, mit Unterstützung des Landes Nordrhein-Westfalen ein übergreifendes Konzept zur Regelung der Einzelhandelsentwicklung erarbeitet<sup>130</sup> und eine Vereinbarung im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) getroffen. Die Vereinbarungen der beteiligten Akteure über

---

<sup>122</sup> Overwien 2002.

<sup>123</sup> Einzelheiten ILS 2006, S. 4 f., Dokumentation des Fragebogens ILS a.a.O., Anhang.

<sup>124</sup> Osterhage 2005.

<sup>125</sup> Alpen, Dinslaken Hamminkeln, Hünxe, Kamplintfort, Moers, Neukirchen-Vluyn, Rheinberg, Schermbeck, Sonsbeck, Voerde, Wesel, Xanten.

<sup>126</sup> Junker und Kruse/Accocella 2004.

<sup>127</sup> Die Einigung scheiterte letztendlich am Widerstand des Vertreters der Stadt Oberhausen.

<sup>128</sup> BBE Handelsberatung Westfalen, Münster/ECON-CONSULT 2002.

<sup>129</sup> Gemeinsame Unterzeichnung des *Regionalen Einzelhandelskonzeptes Ostwestfalen-Lippe* durch die Bezirksregierung Detmold, die Industrie- und Handelskammern Ostwestfalen (Bielefeld) und Lippe (Detmold), den Einzelhandelsverband Ostwestfalen-Lippe (e.V.) und Vertreter der Städte und Gemeinden am 04.12.2003 in Detmold. Zur Fortschreibung Lehnerdt 2005.

<sup>130</sup> ECON-CONSULT 2000.

Einzelhandelskonzepte stellen Absichtserklärungen dar, „letters of intent“, beinhalten aber keine planungsrechtlich verbindlichen Absprachen<sup>131</sup>.

- (4) Mit Gründung eines Zweckverbandes wurde in der *Städte Region Aachen* ein völlig neuer Weg interkommunaler/stadtregionaler Zusammenarbeit begonnen. Bis zum Ende des Jahrzehnts soll ein neuer demokratisch legitimierter Aufgabenträger konstituiert sein<sup>132</sup>. Zu den wichtigsten Projekten des Zweckverbandes zählt die Aufgabe, ein städteregionales Einzelhandelskonzeptes zu erarbeiten<sup>133</sup>.
- (5) Die Großstädte Remscheid, Solingen und Wuppertal erarbeiten für ihren Kooperationsraum *Bergisches Städtedreieck* ein regionales Einzelhandelskonzept, dessen Verabschiedung durch die politischen Gremien zur Zeit ansteht<sup>134</sup>.

Während die bisher genannten Einzelhandelskonzepte sich auf regionaler Ebene bewegen und den Bezugsraum eines einzelnen Kreises gebietlich deutlich übersteigen, sind schließlich drei (reine) *Interkommunale* Einzelhandelskonzepte zu erwähnen:

- (6) Interkommunales Einzelhandelskonzept für den Kreis Mettmann (INTEK)<sup>135</sup>.
- (7) Kooperation in Form von Abstimmungsgesprächen über die zukünftige Lenkung der Einzelhandelsentwicklung im *Kreis Vieren*, unter anderem in Abstimmung mit den an das Kreisgebiet angrenzenden Oberzentren Krefeld und Mönchengladbach<sup>136</sup>.
- (8) Der *Oberbergische Kreis* hat bereits im Jahr 2000 ein Einzelhandelskonzept vorgelegt, das sich aus Darstellungen für drei unterschiedliche Ebenen zusammensetzt: Der Kreis als Planungsraum, Differenzierung in drei Teilräume (Nord, Mitte, Süd) sowie Teilgutachten für die dreizehn Städte und Gemeinden des Kreises<sup>137</sup>.

Im Land **Niedersachsen** existieren Regionale Einzelhandelskonzepte auf den Gebieten des Zweckverbandes Großraum Braunschweig und der Region Hannover sowie ein auf Moderation gestütztes Abstimmungsverfahren des Kommunalverbundes Bremen/Niedersachsen (I.M.A.G.E.)

Der *Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen* (e.V.) umfasst die Territorien von 32 Städten und Gemeinden sowie den Landkreis Oldenburg und die Stadt Oldenburg als assoziierte Mitglieder<sup>138</sup>. Die Planungszuständigkeiten sind außerordentlich zersplittert; sie verteilen sich auf zwei Bundesländer, drei Regierungsbezirke, fünf Landkreise und vier Industrie- und Handelskammern

---

<sup>131</sup> Zusammenfassend zu den Regionalen Einzelhandelskonzepten in Nordrhein-Westfalen Osterhage 2005. In Ergänzung zur Übersicht der Regionalen Einzelhandelskonzepte nun die Ergebnisse einer Umfrage unter den Städten und Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen zu *Kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepten/Zentralen Versorgungsbereichen* bei Osterhage 2006.

<sup>132</sup> Ähnlichkeiten mit der *Region Hannover* und der *Region Stuttgart* sind beabsichtigt.

<sup>133</sup> Osterhage 2006, S. 19.

<sup>134</sup> Ibid., S. 13.

<sup>135</sup> Kreis Mettmann 2000.

<sup>136</sup> Kreis Viersen 2006.

<sup>137</sup> Osterhage 2006, S. 13.

<sup>138</sup> Lademann 2003, Folie 5.

als Träger öffentlicher Belange<sup>139</sup>. Die beteiligten Gebietskörperschaften bildeten im Jahr 1995 einen Verein, dessen wichtigste Aufgabe in der Moderation von Bauleitplanungsverfahren für großflächige Einzelhandelsbetriebe besteht. Dabei sind alle Vorhaben über 700 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche anzeigepflichtig, die in einer Standortdatenbank erfasst werden<sup>140</sup>. Anmeldepflichtig sind alle Vorhaben, die die sog. Aufgreifsschwellen überschreiten<sup>141</sup>. Für nicht zentrenrelevante Vorhaben sind als Angriffsschwellen definiert: Oberzentrum 3000 m<sup>2</sup><sup>142</sup>. Für die Erarbeitung der Stellungnahme finden Bewertungskriterien Anwendung, auf die sich die Vereinsmitglieder verständigt haben<sup>143</sup>:

Der Zweckverband *Großraum Braunschweig* hat Ende 2005 einen Abschlussbericht für ein *Regionales Einzelhandelsentwicklungskonzept* veröffentlicht<sup>144</sup> und diesem Bericht den Entwurf für die Fortschreibung des *Regionalen Raumordnungsprogrammes* (RROP) beigefügt. Danach ist die Einzelhandelsentwicklung auf die zentralen Lagen, Innenstandort und sonstige regional bedeutsame Einzelhandelsentwicklungsschwerpunkte zu konzentrieren<sup>145</sup>. Die regional bedeutsamen Einzelhandelsentwicklungsschwerpunkte außerhalb der zentralen Innenstadtlagen werden *gebietsscharf* festgelegt<sup>146</sup>.

Besonders hervorgehoben werden soll das vor kurzem beschlossene Regionale Einzelhandelskonzept der *Region Hannover*<sup>147</sup>. Nach einem aufwändigen Beratungs- und Gutachterverfahren erfolgte in einer Reihe von Abstimmungsgesprächen eine differenzierte Fortschreibung der bestehenden Zielaussagen des *Regionalen Raumordnungsprogrammes* (RROP) aus dem Jahr 1996, das u.a. noch keine standörtliche konkrete textlichen Festlegungen und entsprechende zeichnerische Ausweisungen enthielt. Begünstigt wurde die Fortschreibung durch die Tatsache, dass das *Niedersächsische Landesraumordnungsprogramm* (1994) die Zentralen Orte nicht gemeindeweise, sondern *standortbezogen* festgelegt hat. Damit wurde die Bestimmung der zentralörtlichen Standortbereiche für großflächigen Einzelhandel erleichtert. Die zentralörtlichen Standortbereiche werden in einer zeichnerischen Darstellung festgelegt. Entsprechend der Zentrenhierarchie des Zentrale-Orte-Systems wird im Einzelhandelskonzept zwischen dem Standortbereich des Oberzentrums (Hannover), den Standortbereichen der Mittelzentren sowie dem zentralörtlichen Ergänzungsbereich des Oberzentrums und den Standortbereichen der Grundzentren unterschieden<sup>148</sup>. Innerhalb der zentralörtlichen Standortbereiche werden gesondert die *Versorgungskerne* zeichnerisch festgelegt<sup>149</sup>. Neben den zentralörtlichen

<sup>139</sup> Ibid., Folie 10.

<sup>140</sup> Lademann 2003, Folie 13.

<sup>141</sup> Diese liegen bei zentrenrelevanten Vorhaben für Oberzentren (Bremen und Oldenburg) bei 5000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche, bei Mittelzentren (Achim, Delmenhorst, Osterholz-Scharmbeck, Syke und Wildeshausen) bei 3000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche.

<sup>142</sup> Lademann 2003, Folie 13; Kinder 2004, Folie 7.

<sup>143</sup> Lademann 2003, Folie 13; Kinder 2004, Folie 8.

<sup>144</sup> CIMA/Zweckverband Großraum Braunschweig 2005.

<sup>145</sup> RROP 2006, Plansatz D 1.6 03 lit. 3; abgedruckt in CIMA/Zweckverband Großraum Braunschweig 2005, S. 17.

<sup>146</sup> RROP 2006, Plansatz D 1.6 03 lit. 4.

<sup>147</sup> Vierte Änderung des *Regionalen Raumordnungsprogramms* (RROP) der *Region Hannover*, Oktober 2001.

<sup>148</sup> Wegner/Priebs 2004, S. 6 f.

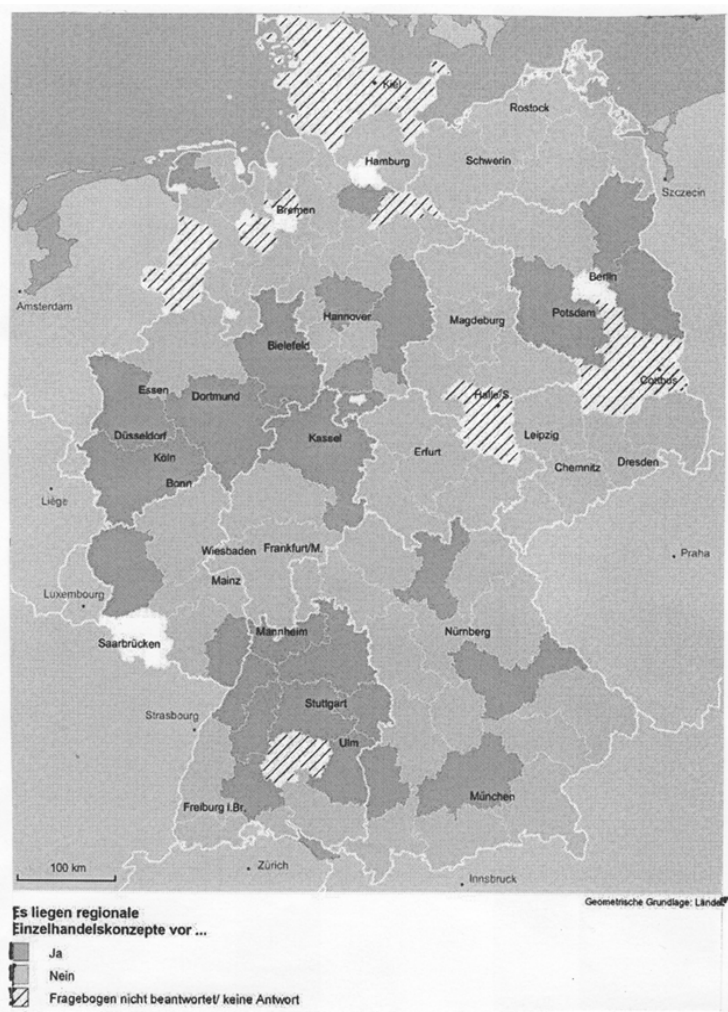
<sup>149</sup> Diese Versorgungskerne sind im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung häufig als Kerngebiet ausgewiesen. Als Abgrenzungskriterium war dies jedoch keine zwingende Voraussetzung; siehe Wegner/Priebs 2004, S. 7.

Versorgungsbereichen werden weitere gesonderte Standorttypen des Einzelhandels festgelegt: *herausgehobene Nahversorgungsstandorte* wie Fachmärkte, Selbstbedienungsläden u. Ä. und *herausgehobene Fachmarktstandorte*. Für diese Standorte werden detaillierte räumliche Festlegungen in Text und Karte sowie Entwicklungsmöglichkeiten festgelegt<sup>150</sup>.

„Die wesentliche Steuerungsfunktion der ... textlichen und zeichnerischen Festlegungen besteht darin, dass außerhalb der dargestellten Kategorien ... zusätzliche großflächige Einzelansiedlungen stets unzulässig sind. Hier erfolgte im rechtlichen Sinne eine Übertragung des Konzentrationsprinzips mit Ausschlusswirkung wie es beim Bodenabbau sowie in der Festlegung von Vorrangstandorten für Windkraftanlagen üblich ist. Umgekehrt gelten Vorhaben innerhalb der zentralörtlichen Standortbereiche, die der jeweiligen zentralörtlichen Funktion entsprechen, grundsätzlich als unbedenklich.“<sup>151</sup>

Zum abschließenden schnellen Überblick wird in einer Grafik die räumliche Verteilung regionaler Einzelhandelskonzepte in Deutschland demonstriert. (Übersicht 2).

## Übersicht 2: Regionale Einzelhandelskonzepte in Deutschland



Quelle: Einig 2007, Folie 29.

<sup>150</sup> Wegner/Priebs 2004, S. 7f.

<sup>151</sup> Wegner/Priebs 2004, S. 8.

## 5. Kooperation in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler

Während sich die interkommunale Zusammenarbeit in der *Region Stuttgart*, in der *Region Hannover* und im *Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main* auf gesetzlicher Grundlage vollzieht - also hierarchisch angeordnet - existieren auch bemerkenswerte Beispiele für Kooperationen von Städten, Gemeinden und Kreisen auf *freiwilliger* Basis. Das prominenteste Beispiel stellt wohl der *Regionale Arbeitskreis für Entwicklung, Planung und Verkehr* der in Nordrhein-Westfalen liegenden Gebietskörperschaften der Bundesstadt Bonn und des Rhein-Sieg-Kreises sowie des benachbarten in Rheinland-Pfalz liegenden Landkreises Ahrweiler dar (unter der einprägsamen Abkürzung *:rak* firmierend). Die Zusammenarbeit von 28 Städten, Gemeinden und Verbandsgemeinden sowie zwei Kreisverwaltungen der drei Gebietskörperschaften begann im Jahr 1991 - einen Tag nach dem Beschluss des Deutschen Bundestages, Parlament und Regierung der Bundesrepublik Deutschland nach Berlin zu verlegen<sup>152</sup>. Der Bonn-Berlin-Beschluss schien die bis dahin sehr positiv verlaufende Entwicklung der gesamten Region in Frage zu stellen.

Die zu diesem Zeitpunkt auf stabilem Niveau eingerastete *räumliche Arbeitsteilung* zwischen der kreisfreien Stadt Bonn, in der sich mit Bundesregierung und Bundesministerien, nachgeordneten Dienststellen des Bundes, diplomatischen Auslandsvertretungen, Verwaltungseinrichtungen des Landes und der Stadt sowie zahlreichen Einrichtungen von Forschung und Lehre (darunter die drittgrößte Universität der alten Bundesrepublik) ein hoher Anteil an Beschäftigten im tertiären Sektor befand, und den umliegenden Orten der Region, in denen ein großer Anteil der in Bonn arbeitenden Erwerbsbevölkerung seinen Wohnsitz genommen hatte, schien akut gefährdet. Das hohe Pendlervolumen aus der Region in die Stadt<sup>153</sup> verdeutlicht diese intensive räumliche Verflechtung. Nach Auffassung vieler Akteure drohte als Folge des Bonn-Berlin-Beschlusses die wirtschaftlich stabile Region auf die „Verliererseite“ zu geraten, wenn es nicht in kürzester Zeit gelänge, sich im Wettbewerb mit anderen Städten und Gemeinden, die ohne „Hauptstadt-Bonus“ prosperierten, neu zu positionieren.

Eine Initiative von Planungsamtsleitern und Planungsdezernenten aus der Region führte sehr schnell zur Bildung des genannten *Regionalen Arbeitskreises*, der sich zunächst als einfacher Gesprächskreis<sup>154</sup>, also als ein reines informelles Gremium, konstituierte<sup>155</sup>. Das Einüben dieser Form von Zusammenarbeit wird im Rückblick als ein „langer, kleinschrittiger, oft auch mühseliger Prozess“ vertrauensbildender Maßnahmen beschrieben<sup>156</sup>. In der Anfangsphase verständigten sich die Teilnehmer zunächst darauf, ein *Leitbild* der künftigen, gemeinsam angestrebten

---

<sup>152</sup> 20.06.1991 - Siehe Berlin-Bonn. Die Debatte 1999.

<sup>153</sup> Zur Zeit 81.000 Einpendler gegenüber rund 145.000 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten; Selbständige, Beamte u. Ä. nicht mitgezählt - siehe *:rak* 2005, S. 5; *:rak* 2007, S. 4.

<sup>154</sup> Zur Einordnung siehe vorne im Text Tabelle 1.

<sup>155</sup> Rehsöft 1999, S. 25.

<sup>156</sup> *:rak* 2005, S. 10.

Entwicklung der Region zu formulieren, das als Grundlage für die in Folge der Verlagerung von Bundeseinrichtungen nach Berlin stattfindenden Ausgleichsverhandlungen dienen soll<sup>157</sup>.

Die Kooperation in der Anfangsphase des *IRAK* startete nicht völlig voraussetzungslos. Die Akteure, die nach dem Bonn-Berlin-Beschluss des Deutschen Bundestages zusammenkamen, waren untereinander schon „alte Bekannte“. Bereits Ende der 80er Jahre hatte das Wirtschaftsministerium des Landes die Diskussion für eine *Zukunftsinitiative Nordrhein-Westfalen* (ZIN) angestoßen und zu diesem Zweck seine Förderpolitik *regionalisiert* (sog. *ZIN-Regionen*, darunter die *Region 12*, die die kreisfreie Stadt Bonn und den Rhein-Sieg-Kreis umfasste<sup>158</sup>). In Regionalkonferenzen sollten unter Federführung der Regierungspräsidien (hier: RP Köln) von den Kommunen, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Gewerkschaften, Verbänden und einigen Unternehmern *Regionale Entwicklungskonzepte* erarbeitet werden, die im Realisierungsprozess vom Land zur Koordination zwischen Landesressorts, aber auch zur Prioritätensetzung innerhalb einzelner Ressorts als Entscheidungsgrundlage herangezogen werden sollten. Der Planungsamtsleiter der Stadt Bonn hat das eine intelligente Konzeption genannt: „denn man hat uns mit dem <goldenen Zügel> dazu gebracht, Diskussionen mit diversen gesellschaftlichen Gruppen zu führen und Projekte zu benennen, die überregional bedeutsam sind und die umgesetzt werden sollten“<sup>159</sup>.

Ihren ersten praktischen Bewährungstest bestand die begonnene Kooperation bei einer gemeinsam in Auftrag gegebenen (und gemeinsam finanzierten) Untersuchung über die *Wohnraumpotenziale* der Region<sup>160</sup>. Nach dem Umzugsbeschluss des Deutschen Bundestages herrschte große Unsicherheit über dessen Auswirkungen in der Region. Entsprechend groß war die Spannweite der für eine tragfähige zukünftige Entwicklung abzuleitenden Ausgleichsmaßnahmen, die der Bundestagsbeschluss als Kompensation für Bonn und die Region vorsah.

Seinerzeit schwankten die Einschätzungen zwischen „Zusammenbrechen“ des Wohnungs- und Immobilienmarktes und der Annahme temporärer Knappheit, wenn beim „Schichtwechsel“ neues Personal nach Bonn zuzöge, die nach Berlin wechselnden Bundesbediensteten aber nur unter der Woche fernpendelten und ihre Wohnungen in der Region nicht aufgaben<sup>161</sup>.

Die im Gutachten ausgesprochenen Empfehlungen bleiben nicht folgenlos. Im Juli 1996 - also fünf Jahre nach Beginn der Kooperation - schlossen stellvertretend für alle beteiligten Kommunen die Oberbürgermeisterin von Bonn, der Oberkreisdirektor des Rhein-Sieg-Kreises (beide Nordrhein-Westfalen) und der Landrat des Kreises Ahrweiler (Rheinland-Pfalz) eine *Verwaltungsvereinbarung über Regelungen zur Umsetzung der Ergebnisse der Wohnungsmarktuntersuchung für die Region Bonn* ab. Der erste rechtsförmliche Akt zur Verstetigung der bis

---

<sup>157</sup> Stein 2001, S. 177.

<sup>158</sup> ILS 1992.

<sup>159</sup> Rehsöft 1999, S. 25.

<sup>160</sup> Stein/Prognos AG/Zlonicky/Wachten/Ebert 1995.

<sup>161</sup> Stein 2001, S. 178.



zu diesem Zeitpunkt auf rein informeller Basis vorgenommenen Zusammenarbeit bildete die Grundlage für die Durchführung eines *Impulsprogrammes für Innovativen und zukunftsfähigen Wohnungsbau 1996-1999*, einem Investitions- und Förderungsprogramm für den regionalen Wohnungsneubau<sup>162</sup>.

Die Umsetzung des gemeinsam definierten Handlungsfeldes vollzog sich in zwei Schritten: Auf der regionalen Ebene wurde zunächst ein Konsens über die Entwicklungsziele durch die Beteiligung der Städte und Gemeinden der Region sowie der regionalen Akteure erzielt. Diese Absprachen beinhalteten die Umsetzungsstrategien konkreter Projekte und die individuell festgelegten Qualitätsmerkmale. Am Ende dieses ersten Schrittes stand eine Vereinbarung, zu deren Einhaltung bzw. Umsetzung sich die Beteiligten verpflichteten (Selbstbindung). In einem zweiten Schritt wurde die Planung vor Ort auf der lokalen Ebene ins Werk gesetzt und realisiert. Bis heute erfolgt die Zusammenarbeit projektbezogen, für deren Initiative und teilweise auch für deren Durchführung eine *freiwillige Selbstbindung* genügt<sup>163</sup>. Dem Freiwilligkeitsprinzip kommt sicher zugute, dass nach wie vor ein großer Teil der gemeinsam entwickelten und durchgeführten Projekte durch landespolitische Förderprogramme unterstützt wird.

Beispielsweise ist nach Auslaufen des *Impulsprogrammes für innovativen und zukunftsfähigen Wohnungsbau 1996 - 1999* vom Land Nordrhein-Westfalen ein neues Förder- und Investitionsprogramm für die Jahre 2001 - 2003 geschaffen worden, das nun als Modellversuch *Regionale Rhein-Sieg-Kreis* firmiert<sup>164</sup>. Zur Durchführung des Förder- und Investitionsprogrammes wurde eine der seltenen Verwaltungsvereinbarungen geschlossen, in diesem Fall ohne den Landkreis Ahrweiler, aber unter gesonderter Einbeziehung der kreisangehörigen Stadt Troisdorf<sup>165</sup>.

Vierzehn Jahre nach Beginn der Zusammenarbeit - im Jahr 2005 - zieht der Regionale Arbeitskreis selber eine „positive Gesamtbilanz“, räumt aber ein, „dass die regionale Kooperation ... sich noch nicht alleine aus sich selbst heraus trägt, sondern über ausgewählte Projekte“<sup>166</sup>. Zu dieser Zeit hat man sich auf die Durchführung folgender vier Projekte verständigt:

- Internetportal und Planungsplattform *Wohnregion Bonn*,
- Regionales Handlungskonzept Wohnen 2020,
- Erlebnisregion Rheinland,
- Regionales Einzelhandels- und Zentrenkonzept<sup>167</sup>.

Im Herbst 2000 gab der Arbeitskreis ein Gutachten in Auftrag, das als „präventives Strategiekonzept“ im Hinblick auf die Entwicklung von Einzelhandel und (Einkaufs-)Zentren der

---

<sup>162</sup> Stein 2001, S. 181.

<sup>163</sup> :rak 2005, S. 9; ähnlich im Sommer 2007: :rak 2007, S. 11.

<sup>164</sup> ILS 2002 und Berichte zum Modellversuch.

<sup>165</sup> Verwaltungsvereinbarung *Budgetierung der Landesmittel zur Wohnungsbauförderung* des Rhein-Sieg-Kreises, der Stadt Troisdorf und der Bundesstadt Bonn vom 28.02.2001.

<sup>166</sup> :rak 2005, S. 12.

<sup>167</sup> :rak 2007, S. 12.

Region Empfehlungen ausarbeiten sollte. Ziele dieses Projektes waren, Strategien-, Handlungs- und Verfahrensvorschläge zu entwickeln, insbesondere in den Feldern

- Sicherung der Grundversorgung in den ländlichen und peripheren Teilräumen,
- Sicherung der Grundversorgung in Stadtteilquartieren der zentralen Ort,
- Innenstadtverträgliche Entwicklung und (Neu-)Ansiedlung des großflächigen Einzelhandels sowie
- Aufwertung und Stärkung von historisch gewachsenen zentralen Bereichen durch flankierende Kultur- und Freizeitangebote (siehe Anhang *Inhaltliche Ergebnisse des Regionalen Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler*)<sup>168</sup>.

Das Gutachten ermittelte zunächst alle Standorte großflächiger Einzelhandelsbetriebe in der Region und nahm eine entsprechende Kartierung vor. Dabei erfolgte eine Typisierung der Angebotsstruktur der Einzelhandelsversorgung am zentralen Ortsteil in Zuordnung zur Siedlungsstruktur<sup>169</sup>. In Zusammenarbeit mit den Hauptverwaltungsleitern der beteiligten Kreise und Kommunen sowie Vertretern der Handelsverbände konzentrierte sich das Gutachten in einem zweiten Schritt auf die Erarbeitung von Verfahrensregeln bei künftigen Ansiedlungsvorhaben<sup>170</sup>.

Aufbauend auf den Vorschlägen des Gutachtens, schlossen die Kooperationspartner - wiederum - eine Verwaltungsvereinbarung, deren Kern die Verständigung auf *Verfahrensregeln* bildet, die auf „offener Kommunikation und Kooperation beruhen“ und vorsehen, dass „in allen Fällen, in denen gemeindeübergreifende Belange berührt sind, in freiwilliger, aber verbindlicher Verpflichtung nach vereinbarten Prinzipien und Regeln“<sup>171</sup> Ansiedlungs-, Umnutzungs- oder Erweiterungsbegehren gemeinsam beraten und beurteilt werden. Der Verfahrensablauf wird in einem verbindlichen Anhang zur Verwaltungsvereinbarung festgelegt (siehe Übersicht 3).

Das Regelwerk, auf das sich die Beteiligten verständigt haben, wird von Vertretern des Regionalen Arbeitskreises unter dem Slogan *Fünf rheinische Regeln* verbreitet:

- „Erstens: Mit Themen beginnen die Konsens finden (Präventive Konfliktscheu).
- Zweitens: Zuschnitt der Themen flexibel gestalten.
- Drittens: Konflikte produktiv bewältigen.
- Viertens: Externe Moderation für komplexe Problemstellungen.
- Fünftens: Konzentrierte Eigenständigkeit (Kooperation unter Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung der beteiligten Städte und Gemeinden).“<sup>172</sup>

<sup>168</sup> :rak 2007, S. 29 f.

<sup>169</sup> Schäfer 2007, Folie *Gemeinde-Typenbildung*.

<sup>170</sup> Das Gutachten gliederte sich in drei Teile: Ausgangsanalyse - Szenarien und Handlungsoptionen - Ziele, Strategien, Verfahren; es wurde zum Jahresende 2002 abgeschlossen; siehe von Rothkirch/Bonny/Stein 2002.

<sup>171</sup> Verwaltungsvereinbarung zwischen den Gebietskörperschaften des Regionalen Arbeitskreises Planung, Entwicklung und Verkehr der Region Bonn/Rhein - Sieg/Ahrweiler (:rak) *Regionales Einzelhandels- und Zentrenkonzept als Baustein nachhaltiger Siedlungsentwicklung* § 3 Satz 1, HS 2.

<sup>172</sup> Isselmann 2007; Schäfer 2007.

Mit Verabschiedung („Ratifizierung“) der Vereinbarung zum „Regionalen Einzelhandels- und Zentrenkonzept als Baustein einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung (REZK)“ in der überwiegenden Mehrzahl der Gebietskörperschaften (26 von 28 Kommunen) des Regionalen Arbeitskreises ist die Voraussetzung für eine zielorientierte Umsetzung des Kooperationsvorhabens geschaffen.

Die Vereinbarung zu dem äußerst konfliktreichen Politikfeld Einzelhandel belegt, welcher Zugewinn den beteiligten Städten, Gemeinden, Verbandsgemeinden und (Land-)Kreisen in den Jahren ihrer immer auf dem Freiwilligkeitsprinzip beruhenden Zusammenarbeit zugewachsen ist. Regionale Einzelhandelskonzepte sind in Deutschland rar gesät. Wo sie in verbindlicher Rechtsform beschlossen sind oder sich in Phasen der Erarbeitung befinden, stehen regelmäßig in Verbandsform organisierte Regionalplanungsinstitutionen dahinter<sup>173</sup> oder zur Seite<sup>174</sup>.

### Übersicht 3: Verfahrensablauf für Ansiedlungsvorhaben von Einzelhandel in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler

1. In einer ersten Vorprüfung klärt die betroffene Standortgemeinde selbst, ob ein Verfahren „regional relevant“ ist. Dies gilt in jedem Fall für großflächige Vorhaben, bei jeder geplanten SO-Ausweisung und bei Vorhaben unterhalb der Großflächigkeitsgrenze, die Agglomerationswirkungen gemäß § 11, Abs. 3, Satz 2 BauNVO oder/und des Einzelhandelserlasses NRW nach sich ziehen könnte.
2. Trifft keines dieser Kriterien zu (d.h. geht es um einen nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieb an einem integrierten Standort), dann behandelt die Standortgemeinde das Projekt selbst und alleine gemäß kommunalem Planungs- und Genehmigungsrecht.
3. Ist dagegen die „regionale Relevanz“ gegeben, informiert die Standortgemeinde - spätestens zum Zeitpunkt der Bauvoranfrage - die lokale Politik, die *rak*-Geschäftsstelle und die möglicherweise betroffenen Nachbarkommunen über das Projekt (wobei die Grenze im Zweifelsfall eher weit zu ziehen ist). Die Daten zum Vorhaben werden in Absprache mit den Beteiligten in das ROPS gestellt, spätestens jedoch nach Verfahrenspunkt 8.
4. Anschließend lädt die Standortgemeinde die Nachbarn - und sinnvoller Weise auch schon die *rak*-Geschäftsstelle, die zuständige Bezirksregierung in Köln bzw. die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord in Koblenz sowie die zuständigen Einzelhandelsvertretungen (IHK, EH-Verband und Handwerkskammer) - zu einer gemeinsamen Prüfung des Projektes ein. Diese Prüfung erfolgt nach einheitlichen Kriterien (s.u.).
5. Wenn diese Prüfung dergestalt ausfällt, dass keine negativen Auswirkungen des Vorhabens auf das eigene oder benachbarte Zentrum sowie in verkehrlicher Hinsicht zu befürchten sind, wird der regionale Konsens festgestellt, den die Standortgemeinde in das weitere formalrechtliche Verfahren einbringen soll - was nach Erfahrungen anderer Regionen und nach Aussagen der für die Region zuständigen Mittelbehörden dessen deutliche Beschleunigung bewirken kann. Fällt die erste Prüfung dagegen negativ aus oder reichen die Informationen für eine abschließende Beurteilung nicht aus, kann die Standortgemeinde ein zweites Prüfverfahren in Gang setzen.
6. Dafür holt die Standortgemeinde ein neutrales Fachgutachten ein, dessen Auftrag im Konsens der Teilnehmer der ersten Prüfung formuliert und das nach den gleichen einheitlichen Kriterien, allerdings ggf. mit zusätzlichen Recherchen durchgeführt wird.
7. Das Gutachten liefert zusätzliche Bewertungs- und Entscheidungshilfen für die zweite regionale Prüfung. Die Verfahrensführung liegt bei der Standortgemeinde. Auf Wunsch der Beteiligten kann die Geschäftsstelle des *rak* und/oder eine neutrale Moderation hinzugezogen werden.
8. Eine positive Bewertung führt wiederum zur Feststellung des regionalen Konsenses, die zur Argumentation im Zuge des formellen Verfahrens herangezogen werden kann.
9. Auch nach einer erneuten negativen Beurteilung hat die Standortgemeinde die Möglichkeit und das formale Recht, das Verfahren in ihrem Sinne weiter zu betreiben.

Quelle: Verwaltungsvereinbarung zwischen den Gebietskörperschaften des Regionalen Arbeitskreises Planung, Entwicklung und Verkehr der Regionen Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (:*rak*) 2005, Anhang - Teil 1

<sup>173</sup> Beispiele: *Region Stuttgart*, *Region Hannover*, *Region Heilbronn-Franken*, Planungsverband *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*, Regionalverband *Donau-Iller*.

<sup>174</sup> *Region Südniedersachsen*.

## Literaturverzeichnis

- Accocella, Donato (2004): Einzelhandelskonzepte im Praxistest. Erfahrungen mit dem Märkte- und Zentrenkonzept Freiburg im Breisgau. Dortmund.
- Accocella, Donato/Kruse, Stephan/Junker, Rolf (2006): Regionales Einzelhandelskonzept des Regionalverbandes München. Lörrach und Dortmund.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1998): Interkommunale und regionale Kooperation. Variablen ihrer Funktionsfähigkeit. *Arbeitsmaterialien der ARL* Nr. 244. Hannover.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2000): Regionaler Flächennutzungsplan. *Forschungs- und Sitzungsberichte* Nr. 213. Hannover.
- Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, Planungsverband (2004): Handeln beim Handel? Zentren- und Einzelhandelsentwicklung in der Region Frankfurt/Rhein-Main. Fachtagung am 15. Juni. Frankfurt am Main.
- Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, Planungsverband (2007): Regionales Einzelhandelskonzept (REHK) für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main. Frankfurt am Main.
- Bayrisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (BStMLU) (Hg.) (2002): Kommunales Flächenressourcenmanagement. Beispiele aus der städtebaulichen Praxis. München.
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (BStMLU) (Hg.) (2003): Stadt-Umland-Management. Zur Zukunft von Einzelhandel und Flächennutzung. Dokumentation des zweiten Rosenheimer Stadt-Umland-Gespräches. München und Rosenheim.
- BBE Handelsberatung Westfalen/ECON-CONSULT (2002): Regionales Einzelhandelskonzept für Ostwestfalen-Lippe. Münster/Köln.
- Becker, Ernst (1986): Die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe und ihre Aufgaben nach der Reform. In: *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)* (Vol. 39), S. 779-785.
- Bergmann, Axel et al. (1999): Siedlungspolitik auf neuen Wegen. Berlin.
- Berlin-Bonn. Die Debatte (1991). Alle Bundestagsreden vom 20. Juni 1991. Köln.
- Bicakoglu-Murzik, Nejla/Imorde, Jens (2000): *Ab in die Mitte!* - Die City-Offensive NRW. In: Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Stadtentwicklung. Neue Kooperationsformen und Partnerschaften. Düsseldorf, S. 55 ff.
- Bielenberg, Walter/Erbguth, Wilfried/Söfker, Wilhelm (1990 ff.): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Kommentar. Loseblatt. Bielefeld.
- Bielenberg, Walter/Erbguth, Wilfried/Runkel, Peter (1994 ff.): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Kommentar. Loseblatt. Bielefeld.
- Bielenberg, Walter/Runkel, Peter/Spannowsky, Willy (2003 ff.): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Kommentar. Loseblatt. Bielefeld.
- Bleyer, B. (1999): Standort- und Flächentrends bei Einzelhandelsgroßprojekten - Grenzen landesplanerischer Steuerungsinstrumentarien und Möglichkeiten konsensualer Regelungen der kommunalen Plangeber. In: *Raumforschung und Raumordnung (RuR)*, S. 132-142.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (BMVBW)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2005): Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel. Berlin/Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2006): Komm KOP. Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperation. Berlin/Bonn.
- Bunzel, Arno (1999): Rechtsformen interkommunaler Zusammenarbeit von Städten und kleinen Gemeinden - Empfehlungen für Kommunen im Land Brandenburg. In: Institut für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg (ISW) (Hg.): *Stadt und Nachbarn*. Auswertung des zweiten Erfahrungsaustausches der Regionalen Entwicklungszentren des Städtekranses um Berlin (ARGEREZ). In: *Schriftenreihe* Nr. 2, S. 51-88.
- Bunzel, Arno (2008): Weiterungen des interkommunalen Abstimmungsgebotes. In: *Zeitschrift für Baurecht (ZfBR)*, S. 132-141.
- Bunzel, Arno/Henkel, Dietrich (2003): Verkürzung von Nutzungszyklen bei Gewerbeimmobilien - ein Problem für die Stadtplanung? In: *Raumforschung und Raumordnung (RuR)* (Vol. 61), S. 423-435.
- Cholewa, Werner/Dyong, Hartmut/Heide, Hans-Jürgen/Arentz, Willi (1998 ff.): Raumordnung in Bund und Ländern: Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern. Loseblatt. Stuttgart.
- [CIMA] CIMA Stadtmarketing - Gesellschaft für gewerbliches und kommunales Marketing mbH/ Zweckverband Großraum Braunschweig (2005): Regionales Einzelhandelskonzept für den Großraum Braunschweig. Lübeck und Braunschweig.

- Deutsches Institut für Urbanistik (DifU) (2002): Interkommunale Kooperation im Städtebau. Arno Bunzel, Frank Reitzig, Robert Sander. Beiträge zur Stadtforschung Nr. 34. Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (DifU) (2005): Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der Kommunalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik. Beate Hollbach-Grömig, Holger Floeting, Paul von Kodolitsch, Robert Sander, Manuela Siener. Berlin.
- Diller, Christian (2002): Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen.
- Donau-Iller, Regionalverband (2004): Teilfortschreibung des Regionalplanes Donau-Iller *Großflächiger Einzelhandel*.
- ECON-CONSULT Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Beratungsgesellschaft mbH und Co. KG (2000): Regionales Einzelhandelskonzept für das Östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche. Köln.
- Einig, Klaus (Hg.) (2000): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Berlin.
- Einig, Klaus (2007): Ergebnisse einer Befragung der Landes- und Regionalplanung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels. Referat auf dem Expertengespräch des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) sowie des Deutschen Seminars für Städtebau und Wirtschaft (DSSW) „Formen der interkommunalen Kooperation zur Steuerung von Einzelhandelsvorhaben unter Berücksichtigung der Novellierungen des BauGB 2004 und 2007“. Berlin, 09. Oktober
- El Bureiasi, Achmed (2005): Landesplanerische Beurteilung des großflächigen Einzelhandels. Berlin
- Erbguth, Wilfried (1999): Rechtliche Grundlagen der Regionalplanung. In: Erbguth, Wilfried/Müller, Bernhard/Koch, Robert: Regionalplanung in den ostdeutschen Ländern. *Arbeitsmaterialien der ARL* Nr. 255. Hannover
- Erbguth, Wilfried/Schoeneberg, Jörg (1992): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. Köln et al.
- Franken, Regionalverband (2002): Einzelhandel in der Region. Regionales Märktekonzept. Heilbronn
- Fürst, Dietrich u.a. (1999): Auswertungen von Erfahrungen zur Kooperation in der Region. In: Raumforschung und Raumordnung (Vol. 57), S. 53-58
- Fürst, Dietrich (2001a): Stadt-Umland-Kooperation als Kommunikation. Frankfurt am Main
- Fürst, Dietrich (2001b): Steuerung durch räumliche Planung? In: Hans-Peter Burth/Axel Görlitz (Hg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden, S. 247-275
- Fürst, Dietrich/ Ritter, Ernst-Hasso (1993): Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungs-wissenschaftlicher Grundriss. Düsseldorf
- Gawron, Thomas (2004): Reduzierte Flächeninanspruchnahme durch Interkommunale Kooperation? Bericht Nr. 25/2004 des Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle (UFZ). Leipzig
- Gawron, Thomas (2005): Reduktion der Flächeninanspruchnahme durch interkommunale Kooperation? In: Anja Besecke/Robert Haensch/Michael Pinetzki (Hg.): Das Flächensparbuch. Diskussion zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein. Berlin, S. 153-164
- Gawron, Thomas (2007): Recht der Raumordnung. In: Köck, Wolfgang/ Bovet, Jana/ Gawron, Thomas/ Hofmann, Ekkehard/ Möckel, Stefan; Mitarbeit Rath, Katja: Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Bericht 1/07 des Umweltbundesamtes. Berlin, S. 75-150
- Gawron, Thomas/Jähnke, Petra (2001): Kooperation in der Region - Thematische Einleitung. In: Jähnke, Petra/Gawron, Thomas (Hg.): Regionale Kooperation - Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. GRAUE REIHE Nr. 21 des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Zweite Auflage. Erkner vor Berlin, S. 11-34
- Gern, Alfons (2003): Deutsches Kommunalrecht. Dritte Auflage. Baden-Baden
- Gesellschaft für Konsumforschung. GfK Standortforschung (2000): *Regionales Einzelhandelskonzept Franken*. Nürnberg
- Goppel, Konrad (1998): Ziele der Raumordnung, In: Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.), S. 289-292
- Goppel, Konrad (2002): Glaubenskrieg um Soll-Ziele, In: Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.), S. 449-451
- Goppel, Konrad/Schreiber, R. (2005): Eine Wende für das Landesplanungsrecht zu Einzelhandels-großobjekten? In: Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.), S. 353-356
- Gorsler, Daniela (2002): Informelle räumliche Planung. Hannover
- Grotz, R./ Waldhausen-Apfelbaum, J. (2000): Jüngere Veränderungen des Einzelhandels in Stadtteilzentren - das Beispiel Bonn. In: Heinitz, G./ Schröder, F. (Hg.): Stadtteilzentren, Ladenzeiten, Ausfallstraßen. Berichte aus den vernachlässigten Geschäftslagen der Städte. München, S. 99-128
- Gruber, Meinhard (1994): Die kommunalisierte Regionalplanung. *Arbeitsmaterialien* der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) Nr. 208. Hannover
- Güttler, H./Krönert, U./Rosenkranz, C./Meyer, K. (1995): Großflächige Einzel- Handelseinrichtungen in den neuen Ländern. In: Arbeitspapier 7/1995 der Bundes Forschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR), Bonn.

- Hahn, Manuela (2007): Regionales Einzelhandelskonzept des Planungsverbandes - Intention, Stand, Verfahren. Referat auf dem *Werkstattgespräch* des Deutschen Seminars für Städtebau und Wirtschaft (DSSW) und des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main „Interkommunale Kooperation zur Steuerung von Einzelhandelsvorhaben“. Frankfurt am Main, 13. Dezember
- Handelsverband BAG (2005): Vademecum des Einzelhandels 2005. Berlin
- Hatzfeld, Ulrich (1988): Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen. Schriftenreihe des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS). Dortmund
- Hatzfeld, Ulrich (1995): Strukturveränderungen im Handel - Standorte. In: Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels (Hg.): Standortfragen des Handels. Köln, S. 22-27
- Hatzfeld, Ulrich (1997): Dauerthema großflächiger Einzelhandel. Neuer Einzelhandelserlass des Landes Nordrhein-Westfalen. In: *Raum Planung* Heft 76, S. 39-44
- Hegele, Dorothea/Ewert, Klaus-Peter (1997): Kommunalrecht im Freistaat Sachsen. Zweite Auflage. Stuttgart et al.
- Heilbronn-Franken, Regionalverband (2004): Teilfortschreibung des Regionalplanes 1995, Thema *Großflächiger Einzelhandel*. Heilbronn
- Heinz, Werner (Hg.) (2000): Stadt und Region - Kooperation oder Koordination? Stuttgart et al.
- Heinze, Rolf G./Voelzkow, Heinz (1991): Die Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. In: Blanke, Bernhard (Hg.): Stadt und Staat. Sonderheft Nr. 22 der Politischen Vierteljahresschrift. Opladen, S. 461-476
- Hendler, Reinhard (2006): Modelle interkommunaler Zusammenarbeit im Raumplanungsrecht. In: Umwelt- und Planungsrecht (UPR), S. 325-329
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung/Arbeitsgemeinschaft Hessen der Industrie- und Handelskammern/Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/ Rhein-Main (2007): Zwölf gute Gründe für die Innenstadt. Frankfurt am Main
- Heyde, Hans-Jürgen von der (1982): Kreisentwicklungsplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL): Grundrisse der Raumordnung. Hannover, S. 382-385
- Hopp, Wolfgang (1999): Rechts- und Vollzugsfragen des Raumordnungsverfahrens. Eine Untersuchung zu den bundesrechtlichen Vorgaben zum Raumordnungsverfahren, zu ihrer Umsetzung im nordrhein-westfälischen und brandenburgischen Landesplanungsrecht und zur Verwaltungspraxis. Münster
- Hoppe, Werner (1998): „Ziele der Raumordnung“ (§ 3 Nr. 2 ROG 1998) und „Allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung“ im Landesentwicklungsprogramm -LEPro- des Landes Nordrhein-Westfalen, In: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.), S. 461- 468
- Hoppe, Werner (2000): Raumordnungsrechtliche Beschränkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 293-300
- Hoppe, Werner (2001): Kritik an der textlichen Fassung und inhaltlichen Gestaltung von Zielen der Raumordnung in der Planungspraxis. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 81- 90
- Hoppe, Werner (2001): Durch Soll-Vorschriften „intendierte“ Ziele der Raumordnung und ihre Bezüge zu „intendiertem Ermessen“. In: Geis, M.-E./Lorenz, D. (Hrsg.): Staat-Kirche Verwaltung. Festschrift für Hartmut Maurer. München, S. 625ff.
- Hoppe, Werner (2002): Ziele der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG 1998 in Soll-Formulierungen als „durchgängiges Prinzip der Raumordnung in Bayern“. Anmerkungen zu dem „Fachziel Einzelhandelsgroßprojekte/FOC“ im Entwurf zur Änderung des Landesentwicklungsprogramm Bayern. In: Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.), S. 129-135
- Hoppe, Werner (2002): „Glaubenskrieg“ um „Ziele der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG) in Soll Vorschriften? In: Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.), S. 754-759
- Hoppe, Werner (2004): Stehen die Ziele der Raumordnung in der Form von Soll-Zielen vor dem Aus? In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 478-481.
- Hoppe, Werner (2005): Eine Wende für das Landesplanungsrecht zu Einzelhandelsgroßobjekten? In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 1141-1147
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (1992): Regionale Politik und regionales Handeln. *ILS - Taschenbücher*. Dortmund
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (2002): Wohnungsbau in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler. Neue Qualitäten durch regionale Budgetierung. Veröffentlichung des Forschungsbereiches *Stadtplanung und Städtebau*. Dortmund
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (2006): Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte/ Zentrale Versorgungsbereiche. Eine Umfrage unter Städten und Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen. Ergebnisüberblick zur Umfrage. Dortmund

- Isselmann, Michael (2007): Der Regionale Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler :rak. Vortrag auf Werkstattgespräch des Regionalen Arbeitskreises Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler sowie des Deutschen Seminars für Städtebau und Wirtschaft (DSSW) über Formen der interkommunalen Kooperation zur Steuerung von Einzelhandelsvorhaben unter Berücksichtigung der Novellierungen des BauGB 2004 und 2007. Bonn, 12. Oktober
- Jähnke, Petra (1998): Kooperation im Städtenetz - Regionale Entwicklungszentren in Brandenburg. In: Kühn, Manfred/Moss, Timothy (Hg.): Planungskultur und Nachhaltigkeit. Berlin, S. 185-211
- Jähnke, Petra/ Gawron, Thomas (2001): Regionale Kooperation - Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. GRAUE REIHE Nr. 21 des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Zweite Auflage. Erkner vor Berlin
- Jann, Werner (1981): Kategorien der *policy*-Forschung. Hochschule für Verwaltungswissenschaften. Speyer
- Johlen, Markus (2008): Die Anwendung von § 34 Abs. 3 BauGB bei der Erweiterung bestehender Einzelhandelsbetriebe. In: Baurecht (BauR), S. 459-463
- Junker, Rolf (2004): Zwischen Handelsflächenboom und Geschäftsleerstand - Was tun? Thesenpapier. In: Zwischen Flächenboom und Geschäftsleerstand - Einzelhandel in der Stadt. Seminarunterlagen zum gleichnamigen Seminar des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIfU). Berlin, S. 361-363
- Junker, Rolf/Stephan Kruse (1998): Perspektiven des Handels und deren Bedeutung für die Entwicklung von Zentren. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3, S. 133-139
- Junker, Rolf/Kruse, Stefan (2006): Nahversorgung in Großstädten. Beiträge des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIfU) zur Stadtforschung, Band 47. Berlin
- Junker, Rolf/ Kruse, Stephan/ Accocella, Donato (2004): Regionales Einzelhandelskonzept für das Westliche Ruhrgebiet und Düsseldorf. Dortmund und Lörrach
- [Kassel]. Zweckverband Raum Kassel (ZRK) (2001): Statusbericht 2000/2001 zum Siedlungsrahmenkonzept 1999. Kassel
- [Kassel]. Zweckverband Raum Kassel (ZRK) (2006a): Fortschreibung des *Kommunalen Entwicklungsplans Zentren*. Gutachten im Auftrag des Zweckverbandes Raum Kassel. Junker und Kruse. Dortmund
- [Kassel]. Zweckverband Raum Kassel (ZRK) (2006b): Lebensmittel-Einzelhandel im Verbandsgebiet. Kassel
- [Kassel]. Zweckverband Raum Kassel (ZRK) (2007): *Kommunaler Entwicklungsplan Zentren 2007* (KEP Zentren). Kassel
- Kestermann, Rainer (1997): Neue kooperative Verfahren in der Raumplanung - Phänomenologische Betrachtungen als Ersatz für die Darstellung theoretischer Grundlagen. In: Adam, Brigitte (Hg.): Neue Verfahren und Kooperative Ansätze in der Raumplanung. *Sonderheft Raumplanung* Heft 2, S. 50-78
- Kilian, Reinhard/Müllers, Ernst (2003): Möglichkeiten zur Bewältigung von Stadt-Umland-Problemen in großstädtischen Verdichtungsräumen. In: Verwaltungsarchiv (Vol. 89), S. 25-69
- Kinder, Ulrich (2004): IMAGE - Interkommunale Moderation von Ansiedlungsvorhaben des großflächigen Einzelhandels. Modellvorhaben im Kommunalverbund Niedersachsen/ Bremen e.V.. Vortrag auf dem Fachworkshop der Bezirksregierung Hannover „Fachworkshop Einzelhandelskonzepte - Erfahrungsaustausch“. Hannover. 17. Mai
- Klinge, Werner (2008): Bebauungsplan zur Steuerung zentraler Versorgungsbereiche nach § 9 Abs. 2a BauGB und erste Überlegungen zur Anwendung. In: Baurecht (BauR), S. 770-775
- Kment, Martin (2007): Die Bedeutung raumordnungsrechtlicher Zielfestlegungen im Rahmen des § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) (Vol. 26), S. 996-1003
- Kopf, Hannes (2002): Rechtsfragen bei der Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten - unter besonderer Berücksichtigung von Factory-Outlet-Centern. Berlin
- Knieling, Jörg/Dietrich Fürst/Rainer Danielzyk (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Dortmund
- Koch, Hans-Joachim/Hendler, Reinhard (2004): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. Vierte Auflage. Stuttgart et al.
- Kommunalverband Großraum Hannover (KGH) (2000): Regionales Einzelhandelskonzept für den Großraum Hannover. Gutachten. Beiträge zur Regionalen Entwicklung, Heft Nr. 82. Hannover
- Kommunalverband Großraum Hannover (KGH) (2001): *Regionales Raumordnungsprogramm* Großraum Hannover 1996. Vierte Änderung: Einzelhandelskonzept für den Großraum Hannover - Verbindliche Festlegung. Beiträge zur regionalen Entwicklung, Heft Nr. 95. Hannover
- Kruse, Stefan (2001): Chancen und Grenzen Kommunaler Abstimmung bei der Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel. In: Jähnke, Petra/Gawron, Thomas (Hg.): Regionale Kooperation - Notwendigkeit und Herausforderung Kommunaler Politik. GRAUE REIHE Nr. 21 des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Zweite Auflage. Erkner vor Berlin, S. 235-245

- Kujath, Hans-Joachim (2001): Editorial zu Petra Jähnke/ Thomas Gawron (Hg.): Regionale Kooperation - Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. GRAUE REIHE Nr. 21 des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Zweite Auflage. Erkner vor Berlin, S. 5-6
- Kuschnerus, Ulrich (2007): Der standortgerechte Einzelhandel. Bonn
- Lademann, Rainer (2003): Grenzüberschreitende regionale Einzelhandelskonzepte: Beispiel Bremen/Niedersachsen. Vortrag auf der Konferenz „Regionale Kooperation - Standorte für großflächigen Einzelhandel“. Hamburg, 13. Januar
- Lehmann-Grube, Hinrich/Seele, Günter (1983): Die Verwaltung von Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Lehmann-Grube, Hinrich/Seele, Günter (Hg.): Die Verwaltung von Verdichtungsräumen. Baden-Baden, S. 9-67
- Lehnert, Jörg (2005): Das Regionale Einzelhandelskonzept für das Östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche und seine Fortschreibung. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS): Wandel im Handel(n). Dortmund
- Löhr, Rolf-Peter (2007): Kommentierung § 9 BauGB. In: Battis, Ulrich/ Krautzberger, Michael/ Löhr, Rolf-Peter: Baugesetzbuch. Kommentar, 10. Auflage. München
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz (Hg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. Frankfurt am Main/New York, S. 39-75
- Mecking, Christoph (1995): Die Regionalebene in Deutschland. Begriff, Institutioneller Bestand, Perspektiven. Stuttgart et al.
- Mettmann, Kreis (2002): Interkommunales Einzelhandelskonzept für den Kreis Mettmann (INTEK). Mettmann
- Mittlerer Oberrhein, Regionalverband (2006): Fortschreibung des Regionalplanes 2003, Kapitel *Regional bedeutsamer Einzelhandel*. Freiburg
- Nordhessen (2001): Regionalplan 2000. Kassel
- Nordrhein-Westfalen, Ministerium für Bauen und Verkehr/ Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Landesarbeitsgemeinschaft NRW/ Deutsche Akademie für Siedlungs- und Landesplanung, Landesgrippe NRW/ Institut für landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (2007): Mittendrin oder nur dabei? Räumliche Steuerung des Einzelhandels in Nordrhein-Westfalen. 12. Konferenz der Planerinnen und Planer NRW. Dortmund
- Nordrhein-Westfalen, Chef der Staatskanzlei/ Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport/ Bezirksregierung Düsseldorf/ Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (2002): Einzelhandel - stadt- und regionalverträglich. Viertes Forum zur Weiterentwicklung der Landesplanung in NRW. Dortmund
- Nordschwarzwald, Regionalverband (2004): Fortschreibung des Regionalplanes, Kapitel *Regional bedeutsamer Einzelhandel*. Pforzheim
- Osterhage, Frank (2005): Regionale Einzelhandelskonzepte in NRW: Stand und Perspektiven. Vortragsfolien zur Veranstaltung „Wandel im Handel(n) - Regionale Entwicklungskonzepte als neue planerische Handlungsebene“. Dortmund, 16. November
- Osterhage, Frank (2006): Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte/Zentrale Versorgungsbereiche. Eine Umfrage unter den Städten und Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen. Ergebnisüberblick. Hg. vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS). Dortmund
- Overwien, Petra (2002): Kooperation statt Konkurrenz? Neue Ansätze interkommunaler Abstimmung bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben in Nordrhein-Westfalen. Hg. vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS). Dortmund
- Paul, Matthias/ Pfeil, Julia (2006): Rechtliche Aspekte regionaler Einzelhandelskonzepte. In: Umwelt- und Planungsrecht (UPR), S. 260-267
- Peine, Franz-Joseph (1987): Raumplanungsrecht, Teil II: Raumordnungsrecht. Tübingen, S. 38-39
- [.:rak]-Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (2005): Von der „Ich- zur Wir-Region“. Die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler. Ahrweiler/ Bonn/Siegburg
- [.:rak]-Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (2007): Von der „Ich- zur Wir-Region“. Die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler. Vierte Auflage. Ahrweiler/Bonn/Siegburg
- Rehsöft, Fritz (1999): Organisation und Ablauf interkommunaler Zusammenarbeit. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hg.): Überörtliche Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen. Schriften Nr. 148. Dortmund, S. 23-33
- Rothkirch, Christoph von/Bonny, Werner/Stein, Ursula (2002): Einzelhandels- und Zentrenkonzept für die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler als Baustein einer nachhaltigen Regionalentwicklung. Kurzfassung. Bonn/Dortmund/Frankfurt am Main
- Schäfer, A. (1998): Cityentwicklung und Einzelhandel. Hintergründe und Ansatzpunkte eines kommunalen Citymarketings zur Steigerung der Urbanität des „Einkaufszentrums City“. Hamburg



- Schäfer, Michael (2007): Regionales Einzelhandels- und Zentrenkonzept Bonn/Rhein-Sieg/ Ahrweiler. In: Schäfer, Michael/ Kemmerling, Jürgen/ contextplan slapa und zemke GmbH (Hg.): Formen der interkommunalen Kooperation zur Steuerung von Einzelhandelsvorhaben unter Berücksichtigung der Novellierung des BauGB 2004 und 2007. Dokumentation eines Werkstattgesprächs durch das Deutsche Seminar für Städtebau und Wirtschaft (DSSW). Bonn, 12. Oktober
- Schink, Alexander (1997): Die Stadt und ihr Umland. In: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Vol. 11), S. 81-91
- Schmidt-Aßmann (1977): Fortentwicklung des Rechts im Grenzbereich zwischen Raumordnung und Städtebau. Schriftenreihe *Städtebauliche Forschung* des Bundesministers für Raumordnung und Städtebau Nr. 03.055. Bonn
- Schmitz, Gottfried (1982): Stichwort *Regionalpläne*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.): Grundriss der Raumordnung. Hannover, S. 363-381
- Schmitz, Gottfried (1995): Stichwort *Regionalplanung*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover. Dritte Auflage, S. 823-830.
- Schmitz, Gottfried (1997): Entwicklungssteuerung in den großen Verdichtungsräumen der Bundesrepublik Deutschland. In: Umlandverband Frankfurt (Hg.): Ansichten zur Region - Verwaltungsreform. Modelle zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Region Frankfurt/Main. Frankfurt am Main
- Schmitz, Gottfried (2005): Stichwort *Regionalplanung*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. Vierte Auflage, S. 963-973
- Schmitz, Holger/ Federwisch, Christof (2005): Einzelhandel und Planungsrecht, Berlin
- Schmitz, Holger (2007): Die Sicherung zentraler Versorgungsbereiche und der verbrauchernahen Versorgung. In: Zeitschrift für Baurecht (ZfBR), S. 532-538
- Schneider, J. (2003): Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Factory-Outlet-Centern, Kiel
- Spannowsky, Willy (2001): Raumordnungsrechtliche Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe. In: Niedersächsische Verwaltungsblätter (NdsVBl), S. 1 ff., 32 ff.
- Spannowsky, Willy (2003): Möglichkeiten zur Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe durch die Raumordnung und ihre Durchsetzung, In: Spannowsky, W./Krämer, T. (Hrsg.): Großflächiger Einzelhandel und Windkraftanlagen in Raumordnung und Städtebau. Köln, S. 35-53
- Spannowsky, Willy (2004): Steuerungspotenziale der Raumordnung. In: Schaffer, Franz/ Spannowsky, Willy/ Troeger-Weiß, Gabi (Hg.): Implementation der Raumordnung. Wissenschaftliches Lesebuch für Konrad Goppel. Zweite Auflage. Augsburg-Kaiserslautern, S. 3 bis 25
- Stadt und Handel (2007): Periodicum, Heft Nr. 3. Dortmund
- Stein, Ursula (2000): Einzelhandels- und Zentrenkonzept Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler: Regionale Kooperation erweitert Kommunale Gestaltungsmöglichkeiten, S. 39-43
- Stein, Ursula (2001): Entwicklungen in freiwilliger Kooperation: Wohnungsmarkt und Wohnungsbau-potenziale in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler. In: Jähneke, Petra/Gawron, Thomas (Hg.): Regionale Kooperation - Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. GRAUE REIHE Nr. 21 des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Zweite Auflage. Erkner vor Berlin, S. 175-190
- Stein, Ursula/Prognos AG/Zlonicky, Peter/Wachten, Kunibert/Ebert, Ottfried (1995): Wohnungsmarkt-untersuchung für die Region Bonn. Kurzfassung. Dortmund
- Stober, Rolf (1996): Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. Dritte Auflage. Stuttgart et al. [Stuttgart]. Verband Region Stuttgart (2002): *Regionales Einzelhandelskonzept*. Stuttgart
- Sundermann, Werner/ Miltkau, Thomas (1995): Kommunalrecht Brandenburg. Hamburg
- Thieme, Werner (1984) Verwaltungslehre. Vierte erweiterte und völlig neubearbeitete Auflage. Köln et al.
- Uechtritz, Michael (2003): Interkommunales Abstimmungsgebot und gemeindliche Nachbarklage. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) (Vol. 22), S. 176-179
- Uechtritz, Michael (2006): Die Neuregelungen zur standortgerechten Steuerung des Einzelhandels - Versuch einer Zwischenbilanz. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) (Vol. 121), S. 799-810
- Uechtritz, Michael (2007): Großflächige Einzelhandelsbetriebe und Regionalplanung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) (Vol. 26), S. 1337-1345
- Viersen, Kreis (2006): Regionales Einzelhandelskonzept. Viersen
- Vogels, Paul-Heinz/ Holl, Stefan/ Birk, Hans-Jörg (1998): Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe. Basel
- Wahl, Rainer (1978): Rechtsfragen der Landeplanung und Landesentwicklung. Zwei Bände. Berlin
- Waechter, Kay (1997): Kommunalrecht. Dritte Auflage. Köln et al.,
- Wagener, Frido (1974): Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung. In: Schneider, H./Götz, V. (Hg.): Im Dienst an Land und Stadt. Festschrift für Werner Weber. Berlin, S. 957-977

- Wegner, Christiane/Priebs, Axel (2004): Verbindliches Einzelhandelskonzept für die Region Hannover. In: Regionale Einzelhandelskooperationen in Niedersachsen. Tagungsdokumentation, hg. vom Niedersächsischen Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Hannover, S. 13-21
- Wetzlar, Magistrat/Gießen, Magistrat (Hg.) (2003): Gießen-Wetzlar 2030. Von Konkurrenz durch Kooperation zu Konsens. Strategie kooperativen Handelns für die Stadtregion *Stadtinitiative 2010*. Gießen
- Wiechmann, Thorsten (1998): Vom Plan zum Diskurs? Baden-Baden
- Wiezorek, Elena (2004): Business Improvement Districts. Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland? Berlin
- Witti, Josef (1982): Die höheren Gemeindeverbände in Süddeutschland. In: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 2. Berlin et al., S. 432-451
- Wolff, Hans J./ Bachof, Otto/ Stober, Rolf (1987): Verwaltungsrecht II. Fünfte Auflage. München
- Zeck, Hildegard (2003): Zentrale Orte als räumliches Konzept für Anpassungsstrategien. In: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), S. 725-736

## Working Papers des IMB an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

- 1 Bruche, Gert/Pfeiffer, Bernd: Herlitz (A) - Vom Großhändler zum PBS-Konzern - Fallstudie, October 1998
- 2 Löser, Jens: Das globale Geschäftsfeld „Elektrische Haushaltsgroßgeräte“ Ende der 90er Jahre - Fallstudie, October 1998
- 3 Lehmann, Lutz Lars: Deregulation and Human Resource Management in Britain and Germany - Illustrated with Coca-Cola Bottling Companies in Both Countries, March 1999
- 4 Bruche, Gert: Herlitz (B) - Strategische Neuorientierung in der Krise - Fallstudie, April 1999
- 5 Herr, Hansjörg/Tober, Silke: Pathways to Capitalism - Explaining the Difference in the Economic Development of the Visegrad States, the States of the Former Soviet Union and China, October 1999
- 6 Bruche, Gert: Strategic Thinking and Strategy Analysis in Business - A Survey on the Major Lines of Thought and on the State of the Art, October 1999, 28 pages
- 7 Sommer, Albrecht: Die internationale Rolle des Euro, December 1999, 31 pages
- 8 Haller, Sabine: Entwicklung von Dienstleistungen - Service Engineering und Service Design, January 2000
- 9 Stock, Detlev: Eignet sich das Kurs-Gewinn-Verhältnis als Indikator für zukünftige Aktienkursveränderungen?, March 2000
- 10 Lau, Raymond W.K.: China's Privatization, June 2000
- 11 Breslin, Shaun: Growth at the Expense of Development? Chinese Trade and Export-Led Growth Reconsidered, July 2000, 30 pages
- 12 Michel, Andreas Dirk: Market Conditions for Electronic Commerce in the People's Republic of China and Implications for Foreign Investment, July 2000, 39 pages
- 13 Bruche, Gert: Corporate Strategy, Relatedness and Diversification, September 2000, 34 pages
- 14 Cao Tingui: The People's Bank of China and its Monetary Policy, October 2001, 21 pages
- 15 Herr, Hansjörg: Wages, Employment and Prices. An Analysis of the Relationship Between Wage Level, Wage Structure, Minimum Wages and Employment and Prices, June 2002, 60 pages
- 16 Herr, Hansjörg/Priewe, Jan (eds.): Current Issues of China's Economic Policies and Related International Experiences - The Wuhan Conference 2002 - , February 2003, 180 pages
- 17 Herr, Hansjörg/Priewe, Jan: The Macroeconomic Framework of Poverty Reduction. An Assessment of the IMF/World Bank Strategy, February 2003, 69 pages
- 18 Wenhao, Li: Currency Competition between EURO and US-Dollar, June 2004, 18 pages
- 19 Kramarek, Maciej: Spezifische Funktionen des Leasings in der Transformationsperiode, June 2004, 32 pages
- 20 Godefroid, Peter: Analyse von Multimedia-Lern/Lehrumgebungen im Fach Marketing im englischsprachigen Bereich - inhaltlicher Vergleich und Prüfung der Einsatzfähigkeit an deutschen Hochschulen, September 2004, 48 pages
- 21 Kramarek, Maciej: Die Attraktivität des Leasings am Beispiel polnischer Regelungen der Transformationsperiode, April 2005, 33 pages
- 22 Pan, Liu/Tao, Xie: The Monetary Policy Transmission in China - „Credit Channel“ and its Limitations
- 23 Hongjiang, Zhao/Wenxu, Wu/Xuehua, Chen: What Factors Affect Small and Medium-sized Enterprise's Ability to Borrow from Bank: Evidence from Chengdu City, Capital of South-western China's Sichuan Province, May 2005, 23 pages
- 24 Fritsche, Ulrich: Ergebnisse der ökonomischen Untersuchung zum Forschungsprojekt Wirtschaftspolitische Regime westlicher Industrienationen, March 2006, 210 pages
- 25 Körner, Marita: Constitutional and Legal Framework of Gender Justice in Germany, November 2006, 14 pages
- 26 Tomfort, André: The Role of the European Union for the Financial Integration of Eastern Europe, December 2006, 20 pages
- 27 Gash, Vanessa/Mertens, Antje/Gordo, Laura Romeu: Are Fixed-Term Job Bad for Your Health? A Comparison between Western Germany and Spain, March 2007, 29 pages
- 28 Kamp, Vanessa/Niemeier, Hans-Martin/Müller, Jürgen: Can we Learn From Benchmarking Studies of Airports and Where do we Want to go From Here? April 2007, 43 pages
- 29 Brand, Frank: Ökonomische Fragestellungen mit vielen Einflussgrößen als Netzwerke. April 2007, 28 pages
- 30 Venohr, Bernd/Klaus E. Meyer: The German Miracle Keeps Running: How Germany's Hidden Champions Stay Ahead in the Global Economy. May 2007, 31 pages
- 31 Tomenendal, Matthias: The Consultant-Client Interface - A Theoretical Introduction to the Hot Spot of Management Consulting. August 2007, 17 pages

- 32 Zenglein, Max J.: US Wage Determination System. September 2007, 30 pages
- 33 Figeac, Alexis: Socially Responsible Investment und umweltorientiertes Venture Capital. December 2007, 45 pages
- 34 Gleißner, Harald A.: Post-Merger Integration in der Logistik - Vom Erfolg und Misserfolg bei der Zusammenführung von Logistikeinheiten in der Praxis. March 2008, 27 pages
- 35 Bürkner, Fatiah: Effektivitätssteigerung im gemeinnützigen Sektor am Beispiel einer regionalen ‚Allianz für Tanz in Schulen‘. April 2008, 29 pages
- 36 Körner, Marita: Grenzüberschreitende Arbeitsverhältnisse - Grundlinien des deutschen Internationalen Privatrechts für Arbeitsverträge. April 2008, 22 pages
- 37 Pan, Liu/Junbo, Zhu: The Management of China's Huge Foreign Reserve and its Currency Composition. April 2008, 22 pages
- 38 Rogall, Holger: Essentiales für eine nachhaltige Energie- und Klimaschutzpolitik. May 2008, 46 pages
- 39 Maeser, Paul P.: Mikrofinanzierungen - Chancen für die Entwicklungspolitik und Rahmenbedingungen für einen effizienten Einsatz. May 2008, 33 pages
- 40 Pohland, Sven/Hüther, Frank/Badde, Joachim: Flexibilisierung von Geschäftsprozessen in der Praxis: Case Study „Westfleisch eG - Einführung einer Service-orientierten Architektur (SOA)“. June 2008, 33 pages
- 41 Rüggeberg, Harald/Burmeister, Kjell: Innovationsprozesse in kleinen und mittleren Unternehmen. June 2008, 37 pages
- 42 Domke, Nicole/Stehr, Melanie: Ignorieren oder vorbereiten? Schutz vor Antitrust Verstößen durch „Compliance“-Programme. June 2008, 25 pages
- 43 Ripsas, Sven/Zumholz, Holger/Kolata, Christian: Der Businessplan als Instrument der Gründungsplanung - Möglichkeiten und Grenzen. December 2008, 34 pages
- 44 Jarosch, Helmut: Optimierung des Zusammenwirkens maschineller und intellektueller Spezialisten. January 2009, 35 pages
- 45 Kreutzer, Ralf T./Salomon, Stefanie: Internal Branding: Mitarbeiter zu Markenbotschaftern machen - dargestellt am Beispiel von DHL. February 2009, pages

**Special Edition:**

Ben Hur, Shlomo: A Call to Responsible Leadership. Keynote Speech at the FHW Berlin MBA Graduation Ceremony 2006. November 24<sup>th</sup>, 2006, Berlin City Hall, April 2007, 13 pages