

Konze, Heinz; Osterhage, Frank

Book Part

Regionale Einzelhandelskonzepte: Steuerungsinstrument mit Zukunft

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Konze, Heinz; Osterhage, Frank (2012) : Regionale Einzelhandelskonzepte: Steuerungsinstrument mit Zukunft, In: Konze, Heinz Wolf, Michael (Ed.): Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern!, ISBN 978-3-88838-373-1, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 135-156, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-3731129>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/87634>

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.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>

Heinz Konze, Frank Osterhage

Regionale Einzelhandelskonzepte – Steuerungsinstrument mit Zukunft

URN: urn:nbn:de:0156-3731129



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 135 bis 156

Aus:

Heinz Konze, Michael Wolf (Hrsg.)

Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern!

Arbeitsberichte der ARL 2

Hannover 2012

Heinz Konze, Frank Osterhage

Regionale Einzelhandelskonzepte – Steuerungsinstrument mit Zukunft

Gliederung

- 1 Einführung: Zur Rolle regionaler Einzelhandelskonzepte bei der Steuerung der Einzelhandelsentwicklung
- 2 Regionale Einzelhandelskonzepte in Nordrhein-Westfalen: Bisherige Erfahrungen und Stand der Dinge
 - 2.1 Kooperationsräume und Kooperationsverläufe
 - 2.2 Feststellbare Wirkungen
 - 2.3 Wesentliche Erfolgsfaktoren
 - 2.4 Verankerung im landesplanerischen Steuerungsansatz
- 3 Zusammenspiel von regionalen Einzelhandelskonzepten und Regionalplänen
 - 3.1 Aus Parallelwelten werden Gemeinsamkeiten: das regionale Einzelhandelskonzept eine freiwillige Vereinbarung – der Regionalplan eine verbindliche Rahmenplanung
 - 3.2 Das Beispiel Region Hannover
 - 3.2.1 Anlass und Initiative
 - 3.2.2 Grundlagen und Inhalte
 - 3.2.3 Beteiligungen und Beschlüsse
 - 3.3 Das Beispiel Region Stuttgart
 - 3.3.1 Anlass und Initiative
 - 3.3.2 Grundlagen und Inhalte
 - 3.3.3 Beteiligungen und Beschlüsse
- 4 Übertragbarkeit auf Nordrhein-Westfalen
- 5 Fazit und Ausblick

Literatur

Anhang: Politische Thesen

Zusammenfassung

Regionale Einzelhandelskonzepte gehören zu den informellen Instrumenten der räumlichen Planung. Sie vermitteln zwischen örtlichen und überörtlichen Interessen, sie schaffen Brücken zwischen Landes- und Regionalplanung einerseits und kommunaler Bauleitplanung andererseits. Mit regionalen Einzelhandelskonzepten wollen verschiedenste

Akteure der Wirtschaft und der Verwaltung, in der Regel in freiwilliger Zusammenarbeit, flexible und situationsgerechte Lösungen für aktuelle und grundlegende Fragen der regionalen Einzelhandelsentwicklung finden. Gute Erfahrungen, die mit regionalen Einzelhandelskonzepten gesammelt wurden, lassen die Übernahme regional relevanter Elemente in einen Regionalplan sinnvoll erscheinen. Gemeinsames Planen und Handeln mit regionalen Einzelhandelskonzepten sind eine geeignete Grundlage, um daraus regionalbedeutsame Bestandteile, z. B. Standortbereiche und Verflechtungsbereiche für die Abstimmung über großflächige Einzelhandelsprojekte, in Regionalpläne zu integrieren.

Schlüsselwörter

Regionale Perspektive – freiwillige Aufgabe – Kooperationsräume – Handlungsempfehlungen – politische Selbstbindung – rechtlich bindende Wirkung – Initiator und Moderator – Geschäftsgrundlage

Regional retail concepts – management instruments with a future

Abstract

Regional retail concepts are among the informal instruments of spatial planning. They liaise between local and supra-local interests, they create bridges between state and regional planning on the one hand and municipal land-use planning on the other hand. Regional retail concepts involve the usually voluntary cooperation of various actors from business and administration who want to find flexible and appropriate solutions for current and fundamental issues of regional retail development. Given the positive experience that has been gathered with regional retail concepts, it would seem reasonable to capture regionally relevant elements in a regional plan. Joint planning and action in the form of regional retail concepts provide a suitable basis from which to integrate in regional plans regionally important components, e.g. location areas and catchment areas, to aid decision-making about large-scale retail projects.

Keywords

Regional perspective – Voluntary tasks – Spaces of cooperation – Recommendations for action – Self-imposed political obligation – Legally binding effect – Initiator and facilitator – Commercial basis

1 Einführung: Zur Rolle regionaler Einzelhandelskonzepte bei der Steuerung der Einzelhandelsentwicklung

Der Strukturwandel im Einzelhandel hat im Laufe der letzten Jahrzehnte zu immer größeren Betriebsgrößen geführt. Mit dem Wachstum der Betriebsgrößen hat die Zahl der Einzelhandelsvorhaben zugenommen, die über die Grenzen der jeweiligen Standortgemeinde hinaus Auswirkungen auf die bestehende Einzelhandelslandschaft erwarten lassen. In der Folge ist es immer häufiger zu Konflikten zwischen Kommunen über solche regional wirksamen Einzelhandelsvorhaben gekommen. Hierbei hat sich gezeigt, dass das Gebot der interkommunalen Abstimmung und bestehende raumordnerische Regelungen in vielen Fällen nicht zu einer aus regionaler Perspektive zufriedenstellenden Lösung führen. Vor diesem Hintergrund ist es seit Mitte der 1990er Jahre in mehreren Bundesländern vermehrt zur Erarbeitung von regionalen Einzelhandelskonzepten gekommen.

Die bisherigen Erfahrungen mit regionalen Einzelhandelskonzepten haben gezeigt, dass mit diesen Konzepten eine Reihe von positiven Wirkungen erzielt werden kann. Im Hinblick auf das umfangreiche Instrumentarium zur räumlichen Steuerung der Einzelhandelsentwicklung weist das Instrument der regionalen Einzelhandelskonzepte besondere Vorteile auf: Zum einen zielen die Konzepte darauf ab, zwischen örtlichen und überörtlichen Interessen zu vermitteln. Damit wird die sensible Schnittstelle angesprochen, die zwischen Landes- und Regionalplanung einerseits und kommunaler Bauleitplanung andererseits besteht. Die Grundidee regionaler Einzelhandelskonzepte verspricht hierbei eine konstruktive Beteiligung von Akteuren der unterschiedlichen Planungsebenen im Sinne des Gegenstromprinzips. Zum anderen ermöglichen es die Konzepte, eine effektive Verknüpfung von „weichen“ informellen und „harten“ formellen Steuerungsansätzen herzustellen. Regionale Einzelhandelskonzepte basieren in der Regel auf einer freiwilligen – gesetzlich nicht normierten – Zusammenarbeit und bieten dadurch große Spielräume, um flexibel und situationsgerecht Lösungen für aktuelle und grundlegende Fragen der regionalen Einzelhandelsentwicklung zu finden. Gleichzeitig besteht die Option, wesentliche Ergebnisse der Zusammenarbeit durch die vorhandenen raumordnerischen und städtebaulichen Instrumente rechtsverbindlich zu machen und somit für Planungssicherheit zu sorgen.

Im Hinblick auf das Zusammenwirken unterschiedlicher Instrumente zur Steuerung der Einzelhandelsentwicklung können regionale Einzelhandelskonzepte offensichtlich einen wichtigen Baustein darstellen. Vor diesem Hintergrund wird im folgenden Beitrag der Frage nachgegangen, wie diese Konzepte auch tatsächlich zu einem Steuerungsinstrument der Zukunft werden. Hierbei erfolgt zunächst eine Bestandsaufnahme für Nordrhein-Westfalen, indem die bisher gesammelten Erfahrungen mit regionalen Einzelhandelskonzepten zusammengefasst werden. Im Anschluss daran werden mit den Konzepten für die Regionen Hannover und Stuttgart zwei prominente Beispiele aus anderen Bundesländern skizziert, um das Zusammenspiel von regionalen Einzelhandelskonzepten und Regionalplänen näher zu beleuchten. Auf dieser Grundlage sollen am Ende des Beitrags Schlussfolgerungen abgeleitet werden, wie regionale Einzelhandelskonzepte in Nordrhein-Westfalen weiter etabliert werden können.

2 Regionale Einzelhandelskonzepte in Nordrhein-Westfalen: Bisherige Erfahrungen und Stand der Dinge

Ende der 1990er Jahre ist es in Nordrhein-Westfalen zu ersten regionalen Einzelhandelskonzepten gekommen. In den Kooperationsräumen Kreis Mettmann sowie Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche konnten Mitte 2000 Gutachten vorgestellt werden, die als Grundlage für die weitere Zusammenarbeit im Bereich der Einzelhandelsentwicklung dienten. Es folgte eine Reihe von weiteren regionalen Einzelhandelskonzepten, sodass bis heute in rund einem Dutzend Regionen entsprechende Initiativen gestartet werden konnten. In der jüngeren Vergangenheit sind die übergemeindlichen Kooperationen jedoch vielerorts in den Hintergrund getreten; stattdessen wurde der Neuaufstellung bzw. der Aktualisierung von kommunalen Konzepten größere Aufmerksamkeit gewidmet. Die Mitwirkung an regionalen Einzelhandelskonzepten stellt in Nordrhein-Westfalen eine freiwillige Aufgabe der Städte und Gemeinden dar. Sie wird bislang weder durch die Landesplanung noch durch die Regionalplanung eingefordert. Vielmehr hat die Landesregierung Mittel der Städtebauförderung bereitgestellt, um die Erarbeitung der Gutachten zu fördern und somit die Verbreitung der Konzepte in Nordrhein-Westfalen zu unterstützen. Für die Fortschreibung der Konzepte können dagegen keine oder deutlich weniger Mittel abgerufen werden.

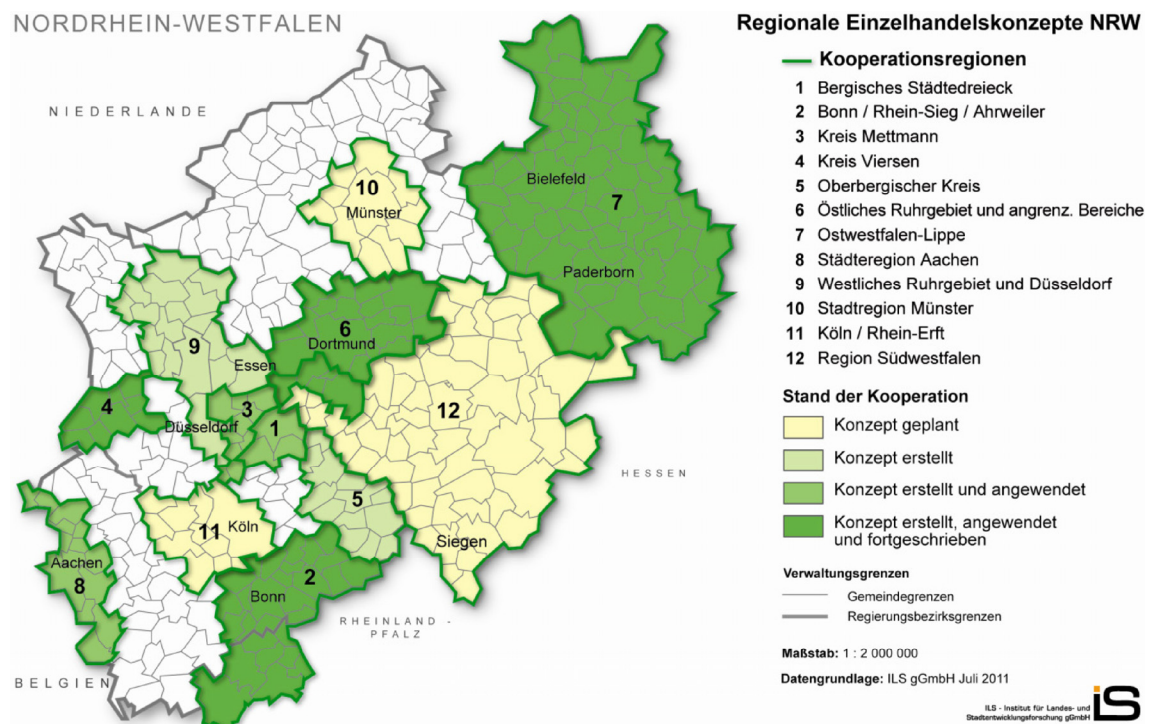
2.1 Kooperationsräume und Kooperationsverläufe

Initiativen zur Etablierung von regionalen Einzelhandelskonzepten hat es mittlerweile in nahezu allen Teilen des Landes gegeben. Räumliche Schwerpunkte der Aktivitäten bildeten zunächst die Ballungsräume und Ballungsrandzonen an Rhein und Ruhr. Allein im Regierungsbezirk Düsseldorf wurden vier regionale Einzelhandelskonzepte erarbeitet. Als weiße Flecken fielen dagegen lange Zeit insbesondere die Stadtregionen Köln und Münster sowie weite Teile des Regierungsbezirks Arnsberg ins Auge. Hier bleibt abzuwarten, ob bestehende Überlegungen zur Erarbeitung eines Konzeptes in absehbarer Zeit konkretisiert werden können.

Zuschnitt, Größe und Struktur der Kooperationsräume in Nordrhein-Westfalen sind sehr unterschiedlich. Teilweise ist der Zuschnitt identisch mit dem Gebiet eines Kreises (Kreis Mettmann, Kreis Viersen, Oberbergischer Kreis) oder eines Regierungsbezirks (Ostwestfalen-Lippe). In anderen Fällen werden vorhandene stadt- bzw. städteregionale Kooperationsräume aufgegriffen (Bergisches Städtedreieck, Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler, Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche, StädteRegion Aachen, Stadtregion Münster). In einem Fall reicht der Kooperationsraum über die Grenzen des Landes Nordrhein-Westfalen hinaus: Hierbei handelt es sich um die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler, die acht Kommunen aus dem benachbarten Bundesland Rheinland-Pfalz umfasst. Gemessen an der Zahl der beteiligten Kommunen stellt das Bergische Städtedreieck mit den drei Großstädten Remscheid, Solingen und Wuppertal den kleinsten Kooperationsraum dar. Demgegenüber sind 70 Städte und Gemeinden in das regionale Einzelhandelskonzept Ostwestfalen-Lippe eingebunden. Auch bei der Bevölkerungsdichte ist eine ähnliche Spannbreite gegeben. Während die Dichte in Südwestfalen unter 300 Einwohner pro km² liegt, leben im Bergischen Städtedreieck rund 1.900 Einwohner pro km². Diese Werte weisen auf die unterschiedliche räumliche Struktur in den Kooperationsräumen hin. Sowohl in hoch verdichteten Räumen als auch in eher ländlich geprägten Gebieten ist es zu Kooperationsaktivitäten gekommen.

Erhebliche Unterschiede bestehen auch im Hinblick auf den Stand und den Verlauf der Kooperationen (vgl. auch Osterhage 2009). Grob lassen sich vier Konstellationen unterscheiden, die die heutige Situation in den Kooperationsräumen beschreiben (vgl. Abbildung 1).

Abb. 1: Regionale Einzelhandelskonzepte in Nordrhein-Westfalen (Stand: Juli 2011)



Konzept geplant (Stadtregion Münster, Köln/Rhein-Erft, Region Südwestfalen): In einigen Regionen ist es bislang noch nicht zur Erarbeitung eines Gutachtens und zum Aufbau stabiler Kooperationsstrukturen gekommen. Zwar gibt es in diesen Räumen zum Teil schon seit vielen Jahren immer wieder Forderungen nach einem regionalen Einzelhandelskonzept, dennoch konnten die Voraussetzungen für einen Erfolg versprechenden Eintritt in die gemeinsame Erarbeitungsphase bislang noch nicht geschaffen werden.

Konzept erstellt (Oberbergischer Kreis, Westliches Ruhrgebiet und Düsseldorf): In anderen Regionen wurde zwar in den letzten Jahren ein Gutachten erarbeitet, doch ist es aus verschiedenen Gründen zu keiner weiteren Kooperation und somit zur Umsetzung der konzeptionellen Grundlagen gekommen. Im Oberbergischen Kreis fehlte es an einem Akteur, der den vorgesehenen Diskussionsprozess in der Region konsequent vorangetrieben hat, sodass die Aktivitäten im Sande verlaufen sind. In der Region Westliches Ruhrgebiet und Düsseldorf wurde die Erarbeitung des Gutachtens durch den Konflikt um die geplante Erweiterung des Einkaufszentrums CentrO in Oberhausen so stark belastet, dass eine erfolgreiche Anwendung der vereinbarten Regeln verhindert wurde.

Konzept erstellt und angewendet (Bergisches Städtedreieck, Kreis Mettmann, Städteregion Aachen): In der Regel folgt nach der Erarbeitung des Gutachtens auch eine Umsetzungsphase. Unter den beteiligten Akteuren hat sich eine Kultur der Zusammenarbeit entwickelt und Kooperationsstrukturen haben sich herausgebildet. Bei strittigen Ansiedlungsvorhaben in der Region werden die gemeinsam vereinbarten Regeln angewendet. In dieser Situation muss sich jedoch noch zeigen, wie stabil, dauerhaft und konsequent die Kooperation tatsächlich ist.

Konzept erstellt, angewendet und fortgeschrieben (Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler, Kreis Viersen, Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche, Ostwestfalen-Lippe): Wenn ein regionales Einzelhandelskonzept in einer Region fest etabliert ist, werden die konzeptionellen Grundlagen nach einigen Jahren auch fortgeschrieben. Neue gesetzliche

Rahmenbedingungen, neue Trends der Einzelhandelsentwicklung oder veraltete Datengrundlagen machen eine Fortschreibung erforderlich. Rund zehn Jahre nach den ersten regionalen Einzelhandelskonzepten in Nordrhein-Westfalen ist es bislang in vier Regionen zu einer solchen Aktualisierung gekommen.

In Bezug auf die Verbindlichkeit der regionalen Einzelhandelskonzepte in Nordrhein-Westfalen fällt auf, dass bislang noch in keinem Fall die gemeinsam vereinbarten Regeln in einen Regionalplan überführt und damit rechtlich verbindlich gemacht wurden – im Gegensatz etwa zu den bundesweit prominenten Beispielen aus den Regionen Hannover und Stuttgart. Stattdessen beschränkt sich die Verbindlichkeit bislang auf eine Selbstbindung durch entsprechende Ratsbeschlüsse in den beteiligten Kommunen und auf die Unterzeichnung einer eher symbolisch bedeutsamen interkommunalen Vereinbarung. Immerhin lässt sich hierbei feststellen, dass bei den neueren Konzepten stärker als in der Vergangenheit darauf hingewirkt wird, dass tatsächlich alle Städte und Gemeinden aus einem Kooperationsraum eine solche Verpflichtung eingehen.

2.2 Feststellbare Wirkungen

Zunächst einmal erscheint es sinnvoll, wenn in einer Region eine gemeinsame Abstimmung über die zukünftige Einzelhandelsentwicklung durch ein regionales Einzelhandelskonzept angestrebt wird. Ein solcher Kooperationsprozess ist jedoch aufwendig und bindet finanzielle wie personelle Ressourcen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Konzepte die erhofften Wirkungen entfalten und ob die mit der Kooperation verbundenen Ziele erreicht werden. In Nordrhein-Westfalen hat es in den vergangenen Jahren erste Versuche gegeben, die Effekte eines regionalen Einzelhandelskonzeptes systematisch zu erfassen.

Im Zuge der Fortschreibung des regionalen Einzelhandelskonzeptes für die Region *Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche* im Jahr 2007 wurden Gespräche mit Experten durchgeführt und Entscheidungen über Ansiedlungsvorhaben erörtert, um die mit dem Konzept gesammelten Erfahrungen auszuwerten. Im Ergebnis kommt der Gutachter zu dem Fazit, dass das Konzept seinen Praxistest bestanden hat und einige Fehlentwicklungen in der Region verhindert werden konnten (vgl. BBE Unternehmensberatung 2007).

Im Kooperationsraum *Ostwestfalen-Lippe* wurden Mitte 2005 die Ergebnisse einer Erfolgskontrolle präsentiert. Der für die Erstellung des Konzeptes verantwortliche Gutachter hatte hierzu eine schriftliche Befragung unter den 70 Städten und Gemeinden in Ostwestfalen-Lippe durchgeführt (BBE Handelsberatung Münster 2005). Bei einer Rücklaufquote von 37 Prozent zeigen die Antworten, dass vor allem positive Auswirkungen auf den Prozess der Einzelhandelssteuerung gesehen werden: Dies gilt für die raumverträgliche Ansiedlung des großflächigen Einzelhandels (hohe bis sehr hohe Zielerreichung: 58 Prozent), die Schaffung von mehr Planungssicherheit für Kommunen und Betreiber (55 Prozent) sowie die Vereinfachung bzw. Beschleunigung landesplanerischer Verfahren (50 Prozent). Im Vergleich zu diesen Werten fallen die Urteile zu den Auswirkungen auf die Versorgungsstrukturen etwas zurückhaltender aus. Immerhin jeweils 37 Prozent der Städte und Gemeinden sprechen bei der Sicherung der Nahversorgung bzw. dem Erhalt der Einkaufsmöglichkeiten in der Region von einer mindestens hohen Zielerreichung. Jede dritte der an der Befragung teilnehmenden Kommunen aus Ostwestfalen-Lippe gibt an, dass das regionale Einzelhandelskonzept bei der Beurteilung von Ansiedlungsvorhaben hilfreich war. Gleichzeitig wird aber auch aufgedeckt, dass in vier von

zehn Fällen von den Prüfschemata des regionalen Einzelhandelskonzeptes abgewichen wurde.

Die *Bezirksregierung Düsseldorf* hat näher untersucht, inwieweit regionale Einzelhandelskonzepte eine Verfahrensbeschleunigung als ein wesentliches Ziel der Konzepte bewirken (Bezirksregierung Düsseldorf 2007). Hierzu wurde ausgewertet, ob regionalplanerische Verfahren zur Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsvorhaben auf der Basis eines regionalen Einzelhandelskonzeptes schneller abgeschlossen werden können. Im Ergebnis konnte festgestellt werden, dass die Verfahrensdauer in Ansiedlungsgemeinden, die an einem regionalen Einzelhandelskonzept beteiligt waren, im Durchschnitt deutlich kürzer ausfällt (17,1 Tage gegenüber 23,7 Tage).

2.3 Wesentliche Erfolgsfaktoren

Mit Blick auf den unterschiedlichen Verlauf der Kooperationsaktivitäten in Nordrhein-Westfalen stellt sich die Frage nach den Faktoren, die über den Erfolg von regionalen Einzelhandelskonzepten entscheiden. Tatsächlich liegen erste Versuche vor, die Erfolgsfaktoren zusammenzutragen und daraus Handlungsempfehlungen abzuleiten (vgl. u.a. Pouwels 2007, Osterhage 2006, Trommer 2006, Overwien 2002). Die hierbei herausgearbeiteten Punkte können drei größeren Bereichen zugeordnet werden, die sich mit den Schlagworten „Stimmung“, „Organisation“ und „Anreize“ überschreiben lassen.

Stimmung: Das Interesse an einem regionalen Einzelhandelskonzept sollte in einem Kooperationsraum (auch) „von unten“ kommen, insbesondere die beteiligten Kommunen müssen der Erarbeitung des Konzeptes grundsätzlich positiv gegenüberstehen. Zu einer solchen Haltung gehören eine gemeinsame Problemsicht und ein gemeinsamer Gestaltungsanspruch in Bezug auf die wesentlichen Inhalte der Kooperation. Diese Bereitschaft ist häufig einfacher herzustellen, wenn bereits gute Erfahrungen mit der interkommunalen Zusammenarbeit in anderen – vielleicht weniger konfliktbeladenen – Themenfeldern gesammelt werden konnten. Im weiteren Verlauf der Kooperation geht es darum, diese wohlwollende Grundstimmung aus der Startphase im Sinne eines sich selbst verstärkenden Prozesses durch positive Erlebnisse weiter zu befeuern und dabei das Vertrauen der Akteure untereinander zu vertiefen. Um eine solche Entwicklung überhaupt in Gang zu setzen, erscheint es sinnvoll, nicht gleich am Anfang „dicke Bretter“ zu bohren und kaum lösbare Streitfälle anzugehen. Vielmehr dürfte eine Politik der kleinen Schritte weiterführen. Auf diesem Weg gemeinsam erzielte Erfolge und vorzeigbare Ergebnisse sind nach innen und außen zu kommunizieren und sichtbar zu machen („Inszenierung“). Bei einer solchen Vorgehensweise kann eine neue Kultur der Zusammenarbeit entstehen, die für die Definition weiterer ambitionierter Ziele genutzt werden kann.

Organisation: Als eine wichtige Voraussetzung für einen erfolgreichen Kooperationsverlauf sind nach Möglichkeit alle für die Einzelhandelsentwicklung in einer Region relevanten Akteure in angemessener Form einzubinden, hierbei wird häufig die aktive Teilnahme der Wirtschaft hervorgehoben. Zudem ist die Mitwirkung der „richtigen“ Personen ein wesentlicher Schlüssel zum Erfolg. Sie müssen zum einen das wünschenswerte Engagement vorleben und zum anderen über den notwendigen Einfluss verfügen, um die Kooperation voranzubringen. Weiterhin ist das Zusammenspiel zwischen den Akteuren von entscheidender Bedeutung. Hierzu zählen eine klare Rollenverteilung sowie eine effektive Arbeitsteilung und eine professionelle Arbeitsweise. Die beteiligten Akteure sollten sich dabei „auf Augenhöhe“ begegnen und sich als gleichberechtigte Kooperationspartner verstehen. In manchen Situationen erscheint es außerordentlich hilfreich,

eine Moderation von außen in Anspruch zu nehmen oder zeitweise externe Fachleute hinzuzuziehen.

Anreize: Letztendlich muss auch ein regionales Einzelhandelskonzept sich daran messen lassen, ob es für die beteiligten Akteure einen spürbaren Mehrwert bringt. Daher müssen die unterschiedlichen Interessen ernst genommen, gemeinsamer Nutzen geschaffen und überzeugende Perspektiven für die Zukunft aufgezeigt werden. Insgesamt geht es darum, die optimale Mischung zwischen erforderlicher Kooperation und notwendiger Konkurrenz in einer Region zu finden und dadurch die vorhandenen Potenziale bestmöglich zur Geltung zu bringen. Hierbei kommt der staatlichen Ebene eine wichtige Rolle zu, da sie die regionale Zusammenarbeit mit verschiedenen Mitteln positiv sanktionieren kann. Insbesondere in der Startphase kann die Bereitstellung von Fördermitteln dazu beitragen, bestehende Anfangshürden zu überwinden. Als ein weiteres Instrument traditioneller Einflussnahme kann der Staat die rechtlichen Rahmenbedingungen so ausgestalten, dass die Anwendung regionaler Einzelhandelskonzepte belohnt wird. In diesem Zusammenhang ist insbesondere an die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren zu denken. Auch ist die Erweiterung von Handlungsspielräumen über die Abweichung von ansonsten geltenden Regelungen denkbar, wenn hierfür rechtssichere Lösungen gefunden werden, die zudem der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung entsprechen. Nicht zu unterschätzen ist schließlich die ideelle Unterstützung von staatlicher Seite. So kann etwa durch die Auszeichnung im Rahmen von Wettbewerben die Anerkennung für die Kooperationsaktivitäten zum Ausdruck gebracht werden.

2.4 Verankerung im landesplanerischen Steuerungsansatz

Die in Nordrhein-Westfalen gesammelten Erfahrungen mit regionalen Einzelhandelskonzepten führten insbesondere bei den kommunalen Spitzenverbänden zu dem Wunsch, dieses Instrument bei der Neuformulierung des landesplanerischen Steuerungsansatzes zu berücksichtigen (vgl. Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in NRW 2007). Und tatsächlich enthielt die Mitte 2007 verabschiedete Regelung des Landesentwicklungsprogramms (LEPro) NRW eine Kooperationsklausel, mit der die Erstellung und Anwendung von regionalen Einzelhandelskonzepten gefördert werden sollte.

Das mit dieser Kooperationsklausel verfolgte Ziel konnte allerdings nicht erreicht werden. In keinem Fall wurde die Sonderregelung für regionale Einzelhandelskonzepte in Anspruch genommen. Auch gibt es keine Hinweise darauf, dass die Aussicht auf zusätzliche Handlungsspielräume zur Erstellung oder Fortschreibung eines Konzeptes geführt hat. Zudem werden Defizite bei der regelungstechnischen Ausgestaltung der Kooperationsklausel bemängelt. Bunzel und Hanke (2011: 108 f.) sehen zwar das überörtliche Interesse, die Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden in einer Region zu fördern, bewerten den gewählten Ansatz aber als unzulässig. Stattdessen empfehlen sie, in den Erläuterungen zu einem Raumordnungsplan auf die Möglichkeiten einer Zielabweichung nach § 6 Abs. 2 ROG hinzuweisen.

3 Zusammenspiel von regionalen Einzelhandelskonzepten und Regionalplänen

3.1 Aus Parallelwelten werden Gemeinsamkeiten: das regionale Einzelhandelskonzept eine freiwillige Vereinbarung – der Regionalplan eine verbindliche Rahmenplanung

Regionale Einzelhandelskonzepte und Regionalpläne haben nicht nur das Wort „regional“ gemeinsam, auch die Elemente im Konzept- bzw. im Planungsprozess ähneln sich sehr. Es ist allerdings nicht erforderlich, alle Teilschritte der Konzept- bzw. Planentstehung bzw. der Inhalte miteinander zu vergleichen und zu bewerten. Schon ein erster grober Vergleich der Konzept- und Planentstehung hinsichtlich der üblichen Verfahrensschritte für Landes- und Regionalpläne, wie sie „in der Praxis innerhalb der landesgesetzlich vorgegebenen Rahmen (in Deutschland) gegangen werden“ (Schmidt, Konze 2011: 451), zeigt große Ähnlichkeiten bei der Auftragserteilung, der inhaltlichen Vorbereitung und Entwurfserarbeitung, bei der Mitwirkung durch Beteiligte und Betroffene, bei der Ergebnisberatung und der abschließenden politischen Beschlussfassung. Dennoch muss deutlich zwischen dem formalisierten Regionalplan einerseits und dem an keinerlei formale Vorschriften gebundenen regionalen Einzelhandelskonzept andererseits unterschieden werden. Das regionale Einzelhandelskonzept endet im günstigsten Fall mit einem Ratsbeschluss aller teilnehmenden Gemeinden und der damit verbundenen politischen Selbstbindung. Eine rechtlich bindende Wirkung gegenüber jedermann ist damit erst gegeben, wenn die Bauleitplanung entsprechend umgesetzt wird. Jeder Rat, der z. B. bei einer sich bietenden lukrativen Neuansiedlung zu „neuen Erkenntnissen“ kommt, obwohl diese dem vereinbarten regionalen Einzelhandelskonzept widersprechen, ist jederzeit in der Lage, seinen eigenen zustimmenden Ratsbeschluss durch einen neuen zu ersetzen.¹ Rechtsverbindliche Ziele der Raumordnung eines Regionalplans müssen dagegen von jeder Kommune des Plangebietes ohne eine neue eigene Abwägung beachtet werden. Wenn die regionalbedeutsamen Inhalte des regionalen Einzelhandelskonzeptes in einen Regionalplan übernommen werden, kann die „Gemeinschaft“ der Plangebietskommunen – aber auch die Wirtschaft – „sicher“ sein, dass ein einseitiges Abweichen von den gemeinsam getragenen Vorgaben rechtlich verhindert werden kann.

Regionalpläne, die als Instrument auf eine lange Geschichte zurückblicken können, sollen den Anspruch erfüllen, vorsorgend und langfristig über die Grenzen der einzelnen Kommune hinaus im Interesse der Region einen breiten Entwicklungspfad zu ermöglichen und zu sichern. Im Grunde entspricht dies auch – konzentriert auf den Sachbereich großflächiger Einzelhandel – der Zielsetzung der regionalen Einzelhandelskonzepte. So verwundert es nicht, dass gerade in Regionen mit langer regionalplanerischer Tradition in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Baden-Württemberg auch die ersten regionalen Einzelhandelskonzepte entwickelt wurden (vgl. Pouwels 2007).

¹ Die Erweiterungsplanung zum CentrO in Oberhausen hat gezeigt, dass dies nach vier Jahren gemeinsamer Konzepterarbeitung sogar noch einen Monat vor der Unterzeichnung geschehen kann. So heißt es in einer Pressemeldung der Bezirksregierung vom 19. Juli 2004 anlässlich der feierlichen Unterzeichnung: „Die Anwesenden bedauerten es, dass gerade Oberhausen die Regionale Vereinbarung heute nicht unterzeichnet hat: Nur durch die Zustimmung der Nachbarstädte Oberhausens konnten damals die Planungen für das CentrO erfolgreich abgeschlossen werden. Oberhausen profitierte von der regionalen Zusammenarbeit, heute verharrt die Stadt aber auf dem nicht mehr nachzuvollziehenden Kirchturms-Denken. Dieser Ansatz war in Zeiten mit hohen Wirtschaftswachstums- und Verteilungspotenzialen möglich. In der durch Bevölkerungsrückgang geprägten Zukunft lasse sich die Einzelhandelsentwicklung nur kooperativ, mittels innovativer Strategien wie dem Einzelhandelskonzept, lösen, waren sich die Anwesenden einig.“ (Bezirksregierung Düsseldorf 2004).

Anlass für die Erarbeitung eines regionalen Einzelhandelskonzeptes ist oftmals die konkrete Neuansiedlung eines nach Größe und/oder Standortwahl bei den Nachbarkommunen konfliktträchtigen großflächigen Einzelhandelsprojektes. Oft sind es also die Kommunen, die den Anstoß für ein regionales Einzelhandelskonzept geben (siehe Abschnitt 2.). In vielen Fällen sind es aber auch die regionalen Planungsträger oder in Teilen die Industrie- und Handelskammern [...] und Einzelhandelsverbände, die als Träger öffentlicher Belange initiativ werden (vgl. Dr. Donato Acocella, Junker und Kruse 2006: 3). In Nordrhein-Westfalen wurde auf Anregung der für den Regierungsbezirk Düsseldorf zuständigen Bezirksplanungsbehörde – mit Pilotförderung des seinerzeit für die Städtebauförderung zuständigen Ministeriums – im Kreis Mettmann das INTEK, eines der ersten *regionalen* Einzelhandelskonzepte in Deutschland überhaupt, erarbeitet und umgesetzt (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 1997: 47). Es schlossen sich relativ schnell weitere Projekte an (siehe Abschnitt 2.), wenngleich mit unterschiedlicher Durchschlagskraft. Zu den erfolgreichsten regionalen Einzelhandelskonzepten in Nordrhein-Westfalen zählt das regionale Einzelhandelskonzept für das Östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche. Von Anfang an wurde dieses Konzept auf freiwilliger Basis gutachterlich erarbeitet, in der Erarbeitungsphase und danach von den relevanten Beteiligten ständig begleitet und letztlich in den Mitgliedskommunen mit einer interkommunalen Vereinbarung politisch beschlossen. Es bestand von Anfang an zwar ein enger Kontakt zu den Regionalplanungs- und Genehmigungs- bzw. Aufsichtsbehörden; zu einer Übernahme regional relevanter Teile des regionalen Einzelhandelskonzeptes in Regionalpläne ist es bewusst in dieser Region, aber auch im übrigen Nordrhein-Westfalen bis heute nicht gekommen. Von den Kommunen wird schon zu Beginn möglicher Vorarbeiten mehrheitlich die Meinung vertreten, dass mehr als eine Selbstbindung die eigene, grundgesetzlich garantierte Planungshoheit in zu hohem Maße beeinträchtigen würde.

Dennoch bieten sich regional verantwortliche Institutionen wie Kommunalverbände, Planungsgemeinschaften, auch Kreise oder wie in Nordrhein-Westfalen neben dem Regionalverband Ruhr die Bezirksregierungen als Regionalplanungsbehörden als „neutrale Dritte“ im Wettbewerb der Ansiedlungskommune und ihrer Nachbarn an. Eher als z. B. ein kommunalpolitisch dominierendes Oberzentrum bieten sie die Gewähr, als Initiator und als Moderator der regionalen Betrachtung und Bewertung überörtlicher Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsprojekte den Vorrang vor der Einzelfallbetrachtung zu geben. Auch das spezifisch regionale Datenpotenzial und das Know-how prädestinieren diese Institutionen für eine aktive Rolle bei der regionalen Steuerung des großflächigen Einzelhandels. Eine erfolgreiche Moderation könnte insoweit – bei Zustimmung aller Beteiligten – die Übernahme aller regional relevanten Teile eines gemeinsam erarbeiteten regionalen Einzelhandelskonzeptes in den verbindlichen Regionalplan wesentlich erleichtern und vereinfachen. Dies setzt selbstverständlich die Durchführung eines entsprechenden formellen Regionalplan-Änderungsverfahrens voraus. Auf diese Weise übernehme der regionale Planungsträger die legitimierte Verantwortung für die Verbindlichkeit der Ziele, die Kernanliegen für die mittel- bis langfristige Entwicklung der Planungsregion sein sollen. Solche regionalbedeutsamen Ziele könnten z. B. sein: die Festlegung der Einzelhandelsfunktion der im Regionalplan dargestellten Allgemeinen Siedlungsbereiche einer Kommune oder die Einzelhandelsfunktion der Kommune insgesamt oder die zeichnerische Darstellung von regionalbedeutsamen Versorgungsbereichen und Ergänzungsstandorten oder die Festlegung konkreter Obergrenzen für zentrenrelevante Randsortimente bei großflächigen Einzelhandelsprojekten für nicht zentrenrelevante Sortimente (z. B. große Möbelhäuser).

Außerhalb Nordrhein-Westfalens gab es verschiedene beispielgebende regionale Einzelhandelskonzepte, die in verbindliche Regionalpläne einbezogen wurden. So begann 1998 in der Region Hannover ein etwa dreijähriger Prozess, an dessen Ende ein einstimmiger Satzungsbeschluss zur Integration des Konzeptes in das Regionale Raumordnungsprogramm (RROP) stand (vgl. Prieb 2004: 79). In der Region Stuttgart wurden die ersten Ziele und Grundsätze bereits 1998 in den Regionalplan eingeführt. Im gültigen Landesentwicklungsplan für Baden-Württemberg aus dem Jahre 2002 wurde als Grundsatz vorgegeben, dass regionale Einzelhandelskonzepte die Grundlage für festgelegte Standorte für großflächige Einzelhandelsgroßprojekte sein sollen (siehe Abschnitt 3.3).

Um das Zusammenspiel der konzeptionellen Arbeit für ein regionales Einzelhandelskonzept und der Arbeit, die für die regionale Steuerung großflächiger Einzelhandelsprojekte durch einen verbindlichen Regionalplan erforderlich ist, erkennen zu können, sollen die regionalen Einzelhandelskonzepte in den Regionen Hannover und Stuttgart näher betrachtet werden. Dieser Blick in die vollzogene Praxis bietet aktiven Planerinnen und Planern die nötigen Erkenntnisse, um für die eigene Region vergleichbare Überlegungen anzustellen. Ein persönlicher Kontakt zu Ansprechpartnern in den „erfahrenen“ Regionen ist auf jeden Fall hinsichtlich Hintergründen und Details ratsam.

3.2 Das Beispiel Region Hannover

3.2.1 Anlass und Initiative

Der tiefgreifende Strukturwandel und das enorme Verkaufsflächenwachstum im Einzelhandel erzeugten auch in der Region Hannover einen derartigen Entwicklungsdruck, dass die einzelfallbezogene raumordnerische Beurteilung und die interkommunale Abstimmung im Zuge der Bauleitplanung nicht mehr als ausreichend sachgerechte Beurteilungsverfahren angesehen wurden. Wegen einer konkreten Ansiedlung eines Fachmarktes auf dem Stadtgebiet Hannover, angrenzend zur Stadt Langenhagen, wurde die Regionalplanung um Vermittlung gebeten (vgl. Prieb 2004: 79).

Aufgrund des Erfolgs dieser Moderation entwickelte sich im politischen Raum in der Region Hannover ein regionaler Konsens über die Notwendigkeit, Standortfehlentwicklungen und die von ihnen ausgehenden negativen Auswirkungen auf die regionale Versorgungsstruktur zu verhindern und darum die Ansiedlung und Erweiterung großflächiger Einzelhandelsbetriebe regional zu steuern.

Ein auf die Region ausgerichteter Beurteilungskonzept sollte zu einer höheren Transparenz und zu „einer verbesserten regionalen Abstimmung durch eine gemeinsame Bewertungsgrundlage für großflächige Einzelhandelsvorhaben bei(tragen)“ (Region Hannover 2005: 59).

3.2.2 Grundlagen und Inhalte

Wie vor jeder Konzepterarbeitung stand auch in der Region Hannover am Anfang die Datensammlung und -bewertung. In einem neutralen Gutachten wurden die erforderlichen Daten zusammengestellt und bewertet. Daraus wurden mögliche Zielkonzepte abgeleitet, um für alle Beteiligten selbst bei unterschiedlichen Interessenlagen gemeinsam tragbare Zielsetzungen zu finden. Als „Grundlage für die gesamträumliche und regional ausgewogene Steuerung des großflächigen Einzelhandels in der Region Hannover“ war im Oktober 2001 das regionale Einzelhandelskonzept fertiggestellt worden. In der entsprechenden Zielbegründung des Regionalen Raumordnungsprogramms für die Region Hannover heißt es dazu: „Das Regionale Einzelhandelskonzept bewegt sich an der

Nahtstelle zwischen Regionalplanung und kommunaler Entwicklungs- und Bauleitplanung. Daher war es eine Grundvoraussetzung, dass bei der Erarbeitung der Einzelhandelskonzeption in den Jahren 1998 bis 2000 alle relevanten Beteiligten (Regionalplanung, Städte und Gemeinden in der Region Hannover, Industrie- und Handelskammer, Einzelhandelsverband, Bezirksregierung Hannover) in regelmäßig stattfindenden Arbeitsgruppen und Workshops sowohl in der Vorbereitungs- als auch in der Bearbeitungsphase sehr eng zusammenwirkten.“ (Region Hannover 2005: 59) Im Jahre 2006 wurde das regionale Einzelhandelskonzept aktualisiert. Mit einer Vollerhebung der Einzelhandelsbestandsdaten wurde die Basis für eine qualifizierte Analyse und Bewertung gelegt (vgl. Region Hannover 2005: 66).

Zentrale Inhalte des regionalen Einzelhandelskonzeptes sind die „standörtliche Konkretisierung“ als Ausgestaltung der im Regionalplan enthaltenen Ziele zur Zentren- und Einzelhandelsstruktur. Innerhalb sogenannter zentralörtlicher Standortbereiche werden außerdem Versorgungskerne gesondert zeichnerisch dargestellt (vgl. Prieb 2004: 80). Weitere textliche Festlegungen gestalten den regionsspezifischen Steuerungsanspruch des regionalen Einzelhandelskonzeptes in der Region Hannover. Wichtigstes Steuerungselement sind die „Positivbereiche“, die im Regionalplan als Vorranggebiete übernommen und zeichnerisch dargestellt wurden.

Seine ständige Bewährungsprobe erfährt das regionale Einzelhandelskonzept insbesondere durch das für konfliktäre Ansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben im Regionalen Raumordnungsprogramm vorgesehene Moderationsverfahren. „Im Moderationsverfahren sollen die gutachterlichen Ergebnisse des regionalen Einzelhandelskonzeptes 2000 für die Region Hannover sowie die regelmäßigen Fortschreibungen des Einzelhandelskonzeptes herangezogen werden“ (Region Hannover 2005: 66). Das regionale Einzelhandelskonzept wurde zuletzt mit einer umfassenden Bestandsaufnahme 2007 aktualisiert. In einer Vorlage an die Regionsversammlung heißt es dazu: „Das regionale Einzelhandelskonzept der Region Hannover als integrierter Bestandteil des RROP 2005 hat sich grundsätzlich bewährt und soll daher konzeptionell [...] beibehalten [...] werden“ (Region Hannover – Der Regionspräsident 2010: 3).

3.2.3 Beteiligungen und Beschlüsse

Bereits mit dem Start zum regionalen Einzelhandelskonzept wurde eine feste Arbeitsgruppe aus Kommunen und Regionalplanung gegründet, die den Gutachter gemeinsam auswählte und alle Schritte der inhaltlichen Konzeptgestaltung miteinander abstimmte.

Früh wurde von den meisten beteiligten Kommunen eine freiwillige Selbstverpflichtung oder ein raumordnerischer Vertrag als nicht ausreichend für die gewünschte Steuerungswirkung angesehen. Das einvernehmlich entwickelte und abgestimmte regionale Einzelhandelskonzept wurde durch ein vom Regionalplanungsträger durchgeführtes Änderungsverfahren in das Regionale Raumordnungsprogramm für die Region Hannover integriert. Die Kernaussagen wurden so zu verbindlichen Zielen der Raumordnung und Landesplanung (vgl. Prieb 2004: 79).

In der Gesamtwertung haben sich die regionalen Zielsetzungen bis heute bewährt. Die Übernahme wesentlicher Bestandteile des regionalen Einzelhandelskonzeptes in den Regionalplan wurde allgemein akzeptiert. Planerisch offenkundig nicht genehmigungsfähige Anfragen wurden erst gar nicht mehr gestellt. Für abweichende Planvorstellungen blieb der Weg einer Regionalplanänderung.

In der Änderung des Landes-Raumordnungsprogramms von 2008 wurden teilweise neue landesplanerische Zielvorgaben formuliert, die nun zur Verbesserung der Grundlagen für regionalbedeutsame Standortentscheidungen von Einzelhandelsprojekten die Erstellung regionaler Einzelhandelskonzepte vorsehen (ML 2008: 17). Inzwischen hat die Region eine Regionalplanänderung eingeleitet, die auch diese Zielvorgabe für das Regionale Raumordnungsprogramm umsetzen soll (vgl. Region Hannover – Der Regionspräsident 2010).

3.3 Das Beispiel Region Stuttgart

3.3.1 Anlass und Initiative

Wie in vielen Verdichtungsregionen Deutschlands nahm auch in der Region Stuttgart in den 1990er Jahren der Ansiedlungsdruck im Bereich des großflächigen Einzelhandels zu. Großflächige Einzelhandelsprojekte und Kinocenter suchten Standorte außerhalb der gewachsenen Siedlungsbereiche. Insbesondere die Mittelzentren der Region zeigten großes Interesse an einer wirkungsvolleren Steuerung des großflächigen Einzelhandels. Bereits 1998 waren von der Regionalplanung erste Zielvorgaben eingeführt worden. Ergänzend zum damals gültigen Landesplanungsgesetz i. d. F. vom 08. April 1992 hieß es im Einzelhandelserlass des Wirtschaftsministeriums vom 21. Februar 2001 unter Zif. 1 auf S. 1: „Aufgabe der Raumordnung ist es, [...] Ansiedlungsvorhaben zu steuern. Dazu sind zunehmend regionale Entwicklungskonzepte und gebietsbezogene Festlegungen der Regionalplanung einzusetzen, die eine vorausschauende und koordinierte Entwicklung der Einzelhandelsstandorte ermöglichen.“ Unter Zif. 3.10 auf S. 16 wird ergänzt: „Den Trägern der Regionalplanung wird empfohlen, Entwicklungskonzepte für den Einzelhandel auszuarbeiten, die eine vorausschauende, zielgerichtete und koordinierte Entwicklung der Einzelhandelsstandorte sowie fundierte Standortbewertungen und -entscheidungen ermöglichen. Auf dieser Grundlage können insbesondere Standorte für regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte in den Regionalplänen gebietsscharf festgelegt werden“ (WM 2001).

Ausgehend von dem neuen, 2002 verbindlich erklärten Landesentwicklungsplan startete die Regionalplanung eine spezifische Fortschreibung des Regionalplans. „In Abstimmung mit den betroffenen Kommunen sind ... (Festlegungen getroffen worden, mit denen) ... vermieden werden (soll), dass in einigen wenigen Kommunen zu Lasten anderer der Einzelhandel sich konzentriert und dadurch eine ausgewogene und dezentrale Nahversorgung verloren geht“ (Vallée 2005).

3.3.2 Grundlagen und Inhalte

Basis für die von allen Beteiligten gemeinsam getragenen und durch den Regionalplan konkretisierten und verbindlich werdenden Festlegungen waren die Vorgaben des neuen Landesentwicklungsplans 2002 (LEP).

Der seit dem 21. August 2002 gültige LEP regelt im sogenannten Plansatz 3.3.7.4 als Grundsatz: „Die Festlegung von Standorten für regionalbedeutsame Einzelhandelsgroßprojekte in den Regionalplänen soll vor allem auf Grund eines regionalen Entwicklungskonzeptes vorgenommen werden. Als Teil einer integrierten städtebaulichen Gesamtplanung soll auf der Grundlage von regional abgestimmten Einzelhandelskonzepten eine ausgewogene Einzelhandelsstruktur erhalten und angestrebt werden.“ In der Begründung wird dazu ausgeführt: „Nach § 8 Abs. 3 Satz 2 des Landesplanungsgesetzes sind in den Regionalplänen gebietsscharf Standorte für Einzelhandelsgroßprojekte auszuweisen,

soweit diese regionalbedeutsam sind. Dabei sollen regionale und kommunale Entwicklungskonzepte für den Einzelhandel dazu beitragen, das Nebeneinander von großflächigem Einzelhandel und Facheinzelhandel vorausschauend raum- und stadtverträglich zu steuern“ (WM 2002: B37).

Die Regionalplanung hat diese Vorgaben aufgegriffen und im Regionalplan konkretisiert. Ein eigenes Gutachten als regionales Einzelhandelskonzept wurde nicht erstellt. Die textlichen Festlegungen und insbesondere die konkreten räumlichen Abgrenzungen im Regionalplan wurden vor und während des Planänderungsverfahrens mit den Kommunen abgestimmt. Der Regionalplan schlägt unter Plansatz 2.4.3.2.7 (V) ausdrücklich vor, „dass zur Ordnung und Entwicklung von Standorten für Einzelhandelsgroßprojekte und überörtlich wirksame Veranstaltungszentren [...] von den Kommunen umfassende, die ganze Gemeinde sowie das Umland einbeziehende Entwicklungskonzepte erarbeitet und mit den betroffenen Trägern öffentlicher Belange abgestimmt werden“ (Verband Region Stuttgart 2009: 104). In den Begründungen heißt es: „Neben der Vorgabe möglichst konkreter Rahmenbedingungen seitens der Regionalplanung wird daher empfohlen, Einzelhandelskonzepte auszuarbeiten, die eine zielgerichtete und koordinierte Entwicklung der Einzelhandelsversorgung sowie fundierter Standortbewertungen und -entscheidungen ermöglichen“ (Verband Region Stuttgart 2009: 107).

3.3.3 Beteiligungen und Beschlüsse

Von Anfang an wurden die in die Raumnutzungskarte des Regionalplans übertragenen generalisierten regionalplanerischen Abgrenzungen der Standortbereiche „in enger Abstimmung mit den betroffenen Städten und Gemeinden vorgenommen, die entsprechende Vorschläge für die Abgrenzung vorlegten“ (Verband Region Stuttgart 2009: 113). Auf ein besonderes Gutachten konnte verzichtet werden. Ebenso gab es von den meisten Kommunen die nötige allgemeine Akzeptanz, die auch dazu beigetragen hat, dass „großflächige Einzelhandelsvorhaben nur an regionalplanerisch verträglichen Standorten angesiedelt (...) wurden“ (Vallée 2005).

Da sich die spezifischen Regelungen des Landesentwicklungsplans und die des Regionalplans als regionales Einzelhandelskonzept bewährt haben, gibt es keine Änderungsüberlegungen (Interview Kiwitt).

4 Übertragbarkeit auf Nordrhein-Westfalen

Können wir in Nordrhein-Westfalen von Konzepten in anderen Bundesländern „lernen“? Ohne Zweifel gibt es in den Regionen Hannover und Stuttgart einen Erfahrungsvorsprung hinsichtlich des Zusammenwirkens von regionalen Einzelhandelskonzepten und Regionalplänen. Die guten Erfahrungen, die z. B. in der StädteRegion Aachen und der Region Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche mit dem regionalen Einzelhandelskonzept gesammelt wurden, könnten auch eine verlässliche und belastbare Grundlage für eine gezielte, auf die wesentlichen regional relevanten Faktoren fokussierte Übernahme in den verbindlichen Regionalplan sein. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund eines konkreten Streitfalls in der StädteRegion Aachen und der im östlichen Ruhrgebiet angedachten Fortschreibung des regionalen Einzelhandelskonzeptes. In der StädteRegion Aachen fühlt sich eine Kommune wegen einer Neuansiedlung nicht mehr an die getroffenen Vereinbarungen gebunden (siehe auch Beitrag von Vallée in dieser Veröffentlichung); in der Region Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche will man für die Fortschreibung die von der Landesplanung beabsichtigten neuen Regelungen im neuen Landesentwicklungsplan abwarten (Interview Berger).

Sind es die für den Erfolg entscheidenden Faktoren, die es lohnen, näher betrachtet zu werden? Was sind aber die entscheidenden Erfolgsfaktoren? In der räumlichen Planung sind es oftmals nicht Maß und Zahl, die die Wirksamkeit von Zielvorgaben bestimmen. Das Verhalten der Projektentwickler, der Immobilieninvestoren und der Betreiber im großflächigen Einzelhandel als Akteure ist da ebenso wichtig wie das Verhalten der Planungsträger auf regionaler wie kommunaler Ebene. Erfolgsfaktoren lassen sich auch nicht pauschal festlegen. Schon die Ergebnisse einer kleinen Fallstudie von 2007 (vgl. Pouwels 2007: 19 ff.) belegen, dass „die regionsspezifischen Ausgangsvoraussetzungen und Wege zum Ziel (...) doch sehr unterschiedlich (sind)“ (Pouwels 2007: 21 f.). In dieser Untersuchung wies jedenfalls der Faktor „Beteiligung aller relevanten Akteure an der Erstellung und Umsetzung“ den höchsten Stellenwert auf. Wesentlich für den Erfolg eines regionalen Einzelhandelskonzeptes ist, dass „an der konsensualen Erarbeitung gemeinsamer Spielregeln für die großflächige Einzelhandelsansiedlung (...) zwingend alle Akteure gleichberechtigt beteiligt werden (müssen)“.

Befragt man die in den Regionen Hannover und Stuttgart verantwortlichen Planer (Interview Prieb, Interview Kiwitt), stehen eine frühzeitige Information und breite Kommunikation, eine neutrale Position der Regionalplanung, eine ständige Begleitung der Konzeptentstehung bzw. Planänderungserarbeitung und die gemeinsame Motivation der Beteiligten als Erfolgsfaktoren im Vordergrund: In der Region Hannover hat die Vorgehensweise, zunächst ein regionales Einzelhandelskonzept zu erarbeiten und im nächsten Schritt wesentliche Teile als Ziele in den verbindlichen Regionalplan zu übernehmen, hohe Akzeptanz gefunden. In der Region Stuttgart hat sich die Nutzung kommunaler Einzelhandelskonzepte für die Abgrenzung der Standortbereiche im Regionalplan bewährt.

Nach der Übertragbarkeit des informellen Instrumentes *Regionales Einzelhandelskonzept* zu fragen, ist eigentlich überflüssig. Die mittlerweile zahlreichen Beispiele regionaler Einzelhandelskonzepte in Nordrhein-Westfalen beweisen, dass viele Regionen den Sinn und den Wert regionaler Einzelhandelskonzepte erkannt haben. Es reicht meist nicht, kommunale Einzelhandelskonzepte nur für das eigene Stadtgebiet zu erstellen. Es ist gewinnbringender, den großflächigen Einzelhandel auf der Basis eines mit den Nachbarn gemeinsam erarbeiteten Konzeptes zu steuern. Für dieses freiwillige, vom Sachgehalt getragene Handeln bedarf es keiner formellen Vorgaben. Zu fragen ist lediglich, ob nicht wenigstens die Entwicklung landesweit anzuwendender Qualitäts- bzw. Mindeststandards für regionale Einzelhandelskonzepte – vergleichbar der Qualitätssteigerung der verfahrensnotwendigen Verträglichkeitsgutachten (siehe auch Beitrag von Wolf in dieser Veröffentlichung) – zu einem besseren Gesamtergebnis für alle Beteiligten führen würde.

Wenn also regionale Einzelhandelskonzepte gemeinsame Interessen widerspiegeln und gemeinsames Prüfen, gemeinsames Abstimmen und gemeinsame Beurteilung beinhalten, warum soll diese gemeinsam gefundene „Geschäftsgrundlage“ als „gutes“ Ergebnis gemeinsamen Handelns nicht auch rechtlich abgesichert werden?

In den Regionen Hannover und Stuttgart waren es die Kommunen, die die Regionalplanung um Unterstützung und Übernahme der wesentlichen Bestandteile des jeweiligen Gutachtens bzw. des regionalen Einzelhandelskonzeptes in den Regionalplan gebeten haben. In der Region Hannover war bereits während der Gutachtenabstimmung klar, „dass die meisten Kommunen auch rechtlich verbindliche Festlegungen erwarteten, weswegen als Ergebnis der Arbeit weder eine freiwillige Selbstverpflichtung noch ein Raumordnerischer Vertrag als ausreichend angesehen wurde“ (Prieb 2004: 79). Auch in

der Region Stuttgart waren die Kommunen die antreibenden Kräfte, auf der Grundlage kommunaler Abgrenzungsvorschläge im Regionalplan verbindliche Ziele u.a. für gebietsscharfe Standortbereiche für großflächige zentrenrelevante Einzelhandelsvorhaben festzulegen (vgl. Vallée 2005).

Welche formalen Voraussetzungen müssen erfüllt sein, um die für eine effektive und verlässliche Steuerung notwendigen Bestandteile eines regionalen Einzelhandelskonzeptes in den verbindlichen Regionalplan integrieren zu können? Selbstverständlich sind alle rechtlichen Kriterien, wie sie im Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) hinsichtlich abschließender Abwägung und räumlicher und sachlicher Bestimmtheit bzw. Bestimmbarkeit enthalten sind, einzuhalten. Daneben sind wesentliche Verfahrensbestandteile gemäß ROG die Umweltprüfung, die Öffentlichkeitsbeteiligung, die Verbindlichkeitserklärung und die Veröffentlichung des Regionalplans (vgl. Schmidt, Konze 2011: 453 f.). Unabhängig vom Inhalt sind bei der Integration von regionalen Einzelhandelskonzept-Bestandteilen alle Teilschritte eines Planverfahrens vollumfänglich umzusetzen. Das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz weist diesbezüglich keine entscheidenden Abweichungen zum ROG auf. Es gelten allerdings für die zeichnerische Darstellung im Regionalplan spezielle Planzeichenvorgaben. Für konkrete Standortbereichsabgrenzungen z.B. sollte das Land Planzeichen entwickeln, die den Ansprüchen auf Bestimmtheit und Bestimmbarkeit gerecht werden. Ebenso klar sollten textliche Festlegungen gestaltet sein, die aus einem regionalen Einzelhandelskonzept übernommen bzw. abgeleitet werden.

Absolute formelle oder formale Hindernisse, die der Übernahme wesentlicher regionaler Einzelhandelskonzept-Inhalte entgegenstünden, sind nicht erkennbar. Am Ende kommt es nur darauf an, ob der regionale Planungsträger und die Kommunen dieser Region ein gemeinsames politisches Interesse entwickeln, aus freiwillig erarbeiteten Verhaltensabsprachen für die regionale Steuerung des großflächigen Einzelhandels verbindliche und damit verlässlichere Regelungen für alle Beteiligten, auch für die Wirtschaftsakteure – Investoren und Betreiber der Einzelhandelsprojekte –, werden zu lassen. Die Landespolitik kann ihrerseits durch landesplanerische Vorgaben – z.B. im neuen Landesentwicklungsplan – entsprechendes gemeinsames Planen und Handeln auf der regionalen und kommunalen Ebene einfordern. Die Landesplanung kann, wie z.B. in Baden-Württemberg, die Regionalplanung unterstützen, regionale und kommunale Entwicklungskonzepte für den Einzelhandel zielgerecht in Regionalpläne zu integrieren. Neben der konkreten Abgrenzung geeigneter Standortbereiche könnten regionale Einzelhandelskonzepte eine gute Grundlage für die Abgrenzung von Verflechtungsbereichen sein. Die Landesplanung sollte den Kommunen zusammen mit der regionalen Planungsebene zumindest die Option eröffnen, regionalbedeutsame Bestandteile regionaler Einzelhandelskonzepte in Regionalpläne zu integrieren, z.B. Standortbereiche und Verflechtungsbereiche für die Abstimmung großflächiger Einzelhandelsprojekte. Damit könnte mehr Verlässlichkeit für kommunale und private Investitionen erreicht werden. Dass die Landesplanung damit „offene Türen einlaufen“ würde, haben inzwischen Veranstaltungen und Veröffentlichungen der Verbände und Kammern bewiesen. Die politische Unterstützung vonseiten der Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen jedenfalls ist sicher (vgl. IHK –Ruhr 2010: 9).²

² Im 2010 von den Industrie- und Handelskammern im Ruhrgebiet veröffentlichten Handelsreport Ruhr 2010 heißt es hierzu unter Ziffer 8, Ruinösen Flächenwettbewerb eindämmen – Regionale Einzelhandelskonzepte „leben“: „Großprojekten mit noch größeren Projekten zu begegnen, hat in gesättigten Märkten nachhaltige Folgen für die gesamte Region. Die Verlierer dieser Entwicklung sind die Innenstädte und Stadtteilzentren. Interkommunale Abstimmung muss noch intensiver betrieben werden.“

5 Fazit und Ausblick

Regionale Einzelhandelskonzepte haben die Experimentierphasen hinter sich. Zahlreiche erfolgreiche Beispiele stehen wenigen nicht so glücklich verlaufenen Ansätzen gegenüber. Das zeigt: Das regionale Einzelhandelskonzept ist für alle Betroffenen und Beteiligten insgesamt gesehen ein erfolgreiches Handlungs- und Planungsinstrument und ist verstärkt zur konsensualen großflächigen Einzelhandelssteuerung einsetzbar. Dabei gibt es nicht *das* regionale Einzelhandelskonzept. Es bedarf einer breiten Palette regionspezifischer und problemorientierter Ausgestaltungen. In jeder Region – wie auch immer sie sich abgrenzt oder sich durch die Zusammenarbeit der Akteure ergibt – muss ein maßgeschneidertes, das heißt auf die besonderen Anforderungen und institutionellen und personellen Voraussetzungen in der Region ausgerichtetes Konzept entwickelt werden. Ob, inwieweit bzw. wie ein (planungs-)rechtlich unverbindliches Konzept Eingang in einen für die kommunale Bauleitplanung verbindlichen Regionalplan finden kann oder soll, muss von allen in der Region politisch Verantwortlichen mit Augenmaß und Weitblick und im Interesse einer ausgewogenen, sicheren und verbrauchernahen Versorgung mutig und entschlossen entschieden werden. Ein gemeinsam erarbeitetes und gemeinsam beschlossenes regionales Einzelhandelskonzept ist eine faire und belastbare Geschäftsgrundlage für eine erfolgreiche Regionalentwicklung im Bereich des großflächigen Einzelhandels. Nordrhein-Westfalen wäre gut beraten, seinen Regionen in der „neuen“ Landesplanung die dafür geeigneten und rechtssicheren Voraussetzungen im Landesplanungsgesetz bzw. im neuen Landesentwicklungsplan zu schaffen. Niedersachsen und Baden-Württemberg liefern nachahmenswerte landesrechtliche Beispiele.

Um künftig die regionale bzw. interkommunale Zusammenarbeit mit dem Instrument der regionalen Einzelhandelskonzepte zu fördern, könnte deshalb die Landesplanung im neuen Landesentwicklungsplan als Grundsatz die Erarbeitung regionaler Einzelhandelskonzepte einfordern. Die Regionalplanung sollte außerdem neben der Aufgabe, im Ansiedlungskonfliktfall mit regionalen Auswirkungen zu moderieren, ausdrücklich die Möglichkeit erhalten, regionalbedeutsame Bestandteile eines regionalen Einzelhandelskonzeptes über ein formelles Planänderungsverfahren in einen Regionalplan zu integrieren. Eine ergänzende förderpolitische Unterstützung dieser sachbezogenen interkommunalen bzw. regionalen Zusammenarbeit durch die Landesplanung (!) würde zum einen die Konsensfindung in den Regionen beschleunigen. Sie würde aber auch helfen, den immer wieder auftretenden interkommunalen ruinösen Verdrängungswettbewerb zu vermeiden. Auf diese Weise würde eine gezielte Förderpolitik durch die Landesplanung (!) zusätzlich zu einer langfristig wirksamen und ausgewogenen Innenstadtentwicklung beitragen.

Literatur

- Acocella, D. – Stadt und Regionalentwicklung; Junker und Kruse – Stadtforschung/Planung (2006): Regionales Einzelhandelskonzept für die Region München. Lörrach/Dortmund. <http://www.region-muenchen.com/shared/EndbRegEinzelhRegM.pdf> (08.08.2011).
- Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in NRW (2007): Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEPro) Gesetzentwurf der Landesregierung. Drucksache 14/3451. Düsseldorf.
- BBE Handelsberatung Münster (2005): Erfolgskontrolle REHK für Ostwestfalen-Lippe. http://www.bielefeld.ihk.de/fileadmin/redakteure/standortpolitik/Verkehr_und_Planung/Fragebogen-Aktion_OWL.pdf (08.08.2011).

- BBE Unternehmensberatung GmbH (2007): Regionales Einzelhandelskonzept für das Östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche: Fortschreibung 2007. Köln.
- Bezirksregierung Düsseldorf (Hrsg.) (1997): Einzelhandelsforum. Dokumentation der Veranstaltung am 24.06.1997. Düsseldorf.
- Bezirksregierung Düsseldorf (2004): Unterzeichnung des Regionalen Einzelhandelskonzeptes „Westliches Ruhrgebiet und Düsseldorf“ am 19.07.2004 in Mülheim an der Ruhr. Pressemitteilung. http://www.bezreg-duesseldorf.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2004/07Juli/269_2004.html (08.08.2011).
- Bezirksregierung Düsseldorf (2007): Rheinblick. Das Regionalmonitoring für den Regierungsbezirk Düsseldorf. Einzelhandel, März 2007. Düsseldorf.
- Bunzel, A.; Hanke, S. (2011): Grenzen der Regelungskompetenz der Raumordnungsplanung im Verhältnis zur kommunalen Planungshoheit. Wiesbaden.
- ML – Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (Hrsg.) (2008): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen i. d. Fassung vom 08.05.2008. Hannover.
- Osterhage, F. (2006): Regionale Einzelhandelskonzepte in NRW: Stand und Perspektiven. In: Geschäftsstelle des REHK Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche (Hrsg.): Dokumentation der Tagung „Wandel im Handel(n): Regionale Entwicklungskonzepte als neue planerische Handlungsebene“ am 16.11.2006 in Dortmund, 29-35.
- Osterhage, F. (2009): Regionale Einzelhandelskonzepte in Nordrhein-Westfalen: Kooperationsverläufe, Wirkungen und Erfolgsfaktoren. In: Muschwitz, C. (Hrsg.): Stadthandel – Handel in Städten oder Handel mit Städten. Das Symposium, 02. und 03.07.2009, Universität Trier. Tagungsband I. Trier, 84-97.
- Overwien, P. (2002): Kooperation statt Konkurrenz? Neue Ansätze interkommunaler Abstimmung bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben in Nordrhein-Westfalen. Dortmund.
- Pouwels, B. (2007): Regionale Einzelhandelskonzepte: Erfahrungen mit einem konsensualen Planungsinstrument zur regionalverträglichen Abstimmung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen. In: Berichte des Arbeitskreises Geographische Handelsforschung 22, 19-23.
- Priebs, A. (2004): Verbindliche Rahmensetzung für den großflächigen Einzelhandel. Regionales Einzelhandelskonzept für die Region Hannover. In: Raumplanung 113, 78-82.
- Region Hannover (Hrsg.) (2005): Regionales Raumordnungsprogramm 2005 für die Region Hannover (RRÖP). Hannover.
- Region Hannover – Der Regionspräsident (2010): Beschlussdrucksache Nr. 1107/2010 (II) BDs „11. Änderung des Regionalen Raumordnungsprogramms 2005 zur Fortschreibung des Regionalen Einzelhandelskonzeptes – hier: Bekanntgabe der allgemeinen Planungsabsichten“. Hannover, 20.08.2010.
- <http://dyn2.hannover.de/data/download/RH/DS/2010/50/1107-10.pdf> (08.08.2011).
- Ruhr IHK – Industrie- und Handelskammern im Ruhrgebiet (2010): Handelsreport Ruhr 2010. Duisburg.
- Schmidt, P.; Konze, H. (2011): Planaufstellungs- und -änderungsverfahren. In: Borchard, K. (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 451-472.
- Trommer, S. (2006): Interkommunale Kooperation für regionale Einzelhandelskonzepte: ein Praxisbericht. In: Geschäftsstelle des REHK Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche (Hrsg.): Dokumentation der Tagung „Wandel im Handel(n): Regionale Entwicklungskonzepte als neue planerische Handlungsebene“ am 16.11.2006 in Dortmund, 49-60.
- Vallée, D. (2005): Ziele der Steuerung des großflächigen Einzelhandels in der Region Stuttgart. In: Staatsanzeiger für Baden-Württemberg 45, 10.11.2005.
- Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2009): Regionalplan für die Region Stuttgart vom 22.07.2009. Stuttgart. http://www.region-stuttgart.org/vrsuploads/Regionalplan_20090722_Satzung.pdf (08.08.2011).

- WM – Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2001): Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zur Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten – Raumordnung, Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlass) vom 21.02.2001. Stuttgart.
- WM – Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2002): Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg. Stuttgart.

Interviews

- Interview Berger – Interview am 28.07.2011 mit Herrn Thomas Berger, Leiter der Abteilung Stadtplanung der Stadt Lünen, Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft „Regionales Einzelhandelskonzept für das östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche“.
- Interview Kiwitt – Interview am 29.07.2011 mit Herrn Thomas Kiwitt, Leitender Planer der Region Stuttgart.
- Interview Priebis – Interview am 22.07.2011 mit Herrn Prof. Dr. Axel Priebis, Leitender Planer der Region Hannover.

Anhang: Politische Thesen

„Von der Einzelfallbetrachtung zur Gesamtbewertung“: Die Grundidee regionaler Einzelhandelskonzepte

Regionale Antwort auf regionalen Strukturwandel:

Der Strukturwandel im Einzelhandel ist auch hier der Ausgangspunkt für öffentlich-rechtliches Handeln. Im Interesse der erfolgreichen wirtschaftlichen Entwicklung sind die Betriebsgrößen im großflächigen Einzelhandel in Dimensionen hineingewachsen, die immer öfter wesentliche Auswirkungen auf die Innenstadtentwicklung jeder Standortkommune haben. Nicht allein der Verdrängungseffekt gegenüber kleineren Betrieben innerhalb der jeweils eigenen Stadt bedarf einer städteplanerischen Würdigung. Gerade die überörtlichen Auswirkungen moderner Einkaufszentren stellen die Funktionsfähigkeit und die Versorgungsaufgabe benachbarter Innenstädte zunehmend und nachhaltig infrage. Deshalb muss überörtliches, das heißt regionales Denken und Handeln die kommunale Planung ergänzen.

Regionale Perspektive statt örtlichem Tellerrand:

Voraussetzung für angemessenes politisches Handeln ist ein sachkundiges Problembewusstsein. Dieses ist durch eine Begrenzung der Sichtweise auf die „eigene“ Kommune und das „eine“ Projekt nicht erreichbar. Nur eine umfassende und dauerhafte Informationserfassung mit einer regelmäßigen Berichterstattung in der Öffentlichkeit und in den politischen Entscheidungsgremien kann das notwendige Problembewusstsein ausreichend schärfen.

Interkommunales Abstimmungsgebot defizitär:

Die interkommunale Abstimmung über Einzelhandelsnutzungen gestaltet sich schwierig. Das Abstimmungsgebot nach §2 Abs. 2 BauGB wird – trotz der Ergänzung mit dem BauGB 2004 – vielfach nicht in der erforderlichen Weise beachtet und umgesetzt.

Regionale Einzelhandelskonzepte sichern Verständigung vor Entscheidung:

Regionale Einzelhandelskonzepte können einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der interkommunalen Abstimmung über regionalbedeutsame Einzelhandelsvorhaben

leisten. Der Schlüssel hierfür ist eine zeitliche Entkopplung im Entscheidungsprozess: Zunächst findet auf strategischer Ebene eine Verständigung auf gemeinsame Grundlagen und Regeln der Steuerung statt, die dann bei der Bewertung eines strittigen Einzelfalls angewendet werden können.

„Kein planerisches Neuland mehr“: Die Verbreitung und Bedeutung regionaler Einzelhandelskonzepte in Nordrhein-Westfalen

Großes Interesse an Kooperation:

Seit Ende der 1990er Jahre haben regionale Einzelhandelskonzepte in Nordrhein-Westfalen eine zunehmende Verbreitung erfahren. Bis heute sind die Kooperationsaktivitäten in rund zehn Teilräumen so weit vorangeschritten, dass ein Gutachten als Grundlage für eine weitere Zusammenarbeit vorliegt, zurzeit erstellt wird oder konkret geplant ist.

Divergierende Erfahrungen:

Die bisherigen Erfahrungen mit regionalen Einzelhandelskonzepten in Nordrhein-Westfalen lassen erkennen, dass die freiwilligen Kooperationen einen sehr unterschiedlichen Verlauf nehmen können. Teilweise berichten die Akteure vor Ort über eine neue Kultur der Zusammenarbeit, die sich nach ihrer Einschätzung auch deutlich in den tatsächlich getroffenen Ansiedlungsentscheidungen niederschlägt. Gleichzeitig gibt es aber auch Regionen, in denen das erarbeitete Gutachten (allenfalls) von der Verwaltung noch als inhaltliche Grundlage genutzt wird, letztlich aber keine nachhaltig wirksamen Kooperationsbeziehungen aufgebaut werden konnten.

„Was richtig ist, muss Recht werden“: Rechtliche Implementierung regionaler Einzelhandelskonzepte

Freiwillige Wege zum Ziel:

Zur Umsetzung von regionalen Einzelhandelskonzepten wurden in Nordrhein-Westfalen bislang interkommunale Vereinbarungen und in einem Fall ein raumordnerischer Vertrag abgeschlossen. Solche Instrumente sind für die Bauleitplanung der Kommunen nicht verbindlich. Eine Kommune kann sich durch Vertrag weder zur Aufstellung noch zur Nicht-Aufstellung von Bauleitplänen verpflichten (Vorwegbindungsverbot).

Zuverlässigkeit durch Verbindlichkeit:

Grundsätzlich ist die Übernahme der in einem regionalen Einzelhandelskonzept getroffenen Vereinbarungen in raumordnerische Pläne wie Regionalpläne oder den Regionalen Flächennutzungsplan geeignet, wenn eine Bindung der kommunalen Bauleitplanung angestrebt wird. Durch die Festlegung als Ziel der Raumordnung ist eine verbindliche Regelung möglich, die nicht durch Abwägung seitens der Kommune überwunden werden kann.

„Hand in Hand bei Stadt und Land“: Die Rolle regionaler Einzelhandelskonzepte im zukünftigen Ansatz zur landesplanerischen Steuerung in Nordrhein-Westfalen

Brücken zwischen Baurecht und Raumordnungsrecht:

Regionale Einzelhandelskonzepte sind Brücken zwischen städtebaulicher und raumordnerischer Steuerung! Sie sind regionale Geschäftsgrundlagen für die Vorbereitung har-

monischer oder konfliktfreier Planungsentscheidungen zu regional bedeutsamen Großprojekten des Einzelhandels mit überörtlichen Auswirkungen.

Entscheidungsrelevante Informationen statt Datenfriedhöfe:

Regionale Einzelhandelskonzepte dürfen kein Statistik- und Datenfriedhof sein. Sie müssen über einen Mindestinhalt entscheidungsrelevanter und zwischen überörtlichen Konkurrenzprojekten vergleichbarer Indikatoren bzw. Informationen verfügen. Ein dauerhaftes Monitoring als ständige regionale Einzelhandelsdatenbank muss mit einer themenbezogenen Baurechtsanalyse ergänzt werden.

Regional abstimmen sichert Investitionen und Versorgung:

Regionale Einzelhandelskonzepte gewährleisten sachbezogene Planungsentscheidungen in nachfolgenden Planverfahren und Genehmigungen. Sie bieten die Basis für Planungssicherheit für Investoren und Kommunen. Im gegenseitigen Einvernehmen können überörtliche Versorgungsaufgaben regional abgestimmt werden und ggf. in Regionalplänen verbindlich gemacht werden. Regionale Einzelhandelskonzepte tragen zur Beschleunigung nachfolgender Genehmigungsverfahren bei.

Unsere Region – unser Konzept:

Regionale Einzelhandelskonzepte sind das Ergebnis gemeinsamer Planungsarbeit zur Lösung gemeinsamer Probleme. Daher unterstützen regionale Einzelhandelskonzepte den regionalen Zusammenhalt. Sie führen zu einer höheren regionalen Identifikation und vermeiden kommunale Konflikte. Regionale Einzelhandelskonzepte stellen die Weichen weg von dem zunehmend ruinösen (kommunalen) Wettbewerb hin zur kooperativen kommunalen Zusammenarbeit.

Erarbeitung regionaler Einzelhandelskonzepte fördern:

Regionale Einzelhandelskonzepte sind ein zukunftsweisendes Instrument, das entsprechend gefördert werden sollte. Eine Abweichungsklausel – wie im bisherigen §24a LEPro eingebaut – ist kritisch zu prüfen: Einerseits muss von einer solchen Regelung tatsächlich ein wirkungsvoller Anreiz ausgehen, ein regionales Einzelhandelskonzept zu erarbeiten. Andererseits darf durch Ausnahmen die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung nicht gefährdet werden.

Notwendige Grundlage in Verdichtungsräumen:

Die Einzelhandelsentwicklung auf Zentren zu lenken, ist nach wie vor die überzeugende Grundidee planerischer Steuerung. Allerdings laufen gemeindebezogene Funktionszuweisungen insbesondere in Verdichtungsräumen ins Leere (Standortprinzip statt Territorialprinzip!). Hier stellen regionale Einzelhandelskonzepte Brücken zwischen städtebaulicher und raumordnerischer Steuerung her. In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, ob es zulässig und zielführend ist, die Genehmigungsfähigkeit von großflächigen Einzelhandelsvorhaben an die Existenz von regionalen Einzelhandelskonzepten zu knüpfen.

Autoren

Heinz **Konze** (*1947), Dipl.-Ökonom, 1973 bis 1975 Referent beim Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk in Essen. Vom 01.01.1976 bis 31.12.2007 bei der Bezirksregierung in Düsseldorf. Seit 1988 Bezirksplaner und Abteilungsleiter für Regionalplanung und Regionalrat für Wirtschaft, Verkehrsplanung und -förderung, Personennahverkehr, Eisenbahnangelegenheiten, Luftverkehr und die Ländliche Entwicklung; seit 1997 stellvertretender Regierungsvizepräsident, seit 2008 pensioniert. Mitglied verschiedener ARL-Arbeitskreise, seit 1995 Ordentliches Mitglied der ARL, von 1997 bis 2001 Leiter der LAG Nordrhein-Westfalen der ARL.

Frank **Osterhage** (*1975), Dipl.-Ing. Raumplanung, seit 2002 wissenschaftlicher Mitarbeiter am ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung. Aktuelle Forschungsschwerpunkte: Wohnstandortentscheidungen und Wanderungsbewegungen von Haushalten, Räumliche Analysen in der Stadt- und Regionalentwicklung, Räumliche Lenkung der Einzelhandelsentwicklung. Mitglied der LAG Nordrhein-Westfalen der ARL.