

EINZELHANDEL AUF DER GRÜNEN WIESE –

RAUMLANERISCHE INSTRUMENTARIEN ZUR STEUERUNG VON GROßFLÄCHIGEN EINZELHANDELSPROJEKTEN

1. Streiflichter oder Nicht nur die Größe hat sich geändert

Vor zwei Tagen fand in Wörth der Erörterungstermin im Rahmen des Raumordnungsverfahrens über die Errichtung eines Fachmarktcenters in Wörth am Rhein statt, dessen Ziel es war, die in der schriftlichen Anhörung vorgetragene Bedenken und Anregungen im Widerstreit der Meinungen zu erhärten oder in Frage zu stellen und dergestalt die Meinungsbildung der das Verfahren durchführenden Planungsbehörde zu fördern. Gegenstand des Verfahrens ist ein Projekt, das aufgrund seiner Lage und Größe derzeit die politische Diskussion in der Südpfalz, aber auch in den angrenzenden rechtsrheinischen und elsässischen Gebieten beherrscht und schon im Vorfeld der Verfahrenseinleitung für manche Irritation gesorgt hat. Wenn ich daran denke, dass eines der ersten raumplanerischen Verfahren, die ich nach Übernahme der Funktion des Referatsleiters Raumordnung bei der Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz im Jahre 1977 zu übernehmen hatte, ebenfalls ein Einkaufszentrum betraf, das pikanterweise in nächster Nähe des eben genannten geplant war, aber nach Art und Größenordnung sich rückblickend im Vergleich als eine Art Zwerg präsentiert, wird ein Bogen sichtbar, der seine Spannung aus der Entwicklung ableitet, die der Einzelhandel in den vergangenen 25 Jahren genommen hat. Doch nicht nur die Größe hat sich geändert, möchte ich in Anspielung auf Ulrike Meyfarths Bestseller kommentieren, auch im Spektrum der angebotenen Dienstleistungen und Sortimente sowie in der Vielfalt der Vertriebsformen spiegelt sich eine Dynamik, deren Auswirkungen noch nicht übersehbar und deren Ende noch nicht absehbar sind.

Dass angesichts dieser Entwicklungsbreite, -vielfalt und -geschwindigkeit das der Steuerung des Einzelhandels dienende Instrumentarium nicht auf dem Stande der siebziger Jahre verharren konnte, versteht sich von selbst. Wenn man den Umfang der Antragsunterlagen, die Art der Verfahrensdurchführung sowie die Terminologie und Qualität des Abschlussentscheidens, bezogen auf Raumordnungsverfahren von vor 25 Jahren und von heute, miteinander vergleicht, werden auch hier Änderungen sichtbar, die stellvertretend für viele Arbeitsbereiche das Ausmaß des Wandels deutlich machen, dem die Arbeit der Landesplanungsbehörden seit der Verankerung der Raumordnung im Grundgesetz unterworfen ist.

Wenn etwas gleich geblieben ist in dieser Welt des Wandels, dann das in vielen Jahren gewachsene, den Routinier ausmachende Wissen, dass erfolgreiche Landesplanung häufig nichts anderes ist als die Fähigkeit, auf neue Entwicklungen und Strömungen einzugehen, bevor diese am Abklingen sind. . .

Wie schwer uns die Steuerung gerade von Seiten des Einzelhandels gemacht wird und wie brüchig gelegentlich das Eis ist, auf dem ein von Fairness getragener Interessenausgleich zustande kommt, dürfte sich der Mehrzahl der hier Anwesenden nicht in aller Brisanz erschließen. Ich erinnere mich in diesem Zusammenhang an eine Rückfahrt aus Dresden. Kaum hatte ich das Autoradio eingeschaltet, bat mich eine sonore Stimme im Rahmen einer Werbeeinblendung, mich doch bitte schriftlich an eine näher benannte Landesplanungsbehörde zu wenden und mein Unverständnis zum

Ausdruck zu bringen darüber, dass diese ein großflächiges Einzelhandelsprojekt unweit der Landeshauptstadt nicht zulassen wolle. Ich bin harte Bandagen gewöhnt, aber auf diese Art von Meinungsdruck war ich bis zu diesem Zeitpunkt nicht eingestellt gewesen.

2. Wesen und Wirken des raumplanerischen Instrumentariums

2.1 Allgemeines (Begriffsklärungen)

Auf den Begriff der „Großflächigkeit“ soll an dieser Stelle nur insoweit eingegangen werden, als es zu verdeutlichen gilt, dass das Thema des heutigen Vortrages nicht die traditionellen, in der Regel kleinteiligen Formen des Einzelhandels an integrierten Standorten sind, sondern die neuen großen Verkaufsstätten für den Einzelhandel, die außerhalb der Innenstädte und losgelöst von öffentlichen Räumen auf der Grundlage der Pkw-Erreichbarkeit errichtet werden und auf die ausnahmslos die Regelvermutung des § 11 Abs. 3 Satz 3 der Baunutzungsverordnung in der Fassung vom 23. Jan. 1990 zutrifft. Die in interessierten Fachkreisen geführte, inzwischen auch die Rechtsprechung beschäftigende Diskussion um den Begriff und die Abgrenzung der Verkaufsfläche kann getrost ausgeblendet werden, weil sie im Regelfall bei Projekten „auf der grünen Wiese“ den Tatbestand der Großflächigkeit nicht in Frage stellt.

Der Begriff „Instrumente“, der in der Einladung zum heutigen Vortrag als Gattungsbegriff „Instrumentarium“ erscheint, wird in der Raumordnung durchaus unterschiedlich benutzt. Wie ein Blick in die Fachliteratur deutlich macht, verstehen manche Autoren darunter die Gesamtheit aller die Ziele der Raumordnung enthaltenden und deren Umsetzung veranlassenden bzw. regelnden Gesetze, Pläne und Prozeduren, d.h. Planinhalte ebenso wie Verfahren zur Ausfüllung und Konkretisierung derselben. Auch wenn diese Auffassung den unterschiedlichen Ansatz verkennt bzw. abschwächt, der bei der Erarbeitung eines Planes bzw. bei der Durchführung eines Verfahrens zum Tragen kommt und somit Normatives mit Prozeduralem mengt, im Rahmen der heutigen Betrachtung sollte sie zugrundegelegt werden, weil die andernfalls eintretende Verengung des Begriffes auf die Sicherungsinstrumente der Raumordnung dem Anliegen des mir übertragenen Themas kaum gerecht würde. Insofern ist die Gliederung vorgegeben, der ich folge, indem ich zwischen den Sicherungsinstrumenten der Raumordnung und den ihren Einsatz begründenden Modellen, Gesetzen und Zielen der Raumordnung unterscheide. Unter dem Stichwort „Rüstzeug“ beginne ich mit dem theoretischen Anspruch bzw. Unterbau, den die Raumordnung sich mit schwesterlicher Hilfe der Geographie zugelegt hat.

2.2 Das Rüstzeug der Raumordnung

2.2.1 Modell und Mythos Zentralörtlichkeit

Wie Sie alle wissen, ist die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen im gesamten Bundesgebiet eine der wichtigsten Forderungen des Grundgesetzes. Die Raumordnung trägt zur Umsetzung der Forderung bei, indem sie raumverträgliche Lösungen sucht bzw. anbietet, wenn es zum Beispiel um den Ausbau von Siedlungen, um den Schutz von Grün- und Freiflächen oder um die Planung von Verkehrswegen geht. Dabei kommt ihr die Aufgabe zu, die vielfältigen Ansprüche an die Fläche, die sich aus der Tätigkeit des Menschen ergeben, zu bewerten, mit den vorhandenen Ressourcen zu vereinbaren

und zukunftsweisend aufeinander abzustimmen. Dahinter steht das Allgemeinziel, unter Berücksichtigung der natürlichen Gegebenheiten und der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse eines Raumes bestmögliche Lebensbedingungen für dessen Bevölkerung zu schaffen.

Bei Umsetzung dieser Zielvorstellungen greift die Raumordnung aufgrund fehlender Tradition gern auf die Ergebnisse von Untersuchungen aus dem Bereich der Nachbardisziplinen zurück, die - zu Modellen erhoben und gelegentlich auch mythisch verfremdet - geeignet erscheinen, Wege zu einer theoretisch anspruchsvollen und praktisch nutzbaren Raumgliederung zu weisen. Dazu gehört das Konzept der Zentralen Orte. Die von Christaller entwickelte und u.a. von Carol bestätigte Theorie der Verteilung und Stufung zentraler Orte wurde von der Raumordnung übernommen und zum eigenen Nutzen weiterentwickelt. Bis heute gilt als herrschende Meinung, dass hierarchisch aufeinander bezogene Zentren einen wichtigen Beitrag zur Schaffung bzw. zur Erhaltung einer ausgewogenen Siedlungsstruktur geleistet haben. Dazu hat nach allgemeiner Lesart der Einzelhandel als eine Art Leitfunktion der Städte wesentlich beigetragen.

So groß die Bedeutung auch sein mag, die der Einzelhandel für die zentralörtliche Gliederung eines Raumes hat, mindestens ebenso bedeutsam, wenn nicht bedeutsamer, war der Umkehreffekt: Das verbrauchernahe Versorgungsnetz, das sich nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland trotz kriegsbedingter Zerstörungen an zentralen, städtebaulich integrierten, häufig trümmerberäumten Standorten entwickelt hat, wäre kaum denkbar gewesen ohne den Einfluss zentralörtlich ausgerichteter Vorstellungen zur Raumgliederung, die sich wie ein roter Faden durch die materiellen Grundsätze der Raumordnung in den Paragraphen 2 der Erstfassungen des Bundesraumordnungsgesetzes und des rheinland-pfälzischen Landesplanungsgesetzes ziehen. Auch die Überführung der Raumordnungsgrundsätze der ersten Stunde in Zielaussagen der Raumordnung hat nichts daran geändert, dass bis heute am Modell der zentralörtlichen Gliederung festgehalten und in den Planwerken explizit darauf Bezug genommen wird. Bei Zielaussagen, die sich auf die Ansiedlung oder die Erweiterung großflächiger Einzelhandelsbetriebe beziehen, wird diese Ableitung bzw. Anlehnung besonders deutlich.

2.2.2 Erfordernisse der Raumordnung: Ziele und Grundsätze

Grundlage für die . . . Beurteilung großflächiger Einzelhandelsvorhaben bilden die im Landesentwicklungsprogramm (LEP) III Rheinland-Pfalz sowie die in den geltenden Regionalen Raumordnungsplänen (ROP) Rheinpfalz, Westpfalz und Rheinhessen-Nahe enthaltenen Ziele und Grundsätze der Raumordnung. Danach sind bei der Prüfung großflächiger Einzelhandelsbetriebe folgende Kriterien zu beachten:

1. die Erforderlichkeit der räumlichen Konzentration in zentralen Orten,
2. die städtebauliche Eingliederung in die umgebenden Strukturen,
3. die Verhinderung von negativen Auswirkungen auf die Funktion benachbarter zentraler Orte und ihrer Versorgungsbereiche.

Der Raumplaner spricht vom Konzentrationsgebot, vom Städtebaulichen Integrationsgebot und vom Beeinträchtigungsverbot. Nach dem **Konzentrationsgebot** sind großflächige Einzelhandelsbetriebe grundsätzlich nur in zentralen Orten zulässig, Betriebe mit mehr als 2.000 qm Geschossfläche in der Regel nur in Ober- und

Mittelzentren. Was das geplante Fachmarktzentrum in Wörth betrifft, trägt dieses – wenn ich aus einer der uns zugegangenen Stellungnahmen zitieren darf – „dem Konzentrationsgebot grundsätzlich Rechnung“. Anders sieht es nach Auffassung nicht nur dieser Behörde mit dem **städtebaulichen Integrationsgebot** aus, wonach großflächige Einzelhandelsprojekte in der Regel in engem räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit den zentralen Einkaufsbereichen der Standortgemeinde zu errichten sind. Ich zitiere: „In Bezug auf die Kernstadt Wörth liegt der Standort (des Fachmarktzentrums) rund 2 km, auf den Ortsteil Dorschberg rund 3 km entfernt. Somit handelt es sich zwar nicht um einen Standort auf der Grünen Wiese. Aufgrund der fehlenden funktionsräumlichen Verknüpfung mit der Kernstadt, der ungünstigen fußläufigen Erreichbarkeit sowie der ausschließlichen Orientierung der Planung am Individualverkehr ist das Gelände als städtebaulich nicht integriert einzustufen.“ Auch die Beachtung des **Beeinträchtigungsverbots**, wonach die Funktionsfähigkeit benachbarter zentraler Orte sowie die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung mit Waren des kurzfristigen täglichen Bedarfs im Einzugsbereich des zentralen Ortes nicht wesentlich beeinträchtigt werden dürfen, wird in Frage gestellt: „Das geplante Warenhaus. . . ist für den Mittelbereich völlig überdimensioniert. In der gesamten Region existiert kein SB-Warenhaus dieser Größe. Unter Berücksichtigung der Siedlungsstruktur wäre (eine Halbierung der Verkaufsfläche) vertretbar.“

Die Wortwahl der von mir bemühten Stellungnahme ist exemplarisch für die Äußerung einer Reihe von Trägern öffentlicher Belange. Bei Abgabe einer Stellungnahme im Rahmen eines Raumordnungsverfahrens bzw. einer Landesplanerischen Stellungnahme orientieren sich diese an den projektbezogenen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung, die sie dem Landesentwicklungsprogramm und/oder dem vom Gebiet berührten Regionalen Raumordnungsplan entnehmen. Bekanntlich bildet das LEP, das eine Gesamtkonzeption zur raumstrukturellen Weiterentwicklung unseres Bundeslandes enthält, den Rahmen, den die ROP auf der Ebene der Regionen ausfüllen und verdichten. Dass in Rheinland-Pfalz fünf Regionen bestehen, für deren Abgrenzung die Einzugsbereiche der fünf Oberzentren maßgebend waren, sei nur am Rande erwähnt.

Wer im aktuellen LEP III, das 1995 in Kraft getreten ist, den entsprechenden Plansatz aufschlägt (Seite 90 ff.), wird feststellen, dass das Konzentrations- und das Integrationsgebot als Ziele der Raumordnung gelten, während eine Reihe anderer Aussagen zum Einzelhandel das Gewicht von Grundsätzen hat, so zum Beispiel der Satz, dass Möbelmärkte, Bau- und Heimwerkermärkte, Gartencenter und Automärkte im Einzelfall vom Integrationsgebot ausgenommen werden können. Der Unterschied ist beträchtlich: Haben doch die sogen. Ziele den Charakter einer landesplanerischen Letztentscheidung und sind somit keiner weiteren Abwägung mehr zugänglich, wohingegen bei Grundsätzen eine solche Abwägung möglich ist. Insofern ist der Spielraum der zuständigen Planungsbehörde von vornherein eingeschränkt. Das erleichtert die Entscheidung, erschwert sie aber auch, wenn auf das Projekt bezogene Zielaussagen gegeneinanderstehen. Im Falle des Designer Outlet Zweibrücken (DOZ) zum Beispiel wurde den Zielaussagen zur Konversion und zur wirtschaftlichen Entwicklung von strukturschwachen Landesteilen der Vorrang eingeräumt gegenüber den auf die Ansiedlungen von großflächigem Einzelhandel gerichteten Zielen. Dass solche Vorränge im politischen Raum diskutiert, vielleicht sogar angestoßen werden, mag angesichts der Brisanz mancher Entscheidung auf Verständnis stoßen.

2.3 Die Waffenkammer der Raumordnung (Sicherungsinstrumente)

Wie an anderer Stelle ausgeführt, bezeichne ich als Instrumente der Raumordnung, gelegentlich auch als ihre Waffen, die im rheinland-pfälzischen Landesplanungsgesetz unter der Überschrift „Sicherung der Raumordnung“ aufgeführten Verfahren, die da sind

- das Raumordnungsverfahren (§ 18)
- der Landesplanerische Einspruch (§ 19)
- die Landesplanerische Stellungnahme (§ 20) sowie
- die sonstigen Sicherungsinstrumente

2.3.1 Raumordnungsverfahren (§ 18 LPIG)

Das Raumordnungsverfahren - der früher in Rheinland-Pfalz übliche Begriff „Raumplanerisches Verfahren“ ist dem im Raumordnungsgesetz vorgegebenen Sprachduktus angepasst worden - ist nach meiner Einschätzung das bedeutendste Instrument zur Sicherung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung. Es hat sich aus den Bedürfnissen der Verwaltungspraxis heraus entwickelt und kam bereits zu einem Zeitpunkt zum Einsatz, als eine gesetzliche Regelung noch nicht bestand.

Während die Raumordnungspläne im Sinne einer integrierenden Gesamtplanung die Ziele und Grundsätze festlegen, dient das Raumordnungsverfahren der Einzelabstimmung. Im Vorfeld aufwändiger Fachverfahren kommt dem Raumordnungsverfahren die Aufgabe zu, die generelle Übereinstimmung eines konkreten Projekts mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung zu bestätigen bzw. herbeizuführen. Bevor kostspielige und umfassende Detailplanungen zu erstellen sind, prüft es explizit die Raumverträglichkeit eines Vorhabens, geht also der Frage nach, ob dieses an dem vorgesehenen Standort in der vorgesehenen Weise verwirklicht werden kann. Der Abschlussentscheid, der innerhalb eines halben Jahres nach Verfahrenseinleitung zu ergehen hat, stellt eine raumordnerische Beurteilung dar, die zwar nicht die Voraussetzungen eines Verwaltungsaktes erfüllt, aber als räumliche und sachliche Konkretisierung der Entwicklung eines Planungsraumes Ausdruck einer landesplanerischen Letztentscheidung ist und somit Planungssicherheit verleiht.

Aus der Vielzahl von Verfahren, die speziell bei den Oberen Landesplanungsbehörden Jahr für Jahr beantragt werden, lässt sich unschwer ablesen, dass ihre Fähigkeit, Konflikte frühzeitig offen zu legen (Stichwort „Minensuchboot“), von den Antragstellern, Behörden wie Investoren, anerkannt und gewürdigt wird. Dies umso mehr, als mit der zunehmenden Öffnung des Verfahrens für die breite Öffentlichkeit Diskussionen angestoßen werden, die das breite Spektrum von Zustimmung und Ablehnung schon in einem frühen Stadium in die Entscheidungsfindung einbinden. Der Landesplanungsbehörde kommt, vor allem bei politisch relevanten und gesellschaftlich umstrittenen Verfahren, die nicht immer leichte Aufgabe zu, einen Ausgleich zwischen den konkurrierenden Interessen und den divergierenden Auffassungen zu suchen bzw. zu schaffen. Der Abschlussentscheid mag als Beleg für die in vielen Jahren Berufstätigkeit gewonnene Erkenntnis dienen, dass in einer pluralistischen Gesellschaft auf einen Kompromiss zielende Lösungen nicht immer der Weisheit letzter Schluss, aber eben häufig die einzige Möglichkeit sind, die aus unterschiedlichen Interessenlagen erwachsenden Gegensätze zu überbrücken.

Eingeleitet ist das Verfahren, wenn die zuständige Landesplanungsbehörde den von der Planung berührten Behörden und Stellen eine mit Karten und häufig auch mit Gutachten angereicherte Beschreibung des Vorhabens mit der Aufforderung übersendet, dazu innerhalb einer Frist von ca. zehn Wochen Stellung zu beziehen. Die Planungsbehörde sammelt die Stellungnahmen, wägt die Argumente und erarbeitet einen Entscheidungsentwurf. Verbleibt Klärungsbedarf, führt sie Ortsbesichtigungen und einen Erörterungstermin durch. Der abschließende Entscheid, der die Vereinbarkeit der Maßnahme mit den Erfordernissen der Raumordnung, ggf. unter Auflagen, feststellt oder verneint, geht den am Verfahren beteiligten Stellen zu, die ihn bei weiteren Entscheidungen zu berücksichtigen haben. Eine rechtsverbindliche Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens ist damit allerdings nicht verbunden; eine solche kann erst im nachfolgenden Zulassungs- oder Genehmigungsverfahren getroffen werden.

Wer sind die genannten Träger öffentlicher Belange, deren Stellungnahmen von der zuständigen Landesplanungsbehörde erbeten und zur Entscheidungsfindung herangezogen werden? Das Gesetz spricht von berührten Gemeinden und Gemeindeverbänden, von Behörden und öffentlichen Planungsträgern, von Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, von Nachbarstaaten nach den Grundsätzen von Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit, von den anerkannten Landespflegeorganisationen sowie von natürlichen und juristischen Personen, von denen Auskünfte für das Verfahren verlangt werden. Man kann sich leicht vorstellen, dass bei Beachtung dieser Vorgaben selbst bei vergleichsweise unbedeutenden Verfahren sich die Zahl der Beteiligten rasch auf fünfzig und mehr summiert.

Das Raumordnungsverfahren dient, wie ausgeführt, der Prüfung der Raumverträglichkeit von konkreten Projekten. Betroffen sind Vorhaben, die aufgrund ihrer Größe und Auswirkungen als raumbedeutsam gelten. Dazu zählen Straßen und Schienenstrecken, Rohr- und Freileitungen, Ferienparks und Golfplätze, um nur einige Beispiele zu nennen. In einer Verordnung, die sich auf den entsprechenden Paragraphen 6 a des alten Raumordnungsgesetzes bezieht, der sogenannten Raumordnungsverordnung, sind die Planungen und Maßnahmen aufgeführt, für die bei überörtlicher Bedeutung ein Raumordnungsverfahren durchzuführen ist. Die Auflistung, die mit der Nennung von genehmigungsbedürftigen Anlagen nach dem Atomgesetz beginnt, wurde in den letzten Jahren ständig erweitert und kommt heute auf stolze 19 Punkte, deren letzter und somit erst in jüngster Vergangenheit hinzugefügter sich auf die „Errichtung von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben“ bezieht. Die Gründe für die späte Aufnahme sind mir nicht bekannt; unabhängig davon darf ich für meinen Beritt in Anspruch nehmen, bereits 1977 Raumordnungsverfahren im Falle von Einkaufszentren durchgeführt zu haben. Mein erstes führte mich nach Worms und wenn ich in den Unterlagen blättere, erschrecke ich ob der Heftigkeit, mit der ich mich im Falle eines integrierten, city-nahen Standortes nicht zuletzt unter dem Druck der Industrie- und Handelskammer für eine Reduzierung der Verkaufsfläche ausgesprochen habe. Heute würde ich viel darum geben, solche Standorte prüfen zu dürfen, und ohne zu zögern wäre ich bereit, jede Größe zu akzeptieren, nur um die Standortwahl zu honorieren. Ist das die Aussage eines zur Weisheit Bekehrten oder die bloße Reaktion eines beleidigten Landesplaners, der heute Vorhaben abzustimmen und als Vorboten neuer Vertriebsformen zu akzeptieren hat, die aufgrund ihrer Lage mitten in der Prärie jeder raumplanerischen Grundüberzeugung zuwiderlaufen? Auf die rasante, durch die Übernahme amerikanischer Vertriebsformen ausgelöste Veränderung unserer

Einkaufslandschaft und die sich daraus ergebenden Auswirkungen auf die Arbeit der Planungsbehörden wird noch einzugehen sein.

Wie dargelegt, entscheiden die Raumbedeutsamkeit des Vorhabens und seine überörtliche Bedeutung über die Notwendigkeit einer raumplanerischen Prüfung. Im Falle von Einkaufszentren lässt sich der ansonsten eher dehnbare Begriff der Raumbedeutsamkeit relativ leicht präzisieren, indem man die Verkaufs- bzw. Geschossfläche als Kriterium heranzieht. Die bereits angesprochene Verwaltungsvorschrift, mit der die Beurteilung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben erleichtert und vereinheitlicht worden ist, geht von einer Geschossfläche von 6.000 qm aus, ab welcher ein formelles Verfahren nach § 18 Landesplanungsgesetz zwingend vorgeschrieben ist. Auch bei Unterschreitung dieser Größe kann ein Verfahren greifen, wenn das Vorhaben im Einzelfall besonders raumbedeutsam ist.

2.3.2 Landesplanerischer Einspruch (§ 19 LPIG)

Das größte Kaliber, das die Waffenkammer der Raumordnung enthält, ist zweifellos der landesplanerische Einspruch. Er kann nur von der obersten und den oberen Landesplanungsbehörde(n) eingelegt werden gegen raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von Behörden und öffentlichen Planungsträgern und nach Anhörung der fachlich zuständigen obersten Landesbehörden, wenn zu befürchten ist (§ 19 LPIG), „dass die Durchführung der Ziele der Landesplanung oder ihre eingeleitete Aufstellung, Änderung oder Ergänzung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird“. Die Einlegung des Einspruchs gilt als Einleitung des Raumordnungsverfahrens, sofern ein solches für die beanstandete Maßnahme nicht bereits durchgeführt worden ist. Im übrigen kann die oberste Landesplanungsbehörde mit oder nach Einlegung des landesplanerischen Einspruchs eine Untersagung dieser Planung oder Maßnahme bis zur Höchstdauer von zwölf Monaten, demnächst sogar ohne zeitliche Begrenzung, aussprechen.

Die Waffe, mit der der Gesetzgeber droht, ist so schwer, dass die Gefahr der Unhandlichkeit besteht. Es ist kein Zufall, dass sie trotz bald vierzigjähriger Lagerung in den Arsenalen des Landesplanungsgesetzes erst einmal aktiviert worden ist. Ziel der Aktion war eine als Grundzentrum ausgewiesene Gemeinde im Norden des Landes, die aus ihrer Lage in enger Nachbarschaft zu einem Oberzentrum Nutzen zu ziehen trachtete, indem sie riesige Flächen als Sonderbauflächen mit der Zweckbestimmung Einzelhandel auswies. Dieses Vorgehen dürfte keineswegs unüblich, der Verzicht darauf eher die Ausnahme sein. Überall im Lande stoßen wir im Umfeld der Mittel- und Großstädte auf Gemeinden, die das den Zentren zustehende und für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben unerlässliche Dienstleistungsangebot mittels rühriger Bürgermeister, günstiger Bodenpreise und vorbildlicher Erschließung auf die eigene Gemarkung umzuleiten verstehen. Nicht zuletzt die Einzelhandelslandschaft ist reich an Zeugen solchen Tuns; fast möchte man von Zeugenbergen sprechen, die das Relief im Umkreis der Städte prägen.

Wenn in einem konkreten Falle auf diese Waffe zurückgegriffen wurde, dann wohl nur deswegen, weil der Appetit der belangten Gemeinde besonders ausgeprägt und anders als durch einen landesplanerischen Einspruch nicht zu bremsen war. Die oberste Landesplanungsbehörde tat sich gleichwohl schwer in ihrem Vorgehen, musste sie

doch erkennen, dass der im Gesetz vorgezeichnete Weg alles andere als leicht begehbar war. Wer sollte zum Beispiel das Raumordnungsverfahren durchführen, dessen Einleitung der landesplanerische Einspruch auslöst hatte, und wer, so die nächste Frage, die notwendigen Unterlagen erstellen? Eine Unterstützung durch die auslösende Gemeinde war sicher nicht zu erwarten. Trotz dieser Unsicherheiten bei der Umsetzung wurde - nicht zuletzt mit gerichtlichen Mitteln - das Ziel erreicht, der Gemeinde ihre zentralörtlich bedingten Grenzen aufzuzeigen. Das happy-end kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass der raumordnerische Kraftakt erheblich war und sich aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit nicht jederzeit und nicht bei jeder Gemeinde wiederholen lässt.

2.3.3 Landesplanerische Stellungnahme (§ 20 LPIG)

Durch die Stellungnahme nach § 20 Landesplanungsgesetz werden den Trägern der Bauleitplanung die bei der Aufstellung oder Änderung eines Flächennutzungsplans, ggf. eines Bebauungsplans, zu beachtenden Ziele der Raumordnung und Landesplanung bekannt gegeben. Diese sind unter Angabe der Funktionsbestimmung der Gemeinde und ihrer zentralörtlichen Bedeutung näher darzulegen.

Die landesplanerischen Stellungnahmen sind somit als Scharniergelenk zwischen Raumordnung und Bauleitplanung in einem umfassenden Sinne wirksam. Bezogen auf den Einzelhandel kommt ihnen dann eine Lenkungsfunktion zu, wenn bei einem konkreten Vorhaben zu vermuten ist, dass es nach Art, Lage oder Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung sich nicht nur unwesentlich auswirken kann. Diese Vermutung trifft in der Regel zu, wenn die Geschossfläche 1.200 qm überschreitet. Die Baunutzungsverordnung 1977, in der sich diese Formulierungen in § 11 Abs. 3 finden, hat die Frage der Großflächigkeit erstmals thematisiert und damit – eine Forderung der Politik aufgreifend - einen Beitrag zur Begrenzung planungsrechtlichen Wildwuchses geleistet. Während die der Versorgung des Wohnumfeldes dienenden Läden auch in Wohngebieten zulässig blieben, konnten großflächige Betriebe, für die die Regelvermutung des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO zutraf, von nun an außer in Kerngebieten nur in speziell für sie festgesetzten Sondergebieten genehmigt werden. Unabhängig davon, ob der aus der genannten Geschossfläche abgeleitete Schwellenwert von 700 bzw. 800 qm Verkaufsfläche, an dem sich Rechtsprechung und Genehmigungspraxis der Behörden bis heute orientieren, angesichts der heutigen Strukturen im Einzelhandel noch seine Berechtigung hat, bleibt festzuhalten, dass die Ausprägung bzw. Ausgrenzung des Merkmals Großflächigkeit im Jahre 1977 die Raumordnung in die Lage gesetzt hat, die Umsetzung ihrer Zielvorgaben durch die Bauleitplanung wegen des Erfordernisses der Neuaufstellung bzw. Änderung der Bauleitpläne mit Hilfe des Instruments der landesplanerischen Stellungnahme zu begleiten und sicherzustellen. Diese Doppelsicherung hat sich bei der Abwehr unerwünschter Entwicklungen bewährt, solange sich diese nicht auf der Grundlage von Bebauungsplänen vollzogen, die - vor 1977 aufgestellt – den Baunutzungsverordnungen von 1962 bzw. 1968 unterworfen waren.

2.3.4 Sonstige Sicherungsinstrumente

Informelle raumordnerische Prüfung

Das Raumordnungsverfahren kam in Rheinland-Pfalz ähnlich wie in Bayern bereits sehr früh zur Anwendung. Allein während meiner 25-jährigen Tätigkeit im Referat Raumordnung dürften durch die Obere Landesplanungsbehörde knapp 500 Verfahren eingeleitet worden sein. Die Weiterentwicklung, die das Instrument im Laufe der Jahre erfuhr, lässt sich allein schon am Umfang des Abschlussentscheids ablesen. Obwohl die Verfahrensdauer – nicht zuletzt wegen der Befristung, die der Gesetzgeber 1994 eingeführt hat – deutlich zurückgegangen ist und selten mehr als sechs Monate beträgt, haben Abstimmungsumfang und Abstimmungstiefe in dem Maße zugenommen, in dem Ansprüche an den Raum häufig genug ein kommunales bzw. regionales Erdbeben auslösen. Auch die Einbindung der Öffentlichkeit und die Ausweitung des Kreises der Beteiligten haben zur Verfeinerung, fast möchte ich sagen: Verwissenschaftlichung, des Verfahrens beigetragen.

Angesichts dieser Entwicklung kann es nicht wundernehmen, dass uns das Instrument zunehmend fehl eingesetzt erschien, wenn „kleinere“ Planungen und Vorhaben einer raumordnerischen Prüfung zu unterziehen waren. Stand der Kreis der zu beteiligenden Stellen, so unsere Überlegung, noch in einem vertretbaren Verhältnis zu dem Umfang des Prüfauftrags? Besonders bei Einkaufszentren stellte sich diese Frage. Welchen Erkenntnisgewinn konnten Behörden wie das Geologische Landesamt oder ein Kulturamt beisteuern, wenn es um die Erweiterung eines Verbrauchermarktes ging? Wir schränkten deshalb bei solchen Projekten die Zahl der Verfahrensbeteiligten drastisch ein, machten ihre Auswahl abhängig vom Klärungsbedarf, verzichteten auf die Einbindung der Öffentlichkeit und reduzierten das Ausmaß der Abwägung ebenso wie die Dauer der Bearbeitung. Dieses Vorgehen, von unserer obersten Behörde zunächst gar nicht oder allenfalls stillschweigend zur Kenntnis genommen, hat sich mittlerweile durchgesetzt und kommt gemäß der VV vom 15. Juli 1996 unter dem Stichwort „**Informelle raumordnerische Prüfung**“ bei Einzelvorhaben ab 1.200 qm Geschossfläche und bei Agglomerationen von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben zur Anwendung.

Zielabweichungsverfahren

Die verbindlichen Ziele und Grundsätze des LEP – und das gilt analog für die in den Regionalen Raumordnungsplänen enthaltenen - können jederzeit in eigenständigen Verfahren geändert oder ergänzt werden. Neben diesen recht langwierigen Prozeduren kennt das Gesetz die Möglichkeit der **Zielabweichung**. Die Notwendigkeit, ein entsprechendes Verfahren durchzuführen, ergibt sich aus dem Landesplanungsgesetz; betont wurde diese Verpflichtung durch ein Urteil des Verwaltungsgerichts Trier vom 10. 12. 1997, wonach landesplanerische Stellungnahmen nicht befugt sind, von einer bestehenden Zielsetzung zugunsten einer völlig anderen abzuweichen. Selbst geringfügige Abweichungen von den Zielen der Raumordnung, so ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 9. Jan. dieses Jahres, lösten das Erfordernis eines Abweichverfahrens aus.

Unabhängig davon, ob es sich bei diesem Zielabweichungsverfahren um ein eigenständiges Verfahren handelt oder ob die von uns vertretene Auffassung zum Tragen kommt, dass eine Verzahnung mit den Verfahren anzustreben sei, die bei Durchführung einer raumplanerischen Prüfung oder bei Abgabe einer landesplanerischen Stellungnahme erforderlich sind, hier ist ein Instrument belebt worden, das nicht zuletzt aufgrund der Zieldichte in den vorhandenen

Raumordnungsplänen eine beträchtliche Ausweitung unseres Aufgabenspektrums bewirkt hat. Dazu beigetragen haben in jüngster Zeit eine Reihe von Verfahren, darunter das zum Designer Outlet Zweibrücken durchgeführte, in dessen raumplanerische Prüfung die von der Obersten Landesplanungsbehörde ausgesprochene Zulassung einer Abweichung einfluss.

Solche Verzahnungen zwischen den unterschiedlichen Instrumenten erwähne ich deshalb, weil ich sie als Chance begreife, in Zeiten schlanker Verwaltung der Forderung der Öffentlichkeit nach ökonomischer Handhabung des uns zur Verfügung stehenden Instrumentariums zu entsprechen. Als weiteres Beispiel möge ein SB-Markt im Neustadter Ortsteil Mußbach dienen, bei dessen Prüfung wir die Vorgaben der informellen Prüfung und die des Abweichverfahrens in einem Prüfvorgang gebündelt haben.

2.4 Der Waffengebrauch (Durchführung der Raumordnung)

Nachdem ich die Sicherungsinstrumente der Raumordnung skizziert, also einen Blick in die Waffenkammer geworfen habe, würde es nahe liegen, auf die Mechanismen einzugehen, die den Einsatz dieser Waffen begründen und steuern. Die Rede ist von der gesetzlichen Basis, die ich allerdings nur sehr knapp und nur insoweit ansprechen möchte, als ihre Inhalte nicht an anderer Stelle angesprochen worden sind.

2.4.1 Raumordnungsgesetz / Landesplanungsgesetz

Beide Gesetze gehen in ihren Erstfassungen auf die Mitte der 60er Jahre zurück, weisen somit in eine Zeit, in der die Raumordnung nach einer langen Periode der Ächtung und Verdrängung wieder in den Bereich der öffentlichen Wahrnehmung gerückt war. Auf die zahlreichen Änderungen, die beide Gesetze im Laufe ihrer Anwendung erfuhren, muss hier nicht eingegangen werden, weil sie für die Bewertung des Einzelhandels unerheblich sind. Von unmittelbarer Bedeutung für die Arbeit der Landesplanungsbehörden waren die materiellen Regelungen der Raumordnungsgrundsätze, bei deren Übernahme sich das rheinland-pfälzische Landesplanungsgesetz eng an das Raumordnungsgesetz des Bundes anlehnte. Diese Regelungen verloren allerdings in dem Maße ihren Begründungscharakter, in dem sie auf der Ebene des Landes und seiner Regionen in Ziele der Landesplanung transformiert wurden. Der Planer des Jahres 2002 tut sich entsprechend schwer, in dem Grundsatz Nr. 6 – „... der Bevölkerung sollen in zumutbarer Entfernung zentralörtliche Einrichtungen zugänglich sein, die in Umfang und Ausstattung ... städtischen Verhältnissen entsprechen“ – eine Anleitung zu einem zielgerichteten Handeln bei der Beurteilung von großflächigen Einzelhandelsprojekten zu erkennen. Er kann nur hoffen, dass seine Vorgänger die Phantasie besaßen, aus solchen Unverbindlichkeiten eine vernünftige Einzelfallentscheidung abzuleiten. Im Vergleich dazu verfügt er über ein verfeinertes Instrumentarium, wozu insbesondere die im folgenden aufgeführte VV beiträgt.

2.4.2 Verwaltungsvorschrift vom 9. Juli 1996

Eine umfassende Hilfe gewährt bis heute – trotz ihrer zwischenzeitlichen Außerkraftsetzung - die Verwaltungsvorschrift zur Errichtung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben vom Juli 1996, die aus gutem Grund in Abstimmung zwischen der – damals bei der Staatskanzlei ressortierenden – Obersten

Landesplanungsbehörde, dem Finanz- und dem Wirtschaftsministerium erarbeitet wurde. Geleitet von der Erkenntnis, dass neue Vertriebsformen und Marketingstrategien zusammen mit einem sich ändernden Einkaufsverhalten und politischen Eingriffen zu einer Veränderung räumlicher Verteilungsmuster geführt hätten, setzt sie sich zum Ziel, dem Planer Anleitungen für den abgestimmten Einsatz des Instrumentariums zu geben, das Raumordnung und Bauleitplanung entwickelt haben. Insbesondere will sie eine einheitliche Verfahrensweise bei der Prüfung der Übereinstimmung von großflächigen Einzelhandelsprojekten mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung, wie dargelegt in den Planwerken, sicherstellen. Alle großflächigen Einzelhandelsprojekte (ab 1200 qm) sind danach frühzeitig der zuständigen Landesplanungsbehörde mitzuteilen, auch dann, wenn es um Erweiterungen oder Nutzungsänderungen, um Veränderungen eines genehmigten Sortiments oder die Agglomeration von nicht großflächigen Betrieben geht. Zukünftigen Entwicklungen wird mit der Aussage Rechnung getragen, dass Fabrikverkäufe wie großflächige Einzelhandelsbetriebe zu prüfen seien. In konsequenter Ausrichtung an Größe und Raumbedeutsamkeit werden dann die Prüfinstrumente aufgelistet, auf die ich eingegangen bin, und die Behörden benannt, die sie anzuwenden haben. Nach meiner Erfahrung wird auf diese außer Kraft gesetzte Verwaltungsvorschrift in Planerkreisen nach wie vor so gerne zurückgegriffen, weil Fragen der landesplanerischen und der planungsrechtlichen Zulässigkeit integriert betrachtet und verfahrensmäßig zusammengeführt werden.

3. Grenzen der Steuerung

3.1 Ein schwieriger Partner – Rückblick

Wenn ich auf 25 Jahre mehr oder weniger erfolgreicher Durchsetzung raumplanerischer Vorgaben im Regierungsbezirk zurückblicke, scheint mir der großflächige Einzelhandel der Planungsgegenstand zu sein, dessen Verteilung auf die Fläche sich - von den Windrädern einmal abgesehen – meinen Vorstellungen am stärksten und sichtbarsten entzogen bzw. widersetzt hat. Während die Trassen von Verkehrs- und Versorgungsleitungen im großen und ganzen die bestehenden Raumstrukturen aufgreifen und ihnen gerecht werden, während die unumgänglichen Golfplätze sich mit einiger Logik über die Fläche verteilen, während der Rheinausbau einer wünschenswerten Renaturierung Platz macht - die Einzelhandelslandschaft mag weder in ihrer Erscheinung noch nach ihrem Aufbau befriedigen. Sie wirkt seltsam zerrissen und zerklüftet, unharmonisch und unstabil. Woran liegt das?

Die Märkte auf der grünen Wiese sind ein Kind der Nachkriegszeit. In dem Maße, in dem Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg vom Wirtschaftswunder überrannt wurde, wuchs der Verteilungskampf im Einzelhandel. Angesichts der Mobilwerdung breiter Bevölkerungsschichten kann nicht wundernehmen, dass die Investoren zunehmend Standorte auf der grünen Wiese ins Auge fassten, die wegen ihrer günstigen Bodenpreise, Betriebskosten und Parkmöglichkeiten sich als Alternative zu den verstopften Innenstädten anboten, um einer Vertriebsform zum Durchbruch zu verhelfen, die nach amerikanischem Vorbild eine Vielzahl von Waren unter einem Dach vereinigte. Der Großhandel und die Möbelhäuser waren Vorreiter, ihnen folgten Hobby- und Baumärkte und wenig später gesellten sich die ersten Verbrauchermärkte dazu.

Die Raumordnung wurde von der Entwicklung überrannt und da sie – noch im Prozess der Selbstfindung begriffen - deren Gefahren nicht erkannte bzw. unterschätzte, fiel ihr das Fehlen adäquater Steuerungsinstrumente nicht weiter auf. Warum sollte sie sich auch Gedanken machen? Gab es doch Gewerbeflächen im Übermaß, deren Nutzung durch den großflächigen Einzelhandel die Baunutzungsverordnungen der Jahre 1960 und 1968 keinen oder nur geringen Widerstand leisteten. Bei Dienstantritt im Jahre 1977 stieß ich auf ein halbes Dutzend solcher Altlasten, die, häufig begünstigt durch die Lage im Kreuzungsbereich zweier Durchgangsstraßen, in the middle of nowhere errichtet worden waren und gleich mehreren Städten die Kundschaft raubten. Sie zu begrenzen kostete viel Kraft und viel Geschick und wäre wohl kaum gelungen, wenn nicht der Bedeutungsverlust des traditionellen Straßennetzes und das Aufbegehren der Zentralen Orte dem Planer die Arbeit erleichtert bzw. abgenommen hätten.

Die Fehlentwicklungen der oben genannten Art bedingten Änderungen im Instrumentarium der Raumordnung und der Bauleitplanung - man denke an die Novellierung der Baunutzungsverordnung -, die den Zentralen Orten zugute kamen, nicht aber oder nur bedingt den durch Fußgängerzonen aufgewerteten Innenstädten. Denn viele Kunden waren mobiler geworden, hatten ihre Standorttreue aufgegeben und die Reichweite ihrer Einkäufe, nicht mehr nur der Großeinkäufe, abhängig von der örtlichen Verkehrs- und Versorgungssituation, ins Umland ausgedehnt. Was lag aus Sicht des Einzelhandels da näher, als die Chancen zu nutzen, die der Markt eröffnete und das Gesetz nicht verwehrte, nämlich die neuen, großen Verkaufsstätten auf der grünen Wiese, aber eben innerhalb der Stadt- bzw. Stadtteilgrenzen zu errichten. Die Zustimmung der Stadtväter war in der Regel nur eine Formsache. Denn zog der großflächige Einzelhandel auch die grüne Wiese der Innenstadt vor, die Einnahmen aus diesen wohnungsfernen, in der Regel nicht integrierten Standorten kamen nunmehr der Stadt selbst zugute und flossen nicht länger in die Kassen vom Zufall begünstigter Kleingemeinden. Was die Stadtväter vielleicht zunächst nicht erkannten bzw. verdrängten, war der Schatten, der sich fortan über die mit viel Liebe und Geld verjüngten und sanierten Innenstädte legte und die Investitionen in Frage zu stellen begann, die zugunsten derselben erbracht worden waren.

Heute besitzt fast jedes Mittelzentrum und selbstverständlich jedes Oberzentrum im Regierungsbezirk – von der Landesplanung toleriert, wenn nicht tatkräftig gefördert – einen mit großflächigem Einzelhandel bestückten Standort auf der grünen Wiese, der allen planerischen Vorgaben zum Trotz nicht nur das Grundversorgungsangebot im umliegenden ländlichen Raum gefährdet, sondern auch zu einer Bedrohung für die jeweilige Innenstadt geworden ist. Das empfindliche Gleichgewicht, das zwischen dem städtebaulich integrierten und dem peripheren Versorgungsnetz besteht und das sich aus dem Verständnis gegenseitiger Ergänzung und fairen Wettbewerbs speist, läuft Gefahr, Schlagseite zu bekommen. Die Verlagerung innenstadtrelevanter Sortimente in den Außenbereich, die vermehrte Ansiedlung sogenannter Fachmärkte in Fachmarktzentren oder im Umkreis der Einkaufsriesen und die Zunahme der Discounter an solchen nichtintegrierten Standorten verzerren zunehmend den Wettbewerb zulasten der Stadtkerne, ohne dass die Raumordnung Möglichkeiten fände, den Wildwuchs wirkungsvoll zu bekämpfen, der sich aus der zunehmenden Verwischung der Standortunterschiede ergibt. Die kaum zu bremsende, geschweige denn zu steuernde Ausdehnung der Rand- und Ergänzungssortimente in den großen Möbel- und Baumärkten bezeugt diese Ohnmacht und steht für den Prozess schleichender Aushöhlung der Innenstädte. Während dort die Leerstände zunehmen und die ersten Kaufhäuser schließen, gehen vor den Toren der Städte landesplanerisch

überprüfte Großprojekte mit den nach und nach hinzukommenden, sich häufig einer Prüfung entziehenden Fachmärkten und Discountern eine attraktive Verbindung ein, die bezüglich Angebot und Branchenvielfalt einen Vergleich mit den Innenstädten immer weniger zu scheuen braucht. Wir müssen wohl lernen, damit fertig zu werden, dass den Cities die städtebildende Kraft des Einzelhandels verloren geht, ohne dass eine lebensfähige Ersatzfunktion sich abzeichnet.

3.2 Nicht nur die Größe wird sich ändern - Ausblick

Die Amerikanisierung der Vertriebsformen und die sie begünstigenden bzw. daraus resultierenden Änderungen im Einkaufsverhalten dauern unvermindert an. Jüngstes Beispiel sind die Factory Outlet Center, deren Siegeszug durch Europa erst begonnen hat. Den auf dem Flughafen Zweibrücken errichteten Fabrikverkaufskomplex DOZ konnte die Landesplanung trotz fehlender Vereinbarkeit mit den Zielen der Raumordnung nicht verhindern, weil die für Konversionsvorhaben geltenden Zielvorgaben sich als übermächtig erwiesen. Über die Auswirkungen auf die Einzelhandelsstruktur der Südwestpfalz und auf die Funktion der Zweibrücker Innenstadt wird unverändert heftig und kontrovers gestritten. Auch das Wachstum des großflächigen Einzelhandels im Umkreis der Zentren setzt sich ungebremst fort. Jüngstes Beispiel sind die bereits erwähnten Planungen in Wörth und in Neustadt, die in ihrer Größenordnung alle bisher geltenden Maßstäbe außer Kraft setzen und ohne Frage dafür sorgen werden, dass die benachbarten Zentren darauf reagieren. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass nach einer Phase des Stillstands, bedingt wohl durch eine Verlagerung der Aktivitäten in den deutschen Osten, der Einzelhandel nun auch hier mit aller Macht aufrüstet. Dazu kommt, dass immer mehr Warengruppen, die bisher an Fachgeschäfte gebunden waren, fachmarktgängig werden und nun in eigenen Fachmärkten oder als renditeträchtige Rand- und Ergänzungssortimente in Bau- und Möbelmärkten angeboten werden. Diese Fachmärkte oder Fachmarktabteilungen stehen – schon wegen des davon erhofften „Bringereffekts“ und der daran geknüpften Gewinnerwartung - mit immer breiteren und tieferen und zunehmend auch beratungs- und serviceintensiven Sortimenten in einem ungleichen Wettbewerb zum kleinteiligen Einzelhandel in den Innenstädten, den dieser aufgrund der höheren Kosten, die Lage und fehlende Produktivität bedingen, kaum gewinnen können.

Die Raumordnung steht vor einer schweren, fast unlösbaren Aufgabe. Denn unabhängig davon, dass baurechtliche Überprüfungen von raumplanerisch vorgegebenen Größenbegrenzungen bei den Randsortimenten so gut wie nicht stattfinden, der Begriff der Innenstadtrelevanz ist fließend, und was gestern noch eindeutig Bestandteil des Kernsortiments war, ist heute fester Angebotsteil der Peripherie. Auch der Trend zur Vergrößerung, beschönigend als „dynamische Verkaufsflächenentwicklung“ bezeichnet, ist nicht zu stoppen, weil jede noch so kleine, in der Regel politisch erzwungene Planungssünde landesweit ruchbar wird und zu Reaktionen führt, die aus Gründen der Gleichbehandlung nicht unterbunden werden können.

Insofern wird sich das Wettrüsten fortsetzen, bis neue Vertriebsformen (ich denke an den Versandhandel und den Internet-Einkauf) andere Verteilungsmuster erzwingen. Auch wenn sich die bisherige Entwicklung in die bestehende zentralörtliche Gliederung einbindet, die von der Raumordnung geforderte städtebauliche Integration lässt sich immer weniger durchsetzen, so dass die mit aufwändiger Infrastruktur ausgestatteten,

hochwertigen Innenstädte Gefahr laufen, ihre Urbanität einzubüßen. Ob eine Definition der Innenstädte allein über ihre Eignung für Verwaltung, Kunst und Kultur möglich ist, muss die Zukunft weisen. Die in Mode gekommene Inszenierung von happenings und events aller Art scheint mir nur bedingt geeignet, den urbanen Anspruch auf Dauer hochzuhalten. Es steht zu befürchten, dass die Amerikanisierung des Einzelhandels an den gewachsenen Siedlungsstrukturen rüttelt und den Traumraum der europäischen Stadt in Frage stellt, ohne dass die Raumordnung wirksame Verteidigungslinien wird aufbauen können.

4. Betrachtungshorizonte – eine Zusammenfassung in Thesen

1. **Der Einzelhandel** hat sich zu einer gewaltigen Herausforderung für Stadt und Land entwickelt, ohne dass die Politik deren ganze Tragweite verstanden und sich darauf eingestellt hätte. Neue Betriebsgrößen und Vertriebsformen stellen in Verbindung mit einem veränderten Einkaufsverhalten die Raumordnung vor Probleme, mit denen sie aufgrund ihrer oft nur reagierenden Betrachtungs- und Handlungsweise nicht gelernt hat umzugehen.

2. **Die Standort- und Flächentrends** unterliegen einer Dynamik, die noch ungebremst ist und deren Auswirkungen noch nicht absehbar sind. Die Einzelhandelsriesen haben in den letzten Jahren das Gesicht unserer Landschaft nachhaltiger verändert als die Großindustrie. Ihre raumprägende Kraft wird weiter zunehmen und nach Herausbildung von city-ähnlichen Geschäftszentren an der Peripherie zu grundlegenden Veränderungen der bestehenden Raumstrukturen und Verteilungsmuster führen.

3. Die **Verteilungskämpfe** zwischen den Städten, aber auch innerhalb derselben, werden zunehmen. Aus dem Wettbewerb um Marktanteile ist ein erbitterter Konkurrenzkampf zwischen unterschiedlichen Vertriebsstufen und Standorttypen, zwischen den Innenstädten und der Peripherie geworden. Opfer dieser Polarisierung werden wohl die Innenstädte sein, denen die stadtprägende Funktion des Einzelhandels verloren geht, ohne dass eine Ersatzfunktion sichtbar wäre, die den urbanen Anspruch aufrechterhalten bzw. finanzieren könnte.

4. Mit den Standorten auf der „grünen Wiese“ ist den **Städten** die zusätzliche Verpflichtung zugewachsen, öffentliche Mittel in beträchtlicher Höhe zur Behebung der erheblichen Verkehrs- und Umweltprobleme und zum Zweck der städtebaulichen Nachintegration einzusetzen. Durch diese Maßnahmen werden nicht nur die peripheren Verkaufsstätten aufgewertet, sondern gleichzeitig die Innenstädte abgewertet, indem ihnen die Mittel vorenthalten werden, die sie zur Verbesserung ihrer Wettbewerbssituation bräuchten.

5. Die **Raumordnung** hat es nicht verstanden, ihr breites und bewährtes Sicherungsinstrumentarium in den Dienst einer wirkungsvollen und zukunftssträchtigen räumlichen Steuerung zu stellen, weil die unterliegenden, das Rüstzeug bildenden Ziele und Grundsätze in den Sog der Tagespolitik gerieten und vom Zeitgeist überholt und ausgehöhlt wurden. Setzt sich die gegenwärtige Entwicklung im Einzelhandel fort, wird es weder gelingen, die Grundversorgung im ländlichen Raum zu sichern, noch die Standortnachteile zu beseitigen, die den Einzelhandel in integrierten Geschäftslagen zum Aufgeben zwingen.

6. Das **Konzentrationsgebot** hat die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe bis heute wirkungsvoll mit den Vorgaben der zentralörtlichen Gliederung vereinbaren, aber die Auslagerung der Verbraucher- und Fachmärkte in städtebaulich nicht integrierte Lagen nicht unterbinden können. Es wird in dem Maß an Bedeutung verlieren, in dem auf der grünen Wiese durch das Hinzutreten der Erlebnisfunktion Einkaufswelten entstehen, die nach Art und Größe weit über den jeweiligen landesplanerischen Verflechtungsbereich hinausgehen.

7. Das Gebot **städtebaulicher Integration** ist immer schwerer durchzusetzen. Bei der Ansiedlung von Möbelmärkten, Bau- und Gartencentern ist die dem Einzelfall vorbehaltene Abweichung zum Regelfall geworden. Im Schatten dieser Entwicklung dehnen sich die innenstadtrelevanten Rand- und Ergänzungssortimente im Außenbereich aus und beschleunigen, die Standortunterschiede verwischend, den Prozess der schleichenden Aushöhlung der Innenstädte.

Neustadt a.d.W., den 6. 11. 02

Helmut Beeger
Ltd. Regierungsdirektor