

Heinz Konze, Michael Wolf

Einleitung

URN: urn:nbn:de:0156-3731011



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 1 bis 3

Aus:

Heinz Konze, Michael Wolf (Hrsg.)

Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern!

Arbeitsberichte der ARL 2

Hannover 2012

Heinz Konze, Michael Wolf

Einleitung

Die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche sowie eine möglichst verbrauchernahe Versorgung sind wichtige Ziele des Städtebaus und der Raumordnung. Die städtebauliche Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten bedarf eines effektiven Flankenschutzes durch eine landesplanerische Steuerung. Nur so lässt sich die in §1 Abs. 2 ROG normierte Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung umsetzen, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilbereichen führt.

Entwicklungen in der Vergangenheit und aktuelle Planungen zeigen, dass Standorte und Vorhabensgröße aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen und kommunalpolitischen Erwägungen heraus oftmals weder in die bestehende Siedlungsstruktur integriert noch auf den zentralörtlichen Einzugsbereich abgestimmt sind.

Kernpunkte einer ausgewogenen und angemessenen raumordnerischen Steuerung sind rahmensetzende, konkret bestimmte oder bestimmbar Ziele zur Standortwahl und zur Dimensionierung von Einzelhandelsgroßprojekten. Die Städte und Gemeinden können und sollen innerhalb ihrer Planungshoheit über die Bauleitplanung diesen Rahmen konkretisieren und gestalten. Dabei soll ebenso wenig die Wirtschaft gegängelt wie die räumliche Planung bürokratisiert werden. Zugunsten der regionalen Gesamtentwicklung hat die Landes- und Regionalplanung die Aufgabe, flankierend und unterstützend zur kommunalen Bauleitplanung steuernd tätig zu werden.

Durch Gerichtsentscheidungen zu §24a des Landesentwicklungsprogramms (LEPro) sind wichtige Rechtsgrundlagen zur landesplanerischen Steuerung des Einzelhandels weggefallen. Die Landes- und Regionalplanung verfügt zwar nicht über die tagespolitische Bedeutung, die sie aufgrund ihrer langfristigen und überörtlichen Wirkungen auf die räumliche und strukturelle Entwicklung des Landes und seiner Regionen tatsächlich hat. Angesichts neuer Projektplanungen für Einzelhandelsgroßstandorte braucht Nordrhein-Westfalen jedoch zum Erhalt lebendiger Innenstädte und zur Sicherung der verbrauchernahen Versorgung neben den baurechtlichen Vorgaben eine neue effektive und rechtssichere raumordnerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels. Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen beabsichtigt deshalb, im Rahmen der anstehenden Fortschreibung des Landesentwicklungsplans, neue Regelungen für eine raumverträgliche Steuerung des großflächigen Einzelhandels in Nordrhein-Westfalen in das Planverfahren zu geben.

Die Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung hatte am 26. Oktober 2009 eine fachübergreifend besetzte Arbeitsgruppe eingesetzt. In insgesamt elf Sitzungen in den Räumen des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (ILS) in Dortmund wurde in intensiven Diskussionen und kooperativen Abstimmungen der Arbeitsauftrag umgesetzt. Von Anfang an bestand Konsens, mit einem kompakten und kurzfristig zu erarbeitenden Positionspapier den aktuellen politischen Beratungen zur Neufassung landesplanerischer Vorgaben wissenschaftliches und verwaltungspraktisches Wissen an die Hand zu geben. In einem ersten Schritt wurde ein Gliederungskonzept erarbeitet, das Grundlage sowohl für

einen Workshop mit externen Fachleuten wie für den vorliegenden Band der Arbeitsberichte der ARL wurde. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe formulierten zu den von ihnen ausgewählten inhaltlichen Schwerpunkten Textentwürfe, die von den beiden Leitern der Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des Workshops in einem Impulspapier zusammengeführt wurden. In einem Workshop am 27. Oktober 2010 mit Vertretern des Einzelhandels, Entwicklern von Einzelhandelsgroßprojekten, Vertretern der Industrie- und Handelskammern, der Handwerkskammern, der kommunalen Spitzenverbände, kommunaler Zusammenschlüsse für regionale Einzelhandelskonzepte und von Gutachterbüros wurden die ersten Arbeitsergebnisse diskutiert. Auf diese Weise wurde externer Sachverstand für die weitere Arbeit zur Erstellung des Positionspapiers und der vertiefenden Texte in diesem Arbeitsbericht genutzt.

Da auch die Politikberatung eine Aufgabe der ARL ist und die zunehmende Komplexität räumlicher und struktureller Entwicklungsprozesse besondere Anforderungen an politische Entscheider stellt, hat die Arbeitsgruppe frühzeitig den direkten Kontakt zur Politik gesucht. Dem (zu) oft tagespolitisch überdeckten Meinungsbildungsprozess sollen wissenschaftlich fundierte, politikbezogene und praxisrelevante Fragestellungen und im Idealfall entscheidungsvorbereitende Ergebnisse und Empfehlungen gegenübergestellt werden. Die fachliche Vielfalt der Wissenschaftler und Praktiker in der AG bietet dafür eine gute Voraussetzung.

Anlässlich der Vorstellung des Positionspapiers vor Vertretern der Fraktionen im nordrhein-westfälischen Landtag und vor Vertretern der Landesplanungsbehörde am 6. Juli 2011 in der Staatskanzlei in Düsseldorf dankte der Chef der Staatskanzlei, Staatssekretär Franz-Josef Lersch-Mense, der AG „Einzelhandelsentwicklung in NRW“ für das Positionspapier, das als wissenschaftlich unabhängiger Beitrag eine wichtige Unterstützung darstelle. Mit dem Positionspapier und diesem Arbeitsbericht will die Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung einen Beitrag zur sachbezogenen politischen Beratung leisten.

Nicht nur durch die Präsentation des Positionspapiers vor Vertretern des Landtages in der nordrhein-westfälischen Staatskanzlei, sondern auch durch die ARL-Veröffentlichung besteht nun die Möglichkeit, den laufenden Diskussionsprozess auf allen Verwaltungsebenen für alle Beteiligten gewinnbringend fortzuführen. Gerade für die regionale Ebene bietet sich nun die Chance, über die Beteiligung der Regionalräte und der Regionalversammlung des Regionalverbandes Ruhr (RVR) regionale bzw. regionalplanerische Interessen einzubringen. Auch eine begleitende thematische Auseinandersetzung zur raumordnerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels in den kommunalen Räten wird die notwendigen politischen Entscheidungen unter Einbeziehung der wissenschaftlichen Beratung qualifizieren können.

Im vorliegenden Band wird die Bedeutung des Einzelhandels für die Stadtentwicklung zum Ausgangspunkt der weiteren Betrachtungen gemacht. Es schließen sich vertiefende Darstellungen der Strukturveränderungen im Einzelhandel und des Wandels der Standortfaktoren an. Aus den aktuellen Tendenzen der Einzelhandelsentwicklung werden unter Einbeziehung zentrenprägender Dienstleistungen und Infrastrukturen daraus resultierende städtebauliche Konsequenzen am Beispiel der Nachnutzung ehemaliger Kauf- und Warenhausstandorte gezogen. Zum Abschluss der vorrangig städtebaulichen Betrachtung wird die Einzelhandelsversorgung außerhalb der Verdichtungskerns analysiert und Lösungsansätze werden angeboten.

Die Steuerungswirkungen bisheriger Planungsvorgaben in Nordrhein-Westfalen werden dargelegt und im Vergleich dazu die planerischen Vorgaben am Beispiel des Regionalplanes der Region Stuttgart betrachtet.

Ein bedeutender Schwerpunkt der Veröffentlichung ist die Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten und Grenzen der raumordnerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels in Nordrhein-Westfalen. Unter Einbeziehung von Konsequenzen aus den Urteilen des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichtes des Landes Nordrhein-Westfalen werden die raumordnerische Regelungskompetenz, insbesondere juristische Aspekte raumordnerischer Instrumente, die Anwendung von Schwellenwerten in der landesplanerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels und schließlich notwendige Anforderungen an Einzelhandelsgutachten dargestellt. Zum Abschluss werden regionale Einzelhandelskonzepte im städtebaulichen und raumordnerischen Zusammenspiel in ihrer Qualität als Steuerungsinstrument mit Zukunft untersucht.

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, Eisenbahnanangelegenheiten, 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.

Dr. rer. pol. Michael **Wolf** (*1962), Dipl.-Volkswirt, 1987 bis 1993 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster; seit 1993 Dezernent bei der Bezirksregierung Münster im Regionalplanungsdezernat. Mitglied der LAG Nordrhein-Westfalen der ARL, von 2001 bis 2005 Geschäftsführer der LAG Nordrhein-Westfalen der ARL.