

Kurzberichte aus Praxis und Forschung

Helmut Güttler und Christa Rosenkranz

Hearing „Entwicklung städtischer Zentren im internationalen Vergleich

Die Entwicklung der Innenstadt rückt zunehmend in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit von Politik und Stadtplanung. Als Kernproblem werden die Veränderungen im Handel gesehen, für viele die Leitfunktion der Innenstadt. Veränderungen auf der Angebotsseite und gleichzeitig auf der Seite der Konsumenten, verbunden mit Stagnation der Kaufkraft in der Bevölkerung, scheinen in den letzten Jahren weitgehend zu Lasten des Handels in der Innenstadt zu gehen, während der großflächige Einzelhandel in der Peripherie weiter expandiert. Die Innenstadt verliert an Urbanität und Attraktivität.

Das Problem ist aber nicht auf Deutschland beschränkt. Auch in europäischen Nachbarstaaten sind vergleichbare Entwicklungen zu verzeichnen. In dem am 7. Mai 1998 in Bonn durchgeführten Hearing wurden deshalb die Erfahrungen fünf europäischer Nachbarstaaten zur Erhaltung vitaler Innenstädte angehört, um zu fragen, ob die Praxis dieser Staaten hilfreiche Hinweise für die Planungspraxis in Deutschland liefern kann.

Im Mittelpunkt der Anhörung standen die folgenden Aspekte:

- Sondersteuer bei der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen;
- kommunaler Finanzausgleich versus Kirchturmpolitik;
- Verpflichtung zur interkommunalen Absprache;
- Entwicklungspole als Standorte für großflächige Ansiedlungsbegehren;
- verbindliche Abgrenzung und Definition städtischer Zentren;
- Regelungsdichte in Bauleitplänen und Regionalplänen;
- verbindliche Verträglichkeitsstudien;
- Verkaufsflächenobergrenzen.

In das Hearing einbezogen waren die Staaten Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Niederlande und Österreich. Im Wissen-

schaftszentrum in Bonn kamen rund 100 Fachleute aus Politik und Verwaltung, aus der städtebaulichen Forschung und Praxis zusammen, um die Erfahrungen der Nachbarstaaten und daraus abgeleitete Hinweise für die Vitalisierung der Innenstädte zu diskutieren.

In Frankreich ist der Suburbanisierungsprozeß von Einzelhandel, Kultur- und Freizeitfunktionen stärker als in anderen europäischen Staaten fortgeschritten. Hier liegt seit den 70er Jahren ein breites Instrumentarium zur Gegensteuerung vor, das in den 90er Jahren noch erweitert wurde. Mit der Loi Royer wurde eine *Sondersteuer* für großflächige Betriebe eingeführt. Die Höhe dieser Steuer ist vom Verkaufsflächenumfang des Betriebes abhängig. Diese Steuer dient zur Finanzierung innerstädtischer handelsbezogener Aktivitäten, zur Restrukturierung des Handels, und sie kommt einem Förderfonds für Einzelhandel und Handwerk zugute. Eine Maßnahmenfinanzierung mit diesem Fonds ist bis zu 50 % möglich. Fördertatbestände sind ausschließlich Maßnahmen der örtlichen Gebietskörperschaft, z.B. Erstellung von Studien über Anforderungen des innerstädtischen Handels, Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung der Händler in bezug auf die Einführung moderner Betriebsformen, individuelle Beratung des einzelnen Händlers usw. Die Kommissionen, in denen Vertreter der örtlichen Politik, der IHK, der Handwerkskammer und der Kaufmannschaft vertreten sind, vergeben die Mittel und haben die Entscheidungskompetenz.

Seit 1990 ist in Frankreich auch die Möglichkeit eines *interkommunalen Ausgleichs* im Zusammenhang mit der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen gesetzlich verankert. Nach dem Gesetz – Loi Doubin – sollen Gewerbesteuererinnahmen nur zu 20 % an die Ansiedlungsgemeinde, zu 68 % an betroffene Nachbargemeinden und zu 12 % an den Förderfonds für Einzelhandel und Handwerk gehen. Von dieser

Regelung ausgeschlossen sind Départements mit einer Bevölkerungsdichte über 1 000 Ew./km² sowie Gemeinden über 40 000 Einwohner bzw. einer Bevölkerungsdichte über 400 Ew./km².

Eine auf breiter Ebene getragene Planung, verbunden mit umfassenden Beteiligungs- und Einspruchsverfahren, sowie fehlende Gewerbesteuern sind in den Niederlanden wesentliche Grundlagen dafür, daß die Problematik der Peripherieentwicklung sowie der Vitalitätsverluste von Innenstädten schwächer als in anderen europäischen Staaten ist.

Bereits in den 70er Jahren wurde die PDV-Politik eingeführt, die wirksam zur Verhinderung einer expansiven Entwicklung des großflächigen Handels in der Peripherie beigetragen hat. Peripherie heißt in den Niederlanden innerhalb der Stadt- oder Gemeindegrenzen. Bis auf wenige eindeutig definierte Branchen wurde die Entwicklung in der Peripherie durch klare planerische Steuerung weitgehend verhindert. Für Standortpräferenzen bei großflächigen Einzelhandelseinrichtungen ist eine Hierarchie festgelegt. Dabei nehmen die Stadtzentren den Rang 1 ein, es folgen Stadtteilzentren und nach ihnen Nachbarschaftszentren. Steuerungsinstrument ist der Flächennutzungsplan.

Im Jahr 1993 wurde unter dem Druck des Einzelhandels und der zunehmenden Probleme in den Ballungszentren (vornehmlich Autoverkehr) festgelegt, daß in den 13 großen niederländischen Stadtregionen jeweils ein Entwicklungspol für großflächige Ansiedlungsbegehren entstehen kann. Das setzt die Erarbeitung eines *regionalen Einzelhandelskonzepts* für die Stadtregion voraus. Sowohl das Konzept als auch der geplante Einzelhandelsstandort müssen mit der Regierung abgestimmt sein. Weiterhin müssen mindestens 50 % der erwarteten Kundschaft mit ÖPNV anreisen können, und der Einzelhandel in der Innenstadt darf nicht nachhaltig beeinträchtigt werden. Pro-

blematisch ist, daß keine Festsetzungsmöglichkeit von Sortimentsbeschränkungen vorgegeben wird.

Auch in Dänemark ist die Erstellung *regionaler Einzelhandelskonzepte* mit Aussagen zur Standortverteilung des Einzelhandels auf die Raumkategorien Innenstadt, Stadtrand, „grüne Wiese“ gesetzlich vorgeschrieben. In der Regel haben diese Konzepte auch Bindungswirkungen für die Ausweisung von Standorten zur Errichtung, Erweiterung bzw. Sortimentsänderung des Einkaufszentrums bzw. eines großflächigen Einzelhandelsbetriebes. Angestrebt wird, daß zukünftig Leitbilder und Handlungskonzepte zur Entwicklung des innerstädtischen Handels generell in die Einzelhandelskonzepte integriert werden.

In Großbritannien ist die „ppg 6“ die nationale Leitlinie für die Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel, für Vergnügungsparks und Bürozentren. Sie wird von den Kommunen umgesetzt. Für die Ansiedlung neuer Einzelhandelsbetriebe wird eine *Rangfolge bevorzugter Standorte* festgelegt (sequential approach). Rang 1 haben Standorte in der Innenstadt, die „town center“, es folgen an die Innenstadt angrenzende Gebiete mit einem Abstand von 200 bis 300 m, die „edge-of-center“, die „out-of-center“, die Standorte außerhalb dieser Gebiete sind nicht integriert am Stadtrand, bzw. sogenannte „out-of-town“ auf der „grünen Wiese“. Die „town-center“ und „edge-of-center“ sind Vorranggebiete für die Ansiedlung großflächiger Handelseinrichtungen. Die „out-of-center“ und „out-of-town“-Standorte dürfen nur genehmigt werden, wenn in den Vorranggebieten keine Flächen verfügbar sind und eine gute Verkehrsanbindung besteht. Die Nachweislast ist durch die Unternehmen zu erbringen.

Verbindliche Verträglichkeitsstudien werden in einigen Ländern durchgeführt, um die Planungsfolgen frühzeitig zu ermitteln.

In Dänemark ist in den Lokalplänen (Entsprechung zum Bebauungsplan) eine obligatorische Planungsfolgenabschätzung gesetzlich vorgesehen, wenn diese Einzelhandel zulassen. Das Parlament ist außerdem über die Gründe zu informieren, die zum Überschreiten vorgegebener Verkaufsflächenobergrenzen führen.

Mit der Loi Sapin wurde 1993 in Frankreich festgelegt, Verträglichkeitsstudien für das Genehmigungsverfahren für großflächige Einrichtungen durchzuführen, die gesetzlich festgelegte Mindestinhalte umfassen:

- sozio-ökonomische Auswirkungen und Kriterien (wie Auswirkungen auf den be-

stehenden Handel, Interessen der Verbraucher, Auswirkungen auf geplante Maßnahmen zur Revitalisierung benachbarter Innenstädte, Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt); ab einer zusammenhängenden Verkaufsfläche von 300 m² bei neuen Einrichtungen und ab 2 000 m² bei Sortimentsänderungen;

- umweltverträgliche Auswirkungen und Kriterien im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung ab einer Verkaufsfläche von 6 000 m²;

Als Grundlage für Genehmigungsverfahren für großflächige Einzelhandelsvorhaben in Großbritannien werden ebenso obligatorische Planungsfolgenabschätzungen in bezug auf potentielle städtebauliche, sozio-ökonomische, ökologische und verkehrliche Auswirkungen realisiert.

Zusammenfassend sind folgende Schlußfolgerungen und Einschätzungen festzuhalten: Die Erhaltung und Stärkung der Innenstädte und innerstädtischen Zentren ist Maxime der Nachbarstaaten. Zur Sicherung der Funktionstüchtigkeit der Innenstädte ist eine Doppelstrategie erforderlich und wird umgesetzt: Förderung der Innenstädte und Reglementierung der Entwicklung auf der „grünen Wiese“. Die Erhaltung und Stärkung der Funktionstüchtigkeit der Innenstädte setzt gleichzeitig einen ganzheitlichen Ansatz voraus, da diese Teile des Ganzen sind – der Stadt und der Stadtregion. Die Stadtgröße stellt jedoch einen wichtigen differenzierenden Faktor sowohl für Strategien als auch für erforderliche Maßnahmen zur Stärkung der Innenstädte dar.

Deutlich wurde auch, daß sich das Leitbild der Innenstadt in einigen Staaten ein Stück weit vom traditionellen Einzelhandel löst, indem die Innenstadt als hochwertiger Aufenthalts- und Freizeitstandort mit individuellem Stadtprofil entwickelt wird (Frankreich, Dänemark, Großbritannien).

Ausgehend davon, daß der Handel zunehmend eine gesamteuropäische Dimension einnimmt, wurde die Notwendigkeit deutlich, auf europäischer Ebene Leitlinien für die Standortverteilung großflächiger Einrichtungen des Handels und ggf. auch für Freizeiteinrichtungen zu erarbeiten.

Für die Erhaltung und Stärkung der Innenstädte in Deutschland erscheinen besonders interessant: die Stärkung der Regionalplanung, z.B. durch interkommunale Entwicklungspläne als informelle Koordinierungselemente der Siedlungsentwicklung, die obligatorische Erarbeitung kommunaler und regionaler Einzelhandelskonzepte und die obligatorische Planungsfolgenabschät-

zung. Interessant ist auch der Planungsfolgenausgleich in Form einer Sondersteuer.

Dr. Helmut Güttler
Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung
Referat I 2
Am Michaelshof 8
53177 Bonn

Dr. sc. Christa Rosenkranz
Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung
Referat I 2
Scharrenstraße 2-3
10178 Berlin