



Dieses Projekt wird von der Europäischen Union kofinanziert
Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)



Gutachten

CURTIS Comprehensive Urban Retail Trade Improvement Strategy

– Ergebnisse von VITAL CITIES –

Berlin, Mai 2006

erarbeitet von

NÖRR STIEFENHOFER LUTZ

Rechtsanwälte Steuerberater Wirtschaftsprüfer • Partnerschaft

im Auftrag der InvestitionsBank des Landes Brandenburg

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG	4
I. Einzelhandelsentwicklung in Europa.....	6
1. Internationalisierung, Konzentration und Flächenausweitung	6
2. Die Besonderheiten der Einzelhandelsentwicklung in den Transformationsstaaten	9
3. Herausforderungen für die Innenstädte in Europa.....	10
II. Initiativen zur Stärkung der Innenstädte im Rahmen von VITAL CITIES	11
1. Erfahrungs- und Wissenstransfer – Internationale Einzelhandelsforen	11
2. Empirische Analysen – Untersuchung Kundenverkehr 2004 (Handelsverband BAG).....	14
3. Rechtliche Steuerungsinstrumente - Gutachten von NÖRR STIEFENHOFER LUTZ	16
4. Initiative vor Ort I: Fitnessprogramm Bamberg (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie)	17
5. Initiative vor Ort II: Zwei Pilotprojekte in Budapest (Studio Metropolitana)	21
6. Initiative vor Ort III: Leerstandsmanagement Innenstadt Frankfurt/Oder (IGIS – Frankfurt/Oder)	24
7. Die Besonderheiten des Grenzraums – Gutachten des DSSW	26
8. Einzelhandelsstruktur in Rumänien: Untersuchungen von URBANPROIECT (Bukarest).....	28
9. Einzelhandel in Bergregionen – das Beispiel Lombardei (Region Lombardei)	30
10. Untersuchungen zur Einzelhandelsstruktur in MOE-Städten: Poznan, Pecs, und Timisoara (Prof. Klaus Wenzel).....	30
III. Europäische Vorgaben für die Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben.....	31
1. Die Politik der Europäischen Kommission für den Bereich „Handel“	31
2. Umweltverträglichkeitsprüfung (SUP/UVP)	33
3. Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)	35
IV. Rechtliche Steuerungsinstrumente in den Projektländern	36
1. Tschechische Republik.....	37
2. Bundesrepublik Deutschland	39
3. Polen	41
4. Republik Ungarn.....	43

5.	Rumänien.....	46
6.	Slowakische Republik	48
7.	Republik Österreich	49
V.	Ergebnisse des Rechtsvergleichs: Strukturen der rechtlichen Steuerung	51
1.	Rechtliche Steuerungsinstrumente in den VITAL CITIES Staaten	51
a)	Zentrale Orte Prinzip	51
b)	Unmittelbare Kontrolle durch die regionale Ebene	52
c)	Interkommunale Zusammenarbeit	52
d)	Institutioneller Ansatz: Einsetzung einer gemischten Kommission	53
2.	Bewertung der Wirksamkeit rechtlicher Steuerung.....	53
3.	Schlussfolgerungen	54
VI.	Einordnung der Ergebnisse von VITAL CITIES: Neue Normsetzungsstrukturen in Europa	55
1.	CURTIS: Ein einheitliches Planungsmodell für Europa.....	56
2.	Dezentralisierung der Raumentwicklung.....	57
3.	Stärkung der regionalen Ebene	59
4.	Das Konzept des Regional Governance.....	61
VII.	CURTIS: Comprehensive Urban Retail Trade Improvement Strategy.....	63
1.	CURTIS: Ein Leitbild für die Steuerung des Einzelhandels in Europa	64
2.	Frühzeitige Einbindung der Akteure: Flexibilisierung des Planungsrechts ..	65
3.	Neue Formen der Zusammenarbeit: Übergemeindliche Einzelhandelskonzepte	66
a)	Interkommunale Einzelhandelskonzepte.....	66
b)	Vorteile von übergemeindlichen Einzelhandelskonzepten	67
c)	Ausgestaltung übergemeindlicher Einzelhandelskonzepte.....	70
d)	Verfahren bei der Genehmigung von Einzelhandelsvorhaben.....	74
e)	Monitoring	74
4.	Umsetzung von CURTIS	74
	LITERATURVERZEICHNIS.....	78

Einleitung

Das vorliegende Gutachten stellt eine zusammenfassende Darstellung des europäischen Projekts VITAL CITIES dar. Das Projekt VITAL CITIES wurde im Jahre 2004 als INTERREG IIIB-Vorhaben bewilligt. Partner des Projekts sind Vertreter der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft aus sieben europäischen Staaten. Diese haben im Zeitraum von 2004 bis 2006 eng miteinander zusammengearbeitet, und das Ziel lebendiger Innenstädte „VITAL CITIES“ in Europa zu erreichen. Dieses Ziel orientiert sich am europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK), welches die für Raumordnung zuständigen Minister im Jahre 1999 verabschiedet haben. Dort wird das Ziel der europäischen Raumentwicklung formuliert, das sich am Leitbild der „kompakten Stadt ausrichtet“. Der Trend zur weiteren Expansion der Städte soll kontrolliert werden und die Ausdehnung der Siedlungsflächen im Rahmen einer sorgfältigen Standort- und Siedlungspolitik minimiert werden.

Das Projekt VITAL CITIES hat in den Jahren 2004 bis 2006 für den Einzelhandel untersucht, wie das Ziel einer „kompakten Stadt“ in Europa verwirklicht werden kann. Ausgangspunkt des Projektes war, dass in Europa die Städte vor ähnlichen Herausforderungen stehen. Einzelhandelsstrukturen verlagern sich, sie drängen an die Peripherie der Städte und werden dort in einer bisher nicht gekannten Größe realisiert. Einkaufsformen westlichen Typs haben sich in den letzten Jahren auch in den Staaten Osteuropas etabliert, dort werden traditionelle Einzelhandelsstrukturen innerhalb kürzester Zeit vom Markt verdrängt und durch neue Strukturen ersetzt.

Das Projekt VITAL CITIES zeigt auf, wie durch innovative Steuerungsansätze das Ziel von „kompakten Städten“ verwirklicht werden kann. Der hier vorliegende Abschlussbericht stellt die Ergebnisse des Projekts überblicksartig dar. In einem ersten Kapitel wird die Einzelhandelsentwicklung in Europa in den Blick genommen (I.). Im zweiten Kapitel (II.) werden die Initiativen dargestellt, die im Rahmen von VITAL CITIES stattgefunden haben. In diesem Kapitel wird ein Überblick über das Programm von VITAL CITIES gegeben. Kapitel III und IV nehmen rechtliche Strukturen in den Blick, die für die Verwirklichung von lebendigen Innenstädten in Europa maßgeblich sind. In Kapitel III wird der Schwerpunkt auf das supranationale Recht gelegt, in Kapitel IV werden die nationalen Rechtsordnungen in den Blick genommen. In Kapitel V werden Ergebnisse des Rechtsvergleichs vorgestellt. Kapitel VI und Kapitel VII führen die Ergebnisse von VITAL CITIES zusammen und entwerfen eine Strategie, die in den nächsten Jahren die Einzelhandelsansiedlung in Europa steuern soll. Diese Strategie firmiert unter dem Begriff **CURTIS** (Comprehensive Urban Retail Trade Improvement Strategy) und stellt ei-

nen Vorschlag dar, der in den kommenden Jahren von den Entscheidungsträgern in Europa aufgegriffen werden soll. Dazu wurde eine „europäische Charta“ für ein Netzwerk VITAL CITIES erarbeitet, das in Kapitel VII vorgestellt wird.

I. Einzelhandelsentwicklung in Europa

1. Internationalisierung, Konzentration und Flächenausweitung

Das Projekt VITAL CITIES führt in seinem Titel die „lebendige Innenstadt“. Inhaltlich befasst sich das Projekt mit einem bedeutenden Teilbereich der Wirtschaft, dem Einzelhandel. Diese Divergenz erklärt sich aus der besonderen Bedeutung des Einzelhandels für die städtische Wirtschaftsstruktur und für urbanes Leben in den Städten: Der Einzelhandel ist in Europa traditionell in den Städten angesiedelt und prägt in besonderer Weise das Gesicht der Stadt.¹

Diese traditionelle Bindung des Einzelhandels an die (Innen)-Städte ist in den letzten Jahren gelockert worden. Großflächige Einzelhandelsvorhaben siedelten sich vermehrt an nichtintegrierten Standorten an. Städte drohen nicht mehr Zentrum des Einkaufslebens zu sein und an Bedeutung zu verlieren. Dieser drohende Bedeutungsverlust der Stadt ist Ergebnis von strukturellen Veränderungen im Einzelhandel, die mit den Begriffen Internationalisierung, Konzentration und Flächenausweitung beschrieben werden können.

Diese drei Begriffe kennzeichnen die Einzelhandelsentwicklung in Europa mit zum Teil erheblichen Abweichungen zwischen den einzelnen Staaten.² Die Einzelhandelsstruktur ist in Europa im Vergleich zu den USA oder Japan durch eine vergleichsweise kleine Betriebsgröße bestimmt. Die größten Betriebe finden sich in den USA mit durchschnittlich 12,6 Arbeitnehmern je Betrieb, in Japan sind im Schnitt 6,4 Personen pro Betrieb beschäftigt, und in der EU beträgt die Zahl 4,7 Beschäftigte je Unternehmen. Dabei ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass auf Grund der hohen Personalkosten in Europa im Vergleich zu den USA weniger Angestellte pro Einzelhandelsfläche arbeiten.

Der Begriff der Internationalisierung kennzeichnet die fortschreitende Vernetzung internationaler Wirtschaftsprozesse. Die großen Einzelhandelsunternehmen erzielen einen Großteil ihres Umsatzes in unterschiedlichen europäi-

¹ Böhme, *Nordic Echoes of European Spatial Planning: Discursive Integration in Practice*, Stockholm, 2002, Seite 217; Blotevogel (Hrg.), *Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts*, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, 2002, Seite 271.

² Howe (ed.), *Retailing in the European Union; Structures, Competition and Performance*, 2003.

schen Ländern. Dies gilt etwa für die Metro Gruppe, die 47 % ihres Umsatzes im Ausland erreicht. Auch die Aldi Gruppe ist international tätig. Von den rund 6.600 Filialen auf der ganzen Welt befinden sich ca. 2.800 Filialen im europäischen Ausland.³ Mit der Walmart-Gruppe gibt es einen amerikanischen Einzelhändler, der seit 1997 auf dem europäischen Markt expandieren will.⁴ Unter den 20 größten Einzelhandelsunternehmen mit Hauptsitz in Europa sind sechs deutsche, fünf britische und fünf französische Unternehmen. Die Auslandsanteile dieser Unternehmen liegen zwischen ca. 8 % und 47 %.⁵ Teilweise sind europäische Einzelhandelsunternehmen auch auf anderen Kontinenten vertreten. So deckt etwa die niederländische Ahold-Gruppe 45 % ihres Umsatzes in Ländern außerhalb Europas ab, die belgische Gruppe Delhaize „Le Lion“ sogar 58 % des Umsatzes.⁶ Die Internationalisierung des Einzelhandels wird in Europa vor allem von französischen und deutschen Unternehmen vorangetrieben. Die französischen Unternehmen setzen auf Hyper- und Supermärkte, die deutschen eher auf Discounter. Um auf ausländischen Märkten erfolgreich sein zu können, verfolgen die Einzelhandelsunternehmen unterschiedliche Strategien. Zum Teil wird auf ein organisches Wachstum gesetzt, d.h. ein eigenes Verkaufsnetz im Ausland wird aufgebaut. Teilweise werden aber auch Joint Ventures gebildet, also eine Kooperation zwischen ausländischen Unternehmen und nationalen Unternehmen. Diese Strategie wird von europäischen Unternehmen insbesondere in den Märkten Südeuropas, Lateinamerikas und Asiens verfolgt.

Neben der Internationalisierung ist die Konzentration des Einzelhandels zu beobachten. Der Begriff der Konzentration kennzeichnet die Verdichtung von Marktanteilen der Einzelhandelsunternehmen für den jeweils relevanten Markt. Diese Verdichtung wird zum einen durch Firmenzusammenschlüsse bewirkt, zum anderen werden Einzelhändler in Franchise-Ketten eingebunden. Insbesondere der Lebensmittelhandel wird in Europa überwiegend von Konzentrationsprozessen beherrscht. Allerdings gibt es unterschiedliche Intensivierungsgrade in den einzelnen europäischen Ländern. Die Unternehmensdichte pro 10.000 Einwohner liegt in Spanien, Italien und Portugal mit 124-142 Unternehmen erheblich über dem europäischen Durchschnitt, wäh-

³ Quelle: www.wikipedia.de.

⁴ Gotterbarm, US-amerikanische Einzelhandelsunternehmen in Deutschland, Fakten, Trends und Theorien, 2004, Seite 113-187.

⁵ Rudolph/Potz/Bahn, Metropolen handeln, 2005, Seite 38.

⁶ Eurostat (Hrg.), Handel in Europa, 2001, Seite 175.

rend Großbritannien mit 37 Unternehmen je 10.000 Einwohner erheblich darunter liegt.⁷ Auch die Zahl der Beschäftigten in den jeweiligen Unternehmen variiert sehr stark. Diese liegt in Spanien, Italien und Portugal im Schnitt bei drei Beschäftigten. Die größten Unternehmen einer Durchschnittsgröße zwischen sieben und neun Beschäftigten findet man in Deutschland, in den Niederlanden und in Österreich. Für Großbritannien liegen hinsichtlich der Anzahl der Arbeitnehmer pro Unternehmen keine Angaben vor.⁸ Zu den umsatzstärksten Einzelhandelsunternehmen in Europa gehören das französische Unternehmen Carrefour (61 Mrd. Euro Umsatz im Jahre 2003), die Deutsche Metro AG (51,7 Mrd. Euro Umsatz im Jahre 2003) und die Britische Tesco Plc. (40,6 Mrd. Euro Umsatz im Jahre 2003).

Die dritte zentrale Entwicklung des Einzelhandels ist der Siegeszug von großflächigen Betriebsformen seit den 1960er Jahren.⁹ Verkürzt lassen sich drei Wellen der Diffusion neuer Betriebsformen des Einzelhandels skizzieren. In den späten 1960er Jahren wurden zunächst in einer ersten Welle Verbrauchermärkte im Lebensmittelbereich etabliert. Diese lösten kleine Lebensmittelgeschäfte überwiegend ab. In einer zweiten Welle traten Möbelhäuser sowie Bau-, Gartenbau- und Heimwerkermärkte auf den Markt. Die dritte, derzeit anhaltende Welle ist durch die Verbreitung großflächiger Einzelhandelsbetriebe gekennzeichnet.¹⁰

Unter dem Stichwort „Centerisierung“ ist zu beobachten, dass neue Verkaufsformen den Einzelhandel in Europa bestimmen. Zunehmend werden Einkaufszentren in den Innenstädten oder in Randlagen der Innenstädte errichtet. In Schweden, Frankreich, den Niederlanden und den Vereinigten Staaten gibt es mehr Einkaufszentren, gerechnet in Quadratmeter/Einwohner, als in den übrigen europäischen Staaten.¹¹ In Deutschland existierten im Jahre 2000 noch 279 Shoppingcenter mit mehr als 10.000 qm Verkaufsfläche,

⁷ Eurostat (Hrg.), Handel in Europa, 2001, Seite 99; Rudolph/Potz/Bahn, Metropolen handeln, 2005, Seite 36.

⁸ Eurostat (Hrg.), Handel in Europa, 2001, Seite 101.

⁹ Miosga, Konsum, Einzelhandel und Dienstleistung: Trends und Rahmenbedingungen, in: Blotevogel (Hrg.), Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2002, Seite 78-90 (79).

¹⁰ Schmitz/Federwisch, Einzelhandel und Planungsrecht, Schaffung von Baurecht für Einzelhandelsvorhaben unter Berücksichtigung des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau (EAG Bau), 2005, Seite 24.

¹¹ Eurostat (Hrg.), Handel in Europa, 2001, Seite 99; Rudolph/Potz/Bahn, Metropolen handeln, 2005, Seite 197.

für die Zeit zwischen 2004 und 2010 sind weitere 136 Shoppingcenter in Planung.¹² Besonders stark sind Hypermärkte in Frankreich und im Vereinigten Königreich verbreitet.¹³ Diese Centerisierung hat zunächst in den westeuropäischen Staaten die Einzelhandelsentwicklung bestimmt, wenn auch in den einzelnen Staaten mit unterschiedlicher Ausprägung. In den letzten Jahren ist zu beobachten, dass auch in den osteuropäischen Staaten die Centerisierung an Einfluss gewinnt. So wurden beispielsweise in Litauen im Jahre 2004 allein 12 Shoppingcenter mit einer Größe von mehr als 10.000 qm errichtet. Für 2005 ist ein Wachstum um mehr als 100 Shoppingcenter in den baltischen Staaten durch den Marktführer geplant.¹⁴ Mit der Flächenausweitung haben sich auch neue Einkaufsformen ausgebildet. Diese firmieren etwa unter dem Begriff „Urban Entertainment Center“ und verbinden Einkaufs- und Freizeiterlebnis.¹⁵

2. Die Besonderheiten der Einzelhandelsentwicklung in den Transformationsstaaten

Eine besondere Situation besteht für den Einzelhandel in den mittel- und osteuropäischen Staaten. Diese waren bis zur politischen Wende des Jahres 1990 überwiegend von der Entwicklung des Einzelhandels in den übrigen Staaten Europas abgekoppelt. Der Einzelhandel wurde bis dahin ganz überwiegend von kleinflächigen Läden bestimmt. Nach der politischen Wende von 1990 drängten dann in kurzer Zeit vor allem westliche Investoren auf die osteuropäischen Märkte. Vollzog sich die Ablösung von traditionellen Einkaufsstrukturen im Westen in mehreren Stufen, so ist für den mittel- und osteuropäischen Märkten zu beobachten, dass sich neue Verkaufsformen innerhalb kürzester Zeit am Markt etablieren.¹⁶

¹² Schmitz/Federwisch, Einzelhandel und Planungsrecht, Schaffung von Baurecht für Einzelhandelsvorhaben unter Berücksichtigung des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau (EAG Bau), 2005, Seite 25 m.w.N.

¹³ Eurostat (Hrg.), Handel in Europa, 2001, Seite 99; Rudolph/Potz/Bahn, Metropolen handeln, 2005, Seite 198.

¹⁴ Quelle: www.vpmarket.lt.

¹⁵ Mösel, Kombinierte Großprojekte des Handels und der Freizeit als Impulsgeber für die Stadtentwicklung, 2002.

¹⁶ Pütz, Transformation des polnischen Einzelhandels zwischen interner Restrukturierung und Internationalisierung. Das Beispiel Wroclaw, in: Kovács und Wießner (Hrg.), Prozesse und Perspektiven der Stadtentwicklung in Ostmitteleuropa, 1997, Seite 141-156; Pütz, Einzelhandel im Transformationsprozess, Das Spannungsfeld von lokaler Regulierung und Internationalisierung am Beispiel Polen, 1998; Newman/Thornley, Urban Planning in Europe, international competition national systems

Unter den westlichen Investoren expandierten in einer ersten Welle deutsche und österreichische Unternehmen, sowie die niederländische Ahold Gruppe und die schwedische Firma IKEA in den frühen 1990er Jahren.¹⁷ Erst seit Mitte der 1990er Jahre dringen französische Einzelhandelsunternehmen in den osteuropäischen Markt. Diese Internationalisierung des mittel- und osteuropäischen Marktes lässt sich in allen VITAL CITIES-Staaten beobachten. So sind etwa in Tschechien vor allem deutsche, niederländische und belgische Unternehmen vertreten, die einen erheblichen Anteil des tschechischen Einzelhandelsmarktes abdecken.¹⁸

3. Herausforderungen für die Innenstädte in Europa

Die Städte wandten sich verstärkt etwa seit Mitte der 1990er Jahre den beschriebenen Phänomenen zu. Es wurden Handlungsstrategien erarbeitet, die der Ansiedlung der Einzelhandelsstrukturen in Europa entgegenwirken sollten.¹⁹ Eine Zusammenstellung der neuen Ansätze lieferte beispielsweise im Jahre 1997 die vom Deutschen Verband herausgegebene Abhandlung „zum *Wirtschaftsstandort Innenstadt und „Grüne Wiese“*“, in dem in europäischer Perspektive eine Darstellung der neuen Ansätze erfolgte.²⁰

Die Stadtentwicklung in den MOE-Staaten verlief hinsichtlich der Steuerung von Einzelhandelsvorhaben zeitlich versetzt. In den Jahren nach 1989/1990 begann zunächst eine „wilde Phase“ der Stadtentwicklung in den Metropolen Ostmitteleuropas. Stadtplanung war in dieser Zeit nicht oder nur sehr begrenzt vorhanden. Dies hatte zur Folge, dass innerhalb sehr kurzer Zeit in den Metropolen Osteuropas eine Suburbanisierung eingetreten ist und steuernde Instrumente nicht ergriffen wurden.²¹

and planning projects, 1996, Seite 23-26; Sykora, Commercial Property Development in Budapest, Prague and Warsaw, in: Enyedi, (Hrg.), Social Change and Urban Restructuring in Central Europe, 1998, Seite 109-136.

¹⁷ Eurostat, (Hrg.) Handel in Europa, 2001, Seite 186.

¹⁸ Eine Aufstellung der bestehenden Factory-Outlet-Center in Europa hat die Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung (GMA) im September 2005 vorgelegt (www.gma.diz).

¹⁹ Rudolph/Potz/Bahn, Metropolen handeln, 2005, Seite 114.

²⁰ Blatt/Raczeck, Wirtschaftsstandort Innenstadt und „Grüne Wiese“, 2. Auflage, 1998.

²¹ Fassmann/Matznetter, Stadtentwicklung in Ostmitteleuropa: Konvergenzen, Divergenzen, Transformation in: Geografische Rundschau 57 (2005), Seite 52-59.

II. Initiativen zur Stärkung der Innenstädte im Rahmen von VITAL CITIES

Das Projekt VITAL CITIES ist getragen von Projektpartnern, die aus allen VITAL CITIES-Staaten stammen, wobei öffentliche Hand wie auch Privatwirtschaft vertreten sind. Diese Projektpartner verbindet das Interesse an attraktiven Innenstädten, in denen der Einzelhandel eine vitale Rolle spielen soll.

Von dieser partnerschaftlich organisierten Struktur des Projekts ist unabhängig die eigentliche Projektarbeit. In sog. Teilprojekten wurde zu einzelnen Fragen der Innenstadtentwicklung in Europa gearbeitet. Diese Teilprojekte dienten dazu, einen Wissenstransfer in Europa herzustellen bzw. den Wissensstand über die Einzelhandelsentwicklung in Europa zu verbessern. Jedes einzelne Teilprojekt verfolgte einen eigenen Ansatz. Auf diese Weise sollte die Innenstadtentwicklung mit unterschiedlichen Methoden und aus unterschiedlicher Perspektive beleuchtet werden. Die Untersuchungen reichten von rechtlichen Studien, über die Durchführung von Konsumentenverhalten bis hin zur Förderung ganz konkreter lokaler bzw. regionaler Projekte. Im Folgenden soll ein Überblick über die einzelnen Projekte gegeben werden und es sollen die wesentlichen Ergebnisse dieser Teilprojekte zusammengestellt werden.

1. Erfahrungs- und Wissenstransfer – Internationale Einzelhandelsforen

Ein wesentliches Ziel von VITAL CITIES besteht darin, einen Erfahrungsaustausch zwischen den Projektpartnern, Vertretern des Einzelhandels, Stadtplanern, Kommunalpolitikern und allen anderen Interessengruppen, die mit der Einzelhandelssteuerung in Verbindung stehen, zu erreichen. Als ein wesentlicher Beitrag zu diesem Austausch haben im Projektzeitraum sog. Einzelhandelsforen gedient, die in regelmäßigen Abständen in den Projektländern von VITAL CITIES durchgeführt wurden. Diese Einzelhandelsforen wurden durch Vorträge von politischen Entscheidungsträgern, Investorenvertretern, Finanzdienstleistern sowie von Stadtplanern, Architekten und anderen Fachleitern geprägt, wobei zusätzlich Fachführungen zur Einzelhandelssituation in der gastgebenden Stadt angeboten wurden.

An den Foren haben zum einen die Partner des Projektes über die Fortschritte ihres Projektes vorgetragen. Zum anderen wurde Vertretern der Wirtschaft und politischen Entscheidungsträgern von kommunaler, regionaler und nationaler Ebene Raum gegeben, um aus ihrer Sicht über die Einzelhandelssteuerung

rung in den Projektländern vorzutragen. Auf diese Weise wurde zum einen die Idee von VITAL CITIES in den Projektländern zur Diskussion gestellt und verbreitet, und zum anderen haben die Einzelhandelsforen zu einem Fachaustausch zwischen den Experten beigetragen.

Im Einzelnen wurden folgende Einzelhandelsforen sowie vergleichbare Veranstaltungen durchgeführt:

- Kick-Off-Meeting in Potsdam am 22.04.2004 bis 23.04.2004
- Einzelhandelsforum in Brescia am 01.12.2004 und 02.12.2004
- Einzelhandelsforum in Wien am 10.02.2005
- Einzelhandelsforum in Danzig am 10.06.2005
- Einzelhandelsforum in Posen am 30.09.2005
- Einzelhandelsforum in Potsdam am 19.10.2005
- Einzelhandelsforum in Mailand am 11.11.2005
- Einzelhandelsforum in Prag am 09.12.2005
- Einzelhandelsforum in Budapest am 10.02.2006
- Abschlusskonferenz in Berlin am 12.05.2006

Ein Programm der jeweiligen Veranstaltungen mit der Dokumentation der Beiträge findet sich auf der Homepage von VITAL CITIES unter www.vital-cities.eu/events/events.html. Unter den Vortragenden an den Einzelhandelsforen finden sich Referenten aus unterschiedlichen Bereichen, die mit den Zielen von VITAL CITIES in Berührung stehen. Politische Entscheidungsträger wie Dr. Michael Häupl (Oberbürgermeister der Stadt Wien), Pawel Adamowicz (Oberbürgermeister der Stadt Danzig), Dr. Michael Freytag (Senator der Freien und Hansestadt Hamburg), die Berliner Senatorin für Stadtentwicklung Junge-Reyer sowie der Tschechische Staatssekretär Jan Slanina und Dr. Engelbert Lütke Daldrup, Staatssekretär im deutschen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, hatten im Berliner Ministerium Gelegenheit, die politischen Ziele von VITAL CITIES zu diskutieren und

eigene Konzepte zur Steuerung des Einzelhandels vorzustellen. Von Seiten der Wirtschaft waren zum einen Vertreter von Handelsorganisationen auf den Foren als Redner anwesend, wie z.B. der Präsident des Handelsverbandes BAG, Herr Dipl.-Geogr. Rolf Pangels, Hauptgeschäftsführer des Handelsverbandes Berlin-Brandenburg, zum anderen Kommerzrätin Brigitte Jank als Präsidentin der Handelskammer Wien und der Herr Busch-Petersen. Es waren zahlreiche Einzelhandelsunternehmen an den Foren beteiligt, so die Projektentwicklungsgesellschaft ECE, die insgesamt fünf der Einzelhandelsforen ausgerichtet hat, aber auch andere Unternehmen wie die Metro AG, die Karstadt Warenhaus GmbH oder C&A.

Die Einzelhandelsforen dienten dazu, die Hauptinteressengruppen miteinander ins Gespräch zu bringen. Politische Entscheidungsträger erhielten dabei genauso eine Plattform wie Vertreter der Wirtschaft. Auf diese Weise wurden Kooperationsstrukturen (Netzwerke) angestoßen und Diskussionen darüber geführt, wie Investitionsentscheidungen für innerstädtische Gebiete verbessert werden können.

Neben diesem Austausch über die Ziele von VITAL CITIES und deren Verwirklichung dienten die Einzelhandelsforen darüber hinaus dazu, über den Fortgang des Projektes selbst zu berichten. So haben auf den Foren jeweils Vertreter der Teilprojekte den Fortgang ihrer Projekte erläutert. Auf diese Weise gelang es, die Einzelhandelsforen zu einem Forum zu machen, in dem über Steuerungsmöglichkeiten informeller und formeller Art diskutiert wurde.

An den Veranstaltungen nahmen jeweils zwischen 200 und 400 Personen teil. Die Leitidee von VITAL CITIES wurde in allen Staaten intensiv diskutiert. Die Ziele von VITAL CITIES stießen dabei auf große Zustimmung. Auf den Einzelhandelsforen stellte sich heraus, dass die Steuerung des Einzelhandels und die Belebung der Innenstädte auch in allen MOE-Staaten zunehmend als wichtiges Thema wahrgenommen werden.

Im Mai 2006 fand unter der Schirmherrschaft von Herrn Bundesminister Tiefensee die Abschlusskonferenz zu VITAL CITIES statt. Die Konferenz diente dazu, die Ergebnisse von VITAL CITIES zu bündeln, politische Schlüsse aus den fachlichen Ergebnissen zu ziehen und – als Ergebnisse der politischen

Debatte – ein Leitprogramm für die Steuerung des Einzelhandels in Europa zu unterzeichnen.

2. Empirische Analysen – Untersuchung Kundenverkehr 2004 (Handelsverband BAG)

Im Rahmen von VITAL CITIES hat der Handelsverband BAG eine umfassende Untersuchung zum Einkaufsverhalten durchgeführt. Der Handelsverband BAG ist eine der bedeutendsten Handelsverbände für den Einzelhandel in Europa. Er hat seit 1965 in über 150 deutschen Städten Einzelhandelsuntersuchungen durchgeführt. Mit der Untersuchung im Rahmen von VITAL CITIES liegen nun auch Untersuchungen zum Einzelhandelskonsum in Zentral- und Osteuropa vor.

Die Untersuchung der BAG zum Einkaufsverhalten wurde in 11 europäischen Städten durchgeführt. Alle Städte liegen im Untersuchungsraum von VITAL CITIES, es handelt sich im Einzelnen um:

- Bamberg
- Budapest
- Bukarest
- Danzig
- Frankfurt/Oder
- Pecs
- Posen
- Potsdam
- Prag
- Warschau
- Wien

Die Umfragen wurden jeweils an verkaufsoffenen Samstagen in der Zeit von 8:00 Uhr bis 20:00 Uhr durchgeführt. Ziel der Umfragen war es, das Einkaufsverhalten in den untersuchten Städten umfassend abzubilden, um ermitteln zu können, wie attraktiv die Innenstädte sind und in welchen Bereichen Kunden Handlungsbedarf erkennen. Aus diesem Grund wurden die Kunden

auch nach der Attraktivität der Innenstadt befragt. Als Faktoren, die die Attraktivität der Innenstadt ausmachen, wurden das Leistungsangebot, die Preisbildung, die Preiszufriedenheit, die Frage nach den wichtigsten Einkaufsmöglichkeiten, nach der Erreichbarkeit der Innenstadt und nach der Kaufquote untersucht.

Die Ergebnisse der Untersuchung sind für das VITAL CITIES-Projekt von hoher Aussagekraft. Deutlich wird zum einen, dass die Erreichbarkeit der Innenstadt für die Kunden ein zentrales Entscheidungskriterium für die Wahl des Verkaufsortes ist. Dabei zeigt sich, dass die Anbindung der Innenstadt mit öffentlichen Verkehrsmitteln in den untersuchten Städten ganz überwiegend positiv bewertet wird. Mit Ausnahme von Bukarest sind die Kunden mit der Erschließung durch öffentliche Verkehrsmittel ganz überwiegend zufrieden bis sehr zufrieden. Anders stellt sich die Situation für die Kunden dar, die mit dem Pkw in die Innenstädte gelangen. Hier wird die Erreichbarkeit als deutlich schlechter beurteilt. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass zu hohe Reglementierungen der Pkw-Erreichbarkeit zur Abschreckung der Kunden beitragen und zu einem Standortnachteil der Innenstädte werden.

Die Umfrage zeigt deutlich auf, wie stark das Attraktivitätsgefälle zwischen den untersuchten Städten ist. Insbesondere die untersuchten Städte in den MOE-Staaten haben im Vergleich eine geringe Ausstrahlungskraft. Dies gilt etwa für Bukarest, wo 94 % der Kunden angegeben haben, aus der Stadt selbst zu kommen. Auch in Budapest ist der Wert mit 89 % vergleichsweise hoch. Insgesamt wurde in der Umfrage deutlich, dass die Innenstadt in vielen Regionen Europas nur eine von mehreren Einkaufsmöglichkeiten ist.

Die Untersuchung des BAG zum Einkaufsverhalten in den elf genannten europäischen Staaten ist eine wichtige Grundlage, um Strategien für eine Attraktivitätssteigerung der Innenstadt zu entwickeln. Die Ergebnisse der Umfrage sind auf der Homepage des Handelsverbandes BAG veröffentlicht (www.bag.de). Dort findet sich ein umfangreiches Datenmaterial, das die Antworten der befragten Kunden zusammenstellt und einer Analyse unterzieht. Die Untersuchung des BAG macht deutlich, dass ähnliche Untersuchungen auch in anderen Städten Ost- und Mitteleuropas in regelmäßigen Abständen durchgeführt werden sollten. Dadurch ist gewährleistet, Veränderungen in der Einzelhandelsstruktur zielgenau zu erfassen.

3. Rechtliche Steuerungsinstrumente - Gutachten von NÖRR STIEFENHOFER LUTZ

VITAL CITIES stellt in seinen Teilprojekten nicht nur „weiche“ Steuerungsmöglichkeiten vor, die zur Belebung der Innenstädte beitragen, sondern stellt darüber hinaus auch „harte“ Steuerungsinstrumente dar, die zur Verfügung stehen, um eine Belebung der Innenstädte in Europa zu fördern. Hierzu hat es die Kanzlei NÖRR STIEFENHOFER LUTZ übernommen, in den Projektstaaten von VITAL CITIES eine Darstellung des Planungsrechts, sowie der Rechtsfragen zu geben, die bei der Investition in innerstädtische Einzelhandelsunternehmen relevant werden.

Die Kanzlei NÖRR STIEFENHOFER LUTZ zählt mit zurzeit ca. 330 Rechtsanwälten, Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern an 11 Standorten und einem Representative Office in New York zu einer der großen Kanzleien in Europa. Für die Erarbeitung der Rechtsgutachten kam die Kanzlei NÖRR STIEFENHOFER LUTZ vor allem deshalb in Frage, weil sie in fast allen VITAL CITIES-Staaten über ein eigenes Büro verfügt und damit als eine von wenigen Kanzleien über ein eigenes Netzwerk in den MOE-Staaten verfügt. Durch diese Expertise vor Ort und die Verbindung innerhalb der Kanzlei wurde gewährleistet, dass zwischen den Gutachtern ein intensiver Austausch über die Steuerungsinstrumente in den VITAL CITIES-Staaten erfolgte.

Die Rechtsgutachten sind in der Weise aufgebaut, dass zum einen ein Überblick über die Staatsorganisation und Verwaltungsstruktur gegeben wird, um auf diese Weise Kompetenzstrukturen hinsichtlich der Steuerung von Einzelhandelsvorhaben aufzuzeigen. Ein zweiter Schwerpunkt bildet das öffentliche Recht und dort insbesondere das Planungsrecht. In diesem Teil der Gutachten wird aufgezeigt, welche Steuerungsinstrumente in den Projektländern zur Steuerung der Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben bestehen. Dabei wird auch erläutert, welche politischen Vorstellungen hinter der jeweiligen rechtlichen Lösung stehen. In einem weiteren Teil werden vor allem die rechtlichen Regelungen erläutert, die für Investitionsentscheidungen in den jeweiligen Staaten maßgeblich sind. Hierzu zählen eine übersichtliche Darstellung des Immobilienerwerbs, der Übertragung von Immobilien, des gewerblichen Mietrechts, des Wettbewerbsrechts und des Lebensmittelrechts. Ziel der Gutachten ist es demnach, zum einen die Instrumente zu erläutern, welche

die Standortentscheidung determinieren und zum anderen Investoren hinsichtlich der rechtlichen Rahmbedingungen Transparenz zu verschaffen.

Durch die zweifache Zielrichtung der Rechtsgutachten wird deutlich, dass VITAL CITIES nicht nur ein Projekt ist, das die Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben in den Innenstädten anstrebt, sondern dass VITAL CITIES auch ein Projekt ist, das Investitionsentscheidungen fördern und begleiten will. Insofern verstehen sich die Rechtsgutachten als Ergänzung zur Netzwerkbildung, die bei den Einzelhandelsforen erreicht wird.

Die Rechtsgutachten der Kanzlei NÖRR STIEFENHOFER LUTZ sind auf der Homepage von VITAL CITIES hinsichtlich des öffentlich-rechtlichen Teils veröffentlicht (www.vital-cities.eu/subprojects/subprojects_30.html). Die Rechtsgutachten sind in einer gesonderten Studie zusammengefasst und einem Rechtsvergleich unterzogen worden. Dieser Rechtsvergleich dient dazu, Entwicklungen innerhalb des Planungsrechts in Europa herauszuarbeiten. So wird eine Grundlage dafür geschaffen, ein Modell zu entwickeln, das die Einzelhandelsstrukturen in Europa insgesamt zu steuern in der Lage ist. Damit wird auch dem europäischen Ansatz des Projektes VITAL CITIES entsprochen: Es gilt nicht mehr in nationalen Lösungen zu denken, sondern europäische Netzwerke aufzubauen und europäische Ansätze zu verfolgen.

4. Initiative vor Ort I: Fitnessprogramm Bamberg (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie)

Im Rahmen von VITAL CITIES ist Bamberg als ein Pilotprojekt ausgewählt worden, um beispielhaft zu untersuchen, welche Möglichkeiten zur Stärkung von innerstädtischen Einzelhandelsstrukturen bestehen. Zu diesem Zweck wurden mehrere Fallstudien auf lokaler Ebene durchgeführt und umfassend ausgewertet. Das Fitnessprogramm Bamberg wurde vom Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie initiiert und von insgesamt vier Auftragnehmern durchgeführt.

Das „Fitnessprogramm Innenstadt Bamberg“ wurde im Zeitraum von November 2004 bis Juni 2005 durchgeführt. Ziel des Projekts war es, unter Einbindung aller beteiligten Akteure einen abgestimmten Handlungsrahmen mit konkreten Projekten gemeinsam zu erarbeiten. Ziel der einzelnen Projekte ist die Attraktivitätssteigerung der Bamberger Innenstadt.

Der Begriff des Fitnessprogramms bringt zum Ausdruck, dass es sich um eine dauerhafte Verbesserung der Innenstadtstrukturen in Bamberg handeln soll. Die Maßnahmen sollen von vornherein aufeinander abgestimmt sein und sich nicht in einem einmaligen Effekt erschöpfen.

Das Fitnessprogramm Bamberg zeigt beispielhaft auf, wie innenstädtische Strukturen durch eine strategische Beratung belebt werden können. Das Programm hat seinen Ausgang genommen in einer Bestandsanalyse. Bamberg ist mit seinen mittelalterlichen Strukturen als Idealtypus der „europäischen Stadt“ zu bezeichnen. Die Stadt zählt zum Weltkulturerbe, ist Universitätsstadt und zieht Touristen aus der ganzen Welt in seine Innenstadt. Allerdings befindet sich die Einzelhandelsentwicklung in Bamberg in einer kritischen Phase. In Bamberg und der angrenzenden Gemeinde Hallstadt stehen mit ca. 152.000 qm Verkaufsfläche an nicht integrierten Standorten knapp dreimal so viel Handelsfläche bereit wie in der Bamberger Innenstadt.

In einer ersten Phase des Projektes wurde eine Bestandsaufnahme vorgenommen, in der die Einzelhandelsstrukturen in Bamberg einer intensiven Untersuchung unterzogen wurden. In 23 sog. Expertengesprächen wurde über Problemlagen, Lösungsstrategien und Zukunftsperspektiven Bambergs gesprochen. In einem Workshop „Markt der Ideen“ kamen ca. 40 Teilnehmer zusammen, um über die Innenstadtentwicklung Bambergs zu diskutieren. Dieser Workshop diente dazu, von der Bestandsanalyse und der breiten Ideensammlung in die Strategieentwicklung überzugehen. Neben dem inhaltlichen Ziel der Veranstaltung, die zentralen Herausforderung für die Innenstadt zu definieren und erste Antworten darauf zu entwickeln, verfolgt das Workshop-Konzept auch eine Vernetzung und Mobilisierung der Akteure, die sich im Rahmen der Umsetzung der Maßnahmenvorschläge engagieren.

Im Anschluss an die Experteninterviews und den „Markt der Ideen“ wurde die Bestandsanalyse von einem Beraterteam ausgewertet. Es wurden Handlungsfelder definiert und durch externe Erfahrungen ergänzt. Das Ergebnis sind insgesamt fünf Handlungsfelder, zu denen jeweils Expertenrunden durchgeführt wurden. In diesen Expertenrunden wurden die Handlungsfelder vorgestellt und die Machbarkeit und Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmenvorschläge beurteilt. Teilnehmer der Expertenrunden waren jeweils sieben bis zehn Bamberger Akteure, die sich aufgrund ihres Berufes oder der

Zugehörigkeit zu einer Interessengemeinschaft als Experten für das jeweilige Handlungsfeld qualifizieren.

Die Handlungsfelder sind individuell auf die Bedürfnisse der Bamberger Innenstadt zugeschnitten. Die fünf Handlungsfelder lauten:

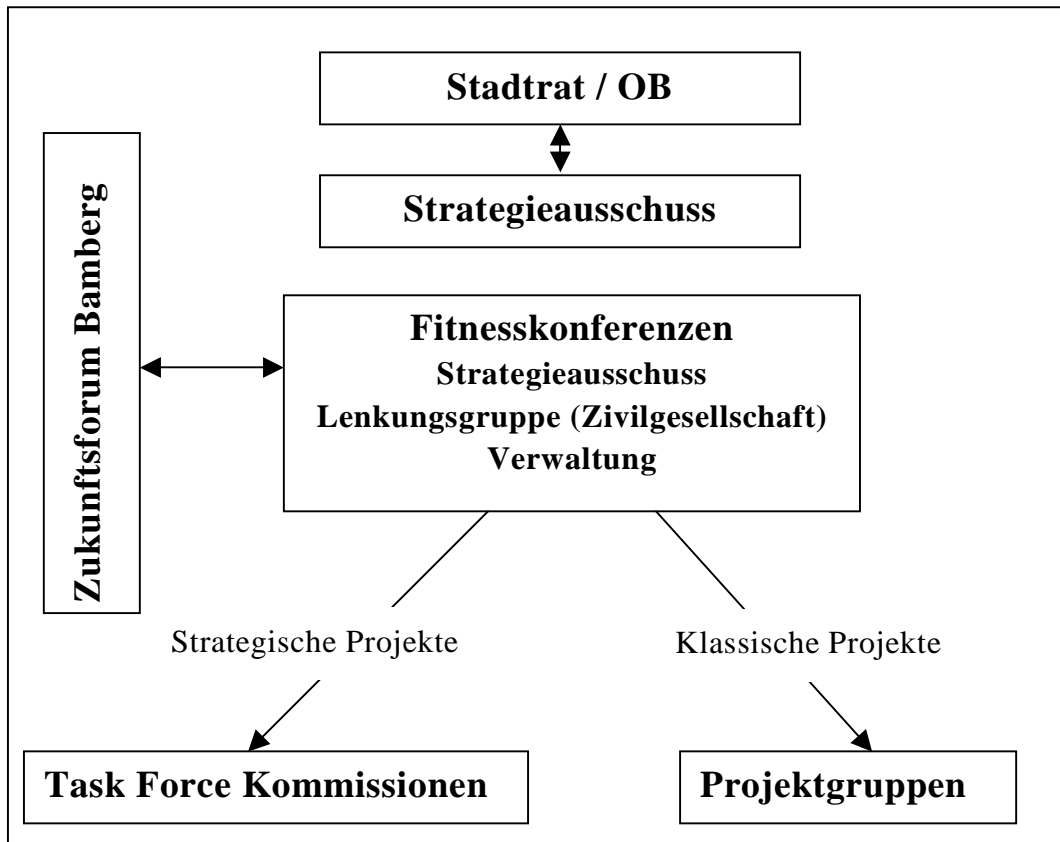
1. Bündnis der Innenstädte Bambergs (Definition der Grenzen der Bamberger Innenstadt und Existenz mehrerer Innenstädte mit unterschiedlichen Zielgruppen)
2. Geschäftsstraßen im Wandel (Möglichkeiten für Einkaufsstraßen mit starkem Nutzungswandel bzw. Qualitätsverlust – Stärkung des Einzelhandels oder neue Nutzungskonzepte?)
3. Weltkulturerbe: Chance und Verpflichtung (Herausforderung, das Alleinstellungsmerkmal Weltkulturerbe für die Vitalisierung der Innenstadt zu nutzen; Bedeutung von Alltags- und Hochkultur, Bedeutung der Universität für die Innenstadt)
4. Vitale Innenstadt und Mobilität: Ein Widerspruch? (Wie viel Verkehr verträgt die Innenstadt? Handlungsempfehlungen für die Erreichbarkeit der Innenstadt)
5. Integrierte strategische Entwicklung und Management (Vernetzung, strategische Ausrichtung und Gesamtsicht; Ziel: Bessere Bündelung von Einzelmaßnahmen, bessere Koordinierung)

Das Fitnessprogramm Bamberg weist für das Konzept von VITAL CITIES in vielen Bereichen einen hohen Erkenntniswert auf. Dies gilt zum einen für die Herangehensweise, wie in Bamberg ein strategisches Programm zur Entwicklung der Innenstadt erarbeitet wurde. So gelang es, durch Initiierung von Workshops einen Übergang zu finden von der Bestandsaufnahme in die Projektphase. Diese Vorgehensweise könnte auch für andere Innenstädte interessant sein.

Darüber hinaus zeigt das Fitnessprogramm Innenstadt Bamberg aber auch, wie wichtig es ist, die gefundenen Ergebnisse in der Projektphase umzusetzen. Hierzu dienen Leitbilder, die in der Projektphase Orientierung bieten. Darüber hinaus zeigt das Fitnessprogramm Innenstadt Bamberg auf, wie

wichtig eine innerkommunale Vernetzung der beteiligten Akteure für den Erfolg des Projekts ist. Aus Sicht der Gutachter sind Kommunikationsdefizite ganz wesentlich dafür, dass die Innenstädte ihre Potentiale nicht immer ausschöpfen können. Um dieses Kommunikationsdefizit zu beseitigen, hat das Fitnessprogramm Netzwerke innerhalb der Stadt organisiert und institutionalisiert. Ziel dieser Vernetzung ist es, mittels eines Steuerungs- und Monitoringsystems Politik und Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung, sowie die Verwaltungsressourcen untereinander in Plattformen zusammenzuführen. Dies geschieht zum einen in Form einer spezifischen Strategiekommission im Stadtrat und zum anderen durch sog. Taskforces für hervorgehobene Brennpunktthemen. Diese neun Plattformen haben beratenden Charakter, sie bereiten Entscheidungen vor. Die gemischte Zusammensetzung dieser Netzwerke führt dazu, dass alle Interessengruppen ihre Ideen und Ziele in das Netzwerk einbringen können.

Das folgende Schaubild macht deutlich, wie die Vernetzung innerhalb der Stadt organisiert ist:



Das Fitnessprogramm Innenstadt Bamberg hat für das VITAL CITIES-Projekt einen hohen Erkenntniswert, weil es aufzeigt, wie neue Operationsstrukturen innerhalb einer Stadt organisiert werden können. Durch den Strategieausschuss als koordinierende Stelle ist gewährleistet, dass die politischen Entscheidungsträger trotz der Vernetzung mit Bürgervereinen, Vertretern der Wirtschaft sowie Initiativen und Verbänden ihre leitende Funktion innehat.

5. Initiative vor Ort II: Zwei Pilotprojekte in Budapest (Studio Metropolitana)

Das Studio Metropolitana ist ein städtisches Wissenschaftszentrum das im Jahre 1995 in Budapest als Non-Profit-Organisation gegründet wurde. Sein Ziel ist es, soziale, ökonomische und ökologische Prozesse in der Region

Budapest zu untersuchen und ein internationales und nationales Wissenschaftsnetzwerk zu errichten. Auf diese Weise sollen Forschungsergebnisse zusammengestellt werden, die für die Stadt Budapest aber auch für alle anderen größeren ungarischen Städte wegweisend sein können. So sollen insbesondere in vergleichender Weise Städteplanungsprojekte mit internationaler Beteiligung koordiniert werden und die darin gewonnenen Informationen sollen für die Öffentlichkeit aufbereitet werden.

Das Studio Metropolitana führt in Budapest derzeit zwei Pilotprojekte durch, die aufzeigen sollen, wie innerstädtische Strukturen gestärkt werden können. Das erste Projekt ist die Entwicklung des Inner Ferencváros, das eines der typischen Stadtbezirke in Budapest ist. Das andere Pilotprojekt ist ein Wohnbezirk im dritten District von Budapest (Bekasmegyer). In beiden Pilotprojekten hat das Studio Metropolitana Untersuchungen zum Konsumverhalten der Bewohner der Bezirke und der Kunden aus anderen Bezirken durchgeführt. Dabei haben die Untersuchungen ergeben, dass eine hohe Anzahl der Kunden in kleinen Einkaufsläden in unmittelbarer Nähe zu ihrem Wohnort einkaufen. Die meisten Bewohner kaufen in diesen kleinen Läden fast jeden Tag. Als Gründe für die hohe Attraktivität dieser kleinen Läden wird angegeben, dass das Einkaufen in unmittelbarer Nähe nicht nur den Vorteil hat, ohne Auto einkaufen zu können, sondern auch dass durch die kleinen Läden eine soziale Struktur innerhalb der Wohnbezirke besteht. Als ein weiteres Ergebnis haben die Umfragen ergeben, dass die lokalen Markthallen weiterhin für das Einkaufsverhalten eine große Bedeutung haben. Andererseits gewinnen für größere Einkäufe die Hypermärkte in Budapest an Bedeutung. In diesen Hypermärkten werden ca. einmal wöchentlich größere Einkäufe getätigt.

Als ein konkretes Ergebnis der bisherigen Untersuchungen wurde beschlossen, in einem der Pilotprojekte, nämlich im Bezirk Bekasmegyer, die lokale Markthalle zu renovieren. Diese befindet sich derzeit in einem sehr schlechten Zustand. So haben die Untersuchungen vom Studio Metropolitana dazu geführt, dass nunmehr eine Renovierung mit den Entscheidungsträgern vor Ort aufgegriffen wird. Ziel ist es, nicht nur die Markthalle zu erweitern, sondern auch den gesamten Bereich des Stadtviertels zu erneuern.

Neben den beiden Pilotprojekten bildeten Untersuchungen zum Business Improvement District (BID) und seine Implementierungsmöglichkeiten in Ungarn einen zweiten Schwerpunkt der bisherigen Tätigkeit. In einem For-

schungsauftrag hat die Kanzlei NÖRR STIEFENHOFER LUTZ untersucht, welche rechtlichen Voraussetzungen erforderlich sind, um einen Business Improvement District in Ungarn zu etablieren. Business Improvement Districts sind örtlich eingegrenzte Organisationen von Einzelhandelsunternehmen, Immobilieneigentümern und sonstigen Unternehmen, die sich zum Ziel setzen den eingegrenzten Bezirk gemeinschaftlich zu verwalten. Die Maßnahmen werden von den Teilnehmern des Business Improvement District finanziert. Die Besonderheit besteht dabei, dass ein Zwang besteht, dem Business Improvement District beizutreten. Das Rechtsgutachten zeigt auf, welche Vorteile mit einem Business Improvement District verbunden sind und welche rechtlichen Rahmenbedingungen existieren müssen, um BIDs in Ungarn zu verwirklichen.

Das Studio Metropolitana hat in den vergangenen zwei Jahren mehrere lokale Einzelhandelsforen durchgeführt, die dazu dienten, in den beiden Pilotprojekten die Ziele von VITAL CITIES zur Diskussion zu stellen. In den Diskussionen ging es darum, den lokalen Einzelhändlern Unterstützung zukommen zu lassen und einen Austausch darüber in Gang zu setzen, wie Einzelhandelsstrukturen in den Pilotprojekten verbessert werden können.

Die Ergebnisse der Untersuchungen hat das Studio Metropolitana im Rahmen von VITAL CITIES bei zahlreichen Veranstaltungen präsentiert. Vertreter des Studio Metropolitana haben an allen internationalen Veranstaltungen von VITAL CITIES teilgenommen. Dazu zählten die Einzelhandelsforen in Berlin (Deutschland), Brescia (Italien), Wien (Österreich), Danzig (Polen), Potsdam (Deutschland), Mailand (Italien) und Prag (Tschechische Republik).

Studio Metropolitana ist derzeit dabei, lokale Einzelhandelsstrategien für die beiden Pilotprojekte zu erarbeiten. Die vorgeschlagenen Initiativen werden insbesondere eine stärkere Kooperation zwischen Einzelhändlern vorschlagen. In dem Bereich der Kooperation von Einzelhändlern besteht aus Sicht vom Studio Metropolitana erheblicher Kooperationsbedarf. Darüber hinaus sollte über die Einführung von Business Improvement Districts (BID) und die entsprechende Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen in Ungarn diskutiert werden. Ziel ist es, die Erfahrungen und Ergebnisse in den beiden Pilotprojekten in einem Bericht zusammenzustellen und auf diese Weise die Erfahrungen von VITAL CITIES einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu

machen. Die Ergebnisse werden voraussichtlich im Sommer 2006 veröffentlicht.

6. Initiative vor Ort III: Leerstandsmanagement Innenstadt Frankfurt/Oder (IGIS – Frankfurt/Oder)

Die Interessengemeinschaft Innenstadt e.V. (IGIS) in Frankfurt (Oder) hat im Rahmen von VITAL CITIES ein Instrument entwickelt, das zur Innenstadtbefahrung beitragen kann. Es handelt sich um ein sog. Leerstandsmanagement, das dazu dient, in der Innenstadt verfügbare Ladenflächen aufzuzeigen.

Die Interessengemeinschaft Innenstadt Frankfurt/Oder ist eine Initiative zur Attraktivitätssteigerung von Frankfurt/Oder. Die Idee, ein internetbasiertes Leerstandsmanagement aufzubauen, zielt darauf ab, die Kräfte aller Vermieter der Innenstadt zu bündeln und gemeinsam die Vermarktung der leerstehenden Geschäftsräume anzugehen. Auf diese Weise soll der Branchenmix verbessert, vorhandene Lücken im Angebot geschlossen und leerstehende Gewerbeflächen vermietet werden.

Dem Projekt voran gingen folgende Schritte zur Innenstadt Entwicklung:

- Seit 1990: Umfangreiche Sanierungsmaßnahmen der Immobilieneigentümer und der Stadt Frankfurt/Oder zur Steigerung der Attraktivität des Standorts und zur Verbesserung der Bedingungen für Einzelhandelsunternehmen. Schaffung zusätzlicher Flächen zur Wiederbelebung öffentlicher Räume, z.B. des historischen Marktplatzes und zur Verknüpfung der Einzelhandelsstandorte innerhalb des Innenstadtkernbereiches.
- 2001: Gemeinsame Erarbeitung des „Maßnahmenkataloges Innenstadt Frankfurt/Oder“ durch die IGIS Interessengemeinschaft Innenstadt e.V. Frankfurt/Oder und das Stadtmarketing der Stadtverwaltung Frankfurt/Oder.
- Seit 2002: Gemeinschaftliche Umsetzung der im Maßnahmenkatalog festgelegten Einzelmaßnahmen (z.B. Erarbeitung Einkaufs- und Erlebnisführer Frankfurt/Oder).
- 2001/2002: Erste gemeinsame Arbeitsgespräche der „Strategiegruppe der Vermieter“ in Unterstützung von Wirtschaftsförderung und Sanie-

rungsstelle der Stadtverwaltung Frankfurt/Oder, der IHK, dem HBB e.V. und der IGIS Interessengemeinschaft Innenstadt e.V. Frankfurt/Oder.

- 2002: Erarbeitung einer „Einzelhandelsanalyse als Grundlage zukunftsfähiger Angebotsstrukturen für die Innenstadt von Frankfurt/Oder“ durch die BBE Unternehmensberatung GmbH ab.

Die Idee der kooperativen Vermarktung des Einzelhandelsstandorts Innenstadt Frankfurt (Oder) ist, eine Verbindung zwischen Immobilieneigentümern auf der einen Seite und Unternehmen und potentiellen Mietern auf der anderen Seite zu schaffen. Als Bindeglied fungiert eine im Internet eingestellte Leerstandsdatei, die einen Überblick über die Innenstadt Frankfurt (Oder) und die verfügbaren Flächen verschafft. Ziel ist es, auf diese Weise die vorhandenen Möglichkeiten der Frankfurter Innenstadt aufzuzeigen und die Stadt Frankfurt als einheitliche und gewachsene Einkaufs-, Kultur- und Freizeitstadt darzustellen.

Das Internet basierte Leerstandsmanagement wurde wie folgt in Angriff genommen:

- Schaffen einer gemeinsamen Dachmarke „Innenstadt Frankfurt/Oder“ in Form eines Logowettbewerbs
- Erarbeitung einer Leerstandsdatei inklusive der für eine Vermietung relevanten Informationen unter Einbeziehung der wichtigsten Immobilieneigentümer
- Recherche und zusammenfassende Darstellung der Standortfaktoren und der relevanten Kennziffern zur Ansiedlung von Einzelhandelsunternehmen
- Zusammenfassende Darstellung der Ansiedlungsempfehlungen auf der Basis der vorhandenen Analysen und Konzeptionen (Einzelhandelskonzept, Stadtplanungskonzept, Handlungskonzept „Ehemalige Altstadt“ etc. bzw. durch Kundenbefragung)
- Erstellen einer Internetpräsenz für die Innenstadt Frankfurt/Oder mit Gewerbeimmobilienbörse (www.gewerbe-mittendrin.de) unter Einbe-

ziehung der zusammengestellten Informationen, Kennziffern und Ansiedlungsempfehlungen

- Sicherstellung der Aktualität der Gewerbeimmobilienbörse durch Zugriffsvergabe an die Immobilieneigentümer
- Verlinkung der Internetpräsenz mit den wichtigsten Internetseiten der Stadt

Das Leerstandsmanagement hat für das Projekt VITAL CITIES eine beispielhafte Funktion: Es wird aufgezeigt, wie Immobilieneigentümer in die Belegung der Innenstädte miteinbezogen werden können. Durch ein Leerstandsmanagement kann eine Verbindung geschaffen werden zwischen Hauseigentümern und Gewerbetreibenden. Durch das Internet wird eine Plattform geschaffen, die Eigentümer und Gewerbetreibende zusammenbringt.

In der Projektarbeit haben sich allerdings auch Schwierigkeiten gezeigt, die bei Übertragung des Konzepts auf andere Städte bedacht werden sollten. Zum einen sind nicht alle Immobilieneigentümer an einer Zusammenarbeit interessiert. Einige Vermieter sind selbst auf die Vermittlung von Immobilien spezialisiert und haben das Leerstandsmanagement als einen Angriff auf ihr eigenes Geschäftsfeld wahrgenommen. Darüber hinaus bestehen weiterhin Vorbehalte gegen eine gemeinsame Dachmarke, da befürchtet wird, dass durch die gemeinsame Darstellung die einzelnen Akteure in den Hintergrund treten. Das Leerstandsmanagement ist zu finden unter der Internetadresse www.gewerbe-mittendrin.de.

7. Die Besonderheiten des Grenzraums – Gutachten des DSSW

Das Deutsche Seminar für Städtebau und Wirtschaft (DSSW) hat im Rahmen von VITAL CITIES eine Studie erstellt, welche die Einzelhandelsansiedlung im Grenzraum in den Blick genommen hat. Das Deutsche Seminar für Städtebau und Wirtschaft (DSSW) ist eine Non-Profit-Organisation, die im Jahre 1993 von der Deutschen Bundesregierung und der Deutschen Wirtschaft gegründet wurde. Das Deutsche Seminar für Städtebau und Wirtschaft (DSSW) soll vor allem die Revitalisierung ostdeutscher Innenstädte begleiten. Das DSSW arbeitet unter dem Dach des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (DV), der Institutionen und Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft, Verwaltung, Rechtsprechung und Wissenschaft

verbindet, die in den Bereichen Raumentwicklung und Wohnungsbau verantwortlich tätig sind.

Im Rahmen von VITAL CITIES hat das DSSW unter Einbindung von Frau Sabine Slapa (vom Architekturbüro Contextplan, Berlin) eine Studie zur Einzelhandelsansiedlung im deutsch-tschechischen und deutsch-polnischen Grenzraum erstellt. Hintergrund der Studie ist das Phänomen, dass großflächige Einzelhandelsvorhaben gerade in Grenzraum erhöhten Koordinierungsbedarf erfordern. Die großflächigen Einzelhandelsvorhaben zielen in ihrem Einflussbereich weit über die nationalen Grenzen hinaus und erfordern deshalb eine intensivierete Abstimmung. Dies stellt die nationalen Steuerungssysteme vor neue Aufgaben: Gerade an den Grenzen zu den MOE-Staaten ist durch den Beitritt der MOE-Staaten zur Europäischen Union eine neue Einzelhandelsstruktur entstanden. Die Grenzen verlieren an Bedeutung und Einkaufsverhalten ist im Wandel. Die Studie des DSSW untersucht mit dem deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenzraum zwei Grenzgebiete, in denen Einzelhandelsstrukturen sich in den letzten Jahren zu ändern beginnen und in denen zu erwarten ist, dass die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben weiter voranschreiten wird.

Die Studie des DSSW beruht zum einen auf Experteninterviews. Insgesamt wurden 600 Fragebögen an Institutionen, Gemeinden, Regionalinitiativen, Kooperationen und Wirtschaftsvertreter versandt. Darüber hinaus wurden zahlreiche Telefoninterviews durchgeführt, in denen Entscheidungsträger zum Stand der grenzüberschreitenden Kooperation befragt wurden. Darüber hinaus haben insgesamt drei sog. Werkstattgespräche stattgefunden, in denen unter Moderation des Architekturbüros Contextplan eine Diskussion zur Einzelhandelsentwicklung in den Grenzräumen stattgefunden hat. Die drei Werkstattgespräche in Torgelow, Görlitz und Annaberg-Buchholz führten die Entscheidungsträger vor Ort zusammen und sollten auf diese Weise zu einem Austausch in der Region beitragen.

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen auf, dass die Grenzen für die Koordination der Standortansiedlung für Einzelhandelsvorhaben weiterhin erheblich Bedeutung haben. Hier zeigt sich, dass für die Ziele des Projekts VITAL CITIES gerade im Grenzraum weiterhin mit erheblichem Koordinierungsbedarf zu rechnen ist. Die Studie stellt zum einen bereits bestehende Kooperationen im Grenzgebiet dar. Diese reichen von den Euroregionen, über staatli-

che Kommissionen auf nationaler bzw. auf Länderebene bis hin zu informellen örtlichen Zusammenschlüssen. Das Bild, das die Studie von der Zusammenarbeit im Grenzraum entwirft macht deutlich, dass in der Zusammenarbeit weiterhin erheblicher Koordinationsbedarf zu erwarten sein wird. Während in einigen Regionen die Kooperation gute Fortschritte macht und eine pragmatische Zusammenarbeit erfolgt, ist in anderen Regionen zu beobachten, dass die Kooperationspartner ihre Ansprechpartner jenseits der Grenze nicht kennen. Auch die rechtlichen Grundlagen der Zusammenarbeit bzw. der räumlichen Planung sind in einigen Grenzregionen nicht transparent genug verfügbar. Während im Grenzraum Deutschland-Polen eine Raumordnungskommission sich daran gemacht hat, diese Transparenz zu schaffen, ist im deutsch-tschechischen Grenzgebiet zu konstatieren, dass eine derartige koordinierende Stelle auf nationaler Ebene fehlt.

Die Ergebnisse der Studie des DSSW sind dementsprechend heterogen: In den drei Werkstattgesprächen hat sich gezeigt, dass die pragmatische Zusammenarbeit vor Ort in vielen Grenzregionen noch am Anfang steht. Sprachbarrieren aber auch die fehlende Transparenz der rechtlichen Grundlagen stehen einer Kooperation in vielen Bereichen entgegen. Das DSSW-Projekt versteht sich hier als ein „Anschubprojekt“, das die Diskussionen im Grenzraum zu initiieren versucht. Die Ergebnisse des Projekts sind in einem Bericht zusammengefasst, der dem DSSW vorliegt.

8. Einzelhandelsstruktur in Rumänien: Untersuchungen von URBANPROIECT (Bukarest)

URBANPROIECT ist ein rumänisches Institut, das auf dem Gebiet der Stadtentwicklung tätig ist. Das URBANPROIECT hat im Rahmen von VITAL CITIES eine Studie erstellt, um die Möglichkeiten zur Einzelhandelssteuerung in Rumänien zu untersuchen.

Das Ergebnis des Projektes ist ein Überblick über den Einfluss des Einzelhandels auf die städtische Entwicklung. URBANPROIECT hat einen Bericht erstellt, der Informationen zum Einzelhandel in Rumänien zusammenträgt und der die Grundlage darstellt, um Regeln für die zukünftige Stadtentwicklung aufzustellen. Zusätzlich hat URBANPROIECT im Rahmen von VITAL CITIES eine Fallstudie zu einer der Ausfallstraßen von Bukarest erstellt. Es handelt sich dabei um die Straße Calea Moșilor. Diese Fallstudie soll aufzei-

gen, wie ein Hauptverkehrsstraßeneinzelhandel angesiedelt werden kann. Im Rahmen der Fallstudie zur Straße Calea Moşilor hat URBANPROIECT zunächst die städtische und planerische Struktur analysiert. Insbesondere wurden die Hauptakteure in der Stadtentwicklung identifiziert. Weiterhin wurde eine Bestandsaufnahme vorgenommen, die die bestehenden Einkaufsstrukturen untersucht. Auf Grundlage dieser Bestandsanalyse werden Vorschläge gemacht, wie die Einzelhandelsstruktur in der Einkaufsstraße Calea Moşilor verbessert werden kann. Ein weiteres Kapitel der Studie, das sich ökonomische Politik auf der Ebene der Lokalverwaltung nennt, beschreibt die rechtlichen Vorgaben für Stadtplanung und fiskalische Regulierung in Bukarest. Außerdem werden die bestehenden Institutionen und Organisationen benannt. Die Darstellung der rechtlichen Regularien reicht vom städtischen Bebauungsplan der Stadt Bukarest über den Zonalplan bis hin zu örtlichen Regularien für die Straße Calea Moşilor. Im Kapitel über die finanziellen Rahmenbedingungen werden die wesentlichen Regelungen auf dem Gebiet des Steuerrechts, des Eigentumsrechts und der Eigentumsübertragung dargestellt. Förderungsmöglichkeiten, welche die kommerzielle Entwicklung des Stadtviertels beabsichtigen sind ebenfalls in die Studie aufgenommen. Das letzte Kapitel über die institutionellen Rahmenbedingungen identifiziert die bestehenden Interessengruppen, welche die Entwicklung des Handels und der Wirtschaft auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene fördern.

Das Kapitel über die Motive der Stadtentwicklung nehmen mögliche Investoren in den Blick, die in der Einkaufsstraße sich niederlassen könnten. In diesem Zusammenhang werden auch Entwicklungspotenziale der kommerziellen Struktur der Einkaufsstraße Calea Moşilor aufgezeigt. Die Studie endet mit einer Empfehlung für Maßnahmen und Handlungsstrategien, die zu einer Ansiedlung von Einzelhandelsunternehmen führen können. Dabei werden sowohl Handlungsanleitungen zur Verbesserung der Standortqualität als auch hinsichtlich der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen vorgeschlagen.

Die Ergebnisse des Projektes können über URBANPROIECT bezogen werden.

9. Einzelhandel in Bergregionen – das Beispiel Lombardei (Region Lombardei)

Ein besonderer Schwerpunkt von VITAL CITIES liegt auf Einzelhandelsstrukturen in Gebirgsregionen bzw. in geographisch schwer zu erreichenden Regionen. In diesen Regionen ist die Revitalisierung von Stadtzentren eine besonders schwierige Aufgabe. Im Rahmen von VITAL CITIES ist die Region Lombardei eine Region, an deren Beispiel die besonderen Probleme von Gebirgsregionen aufgezeigt werden können.

Die Region Lombardei hat es übernommen, im Rahmen von VITAL CITIES für Gebirgsregionen innovative Instrumente für den Handel in diesen Regionen zu entwickeln. Dazu wurden Daten über die Größe und Qualität von Einzelhandelsstrukturen sowie Untersuchungen zum Konsumverhalten in der Region erstellt. Diese werden aktualisiert und computergestützt gesteuert.

10. Untersuchungen zur Einzelhandelsstruktur in MOE-Städten: Poznan, Pecs, und Timisoara (Prof. Klaus Wenzel)

Im Rahmen von VITAL CITIES hat Herr Professor Dr. Klaus Wenzel Untersuchungen zu Einzelhandelsstruktur in drei Städten Mitteleuropas erstellt. Es handelt sich bei den Städten um Pecs (Ungarn), Timisoara (Rumänien) und Poznan (Polen). Untersucht wurde dabei nicht allein die Einzelhandelsstruktur in den Städten selbst, sondern es wurde auch der weitere Einzugsbereich dieser Städte, insbesondere die regionale Ebene, in diese Untersuchung mit einbezogen.

Die drei Städte haben in ihrer Region jeweils zentrale Bedeutung. Die Stadt Poznan liegt innerhalb der Wojwodschaft Wilelkopolskie, die Stadt selbst hat 570.000 Einwohner in der Wojwodschaft leben 3,4 Mio. Einwohner. Pecs selbst hat 160.000 Einwohner, die Region (Komitat) Baranya 420.000 Einwohner. Timisoara ist mit 330.000 Einwohnern die größte Stadt in der Region Jodetbanat mit 560.000 Einwohnern.

Das Gutachten arbeitet in einem ersten Schritt empirisch die Handlungsstruktur in den drei untersuchten Regionen auf und stellt dar, welche Umsatzzahlen bis zum Jahre 2010 zu erwarten sind. In allen drei Regionen ist zu beobachten, dass sich seit Mitte der 1990er Jahre neue Verkaufsformen in den

Regionen etablierten. Vor allem westliche Unternehmen eröffneten meist auf der „Grünen Wiese“ großflächige Formate.

Die Einzelhandelsentwicklung in den drei untersuchten Städten zeigt, dass es bisher an strategischer Planung in den MOE-Staaten grundsätzlich fehlt. Einzelhandelsvorhaben stehen isoliert im Zentrum der Planungen. Die polyzentrische Entwicklung des Raumes ist dadurch nicht gewährleistet und das Gutachten kommt zu dem Schluss, dass insbesondere Einzelhandelskonzepte ein Bedürfnis für die Stadtentwicklung in den MOE-Staaten sind. Das Gutachten weist auf, wie ein solches Einzelhandelskonzept für die jeweiligen Städte aussehen könnte und verweist diesbezüglich auf Beispiele vergleichbarer Städte (Dresden).

Das Gutachten geht über die Bestandsaufnahme hinaus und macht Vorschläge für die zukünftige Einzelhandelsentwicklung in den drei Städten. Dazu legt das Gutachten die anzustrebende Flächenausstattung in den nächsten Jahren dar und stellt mögliche Einzelhandelsstandorte innerhalb der Stadtzentren vor. Das Gutachten kommt zu dem Schluss, dass eine Modernisierung der Einzelhandelsstrukturen in den MOE-Staaten mit der Stärkung der Innenstädte vereinbar ist. Insbesondere das Beispiel Pecs zeigt auf, wie moderne Einkaufsformen in den Innenstädten gebunden werden können und dadurch eine polyzentrische Raumentwicklung gewährleistet wird.

III. Europäische Vorgaben für die Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben

Im folgenden Kapitel soll aufgezeigt werden, welche supranationalen Vorgaben für die Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben bestehen. Dazu wird zum einen dargelegt, welche Politik die Europäische Kommission bisher zum Thema Belebung der Innenstädte verfolgt hat und zum anderen werden Planungsstrukturen mit Auswirkung auf Einzelhandelsvorhaben dargestellt.

1. Die Politik der Europäischen Kommission für den Bereich „Handel“

Die Europäische Kommission hat den Einzelhandel in den 1990er Jahren intensiven Untersuchungen unterzogen. Im Jahre 1991 veröffentlichte die Kommission die Mitteilung mit dem Titel „Auf dem Wege zu einem Binnenmarkt für den Handel“, es folgte das Grünbuch „Handel“, das im November 1996 verabschiedet wurde. Ziel des Grünbuches war es, Anregungen zu bieten und ein Konsultationsverfahren über die Bedeutung des Wirtschafts-

zweiges Handel herbeizuführen. Dieses Grünbuch „Handel“ wurde im Anschluss intensiven Diskussionen unterzogen, wobei in den Konsultationen die Wettbewerbsfähigkeit des Handels im Vordergrund stand.²² Im Jahre 1999 trat die Kommission dann mit einem Weißbuch „Handel“ an die Öffentlichkeit. In diesem Weißbuch macht die Kommission Vorschläge, wie politische Maßnahmen auf nationaler, regionaler und europäischer Ebene dazu beitragen können, die Leistungsfähigkeit der Branche zu optimieren.

In den Vorschlägen der Kommission, die im „Weißbuch Handel“ zusammengefasst sind, finden sich keine Aussagen zu der Frage, inwieweit die aufgezeigten Veränderungen der Einzelhandelsstruktur die gewachsenen städtischen Zentren in Europa gefährden.²³ Die Veränderungen des Handels werden im Weißbuch in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsfähigkeit untersucht, während die Auswirkungen auf die Siedlungsstruktur in der Analyse nicht berücksichtigt werden.

Das Schweigen der Europäischen Kommission im „Weißbuch Handel“ erklärt sich nicht etwa aus einem fehlenden Interesse an den Fragen der Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben in Europa: In einem umfassenden Bericht zu den Planungssystemen in Europa hatte die EU Kommission im Jahre 1997 den vorhandenen Möglichkeiten zur Steuerung von Einzelhandelsvorhaben noch ein eigenes Kapitel gewidmet.²⁴ Das Schweigen erklärt sich vielmehr aus der fehlenden Kompetenz der Europäischen Kommission, auf dem Gebiet der Raumentwicklung normsetzend tätig zu werden. Im EG-Vertrag ist der Europäischen Gemeinschaft keine genuine Kompetenz zur Raumplanung zugewiesen.²⁵ Eine Gesetzgebungskompetenz der Union im Bereich des „territorialen Zusammenhalts“ hätte sich zwar aus Art. III-221

²² Europäische Kommission, Weißbuchhandel, KOM (1999) 6 Endg., Seite 2.

²³ Anders allerdings noch Im Grünbuch „Handel“ aus dem Jahr 1996: Blatt/Raczeck, Wirtschaftsstandort Innenstadt und „Grüne Wiese“, 2. Auflage, 1998, Seite 228.

²⁴ European Commission (ed.), the EU compendium of spatial planning systems and policies, 1997, Seite 115-121.

²⁵ Zur Europäischen Raumentwicklung insbesondere: Wahl, Europäisches Planungsrecht – Europäisierung des Deutschen Planungsrechts, in: Grupp, u.a. (Hrg.), Planung-Recht-Rechtsschutz Festschrift für Willi Blümel zum 70. Geburtstag am 6. Januar 1999, 1998, Seite 617 – 646, Ders., Einige Grundprobleme im europäischen Raumplanungsrecht, in: Erbguth, u.a. (Hrg.), Planung, München, 2000, Seite 913 ff.; Gatawis, Steuerung der nationalen Raumordnung durch das EUREK und durch Fördermittel der EG, in: UPR 2002, Seite 263 ff.; Ritter, Europäische Planungsverfahren, in: Akademie für Raumplanung und Landesplanung (Hrg.), Handwörterbuch der Raumplanung (2005), Seite 241-246.

Abs. 3 der EU-Verfassung hinsichtlich von Regelungen fördernden Charakters ergeben²⁶, das Inkrafttreten der Verfassung scheiterte jedoch an dem Votum der Volksbefragungen in den Niederlanden und Frankreich. Die Organe der EU können demnach – so die heute ganz herrschende Auffassung - nicht aus eigener gezielter Kompetenz auf Grundlage des EG Vertrages Raumentwicklung betreiben.²⁷ Deshalb finden sich im Weißbuch der EU-Kommission auch keine Aussagen dazu, wie eine Ansiedlung von Einzelhandelsunternehmen zu erfolgen hat.

2. Umweltverträglichkeitsprüfung (SUP/UVP)

Bleibt damit festzuhalten, dass sich unter dem Gesichtspunkt „Raumentwicklung“ keine unmittelbaren Vorgaben für die Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben ergeben, so gilt dies nicht für den Fachsektor „Umwelt“. Aus Art. 175 Abs. 1 und 2 EG-Vertrag ergibt sich die Normsetzungskompetenz für diese Fachpolitik, wobei insbesondere Art. 175 Abs. 2 EG-Vertrag die Möglichkeit eröffnet, auf dem Gebiet des Umweltschutzes Maßnahmen zu erlassen, die die Raumordnung „berühren“.²⁸

Auf dieser Kompetenzgrundlage wurden die sog. UVP Richtlinie (Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung 85/337 EWG) und die SUP-Richtlinie (Richtlinie zur Planumweltprüfung die 2001/42 EG) erlassen. Die UVP-Richtlinie differenziert für die Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung in Art. 4 der Richtlinie. Für Projekte des Anhangs I ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung stets durchzuführen. Für Projekte des Anhangs II bestimmen die Mitgliedstaaten vorbehaltlich des Art. 2 Abs. 3 anhand einer Einzelfalluntersuchung oder von den Mitgliedstaaten festgelegten Schwellenwerten, ob das Projekt einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf. Dabei können die Mitgliedstaaten zwischen einer Einzelfalluntersuchung bzw. festgelegten Schwellenwerten wählen. Art. 4 Abs. 3 bestimmt, dass bei der Ein-

²⁶ Vgl. hierzu ausführlich Battis/Schmitz, Ausgestaltung der Raumentwicklung in der Europäischen Verfassung – Expertise zur Position der EU-Mitgliedstaaten zur künftigen Aufgabenverteilung zwischen der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten im Bereich der Raumentwicklung, erstellt im Auftrage des Bundesamtes für Bauen und Raumordnung, Verlagsort März 2005, Seite 29 ff.

²⁷ Literaturnachweise bei: Gatawis, Legislative Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Raumordnung, in: DÖV 2002, Seite 858 ff.

²⁸ Zu der umstrittenen Frage inwieweit Art. 175 EG-Vertrag eine Kompetenznorm auf dem Gebiet der Raumplanung ist insbesondere: Gatawis, Legislative Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft, in: DÖV 2002, Seite 858-864; Kritisch insbesondere: Krautzberger/Selke, Auf dem Weg zu einem Europäischen Raumentwicklungskonzept, in DÖV 1994, Seite 685 f.

zelfalluntersuchung oder der Festlegung von Schwellenwerten bzw. Kriterien im Sinne des Abs. 2 der Richtlinie der relevanten Auswahlkriterien des Anhangs 3 zu berücksichtigen sind.

Einkaufszentren fallen gemäß 10.B in die Kategorie der Projekte, die im Anhang II geregelt sind. Für diese besteht demnach nach der UVP-Richtlinie nicht stets, sondern nur im Rahmen der von Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie vorgegebenen Kriterien eine Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung.

Anders definiert die SUP-Richtlinie die Notwendigkeit für eine Umweltverträglichkeitsprüfung. Maßgeblich ist Art. 3 der Richtlinie 2001/42/EG. Dieser sieht vor, dass eine Umweltprüfung bei allen Plänen und Programmen vorgenommen werden muss, die in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung ausgearbeitet werden und durch die der Rahmen für die künftigen Genehmigungen der in den Anhängen eins und zwei der Richtlinie 85/337 EG aufgeführten Projekte gesetzt wird. Ausgenommen sind gemäß Art. 3 Abs. 3 der SUP-Richtlinie lediglich folgende Pläne und Programme: Pläne und Programme, die die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, sowie geringfügige Änderungen der unter Abs. 2 fallenden Pläne und Programme bedürfen nur dann einer Umweltprüfung, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, dass sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Dazu bestimmen die Mitgliedstaaten entweder durch Einzelfallprüfung oder durch Festlegung von Arten von Plänen und Programmen oder durch eine Kombination dieser beiden Ansätze, ob die in den Absätzen 2 und 4 genannten Pläne oder Programme voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Zu diesem Zweck berücksichtigen die Mitgliedstaaten in jedem Fall die einschlägigen Kriterien des Anhangs zwei, um sicherzustellen, dass Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, von dieser Richtlinie erfasst werden.

Der Anwendungsbereich der beiden Richtlinien für Einkaufszentren ist mithin unterschiedlich gestaltet. Während nach der UVP-Richtlinie die in Anhang zwei aufgeführten Vorhaben nicht stets unter eine UVP-Pflicht fallen, sieht Art. 3 Abs. 2 der SUP-Richtlinie vor, dass Pläne und Programme auch der Vorhaben, die in Anhang zwei aufgeführt sind, regelmäßig einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen.

Da Einkaufszentren in Anhang II genannt sind, bedürfen sie nach der UVP-Richtlinie dann einer Umweltverträglichkeitsprüfung, wenn die Mitgliedstaaten zu der Überzeugung gelangen, dass Umweltauswirkungen von dem Vorhaben ausgehen. Werden dagegen Pläne und Programme aufgestellt, die den Rechtsrahmen für die in Anhang I und II genannten Projekte setzen, ist in aller Regel eine strategische Umweltprüfung durchzuführen. Die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Anwendungsbereich der strategischen Umweltprüfung ist daher höher als im Anwendungsbereich der Umweltverträglichkeitsrichtlinie.

3. Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)

Weitergehende Vorgaben für die Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben bestehen europarechtlich nicht. Allerdings ergeben sich Aussagen dazu, wie die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben erfolgen soll, in rechtlich unverbindlicher Form aus dem Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) aus dem Jahre 1999.²⁹ EUREK ist ein von den Fachministern der Mitgliedstaaten verabschiedetes Programm zur Raumentwicklung ohne rechtliche Bindungswirkung. Es ist also kein Akt der EG oder der EU. Nichts desto trotz dokumentiert sich im Dokument EUREK der Wille der Fachminister und der Mitgliedstaaten auf Europäischer Ebene Raumentwicklung zu betreiben.

Für die Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben finden sich unmittelbar keine Vorgaben im EUREK. Allerdings wirkt das EUREK über die Forderung einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung auf die Raumentwicklung ein. Demnach hat sich eine regional ausgewogene Raumentwicklung an einem polyzentrischen Entwicklungsmodell zu orientieren. Durch das EUREK wird eine dezentrale Siedlungsstruktur mit einer abgestuften Rangfolge von Städten vorgegeben. Für eine nachhaltige Stadtentwicklung hebt das EUREK hervor, dass eine Kontrolle über die Expansion der Städte erreicht werden müsse. Dazu sollen sich alle Mitgliedstaaten am Konzept der „kompakten Stadt“ orientieren. Bestandteil dieses Konzept ist es, die Ausdehnung der Siedlungsflä-

²⁹ Krautzberger, Zur Europäisierung des Städtebaurechts, in: DVBl. 120 (2005), Seite 197-202; Gatawis, Steuerung der nationalen Raumordnung durch das EUREK und durch Fördermittel der EG, in: UPR 2002, Seite 263 ff; Ritter, Europäische Planungsverfahren, in: Akademie für Raumplanung und Landesplanung (Hrg.), Handwörterbuch der Raumplanung (2005), Seite 241-246; Noetzel/Schmitz (Hrg.), Europäisches Raumentwicklungskonzept, 2000.

chen im Rahmen einer sorgfältigen Standort- und Siedlungspolitik zu minimieren.³⁰

Einzelhandelsvorhaben müssen nach den Grundsätzen des EUREK daher raumverträglich angesiedelt werden. Allerdings haben die Vorgaben des EUREK einen derart abstrakten und rechtlich unverbindlichen Charakter, dass sie keine unmittelbaren Steuerungseffekte erzielen.

IV. Rechtliche Steuerungsinstrumente in den Projektländern

Die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben an nicht integrierten Standorten ist ein gesamteuropäisches Phänomen, wobei sich die Verbreitung neuer Einkaufsformen zeitlich zuerst in den westeuropäischen Staaten und erst nach 1990 in den MOE-Staaten vollzog. Ein Ziel des Projekts VITAL CITIES besteht darin, eine Darstellung der Planungsstrukturen in den VITAL CITIES-Staaten zu liefern. Während für die westlichen Staaten Europas insbesondere in den 1990er Jahren eine Reihe von Untersuchungen vorliegen, die das Planungssystem in diesen Ländern auch vergleichend untersuchen³¹, fehlte es bisher an einer Darstellung der Planungssysteme der MOE-Staaten. Die Rechtsgutachten, die im Rahmen von VITAL CITIES erstellt wurden, bilden nunmehr eine Grundlage, auf der die Planungssysteme erläutert werden können. In den Gutachten werden deshalb die Planungsinstrumente erläutert und, soweit vorhanden, werden die Steuerungsinstrumente für den großflächigen Einzelhandel dargestellt. Die Ergebnisse werden im Folgenden in einer überblicksartigen Darstellung zusammengefasst. Ausführlichere Darstellungen zu den Planungssystemen finden sich zum einen in den Ländergutachten, die im Rahmen von VITAL CITIES erarbeitet wurden und zum anderen in einer rechtsvergleichenden Studie.³²

³⁰ Europäische Kommission (Hrg.), EUREK Europäisches Raumentwicklungskonzept, 1999, Seite 23.

³¹ van den Berg/Braun/van der Meer: National Urban Policies in the European Union, 1998; Newman/Thornley, Urban Planning in Europe, 1996; Kushner, Comparative Urban Planning Law, 2003; Salet/Thornley/Kreukels, Metropolitan governance and spatial planning, 2003.

³² NÖRR STIEFENHOFER LUTZ, Rechtsgutachten, erstellt im Rahmen des EU-Projektes VITAL CITIES, Rechtliche Rahmenbedingungen der Einzelhandelsansiedlung in der Bundesrepublik Deutschland, 2005; NÖRR STIEFENHOFER LUTZ, Rechtsgutachten, erstellt im Rahmen des EU-Projektes VITAL CITIES, Rechtliche Rahmenbedingungen der Einzelhandelsansiedlung in Österreich, 2006; NÖRR STIEFENHOFER LUTZ, Rechtsgutachten, erstellt im Rahmen des EU-Projektes VITAL CITIES, Rechtliche Rahmenbedingungen der Einzelhandelsansiedlung in Polen, 2005; NÖRR STIEFENHOFER LUTZ, Rechtsgutachten, erstellt im Rahmen des EU-Projektes VITAL CITIES, Rechtliche Rahmenbedingungen der Einzelhandelsansiedlung in der Tschechischen Republik, 2005; NÖRR STIEFENHOFER LUTZ, Rechtsgutachten, erstellt im Rahmen des EU-Projektes VITAL CITIES, Rechtliche Rahmenbedingungen der Einzelhandelsansiedlung in Ungarn,

1. Tschechische Republik

Wesentliche Rechtsgrundlage für die Steuerung von Einzelhandelsvorhaben ist in der Tschechischen Republik das Gesetz über die Raumplanung und Bauordnung aus dem Jahre 1976 (Baugesetz). Dieses Baugesetz (*stavebního zákona*) regelt, welche Planungsinstrumente zur Verfügung stehen und welche Akteure eine Planung vornehmen können. Das Gesetz wird derzeit überarbeitet, ein neues Gesetz soll im Jahre 2007 in Kraft treten.

Im Baugesetz bestehen keine speziellen Regelungen für großflächige Einzelhandelsvorhaben. Vielmehr wird im Baugesetz der Begriff der "Gesellschaftsbauten" verwendet, der eine Vielzahl von sehr unterschiedlichen Einrichtungen erfasst. Dazu gehören Einzelhandelsvorhaben genauso, wie kulturelle oder soziale Einrichtungen.

Das tschechische Baugesetz sieht vor, dass "Gesellschaftsbauten" im Flächennutzungsplan der Gemeinde auszuweisen sind. Der Flächennutzungsplan (*Plán využití ploch*) nimmt auf der Ebene der verbindlichen Planungsinstrumente die zweite Stufe ein. Das abstrakteste verbindliche Raumplanungsinstrument ist der regionale Raumordnungsplan (*Územní plán*). Dieser Plan wird für das Gebiet mehrerer Gemeinden erarbeitet und von der Region beschlossen. Dieser Raumordnungsplan enthält hinsichtlich der Einzelhandelsvorhaben keinerlei Beschränkungen der Planungshoheit der Gemeinde, so dass im Flächennutzungsplan der Gemeinde die "Gesellschaftsbauten" durch die Planungshoheit der Gemeinde festgelegt werden können. Die Gemeinden sind demnach bei der Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben in ihrer Planungskompetenz nicht begrenzt. Sie sind in der Lage, im Flächennutzungsplan nach eigenen Prioritäten Einzelhandelsvorhaben anzusiedeln. Eine Begrenzung der gemeindlichen Planungshoheit für Einzelhandelsvorhaben ist im tschechischen Planungsrecht nicht vorgesehen.³³

2005; NÖRR STIEFENHOFER LUTZ, Rechtsgutachten, erstellt im Rahmen des EU-Projektes VITAL CITIES, Rechtliche Rahmenbedingungen der Einzelhandelsansiedlung in Rumänien, 2005; NÖRR STIEFENHOFER LUTZ, Rechtsgutachten, erstellt im Rahmen des EU-Projektes VITAL CITIES, Rechtliche Rahmenbedingungen der Einzelhandelsansiedlung in der Slowakei, 2005; alle Gutachten zu finden unter: www.vital-cities.net.

³³ NÖRR STIEFENHOFER LUTZ, Rechtsgutachten, erstellt im Rahmen des EU-Projektes VITAL CITIES, Rechtliche Rahmenbedingungen der Einzelhandelsansiedlung in der Tschechischen Republik, 2005, Seite 36-64; zu finden unter: www.vital-cities.net.

Für die Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben ist demnach die starke Stellung der gemeindlichen Kompetenzen im tschechischen Planungsrecht kennzeichnend. Diese Konzentration von Planungskompetenzen auf gemeindlicher Ebene ist ein Ergebnis des Transformationsprozesses, den die Tschechische Republik im Zuge der politischen Wechsel nach 1990 durchlaufen hat. Bis in das Jahr 1990 kennzeichnete das tschechische Planungsrecht eine starke Zentralisierung. Bis dahin dominierte das zentral-örtliche Siedlungssystem, wie es ab den 1960er Jahren ausgearbeitet wurde. Nur als Zentrale Orte ausgewiesene Gemeinde konnten soziale, wirtschaftliche und kulturelle Einrichtungen erhalten. Dieses zentralistische Planungssystem wurde durch die politische Wende von 1990 grundlegend umgestellt. Die wirtschaftliche Planung wurde nunmehr abgelehnt und auch die zentrale räumliche Planung kam in Misskredit. Deshalb kam es zu einer Aufgaben- und Kompetenzverlagerung, insbesondere auf die gemeindliche Ebene. Hier sind nunmehr zentrale Planungskompetenzen gebündelt, die durch die übergeordneten Planungshierarchien nur schwach eingeschränkt sind.

Die Gemeinden nehmen insbesondere gegenüber den Regionen eine Sonderstellung ein. Während die gemeindliche Selbstverwaltung in Tschechien unmittelbar nach der politischen Wende von 1990 ins Leben gerufen wurde, hat es vergleichsweise lange gedauert, bis in Tschechien eine regionale Ebene geschaffen wurde. Diese regionale Ebene besteht heute aus 14 Regionen (*kraje*), die im Jahre 2000 in Tschechien etabliert wurden. Die Regionen waren bereits in der tschechischen Verfassung vorgesehen, aber erst im Zuge der Beitrittsverhandlungen Tschechiens zu EU wurden die Regionen als Zwischenebene etabliert. Da die Regionen erst seit sehr kurzer Zeit bestehen, müssen sie erst in ihre Funktion hineinwachsen. Eine wirksame Koordination der Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben wird derzeit von der regionalen Ebene nicht geleistet. Sie fällt auch nicht in den Aufgabenbereich der Regionen.

Damit bleibt festzuhalten, dass eine übergemeindliche Steuerung nach derzeitigem Recht in Tschechien nicht vorgesehen ist. Die Gemeinden können aus eigener Planungskompetenz Einzelhandelseinrichtungen ansiedeln. Aufgrund der territorialen Struktur Tschechiens bedeutet dies, dass ein Wettbewerb der Gemeinden bei der Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben strukturell angelegt ist. Dieser Wettbewerb der

Gemeinden wird verstärkt durch die starke territoriale Zersplitterung der gemeindlichen Verwaltung in Tschechien. Ca. 60 % der Gemeinden in Tschechien haben weniger als 5.000 Einwohner und weitere 20 % zwischen 500 und 1.000 Einwohnern. Von den tschechischen Gemeinden haben ca. 90 % eine Einwohnerzahl von weniger als 2.000 Einwohnern. Die Anzahl der Gemeinden in Tschechien beträgt über 6.000. Diese Strukturen bewirken, dass es vom politischen Willen der Gemeinde abhängt, inwieweit eine integrierte Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben erfolgt. Eine gewisse übergemeindliche Steuerung besteht insofern, als nach tschechischem Recht vorgesehen ist, dass hervorgehobene Gemeinden auch Aufgaben von kleineren Gemeinden übernehmen können. Es handelt sich in diesem Fall um Gemeinden der "dritten Kategorie" mit einem erweiterten Wirkungsbereich. Derzeit gibt es in Tschechien ca. 200 Gemeinden dieser dritten Kategorie, die also auch über ihr eigenes Territorium hinaus nach entsprechender Vereinbarung für andere Gemeinden planen können.

Neben dem Raumplanungsrecht ergeben sich Planungspflichten aus dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (aus dem Jahre 2001). Zuständig sind gemäß § 20 des Gesetzes das Umweltministerium sowie die Regionen.

2. Bundesrepublik Deutschland

Die zentrale Norm im deutschen Planungsrecht ist § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung (BauNVO). Diese sieht vor, dass für Einzelhandelsvorhaben Sonderbestimmungen für die Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben bestehen. Differenziert wird nach Einkaufszentren und großflächigen Einzelhandelsvorhaben. Während Einkaufszentren stets einem Sonderregime unterstehen, gilt dies für großflächige Einzelhandelsvorhaben nur ab einer Größe von 1.200 qm Geschossfläche. Das Sonderregime des § 11 Abs. 3 BauNVO sieht vor, dass großflächige Einzelhandelsvorhaben nur in einem „Sondergebiet“ bzw. Kerngebiet“ verwirklicht werden dürfen. Damit kommt der gemeindlichen Planung eine entscheidende Rolle bei der Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben zu.

Allerdings ist die gemeindliche Planungshoheit in mehreren Ebenen eingeschränkt. Dies gilt zum einen bei der Planaufstellung. Hier sieht das deutsche Baugesetzbuch (BauGB) vor, dass die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden

auf einander abzustimmen sind. Dies bedeutet, dass sich die Planungen der Gemeinde nicht gegen die benachbarte Gemeinde richten dürfen. Die Abstimmungspflicht mit der benachbarten Gemeinde gewährt den Belangen der benachbarten Gemeinde ein besonderes Gewicht.

Darüber hinaus ist die gemeindliche Planung auch durch Festlegungen der Bundesländer eingeschränkt. In allen Flächenländern existieren für die Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben Vorgaben durch das sog. Zentrale-Orte-Prinzip.³⁴ Durch das Zentrale-Orte-Prinzip wird eine Gliederung des Raumes auf Länderebene vorgenommen. Es wird eine Zentralitätsstufung der Gemeinden vorgegeben, die auch Auswirkungen auf die Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben hat: Demnach sind nur Gemeinden ab einer bestimmten Zentralitätsstufe berechtigt, großflächige Einzelhandelsvorhaben innerhalb der eigenen Gemeindegrenzen anzusiedeln.

Das Zentrale-Orte-Prinzip beinhaltet ein Ordnungssystem, das großflächige Einzelhandelsvorhaben an die Größe der jeweiligen Gemeinden bindet. Dadurch soll erreicht werden, dass der Wettbewerb der Gemeinden bei der Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben kontrolliert wird. Das System der Zentralen Orte hat den Vorteil, dass anhand von Kriterien wie der Größe der Gemeinde und ihrer Funktion innerhalb der Region eine Ordnung des Raumes vorgenommen werden kann. Dadurch stehen Instrumente bereit, die der Zersiedelung des Raumes entgegenwirken.

Trotz der rechtlichen Instrumentarien weist die Steuerungswirkung des Planungsrechts in Deutschland Defizite auf. So ergibt sich in der Praxis, dass auch an nicht integrierten Standorten überdimensionierte großflächige Einzelhandelseinrichtungen entstehen. Es ist festzustellen, dass die zur Verfügung stehenden Rechtsinstrumente nicht immer konsequent umgesetzt werden. Ein wesentlicher Grund hierfür war bisher, dass sich das interkommunale Abstimmungsgebot, wie es in § 2 Abs. 2 BauGB verankert ist, als gerichtlich sehr schwer durchsetzbar erwies.³⁵ Die benachbarte Gemeinde konnte

³⁴ Blotevogel, Art. „Zentrale Orte“, in: Ritter, Handwörterbuch der Raumordnung, Seite 1307-1315; Stiens/Pick, Die Zentrale-Orte-Systeme der Bundesländer, in: Raumforschung und Raumordnung 56 (1998), Seite 421-434; Blotevogel (Hrg.), Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2002.

³⁵ Schmitz/Federwisch, Einzelhandel und Planungsrecht, Schaffung von Baurecht für Einzelhandelsvorhaben unter Berücksichtigung des Europarechtsanpassungsgesetzes (EAG Bau), 2005, Seite 34.

bisher nur mit rechtlichen Schwierigkeiten ihre Rechtsposition durchsetzen. Der Gesetzgeber hat durch eine Novelle des Baugesetzbuches im Jahre 2004 die Stellung der benachbarten Gemeinde gestärkt. Inwieweit dies dazu führt, dass die Planungen der Gemeinden in Zukunft weitergehend überprüft werden können, ist abzuwarten. Eine zuverlässige Einschätzung der Rechtsentwicklung ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich.

Neben § 11 Abs. 3 BauNVO und den Vorgaben des Zentrale-Orte-Prinzips gibt es eine Reihe von Sondervorschriften, die auf Einzelhandelsvorhaben anzuwenden sind. Zu diesen Sondervorschriften gehört etwa § 34 Abs. 3 BauGB, sowie die Vorschriften zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Hierzu und zu den übrigen Fragen zur Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben existiert eine ausdifferenzierte Rechtsprechung und umfangreiche Literatur. Wegen der Einzelheiten wird insoweit auf das Gutachten zu den rechtlichen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland verwiesen.³⁶

3. Polen

Das polnische Planungsrecht stützt sich ganz wesentlich auf das Gesetz vom 27.03.2003 über Raumplanung und Raumordnung (Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) sowie das Gesetz vom 07.07.1994, das Baugesetzbuch (Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane). In diesen beiden Gesetzen finden sich keine Sonderregelungen für Einzelhandelsvorhaben.

Das polnische Planungsrecht differenziert zwischen drei Planungsebenen. Der nationalen Planungsebene, der Planungsebene der Woiwodschaften und der gemeindlichen Planungsebene. Die wesentlichen Planungskompetenzen für die Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben liegen nach dem polnischen Raumplanungsgesetz auf der Ebene der Gemeinde. Weder durch die nationale Ebene noch durch die Ebene der Woiwodschaft ist eine Einschränkung der gemeindlichen Planungshoheit beider Ansiedlungen von Einzelhandelsvorhaben vorgesehen.

³⁶ NÖRR STIEFENHOFER LUTZ, Rechtsgutachten, erstellt im Rahmen des EU-Projektes VITAL CITIES, Rechtliche Rahmenbedingungen der Einzelhandelsansiedlung in der Bundesrepublik Deutschland, 2005, zu finden unter: www.vital-cities.eu.

Demnach obliegt es der Standortgemeinde, eine Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben zu steuern. Rechtliche Sonderbestimmungen bestehen im polnischen Planungsrecht insofern, als Einzelhandelsvorhaben mit mehr als 2.000 qm Verkaufsfläche gemäß Art. 15 Abs. 3 Gesetz über die Raumplanung und Raumordnung (RPROG) einer Ausweisung in einem gemeindlichen Bebauungsplan bedürfen. Damit unterliegen diese Vorhaben den Vorschriften über den Erlass von Bebauungsplänen. Demnach sind bei Aufstellung des Bebauungsplans die Auswirkungen dieses Vorhabens zu prüfen. Innerhalb dieser Prüfung ist es regelmäßig erforderlich, eine Umweltverträglichkeitsprüfung für das Vorhaben vorzunehmen. Dies ergibt sich aus einer Verordnung des Ministerrates vom 09.11.2004, die Kriterien benennt, wann Handels- und Dienstleistungszentren einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen.

Handelt es sich um Einzelhandelsvorhaben mit einer Fläche von weniger als 2.000 qm, so besteht die Möglichkeit, diese auch ohne den Erlass eines Bebauungsplanes zuzulassen. In diesem Falle genügt ein sog. Vorbescheid, der Grundlage für die Erteilung einer Baugenehmigung darstellt, da nach Art. 55 des Gesetzes über Raumordnung und Raumplanung insofern eine Bindungswirkung eintritt. Die Bedingungen, unter denen das Vorhaben zulässig ist, werden in diesem Falle im Entscheidungswege festgelegt. Zuständig für den Erlass dieser Bedingungen ist grundsätzlich der Gemeindevorsteher (Bürgermeister).

Differenziert wird demnach in den Sondervorschriften des polnischen Planungsrechts allein nach den Planungsinstrumenten, die für die Zulassung eines Einzelhandelsvorhabens erforderlich sind.

Ab einer Größe von 2.000 qm ist der Beschluss eines Bebauungsplanes durch das Gesetz vorgesehen. Unterhalb dieser Flächengröße kann ein Einzelhandelsvorhaben ohne förmliche Planung zugelassen werden. Die gemeindliche Planungshoheit ist im polnischen Recht weder durch die regionale Ebene noch durch die nationale Ebene für den Bereich des Einzelhandels spürbar eingeschränkt. Es bestehen allgemeine Hinweise zu den Belangen, die in die Planaufstellung eingestellt werden müssen, darüber hinausgehende Vorgaben und Einschränkungen sind im polnischen Recht jedoch nicht gegeben.

In der vergangenen Legislaturperiode wurde in Polen ein Gesetz über großflächige Handelsobjekte beraten (Sejmblatt Nr. 3281). In diesem Gesetz ist vorgesehen, in die Genehmigung von Einzelhandelsvorhaben die regionale Ebene (Woiwodschaft) mit einzubeziehen. Dies soll in der Weise geschehen, dass der Woiwodschaftsmarschall und der Woiwode gemeinsam die Genehmigung eines großflächigen Einzelhandelsobjektes beantragen müssen und diese vom Gemeindevorsteher erteilt wird. Weiterhin ist in dem Gesetzentwurf vorgesehen, in Polen das Zentrale-Orte-Prinzip wieder zu etablieren und großflächige Einzelhandelsvorhaben nur in Relation zur Größe der Standortgemeinde zuzulassen. Durch weitere Kriterien soll die Planungshoheit eingeschränkt werden: So ist vorgesehen, die Zulassung an das Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt zu binden und eine prozentuale Obergrenze aufzunehmen, die das Vorhaben im Verhältnis zum bestehenden Einzelhandel einnehmen darf (15 %). Ein weiteres Gesetzesvorhaben (Sejmblatt Nr. 3661) sieht vor, die Gemeinderaumbewirtschaftung für Einzelhandelsvorhaben zu begrenzen. Demnach sollen im Bebauungsplan unter anderem Grenzlinien für die Errichtung von Handelsobjekten mit einer Nutzfläche von mehr als 5.000 qm festgelegt werden. Demnach wären Einzelhandelsvorhaben dieser Größe nur noch in festgesetzten Grenzen zulässig. Die Gesetzesvorhaben sind in den Beratungen auf erheblichen Widerstand gestoßen. Es bleibt deshalb ungewiss, inwieweit in Zukunft eine Einschränkung der gemeindlichen Planungshoheit in Polen verwirklicht werden wird.

Das Planungssystem in Polen ist demnach derzeit sehr deutlich auf die gemeindliche Ebene zugeschnitten. Damit ist die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung das leitende Prinzip für die Planungskompetenzen. Die gemeindliche Selbstverwaltung ist eine der grundlegenden Änderungen, die das Verwaltungssystem Polens im Transformationsprozess nach 1990 nunmehr gestalten. Die Tatsache, dass bei der Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben die kommunale Selbstverwaltung nicht eingeschränkt ist, ist also ein Ergebnis der Dezentralisierung von Planungskompetenzen und damit politisch eine Folge des Transformationsprozesses.

4. Republik Ungarn

Das ungarische Planungsrecht ist durch den dreistufigen Verwaltungsaufbau der Republik Ungarn gekennzeichnet. Neben der nationalen Verwaltung gibt es die Verwaltung durch Regionen (Komitate) und die städtische Selbstver-

waltung. Eine Besonderheit in Ungarn besteht insofern, als bestimmte Städte mit regionalen Rechten ausgestattet sind und in ihrem Territorium nicht nur gemeindliche sondern auch regionale Aufgaben wahrnehmen. Die Raumplanungsorgane befinden sich auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene. Das Ministerium für Landwirtschaft und Regionalplanung sowie der Landesentwicklungsrat sind die zuständigen Organe auf nationaler Ebene. Auf regionaler Ebene ist die Komitats selbstverwaltung sowie ein Regionalentwicklungsrat eingesetzt. Auf gemeindlicher Ebene ist die Gemeindeversammlung das zuständige Organ.

Dieser dreigliedrige Verwaltungsaufbau ist ein Ergebnis des Transformationsprozesses der Jahre nach 1990. Die kommunale Ebene wurde gestärkt mit der Folge, dass die ungarische Verwaltung durch eine starke Dezentralisierung und Zersplitterung gekennzeichnet ist. Es gibt in Ungarn derzeit über 3.000 städtische und dörfliche Gemeinden. Über 35 % der Gemeinden in Ungarn haben weniger als 500 Einwohner.

Instrumente der Raumplanung bestehen auf regionaler und kommunaler Ebene. Auf der regionalen Ebene wird ein Raumordnungsplan erlassen, dieser legt die räumliche Ordnung der technischen Infrastruktur des betroffenen Raumes fest und trifft die grundlegenden Aussagen zur langfristigen Flächenstruktur. Dieser Raumordnungsplan erfasst allerdings nicht die Gemeinden, die mit besonderer Befugnis ausgestattet sind und sog. „Komitatsrechte“ wahrnehmen. Spezielle Aussagen zu Einzelhandelsvorhaben werden in den Raumordnungsplänen nicht getroffen.

Unterhalb der Raumordnungspläne sind die sog. Siedlungsgestaltungspläne angesiedelt. Diese Pläne werden von der Gemeinde erlassen. Zu den Siedlungsgestaltungsplänen gehört zum einen der Siedlungsstrukturplan und zum anderen der Flächennutzungsplan. Der Siedlungsstrukturplan wird für das gesamte Gemeindegebiet erstellt, und legt die Art und Weise der Nutzung der einzelnen Gebiete der Siedlung fest. Der Siedlungsstrukturplan determiniert insofern die räumliche Entwicklung im Gemeindegebiet.

Allerdings hat der Siedlungsstrukturplan lediglich intern Bindungswirkung. Rechtswirkungen nach außen werden durch den Siedlungsstrukturplan nicht begründet. Diese Funktion übernimmt der gemeindliche Flächennutzungs-

plan, der mit dem Siedlungsstrukturplan in Übereinstimmung stehen muss und der die bauliche Nutzung der geplanten Fläche verbindlich festlegt.

Im Flächennutzungsplan werden deshalb auch die wesentlichen Aussagen zur Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben getroffen. Zur Konkretisierung der möglichen Nutzungen wurde im Jahre 1997 eine Regierungsverordnung erlassen, welche die landesspezifischen Anforderungen an Bauvorhaben und die Gestaltung der Siedlungsstruktur festlegt (OTÉK-Verordnung). Demnach können folgende Baugebiete ausgewiesen werden: Wohngebiete, Mischgebiete, Wirtschaftsgebiete, Erholungsgebiete und Sondergebiete.

Besonderen Vorschriften für großflächige Einzelhandelsvorhaben sind im ungarischen Planungsrecht nicht vorgesehen. Dies bedeutet, dass die Gemeinden in den Siedlungsgestaltungsplänen (Siedlungsstrukturplan und Flächennutzungsplan) die Steuerung von Einzelhandelsvorhaben vornehmen können. Eine materielle Einschränkung der Planungshoheit der Gemeinde ist nicht vorgesehen. Allerdings bestehen auf jeder Planungsebene sog. „Räte“, die die Aufgabe haben, Planungsvorhaben zu koordinieren, die über die Gemeinde bzw. Regionsgrenze hinausreichen. Einzelhandelsvorhaben gehören nicht zu den Vorhaben, die einer solchen Koordinierung bedürfen.

Die Planungsstrukturen Ungarns, die die gemeindliche Ebene ins Zentrum der raumplanerischen Gestaltung rückt, ist ein Ergebnis der politischen Wende nach 1990. Bis 1990 war das ungarische Raumplanungsrecht durch eine starke Hierarchisierung gekennzeichnet. Das Zentrale-Orte-Prinzip bildete die Grundlage für eine zentralistisch ausgerichtete Raumordnungsplanung. Im Zuge der Transformation wurde das Zentrale-Orte-Prinzip abgelöst. Die verfassungsrechtlich garantierte starke Stellung der Gemeinden ist nunmehr das kennzeichnende Prinzip der räumlichen Planung. Die gemeindliche Selbstverwaltung ist in der ungarischen Verfassung in Art. 42 verankert und gilt als Ausdruck der demokratischen Erneuerung Ungarns. In Art. 43 der ungarischen Verfassung wird den gemeindlichen Rechten eine grundrechtsähnliche Stellung eingeräumt (englische Übersetzung: „Fundamental Rights“) Soweit ersichtlich, ist derzeit nicht geplant, an dieser starken Stellung der Gemeinde innerhalb des Planungssystems Wesentliches zu ändern.

Möglichkeiten einer übergemeindlichen Steuerung von Einzelhandelsvorhaben bietet das Raumentwicklungsgesetz. Dort ist vorgesehen, dass mehrere

Gemeinden einen kommunalen Entwicklungsverband gründen und somit eine Planung über die eigenen Gemeindegrenzen hinweg statuieren.

5. Rumänien

In Rumänien sind in den letzten Jahren eine ganze Reihe von Normen erlassen worden, um eine wirksame Steuerung von Einzelhandelsstrukturen zu erreichen. Im europäischen Vergleich zeichnet sich die rumänische Rechtslage durch eine strikte Zulassung von Einzelhandelsvorhaben aus, es stehen unterschiedliche Steuerungsmittel zur Verfügung, die vom Planungsrecht bis hin zu einer institutionellen Überwachung der Einzelhandelsentwicklung durch eine Kommission reichen.

Grundlegende Vorgaben werden durch die allgemeine Städtebauordnung (Regulamentul general de urbanism) getroffen. Die allgemeine Städtebauregelung sieht in ihren generellen Vorgaben für die Stadtentwicklung vor, dass die Errichtung von Bauten jedweder Art grundsätzlich nur auf innerörtlich gelegenen Grundstücken (d.h. im Innenbereich der Ortschaften) gestattet ist. Außerörtlich gelegene Grundstücke dürfen nur in durch Gesetz ausdrücklich bestimmten Ausnahmefällen durchgeführt werden. Soll das Vorhaben innerorts errichtet werden, ist eine integrierte Ansiedlung erforderlich. Darüber hinaus bestehen eine Reihe von Sonderregelungen für Einzelhandelsvorhaben: So dürfen Einkaufszentren und Supermärkte nicht in der Nähe von Flughäfen oder in der Nähe von Industriegebieten errichtet werden. Die maximale Ausnutzung des Grundstücks durch einen Einzelhandelsbau soll 85 % nicht überschreiten. Weitere Regelungen der allgemeinen Städtebauordnung betreffen insbesondere die Forderung, dass eine bestimmte Mindestanzahl von Parkplätzen einzuhalten ist.

Außerhalb der Städtebauregelung finden sich eine Reihe von Vorgaben durch Regierungsverordnungen, die unmittelbar darauf zielen, eine Steuerung der Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben zu erreichen. So werden die Gemeinden ermächtigt, Flächen auszuweisen, auf denen Einzelhandelsbetriebe mit durchschnittlicher und großer Fläche zulässig sind und Gemeinden sollen die Art und Weise bestimmen, wie benachbarte Flächen der Einzelhandelsbetriebe zu Nutzen sind. Auf diese Weise soll gesichert werden, dass Einzelhandelsvorhaben sich in das gewachsene Stadtbild integrieren.

Im Jahre 2004 sind die Bestimmungen über die Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben weiter verschärft worden. Durch einen Regierungsbeschluss, der sich auf großflächige Einzelhandelsansiedlungen bezieht, ist festgelegt worden, dass für die Errichtung, den Umbau und die Erweiterung eines Einzelhandelsvorhabens einer Stellungnahme durch eine gemischt zusammengesetzte Kommission erforderlich ist. Diese Kommission (Comisia socio-economică de examinare și avizare a implantării structurilor de vânzare cu amănuntul) setzt sich aus Vertretern der Kommunalverwaltung und der Privatwirtschaft zusammen. Einbezogen sind Vertreter des Kreis- und Stadtrates, des Bürgermeisteramtes, der Industrie- und Handelskammer, des Verbraucherschutzvereins, der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmervereine sowie der benachbarten Unternehmen. Die Kommission ist in der Lage, sich durch eine Satzung selbst zu organisieren und ihre Aufgaben so selbst zu gestalten.

Die Stellungnahme der Kommission ist eingebunden in den Genehmigungsprozess im Bauverfahren. Ohne die Erteilung der Stellungnahme ist ein Genehmigungsverfahren nicht zum Abschluss zu bringen. Die Stellungnahme setzt eine Markt- und Auswirkungsstudie voraus. Die Kommission prüft in dieser Studie, welche Auswirkungen von dem Einzelhandelsvorhaben zu erwarten sind.

Die institutionelle Verankerung der im Genehmigungsverfahren beteiligten Interessen im Rahmen der Kommissionsarbeit stellt ein Instrument dar, um die Vorgaben der allgemeinen Städtebauregelung auf ihre Einhaltung hin zu kontrollieren. Der Vorteil einer gemischten Zusammensetzung der Kommission besteht darin, dass Sachverstand aus unterschiedlichen Bereichen des Gemeinde- und Wirtschaftslebens integriert werden kann. Allerdings ist derzeit noch nicht abzuschätzen, inwieweit durch eine derartig institutionelle Verankerung eine wirksame Steuerung erreicht werden wird. Der Regierungsbeschluss, der die Einsetzung einer Kommission vorsieht, ist im September 2004 in Kraft getreten und es liegen derzeit keine Erkenntnisse vor, wie die Arbeit der Kommission gestaltet ist.

Das rumänische Planungssystem setzt demnach der gemeindlichen Planungshoheit vergleichsweise enge Schranken. Zwar gibt Art. 119 der rumänischen Verfassung vor, dass die territorial administrativen Einheiten nach dem Prinzip der „lokalen Autonomie“ und „Dezentralisation“ ausgerichtet ist, aller-

dings ist auf dem Gebiet der Raumplanung über die allgemeine Städtebauordnung den Gemeinden ein vergleichsweise strenger Rahmen vorgegeben. Hier ist insbesondere die Bestimmung zu nennen, dass Einzelhandelsvorhaben genauso wie andere Bauvorhaben lediglich in innerörtlich gelegenen Grundstücken verwirklicht werden dürfen. Zusätzliche Planungspflichten ergeben sich aus der Umsetzung der UVP-Richtlinie und der SUP-Richtlinie, die beide in das nationale Recht integriert sind.

6. Slowakische Republik

Das Planungssystem der Slowakischen Republik ist durch die dreigliedrige Verwaltungsstruktur gekennzeichnet. Demnach gibt es Planungsinstrumente auf nationaler, regionaler und gemeindlicher Ebene. Sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene werden Gebietspläne entwickelt, die die Grundstrukturen des Raumes festlegen und insbesondere die künftige Infrastrukturausrichtung festlegen. Auf dieser nationalen und regionalen Ebene werden keine Steuerungsinstrumente für die Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben bereitgestellt.

Den Gemeinden kommt mithin die maßgebliche Kompetenz zur Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben zu. Eine Eingrenzung der Planungshoheit der Gemeinde ist nach slowakischem Recht derzeit nicht vorgesehen. Die Gemeinden können vielmehr für ihr Planungsgebiet selbst die Zulassung von Einzelhandelsvorhaben vornehmen. Allerdings ist vorgesehen, dass die Gemeinden vor Verabschiedung der Gebietspläne diese der staatlichen Aufsichtsbehörde vorlegen müssen. Für Einzelhandelsvorhaben bestehen zwar keine speziellen Kontrollnormen, allerdings können sich im Einzelfall Restriktionen bei der Ansiedlung ergeben. So sieht das Gesetz zum Schutz des landwirtschaftlichen Bodens (Gesetz Nr. 220/2004) vor, dass die Bebauung und Versiegelung des landwirtschaftlichen Bodens regelmäßig nicht zulässig ist. Weiterhin ist für die Verabschiedung eines Gebietsplanes die Stellungnahme der zuständigen Umweltbehörde erforderlich.

Besondere Anforderungen können sich durch die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung ergeben, die durch das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Gesetzessammlung Nr. 127/1994 Slg.) erforderlich ist. Demnach sind insbesondere Gemeindegebietspläne für Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern einer Umweltverträglichkeitsprü-

fung zu unterziehen. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass Einzelhandelsvorhaben mit einer Verkaufsfläche von mehr als 5.000 qm und größere Einzelhandelseinheiten mit einer Verkaufsfläche von mehr als 1.000 qm bzw. Parkplätze mit mehr als 100 Stellplätzen in einem sog. Feststellungsverfahren geprüft werden müssen. In diesem Feststellungsverfahren wird untersucht, inwieweit das Vorhaben einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf. Zuständig für die Entscheidung darüber ist das Umweltministerium. Derzeit wird über die Novellierung des Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung in der Slowakei beraten. In der Novelle ist vorgesehen, dass Einzelhandelsvorhaben mit einer Nutzfläche von mehr als 2.000 qm im sog. Feststellungsverfahren auf ihre Umweltauswirkungen untersucht werden.

Die Slowakei gehört demnach zu den Planungssystemen, in denen die gemeindliche Planungshoheit sehr stark betont ist. Das Zentrale-Orte-System hatte auch in der Slowakei bis zum Jahre 1989 Gültigkeit. Bis dahin wurden 77 Gemeinden ersten Ranges ausgewiesen, die im Zentrale-Orte-System überregionale Bedeutung zugewiesen bekamen. Siedlungen von lokaler Bedeutung wurden in einer Zahl von 625 Gemeinden als Zentren des zweiten Ranges definiert. Dieses System der Zentralen Orte wurde nach 1989 aufgegeben und das Planungssystem beruht nunmehr im Wesentlichen auf dem Grundsatz der Dezentralisierung.³⁷ Die überörtlichen Steuerungsinstrumente sind für Einzelhandelsvorhaben derzeit nur schwach ausgeprägt.

7. Republik Österreich

Das Planungssystem Österreichs ist durch seine föderale Struktur geprägt. Die neun Bundesländer haben die wesentlichen Kompetenzen zur Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben inne. Der Bund hat im Bereich der Raumplanung nur wenige eigene Kompetenzen, vor allem für sog. Fachplanungen. Daneben steht dem Bund die Kompetenz für die Regelung des „Gewerbes“ zu, so dass die Planungen der Länder keinen gewerberegulierenden Charakter haben dürfen.

Die Bundesländer haben in Österreich umfangreich von ihren Kompetenzen bei der Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben Gebrauch gemacht. Sie haben auf unterschiedliche Weise den Gemeinden Vorgaben bei der Ansiedlung von

³⁷ Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrg.), Deutsch-Slowakisch-Tschechisches Handbuch der Planungsbegriffe, 1997, Seite 90.

Einzelhandelsvorhaben gegeben. Teilweise haben sie dabei in den ersten Jahren der speziellen Regulierung für Einzelhandelsvorhaben ihre Kompetenzen überschritten und Regelungen getroffen, die von der Rechtsprechung als gewerberegulierend betrachtet wurden. Diese Rechtsstreitigkeiten sind mittlerweile geklärt und die Länder verfügen über umfassende Vorgaben, die die gemeindliche Planungsfreiheit erheblich einschränken. Im Vergleich zu den übrigen VITAL CITIES Staaten ist die gemeindliche Planungshoheit in Österreich am weitesten zurückgedrängt.

Die Bundesländer haben zu spezifischen Mitteln gegriffen, um eine Steuerung der Einzelhandelsansiedlung zu erreichen. Die intensivste Form der Einflussnahme findet sich im Burgenland. Dort hängt die Verwirklichung eines Einzelhandelsvorhabens von der Bewilligung durch die Landesregierung ab. Aber auch in den übrigen Ländern werden den Gemeinden intensive Vorgaben bei der Planung von Einzelhandelsvorhaben gemacht. So wird über die Ausweisung von Zentralen Orten die Verwirklichung eines Einzelhandelsvorhabens an die entsprechende Funktion der Gemeinde gekoppelt. In einigen Bundesländern sind Höchstgrenzen für Einzelhandelsvorhaben festgelegt. In anderen Bundesländern werden in detaillierten Raumordnungsprogrammen Flächen ausgewiesen, die als Ansiedlungsflächen für Einzelhandelsvorhaben in Frage kommen. Eine Ausnahme bildet Wien als Stadt und Bundesland in einem. In Wien findet sich keine übergemeindliche Planungsebene, so dass die Frage der überörtlichen Regulierung entfällt.

Insgesamt ist Österreich innerhalb der VITAL CITIES Staaten auf Grund der starken regionalen Ebene ein Sonderfall. Die rechtlichen Bestimmungen sind ausdifferenziert, unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland und lassen der Planungshoheit der Gemeinden kaum Raum. Vereinfachend können folgende Regelungssysteme zur überörtlichen Steuerung von Einzelhandelsvorhaben in Österreich unterschieden werden:

- Festlegungen von Kriterien durch ein landesweites Raumordnungsprogramm
- Zulässigkeitsklärung durch einen projektbezogenen Landesraumplan
- Projektbezogene Bewilligung von Einkaufszentren durch die Landesregierung

- Versagungsmöglichkeit im Rahmen des Erlasses von Flächenwidmungs- oder Bebauungsplänen

V. Ergebnisse des Rechtsvergleichs: Strukturen der rechtlichen Steuerung

Die Studien von VITAL CITIES ergeben für die Planungssysteme in den untersuchten Ländern folgendes Bild: Neue Einkaufsformen haben sich innerhalb kürzester Zeit in allen VITAL CITIES-Staaten etabliert, es ist tendenziell ein Wettbewerb der Gemeinden bei der Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben festzustellen und es hat sich herausgestellt, dass über rechtliche Steuerungsinstrumente die Kontrolle des Wettbewerbs bei der Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben am wirksamsten zu erreichen ist.

1. Rechtliche Steuerungsinstrumente in den VITAL CITIES Staaten

In den VITAL CITIES Staaten existieren unterschiedliche rechtliche Steuerungsinstrumente für die Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben. Vereinfachend sind drei unterschiedliche Ansatzpunkte zu unterscheiden.

a) Zentrale Orte Prinzip

Das Zentrale-Orte-Prinzip sieht vor, dass eine Ordnung des Raumes nach Zentren vorgenommen wird. Städten und Gemeinden wird für eine bestimmte Region eine übergeordnete Funktion zugewiesen. Mit dem Zentrale-Orte-Prinzip wird beabsichtigt, dass auf diese Weise eine Zersiedelung des Raumes verhindert wird und Einrichtungen wie großflächige Einzelhandelsvorhaben der Funktion der Gemeinde in der Region entsprechen. Dieses Zentrale-Orte-Prinzip wird etwa in der Bundesrepublik Deutschland angewandt, wobei die Steuerungswirkung überwiegend als positiv dargestellt wird.³⁸ Auch in anderen Ländern Westeuropas wurde das Zentrale-Orte-Prinzip zur Grundlage der Raumplanung. So wurde in den 1990er Jahren in Dänemark das Zentrale-Orte-Prinzip für Einzelhandelsvorhaben verstärkt. Seit 1997 ist die Regionalplanung für die Ausweisung von Einzelhandelsflächen zuständig. Demnach ist es Aufgabe der Regionalplanung, zentrale Bereiche in den Gemeinden

³⁸ Blotevogel, Art. „Zentrale Orte“, in: Ritter, Handwörterbuch der Raumordnung, Seite 1307-1315; Stiens/Pick, Die Zentrale-Orte-Systeme der Bundesländer, in: Raumforschung und Raumordnung 56 (1998), Seite 421-434; Blotevogel (Hrg.), Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2002.

festzulegen, in denen Einzelhandelsflächen ausgewiesen werden können. Weiterhin sind durch die Regionalplanung Flächen auszuweisen, in denen Einzelhandelsflächen mit nicht innenstadtrelevanten Sortimenten auszuweisen sind. Das dänische Recht sieht darüber hinaus vor, dass für die einzelnen Einzelhandelsbetriebe Flächenobergrenzen festgelegt werden. Als weitere Einschränkungen für die Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben sieht das Planungsgesetz in Dänemark vor, dass für die Ausweisung von Flächen ein detaillierter Bericht vorzulegen ist, der die Notwendigkeit der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsmärkten begründet.³⁹

Hingegen kommt dem Zentrale-Orte-Prinzip in den MOE-Staaten derzeit keine nennenswerte Bedeutung zu. Dies liegt daran, dass das Zentrale-Orte-Prinzip im Zuge des Transformationsprozesses in den Staaten Ungarn, Tschechische Republik und slowakische Republik abgelöst wurde. Die zentrale Steuerung und Eingruppierung der Gemeinden wird in diesen Staaten mit einem zentralstaatlichen Dirigismus verbunden und deshalb abgelehnt. Ein Ergebnis von VITAL CITIES ist, dass aufgrund dieser negativen Konnotation das Zentrale-Orte-Prinzip nicht geeignet ist, die Einzelhandelsentwicklung in den MOE-Staaten zu steuern.

b) Unmittelbare Kontrolle durch die regionale Ebene

Als ein zweites Steuerungsinstrument existiert in den VITAL CITIES-Staaten teilweise eine unmittelbare Kontrolle der Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben durch die regionale Ebene. Dieses Modell ist in einigen Bundesländern Österreichs anzutreffen. In Österreich liegt bei einigen Bundesländern die Planungskompetenz, bei anderen liegt die Genehmigungskompetenz auf Länderebene.

c) Interkommunale Zusammenarbeit

Als drittes Modell einer übergemeindlichen Steuerung ist die interkommunale Zusammenarbeit zu nennen. So ist etwa in der Bundesrepublik Deutschland vorgesehen, dass die Bauleitplanung benachbarter

³⁹ Prieb, Regionalplanung in Dänemark, Auswertung der aktuellen Planungspraxis und Folgerungen für die deutsche Regionalplanung, 2000, Seite 13-14.

Gemeinden aufeinander abzustimmen ist. In anderen Staaten ist vorgesehen, dass sich Gemeinden zu einem Verbund zusammenschließen können bzw. es bestehen herausgehobene Gemeinden, auf die Planungskompetenzen von kleineren Gemeinden übertragen werden können (so etwa in Ungarn).

d) Institutioneller Ansatz: Einsetzung einer gemischten Kommission

Als viertes Instrument kommt die Steuerung durch eine institutionelle Verankerung in Betracht. In Rumänien wurde in den letzten Jahren eine Kommission eingesetzt, die bereits im Planungsverfahren und auch im Genehmigungsverfahren frühzeitig in die Entscheidungsprozesse eingebunden ist. Diese Kommission setzt sich aus Vertretern benachbarter Gemeinden zusammen und integriert darüber hinaus Vertreter der Privatwirtschaft. Ohne die zustimmende Entscheidung dieser Kommission kann ein Einzelhandelsvorhaben in Rumänien nicht verwirklicht werden. Da Erfahrungen über die Arbeit der Kommission derzeit noch nicht vorliegen, können noch keine Aussagen zur Wirksamkeit dieses Instruments getroffen werden.

2. Bewertung der Wirksamkeit rechtlicher Steuerung

Zunächst ist festzuhalten, dass rechtliche Instrumente unabdingbar sind, um eine Kontrolle des Wettbewerbs zwischen den Gemeinden bei der Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben zu erreichen. Informelle Instrumente können erhebliche Wirkungen für die Stärkung der Innenstädte entfalten, allerdings können diese allenfalls neben die rechtlichen Steuerungsinstrumente treten. Die Untersuchung hat aufgezeigt, dass in allen VITAL CITIES Staaten eine verträgliche Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist.

Dies liegt zum einen daran, dass das Zentrale Orte Prinzip als ein Steuerungsinstrument in einigen VITAL CITIES Staaten nicht mit den politischen Zielvorstellungen in Einklang steht und damit als ein rechtliches Steuerungsinstrument in diesen Staaten nicht in Betracht kommt (Tschechien, Ungarn, Polen, Slowakei). Zum anderen zeigt sich aber auch dass in Staaten, die wie Deutschland mehrere Steuerungsinstrumente kombinieren, die rechtlichen Instrumente nicht immer den gewünschten Erfolg erzielen. Dies liegt an den

Schwierigkeiten, die die Umsetzung der rechtlichen Steuerungsinstrumente bereitet. In der Praxis werden Einzelhandelsvorhaben häufig entgegen der rechtlichen Vorgaben errichtet und damit sind gerichtliche Auseinandersetzungen zwangsläufig zu erwarten.⁴⁰

Hinzukommt, dass die gerichtliche Überprüfung von Planungsentscheidungen in vielen Fällen nicht gewährleistet ist. Dies gilt etwa für die interkommunale Abstimmung von Bauleitplanung in Deutschland, die von der benachbarten Gemeinde im Wege der gerichtlichen Kontrolle nur mit erheblichem Aufwand durchgesetzt werden kann. Durch diese „nachgeordnete“ und eingeschränkte Kontrolle der Planungsinstrumente ist die Durchsetzungskraft der Steuerungsinstrumente erheblich geschwächt.

3. Schlussfolgerungen

Aus der rechtsvergleichenden Analyse ergibt sich als wesentliches Ergebnis, dass die rechtlichen Steuerungsinstrumente weiter fortzuentwickeln sind. Dabei hat sich gezeigt, dass rechtliche Steuerungsinstrumente möglichst frühzeitig in die Planungs- und Genehmigungsverfahren integriert werden sollten. Auf diese Weise wird voraussichtlich eher gewährleistet, dass ein dauerhafter Interessenausgleich erreicht wird.

Die rechtsvergleichende Untersuchung zeigt deutlich die Akteure auf, die in Zukunft eine wichtige Rolle auf dem Gebiet der Raumentwicklung einnehmen werden. Es ist die kommunale Ebene, die, wenn auch mit deutlichen Nuancen, in allen VITAL CITIES-Staaten für die Steuerung von Einzelhandelsvorhaben die zentrale Bedeutung innehat. Im ganz besonderen Maße hat der Grundsatz der Dezentralisierung die postkommunistischen Staaten in ihrer Entwicklung nach 1990 geprägt.⁴¹ Es ist zu erwarten, dass die Bedeutung in den nächsten Jahren nicht abnehmen wird. Die Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung sind ein wichtiges Ergebnis des Transformationsprozesses

⁴⁰ Blotevogel (Hrg.), Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2002, Seite 280.

⁴¹ Wollmann, Changes shifts and ruptures in European local government systems „West and East“ – convergence or divergence?, Quelle: Internet www2.hu-berlin.de/verwaltung/down.htm (letzter Aufruf 24.01.2006); Bohner, Entstehung und Bedeutung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung ihrer Rezeption in den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas, in: Knemeyer (Hrg.), Kommunale Selbstverwaltung in Ost und West, 2003, Seite 17-36 (26).

in den MOE-Staaten, so dass den Gemeinden auch in Zukunft eine zentrale Rolle zuwachsen wird.

Im Vergleich zur kommunalen Ebene kommt der regionalen Ebene in den MOE-Staaten eine weit geringere Bedeutung auf dem Gebiet der Raumplanung zu. Diese regionale Ebene wurde in einigen VITAL CITIES Staaten erst im Zuge der Beitrittsverhandlung zur Europäischen Union etabliert, etwa die tschechischen Regionen (kraje), die erst seit dem Jahre 2000 bestehen, oder die 16 polnischen Woiwodschaften, die im Jahre 1999 als Verwaltungsebene geschaffen wurden. Die regionale Ebene spielt daher zumindest zum derzeitigen Stand auf dem Gebiet der Raumplanung in den MOE-Staaten noch keine aktive Rolle. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass die regionale Selbstverwaltung erst in ihre Aufgaben hineinwachsen muss und ein politisches Selbstverständnis noch zu entwickeln hat.

In allen Staaten ist der Einfluss des Europäischen Rechts in den letzten Jahren signifikant stärker geworden. Die europarechtlichen Vorgaben nehmen über den Fachsektor „Umwelt“ auf dem Gebiet der Raumentwicklung ständig zu und nehmen auch für die Steuerung von Einzelhandelsvorhaben eine zunehmende Bedeutung ein. Durch die Pflicht zur Vornahme einer Umweltverträglichkeitsprüfung, die in der UVP- und der SUP-Richtlinie begründet wird, ist ein einheitlicher Rechtsrahmen in Europa bereits in seinen Grundzügen angelegt. Da Einzelhandelsvorhaben über den Anhang II in den Anwendungsbereich der Richtlinien fallen, begründet die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung ein Instrument, um die Auswirkungen von Einzelhandelsvorhaben auch über die Gemeindegrenzen hinweg zu prüfen.

VI. Einordnung der Ergebnisse von VITAL CITIES: Neue Normsetzungsstrukturen in Europa

VITAL CITIES ist bestrebt, eine europäische Lösung für die Steuerung von Einzelhandelsvorhaben zu entwickeln. VITAL CITIES schlägt mit CURTIS ein Modell vor, das in den untersuchten Staaten in das Planungsrecht integriert werden kann. Um eine möglichst hohe Steuerungskraft von CURTIS zu erreichen, sind die Strukturen zu berücksichtigen, die gegenwärtig das Planungsrecht in Europa maßgeblich bestimmen. Es sind zwei Entwicklungen, die hierbei von besonderer Bedeutung sind. Zum einen ist festzustellen, dass der Grundsatz der Dezentralisierung an Bedeutung gewinnt. Zum anderen zeigt sich, dass in ganz Europa neue

Strukturen der Normsetzung gefunden werden, die unter den Begriff „Governance“ gefasst werden. Beide Faktoren sind bei der Entwicklung eines neuen Steuerungsmodells zu berücksichtigen.

1. **CURTIS: Ein einheitliches Planungsmodell für Europa**

VITAL CITIES stellt ein einheitliches Modell für die Steuerung der Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben vor. VITAL CITIES verfolgt damit einen europäischen Ansatz. Wie die Untersuchungen im Rahmen der rechtsvergleichenden Arbeit gezeigt haben, rechtfertigt sich dieser europäische Ansatz in erster Linie aus der zunehmenden Europäisierung der jeweiligen nationalen Planungssysteme und aus der zunehmenden Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Im Zuge des europäischen Integrationsprozesses sind die nationalen Rechtsordnungen auch auf dem Gebiet des Planungsrechtes zunehmend von europäischen Vorgaben bestimmt. Dieser Prozess hat in den 1980er Jahren eingesetzt und nahm seinen Ausgang in Berichten zur Koordination der Raumentwicklung in den 1980er Jahren. Zum ersten Mal hat das europäische Parlament im Jahre 1983 einen Bericht über ein europäisches regionales Planungsmodell vorgestellt (im sog. Gendebien Report).⁴² Im Anschluss war es vor allem der Europarat, der sich der europäischen Raumentwicklungspolitik annahm. Auf den europäischen Raumordnungsministerkonferenzen (CEMAT) wurde in regelmäßigen Abständen über eine europäische Raumentwicklungspolitik beraten. Ein Ergebnis war die europäische regionale Charta für Raumplanung im Jahre 1984 und es folgte im Rahmen der Weltausstellung Expo 2000 in Hannover ein gesamteuropäischer Ansatz der Raumentwicklung.⁴³

Diese Raumentwicklungspolitik hat in den letzten Jahren zur Verabschiedung des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes (EUREK) und zum Erlass der sog. SUP-Richtlinie geführt. Die INTERREG-Projekte, die Bildung von Euroregionen und Initiativen der Europäischen Kommission zum Abschluss von

⁴² Gendebien, Report drawn up on behalf of the committee on Regional Policy and Regional Planning on a European regional Planning scheme, 1983.

⁴³ Europäische Raumministerkonferenz (CEMAT), Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent, verabschiedet auf der 12. Europäischen Raumordnungsministerkonferenz am 07./08.09.2000 in Hannover.

dreiseitigen Verträgen verstärken diese Entwicklung in eine Richtung: In Richtung zu einer gesamteuropäischen Raumentwicklungspolitik, die unter dem Begriff der territorialen Kohäsion gefasst wird. Unter dem Begriff der territorialen Kohäsion wird die Stärkung des inneren Zusammenhalts (Kohäsion) auch in territorialer Hinsicht in Europa diskutiert. Gefordert wird eine europäische territoriale Zusammenarbeit, die in den INTERREG-Projekten bereits angelegt ist, die aber in den kommenden Jahren weiter verstärkt werden soll.

Die territoriale Kohäsion zielt darauf ab, die Bedeutung von nationalen Grenzen zu reduzieren und Europa stärker als bisher als einen einheitlichen europäischen Raum zu begreifen. Das Rechtsmodell, das im Rahmen des VITAL CITIES-Projekts entwickelt wird, versteht sich als ein Beitrag zur territorialen Kohäsion. Es dient dazu, trotz der großen nationalen Unterschiede in den Planungsstrukturen, ein einheitliches Planungsmodell vorzustellen. Damit werden Forderungen aus Brüssel aber auch aus den neuen Beitrittsstaaten reagiert, stärker supranationale Planungsmodelle vorzustellen.⁴⁴

Dabei ist darauf zu achten, dass die Eigenheiten der nationalen Rechtsordnungen berücksichtigt werden. Aufgabe von CURTIS ist es deshalb, zum einen Planungsstrukturen zu entwickeln, die in allen untersuchten Staaten integriert werden können, zum anderen aber auch ein Modell vorzustellen, das die nationalen Kompetenzen unberührt lässt. Durch die Integration von CURTIS wird eine höhere Transparenz und eine wirksamere Steuerung von Einzelhandelsvorhaben innerhalb Europas erreicht werden. Um das Modell erfolgreich in die nationalen Rechtsordnungen implementieren zu können, sollen die wesentlichen Strömungen berücksichtigt werden, die das Planungsrecht in Europa in den letzten Jahren geprägt haben und die auch in Zukunft einen maßgeblichen Einfluss auf die europäischen Planungsstrukturen haben werden.

2. Dezentralisierung der Raumentwicklung

Die Europäische Kommission hat die Stellung der Gemeinden und Regionen im Integrationsprozess in den letzten Jahren einer verstärkten Untersuchung unterzogen. Anlass war das Weißbuch „Europäisches Regieren“ aus dem Jah-

⁴⁴ Cullingworth/Nadin, *Town and Country Planning in the UK*, London, 2003, Seite 85.

re 2001, mit dem sich die Kommission zum Ziel setzte, für eine höhere Akzeptanz Europäischer Politik zu sorgen.⁴⁵

Die bisherige Arbeitsweise der Europäischen Union – so das Ergebnis der Untersuchung - erlaube keine angemessene Interaktion zwischen den unterschiedlichen Ebenen innerhalb der Europäischen Union. Bisher erfolgt die Einbindung der regionalen und kommunalen Ebene in die EU-Politik in erster Linie vermittelt über die nationalen Verwaltungen. Dies solle zugunsten einer unmittelbaren Einbeziehung der kommunalen und regionalen Ebene für die Zukunft geändert werden.⁴⁶ Ziel müsse es sein, den kommunalen und regionalen Kräften vor Ort bei der Umsetzung europäischen Rechts mehr Flexibilität einzuräumen. Dies gelte vor allem für Rechtsvorschriften und Programme mit starken territorialen Auswirkungen.

Auf Grund dieser Analyse ist zu erwarten, dass die Europäische Politik in den nächsten Jahren stärker als bisher dem Grundsatz der Dezentralisierung verpflichtet sein wird.⁴⁷ Diese Einschätzung wurde im Rahmen des Diskussionsprozesses zum Weißbuch „Europäisches Regieren“ sehr deutlich formuliert.⁴⁸ Das Streben nach Deregulierung und Liberalisierung stärke die lokalen Kräfte. Durch Dezentralisierung könne flexibler auf neue Situationen reagiert werden und Non-Governmental-Organizations (NGO's) könnten auf diese Weise besser eingebunden werden. Darüber hinaus sei zu beobachten, dass durch die Erweiterung der EU die Notwendigkeit einer Dezentralisierung der EU-Politik eher zunehmen werde. Diese Faktoren verstärkten in Europa einen „Zeitgeist“ der in unterschiedlichen Ländern hin zu einer Dezentralisierung von Verwaltungsaufgaben strebe. Ausdrücklich genannt werden Polen und Rumänien, aber auch Großbritannien und Belgien als Länder, in denen diese Tendenzen zu beobachten sind. Vorteile der Dezentralisierung seien die höhere Flexibilität und die besondere Effektivität dezentral ausgerichteter Politik.

⁴⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäisches Regieren, Ein Weißbuch, KOM (2001) 428.

⁴⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäisches Regieren, Ein Weißbuch, KOM (2001) 428, Seite 1.

⁴⁷ Europäische Kommission, 2. Kohäsionsbericht, KOM (2001) 21 endg. vom 31.01.2001; Burgi, in: Streinz, Kommentar EUV/EGV, 2003, Art. 263 EGV, Rn. 9; Schmal, Europäisierung der kommunalen Selbstverwaltung, in: DÖV 1999, Seite 852-861.

⁴⁸ European Commission, White Paper on European Governance, Report by Working Group 3b, Decentralisation – Better Involvement of national regional and local actors, June 2001.

Erste Vorschläge, wie eine dezentral ausgerichtete Politik ausgestaltet werden kann, werden im Weißbuch „Europäisches Regieren“ erwähnt und sind in der Zwischenzeit von der Europäischen Kommission aufgegriffen worden. Um eine unmittelbare Interaktion zwischen der europäischen Ebene und der kommunalen/ regionalen Ebene zu erreichen, hat die Europäische Kommission im Jahre 2002 den Vorschlag gemacht, den Abschluss dreiseitiger Zielverträge durch die Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten und deren regionale und lokale Gebietskörperschaften zu ermöglichen.⁴⁹ Diese dreiseitigen Verträge sollen garantieren, dass die subnationale Behörde verpflichtet wird, bestimmte Maßnahmen durchzuführen. Auf diese Weise soll einer Zentralisierung von Verwaltungskompetenzen entgegengewirkt werden.

Diese Diskussionen auf europäischer Ebene belegen, dass in Zukunft damit zu rechnen ist, dass Dezentralisierungsbestrebungen die Rechtsentwicklung in Europa stärker als bisher prägen werden.⁵⁰ Dies gilt zum einen für die institutionelle Vertretung von Gemeinden und Regionen, die bisher in erster Linie über den Ausschuss der Regionen erfolgt (Art. 263 EG-Vertrag).⁵¹ Dies gilt aber auch für die Einbindung der lokalen Kräfte in die Umsetzung von europäischem Recht.⁵²

3. Stärkung der regionalen Ebene

Als ein zweites Entwicklungselement ist festzustellen, dass im Zuge des europäischen Integrationsprozesses die Bedeutung der regionalen Ebene in Planungsprozessen zunimmt. Dies gilt auch für Länder, in denen die regionale

⁴⁹ Mitteilung der Kommission, Ein Rahmen für den Abschluss dreiseitiger Zielverträge durch die Gemeinschaft der Mitgliedstaaten und deren regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, KOM (2002) 0709.

⁵⁰ Kotzur, Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit in Europa, 2004, Seite 95-103.

⁵¹ Burgi, in: Strainz, Kommentar EUV/EGV, München, 2003, Art. 263, Rn. 1-3; Schmal, Europäisierung der kommunalen Selbstverwaltung, in: DÖV 1999, Seite 852-861 (858); Ehlers, Steuerung kommunaler Aufgabenerfüllung durch das Gemeinschaftsrecht, in: Erichsen (Hrg.), Kommunale Verwaltung im Wandel 1999, Seite 28; Rechlin, Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem der europäischen Union – betroffene Objekte oder aktive Subjekte?, WZB Discussion Paper SP IV 2004-101, 2004, Seite 30-38.

⁵² Schladebach, Regionen in der Europäischen Union – Perspektiven des europäischen Verfassungsvertrages, in: LKV 2005, Seite 95-99; Wittling, Raumordnung der Zukunft – zwischen nationaler Gestaltung und europäischer Einbindung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Zukunftsforum Raumplanung, 2002, Seite 11; Arzeni, Local and regional governance and globalisation. Logic trends and challenges in Europe, in: Guerrieri/Scharrer (eds.), Global governance regionalism and the international economy, 2000, Seite 257-277 (265-268); Evans, Regional dimensions to European governance, in: ICLQ 52 (2003), Seite 32-33.

Ebene bisher in den nationalen Planungssystemen keine besonders wichtige Rolle gespielt hat. So wurde für die MOE-Staaten im Zuge der Beitrittsverhandlungen zur Europäischen Union die Etablierung einer regionalen Ebene zur Voraussetzung gemacht; auch in anderen europäischen Staaten, etwa in den skandinavischen Ländern, wurde im Zuge des europäischen Integrationsprozesses die regionale Ebene gestärkt.⁵³

Diese Stärkung der regionalen Ebene entspricht der Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten wie sie auf dem Gipfel von Nizza im Dezember 2000 beschlossen wurde. In der „Erklärung zur Zukunft der Union“ sind Ausführungen gemacht, wie dem Subsidiaritätsprinzip entsprochen werden kann und wie die Mitgliedstaaten die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips überwachen können.⁵⁴ Dabei wird den Regionen in Europa eine maßgebliche Funktion bei der Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips zugeschrieben.

Die Definitionsangebote für den Begriff Region sind mannigfaltig. Allgemein versteht man unter einer Region einen aufgrund bestimmter Merkmale abgrenzbaren, zusammenhängenden Teilraum mittlerer Größenordnung in einem Gesamtraum. Die lateinische Wortbedeutung für „Regio“ lautet Richtung, Gegend, Bereich, Gebiet.⁵⁵ Im europäischen Kontext wird Region verstanden als „ein Gebiet, das aus geographischer Sicht eine deutliche Einheit bildet, oder ein gleichartiger Komplex von Gebieten, die ein in sich geschlossenes Gefüge darstellen und deren Bevölkerung durch bestimmte gemeinsame Elemente gekennzeichnet ist, die die daraus resultierenden Eigenheiten bewahren und weiter entwickeln möchte, um den kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt voranzutreiben.“⁵⁶

Aus diesen weiten Begriffsbestimmungen wird deutlich, dass der Begriff der Region in Europa nicht einheitlich verwendet wird. Von Mitgliedsland zu

⁵³ Böhme, *Nordic Echoes of European Spatial Planning: Discursive Integration in Practice*, 2002, Seite 217.

⁵⁴ Europäischer Rat, Tagung vom 07./09.12.2000 in Nizza. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Erklärung zur Zukunft der Union (Erklärung Nr. 23 zur Schlussakte) ABl. 2000 Nr. c 80/1.

⁵⁵ Sinz, Artikel Region, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrg.), *Handwörterbuch der Raumordnung*, 2005, Seite 919-923.

⁵⁶ So die Definition des Europäischen Parlaments in der Gemeinschaftskarte der Regionalisierung aus dem Jahre 1988, zitiert nach: Kotzur, *Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit in Europa*, 2004, Seite 92-93.

Mitgliedsland kann die Regionsbildung sehr unterschiedlich ausfallen. Festzustellen ist jedoch, dass die Realisierung regionaler Autonomie im europäischen Integrationsprozess an Bedeutung zunimmt. Regionen werden zu den „Leitprinzipien staatlicher Organisation“ in Europa gezählt. Die Regionalisierung als ein dezentrales Organisationsprinzip im europäischen Integrationsprozess hat deshalb auch für die Raumentwicklung zunehmende Bedeutung.⁵⁷

4. Das Konzept des Regional Governance

Die Stärkung der lokalen und regionalen Ebene sowie die zunehmende Bedeutung europäischer Vorgaben führt zu neuen Normsetzungsstrukturen, die als Normsetzung im Mehrebenensystem beschrieben werden. Auch im Bereich der Raumentwicklung gewinnen zunehmend diskursive Handlungsformen an Bedeutung.⁵⁸ Diese neuen Normsetzungsstrukturen werden mit dem Begriff des „Governance“ bezeichnet, wobei für die Raumentwicklung in Europa insbesondere das Konzept des „Regional Governance“ maßgebliche Bedeutung hat.

Der Begriff des „Governance“ ist keiner abschließenden Definition zugänglich.⁵⁹ Der Begriff stammt ursprünglich aus den Wirtschaftswissenschaften und tauchte ab den 1930er Jahren in Lehrbüchern von amerikanischen Wirtschaftswissenschaftlern auf. In seiner ursprünglichen Bedeutung weist er darauf hin, dass neben dem Markt auch die Unternehmensorganisationen zur Verwirklichung effizienter Transaktionen in der Wirtschaft maßgeblich sind. Diese Begriffsbedeutung setzt sich heute in den Diskussionen um eine „Corporate Governance“ fort. Unter diesem Begriff wird diskutiert, wie Organisations- und Leitungsstrukturen zwischen Eigentümern und Management eines Unternehmens auszugestaltet sind.

Ab den 1990er Jahren breitete sich der Begriff schnell in anderen Politik- und Wirtschaftsbereichen aus und nimmt mittlerweile Einzug in den juristischen

⁵⁷ Kotzur, Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit in Europa, 2004, Seite 94-95.

⁵⁸ Blotevogel, Zum Verhältnis des Zentrale-Orte-Konzepts zu aktuellen gesellschaftspolitischen Grundsätzen und Zielsetzungen, in: ders. (Hrg.), Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, 2002, Seite 17-23.

⁵⁹ Zur Begriffsgeschichte: Benz, Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: ders. (Hrg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2004, Seite 11-28 (15).

Sprachgebrauch.⁶⁰ Zunächst wurde er im internationalen Umfeld im Bereich der Politikwissenschaften verwendet. Dort werden unter dem Begriff „Global Governance“ Strukturen einer internationalen Politik erarbeitet, die auf die Interaktion von Regierungen, Verwaltungen und transnationalen gesellschaftlichen Akteuren ausgerichtet ist. Von der internationalen Ebene expandierte der Begriff in andere Bereiche der Politikwissenschaften und dient nunmehr dazu, Formen politischer Steuerung und Koordinierung innerhalb wie außerhalb des Staates zu beschreiben. Im Weißbuch „Europäisches Regieren“ wird unter dem Begriff „European Governance“ diskutiert, wie eine Reform europäischen Regierens ausgestaltet werden soll.⁶¹

Der Begriff Governance hat innerhalb kürzester Zeit eine schnelle Karriere gemacht. Er bündelt prägnant zum einen den Bedeutungsverlust staatlicher Steuerung, der im Zuge der Internationalisierung und Globalisierung zu beobachten ist. Zum anderen bringt er zum Ausdruck, dass Normsetzung in Mehrebenensystemen neue Erklärungsansätze erfordert.⁶² Das Konzept des Governance geht von der Beobachtung aus, dass immer stärker unterschiedliche Ebenen bei der Normsetzung kooperieren und demnach insbesondere auch private Akteure in die Normsetzung eingebunden sind. Insofern bringt der Begriff Veränderungen der Staatlichkeit zum Ausdruck, die mit den Stichpunkten Selbststeuerung, Public Private Partnership und Übergang zum aktivierenden Staat verbunden sind.⁶³ Für das Planungsrecht bedeuten diese neuen Ansätze, dass Planungsstrukturen flexibler werden und bei der Aushandlung von Planungsentscheidungen ein größerer Entscheidungsspielraum besteht.⁶⁴

⁶⁰ König, Öffentliches Management und Governance als Verwaltungskonzepte, in: DÖV 2001, Seite 617-625.

⁶¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Whitepaper European Governance, COM (2001) 428, July 2001; Jachtenfuchs/Kohler-Koch, Governance in der Europäischen Union, in: Benz (Hrg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2004, Seite 77-101; Evans, Regional dimensions to European governance, in: ICLQ 52 (2003), Seite 21-51 (23).

⁶² Benz, Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: ders. (Hrg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2004, Seite 11-28 (17).

⁶³ Kommission der europäischen Gemeinschaften, Grünbuch zu öffentlich privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen, KOM (2004) 327 endgültig, vom 30.04.2004; Guerrieri/Scharrer (eds.) Global governance, regionalism and the international economy, 2000.

⁶⁴ Cullingworth/Nadin, Town and Country Planning in the UK, 2003, Seite 85.

Auch für die Normsetzung auf dem Gebiet der Raumentwicklung hat der Begriff Governance bereits eine eigenständige Bedeutung erhalten. Gesprochen wird von „Regional Governance“: Beobachtet wird, dass regionale Akteure wie Gemeinden, Vertreter von Handelskammern und der Wirtschaft, aber auch staatliche Akteure zunehmend in Netzwerken agieren und die Normsetzung dadurch von einem Zusammenwirken unterschiedlicher Akteuren geprägt wird.⁶⁵ Hinzu kommt, dass die EU-Förderpolitik die regionale Ebene besonders betont. Die Europäische Union orientiert sich bei der Vergabe von Fördermitteln zunehmend an integrativen regionalen Konzepten, ohne sich in Detailsentscheidungen einzumischen.⁶⁶ Diese Tendenzen prägen auch das Bauplanungsrecht, etwa in Deutschland.⁶⁷

Für VITAL CITIES bedeuten die veränderten Normsetzungsstrukturen, die in ganz Europa zu beobachten sind, dass sich Vorschläge zur Reform von Planungssystemen an dezentralen Aushandlungsprozessen orientieren sollten. Wenn die Beobachtung richtig ist, dass Interaktionen zwischen unterschiedlichen Akteuren über die Grenzen des öffentlichen Sektors hinweg immer wichtiger werden und dass die Regionen dadurch als Folge der Globalisierung aufgewertet werden, so bedeutet dies, dass zukünftige Steuerungsinstrumente sich an den Strukturen zu orientieren haben, die mit dem Begriff Regional Governance beschrieben werden.

VII. CURTIS: Comprehensive Urban Retail Trade Improvement Strategy

Auf Grundlage der rechtsvergleichenden Ergebnisse, sowie unter Berücksichtigung der Strukturen, die mit Dezentralisierung und „Regional Governance“ erfasst werden, wird ein Steuerungskonzept vorgestellt, das in der Lage sein soll, in den VITAL CITIES-Staaten umgesetzt zu werden. Dieses Modell firmiert unter dem Begriff CURTIS Comprehensive Urban Retail Trade Improvement Strategy. CURTIS strebt an, zum einen ein Leitbild der Planungsentwicklung den politi-

⁶⁵ Fürst, Regional Governance, in: Benz (Hrg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2004, Seite 45-64; Frey, Regional Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme, in: Information zur Raumentwicklung 2003, Seite 451-462; Fürst, Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance, in: Informationen zur Raumentwicklung 2003, Seite 441-450; Fürst, Regional governance – Ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften?, in: RUR 2001, Seite 370-380; Benz, Art. Governance, in: Ritter, Handwörterbuch der Raumordnung, 2005, Seite 404-408.

⁶⁶ Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Regionaler Flächennutzungsplan, Rechtliche Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, Seite 16.

⁶⁷ Hollbach-Grömig u.a., Interkommunale Kooperation in der Wirtschaft- und Infrastrukturpolitik, 2005, Seite 6-7.

schen Entscheidungsträgern an die Hand zu geben, und zum anderen aufzuzeigen, wie dieses Leitbild nach Umsetzung in die nationalen Rechtsordnungen verwirklicht werden kann.

1. **CURTIS: Ein Leitbild für die Steuerung des Einzelhandels in Europa**

Leitbilder sind Orientierungspunkte der räumlichen Planung.⁶⁸ Damit werden politisch anzustrebende Zustände der Planung vorgegeben. Leitbilder haben auch in zunehmend diskursiven Normsetzungsprozessen ihre Berechtigung nicht verloren. Vielmehr gewährleisten sie, dass ein Rahmen gesetzt wird, innerhalb dessen eine auf Konsens ausgerichtete Lösung erreicht werden kann. Leitbilder erlangen auf diese Weise den Status eines Orientierungspunktes für die beteiligten Akteure.

VITAL CITIES orientiert sich am europäischen Leitbild der „kompakten Stadt“, wie es im europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) von den für Raumordnung zuständigen Ministern 1999 vereinbart wurde.⁶⁹ Demnach hat sich eine regional ausgewogene Raumentwicklung an einem polyzentrischen Entwicklungsmodell zu orientieren. Durch das EUREK wird eine dezentrale Siedlungsstruktur mit einer abgestuften Rangfolge von Städten vorgegeben. Für eine nachhaltige Stadtentwicklung hebt das Europäische Raumentwicklungskonzept hervor, dass eine Kontrolle über die Expansion der Städte erreicht werden müsse. Dazu sollen sich alle Mitgliedstaaten am Konzept der „kompakten Stadt“ orientieren. Dazu gehört, dass die Ausdehnung der Siedlungsflächen im Rahmen einer sorgfältigen Standort- und Siedlungspolitik minimiert werden muss.⁷⁰

Das Projekt VITAL CITIES zeigt auf, wie dieses Ziel durch eine Steuerung der Einzelhandelsstruktur erreicht werden kann. Das Entstehen von Einkaufszentren „auf der Grünen Wiese“ ist ein gesamteuropäisches Phänomen, das den Zersiedlungsprozess beschleunigt. Eine Ansiedlung von großflächigen

⁶⁸ Jessen, Artikel „Leitbilder der Städteentwicklung“, in: Handwörterbuch der Raumordnung, 2005, Seite 602-608; Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrg.), Regionaler Flächennutzungsplan, Rechtliche Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, Seite 15.

⁶⁹ Schmitz u.a. (Hrg.), Europäisches Raumentwicklungskonzept, 2000; Gatawis, Steuerung der nationalen Raumordnung durch das EUREK und durch Fördermittel der EG, in: UPR 2002, Seite 263 ff; Ritter, Europäische Planungsverfahren, in: Akademie für Raumplanung und Landesplanung (Hrg.), Handwörterbuch der Raumplanung (2005), Seite 241-246; Jarass, Gemeinschaftsrechtliche Determinanten der Planungshoheit, in: Erichsen, Kommunale Verwaltung im Wandel, 1999, Seite 46-47.

⁷⁰ Europäische Kommission (Hrg.), EUREK Europäisches Raumentwicklungskonzept, 1999, Seite 23.

Einzelhandelsvorhaben an nicht integrierten Standorten entspricht nicht dem Leitbild des europäischen Raumentwicklungskonzepts und ist damit zu verhindern. Positiv gewendet bedeutet dieses Ziel, dass die Stärkung des innerstädtischen Einzelhandels zur Verwirklichung einer raumverträglichen wirtschaftlichen Entwicklung beiträgt. VITAL CITIES hat dazu folgendes Leitbild entwickelt:

- Die Funktionsfähigkeit der „kompakten“ und gewachsenen Innenstadt ist verbindliches Leitbild für die Raumentwicklung in Europa. Lebendige Innenstädte sollen erhalten und gefördert werden.
- Es wird anerkannt, dass sich die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben in nicht integrierten Standorten schädlich auf die Innenstädte auswirken.
- Es ist deshalb die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben zu steuern. Es ist darauf hinzuwirken, dass die Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben nur an integrierten Standorten erfolgt.
- Dazu sind die rechtlichen Steuerungsinstrumente anzuwenden.

Durch diese Standards einer raumverträglichen Entwicklung soll das Leitbild der „kompakten Stadt“ für den Einzelhandel verwirklicht werden.

2. Frühzeitige Einbindung der Akteure: Flexibilisierung des Planungsrechts

Die Untersuchung der Steuerungsinstrumente in den VITAL-CITIES-Staaten hat ergeben, dass zwar zum Teil Steuerungsinstrumente bereitstehen, diese aber in der Praxis zumindest zu einem Teilversagen führen. Zwischen dem Zweck des Instrumentariums und den tatsächlichen Ergebnissen können teilweise erhebliche Abweichungen bestehen. Deshalb ist ein Hauptaugenmerk darauf zu legen, für die Zukunft Planungsinstrumente zu finden, die einen Nutzungsausgleich von Beginn an suchen und die beteiligten Akteure zu einem möglichst frühen Planungsstadium einbinden.⁷¹

⁷¹ Frey, Regional Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme, in: Informationen zur Raumentwicklung, 2003, Seite 451-462.

Durch eine Flexibilisierung der Raumplanung sollen die von der Planung Betroffenen in einer möglichst frühen Phase in den Planungsprozess einbezogen werden, d. h. bereits zu einem Zeitpunkt, in welchem Grundsatzfragen entschieden werden. Dabei wird zwischen den verschiedenen Interessengruppen eine vertragliche Bindung zur Sicherung von Verhandlungsergebnissen angestrebt. Dem Staat soll in diesem Prozess nunmehr die Rolle des Regelsetzers und Regelüberwachers zukommen. Die eigentlichen Entscheidungen sollen die Betroffenen selbst aushandeln und im Vertragswege fixieren. Durch eine derartige Flexibilisierung des Planungsrechts soll erreicht werden, dass sich die im Zuge der Internationalisierung und Globalisierung verschärfenden Interessenskonflikte um den Standort besser ausgleichen lassen.⁷²

3. Neue Formen der Zusammenarbeit: Übergemeindliche Einzelhandelskonzepte

Die aufgezeigten Entwicklungen der Dezentralisierung und der geänderten Normierungsstrukturen weisen darauf hin, dass Normensetzung zunehmend in Netzwerken organisiert ist und dass in diesen Netzwerken sehr unterschiedliche Akteure beteiligt sind. Für die Steuerung von Einzelhandelsvorhaben bedeutet dies, dass möglichst viele der betroffenen Akteure in die Normierung einzubinden sind. Es gilt, durch intergemeindliche Kooperationen den Wettbewerb zwischen den Gemeinden auszugleichen.

a) Interkommunale Einzelhandelskonzepte

Einzelhandelskonzepte stellen eine Möglichkeit dar, diese Einbindung zu erreichen.⁷³ Übergemeindliche Einzelhandelskonzepte haben den Vorteil, dass zwischen den Gemeinden eine Arbeitsteilung vereinbart werden kann. Durch die Berücksichtigung von Verflechtungen zwischen den Gemeinden und Standorten können auf diese Weise überzeugendere Entscheidungsgrundlagen für die Ansiedlung von großflächigen

⁷² Knieling/Weick, Art. Regionale Entwicklungskonzepte Strategien und Steuerungswirkungen, in: Handwörterbuch der Raumordnung, 2005, Seite 928-933; Keim, Steuerungstheoretische Grundlagen für regionale Entwicklungskonzepte, in: Ders. u.a. (Hrg.), Regionale Entwicklungskonzepte Strategien und Steuerungswirkung, 2002, Seite 1-9 (6-7); Dehne, Regionale Entwicklungskonzepte – Begriffsbestimmung und Funktionen, in: Keim, Steuerungstheoretische Grundlagen für regionale Entwicklungskonzepte, in: Ders. und andere (Hrg.), Regionale Entwicklungskonzepte Strategien und Steuerungswirkungen, 2002, Seite 24-33.

⁷³ Blotevogel (Hrg.), Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2002, Seite 225.

gen Einzelhandelsvorhaben geschaffen werden. Weiterhin kann durch ein derartiges Konzept eine offensivere Strategie der übergemeindlichen Planung erreicht werden, die durch das Aufzeigen von Entwicklungspotentialen und Angebotsstandorten im gesamtregionalen Kontext größere Handlungsspielräume besitzt als beim Reagieren auf Anfragen einzelner Investoren.⁷⁴ Durch derartige interregionale Einzelhandelskonzepte wird ermöglicht, eine wirtschaftliche Planung mit der Bauleitplanung zu verbinden. Die Einzelhandelskonzepte sollten nicht nur Restriktionen aufstellen, sondern auch geeignete Standortangebote für Investoren enthalten. Dies garantiert, dass die angestrebte Investition beschleunigt wird.

Übergemeindliche Einzelhandelskonzepte können privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich ausgestaltet sein. Sie können darüber hinaus in ihrem Institutionalisierungsgrad stark voneinander abweichen. Das Spektrum reicht hier von einer freiwilligen Selbstbindung der beteiligten Gemeinden bis hin zu rechtlich verbindlichen Verträgen, die im Rahmen des rechtlich zulässigen die gemeindliche Planungshoheit in ihrem Anwendungsbereich determinieren.

b) Vorteile von übergemeindlichen Einzelhandelskonzepten

Da den Gemeinden in dem Planungssystem der VITAL CITIES-Staaten eine wesentliche Bedeutung zukommt, setzt das Konzept von VITAL CITIES auf der lokalen Ebene an. Gemeinden konkurrieren untereinander um den Wirtschaftszweig Einzelhandel. Gerade großflächige Einzelhandelsvorhaben bedeuten wirtschaftlich für die Gemeinden höhere Einnahmen und ein größeres Arbeitsplatzangebot. Durch die Internationalisierung der Einzelhandelsstrukturen, wie sie in Kapitel I aufgezeigt wurden, stehen Gemeinden und Regionen nicht nur in einem nationalen, sondern auch in einem europäischen Wettbewerb. Das Modell von VITAL CITIES strebt an, bereits im Vorhinein einen Ausgleich dieses Wettbewerbs zu erreichen. Dazu gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten:

⁷⁴ Blotevogel (Hrg.), Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2002, Seite 258.

- Stärkung der regionalen Ebene: Durch eine Übertragung von Planungsbefugnissen auf die regionale Ebene könnte eine wirksame Steuerung der Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben erreicht werden. Beispiele hierfür finden sich etwa in Deutschland in den Großräumen Stuttgart, Frankfurt und Hannover.⁷⁵
- Intergemeindliche Kooperationen: Im Sinne der Selbststeuerung von Entscheidungsprozessen ist die intergemeindliche Kooperation die zweite Möglichkeit, um eine Steuerung des Wettbewerbs zwischen den Gemeinden zu erreichen.⁷⁶

VITAL CITIES hat ergeben, dass in den untersuchten Staaten die Dezentralisierungstendenzen stärker ausgeprägt sind als die Stärkung regionaler Kompetenzen. Dies gilt insbesondere für die MOE-Staaten. Dort sind regionale Ebenen erst geschaffen worden und Bestrebungen, Planungskompetenzen auf diese Ebene zu übertragen, erscheinen auf Grundlage der Untersuchungen von VITAL CITIES nicht Erfolg versprechend.

VITAL CITIES spricht sich deshalb dafür aus, einen Ausgleich durch interkommunale Kooperationen zu erreichen. Dazu wird ein Modell entwickelt, wie durch eine derartige Kooperation zwischen den Gemeinden eine integrierte Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben erreicht werden kann.

Hervorzuheben ist, dass diese Kooperation in den unterschiedlichen Rechtsordnungen hinsichtlich der Rechtsform sehr unterschiedlich ausgestaltet werden kann. So bestehen allein in Deutschland eine Vielzahl von Kooperationsmöglichkeiten, die von der privatrechtlichen Organisationsform, über die kommunale Arbeitsgemeinschaft, die öffentlich-rechtliche Vereinbarung, den Zweckverband bis hin zur kommunalen

⁷⁵ Gafron, Reduzierte Flächen in Inanspruchnahme durch interkommunale Kooperation?, 2004; Jochum, der "Stadtkreis": ein neues Modell zur Bewältigung interkommunaler Konflikte?, in: DÖV 2005, Seite 632-638; Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrg.), Interkommunale und regionale Kooperation, Variablen ihrer Funktionsfähigkeit, 1998; Koschny/Mensing/von Rohr, Weiterentwicklung der Zentrenstruktur in Verdichtungsräumen - Das Beispiel Nordraum Hannover, in: Standort - Zeitschrift für angewandte Geographie 1998, Seite 12-20.

⁷⁶ Spannowsky/Borchert, Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung, 2003; Bunzel/Reitzig/Sander, Interkommunale Kooperation im Städtebau, 2002.

Anstalt des öffentlichen Rechts reichen.⁷⁷ Hinzu kommt, dass die Voraussetzungen für die interkommunale Kooperation in den untersuchten Staaten unterschiedlichen rechtlichen Anforderungen unterliegen. Da es sich bei dem Modell von VITAL CITIES um ein universelles Steuerungsmodell handelt, wird deshalb kein konkreter Vorschlag hinsichtlich der zu wählenden Rechtsform gemacht. Vielmehr werden die Strukturelemente aufgezeigt, die eine intergemeindliche Abstimmung ermöglichen soll.

Übergemeindliche Einzelhandelskonzepte haben den Vorteil, dass in diesen Standorten für großflächige Einzelhandelsvorhaben in einem konsensualen Prozess durch die betroffenen Akteure festgelegt werden können. Dadurch werden Konflikte zwischen den Gemeinden vorverlagert und nicht etwa erst im Anschluss an das Aufstellen von Bebauungsplänen ausgetragen. Vielmehr ermöglicht die konsensuale Erarbeitung von Einzelhandelskonzepten, dass diese der Bauleitplanung zugrunde gelegt werden und damit zwischen den Akteuren bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt mögliche Konflikte ausgetragen werden. Dies führt im Ergebnis zu einer größeren Planungssicherheit für Unternehmen und zur Konfliktvermeidung.⁷⁸ Insbesondere intergemeindliche gerichtliche Verfahren, wie sie derzeit aufgrund der Nachprüfung von Bebauungsplänen etwa in Deutschland geführt werden, können auf diese Weise weitestgehend vermieden werden. Übergemeindliche Einzelhandelskonzepte tragen auf diese Weise auch zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren bei.

Vorteile regionaler Einzelhandelskonzepte sind wie folgt zu benennen:

- Schaffung von Planungssicherheit: Durch die frühzeitige Einbindung der Akteure ist gewährleistet, dass ein hoher Konsens hinsichtlich der Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben besteht. Konflikte sind bereits in einem frühen Stadium koordiniert, so

⁷⁷ Spannowsky/Borchert, Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung, 2003, Seite 89-138; Keim, Steuerungstheoretische Grundlagen für regionale Entwicklungskonzepte, in: Ders. u.a. (Hrg.), Regionale Entwicklungskonzepte Strategien und Steuerungswirkungen, 2002; Baumheier, Langzeitaufgabe Kooperation. Das Regionale Entwicklungskonzept der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen, in: RuR, 1997, Seite 192-198.

⁷⁸ Blotevogel (Hrg.), Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2002, Seite 260.

dass für Investoren ein konsensfähiger Standort von vornherein gegeben ist.

- Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren.
- Aktive Ansiedlungspolitik: Durch übergemeindliche Einzelhandelskonzepte ist gewährleistet, dass die planenden Gemeinden selbst den Ansiedlungsprozess von Einzelhandelsvorhaben bestimmen. Die Gemeinden stimmen sich untereinander über geeignete Standorte ab und bieten damit für Investoren klare Entscheidungsgrundlagen. Die Standortauswahl wird von den Gemeinden und nicht etwa von den Investoren bestimmt.
- Reduzierung der Flächen in Inanspruchnahme: Durch übergemeindliche Einzelhandelskonzepte wird gewährleistet, dass Einzelhandelsvorhaben an integrierten Standorten entstehen. Dadurch wird der Flächenverbrauch, der bei der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben entsteht, auf ein niedriges Maß reduziert.
- Stärkung der Innenstädte: Durch die integrierte Ansiedlung wird gewährleistet, dass die Innenstädte als Zentren städtischen Lebens hervorgehoben werden.
- Sicherung der wohnortnahen Versorgung: Durch die Erarbeitung von übergemeindlichen Einzelhandelskonzepten ist gewährleistet, dass die Versorgung der Bevölkerung ein wichtiger Punkt bei der Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben ist.

c) Ausgestaltung übergemeindlicher Einzelhandelskonzepte

Damit das Ziel einer konsensualen Lösung erreicht werden kann ist es notwendig, dass die übergemeindlichen Einzelhandelskonzepte folgende Kriterien erfüllen:

- Einbindung einer Vielzahl von Akteuren

Die Akzeptanz der getroffenen Vereinbarungen hängt wesentlich von der Akzeptanz der betroffenen Akteure ab. Deshalb sollten

übergemeindliche Einzelhandelskonzepte nicht nur die betroffenen Gemeinden einbinden, sondern darüber hinaus die Privatwirtschaft, Handelskammern und Einzelhandelsverbände. Auf diese Weise wird garantiert, dass der Sachverstand in der Region in die Erarbeitung der Konzepte einfließt.

- Verbindlichkeit des Einzelhandelskonzepts

Für die Wirksamkeit des Einzelhandelskonzeptes ist entscheidend, dass die erarbeitete Lösung für einen festgelegten Zeitraum für die beteiligten Gemeinden verbindlich ist. Deshalb ist gesetzlich zu regeln, dass der Bauleitplanung und der darauf beruhenden Baugenehmigung ein verbindliches Einzelhandelskonzept zugrunde liegt. Auf diese Weise wird garantiert, dass die Gemeinden ein Interesse an der Erarbeitung von übergemeindlichen Einzelhandelskonzepten haben. Durch den wirtschaftlichen Druck, der durch eine derartige Bedingung entsteht, werden die planenden Gemeinden zur Mitarbeit an übergemeindlichen Einzelhandelskonzepten motiviert.

Das Einzelhandelskonzept sollte verbindlich sein. Die Verbindlichkeit sollte allerdings nicht dazu führen, dass die Entwicklung der Gemeinden zementiert wird. Deshalb sind die Konzepte stetig fortzuschreiben und anzupassen.

Alternativ zu verbindlichen Einzelhandelskonzepten, kommen auch sog. Moderationsverfahren in Betracht. Darunter fallen Konzepte, bei denen der Prozess des konsensualen Verhandeln im Vordergrund steht. Denkbar ist etwa, dass die beteiligten Kommunen sich gegenseitig verpflichten, geplante Neuansiedlungen zu melden, bevor sie in ein förmliches Planverfahren gehen. Im Anschluss an diese Meldung kann über Fachgutachten eine Bewertung des angestrebten Standortes erfolgen. Bleiben Bedenken hinsichtlich der Geeignetheit des Standorts wird in einem „Runden Tisch“, der sich aus Mitgliedern der betroffenen Kommunen, Einzelhandelskammern und Behörden zusammensetzt, eine Entscheidung über die Ansiedlung getroffen. Dieser Runde Tisch sollte von der regionalen Ebene moderiert werden. Gegebenenfalls soll-

ten Standortalternativen im Rahmen dieses Moderationsprozesses geprüft werden.⁷⁹

- Koordination der übergemeindlichen Einzelhandelskonzepte

Die regionale Ebene hat die Aufgabe, die Erarbeitung von Einzelhandelskonzepten zu koordinieren.⁸⁰ Die regionale Ebene hat darauf zu achten, dass die Konzepte der Planung und Genehmigung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben zugrunde liegen. Weiterhin hat die regionale Ebene die Regionen festzulegen, für die die übergemeindlichen Einzelhandelskonzepte zu erarbeiten sind. Dabei können sog. Städtenetze etabliert werden.⁸¹

- Motivation zur Kooperation

Weiterhin sind Instrumente zu entwickeln, die zwischen den beteiligten Gemeinden einen Ausgleich herstellen. Diskutiert wird etwa, dass durch finanzielle Ausgleichszahlungen, ein Anreiz für eine intergemeindliche Kooperation geschaffen wird.⁸² Dieser „kommunale Finanzausgleich“ würde bei der Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben beinhalten, dass die Standortgemeinde die übrigen Gemeinden an den finanziellen Vorteilen der Ansiedlung beteiligt. Andere Ansätze sehen vor, dass durch „Kooperationsfonds“ ein Anreiz geschaffen wird, übergemeindliche Konzepte zu entwickeln.⁸³ Auf diese Weise sollen finanzielle Benachteiligung

⁷⁹ Bisherige Ergebnisse zeigen, dass über 90 % der Ansiedlungsbegehren auf der Basis diesen Konsenses schnell durch das förmliche Verfahren gebracht werden: Blotevogel, Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2002, Seite 289.

⁸⁰ Spannowsky/Borchert, Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung, 2003, Seite 202.

⁸¹ Blotevogel (Hrg.), Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2002, Seite 234; Spangenberger, Das Verhältnis von Regionalplanung und Bauleitplanung : Möglichkeiten der Weiterentwicklung unter besonderer Berücksichtigung informeller regionaler Kooperationsansätze, 2003, Seite 223; Hollbach-Grömig, Interkommunale Kooperation in der Wirtschaft- und Infrastrukturpolitik, 2005, Seite 34-39.

⁸² Spannowsky/Borchert, Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung, 2003, Seite 164-165; Blotevogel (Hrg.), Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2002, Seite 251; Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrg.), Städtenetze: Vernetzungspotentiale und Vernetzungskonzepte, 1996.

⁸³ Blotevogel (Hrg.), Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2002, Seite 258.

gen einzelner Gemeinden ausgeglichen werden. Vorgeschlagen wird, dass die beteiligten Gemeinden einvernehmlich über die Verwendung der finanziellen Mittel entscheiden sollen. Einer Majorisierung größerer Gemeinden durch eine Vielzahl von kleineren Gemeinden soll dadurch verhindert werden, dass eine entsprechende Sperrklausel vereinbart wird.

Bisher fehlt es an praktischen Erfahrungen, wie eine derartige Anreizstruktur für Gemeinden geschaffen werden kann. Bereits im Jahre 2002 wurde aufgezeigt, dass auf dem Gebiet der interkommunalen Kooperation Forschungsbedarf besteht.⁸⁴ Hier befindet sich das Planungsrecht derzeit noch in einem frühen Entwicklungsstadium. Die aufgezeigten Änderungen in der Normsetzung und die Stärkung der dezentralen Kräfte sind Entwicklungen der jüngsten Zeit, die sich nur zum Teil bereits in praktischen Erfahrungen niedergeschlagen haben. Für Deutschland sind etwa zu nennen die Region Stuttgart⁸⁵, die Region Hannover⁸⁶, für die Region Ost Westfalen-Lippe⁸⁷ und die Region Ostfriesland⁸⁸.

Zukünftige Untersuchungen sollten aufzeigen, wie wirksame konsensuale Einzelhandelskonzepte in der Praxis erarbeitet werden können. Hier fehlt es nicht nur an nationalen Erfahrungen, sondern auch an einem europäischen Austausch.⁸⁹ VITAL CITIES kommt zu dem Ergebnis, dass sich Raumplanungsstrukturen in den nächsten Jahren in die aufgezeigte Richtung von übergemeindlichen Einzelhandelskonzepten entwickeln werden. Hier gilt es die Rechtsinstrumente zu verfeinern und praktische Erfahrungen zu sammeln.

⁸⁴ Danielzyk, Forschungsbedarf, in: Blotevogel (Hrg.), Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2002, Seite 310-314.

⁸⁵ Dort wird derzeit über eine Fortschreibung des Regionalplans mit dem Schwerpunkt Einzelhandels-großprojekte verhandelt, siehe: www.region-stuttgart.org.

⁸⁶ Regionales Einzelhandelskonzept der Region Hannover, Oktober 2001.

⁸⁷ Regionales Einzelhandelskonzept für Ost Westfalen-Lippe vom 04.12.2003.

⁸⁸ Regionale Strukturkonferenz Ostfriesland, Interkommunale Vereinbarung zur Entwicklung des großflächigen Einzelhandels, Januar 2004.

⁸⁹ Zu Frankreich: Wollmann, The system of development planning and development control in France in: Internet www2.hu-berlin.de/verwaltung/mithb.htm.

d) Verfahren bei der Genehmigung von Einzelhandelsvorhaben

Für die Umsetzung der übergemeindlichen Einzelhandelskonzepte sind Verfahren zu erarbeiten, die gewährleisten, dass übergemeindliche Einzelhandelskonzepte die Einzelhandelsentwicklung steuern. Dazu ist erforderlich, dass Einzelhandelskonzepte Grundlage von Baugenehmigungen für Einzelhandelsvorhaben sind. Diese Verfahren sollten so ausgestaltet sein, dass ab einer bestimmten Größe Einzelhandelsvorhaben an die regionale Ebene zu melden sind. Im Genehmigungsverfahren ist zu prüfen, ob das Vorhaben mit den Anforderungen des übergemeindlichen Einzelhandelskonzeptes übereinstimmt. Wird eine Divergenz festgestellt, ist ggf. ein Mediationsverfahren einzuleiten, in dem über die streitigen Punkte entschieden wird. Das Mediationsverfahren sollte durch die regionale Ebene begleitet werden. In dem Verfahren sind die Akteure zu beteiligen, die auch bei der Erarbeitung des übergemeindlichen Einzelhandelskonzeptes eingebunden waren.

Für Konstellationen, in denen das Vorhaben an einem nicht integrierten Standort angesiedelt werden soll bzw. in denen Streit darüber besteht, ob das Vorhaben integriert ist, hat die planende Gemeinde die Möglichkeit, darzulegen, warum das Einzelhandelsvorhaben an dem konkreten Standort genehmigt werden soll. Die planende Gemeinde trägt insofern die Beweislast, dass innerhalb der von dem Einzelhandelskonzept umfassten Regionen kein anderer geeigneter Standort zur Verfügung steht. Die planende Gemeinde muss insbesondere nachweisen, dass integrierte Standorte nicht zur Verfügung stehen.

e) Monitoring

Die Einzelhandelsgutachten haben nur eine begrenzte zeitliche Wirksamkeit. Sie sind von vornherein auf einen bestimmten Zeitraum zu begrenzen. In diesem Zeitraum ist die Wirksamkeit der Festsetzungen in regelmäßigen Abständen zu überprüfen.

4. Umsetzung von CURTIS

Zur Umsetzung von CURTIS wurde auf der Abschlusskonferenz des Projekts VITAL CITIES am 12. Mai 2006 in Berlin die „Europäische Charta für ein Netzwerk VITAL CITIES“ verabschiedet. Diese Charta versteht sich als eine

politische Absichtserklärung, die darauf zielt, die Einzelhandelsentwicklung in Europa in den nächsten Jahren zu steuern. Die Charta wurde zum einen von Vertretern der Privatwirtschaft aber auch von Vertretern der Politik unterzeichnet. Durch die Charta werden die Ergebnisse von VITAL CITIES verbreitet und in den politischen Raum hineingetragen. Auf diese Weise leistet VITAL CITIES einen Beitrag zur wirksamen Steuerung des Einzelhandels in Europa.

Europäische Charta „Netzwerk VITAL CITIES“

Die Europäische Union verfolgt mit der Lissabon-Strategie das Ziel, ein Vorbild für den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fortschritt zu werden. Die Mobilisierung von Wirtschaftspotenzialen in den europäischen Regionen und Städten wird hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten. Wir messen hierbei dem Einzelhandel eine hervorgehobene Bedeutung bei.

Wir begrüßen das Bestreben der für Raumentwicklung zuständigen Minister der EU-Mitgliedstaaten zur Fortentwicklung der Lissabon-Strategie um eine territoriale Dimension. Die tragende Rolle des Einzelhandels als ein wichtiger Impulsgeber für eine ausgewogene räumliche Entwicklung sollte Bestandteil dieser territorialen Agenda werden. Dort, wo der Handel dynamisch ist, entwickeln sich kraftvolle Metropolen und Regionalzentren, die auf das Umland ausstrahlen können und so die Partnerschaft zwischen Stadt und Land fördern. Weder die Wirtschaft, noch die Politik allein können eine solche Entwicklung gewährleisten. Der Schlüssel zum Erfolg liegt in der Kooperation aller Akteure.

Insbesondere in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten ist auch in den kommenden Jahren mit einer hohen Wachstumsdynamik des Handels zu rechnen. Aber auch in den übrigen Mitgliedstaaten ist der Handel auf der Suche nach neuen Konzepten und erlebnisorientierten Vertriebsformen, mit denen er den Kundenwünschen stärker als bisher gerecht werden kann. Die Verbreitung von Einkaufszentren wird deshalb weiter anhalten und auch die Tendenz zur Internationalisierung des Einzelhandels wird sich weiter fortsetzen.

So wie die Trends der Handelsentwicklung international sind, bedarf es einer internationalen Vernetzung der Akteure, sowohl der Regionen und Städte, als auch der Einzelhandelsunternehmen. Nach unserer Überzeugung ist es nicht Aufgabe der Politik, in diese Trends einzugreifen. Es stellt sich aber die Frage, an welchen Standorten der vorgeschriebene Strukturwandel des Einzelhandels mit seinen neuen Betriebsformen regional und städtebaulich verträglich vollzogen werden kann. Hier muss die Politik eine räumliche Orientierung vorgeben. Die Städte können ihre Funktion der Stärkung der Regionen am besten dann wahrnehmen, wenn die für die weitere Entwicklung des Einzelhandels erforderlichen Flächen innerhalb der Städte zur Verfügung gestellt werden.

Wir erachten eine größere Verantwortung der Regionen und Gemeinden sowie Nicht-Regierungsorganisationen wie Handelskammern und Einzelhandelsverbänden für erforderlich. Regionen, Kommunen, Einzelhändler sowie Wirtschaftsverbände haben ein veritables Interesse an einer raumverträglichen Ansiedlung des Einzelhandels. Teilweise fehlt es jedoch an dem hierzu erforderlichen Steuerungsinstrumentarium. Die Instrumente müssen modernen Anforderungen angepasst und ergänzt werden. Unter Wahrung der in den einzelnen Staaten bestehenden Planungskultur und der jeweils vorhanden rechtlichen Struktur der räumlichen Planung bedarf es neuer Konzepte, die auf die Kooperation aller Beteiligten ausgerichtet sind. Ziel muss es sein, den regionalen und kommunalen Kräften vor Ort mehr Flexibilität einzuräumen und gleichzeitig mehr Verantwortung zu übertragen.

Ein Weg kann hierfür die Pflicht zur Erstellung von verbindlichen intergemeindlichen Einzelhandelskonzepten sein, die die Gemeinden gemeinsam mit Nicht-Regierungsorganisationen wie Handelskammern und Einzelhandelsverbänden zu erarbeiten haben. Angebote der Wirtschaft, sich in den Aushandlungsprozess einzubringen, sollten angenommen werden. Der Aufstellungsprozess solcher Einzelhandelskonzepte sollte durch die regionale Ebene begleitet und überwacht werden. Einzelhandelsvorhaben sollten nur dann an räumlich nicht integrierten Standorten realisiert werden können, wenn die jeweilige Gemeinde nachweisen kann, dass kein besser geeigneter Standort zur Verfügung steht.

Dieser Prozess wird zu einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, zu einer Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit sowie zu einer größeren Einbeziehung des Einzelhandels in die städtebauliche und raumordnerische Entwicklung führen. Und nicht zuletzt wird auch der territoriale Zusammenhalt in Europa durch diesen Prozess gestärkt.

Unterzeichnet in Berlin am 12.05.2006

Literaturverzeichnis

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrg.), Regionaler Flächennutzungsplan, Rechtliche Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, Hannover 2000.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrg.), Deutsch-Slowakisch-Tschechisches Handbuch der Planungsbegriffe, Hannover 1997.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrg.), Interkommunale und regionale Kooperation, Variablen ihrer Funktionsfähigkeit, Hannover 1998.

Arzeni, Sergio: Local and regional governance and globalisation: Logic trends and challenges in Europe, in: Paolo Guerrieri/Hans-Eckart Scharrer (eds.), Global governance regionalism and the international economy, Baden-Baden 2000.

Battis, Ulrich / Schmitz, Holger: Ausgestaltung der Raumentwicklung in der Europäischen Verfassung – Expertise zur Position der EU-Mitgliedstaaten zur künftigen Aufgabenverteilung zwischen der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten im Bereich der Raumentwicklung, erstellt im Auftrage des Bundesamtes für Bauen und Raumordnung, Berlin März 2005.

Baumheier, Ralph: Langzeitaufgabe Kooperation. Das Regionale Entwicklungskonzept der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen, in: RuR, 1997, Seite 192-198.

Benz, Arthur: Art. Governance, in: Ritter, Ernst-Hasso, Handwörterbuch der Raumordnung Hannover, 2005, Seite 404-408.

Benz, Arthur: Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Ders. (Hrg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, 2004, Seite 11-18.

Blatt, Lothar / Raczeck, Gisela von: Wirtschaftsstandort Innenstadt und „Grüne Wiese“, 2. Auflage, Bonn, 1998.

Blotevogel, Hans-Heinrich (Hrg.), Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, 2002.

Blotevogel, Hans-Heinrich: Art. Zentrale Orte, in: Ritter, Ernst-Hasso, Handwörterbuch der Raumordnung, Seite 1307-1315.

Blotevogel, Hans-Heinrich: Zum Verhältnis des Zentrale-Orte-Konzepts zu aktuellen gesellschaftspolitischen Grundsätzen und Zielsetzungen, in: Ders. (Hrg.) Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, Hannover 2002, Seite 17-23.

Böhme, Kai: Nordic Echoes of European Spatial Planning: Discursive Integration in Practice, Stockholm, 2002.

Bohner, Ulrich: Entstehung und Bedeutung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung ihrer Rezeption in den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas, in: Franz-Ludwig Knemeyer (Hrg.), Kommunale Selbstverwaltung in Ost und West, Baden-Baden, 2003, Seite 17-36.

Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrg.) Städtenetze, Vernetzungspotentiale und Vernetzungskonzepte, Bonn, 1996.

Bunzel, Arno / Reitzig, Frank / Sander, Robert: Interkommunale Kooperation im Städtebau, Berlin, 2002.

Burgi, Martin, in: Streinz, EUV/EGV, Kommentar, München, 2003.

Cullingworth, John. B. / Nadin, Vincent: Town and Country Planning in the UK, 13. A., London, 2003.

Danielzyk, Rainer: Forschungsbedarf, in: Hans Heinrich Blotevogel (Hrg.), Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, 2002, Seite 310-314.

Dehne, Peter: Regionale Entwicklungskonzepte – Begriffsbestimmung und Funktionen, in: Karl-Dieter Keim (Hrg.), Steuerungstheoretische Grundlagen für regionale Entwicklungskonzepte. Ders. und andere (Hrg.), Regionale Entwicklungskonzepte Strategien und Steuerungswirkungen, Hannover, 2002.

Ehlers, Dirk: Steuerung kommunaler Aufgabenerfüllung durch das Gemeinschaftsrecht, in: Hans-Uwe Erichsen (Hrg.) *Kommunale Verwaltung im Wandel 1999*, Seite 28.

EU Kommission (Hrg.), Grünbuch zu öffentlich privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen, KOM (2004) 327 endgültig, vom 30.04.2004.

Europäische Kommission (Hrg.), *Europäisches Regieren*, Ein Weißbuch, KOM (2001) 428.

Europäische Kommission (Hrg.), Mitteilung der Kommission, Ein Rahmen für den Abschluss dreiseitiger Zielverträge durch die Gemeinschaft der Mitgliedstaaten und deren regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, KOM (2002) 0709.

Europäische Kommission: 2. Kohäsionsbericht, KOM (2001) 21 endg. vom 31.01.2001.

Europäische Kommission: Weißbuch Handel, KOM (1999) 6 Endg.

Europäische Raumministerkonferenz (CEMAT): Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent, verabschiedet auf der 12. Europäischen Raumordnungsministerkonferenz am 07./08.09.2000 in Hannover.

European Commission (ed.), the EU compendium of spatial planning systems and policies, 1997.

European Commission: White Paper on European Governance, Report by Working Group 3b, Decentralisation – Better Involvement of national, regional and local actors, June 2001.

Eurostat (Hrg.), *Handel in Europa*, Luxemburg 2001.

Evans, Andrew: Regional Dimensions to European governance, in: *ICLQ* 52, (2003), Seite 32-33.

Evans, Andrew: Regional Dimensions to European governance, in: ICLQ 52, (2003), Seite 21-51 (23).

Fassmann, Heinz / Matznetter, Walter: Stadtentwicklung in Ostmitteleuropa: Konvergenzen, Divergenzen, Transformation in: Geografische Rundschau 57 (2005), Seite 52-59.

Frey, René: Regional Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme, in: Information zur Raumentwicklung 2003, Seite 451-462.

Fürst, Dietrich: Regional governance – Ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften?, in: RUR 2001, Seite 370-380.

Fürst, Dietrich: Regional governance, in: Arthur Benz (Hrg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2004, Seite 45-64.

Fürst, Dietrich: Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance, in: Informationen zur Raumentwicklung 2003, Seite 441-450.

Gafron, Thomas: Reduzierte Flächen in Inanspruchnahme durch interkommunale Kooperation?, Leipzig 2004.

Gatawis, Siegbert: Legislative Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Raumordnung, in: DÖV 2002, Seite 858 ff.

Gatawis, Siegbert: Steuerung der nationalen Raumordnung durch das EUREK und durch Fördermittel der EG, in: UPR 2002, Seite 263 ff.

Gendebien, Paul-Henry: Report drawn up on behalf of the committee on Regional Policy and Regional Planning on a European regional Planning scheme, 1983.

Gotterbarm, Cornelia: US-Amerikanische Einzelhandelsunternehmen in Deutschland, Fakten, Trends und Theorien, Passau 2004.

Guerrieri, Paolo / Scharrer, Hans-Eckart (eds.), Global governance, regionalism and the international economy, Baden-Baden 2000.

Hollbach-Grömig, Beate u.a.: Interkommunale Kooperation in der Wirtschaft und Infrastrukturpolitik, 2005.

Howe, Stewart (ed.), Retailing in the European Union; Structures, Competition and Performance, 2003.

Jachtenfuchs, Markus / Kohler-Koch, Beate: Governance in der Europäischen Union, in: Arthur Benz, (Hrg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden 2004, Seite 77-101.

Jarass, Hans: Gemeinschaftsrechtliche Determinanten der Planungshoheit, in: Hans-Uwe Erichsen, Kommunale Verwaltung im Wandel, 1999, Seite 46-47.

Jessen, Johann: Artikel „Leitbilder der Städteentwicklung“, in: Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 2005, Seite 602-608.

Jochum, Heike: Der “Stadtkreis”: ein neues Modell zur Bewältigung interkommunaler Konflikte?, in: DÖV 2005, Seite 632-638.

Keim, Karl-Dieter: Steuerungstheoretische Grundlagen für regionale Entwicklungskonzepte, in: Ders. u.a. (Hrg.), Regionale Entwicklungskonzepte Strategien und Steuerungswirkungen, Hannover 2002, Seite 1-9.

Knieling, Jörg / Fielweig, Theo: Art. Regionale Entwicklungskonzepte Strategien und Steuerungswirkungen, in: Handwörterbuch der Raumordnung, 2005, Seite 928-933.

König, Klaus: Öffentliches Management und Governance als Verwaltungskonzepte, in: DÖV 2001, Seite 617-625.

Koschny, Ralf-Peter / Mensing, Klaus / von Ruhr, Götz H.-G.: Weiterentwicklung der Zentrenstruktur in Verdichtungsräumen – Das Beispiel Nordraum Hannover, in: Standort – Zeitschrift für angewandte Geographie 1998, Seite 12-20.

Kotzur, Markus: Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit in Europa, Berlin 2004.

Krautzberger, Michael / Selke, Welf: Auf dem Weg zu einem Europäischen Raumentwicklungskonzept, in DÖV 1994, Seite 685 f.

Krautzberger, Michael: Zur Europäisierung des Städtebaurechts, in: DVBl. 120 (2005), Seite 197-202.

Kushner, James A.: Comparative Urban Planning Law, Durham 2003.

Miosga, Manfred: Konsum, Einzelhandel und Dienstleistung: Trends und Rahmenbedingungen, in: Hans Heinrich Blotevogel, (Hrg.), Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, Hannover 2002, Seite 78-90.

Mösel, Suzanne: Kombinierte Großprojekte des Handels- und der Freizeit als Impulsgeber für die Stadtentwicklung 2002.

Newman, Peter / Thornley, Andy: Urban Planning in Europe, international competition national systems and planning Projects, 1996.

NÖRR STIEFENHOFER LUTZ: Rechtsgutachten, erstellt im Rahmen des EU-Projektes VITAL CITIES, Rechtliche Rahmenbedingungen der Einzelhandelsansiedlung in der Bundesrepublik Deutschland, 2005, zu finden unter: www.vital-cities.net.

NÖRR STIEFENHOFER LUTZ: Rechtsgutachten, erstellt im Rahmen des EU-Projektes VITAL CITIES, Rechtliche Rahmenbedingungen der Einzelhandelsansiedlung in Österreich, 2005, zu finden unter: www.vital-cities.net.

NÖRR STIEFENHOFER LUTZ: Rechtsgutachten, erstellt im Rahmen des EU-Projektes VITAL CITIES, Rechtliche Rahmenbedingungen der Einzelhandelsansiedlung in Polen, 2005, zu finden unter: www.vital-cities.net.

NÖRR STIEFENHOFER LUTZ: Rechtsgutachten, erstellt im Rahmen des EU-Projektes VITAL CITIES, Rechtliche Rahmenbedingungen der Einzelhandelsansiedlung in der Tschechischen Republik, 2005, zu finden unter: www.vital-cities.net.

NÖRR STIEFENHOFER LUTZ: Rechtsgutachten, erstellt im Rahmen des EU-Projektes VITAL CITIES, Rechtliche Rahmenbedingungen der Einzelhandelsansiedlung in Ungarn, 2005, zu finden unter: www.vital-cities.net.

NÖRR STIEFENHOFER LUTZ: Rechtsgutachten, erstellt im Rahmen des EU-Projektes VITAL CITIES, Rechtliche Rahmenbedingungen der Einzelhandelsansiedlung in Rumänien, 2005, zu finden unter: www.vital-cities.net.

NÖRR STIEFENHOFER LUTZ: Rechtsgutachten, erstellt im Rahmen des EU-Projektes VITAL CITIES, Rechtliche Rahmenbedingungen der Einzelhandelsansiedlung in der Slowakei, 2005, zu finden unter: www.vital-vities.net.

NÖRR STIEFENHOFER LUTZ: Gutachten Rechtsvergleichende Studie, NÖRR STIEFENHOFER LUTZ, 2006.

Priebs, Axel: Regionalplanung in Dänemark, Auswertung der aktuellen Planungspraxis und Folgerungen für die deutsche Regionalplanung, Hannover 2000.

Pütz, Robert: Einzelhandel im Transformationsprozess, Das Spannungsfeld von lokaler Regulierung und Internationalisierung am Beispiel Polen, Passau 1998.

Pütz, Robert: Transformation des polnischen Einzelhandels zwischen interner Restrukturierung und Internationalisierung. Das Beispiel Wroclaw, in: Zoltan Kovács und Reinhard Wießner (Hrg.), Prozesse und Perspektiven der Stadtentwicklung in Ostmitteleuropa, Passau 1997, Seite 141-156.

Rechlin, Sandra: Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem der europäischen Union – betroffene Objekte oder aktive Subjekte?, WZB Discussion Paper SP IV 2004-101, 2004, Seite 30-38.

Ritter, Ernst-Hasso: Europäische Planungsverfahren, in: Akademie für Raumplanung und Landesplanung (Hrg.), Handwörterbuch der Raumplanung (2005), Hannover, Seite 241-246.

Rudolph, Hedwig / Potz, Petra / Bahn, Christopher: Metropolen handeln, Wiesbaden 2005.

Salet, Willem / Thornley, Andy / Kreukels, Anton: Metropolitan governance and spatial planning, London 2003.

Schladebach, Marcus: Regionen in der Europäischen Union – Perspektiven des europäischen Verfassungsvertrages, in: LKV 2005, Seite 95-99.

Schmal, Stefanie: Europäisierung der kommunalen Selbstverwaltung, in: DÖV 1999, Seite 852-861.

Schmitz, Holger u.a. (Hrg.), Europäisches Raumentwicklungskonzept, Bonn 2000.

Schmitz, Holger/Federwisch, Christof: Einzelhandel und Planungsrecht, Schaffung von Baurecht für Einzelhandelsvorhaben unter Berücksichtigung des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau (EAG Bau) Berlin 2005.

Sinz, Manfred: Artikel Region, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrg.), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 2005, Seite 919-923.

Spangenberg, Volker: Das Verhältnis von Regionalplanung und Bauleitplanung, Möglichkeiten der Weiterentwicklung unter besonderer Berücksichtigung informeller regionaler Kooperationsansätze, Berlin 2003.

Spannowsky, Willy/ Borchert, Dietrich: Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung, Kaiserslautern 2003, Seite 89-138.

Stiens, Gerhard / Pick, Doris: Die Zentrale-Orte-Systeme der Bundesländer, in: Raumforschung und Raumordnung 56 (1998), Kaiserslautern, Seite 421-434.

Sykora, Ludek: Commercial Property Development in Budapest, Prague and Warsaw, in: Enyedi, Gregory (Hrg.), Social Change and Urban Restructuring in Central Europe, 1998, Seite 109-136.

van den Berg, Leo / Braun, Erik / van der Meer, Jan: National Urban Policies in the European Union, 1998.

Wahl, Rainer: Einige Grundprobleme im europäischen Raumplanungsrecht, in: Wilfried Erbguth u.a. (Hrg.), Planung, München 2000, Seite 913 ff.

Wahl, Rainer: Europäisches Planungsrecht – Europäisierung des Deutschen Planungsrechts, in: Klaus Grupp, u.a. (Hrg.), Planung-Recht-Rechtsschutz, Festschrift für Willi Blümel zum 70. Geburtstag am 6. Januar 1999, Berlin 1998, Seite 617 – 646.

Wittling, Henner: Raumordnung der Zukunft – zwischen nationaler Gestaltung und europäischer Einbindung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Zukunftsforum Raumplanung 2002.

Wollmann, Hellmut: Changes, shifts and ruptures in European local government systems „West and East“ – convergence or divergence?, Quelle: Internet www2.hu-berlin.de/verwaltung/down.htm (letzter Aufruf 24.01.2006).

Wollmann, Hellmut: The System of development planning and development control in France in: Internet www2.hu-berlin.de/verwaltung/mithb.htm. (letzter Aufruf 24.01.2006).