

# BEDEUTUNG DER EINZELHANDELSSTEUERUNG FÜR DIE ERHALTUNG UND ENTWICKLUNG VON ZENTREN

Eine Untersuchung und Diskussion der Einzelhandelssteuerung vor dem  
Hintergrund der aktuellen Einzelhandels- und Zentrenentwicklung  
am Beispiel der Freien und Hansestadt Hamburg

**Masterthesis**

zur Erlangung des akademischen Grades

„Master of Science“ (M. Sc.)

im Studiengang Stadtplanung

vorgelegt von:

B. Sc. Franziska Dedekind

Matrikelnr. 3015337

vorgelegt bei:

Prof. Dr. Martin Wickel

Dipl.-Ing. Sascha Anders

eingereicht am:

28. Juli 2016

**Hamburg, Sommersemester 2016**









# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>IX</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>XII</b>
<b>1. Einführung</b>	<b>1</b>
1.1 Forschungsinteresse und Zielsetzung	2
1.2 Aufbau der Arbeit	3
<b>2. Methodisches Vorgehen</b>	<b>7</b>
2.1 Recherche und Analyse von Primär- und Sekundärquellen	7
2.2 Anwendung einer Fallstudie	7
2.3 Durchführung und Auswertung von Experteninterviews	8
2.4 Durchführung einer Evaluation	9
<b>3. Bedeutung der Einzelhandelssteuerung im Kontext der Zentren- und Einzelhandelsentwicklung</b>	<b>11</b>
3.1 Zentren	11
3.1.1 Begriff und Bedeutung	11
3.1.2 Merkmale und Formen	13
3.1.2.1 Zentrenentstehung	13
3.1.2.2 Zentrensysteme	14
3.1.2.3 Zentrenarten	15
3.1.2.4 Zentreneigenschaften	18
3.1.3 Bedeutung des Einzelhandels	19
3.2 Einzelhandel	20
3.2.1 Begriff und Bedeutung	20
3.2.2 Merkmale und Formen	21
3.2.3 Entwicklungstrends	23
3.2.3.1 Soziodemographische Rahmenbedingungen	23
3.2.3.2 Nachfrage- und Konsummuster	25
3.2.3.3 Betriebstypen	26
3.2.3.4 Vertriebswege	27
3.2.3.5 Verkaufsflächengröße	30
3.2.3.6 Umsatzentwicklung und Flächenproduktivität	31
3.2.3.7 Handelssysteme und Betriebsanzahl	32
3.2.3.8 Sortimentspolitik und Angebotspositionierung	34
3.2.3.9 Standortanforderungen und Standortpolitik	35
3.2.4 Bedeutung der Zentren	38
<b>4. Übergemeindliches und gemeindliches Einzelhandelssteuerungsinstrumentarium</b>	<b>41</b>
4.1 Erfordernis und Zielsetzung	41

4.2 Instrumentarium der Landesplanung	44
4.2.1 Zentrale Orte	45
4.2.2 Raumordnungspläne	47
4.2.2.1 Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung	47
4.2.2.2 Festlegungen zur Steuerung von Einzelhandelsansiedlungen	48
4.3 Instrumentarium der Gemeinden	50
4.3.1 Zentrale Versorgungsbereiche	50
4.3.2 Regelungen für den nicht beplanten Innenbereich	52
4.3.3 Flächennutzungsplan	53
4.3.4 Bebauungsplan	54
4.3.4.1 Festsetzung von Baugebietstypen	55
4.3.4.2 Sondergebietsfestsetzung	58
4.3.4.3 Feinsteuerung innerhalb einer Baugebietskategorie	59
4.3.5 Weitere Instrumente der Bauleitplanung	61
4.3.5.1 Bebauungsplan zur Sicherung zentraler Versorgungsbereiche	61
4.3.5.2 Bebauungsplan der Innenentwicklung	62
4.3.5.3 Vorhabenbezogener Bebauungsplan	63
4.3.5.4 Städtebaulicher Vertrag	63
4.3.6 Einzelhandels- und Zentrenkonzepte	64
4.3.6.1 Begriff	64
4.3.6.2 Zielsetzung	64
4.3.6.3 Inhalt	65
4.3.6.4 Planungsrechtliche Einordnung	66
4.3.6.5 Umsetzung	68
4.4 Zusammenfassung	68
<b>5. Vorstellung des Kontextes und des Instrumentariums der Einzelhandelssteuerung der Stadt Hamburg</b>	<b>71</b>
5.1 Rahmenbedingungen	71
5.1.1 Verwaltungsstruktur	71
5.1.2 Stadtstruktur und -entwicklung	75
5.1.3 Zentren- und Einzelhandelsstruktur	77
5.2 Instrumentarium	80
5.2.1 Steuerungsverständnis	80
5.2.2 Instrumente	80
5.2.3 Exkurs   Steuerungsinstrumentarium der Stadt Berlin	82
5.3 Schlussfolgerung und Konkretisierung des Forschungsinteresses	85
<b>6. Untersuchung und Bewertung der bisherigen Instrumente der Hamburger Einzelhandelssteuerung</b>	<b>89</b>
6.1 Aufbau der Untersuchung	89
6.2 Entwicklung der Untersuchungskriterien und Hypothesen	89

6.3 Instrumente der Landesebene	92
6.3.1 Zentrenkonzept	92
6.3.1.1 <i>Ursprung und Entwicklung</i>	92
6.3.1.2 <i>Räumliches Standortkonzept</i>	93
6.3.1.3 <i>Textliche Leitlinien</i>	97
6.3.1.4 <i>Diskussion</i>	99
6.3.2 Flächennutzungsplan	101
6.3.3 Trilaterale Vereinbarung	103
6.3.4 Bauprüfdienst „Großflächiger Einzelhandel“	103
6.3.5 Arbeitskreis Zentren	104
6.4 Instrumente der Bezirksebene	106
6.4.1 Bebauungsplanung und Genehmigungsfähigkeit	107
6.4.2 Sammel-Bebauungsplan-Verfahren	108
6.4.3 Einzelhandelskonzepte	110
6.4.3.1 <i>Einzelhandels- und Nahversorgungskonzept für den Bezirk E</i>	110
6.4.3.2 <i>Einzelhandels- und Zentrenkonzept für den Bezirk C</i>	111
6.4.3.3 <i>Nahversorgungs- und Einzelhandelsentwicklungskonzept für den Bezirk A</i>	112
6.4.4 Gegenüberstellung	113
6.5 Bewertende Diskussion	114
6.5.1 Steuerbarkeit	115
6.5.2 Steuerungsfähigkeit	116
6.5.3 Steuerungsprozess	119
6.5.4 Zusammenfassung	123
<b>7. Vorstellung und Einordnung der künftigen Instrumente der Hamburger Einzelhandelssteuerung</b>	<b>125</b>
7.1 Erfordernis der Überarbeitung	125
7.2 Zielsetzung der Überarbeitung	126
7.3 Vorstellung des künftigen Instrumentariums	127
7.3.1 Leitlinien für den Einzelhandel	127
7.3.2 Zentrenkonzept	130
7.3.3 Nahversorgungskonzepte	132
7.4 Bewertende Diskussion	134
<b>8. Empfehlungen für die künftige Hamburger Einzelhandelssteuerung</b>	<b>141</b>
8.1 Bundesebene	141
8.2 Landesebene	142
8.3 Bezirksebene	145
<b>9. Fazit und Ausblick</b>	<b>151</b>
<b>Anhangverzeichnis</b>	<b>157</b>
<b>Quellenverzeichnis</b>	<b>169</b>





## Abkürzungsverzeichnis

### *Begriffe*

A-Zentrum	City
AG Bezirke	Arbeitsgruppe Bezirke der Stadt Hamburg
AK Zentren	Arbeitskreis Zentren der Stadt Hamburg
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
AV	Ausführungsvorschrift
B-Plan	Bebauungsplan
B1-Zentrum	Bezirkszentrum
B2-Zentrum	Bezirksentlastungszentrum
BBE	BBE Handelsberatung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BID	Business Improvement District
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (heute BMVI)
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (ehemals BMVBS)
BPD	Bauprüfdienst
BSW	Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Stadt Hamburg (ehemals BSU)
BSU	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Stadt Hamburg (heute BSW)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWVI	Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation der Stadt Hamburg
C-Zentrum	Stadtteilzentrum
D-Zentrum	Nahversorgungszentrum
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
EH	Einzelhandel
EHI	EHI Retail Institute
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FNP	Flächennutzungsplan
GfK	Gesellschaft für Konsumforschung
Gif	Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung
HCU	HafenCity Universität

HDE	Handelsverband Deutschland
HH	Bundesland Hamburg
IFH	Institut für Handelsforschung
IREBS	International Real Estate Business School
ISEK	Integratives Stadtentwicklungskonzept
NI	Bundesland Niedersachsen
OVG	Oberverwaltungsgericht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PKW	Personenkraftwagen
SH	Bundesland Schleswig-Holstein
StEP Zentren 3	Stadtentwicklungsplan Zentren Berlin
VG	Verwaltungsgericht
VKF	Verkaufsfläche

***Gesetze und Verordnungen***

BauGB	Baugesetzbuch
Bauleitplan- feststellungsG	Hamburgisches Bauleitplanfeststellungsgesetz
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BezVG	Hamburgisches Bezirksverwaltungsgesetz
BVPO	Hamburgische Baupolizeiverordnung
GG	Grundgesetz
HBauO	Hamburgische Bauordnung
HV	Hamburgische Verfassung
ROG	Raumordnungsgesetz
VerwbehG	Hamburgisches Gesetz über Verwaltungsbehörden





## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Aufbau der Arbeit	3
Abbildung 2:	Methodisches Vorgehen	7
Abbildung 3:	Abstrahierte Zentrenhierarchie	15
Abbildung 4:	Anteil des Einzelhandelsumsatzes an den Konsumausgaben der Privathaushalte in Deutschland 2000 bis 2015	24
Abbildung 5:	Anteil der E-Commerce-Nutzer in Deutschland in den Jahren 2006 bis 2009 nach Altersgruppen	26
Abbildung 6:	Chronologie der Betriebstypenentwicklung	27
Abbildung 7:	Prozentualer Anteil des Online- und Versandhandels am Einzelhandelsumsatz in Deutschland 1986 bis 2015	28
Abbildung 8:	Verkaufsfläche im Einzelhandel in Deutschland nach Ost und West von 1980 bis 2014	30
Abbildung 9:	Nettoumsatz im Einzelhandel im engeren Sinne in Deutschland von 2000 bis 2015 mit Prognose für 2016	32
Abbildung 10:	Entwicklung der Anzahl der Betriebe und Kassen im Einzelhandel im engeren Sinne in Deutschland in den Jahren 1997 bis 2016	33
Abbildung 11:	Verteilung der Shopping-Center in Deutschland nach Standortlage und Eröffnungsjahr (1964 bis 2015)	36
Abbildung 12:	System der deutschen Raumplanung	45
Abbildung 13:	Systematik Zentraler Orte	46
Abbildung 14:	Charakteristik zentraler Versorgungsbereiche	51
Abbildung 15:	Bebauungspläne zur Einzelhandelssteuerung	55
Abbildung 16:	Einzelhandelstypen nach BauNVO	57
Abbildung 17:	Erlass und Vollzug der Regelinstrumente zur räumlichen Steuerung des Einzelhandels	69
Abbildung 18:	Verwaltungsaufbau der Stadt Hamburg	71
Abbildung 19:	Achsenkonzeption entsprechend dem Entwicklungsmodell für Hamburg und Umland	75
Abbildung 20:	Zentrenstruktur der Stadt Berlin	82
Abbildung 21:	Steuerungsinstrumentarium der Stadt Berlin	85
Abbildung 22:	Untersuchungskriterien- und systematik	90
Abbildung 23:	Räumliches Standortsystem des Zentrenkonzepts	94
Abbildung 24:	Leitlinien aus dem Jahr 1996	98
Abbildung 25:	Neubekanntmachung des FNP aus dem Jahr 1997	102

Abbildung 26:	Trilaterale Vereinbarung aus dem Jahr 2000	103
Abbildung 27:	Bauprüfdienst „Großflächiger Einzelhandel“ aus dem Jahr 1997	104
Abbildung 28:	Einzelhandels- und Nahversorgungskonzept für den Bezirk E	110
Abbildung 29:	Einzelhandels- und Zentrenkonzept für den Bezirk C	111
Abbildung 30:	Einzelhandelsentwicklungskonzept für den Kernbereich des Bezirks A	112
Abbildung 31:	Steuerbarkeit	115
Abbildung 32:	Steuerungsfähigkeit	116
Abbildung 33:	Steuerungsprozess	119
Abbildung 34:	Verhältnis der bestehenden Steuerungsinstrumente zueinander	120
Abbildung 35:	Bisheriger Steuerungsprozess	121
Abbildung 36:	Hamburger Leitlinien aus dem Jahr 2014	127
Abbildung 37:	Künftiger Steuerungsprozess	134
Abbildung 38:	Einordnung der fortgeschriebenen bzw. neuen Steuerungsinstrumente in den bestehenden Steuerungskontext	136
Abbildung 39:	Verhältnis der fortgeschriebenen bzw. neuen Instrumente zueinander	137







## 1. Einführung

Für eine nachhaltige Raumentwicklung im deutschen Raum gelten gleichwertige Lebensverhältnisse als eine zentrale Leitvorstellung. Daraus leitet sich der planerische Anspruch ab, die Versorgung als eine wesentliche Daseinsgrundfunktion sicherzustellen. Mit dieser wird dem Grundbedürfnis der Bevölkerung entsprochen, sich am Wohn- und Arbeitsort fußläufig versorgen zu können. Angesichts des demografischen Wandels und dem damit einhergehenden eingeschränkten Mobilitätsverhalten sich vergrößernder und älter werdender Bevölkerungsgruppen erhält die planerische Leitvorstellung zusätzlich Bedeutung.

Der Einzelhandel gilt als Schlüsselnutzung des städtebaulichen Nutzungsgefüges, da er nicht nur die Versorgung sicherstellt, sondern auch durch die ihm zugesprochene Leitfunktion die Funktionsfähigkeit und die Attraktivität der Zentren maßgeblich prägt. Die ursprüngliche Symbiose zwischen Zentren und Einzelhandel gilt jedoch heute nicht mehr pauschal. Indem der Einzelhandel seit den letzten Jahrzehnten aufgrund verschiedener angebots- und nachfrageseitiger Entwicklungen einem schnelllebigen Wandel unterlegen ist, verändern sich auch dessen Standortanforderungen. So stehen nach Bunzel et al. (2009) „Entwicklungen im Einzelhandel, als ein Ergebnis unternehmerischer Strategien zur Standortoptimierung und letztlich Gewinnmaximierung, [...] vielfach nicht mit den räumlichen und städtebaulichen Zielvorstellungen der Kommune im Einklang.“<sup>1</sup> Aus diesem Grund ist ein städtisches Korrektiv zum Schutz der Zentren- und Versorgungsstruktur erforderlich.

Vor diesem Hintergrund kommt der Einzelhandelssteuerung eine grundlegende Bedeutung zu, welche als Instrumentarium zur Steuerung des Verhältnisses zwischen den Zentren als räumliche Schutzobjekte und dem Einzelhandel als der zu regulierenden Nutzung fungiert. Ziel dabei ist es, sowohl eine tragfähige und ausgewogene Versorgungsstruktur zu gewährleisten als auch die Stadtzentren als attraktive und nutzungsintensive Stadträume zu erhalten und zu stärken,<sup>2</sup> welche als Schlüsselfaktor für die sich auf das Leitbild der europäischen Stadt berufende Stadtentwicklung gelten.<sup>3</sup> Demzufolge liegen der Einzelhandelssteuerung gegenwärtig insbesondere drei zentrale Leitvorstellungen zugrunde, die sowohl der verbrauchernahen Versorgung, den für die europäische Stadt charakteristischen Zentren als auch der Ressourcen schonenden Stadtentwicklung Rechnung tragen sollen.

Um den raumordnerischen und städtebaulichen Anforderungen im Sinne der genannten Leitvorstellungen gerecht zu werden, hat der Gesetzgeber in den letzten Jahrzehnten das Steuerungsinstrumentarium weiterentwickelt. Neben den bauplanungsrechtlichen Instrumenten haben sich Zentren- und Einzelhandelskonzepte als Steuerungsinstrument etabliert. Einzelhandelskonzepte entfalten angesichts der Einzelhandelsentwicklungen und deren raumordnerischen und städtebaulichen Auswirkungen insofern Steuerungswirkung, als sie die räumlichen Grundzüge der zukünftigen Einzelhandelsentwicklung sowohl im Hinblick auf bestehende als auch auf zu entwickelnde Zentren auf gesamtstädtischer Ebene festlegen.<sup>4</sup> „Besäßen städtische Einzelhandelskonzepte noch Ende der 1990er-Jahre in der kommunalen Praxis einen eher geringen Stellenwert, so hat sich die Situation inzwischen deutlich gewandelt.“<sup>5</sup> Nach dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) (2014) liegen in rd. drei Viertel aller deutschen Städte und Gemeinden Einzelhandelskonzepte vor.<sup>6</sup>

Angesichts dessen erscheint es erstaunlich, dass die Freie und Hansestadt Hamburg als Stadtstaat und gleichzeitig zweitgrößte, polyzentrisch geprägte Stadt Deutschlands bisher über keine gesamtstädtische Einzelhandels- und Zentrensteuerung verfügt. Zwar besteht auf Landesebene seit den 70er Jahren ein Zentrenkonzept und auf Bezirksebene haben drei Bezirke Einzelhandelskonzepte erstellen lassen, die weiteren vier Bezirke steuern den Einzelhandel jedoch bisher ausschließlich mit den Mitteln der Bauleitplanung. Erst die verschärfte Rechtsprechung zu der Einzelhandelssteuerung hat die Stadt dazu veranlasst, das Steuerungsinstrumentarium zu überarbeiten.

1 Bunzel et al. (2009): Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, S. 18.

2 Vgl. Bunzel (2009): Bebauungspläne für die Erhaltung und Entwicklung „zentraler Versorgungsbereiche“, S. 450.

3 Vgl. Lürwer (2010): Kommunale Handlungsansätze in der Stadtentwicklung, S. 14.

4 Vgl. Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 169f.

5 Junker; Kühn (2006): Nahversorgung in Großstädten, S. 85.

6 Vgl. Difu (Hrsg.) (2014): Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung, S. 58.

## 1.1 Forschungsinteresse und Zielsetzung

Die gegenwärtige Überarbeitungsphase des Einzelhandelssteuerinstrumentariums der Stadt Hamburg bietet insofern Forschungspotenzial, als sie der Stadt ermöglicht, ihre Steuerung sowohl inhaltlich als auch methodisch zu überdenken und unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Einzelhandelsentwicklungen zeitgemäß zu interpretieren und zu definieren. Die Prozessdynamik gibt dementsprechend Anlass dazu, den Steuerungscharakter des bisherigen Instrumentariums der Stadt Hamburg grundlegend zu analysieren und dies in Relation zu der geplanten Überarbeitung vor dem Hintergrund aktueller Zentren- und Einzelhandelsentwicklungen zu setzen. Folgender übergeordneter Forschungsfrage wird in der vorliegenden Arbeit nachgegangen:

*„Vor welchen Herausforderungen steht die aktuelle Zentren- und Einzelhandelsentwicklung und welchen Maßes und welcher Art von Steuerung bedarf es am Beispiel der Freien und Hansestadt Hamburg?“*

Das Forschungsinteresse gilt somit sowohl der aktuellen Einzelhandelsentwicklung und ihrem Einfluss auf die Zentren als auch der daraus resultierenden Bedeutung der Einzelhandelssteuerung für die Erhaltung und Entwicklung von Zentren und wird anhand der Stadt Hamburg konkretisiert und vertieft betrachtet. Um der übergeordneten und umfassenden Forschungsfrage entsprechen zu können, wird sich an fünf strukturierenden Unterfragen orientiert:

1. *„Welche Entwicklung ist im Einzelhandel zu beobachten und welche Erfordernisse ergeben sich daraus für die Zentrenentwicklung?“*  
Mit dieser Fragestellung werden in einem ersten Schritt die Bedeutung der Zentren für die Stadtentwicklung und aktuelle Einzelhandelsentwicklungen aufgezeigt, um auf dieser Basis die Notwendigkeit einer staatlichen Steuerung zu erörtern.
2. *„Welche Zielsetzung verfolgt und welche Regulierungsmöglichkeiten bietet das übergemeindliche und gemeindliche Steuerungsinstrumentarium?“*  
Diese Frage zielt auf die Vorstellung der staatlichen Steuerungsinstrumente ab und zeigt auf, wie die staatliche Steuerungszielsetzung instrumentalisiert wird, um den herausgestellten Erfordernissen der Zentren- und Einzelhandelsentwicklung zu entsprechen.
3. *„Von welchen Steuerungsinstrumenten hat die Stadt Hamburg bisher Gebrauch gemacht und welche inhaltlichen, prozessualen und kompetenzbezogenen Potenziale und Defizite sind dabei aufgetreten?“*  
Diese Unterfrage zeichnet den analytischen Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit aus und setzt die theoretischen Erkenntnisse der vorangegangenen Fragen in Relation mit dem konkreten Untersuchungsbeispiel der Stadt Hamburg. Der Fokus liegt auf der Evaluation der vor der Überarbeitungsphase angewandten Steuerungsinstrumente.
4. *„Wie und mit welcher Intention wird die Stadt Hamburg die Instrumente zukünftig einsetzen und wie ist dies vor dem Hintergrund der Untersuchungsergebnisse und der aktuellen Zentren- und Einzelhandelsentwicklung zu bewerten?“*  
Mit dieser Fragestellung wird die Vorstellung der geplanten Überarbeitung des Steuerungsinstrumentariums abgefragt. Zugleich wird diese sowohl zu den Untersuchungsergebnissen der bisherigen Steuerung als auch zu den Erkenntnissen zur Zentren- und Einzelhandelsentwicklung in Bezug gesetzt.
5. *„Wie können die gewonnenen Erkenntnisse für die Überarbeitung des Steuerungsinstrumentariums der Stadt Hamburg nutzbar gemacht werden?“*  
Auf Basis der Erkenntnisse zu dem bisherigen und dem geplanten Steuerungsinstrumentarium werden unter dieser Fragestellung ausgewählte Handlungsempfehlungen formuliert.

Demzufolge liegt der Schwerpunkt auf der alle relevanten Instrumente, Instanzen und Abstimmungsprozesse umfassenden Analyse des bisherigen Steuerungsinstrumentariums der Stadt Hamburg. Die Untersuchung grenzt sich dadurch von der ausgeschriebenen Gutachtertätigkeit für die Überarbeitung des Instrumentariums ab. Sie setzt sich zum Ziel, insbesondere mithilfe von Expertenaussagen prozessuale und kompetenzbezogene Steuerungspotenziale und -defizite aufzuzeigen und diese für das künftige Instrumentarium nutzbar zu machen.

## 1.2 Aufbau der Arbeit

Um dem aufgezeigten Forschungsinteresse gerecht zu werden und eine Beantwortung der genannten Fragestellung zu ermöglichen, erfolgt die inhaltliche Gliederung analog zu den strukturierenden Unterfragen und gemäß dem deduktiven Ansatz von einer theoretischen und allgemeinen Einführung hin zu einer empirischen und konkreten Betrachtung, wie die *Abbildung 1* zeigt. Dazu gliedert sich die Masterthesis in folgende Kapitel:

**Kapitel 2** legt die Methodik dar, mit der die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit erzielt worden sind. Damit ist es möglich, diese einordnen und nachvollziehen zu können.

**Kapitel 3** gibt einen Überblick über die aktuelle Zentren- und Einzelhandelsentwicklung, um die daraus resultierenden Herausforderungen aufzuzeigen. Als theoretische Einführung in die Thematik werden die grundlegenden Parameter dargelegt. Dazu werden sowohl der Einzelhandel als zu untersuchende Nutzung als auch die Zentren als zu untersuchende Raumkategorie hinsichtlich elementarer Begrifflichkeiten, Merkmale und Entwicklungstrends beschrieben.

**Kapitel 4** befasst sich mit dem übergemeindlichen und gemeindlichen Einzelhandelssteuerungsinstrumentarium. In einem ersten Schritt werden aufbauend auf den Erkenntnissen des dritten Kapitels das Erfordernis und die Zielsetzung der staatlichen Steuerung erörtert. Anschließend werden die konkreten Instrumente vorgestellt. In Bezugnahme auf das Fallbeispiel der Stadt Hamburg werden nur die Instrumente aufgegriffen, die für den Stadtstaat von Bedeutung sind. Somit ist die Instrumentenvorstellung nicht abschließend zu verstehen. Auch werden nur Instrumente betrachtet, die in staatlicher Hand liegen und von dieser zum Einsatz gebracht werden können.

**Kapitel 5** dient als Einführung für den analytischen Teil der vorliegenden Arbeit, indem es den konkreten Anwendungsraum und das zu untersuchende Instrumentarium vorstellt. In diesem Kontext werden die Rahmenbedingungen der Hamburger Einzelhandelssteuerung beschrieben und ein Überblick über die einzelnen Steuerungsinstrumente gegeben. Abschließend werden daraus Schlussfolgerungen gezogen und das Forschungsinteresse konkretisiert.

**Kapitel 6** umfasst den analytischen Schwerpunkt der Arbeit, indem es die bisherigen Steuerungsinstrumente untersucht. Einleitend werden die Grundlagen und der Aufbau der Untersuchung aufgezeigt. Auf dieser Basis werden in einem ersten Schritt die einzelnen Instrumente der Landes- und Bezirksebene untersucht und hinsichtlich ihrer Bedeutung in den Steuerungskontext eingeordnet. In einem zweiten Schritt werden die gewonnenen Erkenntnisse instrumentenübergreifend und abstrahiert anhand entwickelter Steuerungskriterien diskutiert. Abschließend wird eine zusammenfassende Bewertung vorgenommen.

**Kapitel 7** stellt auf die derzeitige Überarbeitung des Steuerungsinstrumentariums und dessen künftige Konzeption ab. Dafür werden zunächst Anlass und Zielsetzung beschrieben. Anschließend wird sich der Vorstellung und der Einordnung des künftigen Instrumentariums gewidmet. Für die Bewertung der Überarbeitung werden diese Erkenntnisse mit den Untersuchungsergebnissen des sechsten Kapitels und der aktuellen Zentren- und Einzelhandelsentwicklung des dritten Kapitels in Beziehung gesetzt.



Abbildung 1: Aufbau der Arbeit

**Kapitel 8** widmet sich konkreten Handlungsempfehlungen, die aus der Gegenüberstellung der Untersuchungsergebnisse des bisherigen und des künftigen Instrumentariums resultieren. Sie sind sowohl übergeordneter als auch stadtsspezifischer Art und insbesondere an die städtischen Instanzen gerichtet.

**Kapitel 9** resümiert die Kernergebnisse der vorliegenden Arbeit und nimmt eine Beantwortung der entwickelten Forschungsfrage vor. Darüber hinaus wird ein Ausblick auf weitere Forschungsfelder gegeben und eine Reflektion vorgenommen.





## 2. Methodisches Vorgehen

In diesem Kapitel wird ein Überblick über die Methoden gegeben, die zur Gewinnung von Daten und Erkenntnissen für eine zielgerichtete Beantwortung der Forschungsfrage herangezogen worden sind. Dies ist insofern von Relevanz, als die Erkenntnisse der vorliegenden Arbeit methodisch zurückverfolgt und eingeordnet werden können. Der in dieser Arbeit gewählte methodische Schwerpunkt ist qualitativer Art. Qualitative Methoden sind als interpretativer Ansatz zu verstehen, bei dem das Verstehen und die Informationsgewinnung im Vordergrund stehen.<sup>7</sup> Die *Abbildung 2* verdeutlicht, in welchem Verhältnis die angewandten Methoden zueinander stehen.

### 2.1 Recherche und Analyse von Primär- und Sekundärquellen

Die Rechercharbeit bildet den methodischen Rahmen der Arbeit und ist sowohl für die theoretische Ausarbeitung als auch für die Untersuchung des konkreten Fallbeispiels von Bedeutung. Um für den ersten Teil der Arbeit den Hintergrund und den Forschungsstand bezüglich der Einzelhandelssteuerung aufzuzeigen, wird eine umfassende Literatur- und Internetrecherche von Sekundärquellen vorgenommen. Für den zweiten Teil der konkreten Untersuchung der Hamburger Einzelhandelssteuerung ist neben der Recherche der Sekundärquellen insbesondere die von Primärquellen in Form der konkreten Instrumente von Bedeutung. Auf dieser Basis kann eine Dokumenten- bzw. Instrumentenanalyse erfolgen.

### 2.2 Anwendung einer Fallstudie

Wie bereits der Untertitel der vorliegenden Arbeit „Eine Untersuchung und Diskussion der Einzelhandelssteuerung vor dem Hintergrund der aktuellen Einzelhandels- und Zentrenentwicklung am Beispiel der Freien und Hansestadt Hamburg“ verdeutlicht, wird in dieser Arbeit von der Methode der Fallstudie Gebrauch gemacht. In der Raum- und Planungsforschung bezeichnen Fallstudien i.d.R. den methodischen Aufbau einer Arbeit, innerhalb dessen weitere Methoden Anwendung finden.<sup>8</sup> „Der detaillierte Fallbezug erlaubt eine gute Verknüpfung von theoretischem und methodischem Grundlagenwissen zur praktischen Übertragung und Anwendung.“<sup>9</sup> Dementsprechend eignet sich die Methode, um theoretisches Wissen - häufig in Verbindung mit Hypothesen - auf ein geeignetes Fallbeispiel zu projizieren und hinsichtlich der praktischen Relevanz zu überprüfen.

Mithilfe des durch Fallstudien produzierten speziellen und kontextabhängigen Wissens lassen sich Wirkungszusammenhänge erkennen und erklären. „Fallstudien ermöglichen die Beobachtung von Zusammenhängen und Wechselwirkungen zwischen Phänomenen und ihrem Kontext. [...] Räumliche Planung wird durch den komplexen räumlichen Kontext beeinflusst, wirkt sich aber wiederum auch auf diesen aus und beeinflusst dessen Entwicklung.“<sup>10</sup> Die Kontextualisierung der Fallstudie impliziert zugleich, dass sie es nur bedingt erlaubt, allgemeingültige Aussagen aus den gewonnenen Erkenntnissen abzuleiten.<sup>11</sup>

Als Fall ist in dieser Arbeit das Steuerungsinstrumentarium der Stadt Hamburg gewählt worden. Dafür orientiert sich die Fallstudie an in dem *Kapitel 6.2* aufgestellten Hypothesen, die sie mithilfe von deskriptiven und explanativen Komponenten überprüft. Die Motivation zur Auswahl dieses Falls liegt wie aufgezeigt in der derzeitigen Prozessdynamik der Überarbeitung des Steuerungsinstrumentariums begründet. Anhand der Untersuchung des Falls der Stadt Hamburg ist es möglich, die praktische Anwendung des Steuerungsinstrumentariums nachzuverfolgen und daraus kontextbezogene Rückschlüsse



Abbildung 2: Methodisches Vorgehen

7 Vgl. Lamnek (2010): Qualitative Sozialforschung, S. 3ff.

8 Vgl. Lamker (2014): Fallstudien, S. 4.

9 Lamker (2014): Fallstudien, S. 5.

10 Lamker (2014): Fallstudien, S. 9.

11 Vgl. Lamker (2014): Fallstudien, S. 16.

auf die Relevanz einzelner Instrumente ziehen zu können. In die Fallstudie der vorliegenden Arbeit sind weitere Methoden eingebettet, die im Folgenden skizziert werden.

### 2.3 Durchführung und Auswertung von Experteninterviews

Die Experteninterviews bilden die Kernmethode für die konkrete Falluntersuchung der vorliegenden Arbeit. Als besondere Ausprägung des Leitfadentinterviews können mit Experteninterviews aus der Expertise von mit der Thematik befassten Akteuren Informationen generiert und nutzbar gemacht werden. Als Experten sind Personen zu verstehen, „[...] die in Hinblick auf einen interessierenden Sachverhalt als ‚Sachverständige‘ in besonderer Weise kompetent sind“<sup>12</sup>. Sie können häufig eine Vielzahl von Einzelfällen vergleichen und verfügen somit über spezifisches Erfahrungswissen. Sie werden dabei nicht als Einzelfall, sondern als Repräsentant einer Organisation in einer spezifischen Funktion in die Untersuchung einbezogen.<sup>13</sup> Qualitative Interviews eignen sich besonders dann, wenn „[...] kontroverse Argumente und Meinungen zu einem Thema [erfasst werden sollen]. Oft sind gezielte Experteninterviews mit Experten der effizienteste Weg, um zu Informationen zu kommen.“<sup>14</sup>

Dies spiegelt die Motivation wider, die Untersuchung der vorliegenden Arbeit primär auf Experteninterviews zu stützen. Um Potenziale und Defizite der Hamburger Einzelhandelssteuerung umfassend erörtern zu können, ist es von besonderer Bedeutung, dies nicht nur auf theoretisch-abstrakter, sondern insbesondere auf empirisch-konkreter Ebene vorzunehmen. Dabei spielt das Praxiswissen aller von der Steuerung betroffenen Akteure eine Rolle. Da die Arbeit es nicht vermag, alle Akteure einzubinden, die im weitesten Sinne damit befasst sind,<sup>15</sup> ist eine Auswahl der für das Forschungsinteresse am relevantesten befundenen Akteursgruppen vorgenommen worden:<sup>16</sup>

- **Verwaltung der Stadt Hamburg**

- Fachbehörden
  - Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) | Amt für Landesplanung und Stadtentwicklung
  - Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) | Amt für Innovations- und Strukturpolitik, Mittelstand, Hafen
- Bezirksämter
  - Bezirksamt Altona | Fachamt Stadt- und Landschaftsplanung
  - Bezirksamt Bergedorf | Fachamt Stadt- und Landschaftsplanung
  - Bezirksamt Eimsbüttel | Fachamt Stadt- und Landschaftsplanung
  - Bezirksamt Hamburg-Mitte | Fachamt Stadt- und Landschaftsplanung
  - Bezirksamt Hamburg-Nord | Fachamt Stadt- und Landschaftsplanung
  - Bezirksamt Harburg | Fachamt Stadt- und Landschaftsplanung
  - Bezirksamt Wandsbek | Fachamt Stadt- und Landschaftsplanung und Zentrum für Wirtschaftsförderung, Bauen und Umwelt

- **Politik der Stadt Hamburg**

- Bürgerschaft | Stadtentwicklung
- Bezirkspolitik | Stadtentwicklung

- **Handelskammer | Unternehmensförderung, Existenzgründung**

---

12 Deeke (1995): Experteninterviews, S. 7f.

13 Vgl. Flick (2011): Qualitative Sozialforschung, S. 214.

14 Meier Kruker; Rauh (2005): Arbeitsmethoden der Humangeographie, S. 62.

15 Als weitere Akteursgruppen sind beispielsweise der Einzelhandelsverband, die Hamburgische Gesellschaft für Wirtschaftsförderung, der Trägerverbund Projekt Innenstadt, Nachbarstädte, Stadtplanungsbüros oder Grundeigentümer zu nennen.

16 Siehe Anhang 1 „Übersicht über die Auswahl der Experten“.



- **Einzelhandel**
  - Nahversorgungsrelevanter Einzelhandel
  - Zentrenrelevanter Einzelhandel
  - Nicht-zentrenrelevanter Einzelhandel
  
- **Gutachterwesen | Einzelhandelsanalysen und -konzepte**

Wie die Übersicht zeigt, wird insbesondere die städtische Perspektive der Fachbehörden und Bezirksämter als planende und ausführende Steuerungssubjekte einbezogen. Da diese letztlich von den politischen Prioritätensetzung und Entscheidungen abhängig ist, werden analog zu dem Verwaltungssektor auch Interviews mit politischen Akteuren auf Landes- und Bezirksebene geführt. Allerdings ist es im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich, auch auf dieser Ebene die Politik aller sieben Bezirke einzubeziehen. Darüber hinaus ist es unter Berücksichtigung des Forschungsinteresses von besonderer Bedeutung, die Expertise des Einzelhandels als zu regulierendes Steuerungsobjekt einfließen zu lassen. Als Schnittstelle zwischen der Stadt Hamburg und dem Einzelhandel ist die Handelskammer als Interessenvertretung des Einzelhandels ein bedeutender Akteur, der darum ebenfalls interviewt wird. Zudem wird die Expertise des Gutachterwesens einbezogen, die es ermöglicht, das Steuerungsinstrumentarium in einen übergeordneten Kontext im Vergleich zu anderen Städten einzubetten.

Insgesamt sind im Rahmen der vorliegenden Arbeit 17 persönliche Interviews mit insgesamt 22 Experten und zwei telefonische Interviews mit zwei weiteren Experten geführt worden. Zwei weiteren Experten war es nicht möglich, ein persönliches oder telefonisches Gespräch zu führen, sodass diese schriftlich befragt worden sind.

Die Ansprache der Experten ist mithilfe eines zweiseitigen Exposés erfolgt, in dem das Forschungsinteresse dargelegt worden ist.<sup>17</sup> Grundlage für die Gespräche ist ein schriftlicher Leitfaden mit offen formulierten Fragen, der sich gemäß dem Forschungsinteresse in verschiedene Themenblöcke unterteilt.<sup>18</sup> Dazu ist ein allgemeiner Fragenkatalog entwickelt worden, der in jedem Leitfaden abgefragt worden ist und durch die Standardisierung eine Vergleichbarkeit zwischen den Fragen ermöglicht. Aufbauend auf diesem sind für jedes Interview spezifische Fragen entwickelt worden, die der jeweiligen Organisation und Funktion des Experten Rechnung tragen und der Beschaffung spezifischer Informationen dienen.

Mit Ausnahme von zwei Interviews durften die Gespräche unter der Voraussetzung der Anonymisierung aufgezeichnet werden. Ausgewertet worden sind die Interviews mithilfe eines systematischen nach Themen strukturierten Vorgehens. Die Auswertung bildet das wesentliche Fundament der Analyse. In der Arbeit wird auf ausgewählte Auszüge der Interviews in sinngemäßer und anonymisierter Form Bezug genommen.

## 2.4 Durchführung einer Evaluation

Während die vorherigen Methoden vor allem der Beschaffung von Informationen dienen, dient die Methode der Evaluation als spezielles Analyseverfahren deren strukturierter Auswertung. „Evaluation ist die systematische Untersuchung des Nutzens oder Wertes eines Gegenstandes.“<sup>19</sup> Letztlich fragt diese danach, „[...] ob ein Evaluationsobjekt verlängert, (in veränderter Form) neu aufgelegt oder besser nicht weiter verfolgt werden sollte“<sup>20</sup>.

So wird in dieser Arbeit die Methode in Form einer Ex-Post-Evaluation dazu genutzt, die bisherige Hamburger Einzelhandelssteuerung systematisch zu untersuchen. Dies setzt zum einen eine Auseinandersetzung mit den Eigenarten und Bezügen der einzelnen Instrumente voraus, um entsprechende Potenziale und Defizite herauszustellen und anhand dessen das Instrumentarium in seiner Wirksamkeit zu erfassen. Zum anderen setzt die systematische Untersuchung die Entwicklung von Untersuchungskriterien voraus, anhand derer das Instrumentarium untersucht und bewertet wird. Diese werden in dem *Kapitel 6.2* hergeleitet und erklärt.

17 Siehe Anhang 2 „Exposé für die Experteninterviews“.

18 Siehe Anhang 3 „Beispielhafter Leitfaden für die Experteinterviews“.

19 Deutsche Gesellschaft für Evaluation (Hrsg.) (2008): Standards für Evaluation, S. 15.

20 Sedlacek (2004): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung, S. 14.



### 3. Bedeutung der Einzelhandelssteuerung im Kontext der Zentren- und Einzelhandelsentwicklung

Die vorliegende Arbeit untersucht die Bedeutung der Einzelhandelssteuerung für die Erhaltung und Entwicklung von Zentren und stellt damit auf das Verhältnis von Zentren als Raumtypologie und Einzelhandel als Nutzungstypologie ab. Beide Begriffe sind daher grundlegend für die Untersuchung. Im Folgenden wird sich zunächst dem Themenkomplex der Zentren gewidmet, um deren Eigenarten und daraus die Bedeutung des Einzelhandels für diese herauszustellen. Anschließend wird der Einzelhandel in seiner Bedeutung, seinen Merkmalen und seiner Entwicklung beschrieben. Die Zusammenführung der beiden Themenkomplexe dient als Grundlage, um aus dieser die Notwendigkeit einer staatlichen Einzelhandelssteuerung für die Stadtentwicklung ableiten zu können, die im darauffolgenden Kapitel beschrieben wird.

#### 3.1 Zentren

Um in diesem Kapitel Zentren als die zu betrachtende Raumtypologie näher zu beleuchten, wird der Begriff zunächst übergeordnet hergeleitet. Daraus wird der hier betrachtete physisch-geographische Zentrentypus hinsichtlich seiner raumspezifischen Besonderheiten abgeleitet. Auf dieser Grundlage werden verschiedene Zentrensysteme und -typen skizziert, die für die Arbeit eine Rolle spielen. Anschließend wird der Begriff des Zentrums aus Stadtplanungsperspektive anhand konkreter Eigenschaften konkretisiert und seine Bedeutung für das Stadtgefüge herausgestellt.

##### 3.1.1 Begriff und Bedeutung

Zwar setzt die Arbeit den räumlichen Fokus auf die Zentren. Diese entfalten ihre eigentliche Bedeutung jedoch erst in ihrer Wechselwirkung zu dem sie umgebenden Raum wie der Peripherie oder anderen Zentren, sodass der begrenzte Fokus auf ein Zentrum als solches im Rahmen der einführenden Begriffsherleitung keinen Bestand hätte. Die Herleitung scheint auch insofern relevant, als die Darlegung der grundlegenden Eigenschaften das Verständnis für das Phänomen der Zentren schärft, auf welche im Verlauf dieser Arbeit zurückgegriffen werden kann.

Der Begriff des Zentrums stammt aus dem 13. Jahrhundert und ist entlehnt aus dem lateinischen Wort „centrum“, welches wiederum von dem griechischen Wort kéntron stammt.<sup>21</sup> Dies meint einen Stachel als Spitze des Zirkels, „[...] die zugleich den Mittelpunkt des gezogenen Kreises darstellt.“<sup>22</sup> Heute wird der Zentrumsbegriff in zahlreichen Wissenschaftsfeldern verwendet. Auch wenn diesem auch heute noch die Assoziation der ursprünglichen Bedeutung des Mittelpunktes zugrunde liegt, entzieht er sich einer pauschalen Definition und Abgrenzung.<sup>23</sup> Beispielhafte Komposita, wie Stadtzentrum, Machtzentrum, Bildungs- oder Wirtschaftszentrum, zeigen das weite Auslegungs- und Bedeutungsspektrum. Gemein ist allen Zentrenbegriffen jedoch, dass sie je nach Perspektive und Parametern nur in Relation zu einem Bereich, einem Thema, etc. betrachtet werden können und sie sich nicht als solches, sondern erst durch einen Vergleich mit komplementären Phänomenen definieren und dadurch einen Schwerpunkt ausbilden können.

Für diese Arbeit sind die physisch-geographischen Zentren von Bedeutung, welche sich insbesondere durch die Überlagerung räumlicher und funktionaler Ebenen im Rahmen der territorialen Differenzierung herausbilden. In räumlicher Hinsicht bedeutet dies, dass ein Zentrum im Sinne eines Mittelpunktes nicht ohne Peripherie existieren kann. Hier zeigt sich die Unmöglichkeit, „[...] Zentren ohne irgendwie geartete Peripherien zu denken.“<sup>24</sup> Als funktional kann die Eigenschaft bezeichnet werden, einen Bedeutungsüberschuss zu besitzen,<sup>25</sup> was wiederum ein Bedeutungsdefizit an anderer Stelle voraussetzt.<sup>26</sup> Dementsprechend ist der Begriff des Zentrums in ein dynamisches Spannungsfeld zwischen Innen und Außen eingebettet, das nicht absolut, sondern relativ zu betrachten ist. „Es handelt sich also um eine wechselseitige – aber nicht

21 Vgl. Seebold (2011): Kluge - Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache, S. 1007.

22 Seebold (2011): Kluge - Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache, S. 1007.

23 Vgl. Geiser (2011): Einführung: Einige Reflexionen zum Begriffsspektrum „Zentrum – Peripherie“, S. 17.

24 Leber (2013): Mitten drin oder doch am Rand!?, S. 33.

25 Dies ist auch von Walter Christaller in seiner Theorie der Zentralen Orte herausgestellt worden, die bis heute das Raumordnungssystem Deutschlands prägt. Entwickelt hat er diese im Rahmen seiner raumwissenschaftlichen Dissertation „Die zentralen Orte in Süddeutschland“ im Jahr 1933. Die Theorie der Zentralen Orte versteht unter einem Zentralen Ort eine Standortagglomeration von Einrichtungen, die Güter für räumlich begrenzte Einzugsgebiete anbieten, vgl. dazu *Kapitel 4.2.1*.

26 Vgl. Heinritz (1979): Zentralität und zentrale Orte, S. 14.

gleichberechtigte – Abhängigkeit von Zentrum und Peripherie.<sup>27</sup> Nach Rau (2013) handelt es sich um eine hierarchische Beziehung von zwei auf asymmetrischen Interaktionen beruhenden Räumen.<sup>28</sup> Der Begriff des Zentrums dient somit dazu, durch eine Hierarchisierung von Räumen Bedeutungsdifferenzen zwischen diesen greifbar zu machen und Ordnungsmuster zu schaffen. Dies bedeutet gleichzeitig, dass die Hierarchien nicht nur beschrieben, sondern auch konstruiert und verfestigt werden.<sup>29</sup>

Die herausragende Bedeutung von territorialen Zentren gegenüber ihrer Umgebung kann sich aus verschiedenen Faktoren ableiten und ist somit abhängig von der jeweiligen Perspektive und Betrachtungsebene. Schmid und Unrau (2011) zeigen auf, dass die Bedeutung eines Zentrums neben den geographischen Kriterien in Faktoren wie der Konzentration der wichtigsten gesellschaftlichen Funktionen und der wirtschaftlichen Abhängigkeitsbeziehung zwischen Zentrum und Peripherie begründet liegen kann. Ausschließlich geographische Kriterien begründen somit i.d.R. nicht die Herausbildung von territorialen Zentren.<sup>30</sup> Bei der Betrachtung von Zentren ist unter Berücksichtigung des relativen Charakters somit nicht nur die Lokalisation, sondern auch die Darlegung der Prozesse und Zusammenhänge zwischen den Strukturen von Bedeutung. „So wird in verschiedenen Kontexten eine eigentümliche Wechselwirkung von territorialer Dezentralisierung und Zentralisierung festgestellt.“<sup>31</sup> Verdeutlichen lässt sich dies am Beispiel der griechischen Polis, in welcher das intellektuelle und das politische Zentrum nicht identisch waren.<sup>32</sup>

Der Begriff des Zentrums ist darüber hinaus nicht nur relativer bzw. perspektivenabhängiger, sondern auch temporärer Natur: „[...] so bleibt es unmöglich, für eine bestimmte Zeit und einen bestimmten Raum ein universelles Zentrum zu definieren.“<sup>33</sup> Während die Herausbildung von Zentren in früheren Zeiten wesentlich deutlicher zu erkennen war – Rom beispielsweise war unumstrittenes politisches, kulturelles und religiöses Zentrum –, lassen sich heutige Zentren in Zeiten der Globalisierung und Suburbanisierung schwieriger identifizieren und abgrenzen. „Die Stadt hat ihren ‚Raumcontainer‘ verlassen.“<sup>34</sup> Im Mittelalter definierte die europäische Stadt durch die Befestigungsanlagen sowohl ein eindeutiges „Innerhalb“ mit Wohn- und Arbeitsstätten, Markt- und Handelsplätzen und kulturellen und religiösen Stätten als auch ein eindeutiges „Außerhalb“, das das Umland kennzeichnete. Prozesse, wie das Flächenwachstum durch die Industrialisierung und die Erfindung neuer Verkehrsmittel, lösten die klare Trennung von Stadt und Land zunehmend auf.<sup>35</sup> „Polyzentrische Stadtstrukturen haben hier ihren Ursprung.“<sup>36</sup> Um Konflikten zwischen den verschiedenen städtischen Nutzungen entgegenzuwirken, setzte sich das Prinzip der Funktionstrennung gemäß der Charta von Athen<sup>37</sup> durch. „Eingegangen in das Bauplanungs- und Umweltrecht hat es dazu beigetragen, die Ausbreitung und Segmentierung der Stadt zu verstetigen.“<sup>38</sup>

Die zunehmende Auflösung der Grenze zwischen Innen und Außen gilt auch für innerstädtische Zentren, deren Identifizierung und Abgrenzung durch die Funktionstrennung von Arbeit, Konsum, Wohnen und Freizeit erschwert worden ist. „Die Vielschichtigkeit der Lebensbereiche macht es [...] schwer, für die Gegenwart von einem Zentrum im Sinne eines Zusammenfalls der Orte der Arbeit, des Wohnens und der Freizeit zu sprechen.“<sup>39</sup> Kaltenbrunner (2009) exemplifiziert dies anhand von gegenwärtigen Raumentwicklungen, wie ausufernden Siedlungen jenseits der City, Randbereichen und Zwischenräumen, die weder Zentrum noch Peripherie sind.<sup>40</sup>

Dennoch kommt der räumlichen Verortung und der Hierarchisierung der Räume in der heutigen Zeit nicht weniger Bedeutung zu. Nach wie vor besitzen die verschiedenen Vorstellungen von Zentrum und Peripherie große Wirkmächtigkeit und sind mit vielfältigen Bedeutungen aufgeladen.<sup>41</sup>

27 Schmid; Unrau (2011): Territoriale Zentren und Peripherien, S. 27.

28 Vgl. Rau (2013): Räume, S. 149.

29 Vgl. Schmid; Unrau (2011): Territoriale Zentren und Peripherien, S. 53.

30 Vgl. Schmid; Unrau (2011): Territoriale Zentren und Peripherien, S. 51.

31 Schmid; Unrau (2011): Territoriale Zentren und Peripherien, S. 51.

32 Vgl. Schmid; Unrau (2011): Territoriale Zentren und Peripherien, S. 51.

33 Schmid; Unrau (2011): Territoriale Zentren und Peripherien, S. 52.

34 Kaltenbrunner (2009): Neue Urbanität?, S. 257.

35 Vgl. Pesch et al. (2003): Bedeutungswandel der Innenstädte und Nebenzentren in den Städten von Nordrhein-Westfalen, S. 6.

36 Kroll (2011): Mehrfachförderkulisse Stadtzentrum – Ein Puzzle für die Zentrenentwicklung?, S. 31.

37 Die von dem Architekten LeCorbusier im Jahr 1943 publizierte Charta von Athen formuliert 95 Leitsätze für eine Entflechtung städtischer Funktionsbereiche durch mit Verkehrsflächen verbundene Wohn-, Arbeits- und Erholungsbereiche mit dem Ziel lebenswerter Wohn- und Arbeitsbereiche und optimaler Vernetzung. Die Baunutzungsverordnung (BauNVO) beruht bis heute – mit Ausnahme einiger Anpassungen – auf der in der Charta von Athen geforderten Nutzungstrennung städtischer Bereiche.

38 Pesch et al. (2003): Bedeutungswandel der Innenstädte und Nebenzentren in den Städten von Nordrhein-Westfalen, S. 6.

39 Becht; Hirschfeld; Schulze (2011): Die vergessene Peripherie, S. 254.

40 Vgl. Kaltenbrunner (2009): Neue Urbanität?, S. 257.

41 Vgl. Schmid; Unrau (2011): Territoriale Zentren und Peripherien, S. 52.

### 3.1.2 Merkmale und Formen

Wie sich städtische Zentren als solche und untereinander konstituieren, wird im Folgenden nachgegangen. Dabei wird zunächst erörtert, wie welche Faktoren die Entstehung von städtischen Zentren bedingen. Anschließend wird dargelegt, in welcher Form sich diese im städtischen Raumgefüge konstellieren und welche Zentrentypen sich in abstrakter Form unterscheiden lassen. Abschließend werden die Zentren anhand charakteristischer Eigenschaften konkretisiert, die ihnen aus Sicht der Stadtentwicklung zugesprochen werden.

#### 3.1.2.1 Zentrenentstehung

Den Ursprung für die Herausbildung derartiger Standortkonzentrationen und Eigenschaften sowie der damit einhergehenden funktionsräumlichen Differenzierungen sieht Pfeiffer (2010) darin: „Als menschliche Gemeinschaften begannen, sich mit anderen zu treffen, mit ihnen Gütern und Ideen auszutauschen, begannen sich Orte auszubilden, die sich funktional von anderen abhoben.“<sup>42</sup> Die sich herausbildende funktionale Bedeutung wirkte sich sowohl auf die Plätze als solche als auch auf die umgebende Bebauung und deren Nutzung aus. „So wurde, zeitraffend und vereinfacht dargestellt, ein zentraler Begegnungsort zum Marktplatz, umkränzende Wohnstätten wurden von Geschäften, Gaststuben, Gästehäusern und Werkstätten abgelöst.“<sup>43</sup> Dadurch entwickelten sich in diesen Orten räumlich differenzierte Nutzungsmuster.

Prozesse, die zu der Entstehung von Zentren im städtebaulichen und raumordnerischen Sinne führen, sind raumgebunden und demzufolge durch Standortfaktoren bedingt. Da jedem Standort individuelle Eigenschaften zugrunde liegen, variiert ihre Eignung für verschiedene Nutzungen. „Implizit bewegungsökonomisch getrieben, wirken unterschiedliche Standortverhältnisse nutzungsselektierend.“<sup>44</sup> Folgende Faktoren wirken unter Vernachlässigung regulativer Einflussgrößen nach Pfeiffer (2010) besonders nutzungsselektierend und dadurch zentrenbildend:<sup>45</sup>

- **Erreichbarkeit**

Prägend für den Erreichbarkeitsfaktor ist die Schnittstellenqualität eines Ortes. Je höher die Qualität ist, desto höher ist die Anzahl der an dem Ort tragbaren Nutzungen. Der Erreichbarkeitsgrad wirkt sich wiederum auf die Grundstückswerte aus. „Je höher der Erreichbarkeitsgrad, desto wertvoller und werthaltiger sind jeweilige Grundstücke.“<sup>46</sup>

- **Kostenbelastbarkeit**

Die Grundstückswerte bedingen die flächenbezogene Ertragskraft und Kostenbelastbarkeit verschiedener Nutzungen. Je höher der Grundstückswert ist, desto höher ist die Nutzungsintensität des Grundstücks. Daraus lässt sich ableiten, dass Nutzungskonkurrenzen zugunsten der zahlungsfähigsten aller grundsätzlich am Standort tragfähigen Nutzungen entschieden werden. „Steigen oder sinken Lagepotenziale, lösen Nutzungen andere ab.“<sup>47</sup>

- **Verbundvorteile**

Der Aspekt der Verbundvorteile relativiert die Kostenbelastbarkeit der Nutzungen insofern, als sich aus Standortgemeinschaften von verschiedenen Nutzungen Synergien ergeben und höhere Umsätze erzielen lassen als bei einzelnen Standorten. „Synergieträchtige Nutzungen können gemeinsam also an sich unerschwingliche Standorte erschließen und Wettbewerber überbieten, die per se zahlungskräftiger sind, jedoch keine entsprechenden Nachbarschaftseffekte erzielen.“<sup>48</sup> Agglomerationen begünstigen auch aus Nachfragesicht insofern die Entstehung von Zentren, als es der Wunsch der Kunden ist, ihren Besorgungsaufwand zu minimieren.

- **Einzugsgebiete**

Des Weiteren ist bei den zentrenbildenden Prozessen die benötigte und erzielte Absatzweite der von der jeweiligen Nutzung angebotenen Güter und Leistungen zu berücksichtigen. Sowohl die Bedarfshäufigkeit als auch der Spezialisierungs- und

42 Pfeiffer (2010): Zentralsysteme – Werden und Wandel, S. 61.

43 Pfeiffer (2010): Zentralsysteme – Werden und Wandel, S. 61.

44 Pfeiffer (2010): Zentralsysteme – Werden und Wandel, S. 62.

45 Vgl. Pfeiffer (2010): Zentralsysteme – Werden und Wandel, S. 62ff.

46 Pfeiffer (2010): Zentralsysteme – Werden und Wandel, S. 63.

47 Pfeiffer (2010): Zentralsysteme – Werden und Wandel, S. 63.

48 Pfeiffer (2010): Zentralsysteme – Werden und Wandel, S. 64.

Hochwertigkeitsgrad entscheiden über die Reichweite des Absatzgebiets. Während beispielsweise die wenig spezifischen Sortimente der Lebensmittelbranche häufig nachgefragt werden und über eine geringe Absatzreichweite verfügen, weisen langfristige Bedarfsgruppen wie Möbel ein deutlich größeres Einzugsgebiet auf. „Nutzungsspezifische Absatzradien bestimmen entscheidend mit, welchen Grad an Zentralität ein Standort besitzen muss, um jeweilige Nutzungen zu tragen.“<sup>49</sup> Heineberg (2014) fasst die Gesamtheit der in einem Zentrum konzentrierten Einrichtungen unter dem Begriff funktionale Zentrenausstattung zusammen.<sup>50</sup> Zentren lassen sich durch diese als „[...] Anziehungspunkte bzw. Gravitationspole beschreiben, deren jeweilige Einzugsgebiete bzw. ‚Schwerefelder‘ mit der Breite und Tiefe ihres jeweiligen Nutzungsfächers korrelieren“<sup>51</sup>.

Somit lässt sich zusammenfassen, dass Zentren als Mittelpunkt eines funktional verflochtenen Raums fungieren, indem sie durch räumliche und funktionale Schnittstellen Nutzungsschwerpunkte bilden. Eigenschaften, wie Erreichbarkeit und Nutzungsintensität, heben Zentren von ihrem Umfeld ab und lassen sie als Gravitationspole erscheinen, was sich auch in der i.d.R. dichten Bebauungsstruktur widerspiegelt. Ihre Einzugsgebiete korrelieren mit der Breite und Tiefe der Nutzungs- bzw. Angebotsstruktur und geben Auskunft über ihren Stellenwert im gesamtstädtischen Zentrensystem. Unter Bezugnahme auf die vorangegangenen Ausführungen zum Zentrum-Peripherie-Diskurs kann daher geschlussfolgert werden, dass ein Raum in Abhängigkeit seiner funktionalen Ausstattung in Relation zu seinem Umfeld als ein davon abhängiger Zentrentyp im Kontext eines gesamtstädtischen Zentrensystems eingestuft wird. Die Bedeutung eines Zentrums kann somit nur im Zusammenhang mit dem ihnen zugehörigen Gesamtsystem erklärt werden. Im Folgenden werden darum zunächst Zentrensysteme und anschließend unterschiedliche Zentrentypen näher beschrieben.

### 3.1.2.2 Zentrensysteme

Zentrensysteme bilden ebendiese hierarchische Beziehung zwischen einzelnen Zentren als räumliche Funktionskonzentrationen ab und dienen als Träger der Raumentwicklung. Die räumlichen Bezugsebenen von Zentrensystemen können variieren. „Einerseits bilden Städte und Gemeinden untereinander funktionale Rangfolgen aus. Ihre Bedeutung verringert sich von Metropolen über Groß-, Mittel- und Kleinstädte hin zu Landgemeinden. Andererseits prägen sich innerörtliche Zentrenhierarchien aus.“<sup>52</sup>

Auf der raumordnerischen Ebene ist insbesondere das Konzept der Zentralen Orte nach der Christallerschen Theorie aus dem Jahr 1933 zu nennen,<sup>53</sup> auf dessen Grundlage Städte als Zentrale Orte in Form von Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren verbindlich festgelegt werden. Zunächst bezog die geographische Zentralitätsforschung das System der Zentralen Orte aus raumordnerischer Perspektive lediglich auf ganze Siedlungen; seit den 1960er Jahren findet es jedoch auch auf städtischer Ebene Beachtung, um innerstädtische Hierarchiesysteme zu erstellen.<sup>54</sup> Vorreiter war Carol, der im Jahr 1960 das Modell einer Hierarchie zentralörtlicher Funktionen am Beispiel von Zürich erstmals auf die innerstädtische Struktur übertrug.<sup>55</sup> „So wie ein Zentraler Ort – je nach Qualität und Quantität der Ausstattung mit zentralen Diensten – sein Umland auf einer höheren oder niedrigeren Hierarchiestufe mit diesen öffentlichen oder privaten Diensten versorgt, bilden sich nach den gleichen Erklärungsansätzen auch innerhalb einer Stadt Zentren, welche die gesamte Stadt, analog zum Oberzentrum im zentralörtlichen System, oder lediglich einzelne kleinere oder größere Stadtteile versorgen, sowie die Mittel- und Unteren im regionalen Maßstab.“<sup>56</sup> Damit vollzog sich die Übertragung des Konzepts von der Makro- auf die Mikroebene.

Neben der Differenzierung räumlicher Bezugsebenen lassen sich zudem zwei strukturelle Formen von Zentrenstrukturen unterscheiden: Polyzentrale und monozentrale Zentrensysteme. Die beschriebene Untergliederung von Städten in verschiedene Zentrenarten im Rahmen eines mehrgliedrigen Zentrenkonzepts lässt auf eine polyzentrale Struktur schließen. Der Fokus dieses Zentrenmodells liegt neben dem Hauptzentrum auf der Entwicklung von Subzentren,<sup>57</sup> um durch das dadurch

49 Pfeiffer (2010): Zentrensysteme – Werden und Wandel, S. 65.

50 Vgl. Heineberg (2014): Stadtgeographie, S. 178.

51 Pfeiffer (2010): Zentrenplanung – Dimensionen, Prinzipien, Praktiken, S. 100.

52 Pfeiffer (2009): Betriebsformen und Zentrentypen, S. 49.

53 Neben dem Konzept der Zentralen Orte von Christaller als ökonomische Erklärung von Siedlungszusammenhängen befassen sich auch Stadtstrukturmodelle, wie das Zonenmodell von Burgess (1925/1929), Hoyts Sektorenmodell (1939) oder das Mehrkehrmodell von Harris und Ullmann (1945), mit Zentrensystemen.

54 Vgl. Waldhausen-Apfelbaum (1998): Innerstädtische Zentrenstrukturen und ihre Entwicklung, S. 1.

55 Vgl. Carol (1960): The Hierarchy of Central Functions within the City, S. 555ff.

56 Paesler (2008): Stadtgeographie, S. 94.

57 Vgl. Kroll (2011): Mehrfachförderkulisse Stadtzentrum – Ein Puzzle für die Zentrenentwicklung?, S. 31.

entstehende Zentrengerüst eine ausgewogene und flächendeckende Entwicklungs- und Versorgungsstruktur zu ermöglichen. Ziel der hierarchischen Gliederung von Zentrenstufen „[...] und der ihnen zugeordneten Versorgungsbereiche ist es, das in Richtung vom Stadtkern zu den städtischen Randzonen verlaufende Qualitätsgefälle in der Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen durch ein Netz abgestufter Versorgungsräume zu verringern.“<sup>58</sup> Beispiele sind Städte, wie Hamburg, Bremen, Hannover, Stuttgart oder Leipzig, die auf dem Konzept innerstädtischer Polyzentralität basieren.<sup>59</sup> Die Ausprägung der polyzentralen Struktur kann dabei erheblich variieren. Häufig in Analogie zur Stadtgröße weisen einige Städte beispielsweise lediglich drei Zentrenarten, andere wiederum bis zu sechs Zentrenstufen aus. Die Terminologie zur Kennzeichnung dieser verschiedenen Zentrenstufen fällt innerhalb der Städte unterschiedlich aus, wie die beispielhaften Begriffspaare City - Nebencities, Primärzentrum - Sekundärzentren, Stadtzentrum - Nebengeschäftszentren oder Hauptzentrum - Subzentren deutlich machen.<sup>60</sup>

In monozentrisch strukturierten Städten erhält das Stadtzentrum deutlich mehr Gewicht, indem die Zentrenfunktionen nahezu ausschließlich in diesem Bereich konzentriert und dadurch kaum oder gar nicht auf untergeordnete Zentren verteilt werden. Dieses Modell ist primär in kleineren Städten vertreten.<sup>61</sup> „In polyzentrisch strukturierten Städten haben Zentrenhierarchien mit einer Unterscheidung in Haupt- und Nebenzentren und dementsprechend verschiedenen Funktionszuweisungen eine wesentliche Bedeutung, in kompakten und monozentrischen Städten konzentriert sich die Entwicklung hingegen auf ein Stadtzentrum bzw. die Innenstadt.“<sup>62</sup>

Es lässt sich daraus schlussfolgern, dass Städte in Abhängigkeit von verschiedenen Faktoren wie der Flächengröße, Einwohnerzahl und Bevölkerungsstruktur entweder über ein einziges Zentrum oder ein hierarchisch aufgebautes System innerstädtischer Zentralorte verfügen.<sup>63</sup> Während die zentralen Einrichtungen in Kleinstädten i.d.R. in einem Zentrum angesiedelt sind, sind in größeren Städten neben dem Hauptzentrum häufig mehrere untergeordnete Zentren zu finden. Die polyzentrale Zentrenhierarchisierung nimmt mit wachsender Stadtgröße zu. „Je größer und bedeutender eine Stadt ist, desto mehr Zentrenglieder und -typen besitzt sie.“<sup>64</sup> So besteht in Großstädten häufig ein drei- oder höherstufiges Hierarchiesystem von Standorten des tertiären Sektors.<sup>65</sup> In Deutschland verfügen Hamburg und Berlin über die am stärksten ausgeprägten polyzentralen Zentrensysteme.

### 3.1.2.3 Zentrenarten

Während die Faktoren, die die Zentrenbildung bestimmen, schwierig greifbar zu machen sind, sind die gewachsenen und geplanten Zentren als Ergebnisse dieser Prozesse physisch greifbar und werden im Folgenden hinsichtlich ihrer unterschiedlichen einzelhandelsspezifischen Ausprägungen beschrieben. In Anlehnung an Pfeiffer (2009) wird die Differenzierung der gewachsenen Zentrenstufen anhand eines abstrahierten numerischen Hierarchieschemas vorgenommen, da konkrete Zentrenbezeichnungen, wie Stadtteilzentren etc., in Abhängigkeit der Stadtgröße unterschiedlich verwendet werden und so zu einer irreführenden Begriffserläuterung führen würden. Die Schwierigkeit der Differenzierung lässt sich auf den nicht absoluten, sondern relativen Charakter des Zentrenbegriffs zurückführen. Die Zentrenstufen müssen somit je nach Größe und Bedeutung der jeweiligen Stadt interpretiert werden. Zudem muss bei der Typisierung berücksichtigt werden, dass mit dieser zugunsten der Veranschaulichung und Vergleichbarkeit eine vereinfachte und schematische Kategorisierung einhergeht. Folgende Zentrenarten lassen sich auf dieser Basis nach Pfeif-

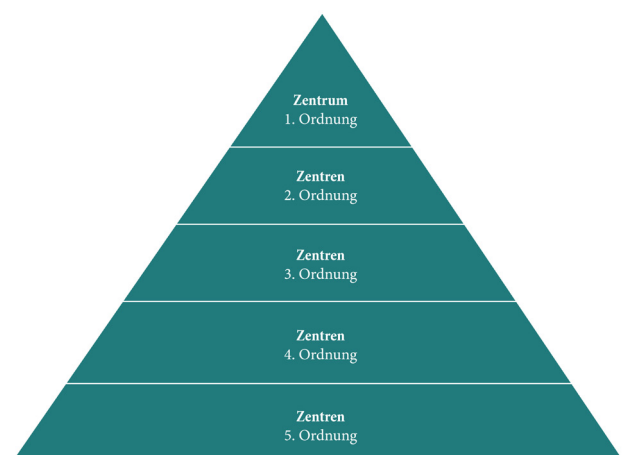


Abbildung 3: Abstrahierte Zentrenhierarchie

58 Waldhausen-Apfelbaum (1998): Innerstädtische Zentrenstrukturen und ihre Entwicklung, S. 4.

59 Vgl. Waldhausen-Apfelbaum (1998): Innerstädtische Zentrenstrukturen und ihre Entwicklung, S. 1.

60 Vgl. Heineberg (2014): Stadtgeographie, S. 178.

61 Vgl. Spiekermann (1999): Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung in der kommunalen Planungspraxis, S. 22ff.

62 Kroll (2011): Mehrfachförderkulisse Stadtzentrum – Ein Puzzle für die Zentrenentwicklung?, S. 31.

63 Vgl. Paesler (2008): Stadtgeographie, S. 94.

64 Pfeiffer (2010): Zentrensysteme – Werden und Wandel, S. 61.

65 Vgl. Paesler (2008): Stadtgeographie, S. 94f.

fer (2009) unterscheiden.<sup>66</sup>

### • Zentren 1. Ordnung

Das Zentrum 1. Ordnung kann synonym zu den Hauptzentren bzw. Innenstädten überregional ausstrahlender Metropolen und somit als höchstes Zentrum sowohl innerhalb eines Zentrensystems als auch aller Zentrentypen verstanden werden. Es repräsentiert die Keimzellen der Stadtentwicklung in Form der alten Siedlungskerne. Da die Schnittstellenqualität dieser Orte am höchsten war, bildete sich eine hohe Nutzungsintensität aus, die sich aus verschiedensten Nutzungsarten ergab. An diesen zentralen Begegnungsorten wurden wichtige Institutionen, wie Kirche, Marktplatz und Rathaus, errichtet,<sup>67</sup> da dort die menschlichen Interaktionen am höchsten waren. So hat sich an diesen Orten ein Identität stiftender Stadtkern herausgebildet, der i.d.R. auch heute noch als solcher gilt.<sup>68</sup> „Die Innenstadt verfügt als gesellschaftliche Mitte traditionell über multifunktionale Versorgungs- und Nutzungsangebote für die städtische und die regionale Bevölkerung wie ergänzende Dienstleistungen, Gastronomie, Kultur, Freizeit, Bildung und Verwaltung.“<sup>69</sup> Damit ist ein Zentrum 1. Ordnung durch Eigenschaften wie Identität, Dichte und soziale Gemeinschaft Ausdruck urbaner Qualitäten.<sup>70</sup> Dies wird auch durch die Verkehrsfunktion unterstrichen. „Inner- wie überörtliche Straßen- und Schienensysteme sind auf diesen Bereich orientiert, hier schneiden sich vielfältige Verkehrsträger, hier ist der öffentliche Personennahverkehr am höchsten getaktet. Somit repräsentiert dieser Zentrentyp die für eine Bevölkerungsmehrheit am besten erreichbare Lage innerhalb eines großräumigen Funktionszusammenhangs.“<sup>71</sup>

Analog zu den dargestellten zentrenbildenden Faktoren fallen die Bodenpreise in den zentralen Innenstadtlagen von Metropolen am höchsten aus, auch wenn diese im Metropolenvergleich stark voneinander abweichen. Damit gehen die aufgrund hoher Flächennachfrage und –nutzungskonkurrenzen hohen Mietpreise einher, die mit einem i.d.R. steigenden Mietniveau korrelieren. Dies führt dazu, dass das Angebotsgefüge von mielibusten Einzelhandels- und Dienstleistungsbranchen, häufig Filialisten, geprägt ist. Als charakteristische Magneten sind Waren- und Kaufhäuser bzw. in der heutigen Zeit vor allem Shopping-Center anzuführen.<sup>72</sup> Aus der dominanten Handelsfunktion lässt sich ableiten, dass der Anteil der Verkaufsfläche in den A-Zentren im innerstädtischen Vergleich oft am höchsten ausfällt – auch hier sind im Metropolenvergleich deutliche Unterschiede zu verzeichnen. „Der Hauptgeschäftsbereich bzw. die Innenstadt stellt den historisch, siedlungsräumlich und städtebaulich-funktional wichtigsten Einzelhandelsstandort innerhalb der meisten Großstädte dar.“<sup>73</sup> Während die Grundversorgungsfunktion und Wohnnutzungen dort i.d.R. wenig präsent sind, weisen diese Zentren breit und tief sortierte Sortimente im mittel- und langfristigen Segment auf. Dadurch bilden sich in derartigen Zentren häufig sowohl Konsumlagen als auch Niveau- und Luxuslagen aus. Zentren 1. Ordnung als hochgradig erreichbare Standorte sind für verschiedenste Menschengruppen und Nutzungen interessant und weisen entsprechend hohe Passantenfrequenzen auf.

### • Zentren 2. Ordnung

Dieser Zentrentyp bezeichnet sowohl Hauptzentren bzw. Innenstädte teilregional bedeutender Großstädte als auch Subzentren von Metropolen als zweit bedeutendste Lage nach dem Hauptzentrum. Auch in Zentren 2. Ordnung beansprucht die Handelsfunktion einen Großteil des Flächanteils im Zentrum. Die Laufmeilen zeigen sich auch hier stark filialisiert, die Internationalisierung fällt hier meist jedoch deutlich geringer aus. „Der Branchenmix beinhaltet einen flächenbezogen geringen, gemessen an metropolitanen Spitzenlagen jedoch tendenziell erhöhten Anteil von Betrieben des Nahrungsmittelsektors bzw. der Grundversorgung.“<sup>74</sup> Das mittelfristige Bedarfssegment zeichnet den Angebotsschwerpunkt aus. Während die Angebotsbreite dort ähnlich wie in dem Zentrum 1. Ordnung vorzufinden ist, fällt die Angebotstiefe geringer aus. Dadurch finden sich in Zentren 2. Ordnung i.d.R. Konsumlagen und selten Niveau- und keine Luxuslagen. Auch hier ist der Wohn-

66 Vgl. Pfeiffer (2009): Betriebsformen und Zentrentypen, S. 49ff.

67 Vgl. Mandac; Merkel (2006): Stadt und Handel – Auf zu neuen Ideen!, S. 10.

68 Vgl. BMVBS (Hrsg.) (2011): Weißbuch Innenstadt, S. 15.

69 Temmen (2012): Das übergeordnete Interesse einer ausgewogenen Einzelhandelsentwicklung in Stadt und Region auf kommunaler Ebene – aus Sicht einer (Groß)Stadt, S. 49.

70 Vgl. Temmen (2012): Das übergeordnete Interesse einer ausgewogenen Einzelhandelsentwicklung in Stadt und Region auf kommunaler Ebene – aus Sicht einer (Groß)Stadt, S. 49.

71 Pfeiffer (2010): Zentrensysteme – Werden und Wandel, S. 65.

72 Vgl. Pfeiffer (2010): Zentrensysteme – Werden und Wandel, S. 66.

73 Temmen (2012): Das übergeordnete Interesse einer ausgewogenen Einzelhandelsentwicklung in Stadt und Region auf kommunaler Ebene – aus Sicht einer (Groß)Stadt, S. 49.

74 Pfeiffer (2010): Zentrensysteme – Werden und Wandel, S. 67.



anteil sehr gering. Bedingt ist dies in diesen Lagen insbesondere durch Büro- und büronahe Nutzungen, die im Vergleich zu den Zentren 1. Ordnung deutlich stärker vertreten sind.

- **Zentren 3. Ordnung**

Die Zentren 3. Ordnung umfassen sowohl Kernlagen von Mittelstädten als auch metropolitane Stadtteilzentren. Der Flächenbestand ist mittleren Umfangs, dessen Mietniveau im mittleren Bereich liegt. Der Handelsschwerpunkt verschiebt sich in diesen Zentren im Vergleich zu ranghöheren Zentren insofern, als ein mäßig vertretendes mittelfristiges Bedarfssegment und ein breites und tiefes Grundversorgungsspektrum mit starker Wohnorientierung vorzufinden ist. Tendenziell kommt dem inhabergeführten Einzelhandel und dem Dienstleistungssektor hier im Vergleich zu den höherrangigen Zentren eine größere Rolle zu. Auch in diesem Zentrentyp sind vor allem Konsumlagen vorzufinden. In den Randlagen sind häufig großflächige Grundversorger angesiedelt.

- **Zentren 4. Ordnung**

Als Zentren 4. Ordnung werden sowohl Hauptzentren von Kleinstädten als auch Stadtteilzentren von Großstädten begriffen, die nicht metropolitane Art sind. Wie in den Zentren 3. Ordnung ist auch hier der Einzelhandel häufig vergleichsweise wenig filialisiert und durch inhabergeführte Geschäfte charakterisiert. Ähnlich ist zudem, dass die Angebote im mittel- und langfristigen Bedarfsbereich wenig tief und mäßig breit ausfallen und durch Dienstleister und Gastronomen ergänzt werden. Die beiden Zentrentypen unterscheiden sich insofern, als der Wohnungsanteil deutlich stärker ausgeprägt ist.

- **Zentren 5. Ordnung**

Sowohl metropolitane und großstädtische Nahbereichszentren als auch Kernlagen kleiner Gemeinden fallen in die Kategorie der Zentren 5. Ordnung, welche sich wiederum in drei Varianten gliedern lassen:

Die Grundvariante umfasst eine Standortgemeinschaft von Nachbarschaftsläden und Ladenhandwerk, welche in der heutigen Zeit aufgrund unzeitgemäßer Standortbedingungen zunehmend ausstirbt.

Zentren 5. Ordnung einer höheren Stufe verfügen i.d.R. über einen Supermarkt oder Lebensmitteldiscounter, welcher durch Geschäfte des kurzfristigen Bedarfssegments, des Ladenhandwerks und Dienstleistungen ergänzt wird. Die Funktionsfähigkeit dieser Zentren hängt maßgeblich von der zeitgemäßen Dimensionierung des Leitbetriebs ab.

Die Nahbereichszentren höchster Ordnung bilden ein breites und tiefes Grundversorgungsspektrum ab. Betriebstypen, wie Supermärkte, SB-Warenhäuser oder Lebensmitteldiscounter, bilden Standortgemeinschaften mit Anbietern weiterer kurzfristig nachgefragter Produkte. Vereinzelt finden sich Angebote des mittelfristigen Sortiments und Dienstleistungen und Gastronomen. Auch für diese Nahbereichszentren gilt, dass sie „[...] lediglich bei wettbewerbsfähiger Größe des Leitbetriebs und stabiler Bevölkerungsbasis im Nahbereich überlebensfähig [sind].“<sup>75</sup>

Gemein ist allen Zentrentypen 5. Ordnung, dass ihr Zentrencharakter auf die Grundversorgung und ergänzende Dienstleistungen ausgerichtet ist und deutlich wettbewerbsanfälliger ist als der höherrangiger Zentren. Sie unterscheiden sich untereinander hinsichtlich der Modernität, der Anzahl und der Größe der Betriebsformen.

Alle gewachsenen Zentrentypen haben gemeinsam, dass sie überdurchschnittlich gut erreichbare Orte sind. Während der Zentrentyp der höchsten Stufe einen hohen Ausstattungsgrad und vielfältige Betriebstypen insbesondere im mittel- und langfristigen Segment ergänzt durch weitere Nutzungsarten aufweist, zeichnet sich der Zentrentyp der untersten Stufe durch ein geringeres Angebot und die Fokussierung auf die Grundversorgung und Wohnfunktion aus. „Während in Hauptlagen hochrangiger Zentren Immobilien mit vielgeschossiger Handelsnutzung vorherrschen, kennzeichnen rangniedere Gegenstücke hohe Anteile stark mischgenutzter Objekte.“<sup>76</sup>

Neben den traditionell gewachsenen Zentrenformen bestehen zudem künstlich geplante Zentrenformen<sup>77</sup>, die ebenfalls zentrenbildende Eigenschaften für sich beanspruchen. Diesen sind Einkaufs- und Fachmarktzentren und Factory-Outlet-Center zuzuordnen. Im Gegensatz zu den gewachsenen Zentren, die in ihrem städtebaulich-multifunktionalen Charakter im

75 Pfeiffer (2010): Zentralsysteme – Werden und Wandel, S. 70.

76 Pfeiffer (2009): Betriebsformen und Zentrentypen, S. 49.

77 Zur näheren Erläuterung dieser Einzelhandelsformen ist u.a. auf den Definitionenkatalog der Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung zu verweisen, vgl. dazu Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung (Hrsg.) (2014): Definitionen zur Einzelhandelsanalyse.

Kontext des gesamtstädtischen Zentrensystems zu verstehen sind, stellen derartige Zentrentypen häufig solitäre und meist monofunktionale Einzelhandelsformen dar, die den Zentrencharakter marktwirtschaftlich interpretieren und dadurch eine Eigenzentralität erzeugen. So sind sie in der Lage, ein Spannungsfeld mit dem gewachsenen hierarchischen Zentrensystem erzeugen zu können. „Flächendeckend ideale Versorgungsgefüge sind letztlich nur dann zu schaffen bzw. zu erhalten, wenn sämtliche bedeutende zentrenhierarchische Elemente aufeinander abgestimmt sind, sich nicht kannibalisieren, sondern wirtschaftlich tragen.“<sup>78</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die verschiedenen Zentrenkategorien in Abhängigkeit voneinander und des Umfelds insbesondere mithilfe der Kriterien Ausstattung und Erreichbarkeit und des daraus resultierenden Einzugsgebiets differenzieren lassen. Pfeiffer (2010) stellt heraus, dass die Entwicklungsdynamik mit abnehmendem Zentrenrang steigt und die Ertragsicherheit der Standorte sinkt. „Einmal erhöhen sich die Abhängigkeiten einzelner Nutzer und Nutzungen voneinander, zum anderen reagieren rangniedere Zentrentypen weit empfindlicher auf Veränderungen des unmittelbaren Umfelds als flächenmächtige Zentren.“<sup>79</sup> Derartige Zusammenhänge sind nicht nur für immobilienwirtschaftliche Markt- und Standortanalysen von Bedeutung, sondern spielen auch für das städtische Steuerungsinstrumentarium zum Erhalt und zur Entwicklung von Zentren eine Rolle, das in dem *Kapitel 4* beschrieben wird.

### 3.1.2.4 Zentreneigenschaften

Ein Zentrum konkretisiert sich aus geographischer Sicht nach Heineberg (2014) durch eine räumliche Standortkonzentration zentraler Einrichtungen, die zentrale Güter in Form von Waren, Diensten oder Informationen anbieten.<sup>80</sup> Entsprechend kommt eine Vielzahl von Kriterien zum Tragen, um ein Zentrum siedlungsstrukturell und funktional auszumachen. „Es kann aber davon ausgegangen werden, dass ein Zentrum im planerisch-städtebaulichen Sinne immer Ausdruck der Koinzidenz einer mehrdimensionalen Konzentration von Funktionsattributen, eines Bedeutungsüberschusses gegenüber dem umgebenden Raum, einer besonderen physisch-baulichen Dichte, einer hohen potentiellen Erreichbarkeit bzw. guter Verkehrserschließung und von tatsächlichen Kulminationspunkten des Nutzerverhaltens ist.“<sup>81</sup> Dies impliziert, dass der Begriff Zentrum auch in der Stadtplanung kein feststehender Begriff ist, sondern er auf bestimmte siedlungsstrukturelle und funktionale Implikationen abstellt, die das Wesen von Zentren ausmachen. Junker und Kruse (1998) konkretisieren dies aus stadtplanerischer Perspektive anhand folgender Eigenschaften, die ein Zentrum idealerweise haben sollte:<sup>82</sup>

- Geschichte und Einzigartigkeit,
- Konzentration, Dichte und Masse,
- Vielfalt und Mischung,
- Erreichbarkeit,
- Attraktivität und Ausstrahlung,
- Markt und Wirtschaft,
- Öffentlichkeit und Darstellung,
- Widerspruch und
- Veränderung.

Durch die Überlagerung verschiedener Funktionen zeichnen sich Zentren durch Multifunktionalität aus, die diesen wiederum Attraktivität verleiht. „Die ‚Multifunktionalität‘ von Zentren bezieht sich in erster Linie auf die Mischung von Wohn-, Arbeits-/Bildungs-, Versorgungs-, Freizeit- und Unterhaltungsfunktionen, daneben aber auch auf andere Aspekte, wie z. B. die freien Nutzungs- und Teilhabemöglichkeiten im bzw. am öffentlichen Raum sowie eine vielgestaltige Architektur.“<sup>83</sup> So bestimmt die Funktions- und Nutzungsmischung der Zentren maßgeblich die städtische Vitalität. Dadurch gelten sie als

78 Pfeiffer (2010): Zentrenplanung – Dimensionen, Prinzipien, Praktiken, S. 100.

79 Pfeiffer (2010): Zentrensysteme – Werden und Wandel, S. 70.

80 Vgl. Heineberg (2014): Stadtgeographie, S. 178.

81 Callies (2004): Kommunale Einzelhandelszentrenkonzepte und ihre Anwendung als Steuerungsinstrument der städtischen Einzelhandelsentwicklung – Ziele, Ansätze, Wirkungsweise und Erfahrungen aus der Praxis, S. 81.

82 Junker; Kruse (1998): Perspektiven des Handels und deren Bedeutung für die Entwicklung von Zentren, S. 133.

83 Prangels (2012): Zentrenrelevanz von Sortimenten – Theoretische Annäherung an ein viel diskutiertes Planungsinstrumentarium, S. 304.

Motor der Stadtentwicklung, dessen Funktionsfähigkeit für das Gesamtgefüge und die Entwicklung einer Stadt maßgeblich ist.<sup>84</sup> Aufgrund ihres Bedeutungsüberschusses gegenüber dem sie umgebenden Raum sind sie Kristallisationspunkte mit hoher Ausstrahlungskraft. Insbesondere wegen ihrer Versorgungsfunktion, der sie als elementare Bestandteile eines gesamtstädtischen Zentren- und Versorgungssystems entsprechen, stehen sie als besonders schutzwürdige Raumkategorie im Fokus der Stadtentwicklung. Darüber hinaus sind sie wegen ihrer Funktion als Plattform städtischer Öffentlichkeit und Kommunikation ebenso schutzwürdig. „Aufgrund ihrer Multifunktionalität generieren Stadtzentren im Vergleich zum restlichen Raum der Stadt das meiste öffentliche Leben und sind daher Treffpunkt und Orte der Stadtöffentlichkeit und Kommunikation.“<sup>85</sup> Als elementare Plattform für diese Funktionen dient der öffentliche Raum in den Zentren.

Unterstrichen wird die Bedeutung der Zentren für die Stadtentwicklung dadurch, dass sie planerischen Leitbildern wie der Nutzungsmischung, der europäischen Stadt und der Stadt der kurzen Wege, Rechnung tragen. Dies gilt auch für den planerischen Anspruch einer flächendeckenden Versorgungsstruktur, welcher insbesondere vor dem Hintergrund des demographischen Wandels besonderes Gewicht zukommt. „Quartiers- und Stadtteilzentren sind wesentliche Grundelemente der europäischen Stadt – und damit einer besonderen Lebensweise und Kultur, die die europäische Zivilisation auf besondere Art und Weise prägen.“<sup>86</sup>

### 3.1.3 Bedeutung des Einzelhandels

Um die Bedeutung der Einzelhandelssteuerung für die Zentrenentwicklung diskutieren zu können, ist es notwendig, zunächst die Bedeutung des Einzelhandels für die Zentren zu erörtern. Grundsätzlich stellt der Einzelhandel eine von vielen Nutzungen eines Zentrums dar. Umgekehrt stellt das Zentrum zunächst einen von vielen Räumen für den Einzelhandel dar. Es steht jedoch außer Frage, dass zwischen dem Raum und der Nutzung eine enge Symbiose besteht. Worin diese begründet liegt, wird im Folgenden nachgegangen.

Die städtebaulich-funktionale Symbiose von Zentren und Einzelhandel ist historischer Ursprung und prägendes Merkmal der europäischen Stadt. „Siedlungshistorisch wirkt die Funktion des Marktes und des Handels als (ein) wichtiger Motor für Stadtgründung und -bildung, zugleich profitiert der Handel in den Zentren vieler deutscher Städte von urbanen Merkmalen wie Frequenz, Dichte und Funktionsmischung.“<sup>87</sup> Zentren bieten dem Handel einen Interaktionsraum mit hohem Erreichbarkeits- und Kopplungspotenzial, während der Handel in den Zentren für Attraktivität, Folgenutzungen und Belebung sorgt. Zentren und Handel konstituieren sich demzufolge gegenseitig.

Aus Zentrenperspektive ist die Frage zu stellen, aus welchem Grund dem Einzelhandel eine zentrale Funktion innerhalb einer multifunktionalen Zentrenstruktur zugesprochen wird. Gewachsene Zentren zeichnen sich durch eine historisch gewachsene und städtebaulich integrierte und nicht als Einheit geplante und verwaltete Agglomeration von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben aus.<sup>88</sup> „Wer [...] zu Beginn der Herausbildung des Städtesystems handeln oder kommunizieren wollte, musste i.d.R. in die Innenstädte kommen, sodass sich an diesen Plätzen weitere zentrale Funktionen ansiedelten.“<sup>89</sup> Der Einzelhandel erfüllt somit nicht nur die Funktion als Mittler von Waren vom Produzenten zum Endverbraucher. Ihm wird darüber hinaus zugeschrieben, „[...] dass er städtische Grundbedingungen wie Dichte, Frequenz, Mischung, Vielfalt, Atmosphäre sowie Lebens- und Aufenthaltsqualität erzeugt“<sup>90</sup>. Weiterhin hat er seit jeher eine wesentliche Kommunikationsfunktion inne. „Hier erhielten die Menschen Nachrichten aus anderen Teilen der nahen und fernen Welt.“<sup>91</sup>

Aufgrund dieser Eigenschaften ist der Einzelhandel nicht nur eine von vielen Nutzungen, sondern ist er elementar für die Entstehung bzw. die Funktionsfähigkeit von Zentren, wie es sich bereits in dem *Kapitel 3.1.2.3* gezeigt hat. Er sorgt für eine Verknüpfung der verschiedenen räumlich überlagerten Funktionen und trägt dabei maßgeblich zur Nutzungsmischung bei.<sup>92</sup> Dadurch wirkt er „multifunktionalisierend“<sup>93</sup>. So besteht in der einschlägigen Literatur weitgehend Konsens darüber,

84 Vgl. Kroll (2011): Mehrfachförderkulisse Stadtzentrum – Ein Puzzle für die Zentrenentwicklung?, S. 32.

85 Kroll (2011): Mehrfachförderkulisse Stadtzentrum – Ein Puzzle für die Zentrenentwicklung?, S. 33.

86 Krüger (2009): Versorgung und Urbanität – Quartiers- und Stadtteilzentren als Grundelemente der europäischen Stadt, S. 11.

87 Temmen (2012): Das übergeordnete Interesse einer ausgewogenen Einzelhandelsentwicklung in Stadt und Region auf kommunaler Ebene – aus Sicht einer (Groß)Stadt, S. 43.

88 Vgl. Blotevogel (2003): Handels- und Dienstleistungsgeographie, S. 34.

89 Reink (2014): Aktuelle Entwicklungen und zukünftige Trends im Einzelhandel – und mögliche räumliche Auswirkungen für die Innenstadt, S. 14.

90 Prangels (2012): Zentrenrelevanz von Sortimenten – Theoretische Annäherung an ein viel diskutiertes Planungsinstrumentarium, S. 305.

91 Reschl; Roth (2010): Die Stadt und der Markt, S. 174.

92 Vgl. Prangels (2012): Zentrenrelevanz von Sortimenten – Theoretische Annäherung an ein viel diskutiertes Planungsinstrumentarium, S. 305.

93 Prangels (2012): Zentrenrelevanz von Sortimenten – Theoretische Annäherung an ein viel diskutiertes Planungsinstrumentarium, S. 305.

dass der Einzelhandel die funktionstragende Säule der Zentren ist und entsprechend eine Leitfunktion für diese hat. „Sowohl aus Sicht der Bürger und Verbraucher als auch aus Sicht der Städte und Gemeinden sowie des Einzelhandels selbst stellt der Handel insgesamt und der Einzelhandel im Speziellen einen entscheidenden Attraktivitätsfaktor der Zentrenentwicklung [...] dar.“<sup>94</sup>

Zentren sind kein statisches Gebilde, sondern befinden sich im ständigen Wandel. Sie sind „[...] durch eine Vielzahl von Einzelentscheidungen verschiedener Akteure bestimmt: von Unternehmen des Einzelhandels, von Immobilieneigentümern, von Projektentwicklern und von der öffentlichen Planung. Durch den starken Wettbewerb und Strukturwandel stehen diese Akteure im Alltagsgeschäft unter einem starken Innovations- und Anpassungsdruck.“<sup>95</sup> Dadurch, dass die Nutzungsstruktur von Zentren insbesondere durch Einzelhandelsnutzungen bestimmt wird, sind auch die Zentren in unterschiedlichem Maße wettbewerbsanfällig. Die Wettbewerbsfähigkeit des Einzelhandels korreliert somit mit der Funktionsfähigkeit des Zentrums. Diese Korrelation wird in dem *Kapitel 3.2.4* konkretisiert.

Da sich Zentren durch Nutzungsvielfalt und -intensität auszeichnen, dürfen Zentren nicht nur als Handelsstandorte verstanden werden, wie es in dem vorangegangenen Abschnitt bereits deutlich geworden ist. Sie dienen darüber hinaus als Wohn-, Wirtschafts-, Kultur-, Freizeit- und Erlebnisstandorte. Auch Veränderungen in diesen Nutzungssegmenten wirken sich auf die Zentren aus. In dieser Arbeit steht jedoch der Einzelhandel im Fokus, sodass von einer näheren Ausführung der genannten Nutzungen abgesehen wird. Unter Berücksichtigung aller raumwirksamen Zentrennutzungen lassen sich verschiedene Entwicklungstendenzen erkennen, die sich nur bedingt verallgemeinern lassen und in dem jeweiligen Zentrum individuell betrachtet werden müssen. Darum wird von einer detaillierten und vollständigen Beschreibung der Entwicklungstrends aufgeschlüsselt nach den verschiedenen Zentrentypen in diesem Kontext abgesehen.

## 3.2 Einzelhandel

Im Folgenden wird sich näher mit dem Einzelhandel als der in dieser Arbeit im Fokus stehenden Nutzungstypologie beschäftigt. Unter Berücksichtigung des Forschungsinteresses steht dabei im Vordergrund, die raumwirksamen Eigenschaften und Entwicklungen des Einzelhandels herzuleiten und aufzuzeigen. Dazu wird zunächst der Begriff des Einzelhandels dargestellt, um darauf aufbauend Formen und zentrenrelevante Entwicklungen zu skizzieren.

### 3.2.1 Begriff und Bedeutung

Der Begriff Einzelhandel setzt sich aus der Komposition von „Einzel“ und „Handel“ zusammen. Während das Wort „Handel“, das seinen Ursprung im 13. Jahrhundert hat, ursprünglich allgemein im Sinne des Verbs „handeln“ genutzt worden ist, hat es sich mit der Zeit als Substantiv herausgebildet und auf die kaufmännische Bedeutung spezialisiert.<sup>96</sup> In diesem Sinne meint Handel die Tätigkeit des Anbietens von Waren gegen monetäre Zahlungsmittel oder andere Tauschmittel. Das Adjektiv „einzeln“ stammt aus dem 10. Jahrhundert, aus welchem sich im Sinne von „stückweise“ die Deutung der Einzahl entwickelt hat.<sup>97</sup> So ließe sich vermuten, dass der aus den beiden Wortbestandteilen zusammengesetzte Begriff auf das Handeln mit einzelnen Gütern abzielt. Die einschlägige Literatur gibt über die ursprüngliche Bedeutung des Wortes und mögliche Abweichungen zu der heutigen Verwendung jedoch keinen weiteren Aufschluss.

Die heutige Begriffsverwendung definiert den Einzelhandel entgegen der etymologischen Herleitung jedoch nicht durch die Anzahl der verkauften Güter, sondern durch das Kriterium des überwiegenden Kundenkreises. Während der Großhandel auf den gewerblichen Verbraucher ausgerichtet ist, veräußert der Einzelhandel Waren an private Haushalte. Der Begriff Einzelhandel bezeichnet somit eine Handelsform, die in Abgrenzung zum Großhandel zu verstehen ist.<sup>98</sup>

Dabei wird zwischen dem funktionellen und institutionellen Einzelhandelsbegriff unterschieden. Der Ausschuss für Definitionen zu Handel und Distribution (2006) definiert den Einzelhandel im funktionellen Sinne wie folgt: „Einzelhandel im funktionellen Sinne liegt vor, wenn Marktteilnehmer Güter, die sie in der Regel nicht selbst be- oder verarbeiten, von ande-

94 Prangels (2012): Zentrenrelevanz von Sortimenten – Theoretische Annäherung an ein viel diskutiertes Planungsinstrumentarium, S. 303.

95 Krüger (2009): Versorgung und Urbanität – Quartiers- und Stadtteilzentren als Grundelemente der europäischen Stadt, S. 10.

96 Vgl. Seebold (2011): Kluge - Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache, S. 391.

97 Vgl. Seebold (2011): Kluge - Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache, S. 237.

98 Vgl. Müller-Hagedorn; Toporowski; Zielke (2012): Der Handel, S. 61.

ren Marktteilnehmern beschaffen und an private Haushalte absetzen.<sup>99</sup> Er ist somit der Wirtschaftszweig, der die letzte Stufe in der klassischen Distributionskette – Herstellung, Großhandel, Einzelhandel, Endverbraucher – bezeichnet.<sup>100</sup> Demnach hat der funktionelle Einzelhandel eine vermittelnde Funktion als interaktive Schnittstelle zwischen den Herstellern von Waren (Landwirtschaft, Industrie) bzw. der Distribution (Großhandel, Logistik) und den Verbrauchern.<sup>101</sup> Müller-Hagedorn, Toporowski und Zielke (2012) erweitern diese Definition des funktionellen Einzelhandels insoweit, als sie die Be- oder Verarbeitung der Güter durch Dritte nicht voraussetzen. Dadurch wird der Entwicklung Rechnung getragen, dass sich der Direktvertrieb der Industrie z.B. in Form von Vertikalisten zunehmend durchsetzt.<sup>102</sup>

Institutioneller Einzelhandel ist ausgehend von dieser Definition als die Einrichtung zu verstehen, in welcher der funktionelle Einzelhandel vollzogen wird. „Einzelhandel im institutionellen Sinne, auch als Einzelhandelsunternehmung, Einzelhandelsbetrieb oder Einzelhandlung bezeichnet, umfasst jene Institutionen, deren wirtschaftliche Tätigkeit ausschließlich oder überwiegend dem Einzelhandel im funktionellen Sinne zuzurechnen ist.“<sup>103</sup> Die Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung (2014) unterscheidet in ihrem Definitionenkatalog drei Formen des institutionellen Handels als Ort, an dem Angebot und Nachfrage aufeinander treffen:<sup>104</sup>

- **Stationärer Handel:** diese Handelsform ist an einen festen Standort gebunden. Der Nachfrager nimmt in der Verkaufsstelle des Anbieters Kontakt mit diesem auf. Ein Beispiel sind klassische Ladengeschäfte.
- **Ambulanter Handel:** auch dieser Einzelhandel ist insofern raumbunden, als der Konsument die Verkaufsstelle aufsucht. Ihr Standort kann jedoch variieren und ist temporärer Art. Anhand von Beispielen, wie Wochenmärkten oder Weihnachtsmärkten, lässt sich dies veranschaulichen.
- **Distanzhandel:** im Unterschied zu den beiden vorangegangenen Formen treffen Nachfrager und Anbieter hier nicht an einem Ort aufeinander, sondern vollziehen den Handelsakt über Medien, wie Kataloge oder Internet. Hier lassen sich insbesondere der Versandhandel und der Online-Handel als Beispiele anführen.

In einigen Bereichen wird zudem ein modifizierter institutioneller Einzelhandelsbegriff verwendet, der als bereinigter Einzelhandel gilt.<sup>105</sup> Darauf wird an dieser Stelle jedoch nicht näher eingegangen, da hier lediglich ein Überblick über den Einzelhandelsbegriff gegeben werden soll. Die Betriebe des institutionellen Einzelhandels lassen sich nach Müller-Hagedorn, Toporowski und Zielke (2012) anhand einer Vielzahl von Merkmalen systematisieren: Sortimentspolitik, Betriebsgröße, Bedienungsprinzip, Zahlungsart, Ort des Kontakts zwischen Einzelhandel und Kunden, Handelssysteme, Preispolitik oder Agglomerationsform.<sup>106</sup> Dies lässt auf vielfältige Erscheinungsformen des Einzelhandels schließen, welchen im Folgenden nachgegangen wird.

### 3.2.2 Merkmale und Formen

Die Zahl der unterschiedlichen Betriebsformen<sup>107</sup> des Einzelhandels im institutionellen Sinne ist groß und einem ständigen Wandel ausgesetzt. Müller-Hagedorn, Toporowski und Zielke (2012) weisen darum daraufhin, dass sich die Betriebstypen nicht mehr deutlich voneinander abgrenzen lassen.<sup>108</sup> Um einzelne Betriebsformen zu definieren, werden mithilfe der typologischen Methode die jeweils konstituierenden Merkmale herangezogen. „So wird bei Discountern vor allem auf ihre relativ niedrigen Preise abgestellt, beim Kaufhaus auf die Sortimentstiefe, beim Warenhaus auf die demgegenüber größere

99 Ausschuss für Definitionen zu Handel und Distribution (Hrsg.) (2006): Katalog E, S. 32.

100 Vgl. Krüger (2010): Wirtschaftszweig Einzelhandel: Zahlen, Daten, Fakten, S. 33.

101 Vgl. Kulke (2010): Einzelhandel, S. 126.

102 Vgl. Müller-Hagedorn; Toporowski; Zielke (2012): Der Handel, S. 62.

103 Ausschuss für Definitionen zu Handel und Distribution (Hrsg.) (2006): Katalog E, S. 32.

104 Vgl. Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung (Hrsg.) (2014): Definitionen zur Einzelhandelsanalyse, S. 5.

105 Vgl. Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung (Hrsg.) (2014): Definitionen zur Einzelhandelsanalyse, S. 6.

106 Vgl. Müller-Hagedorn; Toporowski; Zielke (2012): Der Handel, S. 62f.

107 In der Literatur besteht Unklarheit über das Verhältnis der Begriffe Betriebsform und Betriebstyp zueinander. Einige Quellen wie Barth et al. (2006) zeigen in ihrem Werk „Betriebswirtschaftslehre des Handels“ eine Differenzierung auf. Demnach bezeichnet die Betriebsform die Stellung einer Handelsunternehmung in der vertikalen Handelskette. Der Betriebstyp umfasst auf horizontaler Ebene die Artenvielfalt innerhalb einer Handelsform. Andere Quellen wie der Ausschuss für Definitionen zu Handel und Distribution (2012) verwenden die Begriffe hingegen synonym für eine Gruppe von Handelsbetrieben mit gleichen oder ähnlichen Merkmalsausprägungen. Letzterem Sprachgebrauch wird in dieser Arbeit gefolgt.

108 Vgl. Müller-Hagedorn; Toporowski; Zielke (2012): Der Handel, S. 72.

Sortimentsbreite usw.<sup>109</sup> Die Betriebsformen charakterisieren sich jedoch zunehmend durch mehrere Merkmale, sodass sich die Typologisierung aufgrund der großen Anzahl absatzpolitischer Instrumente, wie z.B. Preis- und Sortimentspolitik, und ihrer Ausprägungen schwieriger gestaltet.<sup>110</sup> Die abgebildeten Betriebsformen sind als einzelne Betriebe zu verstehen. Neben den klassischen Betriebstypen des stationären Handels und den Betriebstypen des Distanzhandels sind außerdem die Agglomerationsformen des Einzelhandels zu berücksichtigen. Auf eine nähere Bestimmung aller Betriebsformen wird aufgrund ihrer Vielzahl an dieser Stelle verzichtet, da dies für die Arbeit nicht von unmittelbarer Bedeutung ist und in der Fachliteratur bereits umfassend vorgenommen wird.<sup>111</sup>

Wie aufgezeigt worden ist, gibt es eine Vielzahl von Systematisierungsansätzen von Einzelhandelsbetrieben. Für die Steuerungsinstrumente der Raum- und Stadtplanung spielen neben der Branchenklassifikation insbesondere die Kriterien der Verkaufsflächengröße, der Bedarfshäufigkeit und der Zentrenrelevanz des Sortiments eine Rolle.

Die Verkaufsfläche wird häufig in klein-, mittel- und großflächige Flächen unterteilt. Für diese Klassifizierungen lassen sich nach der Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung (2014) folgende Grenzbereiche benennen:<sup>112</sup>

- **Kleinflächige Verkaufsfläche:** bis etwa 250 qm, wie z.B. ein Kiosk,
- **Mittelflächige Verkaufsfläche:** ab ca. 250 qm bis ca. 800 qm, wie z.B. ein Drogeriemarkt,
- **Großflächige Verkaufsfläche:** ab 800 qm, wie z.B. ein Supermarkt oder Fachmarkt.

Die Großflächigkeitsschwelle von 800 qm gilt in der Rechtsprechung seit dem Jahr 2005.<sup>113</sup> Vorher ist davon ausgegangen worden, dass die Großflächigkeit dort beginnt, „[...] wo üblicherweise die Größe von der wohnungsnahen Versorgung dienenden Einzelhandelsbetrieben ihre Obergrenze findet“<sup>114</sup>. Die Bedeutung der Großflächigkeit für die Steuerungsinstrumente wird im *Kapitel 4.1* aufgezeigt.

Die Klassifikation anhand der Fristigkeit orientiert sich an der angenommenen Häufigkeit des Bedarfs eines Sortiments. Danach werden folgende Bedarfsgruppen unterschieden:<sup>115</sup>

- **Kurzfristiger bzw. periodischer Bedarf:** Die Branchengruppe bezieht sich auf Sortimente, die vom Konsumenten regelmäßig und kurzfristig nachgefragt werden, wie insbesondere Lebensmittel und Drogerieartikel.
- **Mittelfristiger bzw. aperiodischer Bedarf:** Diese Gruppe umfasst Produkte, die nicht regelmäßig, aber mittelfristig nachgefragt werden. Als Beispiele können Bekleidung, Schuhe oder Spielwaren angeführt werden.
- **Langfristiger bzw. aperiodischer Bedarf:** Hierzu zählen Branchen, die unregelmäßig und in größeren zeitlichen Abständen nachgefragt werden. Verdeutlichen lässt sich dies an Branchengruppen, wie Möbeln oder Haushaltsgeräten.

Zwar wird von dieser Art der Klassifikation in der einschlägigen Literatur oder in Einzelhandelsgutachten noch häufig Gebrauch gemacht. Dennoch ist sie insoweit zu relativieren, als die Möglichkeit der Vorratshaltung durch den technischen Fortschritt die Kategorien verschwimmen und nicht mehr klar trennen lässt.<sup>116</sup>

Die Differenzierung der Sortimente nach Raumbezogenheit wird im Hinblick auf ihre Zentrenrelevanz vorgenommen, welche in engem Zusammenhang zu der Häufigkeit der Nachfrage des Sortiments steht. Danach lassen sich folgende Sortimente unterscheiden:<sup>117</sup>

109 Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung (Hrsg.) (2014): Definitionen zur Einzelhandelsanalyse, S. 50.

110 Vgl. Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung (Hrsg.) (2014): Definitionen zur Einzelhandelsanalyse, S. 50.

111 Zu verweisen ist dabei z.B. auf die Definitionen zur Einzelhandelsanalyse der Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung und den Katalog E vom Ausschuss für Definitionen zu Handel und Distribution, vgl. hierzu Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung (Hrsg.) (2014): Definitionen zur Einzelhandelsanalyse und Ausschuss für Definitionen zu Handel und Distribution (Hrsg.) (2006): Katalog E.

112 Vgl. Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung (Hrsg.) (2014): Definitionen zur Einzelhandelsanalyse, S. 50.

113 Vgl. BVerwG, Urteil vom 24.11.2005 - 4 C 10.04.

114 BVerwG, Urteil vom 22.05.1987 - 4 C 19.85.

115 Vgl. Heinritz; Klein; Popp (2003): Geographische Handelsforschung, S. 33.

116 Vgl. Heinritz; Klein; Popp (2003): Geographische Handelsforschung, S. 32.

117 Vgl. Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung (Hrsg.) (2014): Definitionen zur Einzelhandelsanalyse, S. 203f.

- **Zentrenrelevantes Sortiment:** Diese Sortimentklassifizierung kennzeichnet sich dadurch, dass sie viele (Innenstadt-)besucher anzieht und häufig im Zusammenhang mit anderen Zentrennutzungen nachgefragt wird. Im Vergleich zu nicht-zentrenrelevantem Sortiment haben die Betriebstypen einen geringeren Flächenanspruch und die Güter können überwiegend ohne Personenkraftwagen (PKW) transportiert werden. Bekleidung, Bücher und Spielwaren sind nur einige Beispiele.
- **Nicht zentrenrelevantes Sortiment:** Ein hoher Flächenanspruch zeichnet dieses Sortiment aus, welches überwiegend mit dem PKW transportiert werden muss. Häufig treten derartige Sortimente mit handwerklichen Dienstleistungen oder gewerblichen Nutzungen auf. Als Beispiele lassen sich Artikel aus dem Bau- und Gartensegment anführen.
- **Nahversorgungsrelevantes Sortiment:** Unter dieses Sortiment fallen alle Waren des täglichen Bedarfs, welche die Grundversorgung auszeichnen. Die Merkmale des zentrenrelevanten Sortiments treffen i.d.R. auch auf dieses Sortiment zu, sodass diese auch zentrenrelevanter Art sind. Beispiele sind Lebensmittel und Drogerieartikel.

Die Abgrenzung der drei Sortimentsbereiche variiert je nach örtlicher Situation. Die Zentrenrelevanz von Sortimenten muss daher auf Basis einer individuellen Betrachtung der jeweiligen örtlichen Situation in ortsspezifischen Sortimentslisten beurteilt werden. Dies wird in den *Kapiteln 6.3.1.3 und 7.3.1* am Beispiel der Stadt Hamburg konkretisiert.

### 3.2.3 Entwicklungstrends

„Der Handel ist so alt wie die Menschheit: Über die Jahrtausende hinweg verbindet er Welten – Marco Polo, die Seidenstraße, die Hanse oder die Ost-Indien-Kompanie sind [...] nur einige Beispiele.“<sup>118</sup> Gemäß dem Sinnspruch „Handel ist Wandel“ stellt der Einzelhandel einen dynamischen Wirtschaftszweig dar, der seit jeher im Wandel begriffen ist und sich durch ein ausgeprägtes Wettbewerbs- und Innovationsbewusstsein auszeichnet. „Es ist Teil seines Wesens, sich immer wieder neu zu erfinden.“<sup>119</sup> Während bis Anfang des 20. Jahrhunderts primär kleine inhabergeführte Geschäfte die Einzelhandelslandschaft in Deutschland prägten,<sup>120</sup> hat sich die Handelsstruktur seitdem massiv verändert. Nach Christ (2004) unterscheiden sich die strukturellen Veränderungen grundlegend von den Transformationsprozessen, die Stadt und Handel in den vorangegangenen Jahrhunderten gekennzeichnet haben.<sup>121</sup>

Auf die Einzelhandelsentwicklung wirken sowohl handelsendogene als auch handelsexogene Einflüsse. Unter handelsendogenen Ursachen sind nach Heinritz, Klein und Popp (2003) Entwicklungen innerhalb des Wirtschaftssystems, wie beispielsweise Kosten- und Wettbewerbsfaktoren oder technische Innovationen, zu verstehen. Entwicklungen im sozialen System, wie der demographische Wandel oder Einkommens-, Verhaltens- oder Raumüberwindungsfaktoren, und im politisch-administrativen System, wie das Bauplanungsrecht, sind den handelsexogenen Einflussfaktoren zuzuordnen.<sup>122</sup> Die handelsendogenen und handelsexogenen Ursachen der Einzelhandelsentwicklung bedingen sich gegenseitig und können daher nicht losgelöst voneinander betrachtet werden. „So sind die Einflüsse untereinander und teilweise über Rückkopplungen mit den [...] Handlungen der Unternehmen und deren Wirkungen verbunden.“<sup>123</sup> Dieses Kapitel gibt einen Überblick über aktuelle Entwicklungstendenzen des Einzelhandels, um anhand dessen die Veränderung der Wechselbeziehung zwischen Stadt und Handel herauszustellen. Dabei erhebt die Darstellung keinen Anspruch auf Vollständigkeit und beschränkt sich auf generelle Trends, die abhängig von der Branche in unterschiedlicher Intensität auftreten können. Der Fokus liegt auf den angebotsseitigen Entwicklungen, die Raum- bzw. Zentrenrelevanz entfalten.

#### 3.2.3.1 Soziodemographische Rahmenbedingungen

Der Einzelhandel in Deutschland ist mit rd. 300.000 Unternehmen und einem Umsatz von über 470 Mio. Euro der drittgrößte Wirtschaftszweig, der nach Berechnungen des Handelsverbands Deutschlands (HDE) rd. 16 Prozent des Bruttoinlands-

118 HDE (Hrsg.) (o.J.): Fragen an den Handel, S. 2.

119 Sperle (2012): Was kommt nach dem Handel?, S. 28.

120 Vgl. Hangebruch (2012): Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und ihre Konsequenzen für die Nachnutzung ehemaliger Kauf- und Warenhausstandorte, S. 23.

121 Vgl. Christ (2004): Stadt ohne Städter – Handel ohne Händler, S. 10.

122 Vgl. Heinritz; Klein; Popp (2003): Geographische Handelsforschung, S. 40.

123 Heinritz; Klein; Popp (2003): Geographische Handelsforschung, S. 40.

produktes erwirtschaftet.<sup>124</sup> Drei Millionen Menschen sind im Einzelhandel beschäftigt, welcher durch seine stabilisierende Funktion als Anker der Binnenkonjunktur gilt. Trotz des stabilisierenden Charakters unterliegt auch der Einzelhandel sozio-demographischen und –ökonomischen Einflüssen, die den Einzelhandel prägen und verändern. So sind die Kaufkraft, die für den Einzelhandel zur Verfügung steht, und die privaten Konsumausgaben der Bevölkerung zwar gestiegen,<sup>125</sup> der Anteil des Einzelhandelsumsatzes am privaten Konsum ist jedoch seit Jahren rückläufig bzw. zuletzt stagnierend<sup>126</sup>, wie die *Abbildung 4* zeigt. Dies lässt sich u.a. mit

den steigenden Kosten sowohl für Wohnen und Energie als auch für Versicherungs- und Vorsorgeleistungen begründen. „Diese Mehrbelastungen gelten als ein Grund dafür, dass bei allen Innovationen sowie neuen Betriebsformen die Umsätze im Einzelhandel seit Jahren (nur) stabil sind bzw. nicht signifikant steigen.“<sup>127</sup> Nach Berechnungen

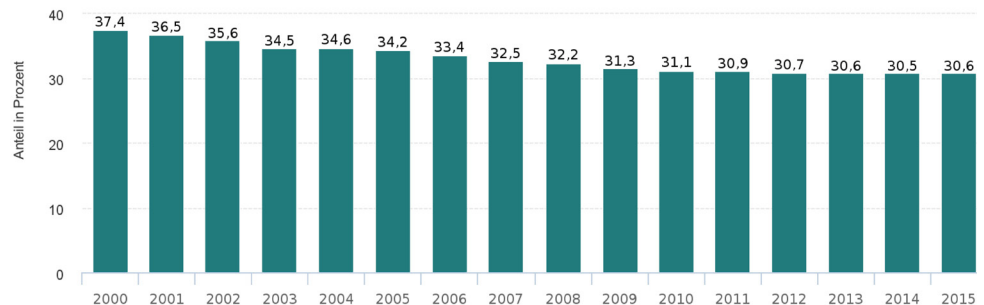


Abbildung 4: Anteil des Einzelhandelsumsatzes an den Konsumausgaben der Privathaushalte in Deutschland 2000 bis 2015

der GfK GeoMarketing (2015) betrug der Einzelhandelsumsatz im Jahr 2010 388.100 Mio. Euro und im Jahr 2015 403.900 Mio. Euro.<sup>128</sup> Es lassen sich somit derzeit lediglich geringe Umsatzsteigerungen feststellen.

Flankiert wird diese Entwicklung durch die Auswirkungen des demographischen Wandels. Kaapke (2012) beruft sich auf fünf demographische Entwicklungen, die es zu berücksichtigen gilt: „Wir werden älter, weniger, multikultureller, wir leben immer häufiger alleine, und: für die Vorausberechnung der tatsächlichen Einwohnerschaft am schwierigsten vorhersehbar: wir siedeln um.“<sup>129</sup> Während die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland längere Zeit rückläufig gewesen ist, steigt sie seit dem Jahr 2011 hingegen wieder leicht.<sup>130</sup> So wurde nach Angaben des Statistischen Bundesamts im Jahr 2014 der höchste Bevölkerungszuwachs seit 1992 gemessen, was primär auf die hohe Zuwanderungsrate zurückzuführen ist.<sup>131</sup> Angesichts der noch höheren Zuwanderungszahlen im Jahr 2015 ist davon auszugehen, dass diese Entwicklungstendenz in den kommenden Jahren anhält und somit die Einzelhandelsnachfrage zumindest kurzfristig positiv beeinflusst. Langfristig wird jedoch nach wie vor ein deutlicher Bevölkerungsrückgang prognostiziert.<sup>132</sup> Die Auswirkungen des demographischen Wandels variieren innerhalb des Landes, sodass sich bereits Wachstums- und Schrumpfsregionen abbilden. Dies hat spürbare Auswirkungen für den Einzelhandel in schrumpfenden Regionen, „denn weniger Menschen bedeuten weniger Kunden und somit voraussichtlich weniger Umsatz“<sup>133</sup>. Neben der Kaufkraft wirkt sich dies auch auf die Bevölkerungsdichte aus, welche wiederum maßgebend für die Rentabilitätsplanungen des Einzelhandels sind.<sup>134</sup>

Nicht nur die Zu- oder Abnahme der Bevölkerung, sondern auch die Veränderung der Altersstruktur im Kontext des demographischen Wandels tragen zu einer Veränderung der Nachfrage- und damit der Einzelhandelsstrukturen bei. Immer weniger jüngeren Menschen stehen immer mehr ältere Menschen gegenüber. „So bewirkt die Zunahme des Durchschnittsalters der Bevölkerung eine veränderte Schwerpunktsetzung der Nachfrage nach Konsumgütern.“<sup>135</sup> Auch Veränderungen

124 Vgl. HDE (Hrsg.) (2015): Branchenreport Einzelhandel, S. 4ff.

125 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2015): Private Konsumausgaben (Lebensunterhaltungskosten) – Deutschland; <www.destatis.de>, Zugriff am 20.02.2016.

126 EHI (Hrsg.) (o.J.): Anteil des Einzelhandelsumsatzes an den Konsumausgaben der Privathaushalte in Deutschland 2000 bis 2015; <www.handelsdaten.de>, Zugriff am 20.02.2016.

127 Reink (2014): Aktuelle Entwicklungen und zukünftige Trends im Einzelhandel – und mögliche räumliche Auswirkungen für die Innenstadt, S. 11.

128 Vgl. GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2010): Einzelhandelszentralität Deutschland 2010, S. 1; vgl. GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): Einzelhandelszentralität Deutschland 2015, S. 1.

129 Kaapke (2012): Aktuelle Trends im Einzelhandel, S. 13.

130 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2015): Bevölkerung; <www-genesis.destatis.de>, Zugriff am 22.02.2016.

131 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2015): Bevölkerungsstand; <www.destatis.de>, Zugriff am 22.02.2016.

132 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2015): Neue Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland bis 2060; <www.destatis.de>, Zugriff am 22.02.2016.

133 HDE (Hrsg.) (2014): Branchenreport Einzelhandel, S. 8.

134 Vgl. HDE (2014): Branchenreport Einzelhandel, S. 8.

135 Heinritz; Klein; Popp (2003): Geographische Handelsforschung, S. 42.



der Haushaltszusammensetzungen und des Familienstatus' bewirken dies in ähnlicher Weise. Während im Jahr 1965 noch 2,7 Personen in einem Haushalt gelebt haben, sind es 2013 noch 2,02 Personen gewesen.<sup>136</sup> Diese Entwicklung führt u.a. zu einer Zunahme der Individualisierung der Nachfragestrukturen und einer Veränderung der Abgabemengen.<sup>137</sup> Auch der steigende Anteil von Menschen mit unterschiedlichem Migrationshintergrund wirkt sich auf die Nachfragestrukturen aus. „Von daher werden noch stärker ältere Menschen, Singles und Migranten als Zielgruppe an Bedeutung für den Handel gewinnen.“<sup>138</sup>

### 3.2.3.2 Nachfrage- und Konsummuster

Als Schnittstelle zwischen Großhandel und privaten Verbrauchern ist der Einzelhandel im besonderen Maß von Veränderungen der Konsumeinstellungen, Verhaltensweisen und Präferenzen der potenziellen Kunden abhängig, die in diesem Kapitel skizziert werden. Die anschließend darzustellenden angebotsseitigen Prozesse haben somit ihren Ursprung nicht nur in technischen und organisatorischen Innovationen, sondern auch in der Dynamik der Konsummuster und sind somit im Zusammenhang mit diesen zu verstehen. Da diese vielfältige Einzeltrends aufweisen, wird sich in diesem Kapitel auf die Skizzierung der wesentlichsten Entwicklungen beschränkt.

Eine den Einzelhandel revolutionierende Entwicklung der Nachfrageseite, die auf den Beginn der Massenmotorisierung in den 1950er Jahren zurückzuführen ist, ist die Zunahme der Mobilität. Durch den steigenden Motorisierungsgrad wird es den Konsumenten ermöglicht, größere Distanzen zu überwinden und die Transportkapazitäten zu erhöhen.<sup>139</sup> In diesem Zusammenhang hat die PKW-Erreichbarkeit und die Parkraumverfügbarkeit des Einzelhandels aus Nachfragesicht im Sinne einer zunehmenden Convenience-Orientierung enorm an Bedeutung gewonnen. Dadurch wird eine Neuorientierung der Standortwahl bestimmter Betriebstypen begünstigt, worauf in dem *Kapitel 6.2.3.9* eingegangen wird. Durch die Transportmöglichkeit mit dem PKW werden zugleich Großeinkäufe ermöglicht, welche sich wiederum auf die Fläche und das angebotene Sortiment des Einzelhandels auswirken.

Nicht nur aufgrund von Raumüberwindungsfaktoren, sondern auch aufgrund von Verhaltensfaktoren haben sich die Konsummuster verändert. Nach Blotevogel (2003) ist bis in die 1970er Jahre im Sinne des fordistischen Konsumtionsmodus von homogenen Präferenzmustern ausgegangen worden, die sich lediglich nach Einkommens- und Altersklassen unterschieden und denen standardisierte Massengüter entsprachen. Seit den 1980er Jahren ist hingegen eine zunehmende Auflösung der stabilen, durch Status, Einkommen und Alter definierten Muster zu beobachten.<sup>140</sup> Die zunehmende Individualisierung der Gesellschaft und ihrer Lebensstile hat die Herausbildung verschiedenster, durch individuelle Wahlentscheidungen bestimmter Konsumententypen zur Folge. „Quer zu den tradierten Gruppen bilden sich fluktuierende und häufig nur kurzlebige Lebensstilgruppen mit spezifischen Konsummustern heraus.“<sup>141</sup>

Die verschiedenen Konsumententypen haben zudem ein hybrides Einkaufsverhalten ausgeprägt. Der hybride Konsument, auch Smart Shopper genannt, der sich durch ein mehrdimensionales und divergierendes Kaufverhalten charakterisieren lässt, sucht gemäß dem Sinnspruch „Mit dem Porsche zu Aldi“ immer häufiger sowohl den Luxus als auch den Discount.<sup>142</sup> Er zeichnet sich somit durch eine Kombination von hoher Preissensibilität primär bei Standardprodukten und gleichzeitiger Qualitätssensibilität primär bei Prestigeprodukten aus. „Der Nachfrager [...] ist informierter, wachsamer und vordergründig, bleibt aber preissensibel und ist mehr denn je für Schnäppchen zu haben.“<sup>143</sup> Neben dem Preis bzw. der Qualität spielen für den Konsument zunehmend Nachhaltigkeitsanforderungen der Warenproduktion eine Rolle.<sup>144</sup> Dem EHI Retail Institute (EHI) (2015) zufolge nimmt die Qualitätsorientierung der deutschen Bevölkerung deutlich zu.<sup>145</sup> Mithilfe des Internets, anderer Medien und des Verbraucherschutzes ist der Kunde in der Lage, umfassende Informationen über den Preis und die Herstellungsbedingungen des jeweiligen Produkts und vergleichbarer Produkte zu erhalten.

136 Vgl. EHI (Hrsg.) (o.J.): Durchschnittliche Anzahl der Personen je Haushalt in Deutschland in den Jahren 1965 bis 2014; <www.handelsdaten.de>, Zugriff am 23.02.2016.

137 Vgl. Heinritz; Klein; Popp (2003): Geographische Handelsforschung, S. 42.

138 Kaapke (2012): Aktuelle Trends im Einzelhandel, S. 14.

139 Vgl. Heinritz; Klein; Popp (2003): Geographische Handelsforschung, S. 41.

140 Vgl. Blotevogel (2003): Handels- und Dienstleistungsgeographie, S. 37f.

141 Blotevogel (2003): Handels- und Dienstleistungsgeographie, S. 38.

142 Vgl. Kaltenbrunner (2014): Das urbanistische Repertoire des Shoppens, S. 2.

143 Kaapke (2012): Aktuelle Trends im Einzelhandel, S. 12.

144 Vgl. Kaapke (2012): Aktuelle Trends im Einzelhandel, S. 13.

145 Vgl. Gassmann; Dierig (2015): Die Liebe der Deutschen zu Aldi und Lidl verblasst; <www.welt.de>, Zugriff am 25.02.2016.

Weiterhin ist eine Differenzierung der Einzelhandelsfunktion durch die Konsumenten in Versorgungs- und Erlebniseinkäufe zu beobachten. Während in früheren Zeiten der Einzelhandel nahezu ausschließlich der Versorgung diente, soll er heute verstärkt eine Erlebnisfunktion innehaben. Nach Kaltenbrunner (2014) sind achtzig Prozent der Einkäufe nicht der Grundversorgung, sondern dem Erlebniseinkauf zuzuordnen, welcher häufig mit Freizeitaktivitäten und Gastronomiebesuchen gekoppelt wird.<sup>146</sup> „Diesen beiden Handlungstypen der Konsumenten entspricht die Aufspaltung in einfach ausgestattete, preisaggressive Discountmärkte einerseits sowie luxuriöse, meist teure ‚Erlebniswelten‘ mit hoher Aufenthaltsqualität andererseits.“<sup>147</sup> Damit spaltet sich der Einzelhandel in notwendige bzw. geplante und freiwillige bzw. ungeplante Einkäufe. Impuls- oder Spontaneinkäufe nehmen zu. Der Einzelhandel erfüllt somit nicht mehr nur eine reine Versorgungsfunktion, sondern darüber hinausgehend immer mehr eine Freizeitfunktion.

Ein weiterer wichtiger Entwicklungsprozess auf der Nachfragerseite ist die steigende Internetaffinität immer größer werdender Bevölkerungsgruppen, wie die *Abbildung 5* darstellt. Einer Studie des Instituts für Handelsforschung (IFH) aus dem Jahr 2015 zufolge nutzen rd.

91 Prozent der Unter-29-Jährigen mehrmals täglich das Internet und rd. 73 Prozent kaufen mindestens einmal im Monat online ein. Zwar ist laut der Studie der Internetgebrauch der Über-50-Jährigen, der sogenannten Silver-Surfer, niedriger, doch nutzen auch von diesen bereits rd. 78 Prozent das Internet täglich und rd. 68 Prozent kaufen

mindestens einmal im Monat online ein.<sup>148</sup> GfK GeoMarketing (2015) zeigt hingegen auf, dass die Über-60-Jährigen in ihrem Online-Ausgabeverhalten noch unter 10 Prozent liegen.<sup>149</sup> Somit variieren die Zahlen zu der E-Commerce Nutzung der älteren Bevölkerungsschichten, dennoch lässt sich festhalten, dass auch diese Nutzergruppe größer wird. Die heranwachsenden und damit zukunftsweisenden Konsumenten unter 29 Jahren, auch New Shopper genannt, gelten als Digital Natives, für die sowohl Online-Informationen als auch der Online-Kauf selbstverständliche Optionen sind.<sup>150</sup> Nicht nur das stationäre Internet, sondern auch mobile Internetzugänge beispielsweise in Form von Apps auf den Smartphones oder Tablets erhalten in diesem Kontext für diese Konsumentengruppe verstärkt Bedeutung. Nach der Erfindung der Mobilität durch PKWs in den 1950er Jahren hat zuletzt das Internet als weiterer Raumüberwindungsfaktor die Einkaufsmöglichkeiten revolutioniert und bestärkt die Convenience-Orientierung auf Seiten der Nachfrager. Wie sich dies auf die Entwicklungen der Angebotsstrukturen auswirkt, wird in dem *Kapitel 3.2.3.4* aufgezeigt.

### 3.2.3.3 Betriebstypen

Während bis zum Ende des 19. Jahrhunderts inhabergeführte Einzelhandelsgeschäfte die deutsche Einzelhandelslandschaft prägten, ist diese seit Etablierung der Passagen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts und der Warenhäuser in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts im schnelllebigen Wandel begriffen, wie die *Abbildung 6* veranschaulicht. Die anhaltende Entwicklungsdynamik im Einzelhandel geht mit tiefgreifenden Veränderungen der Wettbewerbssituation und der Einzelhandelsstrukturen einher.<sup>151</sup> Es ist sowohl ein Wandel als auch eine Vervielfachung von Betriebsformen zu beobachten. „Zu den ursprünglich vier traditionellen Betriebsformen für Innenstadtsortimente (Fachgeschäfte, Warenhäuser, Kaufhäuser, Versandhandel) sind im Laufe der Zeit Verbrauchermärkte, SB-Warenhäuser, Fachmärkte, Discounter, Factory Outlet Center und Einkaufszentren

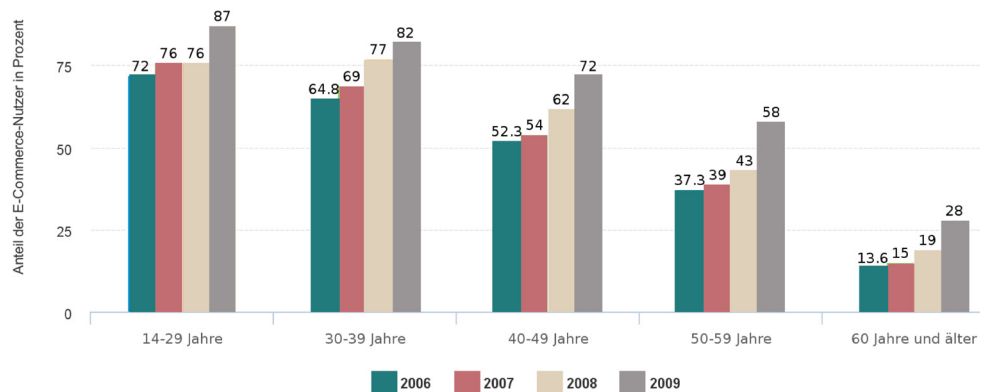


Abbildung 5: Anteil der E-Commerce-Nutzer in Deutschland in den Jahren 2006 bis 2009 nach Altersgruppen

146 Vgl. Kaltenbrunner (2014): Das urbanistische Repertoire des Shoppens, S. 5.

147 Blotevogel (2003): Handels- und Dienstleistungsgeographie, S. 37.

148 Vgl. IFH (Hrsg.) (2015): E-Commerce 2015 – Wie wir wirklich online einkaufen, S. 5.

149 Vgl. GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): eCommerce: Wachstum ohne Grenzen?, S. 7.

150 Vgl. GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): Wandert die Verkaufsfläche vom Pos ins Netz?, S. 14.

151 Vgl. Hangebruch (2012): Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und ihre Konsequenzen für die Nachnutzung ehemaliger Kauf- und Warenhausstandorte, S. 23.

tren hinzugekommen, die ebenfalls innenstadtrelevantes Einzelhandelsangebot anbieten.“<sup>152</sup> Nitt-Drießelmann (2013) zeigt auf Basis von Daten des HDE aus

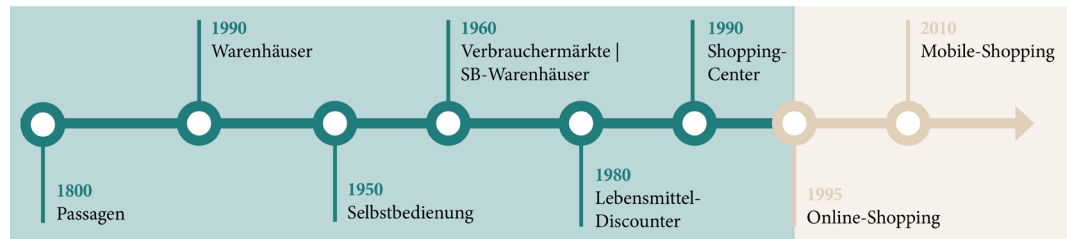


Abbildung 6: Chronologie der Betriebstypenentwicklung

dem Jahr 2012 auf, dass die aufgeführten traditionellen Betriebsformen – mit Ausnahme des Versandhandels – als Verlierer der gegenwärtigen Marktanteilentwicklung einzustufen sind. Dahingegen erzielen die neueren Betriebsformen, allem voran Discounter und Fachmärkte, wachsende Umsätze und Marktanteile.<sup>153</sup> Die neueren Betriebsformen haben gegenwärtig nicht nur mehr Marktanteile, sondern weisen auch vielfältigere Ausprägungen auf, welche die Differenzierung der einzelnen Typen erschwert. „Zwar mögen nur graduelle Unterschiede zwischen den Formaten bemerkbar sein und der Verbraucher ist oft überfordert zu unterscheiden, ob er sich in einem Flag-Ship-Store oder einem Concessions-Shop befindet, gleichwohl kennt die Phantasie der Unternehmer keine Grenzen: Anchor Store, Anti-Malls, Anti-Rollout-Retailer sind nur der Anfang einer Auflistung von vermeintlichen Neuheiten an Zusatzbetrieben in alphabetischer Reihenfolge.“<sup>154</sup>

In den letzten Jahrzehnten haben sich neben den aufgeführten solitären Betriebsformen zudem professionell geplante Handelsagglomerationen in Form von Einkaufszentren bzw. Shopping-Centern, Factory-Outlet-Centern oder Designer-Outlet-Centern zunehmend durchgesetzt. Die Anzahl der Shopping-Center in Deutschland ist von zwei im Jahr 1965 auf 463 im Jahr 2015 gestiegen. Während bis zu dem Jahr 2005 ein rasantes Wachstum zu beobachten gewesen ist, haben sich die Wachstumsraten in den darauffolgenden Jahren bis heute leicht abgeschwächt.<sup>155</sup> Im Gegensatz zu der „Standortgemeinschaft“ traditioneller Einzelhändler verfügen diese Handelsformen über ein zentrales Management, durch welches aktiv Einfluss auf Attraktivitätsfaktoren, wie den Branchenmix oder Service, genommen wird.<sup>156</sup> Auch Freizeitgroßprojekte, welche Einzelhandel, Gastronomie und Freizeiteinrichtungen im Sinne der wachsenden Freizeit- und Erlebnisorientierung und des zunehmenden hybriden Konsumentenverhalten kombinieren, stellen einen Entwicklungstrend dar, der aufgrund ihres i.d.R. hohen Handelsanteil mit großflächigen Einzelhandelsansiedlungen vergleichbar ist. Beispiele für derartige Einrichtungen sind Urban Entertainment Center, Multiplex-Großkinos oder Freizeit- und Themenparks.<sup>157</sup>

### 3.2.3.4 Vertriebswege

Dem Versandhandel kam vor dem Aufkommen des E-Commerce Mitte der 1990er-Jahre mit einem Marktanteil von rd. 5 Prozent eine untergeordnete Rolle zu.<sup>158</sup> Durch die Verbreitung des Internets hat dieser in Form des Online-Handels jedoch eine neue Dimension erreicht. Vorreiter waren die großen Online-Marktplätze Amazon und Ebay, die im Jahr 1994 bzw. 1995 gegründet worden sind. Seitdem ist der E-Commerce aufgrund der inzwischen hohen Marktdurchdringung und Kundenreichweite, eines hohen Grads an Professionalisierung und technischer Innovationen massiv gewachsen.<sup>159</sup> „Das Vorrücken des Online-Shoppings ist nur mit dem Siegeszug der Selbstbedienung im stationären Einzelhandel ab den 70er-Jahren vergleichbar.“<sup>160</sup> Der E-Commerce erzielte seit 1999 nahezu in jedem Jahr ein zweistelliges Umsatzwachstum und tritt durch die hohe Marktdurchdringung zunehmend in Konkurrenz zum stationären Einzelhandel.

Unter Berücksichtigung stagnierender Bevölkerungszahlen<sup>161</sup> und Kaufkraft und nur leicht steigender Umsätze der gesam-

152 Hangebruch (2012): Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und ihre Konsequenzen für die Nachnutzung ehemaliger Kauf- und Warenhaussandorte, S. 23.

153 Vgl. Nitt-Drießelmann (2013): Einzelhandel im Wandel, S. 18.

154 Kaapke (2012): Aktuelle Trends im Einzelhandel, 8.

155 Vgl. EHI (Hrsg.) (2015): EHI Handelsdaten aktuell 2015, S. 200.

156 Vgl. Miosga (2002): Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und deren Auswirkungen auf das Konzept der Zentralen Orte, S. 80.

157 Vgl. Miosga (2002): Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und deren Auswirkungen auf das Konzept der Zentralen Orte, S. 81.

158 Vgl. Reink (2014): Aktuelle Entwicklungen und zukünftige Trends im Einzelhandel – und mögliche räumliche Auswirkungen für die Innenstadt, S. 14.

159 Vgl. GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): eCommerce: Wachstum ohne Grenzen?, S. 4.

160 Holl (2013): Markttendenzen im Einzelhandel und räumliche Entwicklungsmodelle – Citylage oder Peripherie?, S. 3.

161 Aufgrund des Flüchtlingszustroms seit dem Jahr 2015 ist von steigenden Bevölkerungszahlen auszugehen, aufgrund welcher der HDE dem Einzelhandel eine erhöhte Nachfrage und steigende Umsatzwerte prognostiziert. Diese Entwicklung bleibt abzuwarten, vgl. dazu Reuters (2015): Flüchtlinge sorgen für kräftiges Umsatzplus; <www.handelsblatt.com>, Zugriff am 28.02.2016.

ten Einzelhandelsbranche findet eine Umsatzverschiebung statt. Der deutsche Einzelhandelsmarkt wird als weitgehend gesättigt eingestuft, sodass Marktanteilszuwächse des E-Commerce zwangsläufig zulasten anderer Formate gehen.<sup>162</sup> „Dabei hängt die Verlagerung der Marktanteile vom stationären auf den Onlinehandel von der Branche und Produktgruppe, der Digitalisierbarkeit und Standardisierbarkeit sowie Transportfähigkeit und Beratungsintensität eines Produkts ab.“<sup>163</sup> Somit muss zwischen den einzelnen Sortimenten differenziert werden, denen sowohl ein unterschiedlicher Online-Anteil als auch ein unterschiedliches Gewicht in der Gesamtbetrachtung des Einzelhandelsumsatzes zukommt.

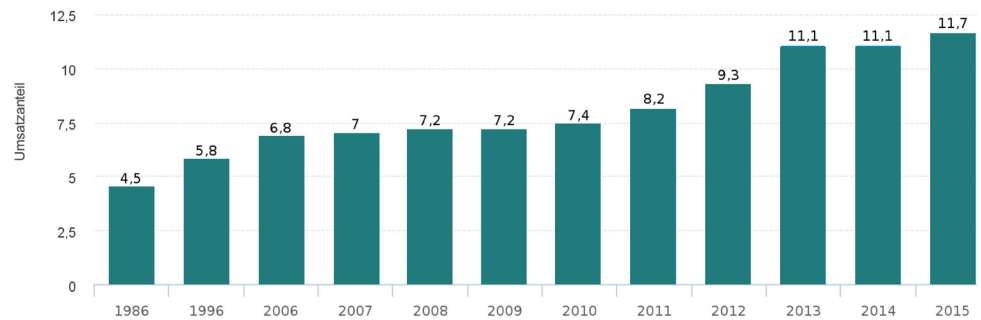


Abbildung 7: Prozentualer Anteil des Online- und Versandhandels am Einzelhandelsumsatz in Deutschland 1986 bis 2015

Wenn der absoluten Sortimentsgröße die relative Online-Bedeutung der Warengruppen gegenübergestellt wird, erweisen sich nach Angaben der GfK GeoMarketing (2015) die Branchen Technik & Medien, Sport & Freizeit und Fashion & Lifestyle als die mit Abstand stärksten Online-Warengruppen.<sup>164</sup> „In diesen drei Segmenten wird aktuell rund ein Fünftel der Einzelhandelsausgaben in Online-Umsätze umgewandelt.“<sup>165</sup> Somit betrifft die Umsatzverschiebung insbesondere Warengruppen, welchen typische Innenstadtsortimente zuzuordnen sind, und setzt somit den traditionellen zentrenrelevanten Einzelhandel unter erheblichen Wettbewerbsdruck.<sup>166</sup> Im Non-Food-Bereich sind online im Jahr 2014 bereits rd. 15 Prozent des Umsatzes erwirtschaftet worden. Schätzungen der GfK GeoMarketing (2015) zufolge wird dieser Anteil bis zum Jahr 2025 auf rd. 25 Prozent steigen.<sup>167</sup>

Zwar fällt die derzeitige Bedeutung des Online-Handels in anderen Warengruppen, wie besonders dem Lebensmittelmarkt, in welchem er Angaben der GfK GeoMarketing (2015) zufolge im Jahr 2014 1,2 Prozent (inklusive Drogerieartikel) erzielt hat, geringer aus.<sup>168</sup> Reink (2014) stellt jedoch heraus, dass dem Vertriebsweg auch im Lebensmittelhandel zukünftig mehr Bedeutung zugesprochen werden sollte.<sup>169</sup> So stellt auch die Immobilien Zeitung in ihrem Leitartikel vom Januar 2016 heraus, dass der Markt von Online-Supermärkten steigt und verweist auf die USA, in denen Kunden in Großstädten bereits durch Amazonfresh mit Lebensmitteln beliefert werden.<sup>170</sup> GfK GeoMarketing (2015) untermauert diese Einschätzung insofern, als sie dem Segment Lebensmittel & Drogerie den größten Anteilszuwachs bis 2025 im Online-Handel prognostiziert. Den Segmenten Technik & Medien, Sport & Freizeit und Fashion & Lifestyle, für die der Online-Handel schon länger kein Nischenanbieter mehr ist, sagt sie hingegen eine Abschwächung des relativen Umsatzanteils voraus und stellt einen zunehmenden Reifegrad des E-Commerce fest.<sup>171</sup>

Der Wettbewerb findet somit nicht mehr nur ausschließlich stationär auf „realen“ Marktplätzen, sondern heute ebenenübergreifend auch auf „virtuellen“ Marktplätzen statt.<sup>172</sup> Internetportale fungieren als virtuelle Handelsplattformen zwischen Hersteller und Kunden. Gleichzeitig ermöglicht das Internet den direkten Kontakt zwischen den Herstellern und den Kunden.<sup>173</sup> „Auch wenn der wirtschaftliche Erfolg einzelner, auch großer Anbieter (z.B. Zalando) aufgrund verschiedener Unwägbarkeiten (z.B. Retourenquote) keineswegs sicher ist, sehen Fachleute perspektivisch eine weitere deutliche Verlagerung von Einzelhandelsumsätzen aus dem stationären Einzelhandels ins Internet: ‚Netz statt Tüte.‘“<sup>174</sup> Verdeutlichen lässt sich dies

162 Vgl. GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): eCommerce: Wachstum ohne Grenzen?, S. 14.

163 Hangebruch (2014): Onlinehandel und Zukunft der (Innen)Stadt, S. 11.

164 Vgl. GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): eCommerce: Wachstum ohne Grenzen?, S. 5f.

165 GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): eCommerce: Wachstum ohne Grenzen?, S. 5.

166 Vgl. Holl (2013): Markttendenzen im Einzelhandel und räumliche Entwicklungsmodelle – Citylage oder Peripherie?, S. 3.

167 Vgl. GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): eCommerce: Wachstum ohne Grenzen?, S. 4; 14.

168 Vgl. GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): eCommerce: Wachstum ohne Grenzen?, S. 4.

169 Vgl. Reink (2014): Aktuelle Entwicklungen und zukünftige Trends im Einzelhandel – und mögliche räumliche Auswirkungen für die Innenstadt, S. 15.

170 Vgl. Von Schwanenflug (2016): Essen auf Rädern, S. 1; 12.

171 Vgl. GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): eCommerce: Wachstum ohne Grenzen?, S. 14ff.

172 Vgl. Sperle (2012): Was kommt nach dem Handel?, S. 42.

173 Vgl. Sperle (2012): Was kommt nach dem Handel?, S. 42.

174 Holl (2013): Markttendenzen im Einzelhandel und räumliche Entwicklungsmodelle – Citylage oder Peripherie?, S. 3f.

daran, dass gegenwärtig nur noch rd. 30 Prozent der Kunden ausschließlich im stationären Einzelhandel einkaufen.<sup>175</sup> Nach Einschätzungen von Fachexperten wird sich der Online-Handel als Vertriebsweg neben dem stationären Einzelhandel etablieren und als Katalysator den anhaltenden Konzentrations- und Filialisierungsprozess beschleunigen, welcher im *Kapitel 3.2.3.7* beschrieben wird.<sup>176</sup>

Kaltenbrunner (2014) zeigt auf, dass die relative Bedeutung von Ladengeschäften trotz dieser Entwicklung derzeit stabil ist.<sup>177</sup> Auch von Schwanenflug (2015) bestätigt dies: „Der traditionelle Einzelhandel ist sich des zunehmenden Wettbewerbsdrucks durch den Online-Handel bewusst und hat den erforderlichen Veränderungsprozess bereits eingeleitet [...]“.<sup>178</sup> Dies fordert jedoch eine Anpassung der bestehenden Handels- und Unternehmensstrukturen an den Online-Handel, für die nicht mehr Jahrzehnte, sondern allenfalls Jahre zur Verfügung stehen.<sup>179</sup> Der stationäre Einzelhandel reagiert auf die wachsende Nachfrage des E-Commerce, indem er Multi-Channelling- bzw. Cross-Channel-Retailing-Konzepte umsetzt und dadurch die unterschiedlichen Handelskanäle kombiniert.<sup>180</sup> Beispielsweise die Integration von Serviceeinrichtungen, wie Abholstationen oder Click & Collect, oder die Umsetzung von Konzepten, wie Showrooms, Flagship-Stores oder Pop-Up-Stores, die mehr dem Erlebnis, der Abwechslung, dem Service und der Markenbildung als dem Einkauf vor Ort dienen,<sup>181</sup> tragen diesem Entwicklungstrend Rechnung.

Das Showrooming stellt nach Kötter (2013) für den stationären Handel insofern eine Chance dar, als Einkäufe, die online vorbereitet und im Geschäft vollzogen werden, einen elfmal höheren Umsatz generieren als im umgekehrten Fall.<sup>182</sup> In der Fachwelt wird dies als Cross-Channel-Informations- und Kaufverhalten bezeichnet.<sup>183</sup> „So ist etwa festzustellen, dass selbst Hightech-Unternehmen wie beispielsweise Apple, die ganz auf das Internet setzten, große, repräsentative Flagship-Stores in den wichtigsten Zentren eröffnen.“<sup>184</sup> Sowohl der stationäre als auch der Online-Handel versuchen somit, sich auf komplementäre Funktionen zu fokussieren, um Synergien der unterschiedlichen Vertriebstypen zu aktivieren. „Stationäre Händler eröffnen Online-Shops, Versand- und Onlinehändler stationäre Läden.“<sup>185</sup> So wird dem Konsumenten die Entscheidung über den Vertriebsweg überlassen. Nach Angaben des HDE (2013) verfügt bereits ein Drittel der stationären Einzelhändler auch über einen Online-Shop.<sup>186</sup>

Multi-Channel-Strategien gehen mit steigenden Kosten und einer Verringerung der Gewinnspanne einher, welchen Filialisten und große Unternehmen aufgrund finanzieller Mittel, Logistiknetze und des technischen Know-hows eher entsprechen können als der inhabergeführte Einzelhandel. Während Online-Händler ausgewählte Geschäftsstandorte als „Schaufenster“ nutzen und die Miete über den Online-Verkauf erwirtschaften, nutzt der stationäre Einzelhandel das Internet als zusätzlichen Vertriebsweg und konkurriert dadurch zwangsläufig um den eigenen Ladenumsatz. Krüger (2013) spricht von ambivalenten Tendenzen.<sup>187</sup> „Heute erzielen einzelne, ursprünglich ausschließlich stationäre Bekleidungseinzelhändler 15-30% ihrer Umsätze über das Internet.“<sup>188</sup> So verliert die Ladenfläche in ihrer Funktion als Verkaufsraum tendenziell an Bedeutung, während ihre Funktion als Bühne an Bedeutung gewinnt.

Vor diesem Hintergrund muss der stationäre Einzelhandel im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit seine Kernkompetenzen nutzen und Potenziale aktivieren, die der Online-Handel nicht leisten kann. Dazu, ob und inwieweit der stationäre gegenüber dem Online-Handel strukturell benachteiligt ist, werden in der Fachwelt verschiedene Sichtweisen vertreten.<sup>189</sup> GfK GeoMarketing (2015) attestiert dem stationären Einzelhandel jedoch eine starke Innovationskraft, indem dieser „[...] bereits heute erfolgreich mit neuen Konzepten und Omnichannel-Lösungen auf den intensiven Wettbewerb reagiert“<sup>190</sup>. Zwar wird sich der Verdrängungswettbewerb durch den Online-Handel weiter verschärfen. Es ist nach der GfK GeoMarketing

175 Vgl. Hangebruch (2014): Onlinehandel und Zukunft der (Innen)Stadt, S. 10.

176 Vgl. Hangebruch (2014): Onlinehandel und Zukunft der (Innen)Stadt, S. 11.

177 Vgl. Kaltenbrunner (2014): Das urbanistische Repertoire des Shoppens, S. 4.

178 Von Schwanenflug (2015): Traditioneller Einzelhandel behält Vormachtstellung; <www.immobilien-zeitung.de>, Zugriff am 25.02.2016.

179 Vgl. GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): Wandert die Verkaufsfläche vom Pos ins Netz?, S. 13.

180 Vgl. Kaapke (2012): Aktuelle Trends im Einzelhandel, S. 11.

181 Vgl. Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung (Hrsg.) (2014): Definitionen zur Einzelhandelsanalyse, S. 78.

182 Vgl. Deutsche Euroshop (Hrsg.) (2012): Geschäftsbericht Hamburg, S. 33.

183 Vgl. Grüter (2015): Trends im Einzelhandel – „Vitale Innenstädte“, S. 4.

184 Deutsche Euroshop (Hrsg.) (2012): Geschäftsbericht Hamburg, S. 33.

185 Wotruba (2013): Stationär und virtuell, S. 30.

186 Vgl. Hangebruch (2014): Onlinehandel und Zukunft der (Innen)Stadt, S. 11.

187 Vgl. Krüger (2013): Trends im Einzelhandel – Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen, S. 14.

188 GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): eCommerce: Wachstum ohne Grenzen?, S. 11.

189 Vgl. Von Schwanenflug (2015): „Benachteiligung des stationären Einzelhandels“, S. 11.

190 GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): eCommerce: Wachstum ohne Grenzen?, S. 14.

(2015) jedoch aufgrund erster Sättigungstendenzen von einer natürlichen Wachstumsgrenze des E-Commerce auszugehen. So konnte der Gesamtmarkt des Online-Handels zuletzt lediglich ein Wachstum von elf Prozent im Vergleich zu 20 bis 30 Prozent in den Vorjahren erzielen. Diese Entwicklung wird zudem durch die Anpassungsmaßnahmen und Vorteile des stationären Geschäftes beeinflusst.<sup>191</sup> „Der stationäre Handel kann mit haptischen und emotionalen Aspekten punkten, die im Online-Handel nicht oder nur schwierig umsetzbar sind: Haptik, Erlebnis, Beratung, Service oder Produkterlebnis sind nur einige der stationären Pluspunkte.“<sup>192</sup> Auch wenn das Phänomen des Online-Handels nach wie vor wenig greifbar ist, wird der Online-Handel aller Voraussicht nach den stationären Handel nicht ersetzen, sondern vielmehr eine Veränderung der Einzelhandelslandschaft und der Betriebsformate bewirken.<sup>193</sup> Die Grenzen zwischen den Vertriebsformen des Residenz- und Distanzhandels werden zunehmend verschwimmen.

### 3.2.3.5 Verkaufsflächengröße

Zwischen 1980 und 2014 hat sich die Verkaufsfläche im Einzelhandel in Deutschland von 63 Mio. qm auf rd. 123 Mio. qm nahezu verdoppelt,<sup>194</sup> wie die *Abbildung 8* zeigt. Zugleich ist die Anzahl der Einzelhandelsunternehmen seit 1990 um neun Prozent gesunken.<sup>195</sup>

Diese Entwicklung gilt insbesondere für den Lebensmittel Einzelhandel, in welchem in den vergangenen 50 Jahren ein starkes Flächenwachstum trotz rückläufiger Anzahl der Standorte zu verzeichnen ist.<sup>196</sup>

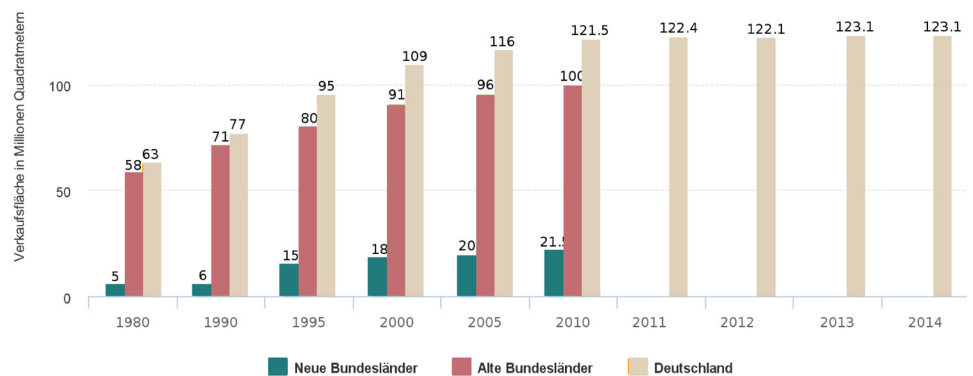


Abbildung 8: Verkaufsfläche im Einzelhandel in Deutschland nach Ost und West von 1980 bis 2014

Während die Verkaufsflächen bis Ende der 1990er Jahre be-

dingt durch die Expansion in den neuen Bundesländern einem rasanten Flächenwachstum unterlegen waren, sind die leicht gebremsten, aber unverminderten Flächenzuwächse zu Beginn des 21. Jahrhunderts nach Nitt-Drießelmann (2013) primär auf technische und organisatorische Anforderungen moderner Betriebsformate, wie insbesondere Einkaufszentren, zurückzuführen.<sup>197</sup> Demzufolge lässt sich das anhaltende Wachstum weniger mit dem tatsächlichen Bedarf an neuen Verkaufsflächen als vielmehr mit den Flächenanforderungen moderner Betriebsformen begründen.

Insbesondere flächenintensive Einzelhandelsformen, wie Einkaufszentren, haben die Entwicklung vorangetrieben. „Die Center sind dem Handel sein (Flächen-)Tod.“<sup>198</sup> In den letzten zehn Jahren ist die Verkaufsfläche der deutschen Shopping-Center um drei Prozent pro Jahr gewachsen.<sup>199</sup> Im Durchschnitt weist ein deutsches Shopping-Center im Jahr 2015 eine Fläche rd. 31.000 qm auf.<sup>200</sup> Großflächige Einzelhandelsformen wie Einkaufszentren haben sich zunächst verstärkt auf der Grünen Wiese angesiedelt und damit das Flächenwachstum in dezentralen Lagen gefördert, da sie einen deutlich höheren Flächenbedarf und eine stärkere PKW-Orientierung haben, um einen möglichst großen Einzugsbereich zu erzielen.<sup>201</sup> Zu Beginn dieses Jahrhunderts hat sich jedoch ein Wandel in der Standortpolitik zugunsten zentraler Lagen vollzogen, wie in dem *Kapitel 3.2.3.9* näher ausgeführt wird. So lässt sich in den Innenstädten der 82 bundesdeutschen Städte mit mehr als

191 Vgl. GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): eCommerce: Wachstum ohne Grenzen?, S. 11ff.

192 GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): eCommerce: Wachstum ohne Grenzen?, S. 17.

193 Vgl. GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): eCommerce: Wachstum ohne Grenzen?, S. 3.

194 Vgl. EHI (Hrsg.) (o.J.): Verkaufsfläche im Einzelhandel in Deutschland nach Ost und West von 1980 bis 2014; <www.handelsdaten.de>, Zugriff am 26.02.2016.

195 Vgl. Nitt-Drießelmann (2013): Einzelhandel im Wandel, S. 19.

196 Vgl. Anders (2015): Lebensmitteldiscounter und Supermarkt, S. 220.

197 Vgl. Nitt-Drießelmann (2013): Einzelhandel im Wandel, S. 20.

198 Eggert (2011): Zukunft Handel, S. 68.

199 Vgl. GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): Wandert die Verkaufsfläche vom Pos ins Netz?, S. 6.

200 Vgl. EHI (Hrsg.) (o.J.): Entwicklung der durchschnittlichen Fläche eines Shopping-Centers in Deutschland von 1965 bis 2015; <www.handelsdaten.de>, Zugriff am 26.02.2016.

201 Vgl. Albers (2009): Die Entwicklung des Einzelhandels im Raum, S. 9.

100.000 Einwohnern zwischen 2010 und 2014 ein Verkaufsflächenwachstum von rd. sieben Prozent konstatieren.<sup>202</sup>

Der Trend des Flächenwachstums gilt nicht für alle Betriebsformen. Albers (2009) zeigt eine zunehmende Polarisierung der Flächenansprüche vor allem im Lebensmittelsegment auf. Der Trend zu großflächigeren Betrieben hält zwar einerseits nach wie vor an. Beispielsweise sind Standarddiscounter mit bis zu 800 qm zu einer Seltenheit geworden. „Realisiert werden bis zu 1.500 qm Verkaufsfläche, um das Sortiment inklusive der immer größeren Frischeabteilung zu präsentieren und den Anforderungen an Ladengestaltung gerecht zu werden.“<sup>203</sup> Auch Betreiber von Möbelhäusern und Baumärkten streben nach immer größeren Verkaufsflächen, die bereits um die 50.000 qm messen. Zugleich hat sich andererseits aber insbesondere in der Lebensmittelbranche ein Trend zu kleinen Ladenkonzepten herausgebildet, um sich in hoch verdichteten Lagen ansiedeln zu können. Derartige Kleinflächenkonzepte, wie beispielsweise das Rewe-City-Konzept, verfügen über Verkaufsflächen zwischen 100 und 600 qm und legen ihren Fokus auf frische Waren und Convenience-Produkte. Dementsprechend erhält das „Tante Emma“-Konzept für bestimmte Betriebsformate wieder Bedeutung. Auch in anderen Branchen ist ein Trend zu Kleinflächenkonzepten, wie Saturn Connect, Decathlon Connect oder Hornbach Compact, zu beobachten, die regelmäßig in Verbindung mit Multi-Channel-Konzepten umgesetzt werden und sich an den Gesetzmäßigkeiten des Online-Einkaufs orientieren.<sup>204</sup>

Nach dem kontinuierlichen Verkaufsflächenwachstum im deutschen Ladeneinzelhandel zwischen 2002 und 2011 um 0,4 bis 1,4 Prozent sind nach Angaben der GfK GeoMarketing (2015) seit 2013 leichte Flächenrückgänge von rd. 0,1 Prozent zu verzeichnen. Die Flächenfreisetzungen werden insbesondere mit der Insolvenz von Schlecker, Praktiker und Max Bahr begründet.<sup>205</sup> Dennoch geht GfK GeoMarketing (2015) davon aus, dass die Verkaufsfläche in Deutschland bis 2025 weiter ansteigen wird. Begründet wird dies mit dem anhaltenden Bau von Einkaufs- und Fachmarktzentren, der Nachfrage von Einzelhändlern aus dem Ausland, der Expansion von Möbel- und Baumärkten und der Tendenz zu größeren Flächen im Lebensmittel- und Drogeriesegment. Die damit einhergehenden Flächenansprüche übersteigen nach Einschätzung der GfK GeoMarketing (2015) die Flächenverluste durch Betriebsschließungen oder den E-Commerce. „Trotz erheblicher Marktanteilsverluste des Onlinehandels kann bisher keine direkte Auswirkung auf die Verkaufsfläche nachgewiesen werden.“<sup>206</sup> Für die kommenden Jahre rechnet GfK GeoMarketing (2015) daher mit einem Anstieg der Verkaufsflächen im Einzelhandel um rd. 0,1 Prozent.<sup>207</sup>

Dieser wird insbesondere an starken und etablierten Handelsstandorten zu beobachten sein, wodurch sich die Polarisierung der Flächenstruktur verstärken wird. Durch die „Maßstabsvergrößerung“<sup>208</sup> der Verkaufsflächen zeichnet sich der deutsche Markt nach Reink (2014) insgesamt durch eine Überversorgung mit Einzelhandelsflächen aus und bewegt sich in der Spitzengruppe der Verkaufsflächenausstattung im europäischen Vergleich.<sup>209</sup> Die Entwicklung bewirkt eine Verschärfung des Wettbewerbs und führt vielerorts zu Verdrängungseffekten.<sup>210</sup>

### 3.2.3.6 Umsatzentwicklung und Flächenproduktivität

Entgegen der Flächenentwicklung war die Umsatzentwicklung längere Zeit von Stagnation gekennzeichnet.<sup>211</sup> Die Flächen hat sich somit von der Umsatzentwicklung abgekoppelt.<sup>212</sup> Von Beginn des Jahrhunderts bis zum Jahr 2009 waren gemäß der *Abbildung 9* lediglich leicht sinkende bis stagnierende Umsätze zu verzeichnen. Während diese im Jahr 2003 bei rd. 417 Milliarden Euro lagen, belaufen sich diese im Jahr 2009 nur noch auf rd. 418 Milliarden Euro.<sup>213</sup> Seitdem steigt der Umsatz zwar nur leicht, aber kontinuierlich; im Jahr 2015 lag er bei rd. 472 Milliarden Euro. Zu berücksichtigen ist dabei der Online-

202 Vgl. GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): Wandert die Verkaufsfläche vom Pos ins Netz?, S. 6.

203 Albers (2009): Die Entwicklung des Einzelhandels im Raum, S. 10.

204 Vgl. Agne; Von Schwanenflug (2016): Läden im Spielzeugformat, S. 12.

205 Vgl. GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): Wandert die Verkaufsfläche vom Pos ins Netz?, S. 6.

206 Von Schwanenflug (2015): Verkaufsfläche wird weiter zunehmen; <www.immobilienspiegel.de>, Zugriff am 28.02.2016.

207 Vgl. GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): Wandert die Verkaufsfläche vom Pos ins Netz?, S. 6.

208 Heinritz; Klein; Popp (2003): Geographische Handelsforschung, S. 37.

209 Vgl. Reink (2014): Aktuelle Entwicklungen und zukünftige Trends im Einzelhandel – und mögliche räumliche Auswirkungen für die Innenstadt, S. 13.

210 Vgl. Albers (2009): Die Entwicklung des Einzelhandels im Raum, S. 8.

211 Vgl. Grüter (2015): Trends im Einzelhandel – „Vitale Innenstädte“, S. 2.

212 Vgl. Grüter (2015): Trends im Einzelhandel – „Vitale Innenstädte“, S. 2.

213 Vgl. EHI (Hrsg.) (o.J.): Nettoumsatz im Einzelhandel im engeren Sinne in Deutschland von 2000 bis 2015 mit Prognose für 2016; <www.handelsdaten.de>, Zugriff am 28.02.2016.

Handel, der die größte Wachstumsdynamik verzeichnet.<sup>214</sup>

Die lange Zeit konträre Entwicklung von steigenden Verkaufsflächen und stagnierendem Umsatz hatte eine sinkende Flächenproduktivität zur Folge. Im Jahr 1990 lag der Wert des Einzelhandelsumsatzes pro qm noch bei rd. 4.000 Euro/qm.<sup>215</sup> Darauf

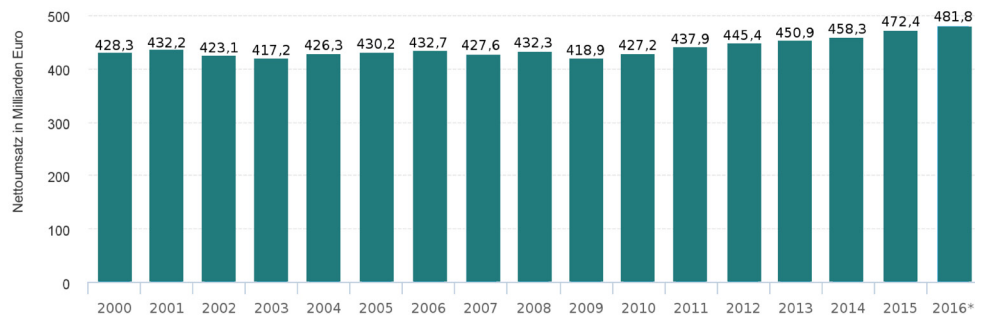


Abbildung 9: Nettoumsatz im Einzelhandel im engeren Sinne in Deutschland von 2000 bis 2015 mit Prognose für 2016

folgte angesichts stagnierender Umsätze bei gleichzeitig wachsenden Verkaufsflächen eine lange Rückbildungsphase der Flächenproduktivität, die ihren Tiefpunkt 2009 mit einem Wert von 3.350 Euro/qm fand. Seitdem steigen die Umsätze im Einzelhandel wieder schneller als die Verkaufsflächen, welche im Jahr 2012 erstmalig rückläufig gewesen sind. Die genannten Flächenfreisetzungen von Schlecker, Praktiker und Max Bahr haben diese Entwicklung bestärkt und nach Angaben von GfK GeoMarketing (2015) im Jahr 2012 zu einer Erholung der Flächenleistung geführt.<sup>216</sup> So titelte die Immobilien Zeitung (2012): „Flächenproduktivität des Handels steigt dank Schleckerpleite“<sup>217</sup>. In den letzten Jahren hat sich die durchschnittliche Flächenproduktivität auf ca. 3.400 bis 3.500 Euro/qm eingependelt und wird nach Einschätzung von GfK GeoMarketing (2015) in den nächsten Jahren stabil bleiben.<sup>218</sup> „In der langen Frist werden sich Flächenzuwächse und Umsatzwachstum in etwa die Waage halten, so dass sich die Flächenproduktivität auf vergleichsweise niedrigem Niveau stabilisieren wird.“<sup>219</sup> Dies gilt jedoch nur, wenn der Umsatzanteil des Versandhandels einbezogen wird. Bei differenzierter Betrachtung reduziert dieser insofern die Flächenleistung der stationären Einzelhändler, als für Umsätze im Versandhandel keine Verkaufsflächen im eigentlichen Sinne benötigt werden.<sup>220</sup>

Auch die HDE-Umsatzprognose (2015) sagt kurz- und mittelfristig ein leichtes Wachstumspotenzial der Umsatzentwicklung voraus. Langfristig werden jedoch aufgrund gesättigter Märkte schwindende Spielräume prognostiziert.<sup>221</sup> In Anbetracht der großen Umsatzzuwächse des E-Commerce, der nur leicht wachsenden Umsätze des gesamten Einzelhandelmarktes und der dadurch bewirkten Umsatzverschiebung verlieren die ausschließlich stationär agierenden Einzelhändler sukzessive Umsatz- und Marktanteile.<sup>222</sup>

### 3.2.3.7 Handelssysteme und Betriebsanzahl

„Die einstige Vielfalt einer mittelständisch geprägten Branche ist einem atemberaubenden Konzentrationsprozess zum Opfer gefallen.“<sup>223</sup> Der anhaltende Wandlungsprozess im Einzelhandel manifestiert sich auch in der Konzentration von Betrieben zugunsten von Handelsunternehmen mit enormer Markt- und Organisationsstärke und Finanzkraft, welche somit zulasten nicht-organisierter Einzelhandelsunternehmen geht.<sup>224</sup> „Eine Reihe namenhafter Unternehmen standen [sic!] jüngst zum Verkauf bzw. sind [sic!] durch Insolvenzen entweder vom Markt verschwunden oder versuchen, gegenwärtig mit modifizierten Geschäftsmodellen wieder am Markt zu reüssieren.“<sup>225</sup> Beispiele sind sowohl bekannte Unternehmen, wie Hertie, Karstadt oder Schlecker, als auch kleinere und mittelständische Einzelhändler. Besonders betroffen sind von der Entwicklung inhabergeführte Einzelhandelsgeschäfte. Während sich der Anteil selbstständiger Unternehmen 1980 in

214 Vgl. Hangebruch (2014): Onlinehandel und Zukunft der (Innen)Stadt, S. 9.

215 Vgl. Nitt-Drießelmann (2013): Einzelhandel im Wandel, S. 19.

216 Vgl. GfK GeoMarketing (Hrsg.) (o.J.): Deutsche Flächenumsätze im Aufwärtstrend; <www.gfk-geomarketing.de>, Zugriff am 01.03.2016.

217 Agne (2012): Flächenproduktivität des Handels steigt dank Schleckerpleite; <www.immobilienzentrum.de>, Zugriff am 01.03.2015.

218 Vgl. GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): Wandert die Verkaufsfläche vom Pos ins Netz?, S. 7.

219 Deutsche Hypo (Hrsg.) (2013): Perspektiven der Einzelhandelsimmobilienmärkte in Deutschland, S. 10.

220 Vgl. Deutsche Hypo (Hrsg.) (2013): Perspektiven der Einzelhandelsimmobilienmärkte in Deutschland, S. 15.

221 Vgl. HDE (Hrsg.) (2015): Jahrespressekonferenz, S. 7.

222 Vgl. Reink (2014): Aktuelle Entwicklungen und zukünftige Trends im Einzelhandel – und mögliche räumliche Auswirkungen für die Innenstadt, S. 16.

223 Grüter (2015): Trends im Einzelhandel – „Vitale Innenstädte“, S. 1.

224 Vgl. Heinritz; Klein; Popp (2003): Geographische Handelsforschung, S. 38.

225 Kaapke (2012): Aktuelle Trends im Einzelhandel, S. 7.



Deutschland noch auf ca. 55 Prozent belief, hat der Anteil 2013 nur noch ca. 20 Prozent betragen.<sup>226</sup> „Nachfolgeprobleme, zu hohe Mieten, Wegbrechen der ehemals attraktiven Nebenlagen und zunehmende Konkurrenz im stationären wie im elektronischen Handel sind Treiber dieser Entwicklung.“<sup>227</sup> Auch jahrzehntlang erfolgreiche Betriebsformate müssen auf die sich ständig wandelnden Anforderungen reagieren, um am Markt bestehen zu können.<sup>228</sup> Die in der *Abbildung 10* zu erkennende rückläufige Betriebsanzahl steht der Entwicklung der durchschnittlichen Verkaufsflächengröße im Einzelhandel entgegen, die wie im *Kapitel 3.2.3.5* dargestellt bis 2012 kontinuierlich zugenommen hat. „Der Rückgang der Zahl der Betriebe war insofern zugleich ein Prozess der Betriebsgrößenkonzentration.“<sup>229</sup>

Im Rahmen der Konzentrationsprozesse hat sich auch die Betriebs- und Unternehmensstruktur gewandelt. „Dominierten früher fast ausschließlich unabhängige Einbetriebsunternehmen, in denen der Inhaber an einem Standort selbstständig alle betrieblichen Aufgaben erfüllte, so [...] [haben] Mehrbetriebsunternehmen und Filialisten

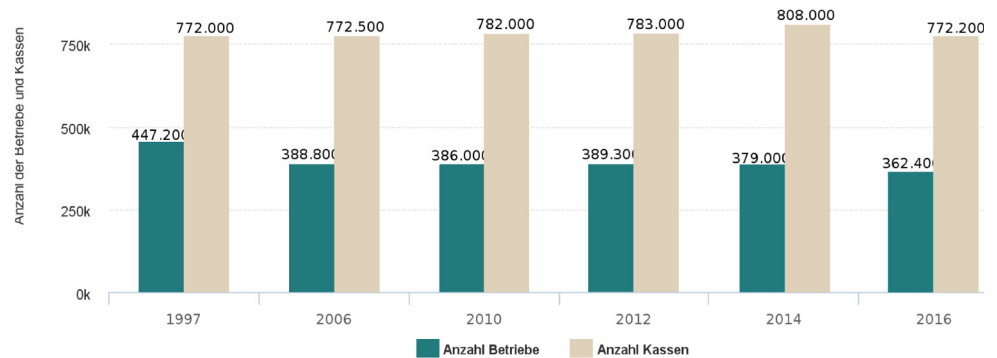


Abbildung 10: Entwicklung der Anzahl der Betriebe und Kassen im Einzelhandel im engeren Sinne in Deutschland in den Jahren 1997 bis 2016

sowie verschiedene Formen von Zusammenschlüssen und Kooperationen selbstständiger Einzelhändler (z.B. franchising) an Bedeutung [gewonnen].<sup>230</sup> Einzelhändler, die nicht filialisiert oder vertikalisiert sind, organisieren sich vor dem Hintergrund der verschärften Wettbewerbsanforderungen und Konzentrationsprozesse zunehmend in Verbundsystemen oder Franchise-Strukturen, um unter Wahrung der Selbstständigkeit von dem System-Know-how zu profitieren und am Markt bestehen zu können.<sup>231</sup> Dies begünstigt eine Homogenisierung und Uniformität des Warenangebotes.

Die immer höheren prozentualen Umsatzanteile der Top 5 bzw. Top 10 Anbieter einer Branche sind ein Indikator für die Zunahme des Konzentrationsprozesses.<sup>232</sup> Diese Entwicklung lässt sich insbesondere in der größten Einzelhandelsbranche, dem Lebensmittelhandel, beobachten, in welcher von einer Oligopol-situation gesprochen wird.<sup>233</sup> Grüter (2015) zeigt auf, dass in dieser 85 Prozent des Gesamtumsatzes durch die vier größten Unternehmen erzielt werden.<sup>234</sup> Nach Hangebruch (2014) ist der Konzentrationsprozess auch im Einzelhandelssegment des E-Commerce besonders stark ausgeprägt, indem sich der erzielte Umsatz auf nur wenige Unternehmen konzentriert. „Der Branchengrößte Amazon beispielsweise erzielte 2013 mit einem Nettoumsatz von 7,7 Milliarden Euro ein Viertel des gesamten Web-Umsatzes in Deutschland [...]“.<sup>235</sup>

Die Konkurrenz der Unternehmen um Anteile der Kaufkraft hat sich somit deutlich verschärft.<sup>236</sup> „Kapitalstarke Unternehmungen mit ertragsstarken Geschäftsmodellen können sich gute Standorte leisten: Geld kauft Frequenz, deshalb zählt für Filialisten ‚Lage, Lage, Lage!‘“<sup>237</sup> Derartige Handelssysteme zeichnen sich i.d.R. durch kostensparende und moderne Betriebsformen und ein standardisiertes Warensortiment aus. Der filialisierte Einzelhandel ist dem traditionellen, inhabergeführten Einzelhandel daher organisatorisch und finanziell deutlich überlegen, welcher dadurch kontinuierlich Marktanteile verliert. Das IfH (2015) prognostiziert für die kommenden fünf Jahre Schließungen von deutschlandweit 45.000 Geschäften. Diese sind daneben durch weitere Einflussfaktoren wie insbesondere den Online-Handel bedingt.<sup>238</sup>

Die wettbewerbsbedingten Konzentrations- und Filialisierungsprozesse setzen Expansionsstrategien der Unternehmen vor-

226 Vgl. Holl (2013): Markttendenzen im Einzelhandel und räumliche Entwicklungsmodelle – Citylage oder Peripherie?, S. 3.

227 Kaapke (2012): Aktuelle Trends im Einzelhandel, S. 8.

228 Vgl. Kaapke (2012): Aktuelle Trends im Einzelhandel, S. 7f.

229 Blotevogel (2003): Handels- und Dienstleistungsgeographie, S. 26.

230 Miosga (2002): Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und deren Auswirkungen auf das Konzept der Zentralen Orte, S. 80.

231 Vgl. Kaapke (2012): Aktuelle Trends im Einzelhandel, S. 11.

232 Vgl. Kaapke (2012): Aktuelle Trends im Einzelhandel, S. 8.

233 Vgl. Heinritz; Klein; Popp (2003): Geographische Handelsforschung, S. 39.

234 Vgl. Grüter (2015): Trends im Einzelhandel – „Vitale Innenstädte“, S. 1.

235 Hangebruch (2014): Onlinehandel und Zukunft der (Innen)Stadt, S. 10.

236 Vgl. Miosga (2002): Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und deren Auswirkungen auf das Konzept der Zentralen Orte, S. 79.

237 Holl (2013): Markttendenzen im Einzelhandel und räumliche Entwicklungsmodelle – Citylage oder Peripherie?, S. 3.

238 Vgl. Leykam (2015): Ladensterben geht weiter, S. 9.

aus, welche zunehmend auch internationale Absatzgebiete fokussieren. Bereits im 19. Jahrhundert entwickelten sich erste regionale Mehrbetriebsunternehmen, aus welchen im 20. Jahrhundert nationale Handelsunternehmen mit nationsweiten Filialnetzen hervorgegangen sind.<sup>239</sup> „Europäische Unternehmen expandieren im europäischen Maßstab, deutsche Firmen forcieren ebenfalls ihre internationale Expansion.“<sup>240</sup> Heute bestehen zahlreiche Unternehmen, die über ein internationales Filialennetz verfügen. Dass das Interesse internationaler Einzelhändler am deutschen Markt gegenwärtig groß ist, unterstreicht die Überschrift eines Artikels der Immobilien Zeitung mit dem Titel „Deutschland ist liebstes Kind des internationalen Einzelhandels.“ So streben nach einer Studie des Immobilienunternehmens Quantum 40 Prozent der internationalen Einzelhändler danach, aufgrund der stabilen Wirtschaftslage in Deutschland zu expandieren.<sup>241</sup> Mit den Internationalisierungsprozessen geht eine zunehmende Vielfalt der Betriebsformen einher,<sup>242</sup> die im *Kapitel 3.2.3.3* thematisiert worden ist. Neben den genannten Prozessen im Bereich der Handelssysteme ist zudem eine Vertikalisierung der Handelsstrukturen zu beobachten. Immer mehr Handelsunternehmen kaufen nicht mehr im Sinne der klassischen Einzelhandelsdefinition ausschließlich Waren von Dritten ein, sondern beeinflussen über die Entwicklung, die Produktion und den Transport bis zum Marketing und der Finanzierung gezielt den Gesamtprozess der Distribution. Sie können dadurch flexibler auf Markt- und Nachfragentwicklungen reagieren. Sogenannte vertikale Handelsunternehmen erzielen sowohl Vorteile bei der Geschwindigkeit oder der Marktbearbeitung als auch bei der Finanzierung.<sup>243</sup> „Für den Endverbraucher ist die Vertikalisierung durch Mono-Label-Stores und die Bildung eigener Shops spürbar [...].“<sup>244</sup> Immer mehr Herstellermarken werden somit in Eigenregie vertrieben.<sup>245</sup> Neben der Unternehmenskonzentration und der Filialisierung verstärkt auch die Tendenz der Vertikalisierung den Ausleseprozess kleinerer und mittelständischer Anbieter.

### 3.2.3.8 Sortimentspolitik und Angebotspositionierung

Die Einzelhandelsentwicklung zeichnet sich zudem durch eine zunehmend branchenübergreifende Sortimentspolitik aus. Dadurch, dass immer mehr Unternehmen Waren zum Verkauf anbieten, die nicht ihrem ursprünglichen Sortimentsschwerpunkt angehören, wird die Differenzierung und Abgrenzung der einzelnen Branchen schwieriger. „[...] Die Branchenvermischung ist allgegenwärtig: Scheibenwischer bei Lebensmitteldiscountern, Spielwaren im SB-Warenhaus, Dekorationsartikel im Drogeriemarkt, CDs und Bücher im Baumarkt usw.“<sup>246</sup> Um das Angebot auf der Fläche zu erweitern und mehr Frequenz zu erzeugen, integrieren Einzelhändler fremde Sortimente anderer Branchen in ihre eigenen Sortimente. Eggert (2011) verdeutlicht, dass der seit jeher existierende Innerbranchenwettbewerb durch den wachsenden Anteil der Randsortimente um einen Interbranchenwettbewerb erweitert worden ist.<sup>247</sup> Das Unternehmen Tchibo steht beispielhaft für einen Mehrfachanbieter, „[...] das mit einem umfangreichen Nebensortiment den Kaffeeverkauf zu einer ‚Nebeneinnahme‘ degradierte [...]“<sup>248</sup>. Die Einzelhandelsentwicklung ist nicht nur durch eine branchenübergreifende Sortimentspolitik gekennzeichnet. Auch die Sortimentspolitik zwischen den Betriebstypen einer Branche, wie insbesondere dem Lebensmittelsegment, hat sich verändert. Während sich ursprünglich das Angebot von Discountern über den Preis als wichtigstes Kriterium positioniert hat, ist das Angebot in Supermärkten primär über die Qualität, Service und Vielfalt definiert worden. Diese klar voneinander abgegrenzten Ausrichtungen verschwimmen heute zunehmend. So bieten Supermärkte die Standardwaren sowohl als Markenprodukte als auch Produkte der günstigen Eigenmarke an. Gleichzeitig orientieren sich Discounter vermehrt an den Qualitäts- und Serviceansprüchen der Konsumenten. GfK Geomarketing (2015) führt diesbezüglich den Trend zur Qualitätsorientierung an, der ein Trading-Up der Handelslandschaft begünstigt.<sup>249</sup> Begründet liegt dies vor allem im Wandel der Konsummuster gemäß dem hybriden Konsumenten, welcher die Qualität zunehmend in den Fokus rückt, aber nach wie vor den Preis als wichtiges Kriterium wertet.<sup>250</sup> Dies ist abhängig davon, ob es sich aus Sicht des Käufers um ein Standard- oder

239 Vgl. Blotevogel (2003): Handels- und Dienstleistungsgeographie, S. 29.

240 Holl (2013): Markttendenzen im Einzelhandel und räumliche Entwicklungsmodelle – Citylage oder Peripherie?, S. 3.

241 Vgl. Agne (2016): Deutschland ist liebstes Kind des internationalen Einzelhandels, S. 12.

242 Vgl. Miosga (2002): Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und deren Auswirkungen auf das Konzept der Zentralen Orte, S. 82f.

243 Vgl. Holl (2013): Markttendenzen im Einzelhandel und räumliche Entwicklungsmodelle – Citylage oder Peripherie?, S. 3.

244 Eggert (2011): Zukunft Handel, S. 86.

245 Vgl. Hangebruch (2012): Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und ihre Konsequenzen für die Nachnutzung ehemaliger Kauf- und Warenhausstandorte, S. 24.

246 Kaapke (2012): Aktuelle Trends im Einzelhandel, S. 10.

247 Vgl. Eggert (2011): Zukunft Handel, S. 68f.

248 Sperle (2012): Was kommt nach dem Handel?, S. 43.

249 Vgl. GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): Konsum 2015 – Europa auf dem Wachstumspfad?, S. 16.

250 Vgl. Gassmann; Dierig (2015): Die Liebe der Deutschen zu Aldi und Lidl verblasst; <www.welt.de>, Zugriff am 25.02.2016.

Prestigeprodukt handelt. Während für erstere das Preisbewusstsein im Vordergrund steht und Service und Atmosphäre zweitrangig sind, spielt für Prestigeprodukte der Preis eine untergeordnete Rolle. Bei diesen kommt hingegen der Auswahl, der Markenqualität, dem Service und dem Erlebnis eine große Bedeutung zu. Die durch die Nachfrage bedingte Spaltung in gehobenen und einfachen Konsum führt zu einer Polarisierung der Märkte.<sup>251</sup> Für Geschäftsprofile, die sich nicht eindeutig positionieren, wird es schwieriger, am Markt zu bestehen.<sup>252</sup> Es ist somit ein Rückgang der „Angebots-Mitte“ zu beobachten.

### 3.2.3.9 Standortanforderungen und Standortpolitik

Der Strukturwandel im Einzelhandel bildet sich nicht nur strukturell, sondern auch räumlich ab. Insbesondere der Betriebsformenwandel hin zu modernen großflächigen Einzelhandelsformen hat eine veränderte Standortstruktur zur Folge gehabt. Lange Zeit haben kleinteilige, inhabergeführte Betriebe, die sich innerhalb der Innenstädte, Ortskerne und Wohngebiete des gewachsenen Siedlungsgefüges befanden, das räumliche Standortsystem des Einzelhandels geprägt.<sup>253</sup> Vor dem Hintergrund der durch die Massenmotorisierung der Bevölkerung geschaffenen Raumüberwindungsfaktoren und vergrößerten Aktionsradien gerieten dezentrale Standorte in den Fokus der Einzelhandelsinvestitionen. „Waren Lebensmitteldiscounter [...] früher noch auf frequenzmitemzeugende Nachbarnutzungen, etwa Bäcker und Metzger [...] angewiesen, die sich hauptsächlich wohnungsnah bzw. in den gewachsenen Zentren befinden, so hat sich dieses Verhältnis [...] umgekehrt.“<sup>254</sup>

Während die Standortwahl selbstständiger Händler häufig durch außerökonomische Faktoren geprägt ist, wählen Mehrbetriebsunternehmen den Standort primär nach rational-ökonomischen Kriterien.<sup>255</sup> So gelten nach Krüger (2013) für letztere insbesondere die Faktoren Einzugsbereich, Flächenkonditionen, Erreichbarkeit und kumulative Effekte als Treiber der Standortentwicklung.<sup>256</sup> Die Suche nach Entwicklungsflächen für moderne Einzelhandelsansiedlungen in integrierten Lagen der Zentren gestaltet sich für Projektentwickler häufig kompliziert. „Schwierige Grundstückszuschnitte, Eigentums- und Erbfolgefragen sowie die gesetzlichen Anforderungen hinsichtlich der verkehrlichen Erschließung, des Lärmschutzes oder des Denkmalschutzes verdeutlichen, dass sich die Vorhaben im Bestand um ein Vielfaches aufwändiger darstellen als Neubaumaßnahmen auf der grünen bzw. grauen Wiese.“<sup>257</sup>

So ist eine neue Standortkategorie entstanden.<sup>258</sup> Sowohl eine große und preisgünstige Flächenverfügbarkeit als auch eine gute Verkehrsanbindung gelten als Voraussetzung für einen möglichst großen Einzugsbereich und somit als Vorteil gegenüber den innerstädtischen, i.d.R. kleinteiligen Flächen. „Profiteure dieser Entwicklung waren insbesondere Gewerbegebiete, neu geschaffene Einzelhandelsstandorte (die so genannte ‚Grüne Wiese‘) außerhalb der Kernstadt und Standorte an Ausfallstraßen.“<sup>259</sup> So entstanden Ende des letzten Jahrhunderts an diesen Orten zahlreiche Einzelhandelsstandorte in Form von Discountern, Einkaufszentren, SB-Warenhäusern, Fachmärkten oder Factory-Outlet-Centern.

Aber „diese räumliche Verlagerung war nicht ausschließlich eine Antwort des Einzelhandels auf den wachsenden Motorisierungsgrad und die Suburbanisierung [...], sie war gleichzeitig Ausprägung eines ökonomischen Modernisierungsschubs: größere, ebenerdige Flächen an leistungsfähigen Ausfallstraßen zu vertretbaren Grundstückspreisen eröffneten dem Einzelhandel betriebswirtschaftliche Optimierungsprozesse [...]“.<sup>260</sup> Durch den hohen Investitionsdruck aufgrund der Internationalisierung des Einzelhandels wurde die starke Nachfrage nach Flächen in dezentraler Lage zusätzlich bestärkt.<sup>261</sup> Auch auf Nachfrageseite wurden weitere Vorteile des Einkaufens an derartigen Standorten erkannt. „Für viele Konsumenten war und ist [der Weg in die städtische Peripherie] zwar mit einer Verlängerung der durchschnittlichen Einkaufswege verbunden, allerdings wird diese Mehrfachorientierung kompensiert durch die Benutzung des privaten PKW sowie eine Verringerung der Einkaufsfrequenzen durch die Ausweitung der häuslichen Vorratshaltung und die Kopplung verschiedener Aktivitäten der täglichen Lebensführung [...]“.<sup>262</sup> Diese Entwicklungen führten zu der Ausbildung eines sekundären Stand-

251 Vgl. Kaltenbrunner (2014): Das urbanistische Repertoire des Shoppens, S. 2.

252 Vgl. Albers (2009): Die Entwicklung des Einzelhandels im Raum, S. 11f.

253 Vgl. Albers (2009): Die Entwicklung des Einzelhandels im Raum, S. 8.

254 Junker; Kruse (1998): Perspektiven des Handels und deren Bedeutung für die Entwicklung von Zentren, S. 136.

255 Vgl. Miosga (2002): Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und deren Auswirkungen auf das Konzept der Zentralen Orte, S. 83.

256 Vgl. Krüger (2013): Trends im Einzelhandel – Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen, S. 10.

257 Beckmann et al. (2007): Nahversorgung als Basis der Zentrenbildung, S. 6.

258 Vgl. Reink (2014): Aktuelle Entwicklungen und zukünftige Trends im Einzelhandel – und mögliche räumliche Auswirkungen für die Innenstadt, S. 14.

259 Albers (2009): Die Entwicklung des Einzelhandels im Raum, S. 9.

260 Grüter (2015): Trends im Einzelhandel – „Vitale Innenstädte“, S. 2.

261 Vgl. Holl (2013): Markttendenzen im Einzelhandel und räumliche Entwicklungsmodelle – Citylage oder Peripherie?, S. 3.

262 Sperle (2012): Was kommt nach dem Handel?, S. 50.

ortsystems von Handelsagglomerationen an dezentralen Verkehrsknotenpunkten, das das primäre System der innerstädtischen integrierten Versorgungsstandorte sukzessive ergänzte bzw. überlagerte.<sup>263</sup> „Wohngebiete, Innenstädte und andere integrierte Lagen gerieten gegenüber den dezentralen Standorten ins Hintertreffen und galten lange Zeit als Verlierer der Einzelhandelsentwicklung.“<sup>264</sup>

Heute haben innerstädtische bzw. zentrale Standorte für den Einzelhandel nicht zuletzt aufgrund der Rechtsprechung und der Instrumente des Bauplanungsrechts, die im *Kapitel 4* ausgeführt werden, wieder an Bedeutung gewonnen und sind wieder in den Fokus der Entwickler und Händler geraten.<sup>265</sup> Während Anfang der 1990er Jahre nur rd. 25 Prozent der Shopping-Center in innerstädtischer Lage eröffnet worden waren, sind seit Beginn dieses Jahrhunderts rd. 70 Prozent der Shopping-Center im Stadtzentrum errichtet worden,<sup>266</sup> wie die *Abbildung 11* zeigt. Nitt-Drießelmann (2013) veranschaulicht die Entwicklung anhand der Gesamteinzelhandelsfläche. Um das Jahr 1990 befanden sich noch 55 Prozent der Gesamteinzelhandelsfläche im innerstädtischen Bereich und in integrierten Standorten. Dagegen betrug der Anteil im Jahr 2013 bereits 63 Prozent.<sup>267</sup> Die Nachfrage nach Flächen in den Innenstädten ist somit gestiegen.

Dabei muss jedoch zwischen den verschiedenen Lagequalitäten differenziert werden. Im Fokus der Nachfrage stehen die Top-Lagen, die durch Filialunternehmen, Monolabel-Stores und internationale Konzepte beherrscht werden. „Gerade internationale Einzelhändler sind bereit, einen hohen Mietpreis zu zahlen, um mit Flagshipstores neue Märkte in 1A-Lagen zu erschließen.“<sup>268</sup> Auch trotz der wachsenden Bedeutung des Online-Handels hat sich der Ansiedlungsdruck auf diese hochfrequenten Flächen nicht verringert und zum Teil sogar verstärkt.<sup>269</sup>

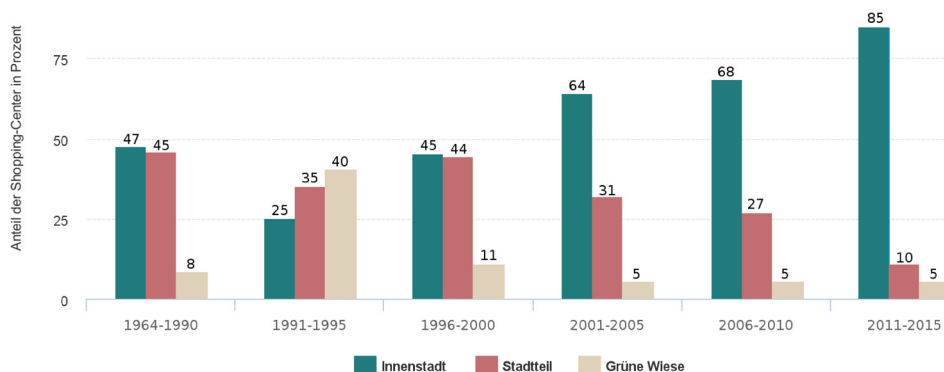


Abbildung 11: Verteilung der Shopping-Center in Deutschland nach Standortlage und Eröffnungsjahr (1964 bis 2015)

Während 1A-Lagen derzeit somit einem hohen und tendenziell steigenden Nachfragedruck unterliegen, profitieren Nebenlagen weniger bis nicht von der Entwicklung.<sup>270</sup> Dies spiegelt sich auch in den Mietpreisen wider, welche zwischen drei- bis fünfmal höher sind als in den 1B-Lagen.<sup>271</sup> Grüter (2015) zufolge produziert der Verkaufsflächenüberhang zunehmend Leerstände in den schwächeren Einzelhandelslagen. Mittelfristig wird die Nachfrage in diesen Lagen auch bedingt durch die Entwicklung des E-Commerce sinken.<sup>272</sup> Bei der Ausdifferenzierung der Lagen „[...] ist grundsätzlich eine Vereinheitlichung der jeweiligen Besitzstrukturen zu beobachten – ob in den innerstädtischen Hauptlagen der Metropolen, in den Trendlagen großstädtischer Stadtteile, in den regionalen Shoppingcentern oder den Nahversorgungszentren. In diesen Bereichen bilden sich genre- und kundenseitig einheitliche, aber stabile und anziehungsstarke Angebotsprofile heraus, die in ihrem jeweiligen Segment die Erwartungshaltung des Publikums in hohem Maße treffen.“<sup>273</sup> Dieses zeigt die notwendige Differenzierung bei der Betrachtung der Zentrenentwicklung aus Handlungsperspektive in zweierlei Hinsicht. Zum einen variiert diese bereits innerhalb eines Zentrums je nach Lagequalität. Zum anderen unterscheidet sich diese bei der Betrachtung der Zentren untereinander sowohl in intra- als

263 Vgl. Miosga (2002): Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und deren Auswirkungen auf das Konzept der Zentralen Orte, S. 84.

264 Albers (2009): Die Entwicklung des Einzelhandels im Raum, S. 9.

265 Die Forcierung innerstädtischer Lagen gilt nicht für alle Einzelhandelsformen. Beispielsweise stellt für Factory- bzw. Designer-Outlet-Center die überregionale Erreichbarkeit einen der wichtigsten Standortfaktoren dar, welche i.d.R. nur an nicht integrierten Standorten geboten ist. Im Vergleich zu den Shopping-Centern, von welchen im Jahr 2015 deutschlandweit 463 aufgenommen worden sind, gab es von dieser Handelsform in Deutschland im Jahr 2014 nicht zuletzt aufgrund der hohen landesplanerischen Hürden jedoch nur 15 Standorte, vgl. dazu EHI (Hrsg.) (o.J.): Entwicklung der Anzahl der Factory-Outlet-Center in Deutschland in den Jahren 2009 und 2014; <www.handelsdaten.de>, Zugriff am 03.03.2016.

266 Vgl. EHI (Hrsg.) (o.J.): Verteilung der Shopping-Center in Deutschland nach Standortlage und Eröffnungsjahr (1964 bis 2015); <www.handelsdaten.de>, Zugriff am 04.03.2016.

267 Vgl. Nitt-Drießelmann (2013): Einzelhandel im Wandel, S. 21.

268 Nitt-Drießelmann (2013): Einzelhandel im Wandel, S. 55.

269 Vgl. Reink (2014): Perspektiven schwacher Zentren, S. 18.

270 Vgl. Albers (2009): Die Entwicklung des Einzelhandels im Raum, S. 11.

271 Vgl. Nitt-Drießelmann (2013): Einzelhandel im Wandel, S. 55.

272 Vgl. Grüter (2015): Trends im Einzelhandel – „Vitale Innenstädte“, S. 6.

273 GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): Wandert die Verkaufsfläche vom Pos ins Netz?, S. 15.

auch interkommunaler Hinsicht.

Während Innenstädte wieder in den Fokus des zentrenrelevanten Einzelhandels gerückt sind und aufgrund des Flächenmangels zum Teil sogar mit einem Nachfrageüberhang moderner Betriebsformen konfrontiert sind, verzeichnen Zentren niedrigeren Ranges tendenziell einen Nachfragerückgang des zentrenrelevanten und des nahversorgungsrelevanten Einzelhandels.<sup>274</sup> Besonders tiefgreifend haben sich die Versorgungsstrukturen der Zentren durch stark wachsende Discounterzahlen, die sich häufig an Ausfallstraßen oder in Gewerbegebieten angesiedelt haben, verändert.<sup>275</sup> Je niedriger das Zentrum in der jeweiligen Zentrenhierarchie eingeordnet wird, desto größer ist i.d.R. die Bedeutung der Nahversorgung für dieses.

Im Bereich der Nahversorgung spielt neben zentralen und dezentralen Standortlagen zudem die wohnortnahe Lage eine hervorgehobene Rolle, die Heinritz et al. (2003) als tertiäres Versorgungsnetz bezeichnen.<sup>276</sup> „Die Entwicklung neuer Betriebsformen hat standardisierte Anforderungen an Verkaufsflächenbedarf, Nebenflächen, Erschließung und Größe des Einzugsgebiets hervorgebracht.“<sup>277</sup> Die kleinflächigen und primär fußläufig erreichbaren integrierten Standorte werden aus Einzelhandelsperspektive den modernen Standortanforderungen oft nicht mehr gerecht und erscheinen daher nicht rentabel. Die in kleineren Stadtteil- und Nahversorgungszentren noch ansässigen Lebensmittelbetriebe sehen sich einem Anpassungsdruck ausgesetzt, da die dortigen Verkaufsflächen oft unterhalb marktgängiger Größenordnungen liegen.<sup>278</sup> So sind die noch verbliebenen Standorte i.d.R. einer Markterweiterung unterzogen worden. Neuansiedlungen sind dagegen primär am Siedlungsrand zu beobachten.<sup>279</sup> Ausfallstraßen oder Gewerbegebiete haben insbesondere für Discounter an Bedeutung gewonnen. „Die betriebliche Konzentration führt zu einem Rückzug des Einzelhandels aus der Fläche, d.h. zur Aufgabe von kleinen Nachbarschaftsläden und generell zur Erosion des wohnstandortnahen Einzelhandels.“<sup>280</sup> Diese hat vielerorts eine Ausdünnung des Nahversorgungsnetzes zur Folge.

Auch in der Nahversorgungsbranche rücken kleinteilige Flächen in zentralen städtischen Bereichen derzeit insofern in den Fokus, als insbesondere Lebensmittelvollsortimenter Konzepte für kleinflächigere City-Märkte entwickeln und realisieren.<sup>281</sup> „Durch diese Rückbesinnung auf kleinere Flächen in zentralen Bereichen reagieren die Anbieter insbesondere auf zwei Trends: Zum einen auf Wanderungsbewegungen ‚Zurück in die Stadt‘ mit einem steigenden Anteil der Wohnbevölkerung und der Wiederentdeckung gewachsener Zentren als Wohn- und Versorgungsstandort, zum anderen auf eine restriktive Genehmigungspraxis für (großflächige) Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Kernsortimenten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche bzw. an städtebaulich nicht integrierten Standorten.“<sup>282</sup> Dies veranschaulicht die wechselseitigen Abhängigkeiten und Einflüsse zwischen handelsendogenen und handelsexogenen Entwicklungen.

Nicht nur auf kommunaler, sondern auch auf überkommunaler Ebene lassen sich räumliche Entwicklungstendenzen des Einzelhandels festmachen. So begünstigt der Strukturwandel tendenziell starke Handelsstandorte, wie die Top-7-Standorte, kaufkraftstarke Mittelstädte und erfolgreiche Fachmarktstandorte.<sup>283</sup> Auch Krüger (2013) und Wotruba (2015) prognostizieren, dass Städte mit hoher Zentralität und geringem Bevölkerungsverlust für den zentrenrelevanten Einzelhandel attraktiv bleiben.<sup>284</sup> Verlierer der Flächenentwicklung werden nach GfK GeoMarketing (2015) benachteiligte Kleinstädte, periphere ländliche Räume und Nebenlagen in allen Städten sein. Hier zeichnet sich bereits seit Jahrzehnten eine schleichende Erosion des Einzelhandelsbesatzes ab.<sup>285</sup> Dies lässt sich mit Agglomerationsbestrebungen starker Einzelhandelsanbieter und den Ansprüchen der Konsumenten an ein urbanes Erlebnis begründen, das häufig Kopplungsmöglichkeiten mit Gastronomie oder Events voraussetzt.<sup>286</sup>

Während die aufgezeigten Entwicklungen auf intra- als auch auf interkommunaler Ebene Handelsansiedlungen zuordnen sind, denen als gemeinsamer Nenner die Standortgebundenheit zugrunde liegt, wird der Standortpolitik durch Einzelhänd-

274 Vgl. Miosga (2002): Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und deren Auswirkungen auf das Konzept der Zentralen Orte, S. 85.

275 Vgl. Krüger (2009): Versorgung und Urbanität – Quartiers- und Stadtteilzentren als Grundelemente der europäischen Stadt, S. 11.

276 Vgl. Heinritz; Klein; Popp (2003): Geographische Handelsforschung, S. 105.

277 Sperle (2012): Was kommt nach dem Handel?, S. 53.

278 Vgl. Kopischke; Kruse (2012): Einzelhandel und räumliche Konsequenzen, S. 16.

279 Vgl. Anders (2015): Lebensmitteldiscounter und Supermarkt, S. 220.

280 Blotevogel (2003): Handels- und Dienstleistungsgeographie, S. 41.

281 Vgl. Albers (2009): Die Entwicklung des Einzelhandels im Raum, S. 10f.

282 Kopischke; Kruse (2012): Einzelhandel und räumliche Konsequenzen, S. 17.

283 Vgl. GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): Wandert die Verkaufsfläche vom Pos ins Netz?, S. 6.

284 Vgl. Wotruba (2013): Stationär und virtuell, S. 30; vgl. Krüger (2013): Trends im Einzelhandel – Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen, S. 4.

285 Vgl. GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): Wandert die Verkaufsfläche vom Pos ins Netz?, S. 6.

286 Vgl. Krüger (2013): Trends im Einzelhandel – Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen, S. 4.

ler des E-Commerce ihre Grundlage entzogen. Sogenannte reine Pure-Player, die ihre Waren ausschließlich im Internet anbieten, relativieren die Bedeutung des Standortes für den Einzelhandel insofern, als sie keine für den Kunden zugänglichen Laden- und Verkaufsflächen und von außen erkennbaren, regelmäßig geöffneten Verkaufsraum, sondern lediglich Logistikflächen benötigen. „Der im BauGB und der BauNVO geregelte Zweikampf zwischen der Innenstadt und der ‚grünen Wiese‘ erwächst zu einem Dreikampf der Standorte: Innenstadt, ‚grüne Wiese‘ und ‚virtueller Standort‘.“<sup>287</sup> Zwar wird nach Erwartungen des EHI (2014) der standortgebundene Einzelhandel auch in Form der Multi-Channel-Konzepte die tragende Säule des deutschen Einzelhandels bleiben.<sup>288</sup> Dennoch bewirken die wachsenden Marktanteile des E-Commerce eine Verschärfung des Wettbewerbs und damit der aufgezeigten Polarisierungstendenzen in der Flächen- und Standortentwicklung des stationären Einzelhandels.<sup>289</sup>

### 3.2.4 Bedeutung der Zentren

Analog zu der Erörterung der Bedeutung des Einzelhandels für die Zentren ist es ebenso maßgeblich, die Bedeutung der Zentren für den Einzelhandel zu resümieren, die sich vor dem Hintergrund der ausgeführten Entwicklungen verändert hat. Grundsätzlich stellt auch hier das Zentrum einen von vielen Räumen für den Einzelhandel dar. Wie in dem *Kapitel 3.1.3* dargelegt worden ist, besteht zwischen der Nutzung und dem Raum eine historisch bedingte symbiotische Beziehung, indem sie sich gegenseitig konstituieren.

Aus Handelssicht ist der Frage nachzugehen, inwieweit die Zentren einen Attraktivitätsfaktor für die Einzelhandelsentwicklung darstellen. Während diese ursprünglich unerlässlich für einen erfolgreichen Einzelhandel waren, hat sich dies wie im *Kapitel 3.2.3.9* aufgezeigt aufgrund der raumrelevanten Auswirkungen des Strukturwandels verändert. Zwar nutzt der Handel nach wie vor „[...] die Erreichbarkeitsvorteile und die traditionelle Bedeutung des Standorts Innenstadt bzw. Stadtteilzentrum sowie die durch die Konzentration von Handelseinrichtungen entstehenden Agglomerationsvorteile“<sup>290</sup>. So zeigen neue Konzepte des stationären Handels wie Cross-Channeling oder Flagship-Stores, dass Zentren für den zentrenrelevanten Einzelhandel nach wie vor eine, wenn auch veränderte Bedeutung haben. Handelsflächen dienen heute mehr dem haptischen Erlebnis und der Produkt- und Markenpräsentation, für welche sich Zentren als repräsentative und hoch frequentierte städtische Räume besonders eignen, und dadurch nicht mehr nur dem Verkauf von Waren. Der Einzelhandel ist auf Zentren jedoch nicht mehr ausschließlich angewiesen. Insbesondere aufgrund der durch die Massenmotorisierung attraktiv erscheinenden dezentralen Standorte und der durch den Online-Handel ermöglichten Raumunabhängigkeit haben Zentren für einen erfolgreichen Einzelhandel nicht mehr einen obligatorischen, sondern einen optionalen Charakter erhalten. Er ist zudem in der Lage, aufgrund seiner über die Handelsfunktion hinausgehenden Eigenschaften „[...] auch jenseits städtischer Siedlungen hochzentrale und stark frequentierte Standorte zu generieren.“<sup>291</sup>

Dagegen wird den Zentren nach wie vor die Abhängigkeit von der Einzelhandelsnutzung attestiert, indem durch diesen „[...] andere Zentrenfunktionen überhaupt erst entsprechend in Wert gesetzt und Synergieeffekte zwischen den einzelnen Funktionen erzielt werden“<sup>292</sup> können. Das dadurch in Ungleichgewicht geratene Abhängigkeitsverhältnis zwischen Einzelhandel und Zentren wirkt sich insofern auf die Zentren aus, als der in den Zentren ansässige Einzelhandel einer zunehmenden Konkurrenzsituation ausgesetzt ist. Dies impliziert eine notwendige Differenzierung der Einzelhandelsansiedlungen, indem sie entweder „Fluch“ oder „Segen“ für die Zentren sein können.

Der in den Zentren ansässige Einzelhandel erfüllt eine elementare Versorgungsfunktion und prägt den Charakter europäischer Städte maßgeblich. Indem sich zunehmend Einzelhandel außerhalb der Zentren oder im Internet angesiedelt hat, werden der Einzelhandel in den Zentren und dadurch auch die Zentren als solche in unterschiedlichem Maße in ihrer Funktionsfähigkeit und ihrer Versorgungsfunktion gefährdet. Die Folgen sind u.a. Frequenzverluste, Leerstände oder Trading-Down-Prozesse. „Die alten Stadtzentren werden nicht mehr wie bisher über ihr Warenangebot Attraktivität entwickeln können, sondern müssen dies über ihre Aufenthalts-, Kommunikations- und Erlebnisqualität tun.“<sup>293</sup> Darum ist die Kopp-

287 Reink (2014): Aktuelle Entwicklungen und zukünftige Trends im Einzelhandel – und mögliche räumliche Auswirkungen für die Innenstadt, S. 17.

288 Vgl. Reink (2014): Aktuelle Entwicklungen und zukünftige Trends im Einzelhandel – und mögliche räumliche Auswirkungen für die Innenstadt, S. 15.

289 Vgl. Reink (2014): Perspektiven schwacher Zentren, S. 18.

290 Junker; Kruse (1998): Perspektiven des Handels und deren Bedeutung für die Entwicklung von Zentren, S. 133.

291 Sperle (2012): Was kommt nach dem Handel?, S. 41.

292 Prangels (2012): Zentrenrelevanz von Sortimenten – Theoretische Annäherung an ein viel diskutiertes Planungsinstrumentarium, S. 305.

293 Kaltenbrunner (2014): Das urbanistische Repertoire des Shoppens, S. 8.

lungsmöglichkeit mit stadtprägenden und öffentlichen Räumen, Gastronomie und weiteren Freizeitnutzungen für funktionsfähige Handelszentren von zunehmender Bedeutung. Dies zeigt, dass Zentren auch im Sinne des Einzelhandels nicht nur auf ihre Handelsfunktion reduziert werden dürfen. „Als funktionale Kerne der historisch gewachsenen Städte erbringen sie darüber hinaus öffentliche Leistungen, indem sie zur urbanen Vielfalt und Lebensqualität und damit zum Erhalt der europäischen Stadtkultur beitragen.“<sup>294</sup> Gleichzeitig gilt der Handel nach wie vor als das grundlegende Element, welches für die Funktionsfähigkeit eines Zentrums unerlässlich ist. „Ein virulenter Einzelhandel ist zentraler Nerv für ein pulsierendes Gemeinwesen.“<sup>295</sup>

Der Einzelhandel ist somit zugleich Katalysator für die Stärkung und Schwächung von Zentren. Daraus leitet sich die Notwendigkeit des staatlichen Steuerungserfordernisses ab, die Einzelhandelsansiedlungen auf die Zentren zu konzentrieren und sie so als Schwerpunkträume der Stadtentwicklung zu schützen und zu stärken. Wie sich dieses legitimiert, wird im folgenden Kapitel näher ausgeführt.

---

294 Blotevogel (2003): Handels - und Dienstleistungsgeographie, S. 34.

295 Kaapke (2012): Aktuelle Trends im Einzelhandel, S. 15.





## 4. Übergemeindliches und gemeindliches Einzelhandelssteuerungsinstrumentarium

„Handel ist ein notwendiges Übel, das es möglichst einzuschränken gilt. Bei Fernhaltung des Handels würde vor allem vermieden, daß [sic!] mit dem Handel die Habgier und Lasterhaftigkeit in die Städte einziehe. Zur Abhilfe des Mangels sei der zwar zuzulassen, aber auf das Mäßige zu beschränken.“<sup>296</sup> Wie es der Ausdruck des „notwendigen Übels“ verdeutlicht, erkannte Thomas von Aquin bereits im 13. Jahrhundert, dass dem Einzelhandel – wenn auch nicht aus planerischer Sicht – sowohl ein besonderer Stellenwert als auch zugleich eine Steuerungsnotwendigkeit zukommt. In diesem Kapitel liegt der Fokus darauf, das Steuerungsanfordernis vor dem Hintergrund der heutigen Rahmenbedingungen aus planerischer Perspektive herzuleiten und die Instrumente vorzustellen, die den Ländern und Gemeinden diesbezüglich zur Verfügung stehen. Dazu werden zunächst das Steuerungsanfordernis und die dem Instrumentarium zugrunde liegende Zielsetzung dargelegt. Anschließend werden die verschiedenen räumlichen Bezugsebenen der Mittel aufgezeigt, um auf dieser Basis die konkreten Instrumente vorzustellen. Aufgrund der Komplexität der Steuerungsmöglichkeiten beschränkt sich die Vorstellung auf die für die Freie und Hansestadt Hamburg relevanten Instrumente.

### 4.1 Erfordernis und Zielsetzung

Aus welchem Grund sich aus der beschriebenen Einzelhandelsentwicklung ein staatliches Steuerungsanfordernis ergibt, wird im Folgenden nachgegangen. Dabei wird aufgezeigt, mit welchem Grund, mit welcher Legitimation, mit welchem Ziel und in welchem Ausmaß und Spannungsfeld der Einzelhandel gesteuert wird, um in einem weiteren Schritt die entsprechend der Zielsetzung entwickelten Instrumente vorzustellen.

Die Raumplanung<sup>297</sup> umfasst im Interesse der Nutzung des Raumes in seiner Gesamtheit alle Tätigkeiten zur vorausschauenden Ordnung und Lenkung räumlicher Entwicklung und dient der Bewältigung von Raumnutzungskonflikten.<sup>298</sup> Das Spektrum räumlicher Planungsebenen in Deutschland erstreckt sich zwischen der Bundes- und der Gemeindeebene. Während sich die Raumordnung auf den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und ihre Teilräume bezieht, ist es Aufgabe der Bauleitplanung, die Nutzung der Grundstücke einer Gemeinde vorzubereiten und zu lenken. „Diese Planungsebenen sind einerseits rechtlich, organisatorisch und inhaltlich eindeutig definiert und klar voneinander abgegrenzt, andererseits sind die einzelnen Planungsebenen durch rechtliche Normen in vielfältiger Hinsicht untereinander verknüpft, sodass sie in ihrer Gesamtheit ein stringentes Raumplanungssystem bilden.“<sup>299</sup> Die Verzahnung der Planungsebenen kommt u.a. im Gegenstromprinzip nach § 1 Abs. 3 ROG zum Ausdruck, das die gegenseitige Rücksichtnahme der unterschiedlichen Planungsebenen vorsieht. Übergeordnetes Ziel aller Planungsebenen ist es, eine nachhaltige die sozialen, ökonomischen und ökologischen Belange in Einklang bringende Raumentwicklung sicherzustellen. Aus dem Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG leitet sich die Verpflichtung des Staates zur Daseinsvorsorge ab, nach dem eine gleichmäßige Förderung des Wohles aller Bevölkerungsgruppen gewährleistet werden soll. Dieser muss die Raumplanung ebenso entsprechen.<sup>300</sup>

Diesem Anspruch kommt gemäß § 1 Abs. 2 ROG die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse nach, welchen Leitbildcharakter bei der Raumentwicklung zugesprochen wird. „Im Kern geht es dabei um eine angemessene Versorgung der Bevölkerung in allen Lebensbereichen und eine den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechende Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur.“<sup>301</sup> Es ist Aufgabe des Staates, durch Rahmenbedingungen für jeden Bürger einen bestimmten Mindeststandard an Infrastruktur bereitzustellen.<sup>302</sup> Dies zeigt sich auch daran, dass der Bund nach Art. 72 Abs. 2 GG abweichend von dem Grundsatz der Gesetzgebungskompetenz der Länder im gesamtstaatlichen Interesse Regelungen treffen kann, wenn es für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich ist. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn innerhalb des Rechtsrahmens wirkende Marktkräfte, wie die interkommunale Standortkonkurrenz, zu einer ständigen Umverteilung

296 Von Aquin (1225-1274), in: Kruse (2012): Vorwort, S. 3.

297 Raumplanung bezeichnet im allgemeinen Sinne die von Fachleuten vorbereitete Entwicklung von Städten, Dörfern und Landschaften zu einer lebenswerten, den Bedürfnissen der Menschen gerecht werdenden Umwelt. „Aus Sicht des Planungsrechts und der Planungsadministration ist Raumplanung der Oberbegriff für die drei überfachlichen Planungsebenen (Gesamtplanung) der Bundesraumordnung, der Raumordnung in den Ländern (Landesplanung einschließlich der Regionalplanung) sowie der Bauleitplanung als der kommunalen städtebaulichen Planung.“ (Turowski (2005): Raumplanung, S. 897.)

298 Vgl. Albers (2005): Stadtplanung, S. 1085; vgl. Wickel (2013): § 40 Bauplanung, Rn. 4.

299 Turowski (2005): Raumplanung, S. 897f.

300 Vgl. El Bureiasi (2005): Landesplanerische Beurteilung des großflächigen Einzelhandels, S. 28.

301 Dehne (2005): Leitbilder in der räumlichen Entwicklung, S. 612.

302 Vgl. El Bureiasi (2005): Landesplanerische Beurteilung des großflächigen Einzelhandels, S. 28.

von Standorten und Nutzungen im Raum führen, die gemäß dem Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG einer staatlichen Steuerung im Sinne der Verteilungsgerechtigkeit in räumlicher Hinsicht bedürfen.<sup>303</sup> „Auf diesen Voraussetzungen beruht die Kompetenz des Bundes zur Rahmengesetzgebung auf dem Gebiet der Raumordnung.“<sup>304</sup>

Um die Leitvorstellung der gleichwertigen Lebensverhältnisse zu operationalisieren und umzusetzen, kommen unterschiedliche raumordnerische Konzeptionen, wie das Zentrale-Orte-Konzept, zur Anwendung.<sup>305</sup> Dieses baut auf der Zentrenstruktur als ordnendes Bezugssystem auf, das gemeinsam mit den Hauptverkehrswegen das Grundgerüst der Raumstruktur bildet.<sup>306</sup> Ausgehend von dem Zentrale-Orte-Konzept werden Entwicklungsachsen und darauf aufbauend Infrastruktureinrichtungen, Siedlungs- und Arbeitsstättenschwerpunkte festgelegt.<sup>307</sup> So ist die Siedlungstätigkeit gemäß den Grundsätzen der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 4 ROG räumlich auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten. Der § 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 1 ROG ergänzt dies dahingehend, dass die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise gewährleistet sein muss. Dabei verweist der Gesetzgeber in § 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 3 ROG explizit darauf, dass die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen sind.

In der Bauleitplanung wird dies in § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB insofern konkretisiert, als der Gesetzgeber die Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und den Umbau vorhandener Ortsteile sowie die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche explizit als zu berücksichtigenden Belang bei der Aufstellung von Bauleitplänen herausstellt. Dies trägt auch der europäischen Stadt als Leitbild der nachhaltigen Stadtentwicklung Rechnung, für welches kompakte und nutzungsgemischte Zentren als kulturelle, politische und soziale Orte kennzeichnend sind.<sup>308</sup> „Dem allen liegt die Erkenntnis zugrunde, dass den Gemeinden mit den europäischen Städten ein Kulturerbe anvertraut ist, dessen Erhaltung und Entwicklung in seiner Bedeutung für die Lebensverhältnisse der Menschen nicht überschätzt werden kann.“<sup>309</sup> Es ist somit Aufgabe der räumlichen Planung, die Siedlungsentwicklung im Sinne der dezentralen Konzentration<sup>310</sup> auf Ebene der Länder auf Zentrale Orte und auf Ebene der Kommunen auf zentrale Versorgungsbereiche auszurichten, um dadurch im Sinne der Daseinsvorsorge eine angemessene und verbrauchernahe Versorgung aller Bevölkerungsgruppen sicherzustellen.

Die Versorgung wird neben öffentlichen Gemeinbedarfseinrichtungen und privaten Dienstleistungen insbesondere durch den Einzelhandel gewährleistet, der in diesen Zentren konzentriert ist.<sup>311</sup> Wie im *Kapitel 3.1.3* aufgezeigt worden ist, ist die Konzentration des Einzelhandels in den Zentren ursprünglich symbiotischer Art gewesen. Seit der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts hat sich die Symbiose jedoch insoweit relativiert, als das Verhältnis zwischen Einzelhandel und Zentren eine diametrale Ausprägung erfahren hat. So kommt dem in Zentren ansässigen Einzelhandel nach wie vor eine leitende Funktion für die Funktionsfähigkeit dieser insbesondere im Hinblick auf die Versorgung zu. „Der Einzelhandel ist für die Versorgung des Einzelnen und somit auch für das Funktionieren eines Gemeinwesens unabdingbar.“<sup>312</sup> Gleichzeitig gefährdet der nicht in Zentren ansässige Einzelhandel den in den Zentren ansässigen Einzelhandel und dadurch die Funktionsfähigkeit der Zentren. Dies hat nicht nur eine städtebauliche und funktionale Verödung der Zentren zur Folge, mit dem der Verlust von Vielfalt, Vitalität und Zentralität einhergeht. Zugleich wird dadurch die auf den hierarchisch gestuften Zentrensystemen basierende Versorgungsstruktur sowohl des periodischen als auch des aperiodischen Bedarfs beeinträchtigt.<sup>313</sup> Dies läuft der Aufgabe der räumlichen Planung zuwider, die Versorgung für alle Bevölkerungsgruppen sicherzustellen, indem

303 Vgl. Sinz (2005): Raumordnung/Raumordnungspolitik, S. 865.

304 Sinz (2005): Raumordnung/Raumordnungspolitik, S. 865.

305 Vgl. Dehne (2005): Leitbilder in der räumlichen Entwicklung, S. 613.

306 Vgl. Albers (2005): Stadtplanung, S. 1091.

307 Vgl. Wahlhäuser (2011): Steuerung des Einzelhandels durch die Raumordnung, S. 85.

308 Vgl. Frey; Koch (2010): Die europäische Stadt, S. 261ff.

309 Bischofink (2012): Die Steuerung des Einzelhandels über Sondergebietsfestsetzungen, S. 136.

310 Dezentrale Konzentration gilt als ein räumliches Leitbild, das sowohl auf Ebene der Raumordnung als auch auf stadregionaler Ebene Anwendung findet. Dezentralität steht dabei für „[...] die spezifische, historisch bedingte Polyzentralität des deutschen Städteneetzes [...]“ (Priebis (2010): Dezentrale Konzentration, S. 109) und die Entlastung der Kernzentren durch ergänzende Standorte. Der Begriff Konzentration verdeutlicht die Fokussierung der Entwicklung auf definierte Zentren, um einer unkontrollierten Zersiedlung entgegenzuwirken. Geprägt wird das Leitbild von den Prinzipien der siedlungsräumlichen Arbeitsteilung und Schwerpunktbildung, vgl. dazu Priebis (2010): Dezentrale Konzentration, S. 109ff; vgl. El Bureiasi (2005): Landesplanerische Beurteilung des großflächigen Einzelhandels, S. 29.

311 Vgl. Albers (2005): Stadtplanung, S. 1091.

312 Heinritz; Klein; Popp (2003): Geographische Handelsforschung, S. 169.

313 Vgl. El Bureiasi (2005): Landesplanerische Beurteilung des großflächigen Einzelhandels, S. 17ff.

diese auf die Zentren konzentriert wird. Der demografische Wandel und das damit einhergehende eingeschränkte Mobilitätsverhalten sich vergrößernder und älter werdender Bevölkerungsgruppen unterstreichen dieses Erfordernis. Eine wohnortnahe Versorgung muss insbesondere für diesen Teil der Bevölkerung gewährleistet sein, der auf fußläufig erreichbare Versorgungsmöglichkeiten angewiesen ist.<sup>314</sup> Der Einzelhandel vermag durch seine Standortplanung somit, die über- und innergemeindlichen Zentren- und Versorgungsstrukturen zu beeinträchtigen. „Wirken sich Einzelhandelsbetriebe auf diese Strukturen nachteilig aus, ist damit auch das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse gefährdet.“<sup>315</sup> Aus dieser Kausalität leitet sich das Steuerungserfordernis ab.<sup>316</sup>

Die Steuerung gilt somit dem Einzelhandel als der zu regulierenden Nutzung, um die Zentren planerisch zu schützen. Der Zweck des Zentrumschutzes rechtfertigt Folgewirkungen. So geht mit der Steuerung zwangsläufig eine Einschränkung der Niederlassungsfreiheit des Einzelhandels außerhalb der Zentren einher. Die Rechtsordnung befindet sich im Spannungsfeld zwischen der Freiheit des einzelnen und der darin zugunsten der Allgemeinheit eingreifenden Staatsgewalt. Aufgrund des grundrechtlich geschützten Eigentums nach Art. 14 GG und der freien Verfügbarkeit über dieses geht das deutsche Raumplanungssystem davon aus, „[...] dass zunächst einmal sämtliche Räume und Flächen für eine Einzelhandelsnutzung zur Verfügung stehen“<sup>317</sup>. Durch Rechte anderer und zwingende Allgemeininteressen von höherem Gewicht kommt es jedoch im Rahmen der Raumplanung zwangsläufig zu Einschränkungen von Nutzungsmöglichkeiten. Konkurrierende räumliche Nutzungsansprüche werden dadurch in Einklang gebracht, dass die öffentlichen und privaten Belange gemäß § 1 Abs. 7 BauGB gegeneinander und untereinander gerecht abgewogen werden.<sup>318</sup> Dies erscheint insofern von besonderer Bedeutung, als Marktentwicklungen im Einzelhandel vielfach den räumlichen und städtebaulichen Zielvorstellungen der Kommunen entgegenstehen.<sup>319</sup> Während der Zielhorizont der Planung einen langfristigen Ausgleich von Nutzungskonkurrenzen avisiert, strebt der Einzelhandel i.d.R. nach der Optimierung des Marktsegments, die angesichts des dynamischen Wettbewerbs kurzfristige Entscheidungen notwendig macht.<sup>320</sup> Die Erhaltung funktionsfähiger Zentren oder die Sicherstellung eines wohnortnahen Versorgungsangebots für alle Bevölkerungsgruppen gelten auf europarechtlicher Ebene als zwingende Allgemeininteressen, die die Einschränkung des Eigentums und der Niederlassungsfreiheit des Einzelhandels nach Art. 49 AEUV rechtfertigen können.<sup>321</sup>

Als weitere Reflexwirkung erhält der in den Zentren ansässige Einzelhandel durch die Steuerung „unbeabsichtigt“ Konkurrenzschutz.<sup>322</sup> Das Planungsrecht unterliegt jedoch der Wettbewerbsneutralität und darf daher nicht dem Zweck dienen, im Sinne einer reinen Verhinderungsplanung neue Einzelhandelsformen zu verhindern bzw. bestehende Betriebe zu schützen.<sup>323</sup> So ergibt sich aus dem Wettbewerb zwischen den nicht-integrierten dezentralen und den integrierten zentralen Standorten als solchen noch kein Steuerungserfordernis.

Wenn jedoch die absatzwirtschaftlichen Auswirkungen des Wettbewerbs städtebauliche Relevanz entfalten, wird eine Steuerung erforderlich, die sich zwangsläufig mittelbar auf den Wettbewerb auswirkt.<sup>324</sup> Das Oberverwaltungsgericht (OVG) NRW (2009) urteilte dazu, dass „[...] es sich bei dem Kriterium ‚Kaufkraftabfluss‘ zunächst um eine wirtschaftliche Bezugsgröße [handelt], deren städtebauliche Bedeutung sich erst bei Überschreiten der städtebaulichen Relevanzschwelle ergibt. Nichts anderes gilt für den Umstand, dass sich das wirtschaftliche Umfeld des Einzelhandels in zentralen Versorgungsbereichen verändert und sich dessen Konkurrenzsituation verschlechtert. Überschritten ist die städtebauliche Relevanzschwelle erst dann, wenn ein Umschlag von rein wirtschaftlichen zu städtebaulichen Auswirkungen stattzufinden droht.“<sup>325</sup> Dies ist dann der Fall, wenn durch den Kaufkraftabfluss der Einzelhandelsbestand in den Zentren unmittelbar und dadurch deren

314 Vgl. Weers-Hermanns (2007): Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht, S. 35.

315 El Bureiasi (2005): Landesplanerische Beurteilung des großflächigen Einzelhandels, S. 58f.

316 Weitere Folgen dezentraler Einzelhandelsansiedlungen sind zudem die Intensivierung des Verkehrs und die Belastung der Umwelt und Freiräume. Nicht zuletzt können großflächige Einzelhandelsvorhaben dadurch als Katalysatoren für den Suburbanisierungsprozess wirken, wodurch das Steuerungserfordernis unterstrichen wird, vgl. dazu El Bureiasi (2005): Landesplanerische Beurteilung des großflächigen Einzelhandels, S. 13ff.

317 Spannowsky; Holl (2011): Die Steuerung der Einzelhandelsentwicklung in Deutschland im Lichte der europäischen Niederlassungsfreiheit, S. 49.

318 Vgl. Spannowsky; Holl (2011): Die Steuerung der Einzelhandelsentwicklung in Deutschland im Lichte der europäischen Niederlassungsfreiheit, S. 49.

319 Vgl. Bunzel et al. (2009): Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, S. 18.

320 Vgl. Heinritz; Klein; Popp (2003): Geographische Handelsforschung, S. 178.

321 Vgl. Spannowsky; Holl (2011): Die Steuerung der Einzelhandelsentwicklung in Deutschland im Lichte der europäischen Niederlassungsfreiheit, S. 33.

322 Vgl. Butt (2013): Genehmigung von Einzelhandelsgroßprojekten – aktuelle Rechtsprechung und Entwicklungen, S. 55.

323 Vgl. Sauter (2005): Großflächige Einzelhandelsbetriebe, S. 27f.

324 Zur näheren Diskussion der Steuerungsinstrumente zwischen privater Standortwahl und staatlicher Reglementierung vgl. Sauter (2005): Großflächige Einzelhandelsbetriebe.

325 OVG NRW, Urteil vom 30. September 2009 – 10 A 1676/08; BVerwG, Beschluss vom 14.04.2010 – 4 B 78.09.

Versorgungsfunktion mittelbar gefährdet werden. Gesetzlich ist kein Schwellenwert für einen städtebaulich beachtlichen Kaufkraftabfluss vorgegeben. Als Faustformel werden in der einschlägigen Fachliteratur Umsatzverluste ab einer Größenordnung von mehr als zehn Prozent angeführt und diskutiert. Nach dem OVG NRW (2012) bietet das 10%-Kriterium jedoch nur einen Anhaltswert. Vielmehr müssen die städtebaulichen Auswirkungen der Umsatzverluste im Zusammenhang mit den Umständen des Einzelfalls gewertet werden.<sup>326</sup>

Nicht nur in Abhängigkeit der Lage, sondern auch der Größe unterliegen nicht alle Einzelhandelsbetriebe der Annahme der Gefährdung. So sieht der Gesetzgeber das Merkmal der Großflächigkeit ab 800 qm Verkaufsfläche vor, um zwischen nicht schädlichen und vermeintlich schädlichen Einzelhandelsvorhaben zu differenzieren. „Einzelhandelsgroßbetriebe sind aufgrund ihres weiten Einzugsbereichs in der Lage, übergreifend auf Raum- und Stadtstrukturen Einfluss zu nehmen. Sie bilden – wo immer sie angesiedelt werden – einen Kristallisationspunkt urbaner Aktivität, sorgen für erhöhte Siedlungstätigkeit in ihrem näheren und weiteren Umfeld, treten in Konkurrenz zum kleinflächigen Einzelhandel, der die Versorgung in der Fläche gewährleistet, erzeugen wegen ihrer auf Massenkundschaft ausgerichteten Kapazität ein hohes Verkehrsaufkommen, beeinträchtigen an peripheren Standorten das Landschaftsbild und die Freiräume und belasten wegen ihres anlagenbedingten Flächenverbrauchs und der betriebsbedingten Immissionen die Umwelt.“<sup>327</sup>

Somit lässt sich festhalten, dass sich die Anwendung der Steuerung unter Berücksichtigung des aufgezeigten Zwecks der Versorgungssicherstellung aller Bevölkerungsgruppen nicht pauschal auf alle Lagen und den gesamten Einzelhandel bezieht, sondern einer Standort- und Größendifferenzierung unterliegt. Dass sie es trotz dieser Abgrenzung dennoch vermag, maßgeblich in den Wettbewerb einzugreifen, verdeutlicht die Bedeutung eines gerechtfertigten Steuerungseinsatzes und einer fundierten Abwägung hinsichtlich der übergeordneten Zielsetzung. Dieser muss letztlich dem sich aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG ableitenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung tragen. Gemäß § 1 Abs. 3 BauGB ist eine Steuerung gerechtfertigt, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.

„Die Frage, ob der Einzelhandel der Standort- und Sortimentssteuerung bedarf, wird nicht mehr ernsthaft diskutiert. Auch das Ziel attraktiver Zentren ist keinesfalls strittig. Kontrovers wird diskutiert, inwieweit und mit welchen Mitteln die öffentliche Hand, also Staat und Kommunen, steuernd in das Marktgeschehen eingreifen dürfen.“<sup>328</sup> Wie dies und die vorangegangenen Ausführungen zeigen, ist die Frage, ob es vor dem Hintergrund der aktuellen Einzelhandelsentwicklung einer Steuerung bedarf, somit unstrittig zu bejahen. Vielmehr ist die Frage zu diskutieren, in welchem Maß und welcher Art eine Steuerung erforderlich ist. Dazu wird im Folgenden ein theoretischer Überblick über das übergemeindliche und gemeindliche Steuerungsinstrumentarium gegeben, um dieses im weiteren Verlauf der Arbeit am Beispiel der Freien und Hansestadt Hamburg zu konkretisieren und stadtstaatspezifische Besonderheiten herauszustellen.

## 4.2 Instrumentarium der Landesplanung

Nachdem im vorangegangenen Kapitel der Frage nachgegangen worden ist, woraus sich das Steuerungserfordernis ableitet und welche Zielsetzung mit der Steuerung verfolgt wird, widmet sich dieser Abschnitt der Frage der instrumentellen Umsetzung auf Landesebene. Wie dargestellt, vollzieht sich die Steuerung auf unterschiedlichen Planungsstufen, die in der *Abbildung 12* dargestellt werden. Gemäß der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung und der daraus resultierenden Planungsbefugnis der Gemeinden liegt die Steuerung des Einzelhandels zwar zuvorderst bei den Gemeinden. Übergemeindliche Planungen tragen jedoch dem Interesse einer ausgeglichenen Gesamtstruktur des Raumes Rechnung, indem sie der Konfliktbewältigung zwischen den einzelnen Planungsebenen dienen, und sind daher für die Steuerung von Einzelhandelsansiedlungen ebenso maßgeblich.<sup>329</sup> „Die Standortentwicklung für Einzelhandelsbetriebe mit überörtlichen Auswirkungen raumverträglich zu gestalten, gehört daher heute zu den Standardaufgaben der Raumordnungsplanung.“<sup>330</sup>

Nach § 1 Abs. 1 ROG ist es die Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung, den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu ent-

326 Vgl. OVG NRW, Urteil vom 9. November 2012 – 2 D 63/11.NE.

327 El Bureiasi (2005): Landesplanerische Beurteilung des großflächigen Einzelhandels, S. 13.

328 Holl (2013): Markttendenzen im Einzelhandel und räumliche Entwicklungsmodelle – Citylage oder Peripherie?, S. 8.

329 Vgl. Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 43.

330 Bunzel (2012): Steuerung von Einzelhandelsstandorten durch Raumordnungsplanung, S. 90.

wickeln, zu ordnen und zu sichern. „Das Kriterium der Raumbedeutsamkeit eröffnet und begrenzt zugleich die raumplanerische Regelungsbefugnis (Zuständigkeit).“<sup>331</sup> Als raumbedeutsam gelten in diesem Kontext großflächige Einzelhandelsansiedlungen, von welchen vor allem aufgrund der Verkaufs-

Staatshaufbau	Planungsebenen	Rechtliche Grundlagen	Planungsinstrumente	Materielle Inhalte
<b>Bund</b>	Raumordnung	Raumordnungsgesetz (ROG)	—	Grundsätze der Raumordnung
<b>Länder</b>	Raumordnung in den Ländern (Landesplanung)	Raumordnungsgesetz und Landesplanungsgesetze	zusammenfassende, übergeordnete Pläne	Leitbilder der räumlichen Entwicklung
	Regionalplanung			Ziele der Raumordnung
<b>Gemeinden</b>	Bauleitplanung	Baugesetzbuch (BauGB)	Bauleitpläne	→ Flächen-nutzungsplan
				→ Bebauungsplan
				Darstellung der Art der Bodennutzung
				Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung

Abbildung 12: System der deutschen Raumplanung

fläche, der Zentrenrelevanz ihres Kernsortiments und der Reichweite ihres Einzugsbereichs Auswirkungen von überörtlicher Bedeutung angenommen werden.<sup>332</sup> „Da die Gemeinden bei der Ansiedlung derartiger Vorhaben aufgrund entsprechender eigener Interessenlagen (z.B. Einnahmen aus Gewerbesteuern) häufig die Interessen umliegender Gemeinden nicht ausreichend berücksichtigen, ist eine übergemeindliche Planung zum Schutz der gesamträumlichen Strukturen und Förderung einer für den Gesamtlebensraum positiven Entwicklung von erheblicher Bedeutung.“<sup>333</sup> Grenzen werden der Raumordnungsplanung durch die europarechtlich garantierte Niederlassungsfreiheit, die verfassungsrechtlich gewährleistete Planungshoheit der Gemeinden und den einschlägigen bundes- und landesrechtlichen Vorschriften gesetzt.<sup>334</sup>

Da sich diese Arbeit mit dem Instrumentarium der Freien und Hansestadt Hamburg befasst, in welcher die Landes- und Gemeindefunktion zusammenfallen, sind sowohl die übergemeindliche als auch die gemeindliche Steuerungsebene von Bedeutung. So wird der Fokus gemäß dem Forschungsinteresse auf die Instrumente gelegt, die für den Stadtstaat Hamburg von Relevanz sind.<sup>335</sup>

**4.2.1 Zentrale Orte**

Ausgangspunkt der raumordnerischen Steuerung des Einzelhandels ist das System der Zentralen Orte<sup>336</sup>, das sich aus der analytisch-deskriptiven Theorie der Zentralen Orte als normativ-instrumentelles Steuerungskonzept einer nachhaltigen Raumentwicklung entwickelt hat.<sup>337</sup> So kommt es insbesondere auf Ebene der Landes- und Regionalplanung zur Anwendung.<sup>338</sup> Die zentralörtliche, polyzentrische Gliederung dient durch ihre räumliche Bündelungsfunktion wie im Kapitel 4.1 beschrieben als Siedlungsstrukturmodell, mit welchem durch die raumverträgliche Ansiedlung des großflächigen Einzelhandels „[...] die Voraussetzungen für eine bestmögliche Versorgung der Bevölkerung in allen Landesteilen [...]“<sup>339</sup> geschaffen werden sollen. Sie dient damit im Sinne der gleichwertigen Lebensverhältnisse und einer flächendeckenden Daseinsvorsorge planerischen Schutzgütern, wie der Versorgung der Bevölkerung, der Funktionsfähigkeit der Innenstädte oder der Ressourcenschonung.<sup>340</sup>

Der funktionszuweisende Planungsbegriff „Zentrale Orte“ bezeichnet Bereiche, die aufgrund ihres Angebots von Gütern

331 Rojahn (2013): Höchstrichterliche Rechtsprechung zur landesplanerischen Steuerung der Einzelhandelsentwicklung, S. 92.  
 332 Vgl. Rojahn (2013): Höchstrichterliche Rechtsprechung zur landesplanerischen Steuerung der Einzelhandelsentwicklung, S. 92.  
 333 Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 44.  
 334 Vgl. Hartmann (2013): Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben und Raumordnung, S. 47.  
 335 Instrumente der Raumordnung, wie das Raumordnungsverfahren nach § 15 ROG oder die raumordnerische Zusammenarbeit gemäß § 13 ROG, sind für die Einzelhandelssteuerung der Flächenländer von Bedeutung, da sie der Koordination überörtlicher und örtlicher Interessen dienen. Aufgrund der staatsrechtlichen Struktur ist dies für die Stadt Hamburg von untergeordneter Bedeutung. So gilt die Verpflichtung zur Durchführung von Raumordnungsverfahren für die Stadtstaaten nach § 15 Abs. 6 ROG nicht. Daher werden diese Instrumente hier nicht näher betrachtet.  
 336 Welche Kritik das Zentrale-Orte-Konzept, wie zuletzt durch das Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission, erfährt und inwieweit es heutigen Anforderungen an die Raumentwicklung noch gerecht wird, ist nicht Fragestellung dieser Arbeit. Maßgeblich für diese ist, dass das System flächendeckend in allen Bundesländern Anwendung findet und somit die Einzelhandelssteuerung auf Ebene der Raumordnung nach wie vor prägt.  
 337 Vgl. Schreiber (2013): Das Zentrale-Orte-Prinzip im Fokus der Einzelhandelssteuerung, S. 32.  
 338 Vgl. Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 430f.  
 339 El Bureiasi (2005): Landesplanerische Beurteilung des großflächigen Einzelhandels, S. 105.  
 340 Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 25.04.2012 – 1 KN 215/05.

und Dienstleistungen einen Bedeutungsüberschuss gegenüber ihrem Umland aufweisen.<sup>341</sup> So übernehmen sie neben der Versorgung ihrer Einwohner festgeschriebene Versorgungs- und Entwicklungsfunktionen für die Bevölkerung ihres jeweiligen sich aus dem Angebot ergebenden Einzugsbereichs. Die hierarchischen Zentralitätsstufen beruhen auf einer relativen Zentralitätseinstufung, die sich aus dem Vergleich des Angebotes zwischen den Orten und ihrem Umland ableitet. „Die Zentralität eines Ortes ergibt sich aus seiner Versorgungsfunktion mit Gütern und Diensten für sein Umland.“<sup>342</sup> Daraus lässt sich ableiten, dass der Begriff der Zentralen Orte in Abhängigkeit des Versorgungsbereiches auf unterschiedlichen Maßstabsebenen Anwendung findet, welche sich zwischen kleinen Nachbarschaftszentren und Metropolen erstrecken können.

Dem zentralörtlichen System liegen wie in der *Abbildung 13* dargestellt eine hierarchische Gliederung in Ober-, Mittel- und Unterzentren und entsprechende Bereichsstufen zugrunde, welche auf den verschiedenen Planungsebenen der Bundesländer festgelegt werden:<sup>343</sup>

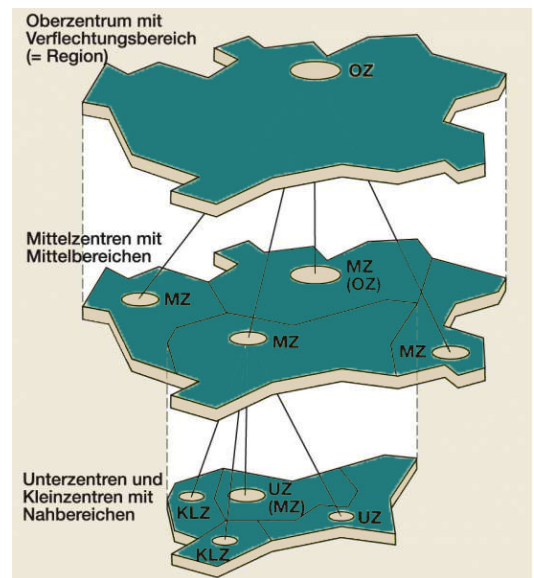


Abbildung 13: Systematik Zentraler Orte

- **Oberzentren** als Zentrale Orte der höchsten Stufe dienen als Standorte für hochrangige und spezialisierte Infrastruktureinrichtungen in den Bereichen Bildung, Forschung, Kultur, Gesundheit, Sport, Verwaltung und Verkehr. Hinsichtlich der Einzelhandelsausstattung fungieren Oberzentren als Standorte für sämtliche, auch großflächige Einzelhandelsbetriebe mit einem breiten und tiefen Angebotsspektrum des kurz-, mittel- und langfristigen Bedarfs und dienen damit der Deckung des spezialisierten höheren Bedarfs der Bevölkerung.
- **Mittelzentren** verfügen im Wesentlichen über Infrastruktureinrichtungen der Bereiche Gesundheit, Bildung, Verwaltung und Verkehr, welche jedoch i.d.R. weniger spezialisiert sind als die in den Oberzentren. In Bezug auf die Einzelhandelsausstattung steht die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des mittel- und kurzfristigen Bedarfs im Vordergrund, welche der Deckung des gehobenen Bedarfs der Bevölkerung dient.
- **Unter- bzw. Grundzentren** dienen der Grundversorgung vor allem in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Verwaltung. Die Einzelhandelsausstattung dient primär der Nahversorgung der Bevölkerung des Grundzentrums und benachbarter Gemeinden und deckt so insbesondere den kurzfristigen Bedarf der Bevölkerung.

Die Ausweisung Zentraler Orte erfolgt somit in Abhängigkeit der Ausstattung nutzungsübergreifender Infrastruktur eines Ortes. Die hier vorgenommene Skizzierung Zentraler Orte legt den Fokus auf den Einzelhandelsbezug und dient lediglich einer groben Einordnung; die von der Funktionsausstattung abhängige Einstufung der jeweiligen Zentralen Orte wird von den Ländern vorgenommen, wodurch die Anzahl und Bezeichnung der Zentralen Orte erheblich differieren.<sup>344</sup> So differenzieren einige Bundesländer die Funktionszuweisungen durch Zuweisung von Teilfunktionen einer höheren Zentralitätsstufe, wie beispielsweise die Bezeichnung „Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums“ zeigt.<sup>345</sup>

Dem bundesgesetzlich verankerten System der Zentralen Orte kommt als planerische Zielfestlegung erhebliche Bedeutung für die Steuerung raumbedeutsamer Einzelhandelsansiedlungen auf Landesebene zu. Die konkrete Rechtsfolge der landesplanerischen Funktionszuweisung besteht darin, dass Zentrale Orte vor Zentralen Orten niedrigerer Hierarchiestufe oder Gemeinden ohne zentralörtlichen Status hinsichtlich Sicherung, Bereitstellung und Ausbau von zentralörtlichen Einrichtungen vorgezogen werden.<sup>346</sup> Damit entscheidet das Zentrale-Orte-System maßgeblich über die Entwicklung der jeweiligen Städte und Gemeinden bezüglich großflächiger Einzelhandelsansiedlungen. Die Steuerung der Länder erfolgt durch eine Kombination aus Ge- und Verboten, welche im *Kapitel 4.2.2.2* als Ziele der Raumordnung dargelegt werden.

341 Vgl. Blotevogel (2005): Zentrale Orte, S. 1307.

342 Weers-Hermanns (2007): Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht, S. 110.

343 Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2003): Zentrale-Orte-System; <www.arl-net.de>, Zugriff am 20.03.2016; vgl. Spannowsky; Holl (2011): Die Steuerung der Einzelhandelsentwicklung in Deutschland im Licht der europäischen Niederlassungsfreiheit, S. 52ff.

344 Vgl. Schreiber (2013): Das Zentrale-Orte-Prinzip im Fokus der Einzelhandelssteuerung, S. 33.

345 Vgl. Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 430.

346 Vgl. Schreiber (2013): Das Zentrale-Orte-Prinzip im Fokus der Einzelhandelssteuerung, S. 34.

## 4.2.2 Raumordnungspläne

Als zentrales Instrument der Landesplanung dienen übergeordnete und zusammenfassende Raumordnungspläne, welche die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung und Entwicklung festlegen und zu deren Erstellung die Länder nach § 8 Abs. 1 ROG verpflichtet sind. „Raumordnungspläne bilden mit der den Gemeinden zugewiesenen Bauleitplanung ein in mehrere Konkretisierungsstufen vom Groben ins Kleinteilige gestaffeltes System der räumlichen Gesamtplanung.“<sup>347</sup> Die verschiedenen Arten von Raumordnungsplänen können sich in Form von Landesentwicklungsplänen, Landesraumordnungs- oder Landesentwicklungsprogrammen sowohl auf die Landesebene als auch in Form von Regionalplänen oder regionalen Raumordnungsplänen auf die Regionalebene beziehen, wobei letztere gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 ROG aus ersteren zu entwickeln sind.<sup>348</sup> „Die landesweiten Raumordnungspläne und die Regionalpläne stellen demgemäß durch ihren erheblichen Beitrag zur Ordnung und Entwicklung des Raumes schließlich auch das wichtigste Instrument zur raumordnungsrechtlichen Steuerung von Einzelhandel dar.“<sup>349</sup> Sie werden von den Ländern als Gesetze oder Rechtsverordnungen in Form von Landesentwicklungsprogrammen erlassen.<sup>350</sup> In den Plänen werden von den Ländern landesplanerische Festlegungen durch textliche und zeichnerische Darstellungen getroffen, die u.a. der Steuerung des Einzelhandels gemäß den siedlungsstrukturellen und versorgungsfunktionalen Leitvorstellungen dienen. Bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen sind gemäß dem Gegenstromprinzip nach § 1 Abs. 3 ROG die Erfordernisse der Teilräume zu berücksichtigen. Umgekehrt müssen die Gemeinden nach § 1 Abs. 4 BauGB für ihre Bauleitpläne sicherstellen, dass diese die Festlegungen der Raumordnungspläne beachten bzw. berücksichtigen.

Von der Verpflichtung zur Aufstellung von Raumordnungsplänen sind nach § 8 Abs. 1 Satz 2 ROG die Stadtstaaten ausgenommen. In diesen übernimmt der Flächennutzungsplan im Sinne von § 5 BauGB die Funktion eines landesweiten Raumordnungsplans. Regionalpläne müssen hingegen nicht erlassen werden. Da der Fokus dieser Arbeit auf dem Stadtstaat Hamburg liegt, werden im Folgenden die Inhalte von Raumordnungsplänen im Hinblick auf die einzelhandelssteuernde Funktion näher betrachtet.

### 4.2.2.1 Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung

Die planerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen unterliegen einem unterschiedlichen Verbindlichkeitsgrad. So unterscheidet das Raumordnungsgesetz zwischen den Zielen der Raumordnung, den Grundsätzen der Raumordnung und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung.

Die Grundsätze der Raumordnung entsprechen nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG allgemeinen Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen, die sich entweder aus § 2 ROG oder aus daraus entwickelten Konkretisierungen in Raumordnungsplänen der Länder ergeben. Sie sind nach der raumordnerischen Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung nach § 1 Abs. 2 ROG anzuwenden, die sich auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beruft. So ist in diesem Kontext insbesondere der § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG von Bedeutung, der wie bereits im *Kapitel 4.1* beschrieben die Schaffung von räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlicher Zentren als zentrale Versorgungsbereiche fordert. Nach Kuschnerus (2007) handelt es sich bei den Grundsätzen der Raumordnung um „[...] mehr oder weniger programmatische allgemeine Aussagen“<sup>351</sup>, die als Abwägungsdirektiven fungieren und dadurch in der Abwägung begründet überwunden werden können.<sup>352</sup> Sonstige Erfordernisse der Raumordnung umfassen sich in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung, Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren und landesplanerische Stellungnahmen und sind in der Abwägung ebenfalls zu berücksichtigen.<sup>353</sup>

Größere Bedeutung kommt den von den Trägern der Landesplanung aus den Grundsätzen zu konkretisierenden Zielen der Raumordnung zu, welche im Rahmen der Raumordnungspläne der Länder unmittelbarer Bedeutung für die Einzelhandelssteuerung entfalten. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG entsprechen die Ziele der Raumordnung verbindlichen Vorgaben, die in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abgewogenen Festle-

347 Bunzel (2012): Steuerung von Einzelhandelsstandorten durch Raumordnungsplanung, S. 92.

348 Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2002): Raumordnungsplan; <www.arl-net.de>, Zugriff am 15.03.2016.

349 Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 47.

350 Vgl. Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 47.

351 Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 392.

352 Vgl. Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 392ff.

353 Vgl. Bunzel (2012): Steuerung von Einzelhandelsstandorten durch Raumordnungsplanung, S. 94.

gungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums Bindungswirkung gegenüber nachgeordneten Genehmigungs- und Planungsverfahren entfalten. Gemäß § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen, sodass den Zielen der Raumordnung im Sinne von Rahmenvorgaben steuernde Wirkung zukommt.<sup>354</sup> Die Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB ist dem Abwägungsgebot gemäß § 1 Abs. 7 BauGB vorgeschaltet und ist zwingendes Recht. „Erst wenn die Planung in diesem Sinne angepasst ist, hat die Gemeinde zur Konkretisierung ihrer städtebaulich gerechtfertigten Bauleitplanung planerische Spielräume, die sie entsprechend den Anforderungen des Abwägungsgebots gemäß § 1 Abs. 7 BauGB näher konkretisieren kann.“<sup>355</sup>

Damit die Ziele der Raumordnung ihre rechtmäßige Bindungswirkung entfalten können, müssen sie räumlich und sachlich hinreichend bestimmt und abschließend abgewogen sein.<sup>356</sup> Trotz ihrer Verbindlichkeit verbleibt den nachfolgenden Planungsträgern aufgrund möglicher und gebotener Konkretisierung und Feindifferenzierung ein nicht unerheblicher Entscheidungsspielraum. Dieser resultiert aus dem geringeren Detailgrad der Festlegungen und dem damit einhergehenden weitläufigen Regelungsbereich.<sup>357</sup> Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sogenannte Soll- und In-der-Regel-Vorschriften der Gemeinde Ermessen einräumen, wie es in den Raumordnungsplänen zur Steuerung des Einzelhandels häufig vorkommt. Durch das dadurch konstruierte Regel-Ausnahme-Verhältnis wird die umfassende Zielqualität beeinträchtigt. „Wird die Zielqualität derartiger Festlegungen abgelehnt, kommt vielen landesplanerischen Vorschriften keine Beachtungspflicht und damit Bindungswirkung zu.“<sup>358</sup> Sie haben damit erheblichen Einfluss auf die Effektivität der raumordnerischen Steuerungsinstrumente, sodass diese Art von Vorschrift nicht unumstritten ist.<sup>359</sup>

Bei der Festlegung der Zielvorschriften hat der Plangeber gemäß § 6 Abs. 1 ROG die Möglichkeit, Ausnahmen für bestimmte Fallgruppen hinreichend bestimmt festzulegen.<sup>360</sup> Auch Städte und Gemeinden können nach § 6 Abs. 2 ROG von den Zielvorschriften in den Raumordnungsplänen zur Steuerung des Einzelhandels von der Beachtungspflicht abweichen.<sup>361</sup> Von der Antragstellung auf Durchführung des Zielabweichungsverfahrens kann Gebrauch gemacht werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Dafür ist eine umfangreiche Begutachtung erforderlich.<sup>362</sup>

#### 4.2.2.2 Festlegungen zur Steuerung von Einzelhandelsansiedlungen

Maßgeblich für die inhaltliche Einzelhandelssteuerung sind nach § 7 Abs. 1 ROG mittelfristige Festlegungen der Ziele und Grundsätze der Raumordnung in den Raumordnungsplänen.<sup>363</sup> So sollen die Flächennutzungspläne der Stadtstaaten analog zu den Raumordnungsplänen der Flächenländer nach § 8 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 lit. b ROG Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, wie u.a. zu den Zentralen Orten als siedlungsstrukturellen Elementen. Dies trägt den Grundsätzen nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 und 3 ROG Rechnung, nach welchen sich die räumliche Entwicklung an Zentralen Orten und Siedlungsschwerpunkten zu orientieren hat.

Aus dem System der Zentralen Orte folgen im Wesentlichen vier bzw. fünf Grundanforderungen für die raumverträgliche Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel, die in den Ländern in ähnlicher Weise i.d.R. als Ziele, zum Teil auch als Grundsätze der Raumordnung, in den Raumordnungsplänen festgelegt werden.<sup>364</sup> „Die Verbindung großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit einer bestimmten Zentralitätsstufe soll die Versorgung in allen Teilen des Landes entsprechend dem Bedarf in zumutbarer Entfernung auch für die nicht-mobile Bevölkerung sicherstellen und zugleich einer Unterversorgung zentraler Wohnbereiche entgegenwirken, die eintritt, wenn die Konzentration des Einzelhandels an Standorten, die gar nicht

354 Vgl. Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 393ff.

355 Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 415.

356 Dies ist oft nicht der Fall. Verdeutlichen lässt sich dies anhand des § 24 a Landesentwicklungsprogramms Nordrhein-Westfalens, welcher besondere Vorgaben für die Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel enthält, denen von Landesebene Zielqualität zugesprochen wurde. Gemäß dem Urteil des OVG Münster 30.09.2009 zum § 24 a NWLEPro ist dieser jedoch nicht als Ziel der Raumordnung, sondern als überwindbarer Grundsatz zu verstehen. Dadurch verlor der § 24 a seinen Charakter als Ziel der Raumordnung und es gab Novellierungsbedarf, vgl. dazu OVG NRW, Urteil vom 30.09.2009 – 10 A 1676/08.

357 Vgl. Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 50.

358 Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 63.

359 Vgl. Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 62ff. Hier finden sich auch nähere Ausführungen zu der Problematik der Soll- und In-der-Regel-Vorschriften im Bereich der Einzelhandelssteuerung.

360 Vgl. Bunzel (2012): Steuerung von Einzelhandelsstandorten durch Raumordnungsplanung, S. 95f.

361 Vgl. Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 69f.

362 Vgl. Weers-Hermanns (2007): Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht, S. 103.

363 Vgl. Bunzel (2012): Steuerung von Einzelhandelsstandorten durch Raumordnungsplanung, S. 93.

364 Vgl. Bunzel (2012): Steuerung von Einzelhandelsstandorten durch Raumordnungsplanung, S. 108.



zum Netz der zentralen Orte gehören oder innerhalb des hierarchisch gegliederten Systems auf einer niedrigeren Zentralitätsstufe liegen, zu einem ‚flächendeckenden‘ Kaufkraftabzug aus den Versorgungszentren der höherstufigen zentralen Orte führt.“<sup>365</sup> Die Regelungen kommen in den folgenden in der Planungspraxis verwendeten Begriffen zum Ausdruck, die zwar länderübergreifend Anwendung finden, jedoch in den jeweiligen Bundesländern mit unterschiedlicher Verbindlichkeit in den Raumordnungsplänen verfolgt werden und zum Teil erheblicher Kritik ausgesetzt sind. Da diese für den Stadtstaat Hamburg nur am Rande von Bedeutung sind, gibt die folgende Auflistung lediglich einen Überblick über deren allgemein anerkannten Grundzüge einer raumverträglichen Einzelhandelsansiedlung auf Ebene der Raumordnung, ohne Spezifika und Kritik zu vertiefen:<sup>366</sup>

- Das **Konzentrationsgebot**<sup>367</sup> stellt auf die Lage im Raum im Sinne des Zentrale-Orte-Konzepts ab und verfolgt das Ziel, die Ansiedlung oder Erweiterung von großflächigem Einzelhandel auf Zentrale Orte in Abhängigkeit ihrer Zentralitätsstufe zu beschränken.
- Das **Kongruenzgebot**<sup>368</sup> stellt auf die zulässige Verkaufsfläche im Sinne der Umsatz-Kaufkraft-Relation ab und sieht in Anlehnung an das Konzentrationsgebot vor, dass Standort, Größe und Einzugsbereich großflächiger Handelsbetriebe dem Verflechtungsbereich des jeweiligen Zentralen Ortes entsprechen und diesen nicht wesentlich überschreiten.
- Nach dem **Integrationsgebot**<sup>369</sup>, das auf die Lage in der Gemeinde abstellt, ist die Ansiedlung oder Erweiterung i.d.R. großflächigen Einzelhandels mit überwiegend innenstadtrelevanten Sortimenten nur in städtebaulich integrierten Standorten oder in vorhandenen zentralen Einkaufsbereichen (Versorgungsbereichen) zulässig.
- Das **Beeinträchtigungsverbot**<sup>370</sup> stellt wie das Kongruenzgebot auf die Verkaufsfläche ab und verfolgt den Zweck, dass die Ansiedlung oder Erweiterung großflächiger Einzelhandelsbetriebe die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung und die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte nicht wesentlich beeinträchtigen darf. Es steht damit im engen Zusammenhang mit dem interkommunalen Abstimmungsgebot nach § 2 Abs. 2 BauGB.
- Lüttgau und Giesecke (2012) führen zudem das **Agglomerationsverbot**<sup>371</sup> an, welches in jüngerer Zeit zunehmend in Raumordnungsplänen zu finden ist. Dieses Verbot trägt der Problematik der Agglomeration mehrerer Einzelhandelsbetriebe Rechnung, die als solche zwar nicht großflächig sind, aber in ihrer Summe mit großflächigen Einzelhandelsbetrieben vergleichbare Auswirkungen entfalten können. Nach diesem soll der Bildung von Agglomerationen nicht-großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit insbesondere zentrenrelevantem Sortiment außerhalb städtebaulich integrierter Bereiche entgegengewirkt werden.<sup>372</sup>

Die Kopplung großflächiger Einzelhandelsbetriebe an eine bestimmte Zentralitätsstufe entspricht den Erfordernissen der Raumordnung, die Versorgung in allen Teilen des Landes in zumutbarer Entfernung auch für die weniger oder nicht mobile Bevölkerung sicherzustellen und einer Unterversorgung zentraler Versorgungsbereiche entgegenzuwirken.<sup>373</sup> Folglich kann die Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben, deren Auswirkungen über das jeweilige Gemeindegebiet hinausgehen, an bestimmten Standorten ausgeschlossen werden, um sie an einem anderen Standorten aus denselben Gründen für zulässig zu erklären. Die Landesplanung kann dadurch Entwicklungsspielräume sowohl einräumen als auch einschränken.

365 BVerwG, Urteil vom 17.09.2003 – 4 C 14/01.

366 Vgl. Wahlhäuser (2011): Steuerung des Einzelhandels durch die Raumordnung, S. 86ff.; vgl. Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 53ff.; vgl. Schreiber (2013): Das Zentrale-Orte-Prinzip im Fokus der Einzelhandelssteuerung, S. 36ff.; vgl. Rojahn (2013): Höchststrichterliche Rechtsprechung zur landesplanerischen Steuerung der Einzelhandelsentwicklung, S. 90f.; vgl. Lüttgau; Giesecke (2012): Die Handelsimmobilien in Raumordnung und Landesplanung, S. 167ff.

367 Das Gebot ist als Ziel der Raumordnung durch das BVerwG anerkannt worden, vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 17.09.2003 – 4 C 14/01.

368 Die Zielqualität dieses Gebotes ist vor allem aufgrund der Bestimmtheitsfrage umstritten, vgl. dazu Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 56ff.

369 Die Zielqualität dieses Gebots wird vor allem aufgrund der Kompetenzfrage unterschiedlich beurteilt, vgl. dazu Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 60ff.

370 Die Zielqualität des Verbots ist nach überwiegender Meinung anerkannt. Da das Merkmal „nicht wesentlich“ unbestimmt ist, wird versucht, dies durch prozentuale Angaben von Schwellenwerten der zulässigen Kaufkraftabschöpfung zu konkretisieren. Hier wird häufig die 10%-Klausel herangezogen.

371 Das BVerwG hat eine derartige Regelung in seinem Urteil vom 10.11.2011 - 4 CN 9.10 - als wirksames Ziel der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG bestätigt.

372 Vgl. Lüttgau; Giesecke (2012): Die Handelsimmobilien in Raumordnung und Landesplanung, S. 169.

373 Vgl. Wahlhäuser (2011): Steuerung des Einzelhandels durch die Raumordnung, S. 86.

### 4.3 Instrumentarium der Gemeinden

Den Gemeinden obliegt die „[...] Berechtigung, durch informelle und rechtsförmliche Planung, allem voran durch die Bauleitplanung, die räumliche und funktionale Entwicklung des Gemeindegebietes zu steuern und eine den verfolgten Entwicklungs- und Ordnungszielen dienliche Verteilung der Nutzungsansprüche im Raum anzustrengen.“<sup>374</sup> Konkrete Standortentscheidungen für Einzelhandelsansiedlungen fallen somit in den gemeindlichen Kompetenz- und Aufgabenbereich, sodass die Einzelhandelssteuerung maßgeblich auf der gemeindlichen Ebene vollzogen wird. Im Gegensatz zu den überörtlich ausgerichteten Instrumenten der Raumordnungsplanung, obliegt es einzig den Instrumenten der Gemeinden, unmittelbar die Nutzung von Grund und Boden zu regeln.<sup>375</sup> „Die in der übergemeindlichen Planung getroffenen Festlegungen werden ausschließlich mittelbar über die gemeindliche Planung für die Bodennutzung im Gemeindegebiet relevant.“<sup>376</sup>

Um eine entsprechende materielle Konkordanz zwischen den Planungsebenen zu gewährleisten, hat der Gesetzgeber Rücksichtsnahme-, Beachtens- und Anpassungspflichten erlassen. Hier sind insbesondere das Gegenstromprinzip im Sinne einer gegenseitigen Rücksichtnahme der Planungsebenen nach § 1 Abs. 3 BauGB und die Anpassungspflicht der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung gemäß § 1 Abs. 4 BauGB bzw. die Beachtungspflicht nach § 4 Abs. 1 ROG zu nennen.

Im Folgenden werden die gemeindlichen Instrumente zur Steuerung des Einzelhandels vorgestellt. Dabei gilt es zwischen der passiven und aktiven Steuerung zu unterscheiden. Erstere ergibt sich unmittelbar aus gesetzlichen Vorschriften, die keiner weiteren Konkretisierung durch die kommunale Bauleitplanung bedürfen. Dadurch bleibt die Steuerung allgemein und beschränkt sich i.d.R. auf die Unzulässigkeit von großflächigem Einzelhandel ohne weitere Feinsteuerungsmöglichkeiten, wie es insbesondere bei dem unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB und dem Außenbereich nach § 35 BauGB der Fall ist. Die aktive Steuerung vollzieht sich vor allem durch die Bauleitplanung, insbesondere die Aufstellung von Bebauungsplänen.<sup>377</sup>

Nach § 1 Abs. 1 BauGB ist es Aufgabe der Bauleitplanung, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des Baugesetzbuchs vorzubereiten und zu leiten. Zentrales Instrument dafür sind die Bauleitpläne, welche einem zweistufigen System unterliegen. Sie sind gemäß § 1 Abs. 3 BauGB aufzustellen, sobald und soweit dies für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB sind Bauleitpläne benachbarter Gemeinden zudem aufeinander abzustimmen. So misst der erste Teil der Regelung des § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB Nachbargemeinden Abwehrrechte aufgrund der ihnen durch die Raumordnung zugesprochenen Funktion zu. Da Einzelhandelsbetriebe aufgrund ihrer Raumwirksamkeit in besonderer Weise geeignet sein können, sich auf diese auszuwirken, ist die Regelung im Rahmen der Einzelhandelssteuerung von besonderer Bedeutung. Der Gesetzgeber stellt im zweiten Teil der Regelung weiterhin ausdrücklich auf Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche ab, auf welche sich die Nachbargemeinden berufen können.<sup>378</sup>

Neben den formell geregelten bauleitplanerischen Instrumenten bestehen zudem Einzelhandelskonzepte als informelles Instrument, mit welchen von den Gemeinden mittelbar ebenfalls maßgeblich auf die Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben Einfluss genommen werden kann. Diese werden in diesem Kapitel auch aufgegriffen. Da der Begriff „zentraler Versorgungsbereich“ instrumentenübergreifend für die Einzelhandelssteuerung von Relevanz ist, wird dessen Erläuterung der Beschreibung der konkreten Instrumente vorangestellt.

#### 4.3.1 Zentrale Versorgungsbereiche

Zentrale Versorgungsbereiche haben sich in den vergangenen Jahren insofern zu einem Schlüsselbegriff der geordneten städtebaulichen Entwicklung entwickelt,<sup>379</sup> als ihr Erhalt und ihre Entwicklung eine wichtige Voraussetzung zur Realisierung der im *Kapitel 4.1* ausgeführten raumordnerischen und städtebaulichen Zielvorstellungen ist.<sup>380</sup> „Mit dem Begriff der zentralen Versorgungsbereiche wird das Zentrale-Orte-Konzept durch das Baugesetzbuch 2004 indes zu einer schutzfähigen

374 Callies (2004): Kommunale Einzelhandelszentrenkonzepte und ihre Anwendung als Steuerungsinstrument der städtischen Einzelhandelsentwicklung – Ziele, Ansätze, Wirkungsweise und Erfahrungen aus der Praxis, S. 232.

375 Vgl. Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 137.

376 Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 137.

377 Vgl. Reidt (2009): Feinsteuerung des Einzelhandels durch § 1 Abs. 4 ff. BauNVO und § 9 Abs. 2a BauGB, S. 111.

378 Vgl. Söfker (2011): Kommunale Steuerung des Einzelhandels, S. 99.

379 Vgl. Fachkommission Städtebau (Hrsg.) (2013): Muster-Einführungserlass zum Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklungen des Städtebaurechts (BauGBÄndG2013 – Musterlass), S. 9.

380 Vgl. Bunzel et al. (2009): Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, S. 18.

Rechtsposition der gemeindlichen Planungshoheit fortentwickelt.<sup>381</sup> So bezeichnet dieser nicht nur Zentren im städtischen Gefüge als solche, sondern fungiert auch als unbestimmter Rechtsbegriff, der nach den Umständen des Einzelfalls beurteilt werden muss.<sup>382</sup>

Er trägt der Entwicklung der städtischen Zentren im Kontext der schnelllebigen Einzelhandelsentwicklung insofern Rechnung, als er ihrem Schutz dient. „Das BVerwG hat die ‚zentralen Versorgungsbereiche‘ in mehreren Entscheidungen als Schutzgut der bauplanungsrechtlichen Vorschriften anerkannt.“<sup>383</sup> Bauplanungsrechtliche Regelungen, wie § 11 Abs. 3 BauNVO, § 2 Abs. 2 BauGB, § 34 Abs. 3 BauGB, § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB, § 1 Abs. 6 Nr. 8a BauGB, § 9 Abs. 2a BauGB und § 5 Abs. 2 Nr. 2d BauGB, kennzeichnen die zentralen Versorgungsbereiche als Schutzgut und haben sie in den Fokus der Bauleitplanung gerückt. Nach dem Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) (2009) ist es das Ziel dieser Vorschriften, gewachsene städtebauliche Strukturen zu erhalten und integrierte Lagen zu entwickeln, auch im Interesse der verbrauchernahen Versorgung.<sup>384</sup> „Der Gesetzgeber misst der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in den Städten und Gemeinden eine hohe städtebauliche Bedeutung bei, und zwar zur Stärkung der Innenentwicklung und der Urbanität der Städte sowie besonders auch zur Sicherstellung einer wohnortnahen Versorgung, die angesichts der demografischen Entwicklung besonderen Schutzes bedarf, namentlich wegen der geringeren Mobilität älterer Menschen.“<sup>385</sup>

Was unter zentralen Versorgungsbereichen zu verstehen ist, ist von der Rechtsprechung inzwischen weitgehend geklärt worden.<sup>386</sup> Nach dem BVerwG (2007) „[...] sind zentrale Versorgungsbereiche räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen auf Grund vorhandener Einzelhandelsnutzungen - häufig ergänzt durch diverse Dienstleistungen und gastronomische Angebote - eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt.“<sup>387</sup> Das BVerwG geht davon aus, dass die zentralen Versorgungsbereiche in allen erwähnten Vorschriften die besagte Bedeutung haben.<sup>388</sup> Reidt (2007) fasst zusammen, „[...] dass ein zentraler Versorgungsbereich [...] ein innerstädtischer Bereich ist, der aufgrund seiner baulichen Nutzung und deren räumlicher Zuordnung und verkehrsmäßigen Anbindung für die Versorgung der Bevölkerung insbesondere mit Waren und Dienstleistungen des kurz-, mittel- und langfristigen Bedarfs zentrale städtebauliche Funktionen hat.“<sup>389</sup> Weitere zentrale städtebauliche Funktionen kommen Einrichtungen aus dem Wirtschafts-, Verwaltungs-, Kultur, Sozial-, Gesundheits-, Sport- und Freizeitbereich zu, welche mit unterschiedlicher Ausprägung in Abhängigkeit der Zentrenhierarchie regelmäßig auch in zentralen Versorgungsbereichen untergebracht sind.<sup>390</sup>

Das Adjektiv „zentral“ darf nach dem OVG NRW nicht nur geographisch, sondern muss insbesondere funktional verstanden werden.<sup>391</sup> Von Bedeutung ist es dabei, dass die spezifischen Versorgungsaufgaben im städtebaulichen Kontext funktionsgerecht erfüllt werden.<sup>392</sup> Der Begriff des Bereichs impliziert, dass die Einzelhandelsagglomeration eine bestimmte räumliche Ausdehnung haben muss. Diese ist nicht absolut, sondern relativ zu ihrer Versorgungsdimension zu verstehen. Außerdem setzt der Begriff die räumliche Abgrenzbarkeit des Bereiches voraus. Derartige Orte können sich aus planerischen Festlegungen, Darstellungen oder Festsetzungen der Bauleit- oder Raumordnungspläne, sonstigen planungsrechtlich nicht verbindlichen Konzeptionen oder nachvollziehbar eindeutigen Verhältnissen ergeben.<sup>393</sup> Daraus resultiert, dass es keinen

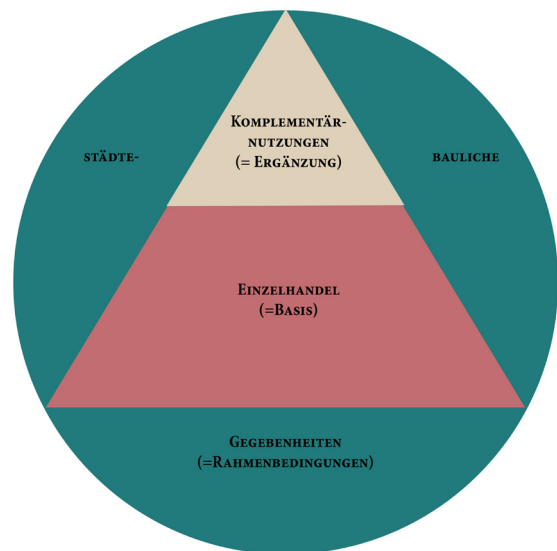


Abbildung 14: Charakteristik zentraler Versorgungsbereiche

381 Schmitz; Federwisch (2005): Einzelhandel und Planungsrecht, S. 55.

382 Vgl. VG München, Urteil vom 27. April 2015 - AZ M 8 K 05.1763.

383 Söfker (2011): Kommunale Steuerung des Einzelhandels, S. 96.

384 Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.12.2009 - 4 C 1.08.

385 Söfker (2012): Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben, S. 205.

386 Vgl. Philipp (2011): Einzelhandelsentwicklung im Innenbereich - Aktuelle Rechtsprechung zu § 34 Abs. 3 BauGB, S. 110.

387 BVerwG, Urteil vom 11.10.2007 - 4 C 7.07.

388 Vgl. Söfker (2011): Kommunale Steuerung des Einzelhandels, S. 96.

389 Reidt (2007): Sicherung zentraler Versorgungsbereiche, S. 60.

390 Vgl. Reidt (2007): Sicherung zentraler Versorgungsbereiche, S. 60.

391 Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 11.12.2006 - 7 A 964/05.

392 Vgl. Reidt (2007): Sicherung zentraler Versorgungsbereiche, S. 60f.

393 Vgl. Schmitz (2007): Die Sicherung zentraler Versorgungsbereiche und der verbrauchernahen Versorgung, S. 533.

idealtypischen zentralen Versorgungsbereich gibt, sondern dieser vielmehr nach konkreten Verhältnissen, wie der Bevölkerungsdichte, Siedlungs-, Verkehrs-, Einzelhandels- und Dienstleistungsstruktur, zu beurteilen ist.<sup>394</sup>

Die Kriterien des Einzugsbereiches und des Warenspektrums verdeutlichen, dass es je nach Ausstattung, damit einhergehender Größe des Versorgungsbereiches und Größe und Bedeutung der Stadt unterschiedliche Typen von zentralen Versorgungsbereichen gibt.<sup>395</sup> Zentralität kann nach Auffassung des BVerwG (2009) durchaus kleinteilig sein.<sup>396</sup> „Entscheidend ist, dass der Versorgungsbereich nach Lage, Art und Zweckbestimmung eine für die Versorgung der Bevölkerung in einem bestimmten Einzugsbereich zentrale Funktion hat.“<sup>397</sup> So können zentrale Versorgungsbereiche sowohl Innenstadtzentren in Städten und Nebenzentren in Stadtteilen als auch Grund- und Nahversorgungszentren in Stadt- und Ortsteilen und nichtstädtischen Gemeinden sein.<sup>398</sup> Der Begriff der zentralen Versorgungsbereiche bezeichnet eben diese und verleiht ihnen rechtlichen Schutz. „Gemäß der aktuellen Gesetzgebung und Rechtsprechung fallen die zentralen Versorgungsbereiche – anders als etwa Sonderstandorte für den großflächigen Einzelhandel oder solitäre Nahversorgungsstandorte – in der Städtebaupolitik unter einen besonderen Schutzstatus, der allerdings nicht dem Gedanken des Einfrierens der Zentren, sondern dem Entwicklungsgedanken folgt.“<sup>399</sup> Demnach schützt der Begriff nicht nur bereits vorhandene Zentren, sondern auch solche, die sich nachweislich noch in der Entwicklung befinden.<sup>400</sup>

Im Rahmen ihrer Planungshoheit und unter Berücksichtigung planungsrechtlicher Schranken legen Städte und Gemeinden die Zentrenstruktur ihres Gemeindegebiets fest.<sup>401</sup> Die Abgrenzung und Ausweisung zentraler Versorgungsbereiche wird dabei i.d.R. in gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB vom Gemeinderat beschlossenen informellen städtebaulichen Entwicklungskonzepten vorgenommen, welche im *Kapitel 4.3.6* beschrieben werden. Um zentrale Versorgungsbereiche verbindlich festzulegen, verfügt das Bauplanungsrecht zum einen über Instrumente der passiven Sicherung, indem bestimmte Nutzungen außerhalb dieser Bereiche als unzulässig erklärt werden. Unmittelbar durch das Gesetz erfolgt dies insbesondere durch § 11 Abs. 3 BauNVO und § 34 Abs. 3 BauGB. Zudem sind im Rahmen der Bauleitplanung durch die Kommunen zu steuernde Ausschlussplanungen gemäß § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO und § 9 Abs. 2a BauGB möglich. Aktive Sicherung der zentralen Versorgungsbereiche meint hingegen die qualitative Aufwertung ebendieser Bereiche, welche mit unterschiedlichen Instrumenten erreicht werden kann. Hier sind insbesondere die planungsrechtlichen Grundlagen in Form der Baugebietsvorschriften des Misch-, Kern- und Sondergebiets im Sinne der BauNVO zu nennen; eindeutig lassen sich zentrale Versorgungsbereiche nach Kuschnerus (2007) jedoch keinem Baugebietstypus zuordnen.<sup>402</sup>

### 4.3.2 Regelungen für den nicht beplanten Innenbereich

Bevor im Folgenden die eigentlichen proaktiven Steuerungsinstrumente der Kommunen vorgestellt werden, soll vorab ein kurzer Überblick über die Regelungen zu Einzelhandelsansiedlungen im unbeplanten Innenbereich gegeben werden. Zwar ist die Norm des § 34 Abs. 3 BauGB als eine Zulässigkeitsvorschrift dem genehmigungsrechtlichen Bereich des Bauplanungsrechts und somit als solche nicht den Planungsnormen zuzuordnen. Dennoch zeugt nicht zuletzt die zahlreiche einschlägige Fachliteratur davon, dass diese bei der Betrachtung der Steuerungsinstrumente aufgrund ihres reaktiven Steuerungscharakters nicht unberücksichtigt bleiben sollte.

Nach dieser dürfen von Vorhaben im Sinne des § 34 Abs. 1 und 2 BauGB keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein.<sup>403</sup> „Allgemein gilt für Einzelhandelsbetriebe, dass von ihnen schädliche Auswirkungen auf einen zentralen Versorgungsbereich nur ausgehen können, wenn sie außerhalb des zentralen Versorgungsbereichs gelegen sind.“<sup>404</sup> Maßgeblich für diese sind die tatsächlichen Verhältnisse, einer bestimmten Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche bedarf es nicht. Sonstige Festlegungen aus Bauleitplänen

394 Vgl. Schulte (2007): Zentrenkonzepte und Zentrale Versorgungsbereiche, S. 136.

395 Vgl. Pfeiffer (2010): Zentrensysteme – Werden und Wandel, S. 65ff.

396 Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.12.2009 – 4 C 1.08.

397 BVerwG, Urteil vom 17.12.2009 – 4 C 2.08.

398 Vgl. Söfker (2011): Kommunale Steuerung des Einzelhandels, S. 97.

399 Temmen (2012): Das übergeordnete Interesse einer ausgewogenen Einzelhandelsentwicklung in Stadt und Region auf kommunaler Ebene – aus Sicht einer (Groß)Stadt, S. 48.

400 Vgl. Reidt (2007): Sicherung zentraler Versorgungsbereiche, S. 60.

401 Vgl. Schulte (2007): Zentrenkonzepte und Zentrale Versorgungsbereiche, S. 136.

402 Vgl. Lahme (2007): Diskussionszusammenfassung, S. 79.

403 Nähere Ausführungen zu der Diskussion, ab wann Auswirkungen als schädlich einzustufen sind, finden sich u. a. bei Philipp (2011): Einzelhandelsentwicklung im Innenbereich – Aktuelle Rechtsprechung zu § 34 Abs. 3 BauGB, S. 12ff.

404 Söfker (2012): Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben, S. 208.

oder städtebaulichen Entwicklungskonzepten können als nicht bindende Grundlage herangezogen werden.<sup>405</sup>

Die Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben im unbeplanten Innenbereich wird durch diese Regelung somit insoweit begrenzt, als diese, auch wenn sie sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen oder die nähere Umgebung einem Baugebiet der BauNVO entspricht, versagt werden können. „Für die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben hat diese Regelung praktische Bedeutung, wenn in der Umgebung schon Einzelhandelsbetriebe vorhanden sind und sich das Vorhaben deswegen in die Eigenart der näheren Umgebung im Sinne des § 34 Abs. 1 BauGB einfügt oder wenn die nähere Umgebung einem Baugebiet der BauNVO entspricht und der in diesem Fall auch anzuwendende § 11 Abs. 3 BauNVO nicht greift, weil z. B. der zu beurteilende Einzelhandelsbetrieb nicht großflächig ist.“<sup>406</sup> Im Gegensatz zu § 11 Abs. 3 BauNVO setzt die Vorschrift nach § 34 Abs. 3 BauGB nicht voraus, dass es sich um großflächigen Einzelhandel handelt, sondern erfasst gleichermaßen großflächige wie nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe, welche aufgrund ihres zentrenrelevanten Sortiments zentrenschädlich sein können.<sup>407</sup>

Als gesetzliche Zulässigkeitsregelung ist es das Ziel des § 34 Abs. 3 BauGB, alle Einzelhandelsvorhaben im nicht beplanten Innenbereich auszuschließen, von denen schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche zu erwarten sind, um im Interesse der verbrauchernahen Versorgung gewachsene städtebauliche Strukturen zu erhalten und zu entwickeln.<sup>408</sup> Es genügt nicht, dass die Auswirkungen lediglich möglich erscheinen, die Erwartung muss sich aus einer hinreichend gesicherten Tatsachenbasis ableiten lassen.<sup>409</sup> Es wird daher nicht der Schutz vorhandener Einzelhandelsbetriebe oder die Verhinderung von Konkurrenz bezweckt, was dem Planungsrecht aufgrund der ihm zugrunde liegenden Wettbewerbsneutralität grundsätzlich versagt ist.<sup>410</sup> „Eine mittelbare Einflussnahme hierauf ist jeder Bauleitplanung eigen; dies ist aber unbedenklich, wenn sie von städtebaulichen Zielsetzungen getragen ist.“<sup>411</sup>

Zu erwarten sind diese nach dem BVerwG (2009) bereits dann, wenn der jeweilige Versorgungsbereich seinen Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr substantiell wahrnehmen kann.<sup>412</sup> Landesplanerische Zielvorgaben sind für die Feststellung schädlicher Auswirkungen im Sinne des § 34 Abs. 3 BauGB nicht maßgeblich.<sup>413</sup> Vielmehr sind diese anhand der jeweiligen örtlichen Verhältnisse in den jeweils betroffenen zentralen Versorgungsbereichen und dem Standort des Vorhabens zu beurteilen. Die zu erwartenden Veränderungen in den zentralen Versorgungsbereichen durch eine großflächige Einzelhandelsansiedlung sind i.d.R. in sogenannten Verträglichkeitsgutachten anhand ökonomischer Zusammenhänge, wie insbesondere der Kaufkraftabflüsse, hinsichtlich ihrer städtebaulichen Relevanz zu ermitteln,<sup>414</sup> wie auch das BVerwG (2009) bestätigt hat<sup>415</sup>. So verfolgt der § 34 Abs. 3 BauGB keine wirtschaftlichen, sondern ausschließlich städtebauliche Zwecke. Damit entspricht er den übergeordneten planerischen Leitvorstellungen, wie der Stärkung der Innenentwicklung und der Sicherstellung der wohnortnahen Versorgung der Bevölkerung.<sup>416</sup>

### 4.3.3 Flächennutzungsplan

Als vorbereitender Bauleitplan stellt der Flächennutzungsplan gemäß § 5 BauGB die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde für das gesamte Gemeindegebiet in den Grundzügen dar. Ihm kommt demnach eine Koordinationsfunktion zu, indem er die unterschiedlichen raumrelevanten Nutzungen aufeinander abstimmt. Um dieser Funktion gerecht zu werden, wird er grundsätzlich für das gesamte Gebiet einer Gemeinde aufgestellt, und trägt so dem Leitgedanken des Planungsrechts einer nachhaltigen, aufeinander abgestimmten städtebaulichen Entwicklung Rechnung.<sup>417</sup>

Wie bereits in den vorangegangenen Kapiteln erörtert, vermag es die Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben, sich maßgeb-

405 Vgl. Söfker (2011): Kommunale Steuerung des Einzelhandels, S. 102.

406 Söfker (2012): Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben, S. 205.

407 Vgl. Söfker (2012): Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben, S. 206.

408 Vgl. Söfker (2011): Kommunale Steuerung des Einzelhandels, S. 102f.

409 Vgl. Philipp (2011): Einzelhandelsentwicklung im Innenbereich – Aktuelle Rechtsprechung zu § 34 Abs. 3 BauGB, S. 115.

410 Vgl. Söfker (2012): Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben, S. 205.

411 Söfker (2013): Städte und Gemeinden als Standorte für jede Form der Einzelhandelsnutzung, S. 61.

412 Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.12.2009 – 4 C 2.08.

413 Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.12.2009 – 4 C 1.08.

414 Vgl. Söfker (2011): Kommunale Steuerung des Einzelhandels, S. 103.

415 Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.12.2009 – 4 C 2.08.

416 Vgl. Philipp (2011): Einzelhandelsentwicklung im Innenbereich – Aktuelle Rechtsprechung zu § 34 Abs. 3 BauGB, S. 110.

417 Vgl. Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 75f.

lich auf die städtebauliche Entwicklung auszuwirken. Vor diesem Hintergrund kommt dem Flächennutzungsplan als Bindeglied zwischen der überörtlichen Landesplanung und der grundstücksbezogenen Bebauungsplanung bei der Steuerung des Einzelhandels eine wichtige Rolle zu. Nach Auffassung von Michallik (2010) wird der Flächennutzungsplan in dieser Funktion als Steuerungsinstrument regelmäßig unterschätzt. Dies sieht er darin begründet, dass er keine Außenwirkung und dadurch keine unmittelbare Rechtswirkung gegenüber dem Bürger entfaltet. Seine Steuerungsfunktion erhält er jedoch durch seine Bindungswirkung gegenüber nachgeordneten Planungen. So sind nach § 8 Abs. 2 BauGB Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln.<sup>418</sup>

Für die Inhalte der Darstellungen nimmt der Gesetzgeber gemäß § 5 Abs. 2 BauGB keine abschließende Aufzählung vor. Im Hinblick auf die Einzelhandelssteuerung sind hier insbesondere zwei Regelungen hervorzuheben. Nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB können Bauflächen und Baugebiete im Flächennutzungsplan dargestellt werden. Diese werden in § 1 Abs. 1 BauNVO bzw. § 1 Abs. 2 BauNVO abschließend aufgezählt. Die Steuerungsmöglichkeiten unterliegen somit einem Typenzwang. Um Ansiedlungen großflächigen Einzelhandels mithilfe des Flächennutzungsplans zu regulieren, ist es beispielsweise möglich, die Darstellung einer Sonderbaufläche im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 4 BauNVO mit dem Zusatz „großflächiger Einzelhandel“ zu versehen. Die Regulierung von Ansiedlungen nicht großflächigen Einzelhandels kann auf Flächennutzungsplanungsebene – wenn auch nur mittelbar – durch Darstellungen eines entsprechenden Baugebiets vorgenommen werden.<sup>419</sup>

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber in § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. d BauGB explizit herausgestellt, dass im Flächennutzungsplan die Ausstattung des Gemeindegebiets mit zentralen Versorgungsbereichen dargestellt werden kann. Damit erkennt er die herausragende Bedeutung des Erhalts oder der Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche für die Sicherstellung der wohnortnahen Versorgung und die Stärkung der Innenentwicklung und Urbanität der Städte nicht nur an, sondern benennt sie ausdrücklich als Darstellungsmöglichkeit.<sup>420</sup> „Die davon ausgehende Signalwirkung soll das Bewusstsein in den Gemeinden stärken, sich bereits bei der Flächennutzungsplanung frühzeitig mit der Festlegung zentraler Versorgungsbereiche auf Basis entsprechender Konzepte zu befassen.“<sup>421</sup> So wird durch die gesetzliche Ermächtigung bezweckt, dass informelle Einzelhandels- und Zentrenkonzepte ein stärkeres rechtliches Gewicht erhalten, indem sie nicht nur nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB als städtebauliche Entwicklungskonzepte zu berücksichtigen sind, sondern durch die Darstellungsmöglichkeit zentraler Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan weitergehende Bedeutung erhalten.<sup>422</sup>

#### 4.3.4 Bebauungsplan

Als verbindlicher Bauleitplan enthält der Bebauungsplan nach § 8 Abs. 1 BauGB rechtsverbindliche Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung, welche gemäß § 8 Abs. 2 BauGB aus den Darstellungen des Flächennutzungsplans zu entwickeln sind. Dabei bezieht sich ein Bebauungsplan i.d.R. auf mehrere Grundstücke.<sup>423</sup> Im Gegensatz zum Flächennutzungsplan entfaltet er als Rechtsnorm, die als Satzung vom Gemeinderat zu beschließen ist bzw. in Hamburg als Rechtsverordnung Außenwirkung, indem er durch die Festsetzungen zur Bodennutzung die Grundlage für die Zulässigkeit von Vorhaben schafft. Somit erhält das Instrument auch im Rahmen der kommunalen Einzelhandelssteuerung einen zentralen Stellenwert.<sup>424</sup>

Bei der Steuerung des Einzelhandels durch Bebauungspläne ist zwischen der allgemeinen Steuerung durch die Festsetzung von Baugebieten mit dem Sonderfall der Sondergebietsfestsetzung und der Feinsteuerung durch weitergehende Gliederung der Art der baulichen Nutzung zu unterscheiden.<sup>425</sup> „Mittels rechtsverbindlicher Festsetzungen werden in ihm bestimmte Gebietsteile einer Baugebietskategorie zugewiesen und so die jeweils konkret zulässige Nutzung gesteuert (vgl. § 1 Abs. 3 iVm. §§ 2-14 BauNVO).“<sup>426</sup> Das Bestimmtheitsgebot impliziert, dass mit der Bebauungsplanung zahlreiche kleinteilige Regelungen verbunden sind. Vor dem Hintergrund des instrumentenübergreifenden Forschungsinteresses wird sich in dieser

418 Vgl. Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 76.

419 Vgl. Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 77f.

420 Vgl. Fachkommission Städtebau (Hrsg.) (2013): Muster-Einführungserlass zum Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklungen des Städtebaurechts (BauGBÄndG2013 – Musterlass), S. 9f.

421 Fachkommission Städtebau (Hrsg.) (2013): Muster-Einführungserlass zum Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklungen des Städtebaurechts (BauGBÄndG2013 – Musterlass), S. 10.

422 Vgl. Fachkommission Städtebau (Hrsg.) (2013): Muster-Einführungserlass zum Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklungen des Städtebaurechts (BauGBÄndG2013 – Musterlass), S. 10.

423 Vgl. Weers-Hermanns (2007): Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht, S. 131.

424 Vgl. Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 79f.

425 Vgl. Reidt (2009): Feinsteuerung des Einzelhandels durch § 1 Abs. 4 ff. BauNVO und § 9 Abs. 2a BauGB, S. 111.

426 Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 80.

Arbeit darauf beschränkt, einen Überblick über die für die Einzelhandelssteuerung relevantesten Regelungen der Bebauungsplanung zu geben.<sup>427</sup>

Zentrales Instrument der Bebauungsplanung ist der qualifizierte Bebauungsplan gemäß § 30 Abs. 1 BauGB, der neben der Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung, der überbaubaren Grundstücksflächen und der örtlichen Verkehrsflächen durch Festsetzung der Art der baulichen Nutzung gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB die Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben als eine Modalität baulicher Nutzung steuern kann. Gleiches gilt für den einfachen Bebauungsplan nach § 30 Abs. 3 BauGB, insoweit er Festsetzungen zu der Art der baulichen Nutzung trifft.

Die Steuerung baulicher Nutzungen erfolgt durch die Ausweisung von Baugebietstypen, innerhalb welcher zudem eine Feinsteuerung durch Feindifferenzierung zulässiger Nutzungen vorgenommen werden kann.<sup>428</sup> Sowohl der Ausweisung von Baugebietstypen als auch der Feindifferenzierung der Nutzungszulässigkeit obliegt somit ein unmittelbares Steuerungspotenzial. Um die beabsichtigte Planung durch Bebauungspläne – mit Ausnahme des vorhabenbezogenen Bebauungsplans – bereits während der Aufstellung und die damit beabsichtigte Steuerung des Einzelhandels zu sichern, können die Städte und Gemeinden entweder eine Veränderungssperre gemäß § 14 BauGB beschließen oder Baugesuche nach § 15 BauGB zurückstellen.<sup>429</sup>

**4.3.4.1 Festsetzung von Baugebietstypen**

Durch die Festsetzung von Baugebieten in Bebauungsplänen gemäß der BauNVO werden die planungsrechtlichen Grundlagen für die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben geschaffen.<sup>430</sup> „Dabei richtet sich die Zulässigkeit der Einzelhandelsbetriebe nach dem allgemein für Vorhaben geltenden System der Baugebiete, nämlich der Unterscheidung nach Zweckbestimmung des jeweiligen Baugebiets und nach dem dort zulässigen Störgrad.“<sup>431</sup> Auch um zentrale Versorgungsbereiche zu erhalten und zu entwickeln, bedarf es sowohl der bauleitplanerischen Absicherung eben dieser Bereiche durch entsprechende Gebietsfestsetzungen als auch Ausschluss- bzw. Beschränkungsplanungen der Zulässigkeit des Einzelhandels außerhalb dieser wie es die *Abbildung 15* zeigt.<sup>432</sup>

Die einschlägigen Vorschriften gemäß §§ 2-14 BauNVO bestimmen für die jeweilige Gebietsart in Abhängigkeit des jeweiligen Nutzungszwecks, ob und welche Art von Einzelhandel zulässig ist, insoweit etwaige Vorschriften nach § 1 Abs. 4-10 BauNVO nicht etwas anderes bestimmen. Beschränkungen ergeben sich für die §§ 2-6 und 8-9 BauNVO aus § 11 Abs. 3 BauNVO. Die Steuerung durch die Festsetzung von Baugebietskategorien in qualifizierten und einfachen Bebauungsplänen differenziert Einzelhandelsvorhaben anhand des Großflächigkeitskriteriums.

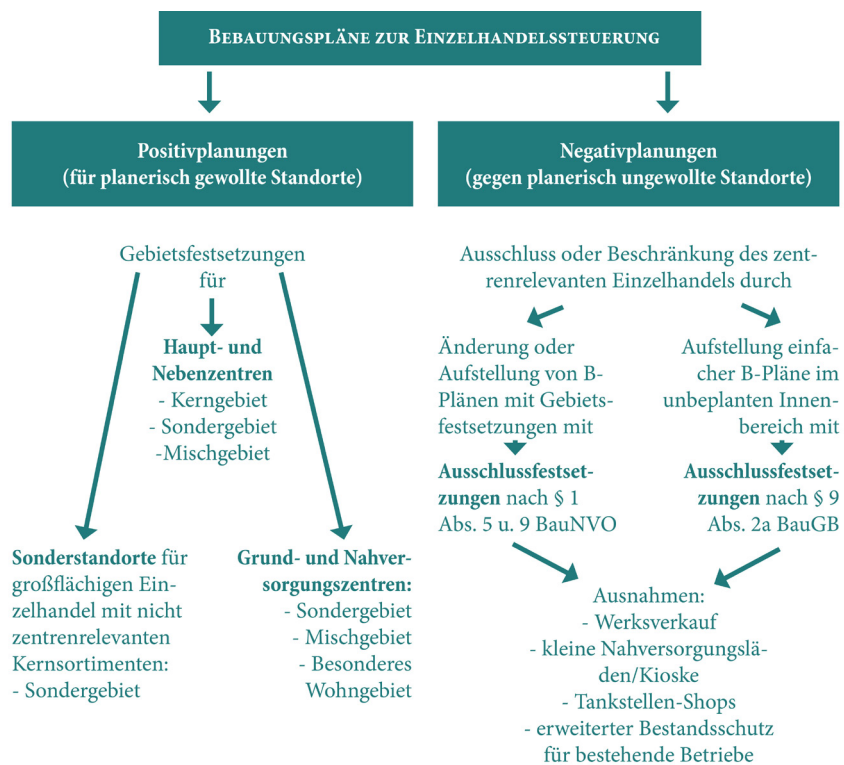


Abbildung 15: Bebauungspläne zur Einzelhandelssteuerung

427 Ausführlichere Beschreibungen lassen sich u.a. bei Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 79ff. finden.  
 428 Vgl. Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 80f.  
 429 Nähere Ausführungen zu den Vorschriften der §§ 14 und 15 BauGB finden sich u.a. bei Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 688ff.  
 430 Vgl. Söfker (2013): Städte und Gemeinden als Standorte für jede Form der Einzelhandelsnutzung, S. 65.  
 431 Söfker (2013): Städte und Gemeinden als Standorte für jede Form der Einzelhandelsnutzung, S. 65.  
 432 Vgl. Janning (2012): Ausschluss und Beschränkung des zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, S. 160.

„Die Schwelle zur Großflächigkeit variiert nicht nach den konkreten örtlichen Verhältnissen und den individuellen Betriebsmerkmalen (Art, Lage, Umfang). Der Begriff der Großflächigkeit dient [...] dazu, in typisierender Weise unabhängig von regionalen oder lokalen Besonderheiten bundesweit den Betriebstyp festzuschreiben, der von den in den §§ 2 bis 9 BauNVO bezeichneten Baugebieten ferngehalten werden soll.“<sup>433</sup> Die folgenden Zulässigkeitsregelungen von Einzelhandelsbetrieben der besagten Baugebietsvorschriften beziehen sich somit auf den nicht großflächigen Einzelhandel.<sup>434</sup>

- **Kleinsiedlungsgebiete** (WS | § 2 BauNVO): Zulässig sind nach Abs. 2 Nr. 2 die der Versorgung des Gebiets dienenden Läden. Einzelhandelsbetriebe sind demzufolge zulässig, unterliegen jedoch der Anforderung des auf das Gebiet beschränkten Versorgungsbereichs.
- **Reine Wohngebiete** (WR | § 3 BauNVO): Ausnahmsweise zulässig sind nach Abs. 3 Nr. 1 Läden, die zur Deckung des täglichen Bedarfs für die Bewohner des Gebiets dienen. Einzelhandelsbetriebe sind demnach nur ausnahmsweise zulässig und unterliegen zudem Einschränkungen sowohl bezüglich des Warenangebotes und des Versorgungsbereichs.
- **Allgemeine Wohngebiete** (WA | § 4 BauNVO): Zulässig sind nach Abs. 2 Nr. 2 die der Versorgung des Gebiets dienenden Läden. Einzelhandelsbetriebe sind somit zulässig, unterliegen jedoch der Anforderung des auf das Gebiet beschränkten Versorgungsbereichs.
- **Besondere Wohngebiete** (WB | § 4a BauNVO): Zulässig sind nach Abs. 2 Nr. 2 Läden. Einzelhandelsbetriebe sind folglich zulässig, insoweit sie mit der besonderen Eigenart des Gebiets mit der Wohnnutzung vereinbar sind.
- **Dorfgebiete** (MD | § 5 BauNVO): Zulässig sind nach Abs. 2 Nr. 5 Einzelhandelsbetriebe. Einzelhandelsbetriebe sind demnach ohne ausdrückliche Einschränkung allgemein zulässig.
- **Mischgebiete** (MI | § 6 BauNVO): Zulässig sind nach Abs. 2 Nr. 3 Einzelhandelsbetriebe. Auch hier sind Einzelhandelsbetriebe ohne ausdrückliche Beschränkung zulässig.
- **Kerngebiete** (MK | § 7 BauNVO): Kerngebiete dienen vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie von zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur. Zulässig sind nach Abs. 2 Nr. 2 Einzelhandelsbetriebe. Einzelhandelsbetriebe sind daher nicht nur allgemein zulässig, sondern sind in diesem Baugebietstyp ausdrücklich erwünscht.
- **Gewerbegebiete** (GE | § 8 BauNVO): Zulässig sind nach Abs. 2 Nr. 1 Gewerbebetriebe aller Art. Einzelhandelsbetriebe sind als Unterart von Gewerbebetrieben allgemein zulässig.
- **Industriegebiete** (GI | § 9 BauNVO): Zulässig sind nach Abs. 2 Nr. 1 Gewerbebetriebe aller Art. Einzelhandelsbetriebe sind als Unterart von Gewerbebetrieben allgemein zulässig.
- **Sonstige Sondergebiete** (SO | § 11 BauNVO): Die darzustellende und festzusetzende Zweckbestimmung kann sich nach Abs. 2 Satz 2 u.a. auf Gebiete für Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe beziehen. Zusätzlich legt die Vorschrift gemäß Abs. 3 Satz 1 fest, dass 1. Einkaufszentren, 2. großflächige Einzelhandelsbetriebe, die sich nach Art, Lage und Umfang auf die Verwirklichung der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nicht nur unwesentlich auswirken können, 3. sonstige großflächige Handelsbetriebe, die im Hinblick auf den Verkauf an letzte Verbraucher und auf die Auswirkungen den in Nummer 2 bezeichneten Einzelhandelsbetrieben vergleichbar sind, außer in Kerngebieten nur in für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig sind.

Der Überblick über die Zulässigkeit von Einzelhandelsansiedlungen nach Baugebietstypen in *Abbildung 16* verdeutlicht den Steuerungsanspruch der Bebauungsplanung. Es zeigt sich, dass zwar in allen Baugebieten Einzelhandelsbetriebe vorgesehen sind; dies jedoch in unterschiedlicher Ausprägung. Während Einzelhandelsvorhaben in den durch Wohnnutzung geprägten Baugebietstypen (§§ 2 bis 4 a BauNVO) ausschließlich bzw. primär zur Versorgung der Bewohner im Gebiet als zulässig erklärt werden, geht ihre Versorgungsfunktion in Baugebieten mit Mischgebietscharakter (§§ 5 bis 7 BauNVO) über die

433 BVerwG, Urteil vom 24.11.2005 – 4 C 10.04.

434 Vgl. Kulke (2010): Einzelhandel, S. 129; vgl. Bunzel et al. (2009): Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, S. 34ff.



Versorgung der Bewohner des Gebiets hinaus. Der Zweck der Kerngebiete und der sonstiger Sondergebiete bei Festsetzung der entsprechenden Zweckbestimmung beruft sich dabei ausdrücklich auf den Einzelhandel.<sup>435</sup>

Kerngebiete erfüllen zentrale Funktionen innerhalb des städtebaulichen Ordnungsgefüges, „[...] indem sie vielfältige Nutzungen und ein urbanes Angebot an Gütern und Dienstleistungen für die Besucher der Stadt und für die Wohnbevölkerung eines größeren Einzugsbereichs bieten“<sup>436</sup>. Zentralität ist dabei relativ zu sehen.<sup>437</sup> Die Funktion eines Kerngebiets kommt so der eines zentralen Versorgungsbereiches am nächsten.<sup>438</sup> Mit dieser trägt das Planungsrecht der Bedeutung der Zentren für die Umsetzung der Zielvorstellungen der

	WS	WR	WA	WB	MD	MI	MK	GE	GI	SO
Einkaufszentren								X		X*
Großflächige EH-Betriebe ≥ 800 qm Verkaufsfläche								X		X*
EH-Betriebe ≤ 800 qm Verkaufsfläche					X	X	X	X**	X**	X*
Läden				X	X	X	X	X**	X**	X*
Der Versorgung des Gebiets dienende Läden	X		X	X	X	X	X	X**	X**	X*
Läden, die der Deckung des täglichen Bedarfs der Bewohner des Gebiets dienen		A	X	X	X	X	X	X**	X**	X*
X=Allgemein zulässig	* Bei entsprechender Zweckbestimmung									
A=Ausnahmsweise zulässig	** Als Unterfall der allgemein zulässigen Gewerbebetriebe									

Abbildung 16: Einzelhandelstypen nach BauNVO

verbrauchernahen Versorgung und der europäischen Stadt bisher Rechnung.<sup>439</sup> Sowohl in Kerngebieten als auch in entsprechenden Sondergebieten sind alle Arten und Betriebsgrößen zulässig, insoweit sie raumplanerischen Vorstellungen nicht entgegenstehen. „Weist eine Gemeinde ein Gebiet also entsprechend aus, erreicht sie damit eine Steuerungswirkung, indem Einzelhandelsansiedlungen ausgeschlossen oder ermöglicht und damit im Sinne einer geordneten städtebaulichen Entwicklung gelenkt werden können.“<sup>440</sup> Dabei muss sie nach Söfker (2013) insbesondere folgenden Anforderungen entsprechen:<sup>441</sup>

- Beachtung der Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB),
- Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde (§ 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB),
- Berücksichtigung vorhandener Einzelhandelskonzepte (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB),
- Beachtung der im Flächennutzungsplan dargestellten zentralen Versorgungsbereiche (§ 8 Abs. 2 BauGB),
- Pflicht zur gemeindenachbarlichen Abstimmung (§ 2 Abs. 2 BauGB),
- Investitionsbelange des Einzelhandels und
- Anforderungen des Abwägungsgebots (§ 1 Abs. 7 BauGB).

Schließlich ist die Anwendung der BauNVO statisch, sodass für das jeweilige Baugebiet die Fassung der BauNVO gilt, die bei Aufstellung des Bauleitplanes gültig gewesen ist. In der Fassung der BauNVO von 1962 gab es noch keinerlei Beschränkungen für Einzelhandelsbetriebe; erst die nachfolgenden Fassungen enthielten zunehmend Einschränkungen.<sup>442</sup> Somit ist eine Anpassung bestehender älterer Bebauungspläne an die BauNVO 1990 notwendig, um die Zielsetzungen konsistent zu verfolgen und umzusetzen.<sup>443</sup>

435 Vgl. Söfker (2012): Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben, S. 197.

436 Bishopink (2012): Die Steuerung des Einzelhandels über Sondergebietsfestsetzungen, S. 138.

437 Vgl. Bishopink (2012): Die Steuerung des Einzelhandels über Sondergebietsfestsetzungen, S. 138.

438 Vgl. Bunzel et al. (2009): Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, S. 41.

439 Derzeit wird vom Bundesbauministerium das „urbane Mischgebiet“ als eine neue Baugebietskategorie entwickelt, die als § 6a BauNVO eingeführt werden soll. Mit dieser soll der Innenentwicklung Rechnung getragen werden und somit eine bewusste Abkehr von der auf Nutzungstrennung ausgelegten Charta von Athen vorgenommen werden. In dem Baugebietstyp soll neben Wohnen insbesondere Einzelhandel zulässig sein. Er wird daher aller Voraussicht nach von erheblicher Bedeutung für die künftige Zentrenentwicklung sein, vgl. hierzu Bukow et al. (o.J.): Initiative Urbanität, Mobilität und kurze Wege, S. 1ff.

440 Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 82.

441 Vgl. Söfker (2013): Städte und Gemeinden als Standorte für jede Form der Einzelhandelsnutzung, S. 74.

442 Vgl. Lüttgau (2012): Handelsimmobilien im öffentlichen Bau- und Planungsrecht, S. 154f.

443 Vgl. Fickert; Fieseler (2014): Baunutzungsverordnung, S. 955, § 11 Abs. 3, Rn 28.

#### 4.3.4.2 Sondergebietsfestsetzung

Besondere Beachtung gilt in diesem Kontext der Sondergebietsfestsetzung, welche sich nach Kuschnerus (2007) einer einheitlichen Regelungssystematik der vorgegebenen Gebietsarten gemäß §§ 2-9 BauNVO entzieht.<sup>444</sup> Sie setzt eine wesentliche Unterscheidung von den übrigen Gebietstypen und eine Darstellung bzw. Festsetzung der Zweckbestimmung in den Bauleitplänen voraus.<sup>445</sup>

Ihre besondere Bedeutung für die bauleitplanerische Steuerung des Einzelhandels ergibt sich aus der für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeitsbestimmung von Einzelhandelsvorhaben zentralen Vorschrift des § 11 Abs. 3 BauNVO, nach welcher Einkaufszentren und andere großflächige Einzelhandelsbetriebe mit möglicherweise nicht nur unwesentlichen städtebaulichen und raumordnerischen Auswirkungen außer in Kerngebieten nur in für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig sind. So können Einzelhandelsbetriebe, die in der jeweiligen Gebietsvorschrift zwar zunächst vorgesehen sind, unzulässig sein, wenn sie die Grenzen für Einzelhandelsgroßbetriebe im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO überschreiten.<sup>446</sup> „Der Zweck des § 11 Abs. 3 BauNVO besteht in Folgendem: Mit der in den Bebauungsplänen zu treffenden Festsetzung von Baugebieten, in denen Einzelhandelsbetriebe auch als Läden oder Gewerbebetriebe vorgesehen sind, sollen nicht zugleich auch solche Einzelhandelsbetriebe zulässig sein, die typischerweise städtebaulich nachteilige Auswirkungen haben können und deswegen einer ausdrücklichen Entscheidung durch Bebauungsplanung (Festsetzung eines Kerngebiets oder eines Sondergebiets für den Einzelhandel) bedürfen.“<sup>447</sup>

Dies macht der Wortlaut des § 11 Abs. 3 Satz 2 und 3 dadurch deutlich, dass die in Abs. 1 aufgeführten Einzelhandelsvorhaben der Vermutung unterliegen, nicht nur unwesentliche Auswirkungen u.a. auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich des entsprechenden Einzelhandelsvorhabens und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu haben. „Nicht nur unwesentlich“ bedeutet in diesem Kontext, dass die Auswirkungen städtebauliche Belange berühren, „[...] die ein planerisches Tätigwerden der Gemeinde rechtfertigen bzw. erforderlich machen würden (vgl. § 1 Abs. 3 bis 6 BauGB)“<sup>448</sup>. Hier genügt bereits, dass diese aufgrund konkreter sachlicher Anhaltspunkte zu erwarten sind, eines konkreten Nachweises bedarf es somit nicht.<sup>449</sup> Gemäß § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 ist bei der Bestimmung ebendieser Auswirkungen, die letztlich der Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung entgegenstehen, auf die Kriterien Art, Lage oder Umfang der großflächigen Einzelhandelsbetriebe abzustellen.

Die Vermutung der nicht unwesentlichen Auswirkungen des großflächigen Einzelhandels ist vom Ordnungsgeber mithilfe einer quantifizierbaren Größe insofern operationalisiert worden, als die Auswirkungen ab einem Schwellenwert von 1.200 qm Geschossfläche vermutet werden. Die sonst in der Systematik der Baugebietsvorschriften unübliche Spezialzuweisung der Nutzungsarten setzt daher eine Differenzierung zwischen klein- und großflächigen Einzelhandelsbetrieben voraus.<sup>450</sup> Das Kriterium der Großflächigkeit macht eine weitere Prüfung notwendig; Einzelhandelsbetriebe mit einer geringeren Fläche unterliegen nicht dem Prüfsystem.<sup>451</sup> Die Vorschrift entspricht dadurch der beschriebenen Raumwirksamkeit des großflächigen Einzelhandels, welche sich aus der Anziehungskraft seines breiten Waren- und Dienstleistungsangebotes für den privaten Bedarf der Allgemeinheit ergibt.<sup>452</sup> Das Merkmal der Großflächigkeit hat in der Praxis, welche dabei i.d.R. auf die Größe der Verkaufsfläche von mindestens 800 qm abstellt, weitreichende Bedeutung.<sup>453</sup>

So werden gemäß der sogenannten Vermutungsregel bei Einzelhandelsvorhaben, deren Geschossfläche mehr als 1.200 qm bzw. deren Verkaufsfläche mehr als 800 qm beträgt, nicht unwesentliche Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung vermutet. Demnach ist bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben zu prüfen, „[...] ob und welche Auswirkungen eintreten können, nicht, ob sie tatsächlich eintreten“<sup>454</sup>. Wenn jedoch Anhaltspunkte dafür bestehen, dass derartige Auswirkungen be-

444 Vgl. Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 247.

445 Vgl. Fickert; Fieseler (2014): Baunutzungsverordnung, S. 907f., § 11 Abs. 3, Rn 10.

446 Vgl. Söfker (2012): Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben, S. 198.

447 Söfker (2012): Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben, S. 198f.

448 Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 90f.

449 Vgl. Weers-Hermanns (2007): Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht, S. 78.

450 Vgl. Bischopink (2012): Die Steuerung des Einzelhandels über Sondergebietsfestsetzungen, S. 136f.

451 Vgl. Stürer (2015): Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, S. 251, Rn. 662.

452 Vgl. Fickert; Fieseler (2014): Baunutzungsverordnung, S. 950, § 11 Abs. 3, Rn 26.

453 Nähere Ausführungen zu dem Kriterium der Großflächigkeit finden sich u.a. bei Söfker (2012): Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben, S. 200ff.

454 Fickert; Fieseler (2014): Baunutzungsverordnung, S. 924, § 11 Abs. 3, Rn 14.2.

reits bei einer kleineren Geschossfläche als 1.200 qm eintreten oder bei einer Geschossfläche über 1.200 qm nicht eintreten, gilt die Vermutung nach § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO als widerlegt. Dies wird in § 11 Abs. 3 Satz 4, 2. Hs. dahingehend konkretisiert, dass insbesondere die Gliederung und Größe der Gemeinde und ihrer Ortsteile, die Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und das Warenangebot des Betriebs in Bezug auf die Auswirkungen zu berücksichtigen sind. So sind diese nicht absolut, sondern relativ in Abhängigkeit von der jeweiligen Nutzungskonzeption des Einzelhandelsvorhabens und den jeweiligen tatsächlichen Verhältnissen des Bezugsraums zu beurteilen.

Bei der Anwendung der Vermutungsregel unterscheidet der Ordnungsgeber zwischen den Organisationsformen Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe.<sup>455</sup> So gilt die Vermutungsregel lediglich für die beiden letzteren. Bei ersteren hat der Ordnungsgeber vorausgesetzt, „[...] dass von Einkaufszentren wegen ihrer Größe immer Auswirkungen i. S. v. Satz 2 ausgehen, und hat sie daher nicht in die widerlegliche Verordnung einbezogen“<sup>456</sup>. Sie sind folglich ausschließlich in Kern- und Sondergebieten zulässig, „[...] wohingegen großflächige Einzelhandelsbetriebe grundsätzlich auch in anderen Gebietskategorien nach der BauNVO zulässig sein können, sofern sie als zulässige Nutzung in der jeweiligen Norm der BauNVO vorgesehen sind und gerade nicht in ihren Auswirkungen unter die Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO fallen.“<sup>457</sup>

Nach dem Wortlaut des § 11 Abs. 3 BauNVO hat eine auf den Einzelfall abstellende Untersuchung der raumordnerischen und städtebaulichen Auswirkungen grundsätzlich stattzufinden,<sup>458</sup> welche im Rahmen von Verträglichkeitsgutachten bzw. Auswirkungsanalysen vorgenommen werden, für die i.d.R. externe Gutachter beauftragt werden und die den Städten und Gemeinden als Entscheidungsgrundlage und als Abwägungsmaterial für die verbindliche Bauleitplanung dienen sollen. Derartige Gutachten werden projektbezogen erstellt und werden an dieser Stelle nicht näher ausgeführt.<sup>459</sup>

Im Unterschied zu den Gebietstypen nach §§ 2-9 BauNVO ist die Gemeinde bei diesem Gebietstyp nicht an die im folgenden Kapitel betrachteten Feindifferenzierungen gemäß § 1 Abs. 4-10 BauNVO gebunden und kann die Art der baulichen Nutzung über diese Möglichkeiten hinaus konkretisieren.<sup>460</sup> Sie kann aufgrund der anlagenbezogenen Charakteristik eines solchen Bebauungsplans vielmehr spezifische Festsetzungen unter Berücksichtigung der gemeindlichen Planungsziele und Planungsschranken treffen, sodass ihr ein größerer Planungsspielraum zur Verfügung steht.<sup>461</sup> In Abgrenzung zum Kerngebiet ist die Sondergebietsfestsetzung damit dann zulässig, wenn sich die Gebietsfestsetzung auf eine bestimmte Einzelhandelsnutzung bezieht und sich dadurch von der im Kerngebiet gewollten Nutzungsmischung abgrenzt. Weiterhin ist sie zulässig, wenn diese zwar gewünscht ist, aber detaillierter gesteuert werden soll als es auf Basis von § 7 BauNVO i.V.m. §§ 1 Abs. 4 ff. BauNVO möglich ist.<sup>462</sup> Während die Regelungen des § 11 Abs. 1 und 2 BauNVO iVm. § 1 BauNVO die eigentliche Steuerungswirkung entfalten, indem ihnen die aktive planerische Zuweisung zu einer Gebietskategorie obliegt, setzt die Vorschrift des § 11 Abs. 3 BauNVO der Steuerung durch die Bauleitplanung und der Zulässigkeit entsprechender Vorhaben enge Grenzen und ist somit dem Zulässigkeitsrecht zuzuordnen.<sup>463</sup> Durch die Festsetzung von Baugebieten, insbesondere von Sondergebieten nach § 11 BauNVO, wird bereits eine nicht unerhebliche Steuerungswirkung erzielt, die durch die im Folgenden zu betrachtenden Instrumente zusätzlich spezifiziert werden kann.

#### 4.3.4.3 Feinsteuerung innerhalb einer Baugebietskategorie

Die Städte und Gemeinden können Einzelhandelsansiedlungen nicht nur mit der Ausweisung von Baugebietstypen steuern; sie können darüber hinaus im Rahmen der Festsetzung von Baugebietstypen zusätzliche spezifische und miteinander kombinierbare Ausschluss- und Differenzierungsmöglichkeiten vornehmen, die betriebs- und vorhabenbezogener Art sind.<sup>464</sup> Diese richten sich nach den Vorschriften des § 1 Abs. 4-10 BauNVO, die durch das Abwägungsgebot rechtlich gebunden

455 Nähere Ausführungen zu der Diskussion über den § 11 Abs. 3 BauNVO sind u.a. bei Fickert; Fieseler (2014): Baunutzungsverordnung, S. 887ff., § 11 Abs. 3, Rn. 1ff. zu finden.

456 Fickert; Fieseler (2014): Baunutzungsverordnung, S. 928, § 11 Abs. 3, Rn 18.4.

457 Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 84.

458 Vgl. Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 90.

459 Vgl. dazu u.a. Dedekind; Heitmüller (2012): Verträglichkeitsgutachten als Instrument zur Beurteilung von Ansiedlungsvorhaben innerstädtischer Einkaufszentren, S. 22ff.

460 Vgl. Bishopink (2012): Die Steuerung des Einzelhandels über Sondergebietsfestsetzungen, S. 137.

461 Vgl. Fickert; Fieseler (2014): Baunutzungsverordnung, S. 909, § 11 Abs. 3, Rn 11.

462 Vgl. Bishopink (2012): Die Steuerung des Einzelhandels über Sondergebietsfestsetzungen, S. 139.

463 Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 83.

464 Vgl. Reidt (2009): Feinsteuerung des Einzelhandels durch § 1 Abs. 4 ff. BauNVO und § 9 Abs. 2a BauGB, S. 113.

sind und deren Anwendung sich nur auf objektiv bestimmbare Typen oder Arten von Nutzungen beschränkt.<sup>465</sup> Weiterhin richten sie sich ausschließlich an die Vorschriften mit typisierten Zulässigkeitsregeln, welchen die Gebietstypen nach §§ 2-9 BauNVO entsprechen.

Der Gebrauch des Feinsteuerungsinstrumentariums muss gemäß § 1 Abs. 3 BauGB städtebaulich gerechtfertigt, hinreichend bestimmt und die allgemeine Zweckbestimmung des jeweiligen Baugebietstyps gewahrt sein.<sup>466</sup> In Bezug auf Einzelhandelsnutzungen ist letzteres nach Kuschnerus (2007) in den meisten Fällen unproblematisch. „Mit Ausnahme von Kerngebieten gibt es kein Baugebiet, dessen allgemeine Zweckbestimmung selbst bei einem generellen Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben nicht gewahrt wäre.“<sup>467</sup> Dies unterstreicht die Relevanz einer tragfähigen städtebaulichen Begründung, um unzulässige Negativplanungen zu vermeiden.<sup>468</sup> Im Folgenden wird ein Überblick über die für die Einzelhandelssteuerung relevantesten Feinsteuerungsmittel gegeben.<sup>469</sup>

- **Horizontale Gliederung**

Nach § 1 Abs. 4 BauNVO ist es möglich, eine räumliche Aufteilung der innerhalb eines Baugebiets zulässiger Nutzungsarten vorzunehmen.<sup>470</sup> Dabei beschränkt sich die Zuweisung der Standortbereiche nicht nur auf die für den jeweiligen Baugebietstyp vorgesehenen Nutzungsarten, sondern sie kann sich zudem auf die Art der Betriebe und Anlagen und deren Standortanforderungen beziehen.

- **Vertikale Gliederung**

Nach § 1 Abs. 7 BauNVO können die in einem Baugebietstyp zulässigen Nutzungsarten vertikal auf bestimmte Geschosse, Ebenen oder sonstige Teile baulicher Anlagen aufgeteilt werden. Auch hier kann auf Unterarten von Nutzungen abgestellt werden.

- **Feindifferenzierung von Nutzungsarten und –unterarten**

Nach § 1 Abs. 5 BauNVO besteht die Möglichkeit, die Zu- und Unzulässigkeit von den im Baugebiet zulässigen Nutzungsarten differenziert zu bestimmen. Die Vorschrift des § 1 Abs. 9 BauNVO ermöglicht darüber hinaus die Differenzierung nach Nutzungsunterarten. Diese müssen nach dem BVerwG (1998) in der sozialen und ökonomischen Realität bereits existieren und dürfen daher nicht willkürlich gewählt werden.<sup>471</sup> So kann insbesondere auf real existierende Betriebstypen unter besonderer Berücksichtigung des Sortiments und der Größe abgestellt werden.<sup>472</sup> Nach Janning (2012) muss es sich um festsetzungsfähige Anlagentypen handeln.<sup>473</sup> Wenn das Planziel in der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche besteht, sollte die auszuschließende Einzelhandelsnutzung hinsichtlich der Zentrenrelevanz ihres Hauptsortiments beurteilt werden, da zur Realisierung dieses Ziels der Ausschluss des nicht zentrenrelevanten Einzelhandels nicht erforderlich ist.<sup>474</sup>

- **Absicherung vorhandener Nutzungen**

Die Vorschrift nach § 1 Abs. 10 BauNVO ermöglicht einen erweiterten Bestandsschutz, indem Erweiterungen, Änderungen, Nutzungsänderungen und Erneuerungen bestimmter vorhandener baulicher Anlagen in überwiegend bebauten Gebieten, die bei Festsetzung eines Baugebietes nach §§ 2 bis 9 BauNVO auch in Verbindung mit § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO unzulässig wären, als allgemein oder ausnahmsweise zulässig erklärt werden können. Dies setzt eine sorgfältige Bestandsaufnahme voraus. Bei den Festsetzungen erscheint es angezeigt, nähere Bestimmungen über die Zulässigkeit hinsichtlich des Ausmaßes der Absicherung zu treffen.<sup>475</sup>

465 Vgl. Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 95.

466 Nähere Ausführungen zu den Voraussetzungen finden sich u.a. bei Janning (2012): Ausschluss und Beschränkung des zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, S. 163f. und bei Reidt (2009): Feinsteuerung des Einzelhandels durch § 1 Abs. 4 ff. BauNVO und § 9 Abs. 2a BauGB, S. 112ff.

467 Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 518.

468 Vgl. Reidt (2009): Feinsteuerung des Einzelhandels durch § 1 Abs. 4 ff. BauNVO und § 9 Abs. 2a BauGB, S. 113.

469 Vgl. Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 509ff.

470 Gebietsübergreifende Festsetzungen für das gesamte Bebauungsplangebiet sind nur bei Gewerbe- und Industriegebieten nach §§ 8 und 9 BauNVO zulässig.

471 Vgl. BVerwG, Beschluss vom 27.07.1998 – 4 BN 31.98 sowie Beschluss vom 04.10.2001 – 4 BN 45.01.

472 Nähere Ausführungen zu den rechtlichen Anforderungen derartiger Feindifferenzierungen nach Sortiment und Größe finden sich bei Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 519ff.

473 Vgl. Janning (2012): Ausschluss und Beschränkung des zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, S. 163.

474 Vgl. Janning (2012): Ausschluss und Beschränkung des zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, S. 170f.

475 Vgl. Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 542ff.

Bei der Feinsteuerung nach § 1 Abs. 5 i. V. m. Abs. 9 BauNVO handelt es sich nach Kuschnerus (2007) in der Praxis um eines der wichtigsten Steuerungsinstrumente für Einzelhandelsansiedlungen. Den weiteren Feindifferenzierungsmitteln nach § 1 Abs. 4 und 7 BauNVO kommt somit insbesondere in Verbindung mit den § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO Bedeutung für die Einzelhandelssteuerung zu. Die Vorschriften nach § 1 Abs. 6 und 8 BauNVO sind für diese hingegen von untergeordneter Bedeutung, sodass diese an dieser Stelle nicht näher vorgestellt werden. Durch die Möglichkeiten der Feindifferenzierung nach § 1 Abs. 4-10 BauNVO wird den Planungsträgern ein erweiterter Handlungsrahmen zugemessen, indem sie innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Baugebietstypen von ausdifferenzierten Steuerungsmöglichkeiten Gebrauch machen können.

#### 4.3.5 Weitere Instrumente der Bauleitplanung

Neben dem zentralen Instrument des qualifizierten bzw. einfachen Bebauungsplanes und der Feinsteuerung stellt die Bebauungsplanung weitere Instrumente zur Verfügung, die für die Einzelhandelssteuerung von Bedeutung sein können. Diese werden im Folgenden überblickartig skizziert.

##### 4.3.5.1 Bebauungsplan zur Sicherung zentraler Versorgungsbereiche

Die spezielle Form des Bebauungsplans nach § 9 Abs. 2a BauGB ist eingeführt worden, um die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche zu forcieren und damit dem Anspruch einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und der Innenentwicklung Rechnung zu tragen. Mit diesem Instrument haben die Städte und Gemeinden die Möglichkeit, mit einem einfachen Bebauungsplan für den unbeplanten Innenbereich bzw. Gebiete mit einfachem Bebauungsplan ohne Baugebietsfestsetzung Festsetzungen zu treffen, die nur bestimmte Arten der nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB zulässigen baulichen Nutzungen für zulässig, ausnahmsweise oder nicht zulässig erklären. Ausgehend von den Zulässigkeitsregelungen des § 34 Abs. 1 und 2 BauGB können so differenzierte Festsetzungsmöglichkeiten analog zu den Vorschriften nach § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO Anwendung finden und eine Feinsteuerung im unbeplanten Bereich ermöglicht werden.<sup>476</sup>

Während für überplante Bereiche ausdifferenzierte Regelungen bereits bestanden haben, ist der unbeplante Innenbereich einer schwachen Steuerung unterlegen gewesen.<sup>477</sup> Die Norm ist als Ergänzung und Erweiterung zu dem § 34 Abs. 3 BauGB zu verstehen. So findet sie auch bei der Entwicklung noch in Planung befindlicher zentraler Versorgungsbereiche Anwendung und sie berücksichtigt bereits lediglich nachteilige Auswirkungen und sich aus der Summe mehrerer Einzelhandelsvorhaben ergebende Negativauswirkungen.<sup>478</sup> Sie stärkt dadurch die Handlungsoptionen der Gemeinden, aktiv sowohl auf den Erhalt als auch auf die Entwicklung ihrer Zentren Einfluss zu nehmen.<sup>479</sup> Dies muss zugleich ausschließliches Planungsziel der Ausschlussplanung nach § 9 Abs. 2a BauGB sein.<sup>480</sup>

Die Vorschrift nach § 9 Abs. 2a BauGB setzt voraus, dass in den zu sichernden zentralen Versorgungsbereichen die bauplanungsrechtlichen Grundlagen für Vorhaben vorhanden sind oder durch die Aufstellung eines Bebauungsplans geschaffen werden.<sup>481</sup> Zudem müssen die zum Schutz der zentralen Versorgungsbereiche zu regulierenden Nutzungsarten der Erhaltung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche abträglich sein. Die Festsetzungen beziehen sich dadurch typischerweise auf Einzelhandelsnutzungen, welchen wie dargelegt für die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, insbesondere für die verbrauchernahe Versorgung eine entscheidende Funktion zukommt.<sup>482</sup> Dabei können sie sich sowohl auf zu erhaltende als auch zu entwickelnde zentrale Versorgungsbereiche beziehen. Die ortsspezifische Liste zentrenrelevanter Sortimente ist dabei für die Ausschlussfestsetzungen maßgebend.<sup>483</sup> Der Bebauungsplan kann für den gesamten unbeplanten Bereich einer Gemeinde oder für Teilbereiche erlassen werden.

Mit der Regelung erhält die Gemeinde die Möglichkeit, im unbeplanten Innenbereich nicht nur auf Anfragen für die Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben zu reagieren, sondern bereits proaktiv die Ansiedlungsmöglichkeiten im noch unbeplanten

476 Vgl. Söfker (2011): Kommunale Steuerung des Einzelhandels, S. 101; vgl. Reidt (2009): Feinsteuerung des Einzelhandels durch § 1 Abs. 4 ff. BauNVO und § 9 Abs. 2a BauGB, S. 111.

477 Vgl. Schmitz (2007): Die Sicherung zentraler Versorgungsbereiche und der verbrauchernahen Versorgung, S. 532.

478 Vgl. Janning (2012): Ausschluss und Beschränkung des zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, S. 176.

479 Vgl. Söfker (2007): Bericht über aktuelle bundesrechtliche Entwicklungen im Bauplanungsrecht, S. 8; vgl. Janning (2012): Ausschluss und Beschränkung des zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, S. 176.

480 Vgl. Janning (2012): Ausschluss und Beschränkung des zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, S. 174.

481 Vgl. Söfker (2011): Kommunale Steuerung des Einzelhandels, S. 101.

482 Vgl. Mitschang; Reidt (2014): § 9 Inhalt des Bebauungsplans, Rn. 170.

483 Vgl. Janning (2012): Ausschluss und Beschränkung des zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, S. 175.

Innenbereich zu definieren und dadurch zu steuern. Der Vorteil gegenüber der Aufstellung von qualifizierten bzw. einfachen Bebauungsplänen nach § 30 BauGB i. V. m. § 1 Abs. 5 und BauNVO liegt darin, dass bei Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 2a BauGB keine Ausweisung von Baugebieten im Sinne der BauNVO erfolgt und das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB zum Tragen kommt.<sup>484</sup>

Nach Satz 2 des § 9 Abs. 2a BauGB sind insbesondere städtebauliche Entwicklungskonzepte im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB zu berücksichtigen, die Aussagen über die zu erhaltenden oder zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereiche der Gemeinde enthalten. Zwar handelt es sich hierbei um eine Soll-Vorschrift. In der Praxis erscheinen nach Kuschnerus (2007), Bunzel et al. (2009) und Janning (2012) verbindlich beschlossene Einzelhandelskonzepte für eine tragfähige Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche und als inhaltliche Basis für eine widerspruchsfreie städtebauliche Rechtfertigung jedoch nahezu unumgänglich.<sup>485</sup> Nach Einschätzung von Michallik (2010) erhält diese Steuerungsmöglichkeit insbesondere in Randlagen und städtebaulich nicht integrierten Standorten Bedeutung, um Einzelhandelsansiedlungen auszuschließen und dadurch die städtebaulich integrierten zentralen Versorgungsbereiche zu erhalten und zu entwickeln.<sup>486</sup>

#### 4.3.5.2 *Bebauungsplan der Innenentwicklung*

Ein weiteres Steuerungsinstrument der Bebauungsplanung ist der Bebauungsplan der Innenentwicklung gemäß § 13 a BauGB. Im Unterschied zum Aufstellungsverfahren von qualifizierten und einfachen Bebauungsplänen ist es nach § 13 a BauGB möglich, mittels eines beschleunigten Aufstellungsverfahrens Planungen zu realisieren, die der Innenentwicklung insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen oder Nachverdichtung Rechnung tragen.

Der Bebauungsplan der Innenentwicklung findet somit ausschließlich in bereits durch Bebauung beeinflussten Bereichen Anwendung. Zudem ist die Aufstellung eines solchen Bebauungsplans an bestimmte Grundflächenbeschränkungen nach § 13 a Abs. 1 Satz 2 BauGB gebunden. Bei der Anwendung von § 13 a BauGB muss es sich nicht um eine Erstaufstellung handeln, Bebauungspläne der Innenentwicklung können auch zur Änderung oder Ergänzung bestehender Bebauungspläne herangezogen werden. Sie können darüber hinaus auch bei der Aufstellung vorhabenbezogener Bebauungspläne nach § 12 BauGB in Betracht kommen,<sup>487</sup> die im *Kapitel 4.3.5.3* beschrieben werden. Gemäß § 13 a Abs. 1 Satz 4 BauGB ist das beschleunigte Verfahren ausgeschlossen, wenn durch den Bebauungsplan die Zulässigkeit von Vorhaben begründet wird, die nach dem UVPG oder landesrechtlichen Regelungen einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen. So kommt dieses Instrument für die Ausweisung von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen Handelsbetrieben im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO, die über eine Mindestgröße von 5.000qm verfügen, i.d.R. nicht infrage, da mit derartigen Vorhaben nach Anlage 1 Nr. 18.6.1 zum UVPG die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung verbunden ist.<sup>488</sup>

Auf detaillierte Ausführungen zu dem Bebauungsplan der Innenentwicklung wird an dieser Stelle verzichtet, da er mit Ausnahme der zeitlichen Komponente keine Neuerungen für die Steuerung von Einzelhandelsnutzungen aufweist.<sup>489</sup> Dennoch sollte dieses Planungsinstrument an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben, da es nach Auffassung von Kuschnerus (2007) für die Regulierung entsprechender Einzelhandelsansiedlungen ein durchaus taugliches Mittel sein kann.<sup>490</sup> Sparwasser (2009) geht in seiner Einschätzung noch einen Schritt weiter, indem er den Anteil der nicht im beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB ermöglichten großflächigen Einzelhandelsvorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO unterhalb der Schwelle von 5.000 qm mit allgemeiner Vorprüfung des Einzelfalls nach Anlage 1 Nr. 18.6.2 zum UVPG als nur noch sehr gering einstuft.<sup>491</sup> Vor dem Hintergrund dezentraler Einzelhandelsansiedlungen ist die Rückbesinnung auf die Innenentwicklung auch für die Einzelhandelssteuerung von besonderer Bedeutung.<sup>492</sup> Durch die Regelung werden vereinfachte Ansiedlungsmöglichkeiten von Einzelhandelsbetrieben ermöglicht, wodurch die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche gefördert

484 Vgl. Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 586ff; vgl. Söfker (2011): Kommunale Steuerung des Einzelhandels, S. 100.

485 Vgl. Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 576; vgl. Bunzel et al. (2009): Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, S. 97; vgl. Janning (2012): Ausschluss und Beschränkung des zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, S. 175.

486 Vgl. Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 116.

487 Vgl. Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 597.

488 Vgl. Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 116f.

489 Vgl. Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 117.

490 Vgl. Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 591.

491 Vgl. Sparwasser (2009): Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel – Offene Sach- und Rechtsfragen, S. 93.

492 Vgl. Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 117.

werden kann.

#### 4.3.5.3 Vorhabenbezogener Bebauungsplan

Neben den bereits erläuterten Arten von Bebauungsplänen lassen sich Einzelhandelsansiedlungen durch vorhabenbezogene Bebauungspläne nach § 12 BauGB regulieren. Diese Sonderform unterscheidet sich von den bereits vorgestellten Arten der Bebauungspläne durch die Vorhabenbezogenheit. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan dient dazu, „[...] einem bestimmten Investor – dem ‚Vorhabenträger‘ – die Realisierung eines konkreten Vorhabens innerhalb einer bestimmten Frist zu ermöglichen“<sup>493</sup>. Er begründet somit nicht die Zulässigkeit baulicher Nutzungen, sondern die Zulässigkeit eines oder mehrerer Vorhaben.<sup>494</sup>

Dazu setzt sich der vorhabenbezogene Bebauungsplan nach § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB aus drei Regelungselementen, dem Vorhaben- und Erschließungsplan, dem entsprechenden Bebauungsplan und dem Durchführungsvertrag, zusammen, die widerspruchsfrei aufeinander abgestimmt sein müssen. Nach letzterem verpflichtet sich der Vorhabenträger, das Vorhaben innerhalb einer bestimmten Frist durchzuführen und Planungs- und Erschließungskosten ganz oder teilweise zu übernehmen.<sup>495</sup> Die Aufstellung eines solchen Bebauungsplanes unterliegt wie die anderen Bebauungsplanformen den üblichen Planungsschranken gemäß §§ 1 Abs. 3 BauGB, 1 Abs. 4 BauGB, 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB und 1 Abs. 7 BauGB. Für die in diesem Bebauungsplan zulässigen planerischen Festsetzungen besteht jedoch kein Typenzwang nach § 9 BauGB in Verbindung mit der BauNVO.<sup>496</sup> Nach einem Urteil des OVG NRW (2001) sollen mit diesem Planotyp vielmehr maßgeschneiderte planerische Lösungen für die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele ermöglicht werden, wobei den Vorschriften des § 9 BauGB und der BauNVO Leitlinien- und Orientierungsfunktion zukommt.<sup>497</sup>

Mit dem § 12 Abs. 3a BauGB hat der Gesetzgeber die Anwendungsmöglichkeiten hinsichtlich allgemeiner Festsetzungen zur baulichen oder sonstigen Nutzung erweitert. „Danach können auch in einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan durch ein Baugebiet oder in sonstiger Weise allgemein zulässige Nutzungen festgesetzt werden, wenn gleichzeitig festgesetzt wird, dass nur die im Durchführungsvertrag vereinbarten Vorhaben tatsächlich zulässig sind.“<sup>498</sup>

Mit diesem Planungsinstrument kann die Ansiedlung insbesondere von großflächigem Einzelhandel durch die gezielte Schaffung von Baurecht gesteuert werden. Die Städte und Gemeinden können dadurch insofern Anreize für die Ansiedlung schaffen, als die Detailvorstellungen des jeweiligen Investors in die Planung einfließen und ihm dadurch erhebliche Einflussmöglichkeiten zugemessen werden können. Vorhaben, wie großflächige innerstädtische Einkaufszentren, können durch den direkten Austausch zwischen Planungs- und Vorhabenträger im Rahmen eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanes so deutlich vereinfacht werden.<sup>499</sup>

#### 4.3.5.4 Städtebaulicher Vertrag

Ein weiteres Instrument, das der Steuerung von Einzelhandelsansiedlungen dienen kann, stellt der städtebauliche Vertrag dar. Dieser ist als Sonderform eines öffentlich-rechtlichen Vertrags in § 11 BauGB geregelt. Nach § 11 Abs. 1 Satz 1 BauGB können die Städte und Gemeinden in unterschiedlicher Art und Weise von ihm Gebrauch machen.

So können nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB beispielsweise die Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben betreffende Entwicklungsvorstellungen, die planerisch nicht festgesetzt werden können, vertraglich geregelt werden. Die Planung kann im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags somit dezidiert abgestimmt und gesichert werden und ermöglicht eine noch detailliertere Lenkung der jeweiligen Nutzung.<sup>500</sup> Michallik (2010) veranschaulicht dies am Beispiel von bestimmten Sortimentsgruppen und Verkaufsflächenvorgaben, welche im städtebaulichen Vertrag für das durch den Vertragspartner umzusetzende Vorhaben festgelegt werden können.

Darüber hinaus können gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB die Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maß-

493 Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 613.

494 Vgl. Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 611ff.

495 Vgl. Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 619ff.

496 Vgl. Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 616f.

497 Vgl. OVG NRW, Urteil vom 06.04.2001 – 7 a D 143/00.NE.

498 Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 118f.

499 Vgl. Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 119.

500 Vgl. Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 121f.

nahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten oder nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind, Gegenstand städtebaulicher Verträge sein. „Dabei werden die soeben aufgeführten vertraglichen Regelungsmöglichkeiten häufig miteinander kombiniert, um entweder Anreize oder Beschränkungen für eine Einzelhandelsansiedlung zu schaffen oder aber den im Rahmen der Vorhabenrealisierung entstehenden Aufwand sowie diesbezügliche Aufwendungen auf Planinteressierte abzuwälzen.“<sup>501</sup> Der Kern des Planungsverfahrens bleibt dabei den öffentlichen Planungsträgern vorbehalten, welche „[...] in ihrem Abwägungs- und Entscheidungsprozess frei von jeglicher äußerer Beeinflussung sein müssen“<sup>502</sup>.

Auch wenn mit städtebaulichen Verträgen keine so umfassend verbindliche Steuerungswirkung wie mit der Bebauungsplanung erzielt werden kann, ist es mit diesen vertraglichen Regelungen möglich, der häufig geringen Finanzkraft der Städte und Gemeinden zu entsprechen und durch einzelfallbezogene Feindifferenzierungen und Regelungen zur Kostenübernahme Einzelhandelsansiedlungen effizient im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu steuern.<sup>503</sup>

#### 4.3.6 Einzelhandels- und Zentrenkonzepte

„Neben dem durch das Bauplanungsrecht vorgegebenen System der Planung und des Planersatzes hat sich ein Parallelsystem informeller Planungen entwickelt, das zunehmend die maßgeblichen Impulse für die Stadtentwicklung gibt.“<sup>504</sup> Den formellen Instrumenten kommt dabei die Aufgabe zu, diese planungsrechtlich abzusichern.<sup>505</sup> Diese von Wickel (2013) herausgestellte Entwicklung lässt sich auch im Bereich der Einzelhandelssteuerung feststellen. Hier sind insbesondere die Einzelhandels- und Zentrenkonzepte anzuführen, denen eine hohe Bedeutung als Grundlage für eine effiziente Steuerung zugemessen wird. In diesem Abschnitt werden sie näher betrachtet.

##### 4.3.6.1 Begriff

Wie der Begriff des Einzelhandelskonzepts bereits verdeutlicht, ist dieses Instrument von vornherein nutzungsspezifisch für den Einzelhandel ausgelegt und soll den spezifischen Anforderungen der Wechselwirkung zwischen der Stadtentwicklung und dem Einzelhandel Rechnung tragen. Eng verwandt mit und zum Teil synonym zu dem Begriff Einzelhandelskonzept sind Begriffe wie Einzelhandelsgutachten, Einzelhandelsanalyse, Zentrenkonzept, Nahversorgungskonzept, regionales Einzelhandelskonzept oder Fachmarktkonzept. Anhand der Bezeichnungen lassen sich verschiedene Schwerpunktsetzungen erkennen. So sind beispielsweise Differenzierungen hinsichtlich besonderer planungsrelevanter Versorgungsfunktionen (Nahversorgungskonzept) oder einzelner Betriebsformen (Fachmarktkonzept) möglich.<sup>506</sup> Ein Nahversorgungskonzept beispielsweise betrachtet einen kleineren Teilbereich des Sortiments als ein klassisches Einzelhandelskonzept, indem es sich primär mit der Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen des kurz- und mittelfristigen Bedarfs im fußläufigen und wohnortnahen Versorgungsbereich auseinandersetzt.

##### 4.3.6.2 Zielsetzung

Der Zweck von Einzelhandelskonzepten liegt darin, die zukünftige Einzelhandelsentwicklung in ihren räumlichen Grundzügen i.d.R. für das gesamte Stadtgebiet festzulegen und in Einklang mit den raumordnerischen und städtebaulichen Zielsetzungen zu bringen. Dieser Zweck resultiert aus der Erkenntnis, dass Einzelhandelsvorhaben erhebliche Raumwirksamkeit entfalten und sich dadurch wie in den *Kapiteln 3.2.3.9 und 4.1* ausführlich dargelegt, maßgeblich auf die Raum- und Stadtentwicklung auswirken können. Einzelhandelskonzepten liegt daher eine gesamtstädtische Betrachtungsweise zugrunde, mit welcher die aktive Steuerung der Einzelhandelsentwicklung für den gesamten Betrachtungsraum im Rahmen übergeordneter stadtentwicklungspolitischer Zielvorstellungen und mit langfristig orientierter Planungsperspektive konzeptioniert wird. Aufgrund des übergeordneten Betrachtungsraumes werden so auch Summenwirkungen unterschiedlicher

501 Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 124f.

502 Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 123.

503 Vgl. Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 121ff.

504 Wickel (2013): § 40 Bauplanung, S. 91, Rn. 7.

505 Eine kritische Betrachtung dieser Entwicklung findet sich u.a. bei Wickel (2013): § 40 Bauplanung, S. 91f., Rn. 7.

506 Vgl. Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung (Hrsg.) (noch nicht veröffentlicht): Gütekriterien für Einzelhandelsgutachten (Entwurfssfassung vom 04.12.2015), S. 11.



Vorhaben berücksichtigt.<sup>507</sup> „Die Intention ist, von einer nur einzelfallbezogenen und lediglich reagierenden zu einer agierenden, aktiv gestalteten und umfassenden räumlichen Einzelhandelssteuerung zu gelangen.“<sup>508</sup> Ziel ist es, die für die ausgewogene Versorgungsstruktur maßgeblichen langfristig gewachsenen städtischen Zentrenstrukturen sowohl zu schützen und zu sichern als auch (neue) Zentren zu entwickeln und zu stärken und in das Zentrensystem zu integrieren,<sup>509</sup> indem der zentrenrelevante Einzelhandel ausschließlich – mit Ausnahme des nahversorgungsrelevanten Einzelhandels<sup>510</sup> – in diesen konzentriert wird.

Die konkrete Aufgabe von Einzelhandelskonzepten liegt somit insbesondere darin, „[...] nachvollziehbare Aussagen über die zentralen Versorgungsbereiche, ihre städtebaulichen Funktionen und die zu ihrem Erhalt oder zu ihrer Entwicklung gebotenen Maßnahmen“<sup>511</sup> festzulegen, woraus die Steuerungsansätze für die künftige Einzelhandelsentwicklung abgeleitet werden. Sie dienen damit zum einen als Orientierungs- und Beurteilungsgrundlage der Verwaltung und Politik, zum anderen schaffen sie Planungs- und Investitionssicherheit für Investoren und Einzelhändler hinsichtlich der Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben.<sup>512</sup>

#### 4.3.6.3 Inhalt

Obwohl Einzelhandelskonzepte aufgrund ihrer informellen Rechtsnatur keinem vorgeschriebenen und allgemeingültigen Kriterienkatalog<sup>513</sup> sowohl im Hinblick auf Inhalte als auch auf das Verfahren unterliegen, bestehen derartige Konzepte typischerweise aus zwei übergeordneten Elementen, die in der Fachliteratur<sup>514</sup> als Pflichtelemente anerkannt sind.<sup>515</sup> Kuschnerus (2007) formuliert diese wie folgt:<sup>516</sup> die sachgerechte Aufbereitung des relevanten Tatsachenmaterials und die konzeptionellen Darstellungen für eine funktionsgerechte Zentrenstruktur.

Die deskriptive Aufbereitung des Tatsachenmaterials umfasst die Darlegung der makrostandortbezogenen Daten und der Funktion der Gemeinde als Einzelhandelsstandort auch im Hinblick auf die raumordnerische zentralörtliche Bedeutung. Wesentlich sind die Ermittlung des tatsächlichen Einzelhandelsbestandes und eine Untersuchung potenzieller Standorte im Rahmen des hierarchischen Zentrensystems, des Kundenpotenzials und zu erwartender Entwicklungen im Einzelhandel.<sup>517</sup> Kruse (2012) und Kühn (2009) ergänzen letzteren Aspekt dahingehend, dass auf dieser Basis Aussagen zu Entwicklungsspielräumen und –szenarien der Einzelhandels- und Zentrenstruktur getroffen werden sollten.<sup>518</sup>

Die konzeptionellen Darstellungen für eine funktionsgerechte Zentrenstruktur bestehen i.d.R. aus einem Standortkonzept (zentrale Versorgungsbereiche) und einer Sortimentsliste (zentrenrelevante Sortimente). Ersteres beinhaltet eine sich an den tatsächlichen Gegebenheiten orientierende exakte, möglichst parzellenscharfe Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche, die Benennung ihrer konkreten Versorgungsfunktion und die Darstellung ihrer möglichen Weiterentwicklungen in Form von Potenzialflächen. „Auf der Grundlage des sachgerecht aufbereiteten Tatsachenmaterials ist es vornehmliche Aufgabe des Einzelhandelskonzepts, die Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche vorzubereiten.“<sup>519</sup> Weiterhin umfassen die konzeptionellen Darstellungen die Festlegung von Sonderstandorten, solitären Standorten<sup>520</sup> und sonstigen Einzelhandel-

507 Vgl. Bunzel et al. (2009): Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, S. 183ff.

508 Callies (2004): Kommunale Einzelhandelszentrenkonzepte und ihre Anwendung als Steuerungsinstrument der städtischen Einzelhandelsentwicklung – Ziele, Ansätze, Wirkungsweise und Erfahrungen aus der Praxis, S. 229.

509 Vgl. Kühn (2011): Einzelhandel in den Kommunen und Nahversorgung in Mittel- sowie Großstädten, S. 10.

510 Für die Nahversorgung sind regelmäßig Sonderregelungen erforderlich, um flächendeckend eine fußläufige wohnortnahe Versorgung gewährleisten zu können.

511 Söfker (2011): Kommunale Steuerung des Einzelhandels, S. 101.

512 Vgl. Schmidt-Illguth (2012): Exkurs: Kommunale Einzelhandelskonzepte in ihrer Bedeutung für die Projektentwicklung von Handelsimmobilien, S. 136.

513 In einigen Bundesländern bestehen Mindestanforderungskataloge oder Merkblätter, die als Hilfestellung dienen. Eine Richtlinie für die Erstellung von Einzelhandelskonzepten wird derzeit vom Arbeitskreis Einzelhandel der Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung (gif) erarbeitet.

514 Vgl. u.a. Bunzel et al. (2009): Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, S. 183ff.; vgl. Kruse (2012): Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte, S. 236ff.; vgl. Kühn (2011): Einzelhandel in den Kommunen und Nahversorgung in Mittel- sowie Großstädten, S. 10ff.

515 Eine kritische Betrachtung der großen Streubreite bei der Gestaltung von Einzelhandelskonzepten findet sich u.a. bei Kruse (2012): Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte, S. 237 und bei Bunzel et al. (2009): Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, S. 186.

516 Vgl. Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 478ff.

517 Vgl. Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 478ff.

518 Vgl. Kruse (2012): Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte, S. 247f.; vgl. Kühn (2011): Einzelhandel in den Kommunen und Nahversorgung in Mittel- sowie Großstädten, S. 10.

519 Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 482.

520 Sowohl Sonderstandorte, Bereiche für großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nicht zentrenrelevanten Hauptsortimenten, als auch solitäre Standorte, städtebaulich-integrierte Bereiche für Nahversorgung außerhalb von Zentren, können wichtige Versorgungsfunktionen übernehmen, unterliegen jedoch nicht der Schutzfunktion zentraler Versorgungsbereiche, vgl. dazu Kruse (2012): Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte, S. 252f. und Bunzel et al. (2009): Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, S. 230.

sagglomerationen hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf die Zentrenstruktur. Die Sortimentsliste, die i.d.R. auf eine nahversorgungsrelevante, zentrenrelevante und nicht-zentrenrelevante Sortimentsdifferenzierung abstellt, ist ortstypisch und abschließend zu ermitteln.<sup>521</sup> Häufig werden Standortkonzept und Sortimentsliste durch Ansiedlungsregeln ergänzt, die diese in Form von Grundsätzen für die räumliche Steuerung verknüpfen.<sup>522</sup> Diese dienen als Grundlage für die Bewertung von Einzelhandelsansiedlungen hinsichtlich ihrer Zentrenrelevanz und setzen Prioritäten für Flächen des Einzelhandels bezüglich der bestimmten zentralen Versorgungsbereiche.<sup>523</sup> Der konzeptionelle Teil dient somit dazu festzulegen, wie sich die Einzelhandelsentwicklung künftig im Hinblick sowohl auf die zu erhaltenden als auch zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereiche in dem Betrachtungsraum vollziehen soll.<sup>524</sup> Den Rahmen bilden die gesamtstädtischen, stadtentwicklungspolitischen Zielvorstellungen, aus denen grundsätzliche Strategien für die zukünftige räumliche Einzelhandelsentwicklung abgeleitet werden.<sup>525</sup>

Sowohl der analytisch-deskriptive als auch der konzeptionell-instrumentelle Bestandteil des Konzepts befasst sich i.d.R. vorrangig mit dem zentrenrelevanten Einzelhandel als der zu steuernden Nutzung und den Zentren als den zu schützenden Räumen. Um diesem Schutz Rechnung zu tragen, ist es zwingend notwendig, dass die Konzepte Aussagen über den Ausschluss von Einzelhandelsnutzungen außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche treffen.<sup>526</sup> Dabei sollte nicht nur das zentrenrelevante Hauptsortiment, sondern auch das zentrenrelevante Randsortiment einbezogen werden.<sup>527</sup>

#### 4.3.6.4 Planungsrechtliche Einordnung

Das BauGB und die BauNVO kennen den Begriff des Einzelhandelskonzepts nicht. Vielmehr bezieht sich das BauGB auf den Übergriff des städtebaulichen Entwicklungskonzepts, welches unter § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB vom Gesetzgeber explizit als zu berücksichtigender Belang bei der Aufstellung der Bauleitpläne herausgestellt worden ist. In § 9 Abs. 2a Satz 2 BauGB wird konkret auf ein städtebauliches Entwicklungskonzept Bezug genommen, das Aussagen zu der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche enthält und somit der Sache nach Einzelhandelskonzepte anspricht.<sup>528</sup> Auch der Abwägungsbelang nach § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB, welcher explizit die Berücksichtigung der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche fordert, fußt typischerweise auf derartigen Konzepten. Daraus lässt sich schließen, dass Einzelhandelskonzepte im bauplanungsrechtlichen Sinne eine spezielle Art städtebaulicher Entwicklungskonzepte im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB darstellen, die informeller Art sind und keine Rechtsnormen darstellen. Daher entfalten Einzelhandelskonzepte keine Außenwirkung. Im Gegensatz zum Flächennutzungsplan obliegt ihnen auch keine verwaltungsinterne Bindungswirkung.<sup>529</sup> „Der Gemeinde steht es grundsätzlich frei, sich bei ihrer planerischen Entscheidung über ein bestehendes Einzelhandelskonzept hinwegzusetzen.“<sup>530</sup> Erst durch die bauleitplanerische Umsetzung werden die Festlegungen der informellen Konzepte rechtlich bindend, welche sich dadurch mittelbar auf die Nutzungsmöglichkeiten der Grundstücke auswirken.<sup>531</sup>

Einzelhandelskonzepten kommt bei der Einzelhandelssteuerung jedoch insofern Bedeutung zu, als ihnen im Rahmen der Bauleitplanung als inhaltliche Basis für die städtebauliche Rechtfertigung eine vorbereitende und unterstützende Funktion zukommt und sie dadurch mittelbar steuernd wirken.<sup>532</sup> Bei der Neuaufstellung bzw. Fortschreibung des Flächennutzungsplans ist das von der Stadt beschlossene Einzelhandelskonzept zu berücksichtigen. „Der Flächennutzungsplan dient auf diese Weise der Umsetzung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes, ist aber für diesen Zweck, da lediglich vorbereitende Bauleitplanung und nicht außenverbindlich, nicht ausreichend.“<sup>533</sup> Vielmehr ist für diese die verbindliche Bauleitplanung

521 Vgl. Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 482ff.

522 Vgl. Janning (2012): Ausschluss und Beschränkung des zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, S. 161.

523 Vgl. Spannowsky; Holl (2011): Die Steuerung der Einzelhandelsentwicklung in Deutschland im Lichte der europäischen Niederlassungsfreiheit, S. 9ff.

524 Vgl. Uechtritz (2013): Einzelhandelskonzepte und Verträglichkeitsgutachten in der Rechtsprechung, S. 78.

525 Vgl. Bunzel et al. (2009): Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, S. 185f.; vgl. Kruse (2012): Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte, S. 267.

526 Vgl. Uechtritz (2013): Einzelhandelskonzepte und Verträglichkeitsgutachten in der Rechtsprechung, S. 78.

527 Vgl. Janning (2012): Ausschluss und Beschränkung des zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, S. 185.

528 Vgl. Uechtritz (2013): Einzelhandelskonzepte und Verträglichkeitsgutachten in der Rechtsprechung, S. 78.

529 Vgl. Uechtritz (2013): Einzelhandelskonzepte und Verträglichkeitsgutachten in der Rechtsprechung, S. 78f.

530 Uechtritz (2013): Einzelhandelskonzepte und Verträglichkeitsgutachten in der Rechtsprechung, S. 79.

531 Vgl. Schmidt-Illguth (2012): Exkurs: Kommunale Einzelhandelskonzepte in ihrer Bedeutung für die Projektentwicklung von Handelsimmobilien, S. 137.

532 Vgl. Uechtritz (2013): Einzelhandelskonzepte und Verträglichkeitsgutachten in der Rechtsprechung, S. 78f.; vgl. Schmidt-Illguth (2012): Exkurs: Kommunale Einzelhandelskonzepte in ihrer Bedeutung für die Projektentwicklung von Handelsimmobilien, S. 137; vgl. Bunzel et al. (2009): Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, S. 97.

533 Bunzel et al. (2009): Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, S. 99.

von Bedeutung.

Bei der Aufstellung eines der Umsetzung des Konzepts dienenden Bebauungsplans bedarf es nach dem BVerwG (2009) keiner weiteren Differenzierung unter dem Gesichtspunkt der Zentrenreignung, sofern es sich um ein nachvollziehbares und widerspruchsfreies Gesamtkonzept handelt.<sup>534</sup> So fungieren die Konzepte als vermittelndes Instrument zwischen den verschiedenen Planungsebenen der Landes- bzw. Regionalplanung, der gesamtstädtischen Flächennutzungsplanung und der auf Teilräumen bezogenen Bebauungsplanung.<sup>535</sup> Exemplifizieren lässt sich dies anhand der Ausweisung von Kerngebieten gemäß § 7 BauNVO und Sondergebieten für großflächigen Einzelhandel nach § 11 BauNVO, welche im Rahmen eines Einzelhandelskonzeptes für das gesamte Stadtgebiet definiert, koordiniert und vorbereitet werden kann.<sup>536</sup> Die Abwägung gemäß § 1 Abs. 7 BauGB wird deutlich erleichtert, wenn die Bauleitplanung insbesondere bei Anwendung der Einzelhandelsausschließenden Instrumente gemäß § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO und § 9 Abs. 2a BauGB inhaltlich dem Einzelhandelskonzept entspricht. Bei der sortimentsmäßigen Feindifferenzierung ist die aus der Bestandsanalyse und den Entwicklungszielen entwickelte ortsspezifische Sortimentsliste heranzuziehen.<sup>537</sup>

Dies zeigt, dass ein Einzelhandelskonzept als städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 Abs. 11 Nr. 6 BauGB als Grundlage sowohl für Positivplanung zur Umsetzung des räumlich funktionalen Standortkonzepts als auch für Ausschlussplanungen<sup>538</sup> der Einzelhandelsnutzung außerhalb der vorgesehenen Standorte fungieren kann.<sup>539</sup> „Eine zentrenorientierte Einzelhandelssteuerung durch Bebauungspläne ist in der Regel nur auf Grundlage eines fundierten Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes zu rechtfertigen und rechtssicher durchzusetzen.“<sup>540</sup> Indem Einzelhandelskonzepte wiederum nur durch die Bauleitplanung umgesetzt werden können, bedingen sich die Instrumente gegenseitig. Kühn (2011) spricht daher von einer „Zwangsehe“ der beiden Planungsinstrumente.<sup>541</sup>

Gemäß dem Urteil vom BVerwG (2009) lässt sich anhand planerischer Konzeptionen, wie Einzelhandelskonzepten, die Planungserforderlichkeit nach § 1 Abs. 3 BauGB bestimmen.<sup>542</sup> Die Konzepte tragen so im weitesten Sinne dem Grundgedanken der gemeindlichen Planungshoheit gemäß Art. 28 GG Rechnung, indem die ihnen zugrunde liegenden vorausgehenden Gestaltungsmöglichkeiten im planerischen Ermessen der jeweiligen Gemeinde liegen. „Die Erforderlichkeit bemisst sich anhand der jeweiligen städtebaulichen Zielsetzungen der Gemeinde, welche grundsätzlich in ihrem freien planerischen Ermessen liegen, und damit ganz entscheidend anhand der mittels solcher Konzepte ausgedrückten Planungsabsichten.“<sup>543</sup> Einzelhandelskonzepte entfalten somit insbesondere in der Bauleitplanung steuernde Wirkung. Deutlich weniger Wirkung, aber zumindest eine Indizfunktion, entfalten Einzelhandelskonzepte im Rahmen der Beurteilung einer Vorhabenzulässigkeit nach § 34 BauGB, da für diese die tatsächlichen örtlichen Verhältnisse maßgeblich sind.<sup>544</sup> Die Vorgaben der übergeordneten Raumordnung der Landes- und Regionalplanung sind in den Konzepten insofern zu berücksichtigen, als sie „[...] die Ziele der Landesplanung zur Entwicklung des regional bedeutsamen Einzelhandels mit der kommunalen Planung [...]“<sup>545</sup> verknüpfen. Insbesondere die zentralörtliche Bedeutung der jeweiligen Gemeinde ist dabei von Relevanz.<sup>546</sup> Ihre rechtliche Bedeutung entfalten Einzelhandelskonzepte entsprechend an der Schnittstelle zwischen informeller und formeller und örtlicher und überörtlicher Planung.

Voraussetzung für die rechtssichere Bauleitplanung auf Basis von Einzelhandelskonzepten ist, dass diese sachlich und konsistent sind.<sup>547</sup> So müssen die tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere die Angebots- und Nachfragestruktur, zutreffend erfasst sein. Nach dem OVG Münster (2012) müssen die abgegrenzten zentralen Versorgungsbereiche des Standortkonzepts über die notwendige städtebaulich-funktionale Mindestausstattung verfügen, um sich als ein derartiges Schutzgut qualifi-

534 Vgl. BVerwG, Urteil vom 26.03.2009 – 4 C 21.07.

535 Vgl. Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 126.

536 Vgl. Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 126.

537 Vgl. Janning (2012): Ausschluss und Beschränkung des zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, S. 172.

538 Dabei handelt es sich insofern nicht um eine unzulässige Verhinderungsplanung, als die Umsetzung positive städtebauliche Zielsetzungen und nicht die Verhinderung einer Nutzung als Selbstzweck forciert.

539 Vgl. Janning (2012): Ausschluss und Beschränkung des zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, S. 161.

540 Janning (2012): Ausschluss und Beschränkung des zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, S. 160f.

541 Vgl. Kühn (2011): Einzelhandel in den Kommunen und Nahversorgung in Mittel- sowie Großstädten, S. 11.

542 Vgl. BVerwG, Urteil vom 26.03.2009 – 4 C 21.07.

543 Michallik (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien, S. 126.

544 Vgl. Lüttgau et al. (2012): Die Entwicklung von Handelsimmobilien durch Bebauungsplan, S. 222.

545 Schmidt-Illguth (2012): Exkurs: Kommunale Einzelhandelskonzepte in ihrer Bedeutung für die Projektentwicklung von Handelsimmobilien, S. 136.

546 Vgl. Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 479.

547 Vgl. Uechtritz (2013): Einzelhandelskonzepte und Verträglichkeitsgutachten in der Rechtsprechung, S. 80.

zieren zu lassen.<sup>548</sup> Für die zu entwickelnden Sortimentslisten gilt, dass diese aus den ortsspezifischen Einzelhandels- und Zentrenstrukturen und planerischen Zielvorstellungen abgeleitet werden und die Differenzierung zwischen zentren-, nahversorgungs- und nicht-zentrenrelevantem Sortiment nachvollziehbar dargelegt wird. Schließlich ist bei der Formulierung der Ansiedlungsregeln darauf zu achten, dass diese mit der Sortimentsliste, dem Standortkonzept und den städtebaulichen Zielsetzungen im Einklang stehen.<sup>549</sup>

#### 4.3.6.5 Umsetzung

Damit Einzelhandelskonzepte als Abwägungsdirektive im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB bei der Aufstellung von Bauleitplänen Berücksichtigung finden können, müssen sie vom Gemeinderat beschlossen sein.<sup>550</sup> Um den formulierten planerischen Zielsetzungen zu entsprechen, ist es geboten, das Konzept planungsrechtlich abzusichern und durch die Bauleitplanung in Abhängigkeit der Erforderlichkeit konsequent umzusetzen und einzuhalten.<sup>551</sup> So werden in den jeweiligen Bebauungsplänen Gebietskategorien – i.d.R. Kern- oder Sondergebiete, ggf. auch Misch- oder Wohngebiete – festgesetzt, die der Versorgungsfunktion des jeweiligen Bereichs entsprechen.<sup>552</sup>

Wenn die Gemeinde in der Abwägung von dem Einzelhandelskonzept abweicht, bedarf es einer Rechtfertigung und Gewichtung der Abweichung. „Gravierende oder mehrfache Abweichungen können dazu führen, dass das Einzelhandelskonzept seine ‚steuernde‘ Wirkung verliert, die Gemeinde sich also im Rahmen von Planungsentscheidungen nicht mehr ohne Weiteres darauf stützen kann, dass diese der Umsetzung des Einzelhandelskonzepts dienen.“<sup>553</sup> Die steuernde Kraft kann einem solchen Konzept jedoch erst dann abgesprochen werden, wenn die Abweichungen so gravierend sind, dass dieses nicht mehr als noch immer verfolgtes Konzept gelten kann.<sup>554</sup> Weiterhin hängt die faktische Steuerungskraft maßgeblich von der Aktualität des Konzeptes ab. Eine regelmäßige Fortschreibung vor dem Hintergrund der schnelllebigen Handelsentwicklungen in einem kurz- bis mittelfristigen Zeitraum ist daher geboten.<sup>555</sup>

Das Gutachterbüro Dr. Lademann & Partner hat im Jahr 2004 auf Basis einer Umfrage unter knapp 70 Städten herausgestellt, dass rd. drei Viertel der deutschen Oberzentren über ein klassisches Einzelhandelskonzept verfügt haben, von denen die meisten aus den Jahren nach 2000 stammen.<sup>556</sup> Die Ergebnisse des Difu (2014) der Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 BauNVO unterstreichen diesen Wert. Nach dieser sind in rd. drei Viertel aller Städte und Gemeinden Einzelhandels- und Zentrenkonzepte vorhanden, die auch fast immer von der jeweiligen Instanz beschlossen worden sind.<sup>557</sup> Somit lassen sich Einzelhandelskonzepte als bundesweit etablierte Argumentationsgrundlage werten, um den Einzelhandel effizient und vorausschauend gemäß städtebaulichen Leitvorstellungen steuern zu können.<sup>558</sup>

## 4.4 Zusammenfassung

Mit den Instrumenten auf Landes- und Gemeindeebene besteht ein differenziertes Instrumentarium, mit welchem der planerischen Zielsetzung der Sicherung der verbrauchernahen Versorgung und der Erhaltung und Entwicklung der Zentren auch im Sinne der europäischen Stadt entsprochen werden kann.

Die Einzelhandelssteuerung vollzieht sich durch eine hierarchische und arbeitsteilige Abfolge von Planungsentscheidungen von Bundes- bis Gemeindeebene mit zunehmend detaillierter Regelungsdichte, wie es die *Abbildung 17* darstellt. Damit trägt sie dem Umstand Rechnung, dass großflächige Einzelhandelsansiedlungen nicht nur einen lokalen, sondern aufgrund ihrer raumwirksamen Auswirkungen auch einer gesamtstädtischen und überörtlichen Steuerung bedürfen. Auf Ebene der Länder werden in den landesweiten Raumordnungsplänen in Form von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung einzelhandelsrelevante Steuerungsziele gemäß dem Zentrale-Orte-Konzept festgelegt. Konkretisiert werden diese auf kommunaler Ebene.

548 Vgl. OVG Münster, Urteil vom 15.02.2012 – 10 D 32/11.NE.

549 Vgl. Janning (2012): Ausschluss und Beschränkung des zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, S. 166f.

550 Vgl. Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 489.

551 Vgl. Janning (2012): Ausschluss und Beschränkung des zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, S. 167.

552 Vgl. Bunzel et al. (2009): Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, S. 98f.

553 Uechtritz (2013): Einzelhandelskonzepte und Verträglichkeitsgutachten in der Rechtsprechung, S. 82.

554 Vgl. Uechtritz (2013): Einzelhandelskonzepte und Verträglichkeitsgutachten in der Rechtsprechung, S. 82.

555 Vgl. Kuschnerus (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Rn. 491.

556 Vgl. Karl (2004): Die Discounter sind das Hauptproblem der Städte; <www.immobilien-zeitung.de>, Zugriff am 17.04.2016.

557 Vgl. Difu (Hrsg.) (2014): Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung, S. 58.

558 Vgl. Difu (Hrsg.) (2014): Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung, S. 58.

Dazu dient insbesondere die zweistufige Bauleitplanung. Nicht nur durch die Ausweisung von Baugebietstypen, sondern insbesondere durch die Mittel der Feinstuerung innerhalb eines Baugebietstyps ist eine differenzierte Steuerung möglich. Als elementare Argumentationsgrundlage haben sich hier Einzelhandelskonzepte etabliert, welche die planerisch angestrebte Einzelhandelsentwicklung gemäß städtebaulichen Leitvorstellungen für den gesamtstädtischen Raum aufzeigen. Sie dienen damit nicht nur den öffentlichen Akteuren als Argumentationsgrundlage in der Bauleitplanung, sondern zugleich als transparente Planungssicherheit bietende

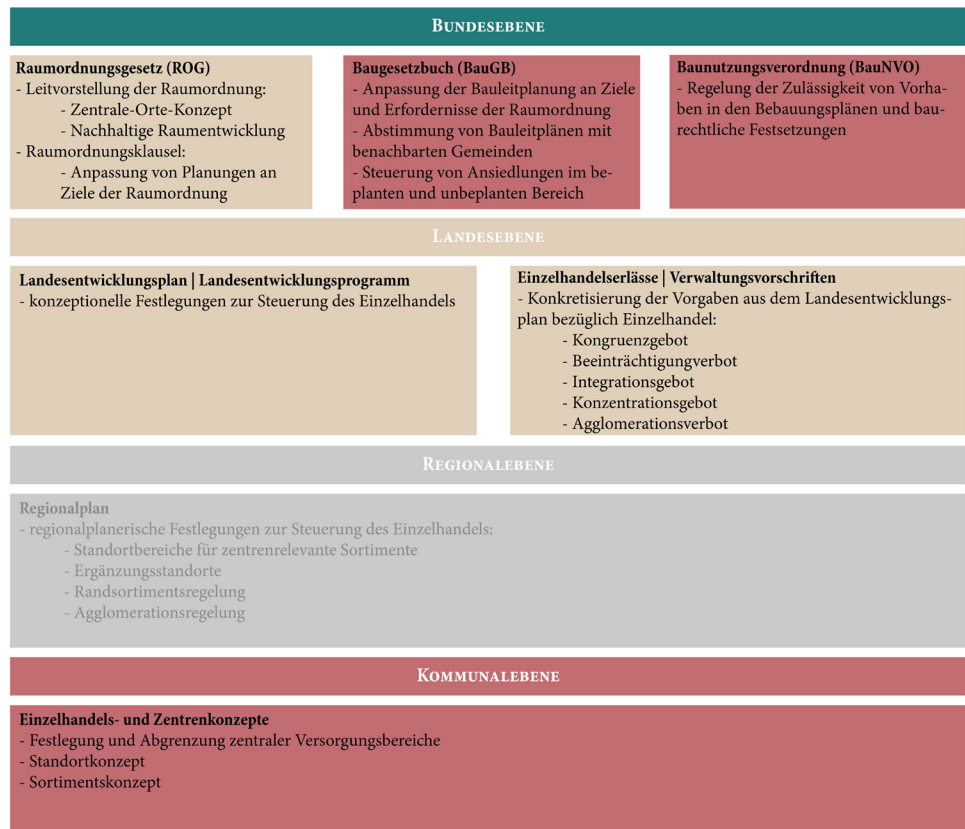


Abbildung 17: Erlass und Vollzug der Regelinstrumente zur räumlichen Steuerung des Einzelhandels

Grundlage für private Akteure. Als Schnittstelle zwischen dem Flächennutzungsplan und der Bebauungsplanung haben sich Einzelhandelskonzepte somit als zentrales Instrument für die Steuerung und Absicherung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung entwickelt.

Mithilfe der planerischen Steuerungsinstrumente ist es möglich, die Standortwahl von großflächigen Einzelhandelsvorhaben und entsprechend die Standortstruktur des Einzelhandels zu beeinflussen. Auch auf Aspekte, wie die Dimensionierung der Verkaufsfläche oder die Sortimentsstruktur, lässt sich mit den Instrumenten der Bauleitplanung Einfluss nehmen. Kein Einfluss kann mithilfe der Instrumente auf den Strukturwandel, wie den Konzentrations- und Filialisierungsprozess, oder die Ansiedlung bestimmter Betriebsformen genommen werden.

Insgesamt lässt sich resümieren, dass den staatlichen Planungsinstanzen ein differenziertes und vielschichtiges Instrumentarium zur Verfügung steht, welches den planerischen Leitvorstellungen von ausgewogenen Versorgungsstrukturen, wohnungsnaher Grundversorgung und von attraktiven Zentren im Sinne der europäischen Stadt Rechnung trägt. Ob sich dies in der Praxis bestätigen lässt und welche Potenziale und Defizite dabei auftreten, wird im Folgenden am Beispiel der Stadt Hamburg untersucht.



## 5. Vorstellung des Kontextes und des Instrumentariums der Einzelhandelssteuerung der Stadt Hamburg

Die Freie und Hansestadt Hamburg ist auf einer Fläche von rd. 755 qkm mit knapp 1,8 Mio. Einwohnern die zweitgrößte Stadt und zugleich einer der drei Stadtstaaten Deutschlands.<sup>559</sup> Als Hafen- und Hansestadt prägen Wirtschafts- und Verkehrsfunktionen das Selbstverständnis der Stadt seit jeher. Die Stadt Hamburg bildet den Kern der Metropolregion Hamburg, die mit rd. 5 Mio. Einwohnern<sup>560</sup> den wichtigsten Wirtschaftsstandort Nord-Europas darstellt.<sup>561</sup> Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden zunächst die Rahmenbedingungen der Einzelhandelssteuerung dargelegt. Auf dieser Basis wird anschließend ein Überblick über das Steuerungsinstrumentarium als Grundlage für die Analyse gegeben und als Referenz das Instrumentarium der Stadt Berlin hinzugezogen. Abschließend wird das Forschungsinteresse anhand der dadurch gewonnenen ersten Einschätzung präzisiert.

### 5.1 Rahmenbedingungen

Um die Steuerungsinstrumente der Freien und Hansestadt Hamburg nicht isoliert, sondern kontextbezogen untersuchen zu können, bedarf es im Vorfeld der Untersuchung einer Beschreibung der Rahmenbedingungen. Im Folgenden werden daher sowohl die Struktur der Verwaltung als auch des Stadtraums hinsichtlich der Zentren- und Einzelhandelsstruktur vorgestellt, die maßgeblich für das Steuerungsverständnis der Stadt ist.

#### 5.1.1 Verwaltungsstruktur

Die Struktur des Instrumentariums zur Steuerung des Einzelhandels der Stadt Hamburg ist maßgeblich durch die stadtstaatliche Verwaltungsstruktur geprägt und kann nicht unabhängig von ihr betrachtet werden. Die politisch-administrativen Besonderheiten werden im Folgenden darum in ihren Grundzügen skizziert.

Die Freie und Hansestadt Hamburg ist als Stadtstaat zugleich sowohl Stadt als auch Land der Bundesrepublik Deutschland. Die Hamburger Verwaltung ist ebenso wie die Verwaltung der übrigen Bundesländer auch für den Vollzug von Bundes- und Landesgesetzen zuständig. Sie unterscheidet sich in ihrer Struktur jedoch erheblich von der Verwaltung in den Flächenländern. „Ein Stadtstaat ist eine ungeteilte Gebietskörperschaft, die ein Land ist und für ihre Bürger alle Funktionen erfüllt, die

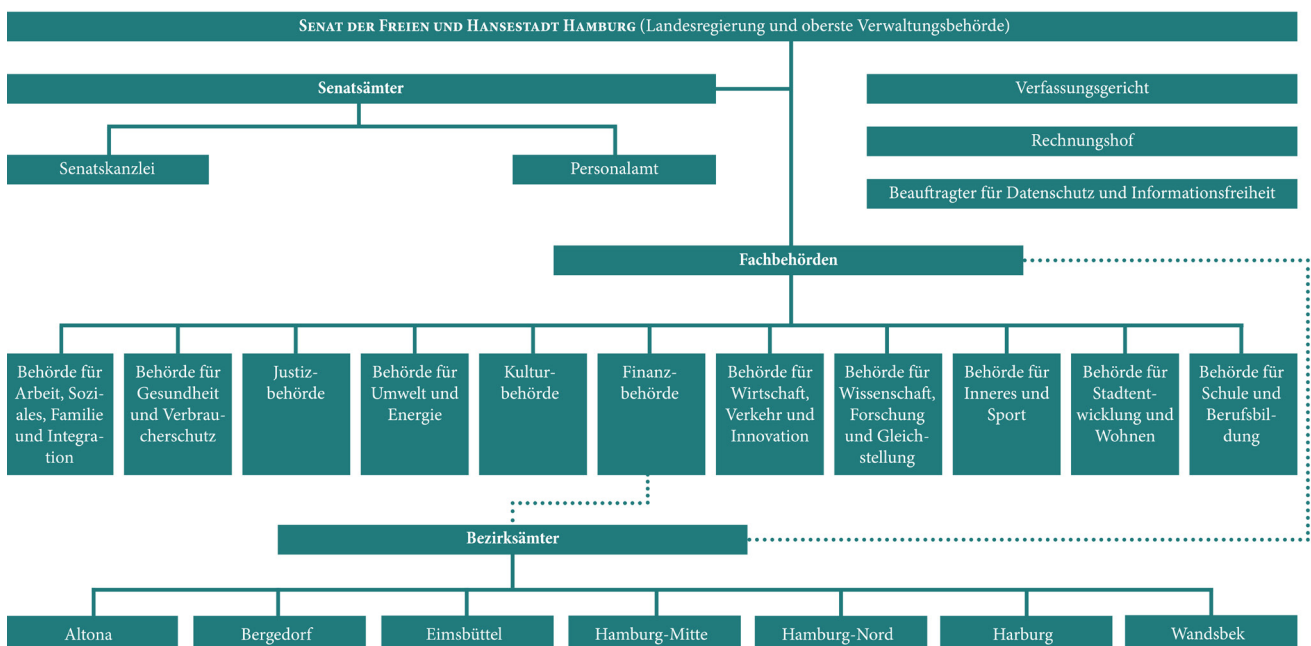


Abbildung 18: Verwaltungsaufbau der Stadt Hamburg

559 Vgl. FHH (Hrsg.) (o.J.): Hamburg in Zahlen; <www.hamburg.de>, Zugriff am 08.05.2016.

560 Vgl. FHH (Hrsg.) (o.J.): Bevölkerungsstand und Bevölkerungsdichte in der Metropolregion Hamburg 2011-2014; <www.metropolregion.hamburg.de>, Zugriff am 08.05.2016.

561 Vgl. FHH (Hrsg.) (o.J.): Wirtschaftszentrum; <www.metropolregion.hamburg.de>, Zugriff am 08.05.2016.

in Flächenländern auf Land und kommunale Gebietskörperschaften verteilt sind.<sup>562</sup> Der Begriff der ungeteilten Gebietskörperschaft macht deutlich, dass eine Aufteilung in rechtsfähige Untergliederungen ausgeschlossen wird.<sup>563</sup> Diesem entspricht der Art. 4 Abs. 1 der Hamburgischen Verfassung (HV), nach welchem staatliche und gemeindliche Aufgaben in der Freien und Hansestadt Hamburg nicht getrennt werden.

Das politische System der Stadt entspricht dem Typus eines parlamentarischen Regierungssystems. Die Bürgerschaft fungiert gemäß Art. 6 Abs. 1 HV als Landesparlament. Der gegenüber der Bürgerschaft verpflichtete Senat setzt sich aus dem Ersten Oberbürgermeister als Senatspräsident, stellvertretendem Oberbürgermeister und den Senatoren zusammen und bildet nach Art. 33 Abs. 2 HV die Landesregierung und zugleich die oberste Landesbehörde. Die Hamburger Verwaltungsstruktur verfügt gemäß der *Abbildung 18* über drei Ebenen, die nicht mit dem dreistufigen Verwaltungsaufbau der Flächenländer vergleichbar sind.<sup>564</sup>

- den Senat,
- die Fachbehörden und
- die Bezirksämter.

Die Ebenen erfüllen durch selbstständige Wahrnehmung die ihnen jeweils durch den Senat zugewiesenen Aufgaben und Zuständigkeiten mit rechtlicher Außenwirkung. Der Senat ist zuständig für Angelegenheiten, die für die gesamte Verwaltung oder mehrere Fachbereiche von Bedeutung sind. Unberührt bleibt davon die Ermächtigung des Senats gemäß § 1 Abs. 4 VerwbehG, gegenüber allen Behörden allgemein und im Einzelfall Weisungen zu erteilen und Angelegenheiten selbst zu erledigen, auch soweit eine Fachbehörde oder ein Bezirksamt zuständig ist. Mit dem Recht der Evokation hat der Senat die Möglichkeit, als übergeordnet angesehene Bezirksaufgaben an sich zu ziehen. Als oberste Landes- und Verwaltungsbehörde führt und beaufsichtigt er gemäß Art. 33 Abs. 2 HV die Verwaltung und vertritt und repräsentiert nach Art. 43 HV die Stadt nach außen. Aufgrund der Nicht-Trennung staatlicher und gemeindlicher Aufgaben ist der Senat zugleich oberstes Organ für die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben.

Wenn der Senat Aufgaben selbst wahrnimmt, kann er nach § 1 Abs. 1 Satz 2 VerwbehG die Senatskommission und die Senatsämter mit ihrer Durchführung beauftragen. Der Senat kann nach Art. 47 HV zu seiner Beratung und zur Bearbeitung seiner Angelegenheiten Staatsräte ernennen, die dem Staatssekretär in Flächenländern entsprechen und an der Spitze der Behördenverwaltung stehen. Diese sind jeweils einem Senatsamt zugeordnet und vertreten den Senator innerhalb der Behörde.<sup>565</sup> Der für die Behörde für Stadtentwicklung zuständige Staatsrat ist gemäß § 9 Bauleitplanfeststellungsgesetz zudem Vorsitzender der Kommission für Stadtentwicklung, die grundsätzlich öffentlich tagt und aus Mitgliedern des Senats, der Bürgerschaft und der Bezirksversammlungen besteht. Diese wirkt an den Verfahrensschritten evozierter oder in möglichen Vorbehaltsgebieten liegenden Bebauungsplänen mit, für die der Senat zuständig ist und ersetzt die Mitwirkung der politischen Gremien in den entsprechenden Bezirken.<sup>566</sup> Zudem hat der Senat gemäß § 6 Geschäftsordnung des Senats der Freien und Hansestadt Hamburgs die Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau unter dem Vorsitz des Ersten Bürgermeisters eingerichtet, die sich in sechswöchigem Rhythmus zum Austausch zwischen den zuständigen Senatoren, Staatsräten der BSW und der BWVI und dem Chef der Senatskanzlei über Stadtentwicklungs- insbesondere Wohnungsbau-themen trifft. Dieser hat der Senat die Beschlussfassung in allen Angelegenheiten der Stadtentwicklung übertragen. Dies umfasst beispielsweise die Beschlussfassung über allgemeine städtebauliche Leitlinien und Vorgaben, Evokationen oder inhaltliche und verfahrensmäßige Vorgaben in Bebauungsplanverfahren.<sup>567</sup>

Dem Senat untergeordnet sind die Fachbehörden. Diese „[...] sind für das gesamte Stadtgebiet zuständige, nach ihrer Fachkompetenz aber differenzierte Behörden, die im Wesentlichen ministerielle Aufgaben wahrnehmen, teilweise aber auch mit unmittelbarem Gesetzesvollzug betraut sind.“<sup>568</sup> Die Mitglieder des Senats leiten nach dem Ressortprinzip gemäß Art. 55 HV die einzelnen Verwaltungszweige, für die sie Verantwortung tragen. Demnach obliegt die Aufsicht der Fachbehörden dem

562 Glatz; Haas (1957): Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952, S. 223f.

563 Vgl. David (2004): Kommentar – Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Rn. 10.

564 Vgl. Fraude; Lloyd (2010): Kommunalpolitik in Hamburg, S. 151.

565 Vgl. Senatskanzlei FHH (Hrsg.) (o.J.): Wofür sind Staatsräte zuständig?; <www.hamburg.de>, Zugriff am 10.05.2016.

566 Vgl. BSW (Hrsg.) (o.J.): Kommission für Stadtentwicklung; <www.hamburg.de>, Zugriff am 10.05.2016.

567 Vgl. BSW (Hrsg.) (o.J.): Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau; <www.hamburg.de>, Zugriff am 10.05.2016.

568 Alexejew; Niere (2007): Hamburgische Bauordnung, S. 22.



zuständigen vom Senat ernannten Senator. Nach § 4 Abs. 1 VerwbehG werden Verwaltungsaufgaben, die der Senat nicht selbst wahrnimmt, von den Fachbehörden und den Bezirksämtern selbstständig erledigt, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Hinsichtlich ihrer Stellung im Organisationsgefüge entsprechen Fachbehörden sowohl Ministerien, obersten Landesbehörden, Mittelbehörden und unteren Landesbehörden als auch Ämtern der Gemeinde oder Kreisverwaltung.<sup>569</sup> Sie unterscheiden sich jedoch insofern von den Behörden der Mittelstufe in den Flächenländern, als sie andere ministerielle Befugnisse haben und teilweise in erster Instanz zuständig sind. Dabei verstehen sich die Fachbehörden als „planende Verwaltung“<sup>570</sup>. Den Fachbehörden gehören in alter bürgerschaftlicher Tradition Hamburgs Deputationen als fachliche Beratungsorgane an, die gemäß § 7 VerwbehG aus jeweils 15 ehrenamtlich tätigen Fachleuten aus dem entsprechenden Bereich und den von dem Senat in die Behörde entsandten Senatoren besetzt sind.

Elf fachlich differenzierte Fachbehörden sind derzeit neben zwei Senatsämtern für das Stadtgebiet Hamburg eingerichtet. Für diese Arbeit ist insbesondere die Fachbehörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW), in deren Aufgabenbereich u.a. die Landesplanungs- und Raumordnungspolitik, gesamtstädtische stadtentwicklungsrelevante Planungen, räumliche Konzepte für die Gesamtstadt und die vorbereitende Bauleitplanung fallen,<sup>571</sup> von Bedeutung. Eine Besonderheit dieser Fachbehörde ist das Amt des Oberbaudirektors, welcher als Mitglied der Behördenleitung und leitender Fachbeamter der BSW im Wesentlichen zuständig für Angelegenheiten des Stadtbildes, der Stadtgestaltung und des Städtebaus ist.<sup>572</sup> Daneben spielt in diesem Kontext auch die Fachbehörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) eine Rolle, welche u.a. für die Sicherung und Weiterentwicklung positiver Rahmen- und Standortbedingungen für die Hamburger Wirtschaft und somit auch für den Einzelhandel zuständig ist.<sup>573</sup>

Die unterste Verwaltungsstufe ist auf Bezirksebene angesiedelt. Gemäß § 1 Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) ist die Freie und Hansestadt Hamburg in folgende Bezirke eingeteilt, die sich wiederum in 104 Stadtteile untergliedern:<sup>574</sup>

- Hamburg-Mitte,
- Altona,
- Eimsbüttel,
- Hamburg-Nord,
- Wandsbek,
- Bergedorf und
- Harburg.

Die räumliche Abgrenzung der Bezirke erfolgt sektoral, sodass „[...] jeder Bezirk ein verkleinertes Abbild der Gesamtstadt mit großstädtischen, vorstädtischen und ländlichen Gebieten darstellt“<sup>575</sup>. Nach Art. 4 Abs. 2 HV sind für die Bezirke Bezirksämter als Teilverwaltungen der Stadt Hamburg zu bilden, denen die selbstständige Erledigung der vom Senat übertragenen Aufgaben obliegt. Dazu zählen insbesondere Aufgaben des Sozial-, Gesundheits-, Bau-, Melde- und Wohnungswesen und der Wirtschaftsförderung. Ihre Funktion ist somit in Abgrenzung zu den Fachbehörden primär als „leistende Verwaltung“<sup>576</sup> zu verstehen. Bezüglich der Aufgaben der Bezirksämter ist im § 2 BezVG Folgendes geregelt: „Die Bezirksämter führen ihre Aufgaben selbstständig durch. Aufgaben der Bezirksämter sind Aufgaben der Verwaltung, die nicht wegen ihrer übergeordneten Bedeutung oder ihrer Eigenart einer einheitlichen Durchführung bedürfen. Solche Aufgaben werden vom Senat selbst wahrgenommen oder auf die Fachbehörden übertragen.“

Nach Art. 4 Abs. 1 HV sind die Bezirke zwar verfassungsrechtlich verbürgt, können aufgrund der Nicht-Trennung von kommunalen und staatlichen Aufgaben jedoch nur als rechtlich unselbstständige Verwaltungseinheiten bestehen und sind daher keine kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften. Der Senat bestimmt, welche Aufgaben auf die Bezirke übertragen werden und wie diese Aufgaben auszuführen sind, und wacht über die Einhaltung der Vorgaben. Mit dem Evokationsrecht

569 Vgl. David (2004): Kommentar – Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Rn. 8.

570 Auf dem Hövel (2003): Politisierung der öffentlichen Verwaltung, S. 66.

571 Vgl. FHH (Hrsg.) (2012): Handbuch Hamburg, S. 91.

572 Vgl. FHH (Hrsg.) (2012): Handbuch Hamburg, S. 91.

573 Vgl. FHH (Hrsg.) (2012): Handbuch Hamburg, S. 101.

574 Vgl. FHH (Hrsg.) (o.J.): Hamburg in Zahlen; <www.hamburg.de>, Zugriff am 08.05.2016.

575 Friedrichs et al. (1985): Stadtentwicklungen in West- und Osteuropa, S. 282.

576 Auf dem Hövel (2003): Politisierung der öffentlichen Verwaltung, S. 66.

kann er jederzeit bezirkliche Aufgaben an sich ziehen. Auch verfügen die Bezirke über kein eigenes Haushaltsrecht. „Die Bezirke sind eingebunden in ein differenziertes System von Abhängigkeiten gegenüber dem Senat und den Fachbehörden.“<sup>577</sup> Somit sind sie rechtlich nicht gleichgestellt mit den Kommunen in den Flächenländern und sind in ihrer Selbstorganisation stark eingeschränkt. Den rechtlichen Status einer Gemeinde besitzt Hamburg nach David (2004) nicht.<sup>578</sup> Nach § 246 Abs. 5 BauGB gilt das Land Hamburg für die Anwendung des Baugesetzbuches jedoch als Gemeinde.

Die Bezirksämter unterstehen gemäß §§ 43 und 44 BezVG sowohl der Dienstaufsicht durch die Bezirksaufsichtsbehörde, derzeit die Finanzbehörde, als auch der Rechts- und Fachaufsicht durch die zuständige Fachbehörde. Im Falle der Baurechts- und Bauordnungsangelegenheiten obliegt dies der BSW. Gleichzeitig unterstützt diese die Bezirksämter bei der Aufgabenerledigung.

Die einzelnen Bezirksämter bilden Bezirksversammlungen, die gemäß Art. 4 Abs. 2 HV an der Aufgabenerledigung nach Maßgabe des Gesetzes mitwirken. Die Mitglieder werden von den wahlberechtigten Einwohnern des Bezirks gewählt. Das Bezirksamt hat nach § 19 BezVG die Bezirksversammlung über alle Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung zu informieren. Weiter heißt es in Abs. 2, dass die Bezirksversammlung die Führung der Geschäfte des Bezirksamts kontrolliert. Sie kann darüber hinaus im Rahmen der Gesetze in allen Angelegenheiten, für die das Bezirksamt zuständig ist, für das Bezirksamt bindende Beschlüsse fassen, wobei sie sich auf Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung beschränken sollte. Bezirksversammlungen fungieren damit als besondere Verwaltungsausschüsse.<sup>579</sup> Zudem dürfen sie gegenüber den Fachbehörden Empfehlungen aussprechen.

Die Bezirksversammlung hat nach § 16 BezVG die Möglichkeit, für die Vorbereitung ihrer Beschlüsse Fach-, Regional- und Sonderausschüsse einzusetzen.<sup>580</sup> So fungiert der Stadtplanungsausschuss als Fachausschuss zur Vorbereitung von Beschlüssen städtebaulich relevanter Art. Er setzt sich aus den von der Bezirksversammlung gewählten Mitgliedern zusammen, deren Verteilung der parteipolitischen Zusammensetzung der Bezirksversammlung entspricht. In öffentlichen Sitzungen befasst sich der Ausschuss mit städtebaulich relevanten Themen auf Bezirksebene und beteiligt sich u.a. an der Aufstellung von Bebauungsplänen und formuliert Beschlussempfehlungen für die Bezirksversammlung.<sup>581</sup>

Die Bezirksämter sind einheitlich organisiert und strukturieren sich in Dezernate, Fachämter und Dienstleistungszentren.<sup>582</sup> Für diese Arbeit ist insbesondere das Zentrum für Wirtschaft, Bauen und Umwelt wesentlich, in welchem u.a. Aufgaben der Bauprüfabteilungen und kundenorientierte gewerberechtliche Dienstleistungen gebündelt werden.<sup>583</sup> Insbesondere ist das ihm zugehörige Fachamt Stadt- und Landschaftsplanung von Bedeutung, welches die städtebauliche Entwicklung und Ordnung in den Bezirken steuert.<sup>584</sup> Gemäß § 3 Abs. 1 Bauleitplanfeststellungsgesetz ist zwar grundsätzlich der Senat für die Erarbeitung und Beschlussfassung von Bebauungsplänen zuständig. Der gemäß § 6 Bauleitplanfeststellungsgesetz erlassenen Globalrichtlinie „zur Steuerung der verbindlichen Bauleit- und Landschaftsplanung durch die Bezirksämter“ aus dem Jahr 1998 zufolge hat der Senat im Zuge der Verwaltungsreform die räumliche Planung in wesentlichen Bereichen mit Ausnahme des Flächennutzungsplans durch Rechtsverordnung vom 23. Juni 1998 an die Bezirksämter delegiert.<sup>585</sup> Auf Grundlage des § 6 Abs. 1 Bauleitplanfeststellungsgesetz ist 2006 die Weiterübertragsverordnung-Bau erlassen worden, die die Befugnisse der Bezirke u.a. im Rahmen der Bebauungsplanverfahren erweitert und deutlicher abgrenzt hat.<sup>586</sup> Demnach sind die Bezirke grundsätzlich für die Bebauungsplanung mit Ausnahme des Gebiets der HafenCity zuständig. Weitere Ausnahmen bilden vom Senat evozierte Bebauungspläne oder Bebauungspläne für mögliche Vorbehaltsgebiete. Mit dieser klaren Kompetenzzuweisung sollte sichergestellt werden, „[...] dass einerseits Kompetenz und Verantwortung für überörtlich bedeutsame Planungen dem Senat vorbehalten bleiben und andererseits Selbständigkeit und Eigenverantwortung der Bezirksämter bei Plänen mit rein örtlicher Bedeutung gestärkt werden“<sup>587</sup>.

577 David (2004): Kommentar – Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Rn. 12.

578 Vgl. David (2004): Kommentar – Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Rn. 14.

579 Vgl. Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2011): Fortbildungsreihe, S. 30.

580 Vgl. Finanzbehörde FHH (Hrsg.) (o.J.): Bezirksversammlung; <www.hamburg.de>, Zugriff am 12.05.2016.

581 Vgl. Bezirksamt Eimsbüttel (Hrsg.) (o.J.): Der Stadtplanungsausschuss; <www.hamburg.de>, Zugriff am 12.05.2016; vgl. Bezirksamt Harburg (Hrsg.) (o.J.): Stadtplanungsausschuss (SPA); <www.hamburg.de>, Zugriff am 12.05.2016.

582 Vgl. FHH (Hrsg.) (2012): Handbuch Hamburg, S. 128.

583 Vgl. FHH (Hrsg.) (2012): Handbuch Hamburg, S. 130.

584 Vgl. FHH (Hrsg.) (2012): Handbuch Hamburg, S. 129.

585 Vgl. FHH (Hrsg.) (1998): Globalrichtlinie zur Steuerung der verbindlichen Bauleit- und Landschaftsplanung durch die Bezirksämter, S. 1.

586 Vgl. N.N. (2006): Bezirke zuständig für Bebauungspläne; <www.welt.de>, Zugriff am 12.05.2016.

587 Bürgerschaft der FHH (Hrsg.) (2005): Drucksache 18/2498, S. 24.

### 5.1.2 Stadtstruktur und -entwicklung

Die städtebauliche Leitvorstellung der Freien und Hansestadt Hamburg ist im Wesentlichen von drei übergeordneten, sich überlagernden Ordnungskonzeptionen geprägt,<sup>588</sup> welche ausgehend von bestehenden Topographie- und Nutzungsstrukturen entwickelt worden sind. Diese sind im regionalen Entwicklungsmodell aus dem Jahr 1969 für die langfristige Organisation der grundlegenden Lebensfunktionen Wohnen, Arbeiten, Bildung, Freizeit und Verkehr unter Berücksichtigung regionaler Verflechtungen und damit zur Optimierung der Verteilung von Flächennutzungen und Nutzungsintensitäten manifestiert worden.<sup>589</sup>

Die erste Leitvorstellung gründet auf dem von Fritz Schumacher entwickelten linearen Achsenkonzept, welches dieser in seiner Funktion als damaliger Oberbaudirektor für die künftige Entwicklung der Stadt Hamburg entworfen und 1917 und 1919 in überarbeiteter Form der Senats- und Bürgerschaftskommission vorgestellt hat.<sup>590</sup> Dieses sieht die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf definierte, hierarchisch abgestufte Siedlungsachsen vor, um offene Landschaftsräume bis an die Kernstadt heranreichen zu lassen und den Siedlungsdruck auf die äußeren Achsen Schwerpunkte zu lenken. Sie differenzieren sich in Haupt-, Neben- und Regionaltrassen.<sup>591</sup> „Die unterschiedlich zu entwickelnden Teilräume ergeben sich aus der Überlagerung des Systems konzentrischer Zonen (innere Stadt<sup>592</sup>, äußere Stadt, Umland) mit dem System radialgerichteter Sektoren (Regionalachsen, städtische Haupt- und Nebenachsen, Achsenzwischenräume).“<sup>593</sup> Bereits damals plädierte Schumacher aufgrund der territorialen Zersplitterung für eine planvolle Neugliederung des Großraums Hamburg. Umgesetzt wurde diese mit dem Groß-Hamburg-Gesetz im Jahr 1937, mit welchem das Stadtgebiet durch Eingemeindungen der Städte Altona, Wandsbek, Bergedorf und Harburg-Wilhelmsburg nahezu verdoppelt worden ist.<sup>594</sup>

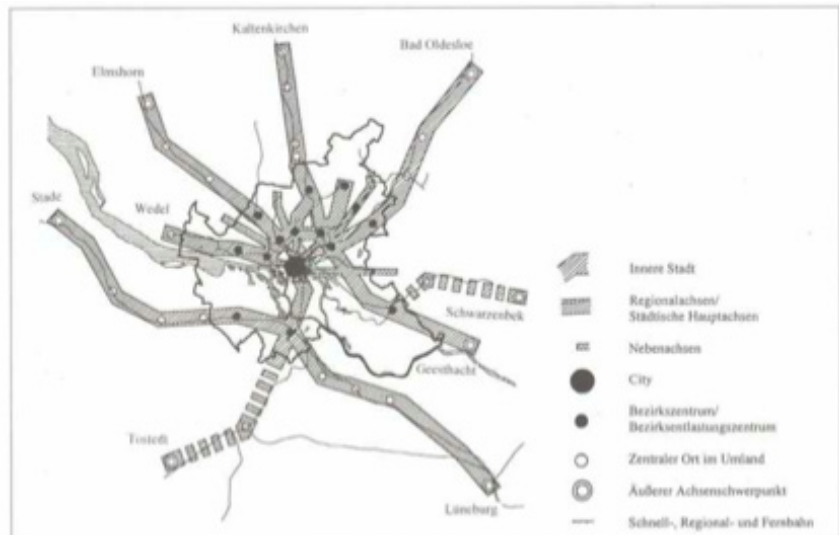


Abbildung 19: Achsenkonzeption entsprechend dem Entwicklungsmodell für Hamburg und Umland

Der zweiten Ordnungskonzeption liegt ein Entwurf des Hauptverkehrsnetzes zugrunde, welches sich an den Siedlungsachsen orientiert. „Die Leitvorstellung der Entwicklungsachsen erfuhre ihre Steigerung in dem von Hamburg postulierten ‚schnellbahnbezogenen Achsensystem‘, für das man eigens das ‚Hamburger Dichtemodell‘ über die Abstufung von Wohndichten in den Haltestellenbereichen erarbeitete.“<sup>595</sup> Im Sinne des Achsenkonzepts und des Systems der zentralen Standorte soll mit dem Dichtemodell eine möglichst ausgewogene Auslastung aller Infrastruktureinrichtungen erzielt werden.<sup>596</sup> Auch wenn dieses nicht in allen Bereichen konsequent umgesetzt worden ist, wie das Beispiel der zur gleichen Zeit geplanten Großwohnsiedlung in Steilshoop zeigt, gilt es als wesentliches Grundelement der Stadtstruktur.

Als drittes, komplementäres Element der städtebaulichen Leitvorstellung gilt die multizentrische Ordnungskonzeption bestehend aus dem regionalen System Zentraler Orte und dem innerstädtischen System zentraler Standorte, welche mit den Siedlungsachsen im Einklang stehen. Sie ist als Teilelement des Systems der Zentralen Orte der Raumordnung zu

588 Nach Müller-Ibold (1996) sind neben den drei genannten Ordnungsstrukturen das punktuelle konzentrische Dichtesystem und die Achsenendpunkte als Satelliten als weitere räumliche Konzeptionen Teil des Entwicklungsmodells, vgl. dazu Müller-Ibold (1996): Einführung in die Stadtplanung, S. 117.

589 Vgl. Weichmann (1969): Für Hamburgs Zukunft - Ansprache von Bürgermeister Dr. Weichmann vor der Bürgerschaft bei der Bekanntgabe des Entwicklungsmodells am 2. Juli 1969, S. 9f.

590 Vgl. Necker; Woyke (2009): Vom Achsenkonzept zur Metropolregion, S. 143ff.

591 Vgl. FHH (Hrsg.) (1997): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Neubekanntmachung vom Oktober 1997), S. 10.

592 Die innere Stadt umfasst den Bereich innerhalb des um das Rathaus mit einem Radius von etwa sechs km gezogenen Halbkreises. Dieser ist nicht identisch mit der City.

593 Müller-Ibold (1996): Einführung in die Stadtplanung, S. 118.

594 Vgl. Necker; Woyke (2009): Vom Achsenkonzept zur Metropolregion, S. 150.

595 Möller (1985): Hamburg, S. 174.

596 Vgl. FHH (Hrsg.) (1997): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Neubekanntmachung vom Oktober 1997), S. 12.

verstehen,<sup>597</sup> welches im Jahr 1968 von der Ministerkonferenz für Raumordnung als sinnvolles Planungsinstrument für die Bildung von Verwaltungs-, Versorgungs- und Dienstleistungsschwerpunkten empfohlen worden ist.<sup>598</sup> Demnach sollte das Entwicklungskonzept im Einklang mit einem in sich abgestuften System Zentraler Orte bzw. Standorte stehen. „Grundsätzlich für das gesamte Bundesgebiet gedacht, fand es auch für Hamburg und sein Umland relativ konsequent Anwendung.“<sup>599</sup> Das Entwicklungsmodell untergliedert den Zentralen Ort, das Oberzentrum Hamburg, wiederum in ein System zentraler Standorte.<sup>600</sup> Mithilfe des polyzentrischen Systems sollte im Sinne des Leitbildes der dezentralen Konzentration den vielfältigen Lebensfunktionen und Bedürfnissen einer Großstadtregion entsprochen werden.<sup>601</sup> Dementsprechend gilt das innerstädtische Zentrensystem als elementarer Bestandteil der städtebaulichen Struktur und Leitvorstellung der Freien und Hansestadt Hamburg.

Die Konzepte und Strategien der gegenwärtigen Stadtentwicklung basieren nach wie vor auf diesen städtebaulichen Grundvorstellungen, auch wenn diese zum Teil zeitgemäß interpretiert und dadurch leicht abgewandelt worden sind. So führt der Entwurf des aktuellen räumlichen Leitbilds „Wachsende Stadt – Grüne Metropole am Wasser“ aus dem Jahr 2007 die Tradition des Entwicklungsmodells fort. Es interpretiert dieses jedoch insofern zeitgemäß, als eine Abkehr von der Entwicklung der Ränder hin zu der Konzentration der Mitte verfolgt wird.<sup>602</sup> Als ein zentraler Handlungsschwerpunkt der Zielbotschaft „Mehr Stadt in der Stadt“ gilt somit auch die Stärkung der Zentren. „Die Zentren sind Ankerpunkte in den Quartieren; sie bieten eine wohnortnahe Versorgung und haben als Quartiersmittelpunkte eine wichtige Identifikationsfunktion. Um die Vielfalt und die Lebendigkeit der Quartiere zu erhalten, sind die Zentren zu sichern und zu stärken.“<sup>603</sup> Dies wird auch in dem aktuellen Stadtentwicklungskonzept „Grüne, gerechte, wachsende Stadt am Wasser“ aus dem Jahr 2014 hervorgehoben, indem vitale Zentren des Handels als ein zentrales Element der Quartiersstärkung bewertet werden.<sup>604</sup>

Wohnen, Arbeiten, Bildung und Freizeit sollen in räumlicher Nähe miteinander verknüpft werden, wofür Zentren von ihrer Natur her prädestiniert sind. „Manche Regeln und Instrumente werden wir überdenken müssen, wie sie für die Entwicklung einer sinnvollen Nutzungsmischung in der Stadt nicht mehr angemessen sind.“<sup>605</sup> Im Sinne der Nutzungsmischung soll neben dem Handel insbesondere Wohnen als belebender Nutzungsbaustein in den Zentren integriert werden.<sup>606</sup> „Ein wieder steigender Wohnanteil wird eine zunehmend gefährdete Nutzungsmischung in den Zentren zu stabilisieren helfen [...]“<sup>607</sup> Zentren sind im Sinne urbaner Wohnqualitäten daher potenzielle neue Wohnstandorte.<sup>608</sup> Diese Prämisse gilt neben den Bezirks- und Stadtteilzentren insbesondere für die Innenstadt,<sup>609</sup> wie es das aktuelle Innenstadtkonzept aus dem Jahr 2014 als ein wesentliches Entwicklungsziel unterstreicht.<sup>610</sup> Während die Innenstadt bis in das 19. Jahrhundert noch von Wohnen geprägt gewesen ist, spielte das Wohnen seitdem aus verschiedenen Gründen nur noch eine untergeordnete Rolle für ihr Nutzungsgefüge. Auch vor dem Hintergrund des Wohnungsbauprogramms des Hamburger Senats, stadtweit jährlich 10.000 Wohnungen zu bauen, soll das Wohnen in der Nutzungsstruktur der Innenstadt wieder etabliert werden.<sup>611</sup>

Eine herausragende Rolle nimmt die Innenstadt in ihrer Funktion als Zentrum ein, die „[...] mehr als die geographische Mitte oder der historische Kern der Stadt, nämlich zugleich auch das Gesicht einer über Jahrhunderte gewachsenen Stadtrepublik, die ihren Aufstieg dem Hafen und dem Handel verdankt“<sup>612</sup>, ist. Das Innenstadtkonzept versteht sie in der Tradition des Leitbildes der europäischen Stadt und zeigt nicht nur die Schaffung von Wohnraum als eine strategische Ausrichtung auf, sondern darüber hinaus Maßnahmen, die die zentrenprägenden Nutzungen Einzelhandel, Dienstleistungen, Verkehr, Kultur, Bildung fördern sollen. Insgesamt soll dadurch Vielfalt und Mischung gefördert werden, wodurch sich die Innenstadt unverwechselbar, kompakt, vielfältig und multifunktional zeigen soll.<sup>613</sup>

597 Vgl. Müller-Ibold (1996): Einführung in die Stadtplanung, S. 121.

598 Vgl. Necker; Woyke (2009): Vom Achsenkonzept zur Metropolregion, S. 163.

599 Necker; Woyke (2009): Vom Achsenkonzept zur Metropolregion, S. 163.

600 Vgl. Müller-Ibold (1996): Einführung in die Stadtplanung, S. 121.

601 Vgl. Necker; Woyke (2009): Vom Achsenkonzept zur Metropolregion, S. 163.

602 Vgl. BSU (Hrsg.) (2007): Räumliches Leitbild, S. 38.

603 BSU (Hrsg.) (2007): Räumliches Leitbild, S. 40.

604 Vgl. BSU (Hrsg.) (2014): Grüne, gerechte, wachsende Stadt am Wasser, S. 29.

605 BSU (Hrsg.) (2014): Grüne, gerechte, wachsende Stadt am Wasser, S. 3.

606 Vgl. BSU (Hrsg.) (2007): Räumliches Leitbild, S. 99.

607 BSU (Hrsg.) (2013): Mehr Stadt in der Stadt, S. 186.

608 Vgl. BSU (Hrsg.) (2007): Räumliches Leitbild, S. 99.

609 Vgl. BSU (Hrsg.) (2007): Räumliches Leitbild, S. 103.

610 Vgl. BSU (Hrsg.) (2014): Innenstadtkonzept Hamburg 2014, S. 51ff.

611 Vgl. BSU (Hrsg.) (2014): Innenstadtkonzept Hamburg 2014, S. 51ff.

612 BSU (Hrsg.) (2014): Innenstadtkonzept Hamburg 2014, S. 6.

613 Vgl. BSU (Hrsg.) (2014): Innenstadtkonzept Hamburg 2014, S. 43.

Nicht nur der Innenstadt als Hauptzentrum als solchem, sondern darüber hinaus auch den weiteren Zentren kommt im Rahmen der Stadtentwicklung große Bedeutung zu. So hebt das räumliche Leitbild die polyzentrale Struktur als besonderes Merkmal und Potenzial der Stadt Hamburg hervor, welche es zu schützen und an neue Entwicklungen anzupassen gilt. „Der Wettbewerb zwischen den Zentren um neue Investitionen und Angebote auch im Einzelhandel ist ein selbstverständlicher Bestandteil eines kontinuierlichen Wandlungsprozesses der Stadt. Er bedarf dabei einer gesamtstädtischen Steuerung, um nicht zu einer nachhaltigen Störung des räumlich ausgewogenen Netzes der Zentren zu führen.“<sup>614</sup> Hieraus lässt sich die Bedeutung der Einzelhandelssteuerung für die Stadt Hamburg konkretisieren, die somit die Aufgabe der Erhaltung und Entwicklung sowohl der Zentren als solcher als auch ihrer Funktion im gesamtstädtischen Zentrenkontext hat. Das zugrunde liegende Steuerungsverständnis wird daran anknüpfend in dem *Kapitel 5.2.1* präzisiert.

### 5.1.3 Zentren- und Einzelhandelsstruktur

In diesem Abschnitt wird die vorgestellte Stadtstruktur hinsichtlich ihres Zentrensystems und ihrer Einzelhandelsstandorte konkretisiert. Dabei steht im Vordergrund, einen Überblick über die relevantesten Charakteristika zu geben. Eine Darstellung der konkreten Entwicklung von einzelnen Zentren und Einzelhandelsnutzungen vermag diese Arbeit nicht zu geben. Dazu sind sie einerseits zu vielseitig und jeweils standortabhängig. Andererseits unterliegen sie den bereits aufgezeigten globalen Trends der Einzelhandelsentwicklung, die bezirks- und stadtübergreifend wirken, und im *Kapitel 3.2.3* dargelegt worden sind.

Die polyzentrische Zentrenstruktur fungiert als wichtiges Grundgerüst und verleiht dem Stadtgefüge bis heute Struktur.<sup>615</sup> Wie in dem *Kapitel 3.1.2.2* dargelegt, nimmt die hierarchische Zentrenhierarchisierung mit steigender Stadtgröße tendenziell zu, um der Versorgung der Bevölkerung angesichts der stadtstrukturellen Komplexität gerecht werden zu können. So ist es naheliegend, dass Hamburg als zweitgrößte Stadt Deutschlands über ein differenziertes Zentrensystem verfügt. Die Kausalität gilt jedoch nicht pauschal. So zeigt sich beispielsweise die Zentrenstruktur der Stadt München als drittgrößte Stadt der Bundesrepublik als sehr stark monozentrisch ausgerichtet. Darum kann die Polyzentralität als Besonderheit der Stadt Hamburg gewertet werden, die sich in der Ausprägung lediglich mit der polyzentrischen Struktur der Stadt Berlin vergleichen lässt.<sup>616</sup> Die in der *Abbildung 23* abgebildete Hamburger Zentrenstruktur gestaltet sich wie folgt:

- Innenstadt,
- sieben Bezirkszentren (davon drei zweipolig),
- acht Bezirksentlastungszentren,
- zwölf Stadtteilzentren,
- 109 Nahversorgungszentren.

Die Stadt verfügt oberhalb der Nahversorgungsebene über 28 Zentren von gesamtstädtischer Bedeutung, die hierarchisch geordnet sind. Die Zentren lassen sich sowohl hinsichtlich ihrer Entstehung als auch ihrer Funktion unterscheiden. Letztere wird im *Kapitel 6.3.1.2* beschrieben. Hinsichtlich der Entstehung lassen sich im Wesentlichen zwei Typen differenzieren. So ist nicht nur die Hamburger Innenstadt traditionell gewachsen. Die Bezirkszentren von Altona, Wandsbek, Bergedorf und Harburg sind ebenfalls auf gewachsene Innenstädte von bis zum Groß-Hamburg-Gesetz im Jahr 1937 unabhängigen Nachbarstädten zurückzuführen.<sup>617</sup> Ähnliches gilt für einige Stadtteilzentren, wie beispielsweise Blankenese, Niendorf, Rissen, Schnelsen und Volksdorf, die aus zentralen dörflichen Kernen ehemals selbstständiger Gemeinden entstanden sind.<sup>618</sup> Dies unterstreicht die zu Beginn dieser Arbeit aufgestellte These, dass Zentren nicht absolut, sondern stets in Relation zueinander ihre Funktion entfalten. Weiterhin lassen sich Zentren, wie die Bezirkszentren Hoheluftchaussee-Osterstraße, Eppendorf-Winterhude und Hamburger Straße-Fuhlsbüttler Straße, unterscheiden, die sich im Rahmen der Stadterweiterung des 19. Jahrhunderts als Geschäftslagen an den großen Ausfallstraßen in den Randverdichtungen entwickelt haben.<sup>619</sup> Den traditio-

614 BSU (Hrsg.) (2007): Räumliches Leitbild, S. 66.

615 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

616 Mündliche Auskunft von Experte D, Vertreter des Gutachterbüros A, vom 18.09.2015.

617 Vgl. Müller-Ibold (1996): Einführung in die Stadtplanung, S. 123.

618 Vgl. Handelskammer Hamburg (Hrsg.) (2010): Branchenportraits, S. 3.

619 Vgl. Müller-Ibold (1996): Einführung in die Stadtplanung, S. 123.

nell gewachsenen Zentrenarten steht der in der Wachstumsphase der 1950er bis 1970er Jahre geplante Zentrentyp gegenüber, der sich überwiegend durch Einkaufszentren kennzeichnet. Hier sind im Wesentlichen die Bezirksentlastungszentren, wie beispielsweise Poppenbüttel, Osdorf oder Billstedt, anzuführen.<sup>620</sup>

Diese Differenzierung lässt sich auch auf die Nahversorgungszentren projizieren. So unterscheidet Beckmann (2009) zwischen bis 1900 traditionell gewachsenen, zwischen den 1950er bis 1970er Jahren geplanten Nahversorgungszentren und zwischen ab den 1980er Jahren entwickelten Agglomerationen und Einzelstandorten. Erstere zeichnen sich durch eine intensive Nutzungsmischung und eine Lage innerhalb des primären Verkehrsnetzes aus. Dagegen sind die geplanten Nahversorgungszentren vor dem Hintergrund des damaligen Leitbildes der gegliederten, aufgelockerten und autogerechten Stadt mit geringer Dichte und Lage an den Hauptverkehrsachsen auf Nutzungstrennung und damit auf geringere Nutzungs- und Angebotsmischung ausgerichtet. Auch bei letzterem Typ spielt der fußläufig erreichbare Einzelhandel eine untergeordnete Rolle.<sup>621</sup> „Im Gegenzug entstehen in Gewerbegebieten und an Ausfallstraßen mehr großflächige, auf den Pkw-Verkehr ausgerichtete Lebensmittel-Einzelhändler, insbesondere Lebensmittel-Discounter mit stark eingeschränktem Warensortiment.“<sup>622</sup> Somit zeigt sich, dass das Hamburger Zentrensystem aus einer Kombination unterschiedlich natürlich gewachsener und künstlich geplanter Zentrentypen mit unterschiedlichen Zentralitätseigenschaften entstanden ist.

Als traditionelle Hafen- und Kaufmannsstadt spielt der Einzelhandel für das Selbstverständnis der Stadt Hamburg seit jeher eine besondere Rolle und findet laut Maklerberichten dort derzeit insgesamt äußerst positive Rahmenbedingungen vor, welche hier nur anhand ausgewählter Zahlen verdeutlicht werden sollen.<sup>623</sup> So betrug die Einzelhandelszentralität<sup>624</sup> im Jahr 2015 110,9 (Bundesdurchschnitt = 100).<sup>625</sup> Die Einzelhandelsaffinität der Stadt spiegelt sich auch in der Nachfrage wider. So hat Hamburg im Jahr 2015 eine Bevölkerungsentwicklung von +0,9 Prozent erzielt.<sup>626</sup> Als eine der wenigen Städte gehört Hamburg zu jenen, denen auch perspektivisch steigende Bevölkerungszahlen vorhergesagt werden.<sup>627</sup> Entsprechend einer metropolentypischen Kaufkraftbindung erreicht die Stadt laut der GfK GeoMarketing (2015) einen Einzelhandelskaufkraftindex<sup>628</sup> von 110,1 (Bundesdurchschnitt = 100).<sup>629</sup> Vor diesem Hintergrund wird das Phänomen des Ladensterbens nach Einschätzung des IFH in Hamburg im bundesweiten Vergleich mit die wenigsten Auswirkungen haben.<sup>630</sup> Unterstützt wird dies durch die Einschätzung der GfK GeoMarketing (2015), dass die Online-Affinität in Hamburg zumindest kurz- bis mittelfristig deutlich geringer ist als beispielsweise in Berlin.<sup>631</sup> Gemäß dem City Ranking aller deutschen Einkaufsstädte (2015) von Comfort rangiert Hamburg neben München bundesweit nach wie vor an der Spitze.<sup>632</sup>

Die räumliche Einzelhandelsstruktur entspricht weitestgehend der Zentrenstruktur und ist analog zu dieser ebenfalls polyzentrischer Art. Nicht nur die Innenstadt, sondern auch die Bezirks- und Stadtteilzentren verfügen über einen vergleichsweise hohen zentrenrelevanten Sortimentsanteil und beschränken sich nicht nur auf ein nahversorgungsrelevantes Sortiment, sodass auch der über die Grundversorgung hinausgehende Bedarf relativ ausgewogen über das Stadtgebiet verteilt ist.<sup>633</sup> In Hamburg gibt es somit eine Vielzahl von potenziellen Standorten für den Einzelhandel. „Ein typisches Merkmal für Hamburg ist das Nebeneinander historisch gewachsener Einzelhandelsstandorte, traditioneller Passagen und moderner Shopping-Center.“<sup>634</sup>

Aufgrund dieser strukturellen Besonderheit hat der innerstädtische Einzelhandel im Vergleich zur Gesamtstadt ähnlich wie

620 Vgl. Handelskammer Hamburg (Hrsg.) (2010): Branchenportraits, S. 3.

621 Vgl. Beckmann (2009): Nahversorgung als Basis der Zentrenbildung, S. 16ff.

622 Beckmann (2009): Nahversorgung als Basis der Zentrenbildung, S. 17.

623 Vgl. Grossmann & Berger (Hrsg.) (2015): Marktbericht Gewerbe, S. 3. Nähere Informationen zu diesen finden sich in diesem und weiteren Marktberichten über den Einzelhandelsstandort Hamburg, wie z.B. von den Maklerhäusern Comfort oder Jones Lang LaSalle.

624 Die Einzelhandelszentralität beschreibt die Relation aus Einzelhandelsumsatz und einzelhandelsrelevanter Kaufkraft und ermöglicht Aussagen über die Fähigkeit eines Ortes, die Kaufkraft seiner Bewohner und die Kaufkraft der Bewohner anderer Gebiete an den örtlichen Einzelhandel zu binden.

625 Vgl. GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): Einzelhandelszentralität Deutschland 2015, S. 1.

626 Vgl. Comfort (Hrsg.) (2016): Comfort High Street Report, S. 94.

627 Vgl. Handelskammer Hamburg (Hrsg.) (o.J.): Daten und Fakten zum Einzelhandel; <www.hk24.de>, Zugriff am 14.05.2016.

628 Der Einzelhandelskaufkraftindex beschreibt das Volumen der Einzelhandelsausgaben der Bevölkerung gemessen am Wohnort, somit handelt es sich um die allgemeine Kaufkraft abzüglich der Ausgaben für Mieten, Hypothekenzinsen, Versicherung, Kraftfahrzeuge, Reisen oder Dienstleistungen.

629 Vgl. GfK GeoMarketing (Hrsg.) (2015): Einzelhandelszentralität Deutschland 2015, S. 1f.

630 Vgl. Leykam (2015): Ladensterben geht weiter, S. 9.

631 Vgl. Von Schwänenflug (2015): Handel zieht sich aus Kleinstädten zurück, S. 13.

632 Vgl. Comfort (Hrsg.) (2016): Comfort High Street Report, S. 96.

633 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

634 BBE (Hrsg.) (2012): Fachmarktatlant Metropolregion Hamburg, S. 16.

in Berlin einen relativ niedrigen Verkaufsflächen- und Umsatzanteil. Die Einzelhandelsverteilung unterscheidet sich somit von der vieler anderer Städte wie München oder Köln.<sup>635</sup> „Während dort laut Comfort GmbH rund 26 Prozent der Verkaufsflächen in der Innenstadt liegen, ist der Anteil in Hamburg mit rund zwölf Prozent noch nicht einmal halb so groß.“<sup>636</sup> Ähnliches gilt für die Umsatzverteilung.<sup>637</sup> Dennoch stellt der City-Einzelhandel, welcher sich durch verschiedene Lagequalitäten und zahlreiche Passagen und Einkaufszentren auszeichnet,<sup>638</sup> den mit Abstand wichtigsten Einzelhandelsstandort im städtischen Zentren- und Einzelhandelsgefüge der Stadt Hamburg dar.<sup>639</sup> Sowohl zahlreiche Projektentwicklungen<sup>640</sup> als auch Spitzenmieten für den Einzelhandel in Höhe von bis zu 320 Euro/qm zeugen von der Attraktivität der Innenstadt als Einzelhandelsstandort, die mit einem großem Nachfrageüberhang und einem entsprechenden Mangel der Verkaufsflächen-ausstattung verbunden ist.<sup>641</sup> Nach einer Befragung der Cima ist die Innenstadt von Hamburg zur attraktivsten Innenstadt Deutschlands im Jahr 2016 gekürt worden.<sup>642</sup>

Diese Position soll durch die Umsetzung des Überseequartiers mit weiteren 80.000 qm Verkaufsfläche ausgebaut und gestärkt werden. „Im Fokus stehen in diesem Kontext die Verknüpfung der etablierten Einkaufslagen in der westlichen und östlichen Innenstadt untereinander wie auch mit der HafenCity wie auch die generelle Stärkung der Nebenlagen bezogen auf die vorhandene Verkaufsfläche.“<sup>643</sup> Ob sich das Überseequartier wie planerisch gewollt als Erweiterung oder Konkurrenz der Innenstadt erweist, ist umstritten.<sup>644</sup>

Nicht nur die Innenstadt, sondern auch weitere Zentren, wie insbesondere die Bezirksentlastungszentren und Bezirkszentren und mehrere Stadtteilzentren, verfügen über Einkaufszentren.<sup>645</sup> Dem EHI (2015) zufolge gibt es in Hamburg 21 Shopping-Center mit mind. 10.000 qm. Die Stadt Berlin verfügt mit 40 Einkaufszentren nahezu über doppelt so viele.<sup>646</sup> Rd. ein Fünftel der gesamten Einzelhandelsverkaufsfläche der Stadt Hamburg befindet sich in den Einkaufszentren und Passagen.<sup>647</sup> Auffällig ist, dass es im Hamburger Stadtgebiet im Vergleich zu anderen Städten nur wenige Ansiedlungen von großflächigem Einzelhandel, wie Factory-Outlet-Centern, auf der Grünen Wiese gegeben hat.<sup>648</sup> Von den elf von Comfort (2016) als relevant eingestuften Shopping-Centern liegen zwei in der City und die übrigen in Stadtteilen. Der Kategorie Peripherie ist in Hamburg kein Shopping-Center zugeordnet.<sup>649</sup>

Für die nahversorgungsrelevante Einzelhandelsstruktur spielen insbesondere die im gesamten Stadtgebiet verteilten Nahversorgungszentren eine Rolle. Diese ergänzen das Nahversorgungsangebot der Bezirks- und Stadtteilzentren. Darüber hinaus existieren zahlreiche ergänzende Standorte sowohl von kleinflächigen meist städtebaulich integrierten Anbietern, wie City-Märkten, als auch von großflächigen nahversorgungsrelevanten Anbietern auch in nicht städtebaulich integrierten Lagen, wie vor allem Discounter an den Ausfallstraßen.

Der dargestellte Status quo der Hamburger Zentren- und Einzelhandelsstruktur darf nicht darüber hinweg täuschen, dass diese wie in anderen Städten einem immanenten Wandel unterliegt, der in seinen Grundzügen in dem *Kapitel 3.2.3* dargelegt worden ist und sich auf die Zentren unterschiedlich auswirkt. Von den Experten wird die Hamburger Zentren- und Einzelhandelsstruktur zwar insgesamt als stabil bewertet. Dennoch ist auch in Hamburg festzustellen, dass der Strukturwandel des Einzelhandels – wenn auch in anderem Maße als in vielen kleineren Städten – auf diese Einfluss nimmt. So haben sich auch hier dem bundesweiten Trend folgend Betriebsformen, wie Verbrauchermärkte, Fachmärkte oder Discounter, angesiedelt. „Ein wesentlicher Anteil dieser wurde in den bestehenden Zentren integriert geschaffen, ein nicht unerheblicher Anteil

635 Vgl. Stapelfeldt (2015): Rede Mitgliederversammlung Trägerverbund Projekt Innenstadt, S. 4.

636 BSU (Hrsg.) (2014): Innenstadtkonzept Hamburg 2014, S. 60.

637 Vgl. BSU (Hrsg.) (2014): Innenstadtkonzept Hamburg 2014, S. 60.

638 Nähere Informationen zu dem Einzelhandelsstandort Innenstadt finden sich u.a. bei Handelskammer Hamburg (Hrsg.) (2014): City-Monitor, S. 14ff. und BSU (Hrsg.) (2014): Innenstadtkonzept Hamburg 2014, S. 59ff.

639 Vgl. Comfort (Hrsg.) (2016): Comfort High Street Report, S. 96.

640 Davon zeugen Einzelhandelsprojektentwicklungen wie die „Stadthöfe“, „Giradet Höfe“ und „PE Alter Wall“; vgl. hierzu Grossmann & Berger (Hrsg.) (2016): Marktbericht Gewerbe | Einzelhandel, S. 3.

641 Vgl. Comfort (Hrsg.) (2016): Comfort High Street Report, S. 94ff.

642 Vgl. Agne (2016): Hamburg liegt bei Befragung vorn, S. 12.

643 Comfort (Hrsg.) (2014): Städtereport Hamburg, S. 6.

644 Vgl. u.a. Comfort (Hrsg.) (2016): Comfort High Street Report, S. 97.

645 Vgl. BBE (Hrsg.) (2012): Fachmarktatlas Metropolregion Hamburg, S. 16.

646 Vgl. EHI (Hrsg.) (o.J.): Anzahl der Shopping-Center in Deutschland in den Jahren 2010 bis 2016 nach Bundesländern; <www.handelsdaten.de>, Zugriff am 16.05.2016.

647 Vgl. Handelskammer Hamburg (Hrsg.) (2010): Branchenportraits, S. 3.

648 Mündliche Auskunft von Experte P, Vertreter des Bezirksamts E, vom 27.10.2015.

649 Vgl. Comfort (Hrsg.) (2016): Comfort High Street Report, S. 94.

wurde allerdings auch außerhalb dieser zentralen Lagen errichtet.“<sup>650</sup>

## 5.2 Instrumentarium

In diesem Abschnitt wird ein Überblick über das Steuerungsverständnis und die von der Stadt Hamburg verwendeten Instrumente zur Steuerung des Einzelhandels in ihrer Gesamtkonzeption gegeben. Das Kapitel fungiert damit zum einen als Grundlage für die anschließende Analyse der einzelnen Instrumente, indem es diese in einen Gesamtkontext einbettet. Zum anderen stellt es das Instrumentarium aufgrund der besonderen stadtstaatlichen politisch-administrativen Strukturen in Relation zu den Berliner Steuerungsinstrumenten, um durch den Vergleich neben stadtstaatlichen auch stadtspezifische Eigenheiten der Steuerung herauszustellen. Abschließend wird anhand dessen das Forschungsinteresse konkretisiert.

### 5.2.1 Steuerungsverständnis

Das staatliche Steuerungserfordernis vor dem Hintergrund der Einzelhandels- und Zentrenentwicklung ist in dem *Kapitel 4.1* hergeleitet worden. In den vorangegangenen Kapiteln sind zudem die organisatorischen und räumlichen Rahmenbedingungen aufgezeigt worden, die für das Verständnis der Hamburger Steuerung maßgeblich sind. Davon ausgehend wird in diesem Kapitel herausgearbeitet, wie die Stadt Hamburg das staatliche Steuerungserfordernis für ihr Stadtgebiet bisher konkretisiert und mit welcher Zielsetzung sie den Einzelhandel gesteuert hat.

Die Stadt Hamburg bekennt sich explizit zu einer die Zentren erhaltenden und entwickelnden Stadtentwicklung, wie es auch im *Kapitel 5.1.3* bereits angedeutet worden ist. Dieses Bekenntnis formuliert sie wie folgt: „Die Zentren einer Metropole sind nicht allein Versorgungsstandorte, sondern Mittelpunkte des öffentlichen Lebens mit eigener Identität und Ausstrahlung und tragen wesentlich zur urbanen Lebensqualität bei. Diese Funktionen gilt es zu erhalten und zu entwickeln. In dem ausgedehnten Siedlungsraum einer Metropole wie Hamburg kann die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen nur durch ein polyzentrisches System zentraler Standorte gewährleistet werden.“<sup>651</sup> Die Stadt spricht den Zentren somit eine elementare Funktion zu, die über die reine Versorgung hinausgeht, indem sie zugleich als konstituierendes Element für städtische Eigenschaften, wie Öffentlichkeit, Identität und Urbanität, verstanden werden.

Zugleich erkennt sie die prägende Funktion des Einzelhandels an, der eine derartige Konstitution erst ermöglicht. So heißt es weiter: „Dem Einzelhandel kommt aufgrund seiner Magnetwirkung für Besucher eine besondere Rolle zu. Die belebten Einkaufslagen bilden mit ihrer hohen Passantenfrequenz die Grundlage für andere, ergänzende Nutzungen und Angebote. Durch die Leitfunktion des Einzelhandels sichern die zentralen Standorte eine flächendeckende, verbrauchernahe Versorgung der Hamburger Wohnbevölkerung. Daher muss ein besonderes Augenmerk darauf liegen, die Einzelhandels- und Versorgungsfunktion in den Zentren zu erhalten und zu entwickeln.“<sup>652</sup> Die in dem *Kapitel 4.1* herausgearbeitete Zielsetzung und die daraus resultierende Notwendigkeit der Einzelhandelssteuerung lassen sich somit bestätigen und anhand dessen konkretisieren.

Die Intention der Stadt Hamburg, den Einzelhandel zu steuern, entspricht dementsprechend der in der einschlägigen Literatur vertretenen. Die Stadt erkennt es zugunsten der Zentren und ihrer Entwicklung als ihre Aufgabe an, Einzelhandelsansiedlungen entsprechend zu regulieren. Das Maß und die Art der Regulierung liegt im Rahmen der Gesetze in ihrem Ermessensspielraum. Wie die Stadt Hamburg vor dem Hintergrund der dargestellten Zielsetzung ihre Steuerungsfähigkeit instrumentalisiert, wird im Folgenden nachgegangen.

### 5.2.2 Instrumente

Die von der Stadt Hamburg zur Steuerung des Einzelhandels angewandten Instrumente beinhalten - eingebettet in weitere Stadtentwicklungsinstrumente, wie das räumliche Leitbild oder das Stadtentwicklungskonzept, - im Wesentlichen drei Kernelemente: die räumliche Festlegung der Zentren, die textliche Formulierung von Leitlinien und die Umsetzung in verbindliches Planrecht und die Bewertung von Ansiedlungsvorhaben.<sup>653</sup> Gemäß der angestrebten Evaluation wird das

---

650 BBE (Hrsg.) (2012): Fachmarktatlant Metropolregion Hamburg, S. 17.

651 BSU (Hrsg.) (o.J.): Zentrenentwicklung und Einzelhandelssteuerung; <www.hamburg.de>, Zugriff am 07.05.2016.

652 BSU (Hrsg.) (o.J.): Zentrenentwicklung und Einzelhandelssteuerung; <www.hamburg.de>, Zugriff am 07.05.2016.

653 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.01.2014.



Instrumentarium, das bis zur Überarbeitungsphase angewandt worden ist, vorgestellt und untersucht. Die überarbeiteten Leitlinien aus dem Jahr 2014, das sich derzeit in Überarbeitung befindliche Zentrenkonzept und die sich derzeit in Erstellung befindlichen Nahversorgungskonzepte werden in dem *Kapitel 7* im Anschluss an die Untersuchung des bisherigen Instrumentariums näher betrachtet. Folgender Instrumente hat sich die Stadt bis zur Überarbeitung des Instrumentariums bedient:<sup>654</sup>

- **Zentrenkonzept**

Das Zentrenkonzept basiert auf einem räumlichen Standortkonzept, welches die räumliche Verortung der hierarchisch gegliederten Zentrentypen für das Hamburger Stadtgebiet aufzeigt. Dieses liegt dem Flächennutzungsplan als bestimmendes Ordnungselement zugrunde.<sup>655</sup> Das Zentrenkonzept stammt aus dem Jahr 1973, ist 1977 bzw. 1981 und 1996 im Rahmen des FNP fortgeschrieben worden und hat seitdem Bestand. Änderungen haben sich zuletzt 2014 aus den nachrichtlich eingetragenen D-Zentren ergeben. Derzeit wird das Zentrenkonzept fortgeschrieben.

Dem Zentrenkonzept sind neben dem räumlichen Standortkonzept textliche Leitlinien zugehörig, die 1977 als Bestandteil des „Ordnungsplans Zentrale Standorte – Flächen des Einzelhandels“ formuliert worden sind und damit ebenfalls in engem Zusammenhang mit dem Flächennutzungsplan stehen. In den Jahren 1981, 1996 und 2014 sind diese fortgeschrieben worden. Sie beinhalten Aussagen zu den Hintergründen und Anlässen für die Steuerung von Einzelhandelsansiedlungen, Zielsetzungen für die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben und eine allgemein gehaltene Sortimentsliste.<sup>656</sup> Im Jahr 2000 sind die Leitlinien aus dem Jahr 1996 vom Arbeitskreis Zentren durch zwei Arbeitshilfen ergänzt worden. Diese befassen sich mit der Ansiedlung von Lebensmitteldiscountern und Bau- und Möbelmärkten.

- **Flächennutzungsplan (FNP)**

Der FNP für die Stadt Hamburg besteht derzeit in der Fassung der Neubekanntmachung aus dem Jahr 1997. Der Hamburger FNP vereint die Funktionen des Flächennutzungs- und des Raumordnungsplanes.<sup>657</sup>

- **Trilaterale Vereinbarung**

Die Trilaterale Vereinbarung zur gegenseitigen Information über Einzelhandelsvorhaben aus dem Jahr 2000 bekundet die Absicht der Stadt Hamburg und der benachbarten Flächenländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein, sich gegenseitig frühzeitig und umfassend über die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben zu informieren und abzustimmen.

- **Arbeitskreis „Zentren“ (AK Zentren)**

Der Arbeitskreis „Zentren“ ist in den 1990er Jahren unter Federführung der heutigen BSW eingerichtet worden, um vorhabenbezogen großflächige Einzelhandelsvorhaben hinsichtlich ihrer Verträglichkeit mit dem Zentrenkonzept der Stadt zu beurteilen und diesbezüglich Empfehlungen an die entsprechende Bauprüfteilung auszusprechen. Beteiligt werden die BWVI, die Finanzbehörde, die Hamburger Bezirke, die Handels- und Handwerkskammer und die HWF.

- **Bauprüfdienst (BPD) „Großflächiger Einzelhandel“**

Mit den Bauprüfdiensten gibt die BSW den bezirklichen Bauprüfteilungen Arbeitsmittel an die Hand, die aus Erläuterungen und Empfehlungen zu der jeweiligen Rechtsvorschrift bestehen. In diesem Rahmen ist insbesondere der Bauprüfdienst „Großflächiger Einzelhandel“ aus dem Jahr 1997 von Bedeutung.<sup>658</sup> Dieser sieht die Information und Beteiligung der BSW bzw. des AK Zentren bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben vor.

654 Der Fokus liegt hier auf den Einzelhandelssteuerungsinstrumenten. Instrumente, wie die aktive Quartiersentwicklung, Städtebauförderung oder ökonomisches Quartiersmanagement, werden darum in diesem Rahmen nicht betrachtet. Dies darf nicht darüber hinweg täuschen, dass auch diese einen Beitrag zur Zentrenentwicklung leisten. Im Rahmen der Einzelhandelssteuerung bestehen weitere informelle Instrumente für die Zentren- und Einzelhandelsentwicklung, wie Rahmenpläne oder interkommunale Foren, die jedoch nur vereinzelt bzw. kleinräumlich auftreten und daher in ihrer Bedeutung von den Experten für das gesamtstädtische Steuerungsinstrumentarium relativiert worden sind.

655 Vgl. BSU (Hrsg.): Zentrenentwicklung und Einzelhandelssteuerung; <www.hamburg.de>, Zugriff am 07.05.2016.

656 Vgl. BSU (Hrsg.) (1996): Leitlinien für den Einzelhandel im Rahmen der Hamburger Stadtentwicklungspolitik, S. 1ff.

657 Vgl. Alexejew; Niere (2007): Hamburgische Bauordnung, S. 8.

658 Vgl. FHH (Hrsg.) (1997): Bauprüfdienst (BPD) 8/1997 – Großflächiger Einzelhandel, S. 1ff.; vgl. FHH (Hrsg.) (2014): Bauprüfdienst (BPD) 5/2014 – Altes Planrecht, S. 1ff.

- **Einzelhandelskonzepte**

Einzelhandelskonzepte liegen in Hamburg in drei Bezirken vor.<sup>659</sup> Das Einzelhandels- und Zentrenkonzept für den Bezirk C wurde im Jahr 2010 erstellt. Das Einzelhandels- und Nahversorgungskonzept des Bezirks E ist im Jahr 2011 fertiggestellt worden. Der Bezirk A verfügt seit dem Jahr 2012 über ein Einzelhandelsentwicklungskonzept für den Kernbereich des Bezirks.

- **Bebauungspläne**

Für die verbindliche Bauleitplanung sind die Hamburger Bezirke zuständig, mit welcher diese den Einzelhandel verbindlich steuern können, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung unter Berücksichtigung der vorgestellten rahmengebenden Instrumente erforderlich ist.

Mit diesem Instrumentarium hat die Stadt Hamburg bisher ihrem Steuerungsverständnis entsprochen. Es bewegt sich in einem Spektrum zwischen konzeptioneller Planung und operativer Umsetzung, zwischen informeller und formeller Rechtsnatur und zwischen einem gesamtstädtischen und grundstücksbezogenen Geltungsbereich. Dabei fällt auf, dass ein Großteil der Mittel seinen Ursprung vor über zwanzig Jahren bzw. Ende des vergangenen Jahrhunderts hatte und nur zum Teil fortgeschrieben bzw. überarbeitet worden ist. Mit Ausnahme der überarbeiteten Leitlinien und der drei Einzelhandelskonzepte haben die übrigen Instrumente in Anbetracht des schnelllebigen Strukturwandels des Einzelhandels bereits seit langem Bestand.

### 5.2.3 Exkurs | Steuerungsinstrumentarium der Stadt Berlin

Um die Hamburger Steuerungsinstrumente einordnen zu können, bietet es sich nicht nur an, diese abstrakt mit dem übergeordneten Regelungskontext der vorgestellten landes- und kommunalplanerischen Instrumente, sondern auch konkret mit denen eines anderen Stadtstaates in Relation setzen zu können. So lassen sich nicht nur Unterschiede hinsichtlich der Steuerung zwischen Flächenländern und Stadtstaaten, sondern auch Auslegungsspielräume der Steuerungskonzeption innerhalb der Stadtstaaten vermuten. Für einen derartigen Vergleich kommt aufgrund der Komplexität der Stadtstruktur, der stadtstaatlichen Verwaltungsstruktur und des polyzentrischen Systems lediglich die Stadt Berlin infrage.<sup>660</sup> Dabei muss berücksichtigt werden, dass auch dieser Vergleich nur bedingt funktioniert, da zwischen den Städten, nicht zuletzt auch innerhalb der genannten Kriterien maßgebliche Unterschiede bestehen. Im Folgenden steht jedoch weniger im Fokus, diese Unterschiede der Rahmenbedingungen aufzuzeigen, als vielmehr die Steuerungsinstrumente der Stadt Berlin in Kurzform zu skizzieren, um etwaige Rückschlüsse auf die Hamburgischen Instrumente ziehen zu können.

Berlin ist ebenfalls wie Hamburg Stadt und Bundesland zugleich. Die Verwaltungsstruktur ist daher auch zweistufig bestehend aus der Senats- und Bezirksebene aufgebaut. In zwölf Bezirke ist die Stadt aufgeteilt. Die Bundeshauptstadt ist auf einer Flä-

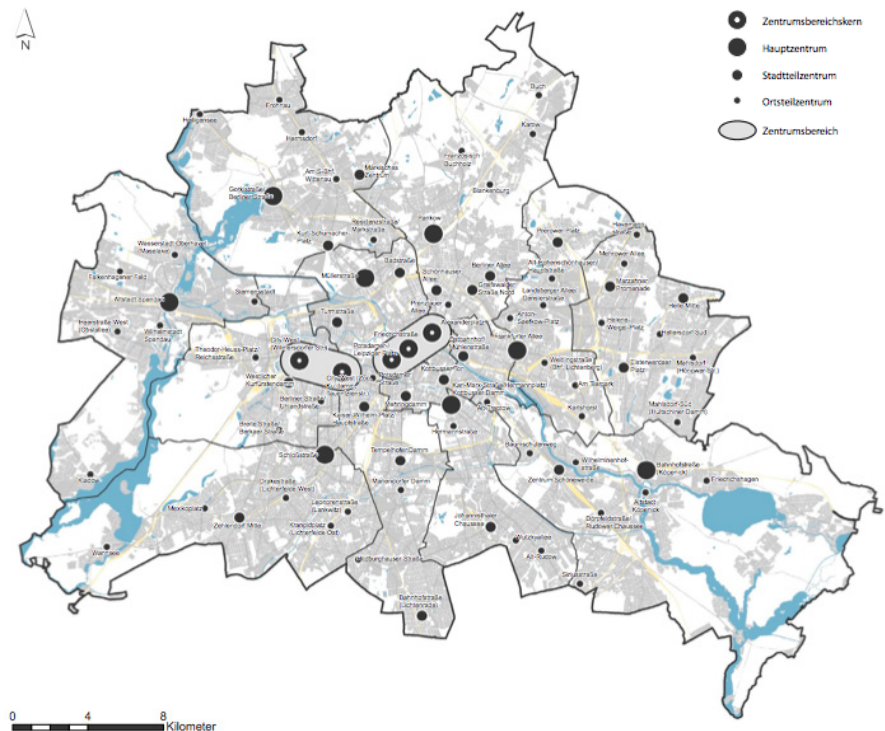


Abbildung 20: Zentrenstruktur der Stadt Berlin

659 Im Folgenden werden die Bezirke analog zu den Experten anonymisiert, da es für die Arbeit nicht von Bedeutung ist, um welchen Bezirk es sich im Einzelnen handelt.

660 Mündliche Auskunft von Experte D, Vertreter des Gutachterbüros A, vom 18.09.2015.

che von rd. 892 qkm mit rd. 3,4 Mio. Einwohnern sowohl die flächenmäßig größte als auch bevölkerungsreichste Stadt der Bundesrepublik Deutschland.<sup>661</sup> Ihre Zentrenstruktur - geprägt durch die Sondersituation der Wiedervereinigung - zeichnet aus, dass ihr kein eindeutiges Hauptzentrum zugrunde liegt, sondern zwei Zentrumsbereiche mit fünf Zentrumsbereichskernen bestehen, wie die *Abbildung 20* zeigt. Insgesamt verfügt die Stadt oberhalb der Nahversorgungsebene über rd. 80 Zentren, die sich in vier hierarchische Zentrentypen untergliedern.<sup>662</sup>

Auch die Stadt Berlin bekennt sich ausdrücklich zu der elementaren städtebaulichen Bedeutung von Zentren und der besonderen Funktion des Einzelhandels für diese: „Zentren sind die Orte in Städten, an denen sich das soziale, kulturelle und wirtschaftliche Leben bündelt. Zentren bestimmen die Ausstrahlung der Stadt. Die Stärkung der städtischen Zentren ist deshalb eine vordringliche Aufgabe der Gemeinden. Konzepte und Leitlinien zur Zentrenentwicklung und Einzelhandelssteuerung sind dafür eine wichtige Grundlage.“<sup>663</sup> Der Zusammenhang zwischen der Zentrenentwicklung und der Einzelhandelssteuerung wird explizit hergestellt. „Der Einzelhandel ist nach wie vor die tragende Säule der Berliner Zentren. Er sichert ihre Stabilität und Entwicklungsfähigkeit maßgeblich.“<sup>664</sup> Vor diesem Hintergrund finden in der Stadt Berlin folgende Instrumente der Einzelhandelssteuerung zur Erhaltung und Entwicklung der Zentren Anwendung:

- **Landesentwicklungsprogramm (LEPro) und Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B)**

Die Vorgaben der gemeinsamen Landesplanung der Länder Berlin und Brandenburg Plansätze 4.7 bis 4.9 LEP B-B sehen vor, eine Einzelhandelsentwicklung gemäß den landesplanerischen Funktionen der Zentralen Orte unter Berücksichtigung des Konzentrations- und Kongruenzgebots und des Beeinträchtigungsverbots sicherzustellen. Großflächige zentrenrelevante Einzelhandelsbetriebe mit mehr als 5.000 qm Verkaufsfläche sollen innerhalb Zentraler Orte nur in städtischen Kernbereichen entwickelt werden.<sup>665</sup> Der Landesentwicklungsplan ist 1998 in Kraft getreten.<sup>666</sup> Er wurde 2009 fortgeschrieben und ist 2015 in überarbeiteter Fassung wieder in Kraft getreten, nachdem er 2014 vom OVG Berlin-Brandenburg zwischenzeitlich als unwirksam erklärt worden ist.<sup>667</sup>

- **Flächennutzungsplan (FNP)**

Berlin verfügte bereits vor der Wiedervereinigung 1989 über entsprechende Plangrundlagen. Der erste offizielle FNP für Gesamt-Berlin ist im Jahr 1994 beschlossen worden.<sup>668</sup> Seitdem ist er in den Jahren 1998, 2004, 2009 und zuletzt 2015 neu bekannt gemacht worden.<sup>669</sup> Der FNP bildet den strategischen Rahmen für zentrenspezifische Konkretisierungen, indem er abstrahierte Darstellungen von Bereichen für großflächige Einzelhandelseinrichtungen vornimmt. Städtische Zentren werden mit dem Symbol „Einzelhandelskonzentration“ gekennzeichnet, wodurch das Berliner Zentrenkonzept in seinen Grundzügen dargestellt wird.<sup>670</sup> Mit dem In-Kraft-Treten des Landesentwicklungsplans 1998 hat er seine Funktion als Raumordnungsplan verloren, enthält jedoch regionalplanerische Festlegungen wie Zentren.<sup>671</sup>

- **Stadtentwicklungsplan Zentren (StEP Zentren 3)**

Das Berliner Zentrenkonzept geht aus dem StEP Zentren 3 als einem von sechs sektoralen Stadtentwicklungsplänen für die räumliche Entwicklung des gesamten Stadtgebiets hervor. Dieser ist erstmalig im Jahr 1999 erstellt und in den Jahren 2005 und 2011 fortgeschrieben worden.<sup>672</sup> Ziel ist es, diesen etwa alle fünf Jahre zu aktualisieren. Das hierarchisch gegliederte polyzentrale Zentrensystem bildet die Grundlage des StEP Zentren 3. Dadurch konkretisiert dieser die landesplanerischen

661 Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.) (o.J.): Strategische Grundlagen - Einbindung der Flächennutzungsplanung in die gesamtstädtische räumliche Planung; <www.stadtentwicklung.berlin.de>, Zugriff am 07.05.2016.

662 Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Zentren 3, S. 35.

663 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.) (o.J.): Stadtentwicklungsplan (StEP) Zentren; <www.stadtentwicklung.berlin.de>, Zugriff am 07.05.2016.

664 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Zentren 3, S. 12.

665 Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Zentren 3, S. 16f.

666 Vgl. Berlin (Hrsg.) (2002): Berliner Pläne 1862-1994, S. 48.

667 Vgl. Land Brandenburg (Hrsg.) (o.J.): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B); <www.gl.berlin-brandenburg.de>, Zugriff am 10.05.2016.

668 Vgl. Berlin (Hrsg.) (2002): Berliner Pläne 1862-1994, S. 51.

669 Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.) (o.J.): Historische Pläne zur Entwicklung der Berliner Flächennutzung; <www.stadtentwicklung.berlin.de>, Zugriff am 10.05.2016.

670 Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Zentren 3, S. 55.

671 Vgl. Berlin (Hrsg.) (2002): Berliner Pläne 1862-1994, S. 48.

672 Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.) (o.J.): Stadtentwicklungsplan (StEP) Zentren; <www.stadtentwicklung.berlin.de>, Zugriff am 07.05.2016.

Rahmensetzungen und präzisiert die Inhalte des FNP in Bezug auf die Struktur und Entwicklung der Zentren.<sup>673</sup> Die Steuerung erfolgt durch ein dreistufiges System aus übergeordneten Zielen, umsetzungsbezogenen Leitlinien und konkretisierenden Steuerungsgrundsätzen. Neben einzelhandelsbezogenem geht aus dem Planwerk zudem städtebaulicher Handlungsbedarf in den einzelnen Zentren hervor.<sup>674</sup> Aufgrund der gesamtstädtischen Ausrichtung stehen die städtischen Zentren und nicht die Nahversorgungszentren im Vordergrund. Der StEP Zentren 3 bietet dadurch einen Orientierungsrahmen für die Zentren- und Einzelhandelsentwicklung, der einer Konkretisierung auf Ebene der Bezirke durch Einzelhandels- und Zentrenkonzepte bedarf.<sup>675</sup>

- **Fachmarktkonzept**

Das Fachmarktkonzept ist im Jahr 2013 als eine spezielle Form eines Einzelhandelskonzeptes erstellt worden und ist als branchenspezifische Vertiefung des StEP Zentren 3 zu verstehen. Im Fokus stehen die Standortanforderungen und die stadtplanerischen Handlungsbedarfe für Möbelhäuser sowie Bau- und Gartenmärkte. Um die Ansiedlung entsprechender Einzelhandelseinrichtungen stadt- und zentrenverträglich vornehmen zu können, spricht das Fachmarktkonzept beispielsweise hinsichtlich der Randsortimente oder der Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) Empfehlungen insbesondere für die Bauleitplanung aus.<sup>676</sup>

- **Ausführungsvorschriften über großflächige Einzelhandelseinrichtungen (AV Einzelhandel)**

Bei dieser Verwaltungsvorschrift handelt es sich sowohl um eine inhaltliche als auch eine verfahrensbezogene Vertiefung des StEP Zentren. Sie regelt Einzelheiten bezüglich eines einheitlichen Vorgehens in Planungs- und Genehmigungsverfahren.<sup>677</sup> Die AV Einzelhandel sind im Jahr 2007 erstmalig herausgegeben und im Jahr 2014 analog zum StEP Zentren 3 und dem Fachmarktkonzept fortgeschrieben worden. Sie enthalten die Sortimentsliste und spezifische Vorgaben für die Bauleitplanung im Hinblick auf die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe und der Beurteilung einzelner großflächiger Ansiedlungs-, Erweiterungs- und Umnutzungsvorhaben. Weiterhin beinhalten sie dazugehörige Erläuterungen, Definitionen und Arbeitshilfen.<sup>678</sup>

- **Ausführungsvorschriften zum Aufbau und Inhalt bezirklicher Einzelhandels- und Zentrenkonzepte (AV Zentrenkonzepte)**

Wie die AV Einzelhandel konkretisiert auch diese Verwaltungsvorschrift den StEP Zentren 3 durch inhaltliche und verfahrensbezogene Vorgaben. Die AV Zentrenkonzepte stammen ursprünglich aus dem Jahr 2009 und sind im Jahr 2015 ebenfalls analog zum StEP Zentren 3 angepasst und neu erlassen worden. Sie weisen die Bezirke an, einheitliche Richtlinien bei der Erarbeitung der Zentren- und Einzelhandelskonzepte einzuhalten.<sup>679</sup> Dazu erläutern sie die wesentlichen Grundlagen derartiger Konzepte, definieren Grundbegriffe und formulieren einen Musteraufbau.<sup>680</sup>

- **Zentren- und Einzelhandelskonzepte**

Die Zentren- und Einzelhandelskonzepte sollen unter Berücksichtigung der AV Zentrenkonzepte von den Bezirken erstellt werden, um den StEP Zentren 3 zu konkretisieren und insbesondere Aussagen und Festlegungen bezüglich der Nahversorgung zu treffen. Der bezirkliche Gestaltungsspielraum umfasst im Wesentlichen die Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche und die Festlegung von Nahversorgungszentren.<sup>681</sup> Neun von zwölf Bezirken verfügen bisher über ein derartiges Konzept. Deren Inhalte haben wiederum bei der Erarbeitung des StEP Zentren 3 Berücksichtigung gefunden.<sup>682</sup>

673 Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Zentren 3, S. 14ff.

674 Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Zentren 3, S. 7.

675 Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Zentren 3, S. 8; 15.

676 Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.) (o.J.): Fachmarktkonzept; <[www.stadtentwicklung.berlin.de](http://www.stadtentwicklung.berlin.de)>, Zugriff am 07.05.2016.

677 Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Zentren 3, S. 16.

678 Vgl. Landesverwaltungsamt Berlin (Hrsg.) (2014): Ausführungsvorschriften über großflächige Einzelhandelseinrichtungen für das Land Berlin (AV Einzelhandel), S. 1ff.

679 Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.) (o.J.): Ausführungsvorschriften zur Einzelhandels- und Zentrenentwicklung; <[www.stadtentwicklung.berlin.de](http://www.stadtentwicklung.berlin.de)>, Zugriff am 07.05.2016.

680 Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.) (o.J.): Ausführungsvorschriften zur Einzelhandels- und Zentrenentwicklung; <[www.stadtentwicklung.berlin.de](http://www.stadtentwicklung.berlin.de)>, Zugriff am 07.05.2016.

681 Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Zentren 3, S. 15.

682 Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.) (o.J.): Ausführungsvorschriften zur Einzelhandels- und Zentrenentwicklung; <[www.stadtentwicklung.berlin.de](http://www.stadtentwicklung.berlin.de)>, Zugriff am 07.05.2016.

### • Bebauungsplanung

Durch Bebauungspläne werden die ineinandergreifenden und aufeinander aufbauenden Instrumente in verbindliches Planrecht umgesetzt. Mithilfe der planerischen Feinsteuerung kann den städtebaulichen Zielen des StEP Zentren 3 und den bezirklichen Konzepten entsprochen werden.<sup>683</sup>

### • Handbuch Einzelhandelserhebungen

Für die regelmäßige Aktualisierung des StEP Zentren 3 und der bezirklichen Konzepte sind Einzelhandelsdaten, die im Rahmen von Ortsbegehungen erhoben werden, von grundlegender Bedeutung. Um zu gewährleisten, dass diese zugunsten der Vergleichbarkeit einheitlich ermittelt werden, hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt das Handbuch Einzelhandelserhebungen erarbeiten lassen. Dieses enthält grundlegende Begriffsdefinitionen und Vorgaben für eine einheitliche Erhebungsmethodik.<sup>684</sup>

Der Überblick über die Steuerungsinstrumente der Stadt Berlin zeigt, dass diese sowohl inhaltlich als auch instrumentell und verfahrensbezogen sehr breit und integrativ aufgestellt sind. Den Dreh- und Angelpunkt des Instrumentariums stellt der StEP Zentren 3 dar, welcher in enger Beziehung zu den übrigen Instrumenten steht. Insgesamt lässt sich ein umfassender und integrativer Steuerungsansatz feststellen. Auffällig sind sowohl die Aktualität und die Dichte der Fortschreibungen als auch das hohe Maß verfahrensmäßiger Vorgaben von der Senatsebene an die Bezirke.

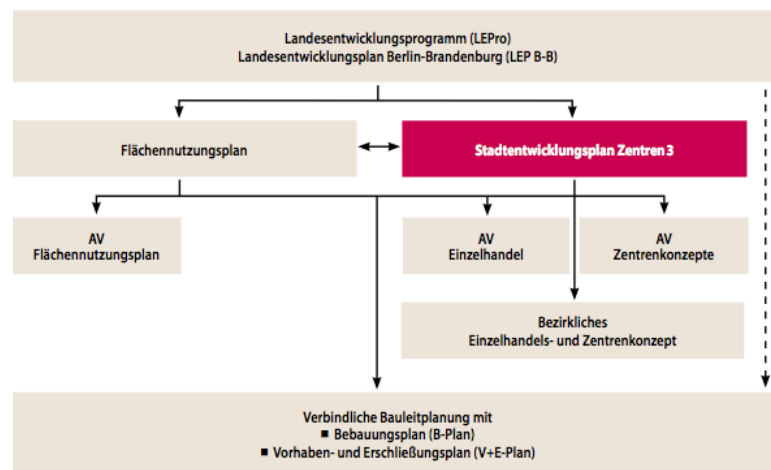


Abbildung 21: Steuerungsinstrumentarium der Stadt Berlin

## 5.3 Schlussfolgerung und Konkretisierung des Forschungsinteresses

Es lässt sich feststellen, dass auch innerhalb stadtstaatlicher Verwaltungsstrukturen erhebliche Ermessensspielräume für die Konzeption der Einzelhandelssteuerung bestehen. Das Steuerungsinstrumentarium der Stadt Hamburg zeigt sich im Vergleich zu dem Berliner insgesamt sowohl schmäler bezüglich der Instrumentenanzahl, älter hinsichtlich der Fortschreibungsrates als auch weniger restriktiv im Hinblick auf die verbindlichen Vorgaben der Landesebene. Auch gemeinsame grenzüberschreitende Regionalplanung findet in Hamburg keine Anwendung. Das Instrumentarium zeigt sich auf Landesebene deutlich weniger auf den Einzelhandel als solchen, als vielmehr auf die Zentren bezogen. Das Berliner Instrumentarium bedient sich durch gesamtstädtische Pläne, wie den StEP Zentren 3 oder das Fachmarktkonzept, unterschiedlicher Mittel, die nicht nur die Zentren, sondern auch den Einzelhandel auf gesamtstädtischer Ebene vordergründig betrachten. Nicht zuletzt zeigt das Handbuch der Einzelhandelserhebungen, welche Bedeutung die Landesebene aktuellen und einheitlichen Einzelhandelserhebungen zuspricht.

So lässt sich durch den Vergleich mit dem Berliner Steuerungsinstrumentarium feststellen, dass die Stadt Hamburg von einem vergleichsweise schlanken und alten Instrumentarium Gebrauch macht. Sie verfügt nur über wenige analytisch-konzeptionelle Steuerungselemente. Auf gesamtstädtischer Ebene besteht das Zentrenkonzept aus dem Jahr 1973, welches zuletzt 1996 fortgeschrieben worden ist. Auf Bezirksebene liegen nur zum Teil bezirkliche Einzelhandelskonzepte vor. Insgesamt lässt sich festhalten, dass das bisherige Hamburger Steuerungsinstrumentarium nur zum Teil die Anforderungen erfüllt, die von der Rechtsprechung und der einschlägigen Fachliteratur für eine zeitgemäße Einzelhandelssteuerung gefordert werden. Jedoch sind in Hamburg den Expertenaussagen zufolge keine größeren, wenn nicht sogar geringere Fehlentwicklungen als in anderen Städten zu verzeichnen. Nach Aussage von *Experte D* ist beispielsweise der Anteil nicht integrierter

683 Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Zentren 3, S. 15.

684 Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.) (o.J.): Ausführungsvorschriften zur Einzelhandels- und Zentrenentwicklung; <www.stadtentwicklung.berlin.de>, Zugriff am 07.05.2016.

Einzelhandelsstandorte in Berlin höher als in Hamburg, obwohl die Stadt über einen umfanglichen und restriktiveren Steuerungsmechanismus verfügt.<sup>685</sup> Hier zeigt sich das Spannungsfeld zwischen Steuerungsanspruch und Steuerungswirkung.

Darin liegt der Kern des praktischen Forschungsinteresses begründet. So lautet der zweite Teil der übergeordneten Forschungsfrage: „Welches Maßes und welcher Art von Steuerung bedarf es am Beispiel der Freien und Hansestadt Hamburg?“ Diese umfasst weitere Fragen, wie: warum ist es wie es ist? Sind in Hamburg alternative Steuerungsmethoden angewandt worden, die derselben Zielsetzung bzw. demselben Ergebnis wie in der Fachliteratur beschrieben dienen? War die Steuerungsnotwendigkeit eine andere? Vor dem Hintergrund der gewonnenen und dargelegten Erkenntnisse auf übergeordneter Ebene soll der Fokus darauf liegen, das Instrumentarium mithilfe verschiedener Expertenaussagen aus der Praxis zu evaluieren.

---

685 Mündliche Auskunft von Experte D, Vertreter des Gutachterbüros A, vom 18.09.2015.







## 6. Untersuchung und Bewertung der bisherigen Instrumente der Hamburger

### Einzelhandelssteuerung

Auf Basis der vorangegangenen übergeordneten und stadtspezifischen Ausführungen wird in diesem Kapitel das Instrumentarium der Stadt Hamburg zur Steuerung des Einzelhandels untersucht. Der Abschnitt bildet somit den analytischen Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit. Dabei stehen die bis zur Überarbeitungsphase verwendeten Instrumente der Landes- und Bezirksebene im Fokus. Diese werden zunächst separat untersucht und mithilfe der Expertenaussagen in ihrer Bedeutung für die Steuerung eingeordnet. Im Anschluss werden die gewonnenen Erkenntnisse anhand von drei entwickelten Kriterien auf übergeordneter Ebene diskutiert und bewertet.

#### 6.1 Aufbau der Untersuchung

Damit die Eigenarten des städtischen Steuerungsinstrumentariums der Stadt Hamburg herausgestellt werden können, werden in einem *ersten Schritt* die einzelnen Instrumente mithilfe einer Dokumentenanalyse hinsichtlich ihrer Konzeption untersucht und mithilfe der Expertenaussagen in ihrer Bedeutung für die Einzelhandelssteuerung eingeordnet.<sup>686</sup> Bedingt durch die stadtstaatliche Struktur werden sowohl die Instrumente der Landesplanung als auch der Bezirksplanung einbezogen, die eng miteinander verzahnt sind. Die Instrumente auf Landesebene sind komplementär zueinander zu verstehen und können daher nicht miteinander verglichen werden. Dagegen kann die Steuerung in den sieben Bezirken gegenübergestellt werden.

Um auf dieser Basis in einem *zweiten Schritt* instrumentenübergreifende Schlussfolgerungen und Potenziale und Defizite systematisch herausarbeiten zu können, wird sich an drei entwickelten Kriterien orientiert. Diese tragen der Erkenntnis Rechnung, dass das Instrumentarium nicht losgelöst von seinem räumlichen und organisatorischen Kontext betrachtet werden kann, da es mit diesem in enger Wechselwirkung steht. Die gegenseitigen Einflüsse stehen somit im Fokus. Für jeden Indikator ist auf Basis der vorangegangenen Ausführungen zu der Stadt Hamburg eine entsprechende Hypothese aufgestellt worden, die es im Rahmen der Analyse zu verifizieren bzw. falsifizieren gilt.

In einem *dritten Schritt* werden die wesentlichen Erkenntnisse zu dem Instrumentarium resümiert und bewertet.

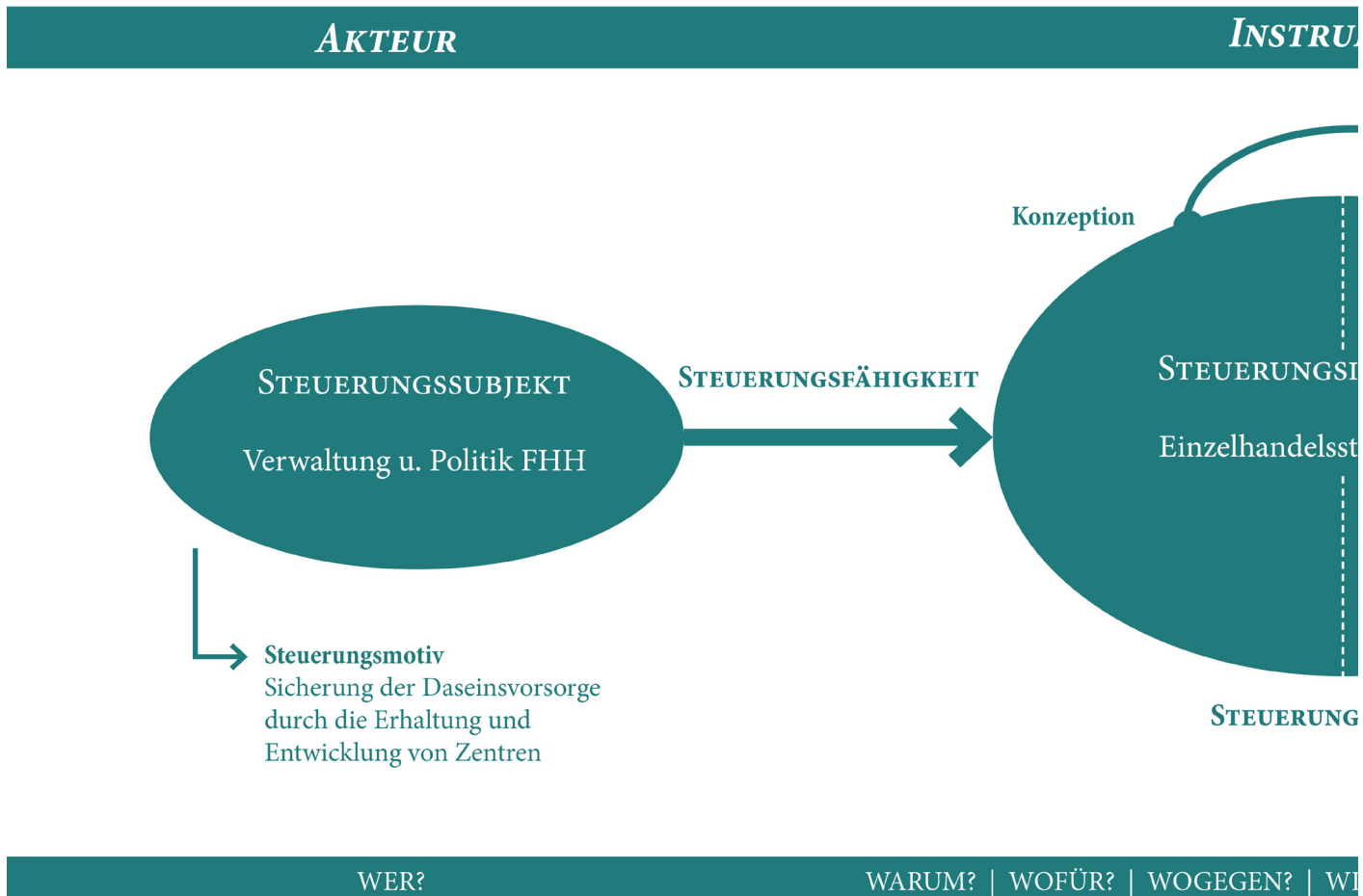
#### 6.2 Entwicklung der Untersuchungskriterien und Hypothesen

Aus der abstrakten Bedeutung des Steuerungsbegriffs lassen sich in Anlehnung an Bogumil und Jann (2009) grundsätzliche Steuerungsparameter ableiten.<sup>687</sup> In der Verwaltungswissenschaft werden mit der Steuerung „[...] all jene Versuche des politisch-administrativen Systems bezeichnet, die gesellschaftliche Umwelt konzeptionell, d.h. zielgerichtet zu gestalten“<sup>688</sup>. So kann Steuerung in diesem Kontext als zielgerichtete Einflussnahme des politisch-administrativen Systems auf die Einzelhandelsansiedlungen im Rahmen der Gesetze verstanden werden, um die Zentren entsprechend der raumordnerischen und städtebaulichen Leitvorstellungen gestalten zu können. Die *Abbildung 22* veranschaulicht das Verhältnis der zu untersuchenden Steuerungskriterien.

686 Eingang in die Analyse finden ausschließlich die Instrumente, mit denen bis zum Beginn der Überarbeitungsphase des Instrumentariums im Jahr 2013 gesteuert worden ist. Die neuen Instrumente werden im darauffolgenden Kapitel vorgestellt.

687 Vgl. Bogumil; Jann (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, S. 354f.

688 Bogumil; Jann (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, S. 354.



- **Steuerbarkeit**

Der Einzelhandel entspricht dem Steuerungsobjekt. Er reagiert auf die Einflussnahme des politisch-administrativen Systems, deren Wirksamkeit wiederum von seinen Eigenschaften und der Eigendynamik abhängig ist. So stellt sich die Frage nach der Steuerbarkeit des Einzelhandels.<sup>689</sup> Diese stellt primär sowohl auf die übergeordneten Zentren- und Einzelhandelsentwicklungstendenzen als auch auf die spezifischen Stadt-, Zentren- und Einzelhandelsstrukturen und das daraus resultierende Steuerungsanfordernis ab. Inwieweit ist der Einzelhandel steuerbar, um die Zentren zu erhalten und zu entwickeln? Inwiefern hat sich die Steuerbarkeit durch die aktuellen Einzelhandelsentwicklungen verändert? Wie wirken sich die Hamburg spezifischen Rahmenbedingungen auf die Steuerbarkeit aus? Diese und weitere Fragen werden unter dem Kriterium der Steuerbarkeit betrachtet. In diesem Kontext wird folgender Hypothese nachgegangen:

*„Die stadt- und verwaltungsstrukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Hamburg begünstigen die Steuerbarkeit des Einzelhandels.“*

- **Steuerungsfähigkeit**

Die Politik und die Verwaltung sind für die Steuerung verantwortlich und entsprechen daher dem Steuerungssubjekt. Die Steuerungsfähigkeit leitet sich folglich aus dem politisch-administrativen System ab, das für die Konzeption und Anwendung der Steuerungsinstrumente zuständig ist. Die Steuerungsfähigkeit stellt primär auf die Hamburg spezifischen Strukturen der Verwaltung und Politik ab. Von welchen Instanzen in welcher Funktion wird die Einflussnahme vollzogen? Inwieweit und in welcher Art wird dabei von Arbeitsteilungen Gebrauch gemacht? Über welche Voraussetzungen und Kompetenzen verfügt das politisch-administrative System, um die Zentrenentwicklung entsprechend zu gestalten? Haben sich diese verändert? Diesen und weiteren Fragen wird unter dem Kriterium der Steuerungsfähigkeit nachgegangen. Folgende Hypothese wird in diesem Zusammenhang untersucht:

<sup>689</sup> Vgl. Bogumil; Jann (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, S. 354.

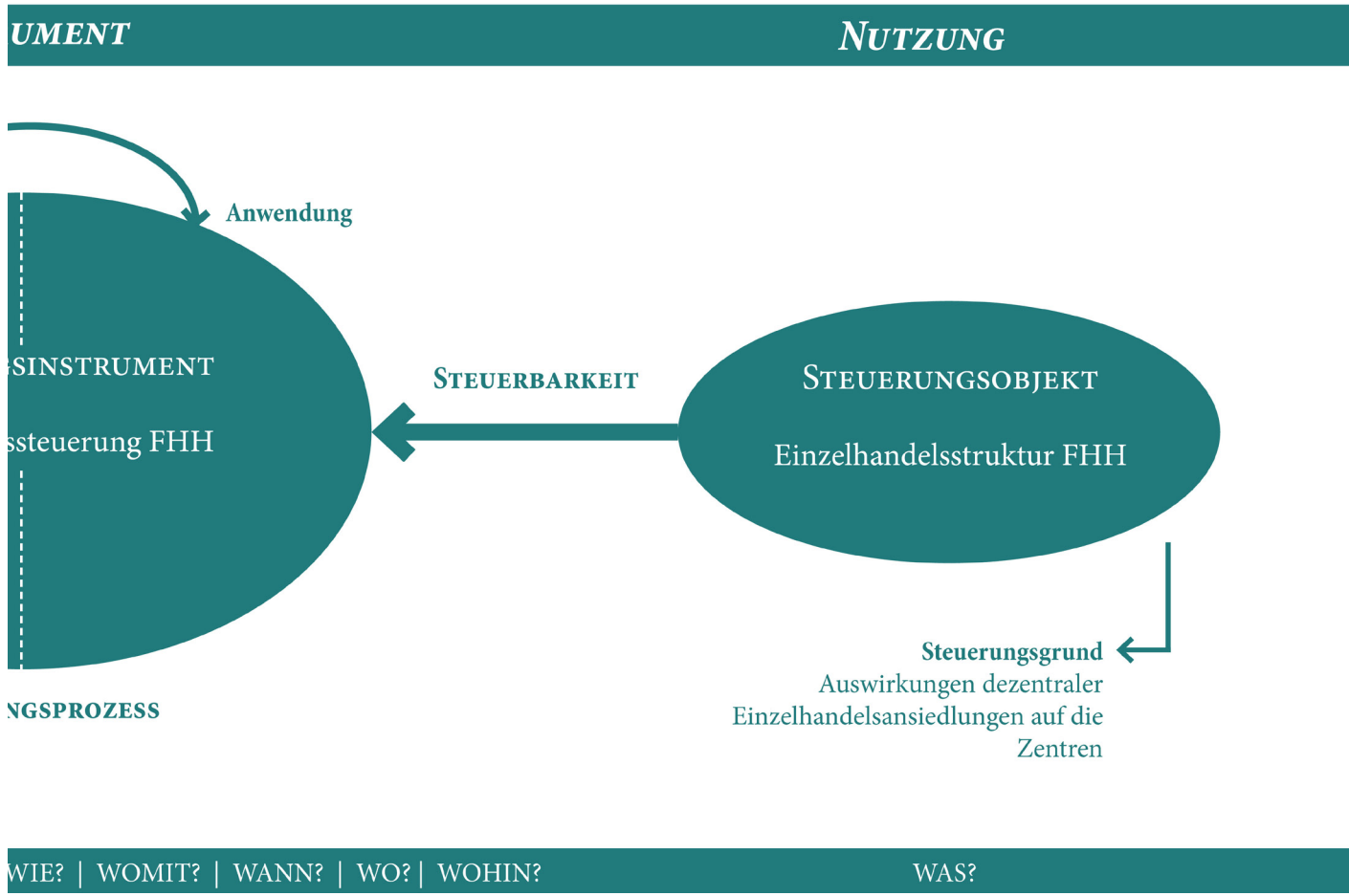


Abbildung 22: Untersuchungskriterien und -systematik

„Die Nicht-Trennung von staatlichen und gemeindlichen Aufgaben führt zu Kompetenzgerangel im Rahmen der Einzelhandelssteuerung.“

• **Steuerungsprozess**

Der Prozess der Steuerung vollzieht sich zwischen dem Steuerungssubjekt der Politik und Verwaltung und dem Steuerungsobjekt des Einzelhandels. Aus der Überlagerung der Steuerungsfähigkeit und Steuerbarkeit ergibt sich eine Art Aktionsraum, in welchem Steuerungsinstrumente auf Seiten des Steuerungssubjekts konzeptioniert und auf Seiten des Steuerungsobjekts Anwendung finden. Steuerungsinstrumente dienen der Systematisierung von Einwirkungsmöglichkeiten des politisch-administrativen Systems auf private oder öffentliche Akteure und zielen auf die Veränderung entscheidungsrelevanter Faktoren, indem sie Einfluss auf die Handlungsalternativen nehmen. So stellen die Steuerungsinstrumente häufig ein Konglomerat sowohl aus behördeninternen und –extern adressierten Instrumenten dar, um ihre tatsächliche Wirkung zu erzielen. Sie lassen sich zudem u.a. hinsichtlich regulativer, finanzieller, informationeller, prozeduraler oder struktureller Ausrichtung unterscheiden.<sup>690</sup> Um die Einflussmöglichkeiten auf den Einzelhandel in Abhängigkeit der Steuerbarkeit und der Steuerungsfähigkeit zu systematisieren, bedient sich das politisch-administrative System unterschiedlicher Instrumente, die den Steuerungsprozess definieren. Die Frage der Systematisierung der Steuerung stellt auf die Hamburgischen Steuerungsinstrumente ab. Wie setzt sich das Instrumentarium der Einzelhandelssteuerung zusammen? Wie vollzieht sich die Steuerung? In welchem Verhältnis stehen Steuerungsanspruch und –wirkung? Inwieweit sind diese sowohl durch die Steuerungsfähigkeit als auch durch die Steuerbarkeit geprägt? Diese und weitere Fragen finden unter dem Kriterium des Steuerungsprozesses Berücksichtigung, zu dem folgende Hypothese überprüft wird:

„Der Einzelhandelssteuerung durch Konzepte ist von der Stadt Hamburg weniger Wert beigemessen worden als der Steuerung durch Kommunikation.“

690 Vgl. Bogumil; Jann (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, S. 355.

### 6.3 Instrumente der Landesebene

Im Rahmen der folgenden Untersuchung der in der Stadt Hamburg Anwendung findenden Instrumente zur Steuerung des Einzelhandels werden in einem ersten Schritt die Instrumente betrachtet, die der Landesebene zuzuordnen sind. Dazu werden die in dem *Kapitel 5.2.2* vorgestellten Instrumente separat und näher betrachtet und anschließend in ihrer Bedeutung für die gesamte Steuerung eingeordnet. Der Fokus liegt auf dem Zentrenkonzept, das als zentrales Instrument des gesamten Steuerungskonstruktes einer umfassenderen und vertieften Betrachtung bedarf.

#### 6.3.1 Zentrenkonzept

Das Hamburger Zentrenkonzept bezeichnet ein hierarchisches und polyzentrisches Standortsystem, das sowohl aus einem räumlichen Zielkonzept als auch aus darauf abstellenden textlichen Leitlinien besteht, die mithilfe von Zielformulierungen und Regeln das räumliche Standortsystem konkretisieren. Das räumliche Konzept benennt somit die Referenzstandorte für die Anwendung der Leitlinien.<sup>691</sup>

##### 6.3.1.1 Ursprung und Entwicklung

Die Wurzeln des Zentrenkonzepts finden sich in dem im Entwicklungsmodell aus dem Jahr 1969 verankerten System der zentralen Standorte,<sup>692</sup> das zusammen mit dem Ordnungselement der Verkehrsachsen die Grundlage der Achsenkonzeption bildet. In diesem wurde das Zentrensystem funktional und räumlich analog zu dem im Jahr 1968 bundesweit beschlossenen Zentrale-Orte-Konzept als Instrument der Raumordnung gegliedert. Es findet somit als regionales Teilelement seine Entsprechung im System der Zentralen Orte im Umland von Hamburg.<sup>693</sup> Nach diesem sind neben Hamburg und Harburg auch Lübeck, Lüneburg und Neumünster weitere Oberzentren der Metropolregion.

Für die Entwicklung des Ordnungsplans „Zentrale Standorte“ aus dem Entwicklungsmodell ließ die Stadt Hamburg im Jahr 1971 die Nachfragestruktur untersuchen, um dadurch „[...] Entscheidungsgrundlagen zur Dimensionierung und Gestaltung vorhandener und geplanter Einkaufszentren sowie zur Standortbestimmung des Einzelhandels [...]“<sup>694</sup> zu erhalten. Gemäß der planerischen Zielvorstellung ordnete die Stadt den Regional- und Hauptachsen des Entwicklungsmodells die jeweiligen Zentren mit entsprechenden Einzugsbereichen zu, die sie im Rahmen eines Gutachtens prüfen ließ. Dieses bestätigte die Vorstellungen der Stadt neben wenigen Ausnahmen weitgehend.<sup>695</sup>

„Mit dem Ordnungsplan ‚Zentrale Standorte‘ wurde 1973 ein Fachplan vorgelegt, der Aussagen über den zukünftigen Ladenflächenbedarf in Hamburg insgesamt sowie in den einzelnen Zentren macht.“<sup>696</sup> Als zentrales Kriterium galten Ladenflächen, die ausgehend vom Bestand hinsichtlich ihres Bedarfs bis zum Jahr 1985 mithilfe eines mathematischen Simulationsmodells, berechnet wurden.<sup>697</sup> Damit sollte ein Orientierungsrahmen für die Weiterentwicklung der städtischen Angebotsschwerpunkte geboten werden.<sup>698</sup> „Neben den historisch gewachsenen Bezirkszentren erhalten alle Bezirke, [sic!] außer Bergedorf, [sic!] ein Bezirksentlastungszentrum. Daneben sind Stadtteilzentren geplant.“<sup>699</sup> Als Aufgabe der Planung wurde es verstanden, Politik, Verwaltung und Wirtschaft Orientierungsdaten zur Verfügung zu stellen, Auswirkungen der Entwicklungen darzulegen und Maßnahmen für die räumliche Steuerung des verfügbaren Flächenpotenzials aufzuführen. „Der Plan dient der Verwaltung im einzelnen:

- als Arbeitsgrundlage für Flächenausweisungen in Programm- und Bebauungsplänen (Zielpräzisierung des Flächennut-

691 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

692 Dem Ordnungsplan ging im Jahr 1961 eine „Pilot-Studie“ zur empirischen Analyse zentralörtlicher Erscheinungen in Großstädten am Beispiel der Stadt Hamburg voraus, die mithilfe der damals neuwertigen statistischen Methode von kleinräumlichen Aufbereitungseinheiten in Form von Planquadraten auf Basis der Arbeitsstättenzählung 1961 Versorgungszentren ermittelt hat. Anhand von Beschäftigtenzahlen in Arbeitsstätten mit Publikumsverkehr wurden 40 Zentren, davon 2 Hauptzentren (Altstadt und Neustadt) und elf Groß- und Mittelzentren, bestimmt, vgl. dazu FHH (Hrsg.) (1970): Zentrale Standorte zur Versorgung der Bevölkerung in Hamburg 1961, S. 1ff.

693 Vgl. FHH (Hrsg.) (1997): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Neubekanntmachung vom Oktober 1997), S. 11.

694 Gesellschaft für Marktforschung (Hrsg.) (1972): Einkaufen in Hamburg, S. 1.

695 Vgl. Gesellschaft für Marktforschung (Hrsg.) (1972): Einkaufen in Hamburg, S. 39ff.

696 FHH (Hrsg.) (1977): Ordnungsplan Zentrale Standorte – Flächen des Einzelhandels, Teil 1, S. 2.

697 Vgl. FHH (Hrsg.) (1981): Ordnungsplan Zentrale Standorte – Flächen des Einzelhandels, Teil 2, S. 20.

698 Vgl. Institut für Gebietsplanung und Stadtentwicklung (Hrsg.) (1976): Untersuchung zur Fortschreibung des Ordnungsplans „Zentrale Standorte – Flächen des Einzelhandels“ in Hamburg, S. 2.

699 N.N. (1970): Flächennutzungsplan 1973, S. 13.

zungsplans),

- als Vorgabe für Projektplanungen,
- als Diskussionsbasis in den parlamentarischen Gremien sowie
- als Orientierungsrahmen für die Abstimmung der Zentrenplanung mit den benachbarten Gebietskörperschaften.<sup>700</sup>

Der Ordnungsplan wurde in den Jahren 1977 und 1981 in zwei Teilen fortgeschrieben, da die Ladenflächen-Bedarfsberechnungen 1973 auf Grundlage von Daten vorgenommen worden sind, die 1977 bereits zum großen Teil überholt waren. Gleichzeitig ist in diesem Rahmen das Resümee gezogen worden, dass seit 1975 zahlreiche Ansiedlungen von Einzelhandelsprojekten gemäß dem Ordnungsplan erfolgt sind. „Vielfach wurden die bestehenden zentralen Standorte entsprechend ihrer Aufgabenbestimmung erweitert.“<sup>701</sup> So konnten in dem Zeitraum zwischen 1975 und 1981 in rd. 30 Fällen durch Gespräche mit den Investoren oder durch Versagen von Baugenehmigungen durch Bebauungsplanänderungen die Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel unterbunden werden.<sup>702</sup> Für die Fortschreibung wurden drei Untersuchungen in Auftrag gegeben, die als Arbeitshilfen für die Verwaltung fungieren sollten:

- Untersuchung zur Fortschreibung des Ordnungsplans,
- Dokumentation über unternehmenspolitische Konzepte der neuen Vertriebsformen des Groß- und Einzelhandels und
- Gutachterliche Stellungnahme zum Thema „Planungsmaßstäbe für Verbrauchermärkte und Einkaufszentren“.

Ziel der Untersuchung war es, anhand von Einwohnerzahlen, einzelhandelsrelevanter Kaufkraft und Bruttogeschoss-Ladenflächen die 1973 prognostizierten Ladenflächenkapazitäten bis zum Jahr 1985 zu überprüfen.<sup>703</sup> Im zweiten Teil der Fortschreibung sind 1981 die gesamtstädtischen Aussagen über die Einzelhandelsentwicklungen des ersten Teils räumlich und sachlich differenziert worden. Ausgehend von dem berechneten gesamtstädtischen Ansiedlungsspielraum sind so mögliche Ansiedlungsspielräume für den citynahen Einzugsbereich und die Bezirkszentren ermittelt worden. Dadurch sollten sowohl Gebiete mit Überangebot, das sich negativ auf die Versorgungssituation auswirken könnte, als auch unterversorgte Gebiete aufgezeigt werden.

Im zweiten Teil der Fortschreibung sind Aufgaben des Ordnungsplans insofern konkretisiert worden, als seine Funktion als gesamtstädtische Entscheidungs- und Steuerungsgrundlage herausgestellt wird. „Diese Aussagen bilden eine Entscheidungshilfe für die Verwaltung bei der Beurteilung neuer Ansiedlungsvorhaben und bei der Aufstellung von Programm- und Bebauungsplänen. [...] Der örtliche Ansiedlungsraum ist dabei besser im Rahmen einer gesamthamburgischen Konzeption abzuschätzen.“<sup>704</sup> Weiter heißt es: „Er wird besonders in den Bezirksverwaltungen und in den politischen Gremien als Orientierungsrahmen für Einzelfragen benötigt, die vielfach nur in einem gesamthamburgischen Rahmen gelöst werden können.“<sup>705</sup> Zugleich wird hinsichtlich der planungsrechtlichen Stellung des Plans klargestellt, dass dieser eine Leitlinie darstellt, deren instrumenteller Wirkungskreis begrenzt ist.<sup>706</sup> Auch wird hervorgehoben, dass die Fortschreibung des Ordnungsplans mit erheblichen Prognoseunsicherheiten behaftet ist. „Es ist deshalb beabsichtigt, Mitte der achtziger Jahre auf der Grundlage neuer Bestandsdaten den Ordnungsplan ‚Zentrale Standorte‘ für einen weiteren Prognosezeitraum fortzuschreiben.“<sup>707</sup> Eine derartige Fortschreibung erfolgte nicht. Im Rahmen der Fortschreibung des FNP im Jahr 1996 wurden Einstufungen der Zentren zum Teil überprüft und angepasst. Diese Fassung hat bis heute Gültigkeit und wird im Folgenden in ihren Grundzügen beschrieben.

### 6.3.1.2 Räumliches Standortkonzept

Als elementarer Bestandteil liegt dem Zentrenkonzept ein räumliches Standortsystem zugrunde, welches die zentralen Standorte mittels abstrahierter Punkte darstellt wie die *Abbildung 23* zeigt.

700 FHH (Hrsg.) (1977): Ordnungsplan Zentrale Standorte – Flächen des Einzelhandels, Teil 1, S. 2.

701 FHH (Hrsg.) (1981): Ordnungsplan Zentrale Standorte – Flächen des Einzelhandels, Teil 2, S. 2.

702 Vgl. FHH (Hrsg.) (1981): Ordnungsplan Zentrale Standorte – Flächen des Einzelhandels, Teil 2, S. 15.

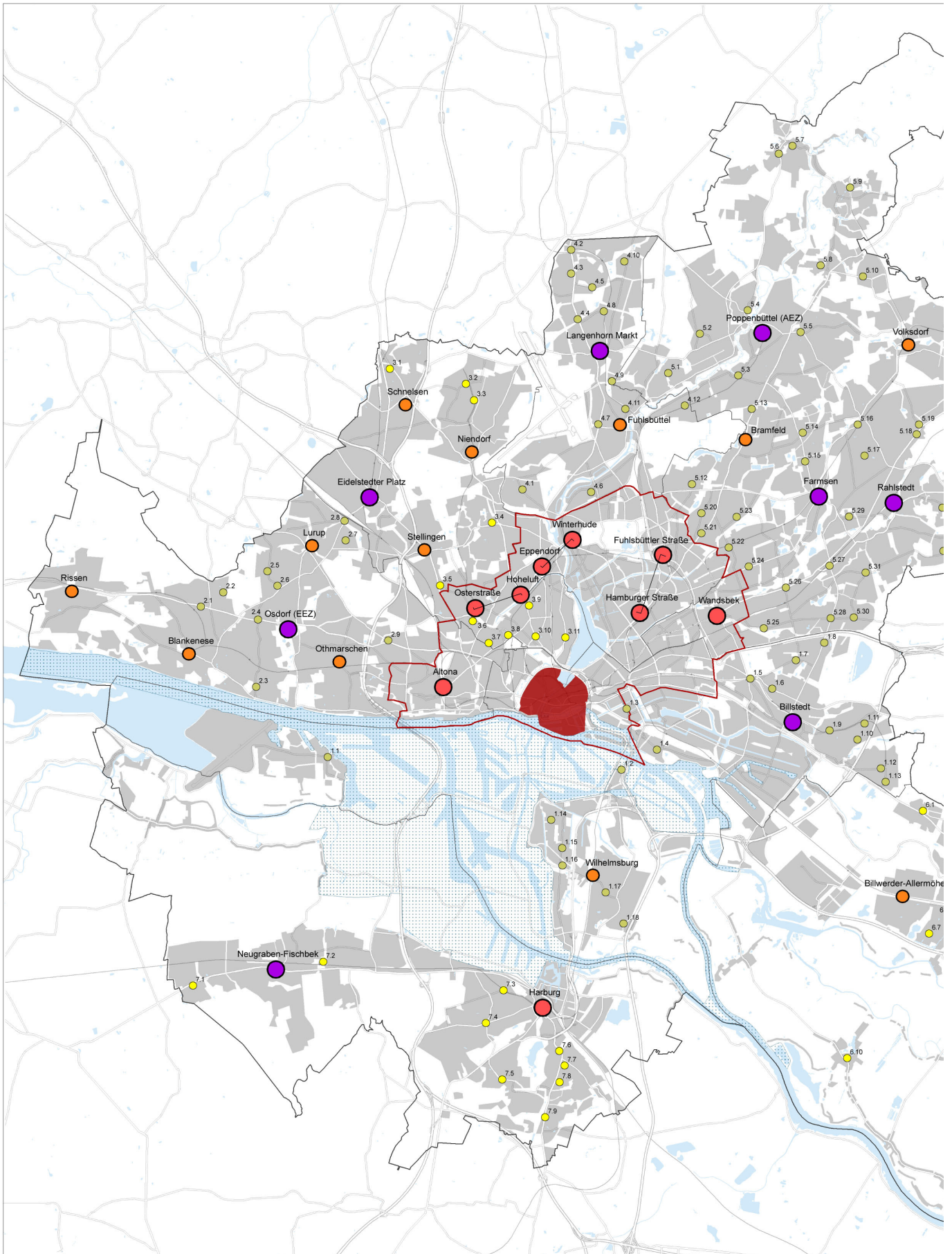
703 Vgl. FHH (Hrsg.) (1977): Ordnungsplan Zentrale Standorte – Flächen des Einzelhandels, Teil 1, S. 3ff.

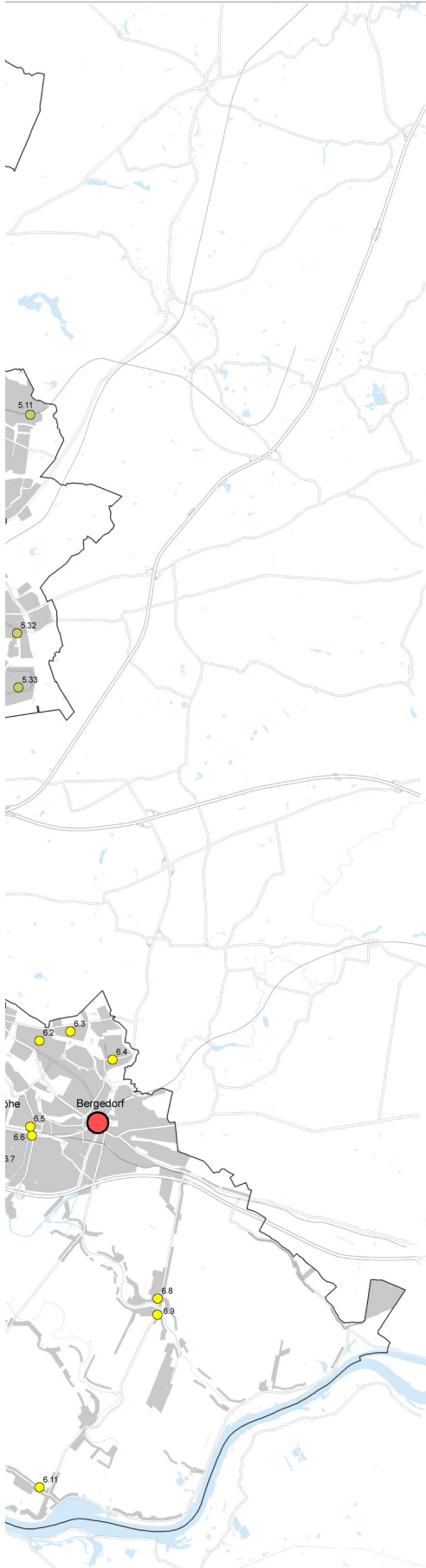
704 FHH (Hrsg.) (1981): Ordnungsplan Zentrale Standorte – Flächen des Einzelhandels, Teil 2, S. 7f.

705 FHH (Hrsg.) (1981): Ordnungsplan Zentrale Standorte – Flächen des Einzelhandels, Teil 2, S. 8.

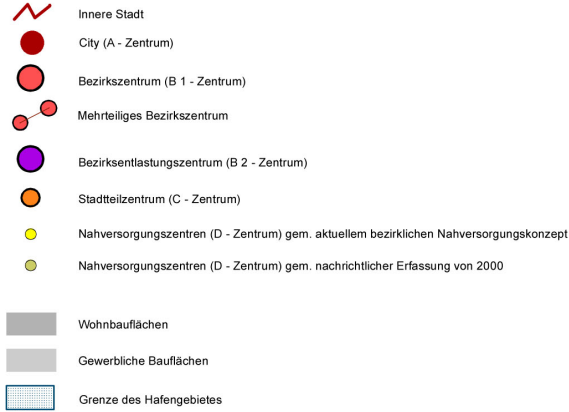
706 Vgl. FHH (Hrsg.) (1981): Ordnungsplan Zentrale Standorte – Flächen des Einzelhandels, Teil 2, S. 6.

707 FHH (Hrsg.) (1981): Ordnungsplan Zentrale Standorte – Flächen des Einzelhandels, Teil 2, S. 10.





## Zentrale Standorte nach Flächennutzungsplan und Bestand der Nahversorgungszentren



### Nahversorgung

#### Mitte

- 1.1 Finkenwerder
- 1.2 Veddel
- 1.3 Hammerbrook
- 1.4 Röhrenburgsort
- 1.5 Horner Rennbahn
- 1.6 Querkamp
- 1.7 Horner Geest
- 1.8 Dringsheide
- 1.9 Merkenstraße
- 1.10 Sonnenland
- 1.11 Kaltenbergen
- 1.12 Mümmelmannsberg
- 1.13 Steinbeker Grenzdamm
- 1.14 Wilhelmsburg-West
- 1.15 Georg-Wilhelm-Straße
- 1.16 Adolf-Menge-Platz
- 1.17 Neuenfelder Straße
- 1.18 Kirchdorf Süd

#### Altona

- 2.1 Iserbrook
- 2.2 Botterberg
- 2.3 Niensstedten
- 2.4 Rugenborg
- 2.5 Osdorfer Born
- 2.6 Bornheide
- 2.7 Lüdersring
- 2.8 Elbgaustraße
- 2.9 Bahrenfeld

#### Eimsbüttel

- 3.1 Marktplatz Burgwedel
- 3.2 Niendorf Nord
- 3.3 Schippelsweg
- 3.4 Siemensplatz / Grelcksstraße
- 3.5 Langenfelder Damm
- 3.6 Heußweg / Fruchtallee
- 3.7 Eimsbüttler Chaussee
- 3.8 Weidenallee
- 3.9 Grindelberg
- 3.10 Grindelallee / Grindelhof
- 3.11 Milchstraße / Mittelweg

#### Nord

- 4.1 Groß Borstel
- 4.2 Ochsenzoll
- 4.3 Käkenfur
- 4.4 Baumredder
- 4.5 Theodor-Fahr-Straße
- 4.6 Alsterdorf
- 4.7 Alsterkrugchaussee
- 4.8 Langenhorn Nord
- 4.9 Flughafenstraße
- 4.10 Holtzberg
- 4.11 Kleekamp
- 4.12 Kleinborstel

#### Wandsbek

- 5.1 Hummelsbüttel
- 5.2 Tegelsberg
- 5.3 Wellingsbüttel
- 5.4 Poppenbütteler Markt
- 5.5 Sasel
- 5.6 Poppenbütteler Chaussee
- 5.7 Duvenstedt
- 5.8 Bergstedt
- 5.9 Wohldorf-Ohlstedt
- 5.10 Stüffleack
- 5.11 Buchenkamp
- 5.12 Steilshoop
- 5.13 Bramfelder Ditt
- 5.14 Karlshöhe
- 5.15 Neusurenland
- 5.16 Berne
- 5.17 Greifenberger Straße

#### Bergedorf

- 5.18 Meiendorfer Straße
- 5.19 Meiendorfer Weg
- 5.20 Fabriciusstraße
- 5.21 Bramfelder Chaussee
- 5.22 Ostpreußenplatz
- 5.23 Haldesdorfer Straße
- 5.24 Friedrich-Ebert-Damm
- 5.25 Jüthornstraße
- 5.26 Ahrensburger Straße
- 5.27 Tonndorf
- 5.28 Rodigallee
- 5.29 Rahlstedter Höhe
- 5.30 Jenfeld
- 5.31 Hohenhorst
- 5.32 Großlohe Süd
- 5.33 Hegeneck

#### Bergedorf

- 6.1 Dorfanger Boberg
- 6.2 Mendelpassage
- 6.3 Rappolweg
- 6.4 Binnenfeldredder
- 6.5 EKZ Bergedorf West
- 6.6 ABC-Zentrum
- 6.7 Grachtenplatz
- 6.8 Curslack
- 6.9 Neuingamme
- 6.10 Fünhausen
- 6.11 Kirchwerder

#### Harburg

- 7.1 Fischbek
- 7.2 Neuwiedenthal
- 7.3 Heimfeld
- 7.4 Eißendorf
- 7.5 Ernst-Bergeest-Weg / Marmstorf
- 7.6 Wilstorf
- 7.7 Rönneburger Straße / Musilweg
- 7.8 Treider Weg / Wilsdorf Süd
- 7.9 Langenbek

Datengrundlagen:  
Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung  
- Digitale Stadtkarte (DISK)

Quellen:  
Amt für Landes- und Landschaftsplanung  
- Flächennutzungsplan

Freie und Hansestadt Hamburg  
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt  
Amt für Landes- und Landschaftsplanung - LP 1 -

Bearbeitungsstand: Mai 2014

Maßstab 1 : 50.000 (m Original)



Abbildung 23: Räumliches Standortsystem des Zentrenkonzepts

Unter zentralen Standorten werden Dienstleistungszentren für die Wohnbevölkerung und die Wirtschaft verstanden. „Zentrale Standorte sind infolge ihrer hohen Konzentration wesentlicher Einzelfunktionen auf den Gebieten des Handels, der Verwaltung, der Unterhaltung, der Bildung und des Verkehrs Brennpunkte der städtischen Lebensfunktionen.“<sup>708</sup> Sie beinhalten somit neben dem Einzelhandel soziale, kulturelle und bildende Einrichtungen und dienen als Identifikationsorte und Mittelpunkte des öffentlichen und politischen Geschehens.<sup>709</sup>

Dem System der zentralen Standorte liegt die planerische Annahme zugrunde, dass „[...] nur ein polyzentrisches System die vielfältigen Aufgaben des ausgedehnten großstädtischen Raumes erfüllen kann“<sup>710</sup>. So soll die Polyzentralität hierarchischer Art sein, um durch die dadurch entstehenden komplementären Zentrenbeziehungen eine optimale Versorgungsstruktur zu ermöglichen. Ziel ist somit die Gewährleistung einer flächendeckenden und verbrauchernahen Versorgung. Dazu sind Orte definiert worden, an denen zentrale Einrichtungen entweder bereits gebündelt sind oder gebündelt werden sollen. Entsprechend hat sich ein räumlich-funktionales System aus fünf Zentrentypen ergeben, das sowohl polyzentrisch als auch hierarchisch aufgebaut ist:<sup>711</sup>

- Die **City** entspricht dem **A-Zentrum** mit einem angenommenen Einzugsbereich von über drei Mio. Einwohnern. Damit stellt sie das Zentrum mit der höchsten Nutzungsdichte und Konzentration des Einzelhandels mit lang- und mittelfristigem Sortiment dar. Mit hochwertigen Konsumgütern, Dienstleistungen, öffentlichen und privaten Verwaltungen, Kultur- und Freizeitangeboten versorgt sie als Oberzentrum die gesamte Metropolregion. Ihr kommt zudem eine starke touristische Anziehungskraft zu. Ihre dominierende Position als Einkaufsstandort ist für die Funktionsfähigkeit des polyzentrischen Systems maßgeblich.<sup>712</sup>
- Die sieben **Bezirkszentren** entsprechen den **B1-Zentren** mit einem angenommenen Einzugsbereich von etwa 200.000 Einwohnern. Die überwiegend historisch gewachsenen und zum Teil zweipoligen B1-Zentren zeichnen sich neben ihrer Handelsfunktion mit mittel- und langfristigen Angebotsschwerpunkt durch Dienstleistungseinrichtungen für die Wohnbevölkerung und Verwaltungs- und Wirtschaftsfunktionen aus. Als primäre Versorgungsbereiche werden ihnen aufgrund ihrer Lage – mit Ausnahme von Bergedorf und Harburg – die Stadtteile der inneren Stadt zugerechnet. Die B1-Zentren Bergedorf und Harburg nehmen eine Sonderstellung ein, indem sie aufgrund ihrer topographischen Situation deutlich vom übrigen Stadtgebiet abgegrenzt sind und zudem Versorgungsaufgaben für das Umland übernehmen.<sup>713</sup>
- Die acht<sup>714</sup> **Bezirksentlastungszentren** entsprechen den **B2-Zentren** mit einem angenommenen Einzugsbereich von über 100.000 Einwohnern. Vor dem Hintergrund der umfangreichen Siedlungstätigkeiten in der äußeren Stadt nach dem Zweiten Weltkrieg sollen die B2-Zentren die Nachfrage nach Gütern des lang- und mittelfristigen Bedarfs in der äußeren Stadt decken und damit komplementär zu den B1-Zentren fungieren. Vier der acht B2-Zentren sind in Form von Einkaufszentren zwischen 1966 und 1980 neu gebaut worden. Bei den übrigen vier B2-Zentren handelt es sich um erweiterte Zentren.<sup>715</sup>
- Die zwölf **Stadtteilzentren** entsprechen den **C-Zentren** mit einem angenommenen Einzugsbereich bis zu 50.000 Einwohnern. Diese Zentren sind wie die B1-Zentren auch überwiegend aus historisch gewachsenen Zentren hervorgegangen und sind maßgeblich von den jeweiligen örtlichen Nachfragestrukturen geprägt, sodass die Ausprägung und Ausstattung der C-Zentren stark variiert. Dies gilt auch für das Einzelhandelsangebot, das primär Aufgaben der Grundversorgung mit kurz- und mittelfristigem Sortiment übernimmt. Der Versorgungsbereich von C-Zentren ist somit stadtteilbezogen und dient insbesondere der Versorgung der weniger mobilen Bevölkerungsschichten.<sup>716</sup> Die Einstufung der Stadtteilzentren ist bei der Aufstellung des FNP 1973 lediglich vorläufig vorgenommen und seitdem nicht

708 FHH (Hrsg.) (1997): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Neubekanntmachung vom Oktober 1997), S. 11.

709 Vgl. FHH (Hrsg.) (1997): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Neubekanntmachung vom Oktober 1997), S. 63.

710 FHH (Hrsg.) (1997): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Neubekanntmachung vom Oktober 1997), S. 11.

711 Vgl. FHH (Hrsg.) (1997): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Neubekanntmachung vom Oktober 1997), S. 11.

712 Vgl. FHH (Hrsg.) (1997): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Neubekanntmachung vom Oktober 1997), S. 57f; 63.

713 Vgl. FHH (Hrsg.) (1997): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Neubekanntmachung vom Oktober 1997), S. 58f; 63f.

714 Ursprünglich waren entsprechend der B1-Zentren sieben B2-Zentren vorgesehen, seit der Überarbeitung des FNP 1996 werden mit dem 1980 errichteten Einkaufszentrum-Farmsen acht B2-Zentren ausgewiesen.

715 Vgl. FHH (Hrsg.) (1997): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Neubekanntmachung vom Oktober 1997), S. 59; 64.

716 Vgl. FHH (Hrsg.) (1997): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Neubekanntmachung vom Oktober 1997), S. 59f; 64.



überprüft worden.<sup>717</sup>

- Die 109 **Nahversorgungszentren** entsprechen lokalen **D-Zentren** mit einem angenommenen Einzugsbereich von etwa 20.000 Einwohnern. Diese Zentren sind auf einen lokalen Einzugsbereich und die wohnungsnahe, fußläufige Versorgung mit periodischem Bedarf ausgerichtet. Aufgrund ihres lokalen Charakters wird ihnen keine gesamtstädtische Bedeutung zugesprochen, sodass diese im Zentrenkonzept nicht separat betrachtet werden, sondern in reduzierter Form an die Charakterisierung der C-Zentren angelehnt sind.<sup>718</sup>

Den Zentren sind ursprünglich im Sinne einer „planvollen Verzahnung und Verflechtung verschiedener Nutzungsbereiche“<sup>719</sup> nutzungsspezifische Funktionen zugewiesen worden. So sollte es Zentren für „Dienstleistungen für die Wohnbevölkerung“, „Wirtschaftsverwaltungen“ und „bevölkerungsorientierte staatliche Verwaltungszentren“ geben. Diese Zuweisungen sind in der Überarbeitung des Flächennutzungsplans im Jahr 1996 zugunsten einer vielseitigen Nutzungsmischung aufgehoben worden. Auch die in der Fassung von 1973 vorgesehenen City-Entlastungszentren (A2-Zentren) für Wirtschaftsverwaltungen sind im Rahmen der Überarbeitung des FNP im Jahr 1996 aufgegeben worden.<sup>720</sup> Von den drei geplanten A2-Zentren ist lediglich die City Nord – derzeit als Nahversorgungszentrum eingestuft – umgesetzt worden, da die Büroflächennachfrage nicht in dem Maß gestiegen ist wie damals angenommen wurde.<sup>721</sup>

Wie in dem *Kapitel 5.1.3* beschrieben besteht das Zentrensystem folglich aus traditionell gewachsenen und künstlich geplanten Zentrentypen. So baut es auf der vorhandenen, bereits polyzentrischen Stadtstruktur auf, indem das Konzept „[...] die fünf halbkreisförmig um die City gelegenen, historisch gewachsenen Bezirkszentren am Rand der Inneren Stadt, die den größten Anteil an der Versorgung der Hamburger Bevölkerung haben, als B1-Zentren ausweist“<sup>722</sup>. Zugleich definiert es insbesondere mit einem Großteil der B2-Zentren vor dem Hintergrund der damaligen dynamischen Siedlungsentwicklung in der äußeren Stadt Standorte, die zu dem Zeitpunkt noch keine der Zentralitätsstufe entsprechenden Eigenschaften aufgewiesen haben, deren Entwicklung jedoch der planerischen Zielvorstellung entsprach.<sup>723</sup> „Hier wird ein Zentrum zunächst ausgebaut und die dadurch bewirkte Attraktivierung des Angebots soll stärkere Kaufkraftbindungen sowie –zuflüsse induzieren. Im Gegensatz dazu wird im Normalfall durch Einwohner- bzw. Kaufkraftzuwachs ein höheres Umsatzpotential möglich und dadurch erst eine Angebotsausdehnung induziert.“<sup>724</sup> Somit zielte die dem Zentrenkonzept zugrunde liegende Intention darauf ab, Zentren sowohl zu erhalten als auch zu entwickeln. Vor dem Hintergrund der Einwohner- und Siedlungsentwicklung sollte ein in sich konsistentes gesamtstädtisches System entwickelt werden. Ob dieses rückblickend bestätigt werden kann und welche Stärken und Schwächen des Konzepts aus Sicht der Experten bestehen, wird im *Kapitel 6.3.1.4* diskutiert.

### 6.3.1.3 Textliche Leitlinien

Im Rahmen der Fortschreibung des Ordnungsplans Zentrale Standorte 1977 bzw. 1981 ist die räumliche Festlegung der zentralen Standorte durch textliche „Leitlinien für den Einzelhandel im Rahmen der Hamburger Stadtentwicklungspolitik“ ergänzt worden. Diese fungierten als Grundlage für die Fortschreibung und im Sinne einer Absichtserklärung des Senats als Orientierungshilfe für die Verwaltung und die Wirtschaft. Durch diese sollten „[...] die bestehenden Ziele, die z.B. im Flächennutzungsplan und in den Leitlinien der Hamburger Wirtschaftspolitik niedergelegt sind, in Form von Leitlinien präzisiert und Maßnahmen für ihre Verwirklichung genannt werden“<sup>725</sup>. Um negativen Auswirkungen des Strukturwandels des Einzelhandels auf die Hamburger Stadtstruktur entgegenzuwirken, sind folgende Zielaussagen formuliert worden:<sup>726</sup>

- eine gute Versorgung der Bevölkerung soll im gesamten Stadtgebiet gewährleistet bleiben,

717 Dies sollte im Rahmen der Erstellung eines Fachplans Zentren im Zusammenhang mit der Überarbeitung des FNP 1996 nachgeholt werden, der jedoch nicht erarbeitet bzw. veröffentlicht worden ist.

718 Vgl. FHH (Hrsg.) (1997): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Neubekanntmachung vom Oktober 1997), S. 59f.; 64.

719 Friedrichs et al. (1985): Stadtentwicklungen in West- und Osteuropa, S. 305.

720 Vgl. FHH (Hrsg.) (1997): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Neubekanntmachung vom Oktober 1997), S. 12.

721 Vgl. Friedrichs et al. (1985): Stadtentwicklungen in West- und Osteuropa, S. 303.

722 Friedrichs et al. (1985): Stadtentwicklungen in West- und Osteuropa, S. 303.

723 Vgl. FHH (Hrsg.) (1997): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Neubekanntmachung vom Oktober 1997), S. 57.

724 Institut für Gebietsplanung und Stadtentwicklung (Hrsg.) (1976): Untersuchung zur Fortschreibung des Ordnungsplans „Zentrale Standorte – Flächen des Einzelhandels“ in Hamburg, S. 128.

725 FHH (Hrsg.) (1977): Ordnungsplan Zentrale Standorte – Flächen des Einzelhandels, Teil 1, S. 24.

726 Vgl. FHH (Hrsg.) (1977): Ordnungsplan Zentrale Standorte – Flächen des Einzelhandels, Teil 1, S. 24ff.

- dem Verlust von Arbeitsplätzen im Einzelhandel ist entgegenzuwirken,
- die Stellung Hamburgs als Oberzentrum ist auszubauen,
- das System der zentralen Standorte ist als ein wichtiges Ordnungselement der Stadtentwicklung weiter auszubauen,
- gestalterische Form und Funktionsvielfalt der Zentren soll erhalten und verbessert werden,
- beim Ausbau der zentralen Standorte müssen räumliche und zeitliche Prioritäten gesetzt werden,
- dem Verdrängungsprozess im Einzelhandel ist entgegenzuwirken,
- neue Vertriebsformen im Einzelhandel sind zuzulassen, ohne das System der zentralen Standorte zu gefährden und
- der Wirtschaft ist Spielraum zu gewähren.

Die im Jahr 1977 bzw. 1981 vom Senat und Bürgerschaft verabschiedeten Leitlinien sind von einer zwischenbehördlichen Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Kammern überarbeitet und im Jahr 1996 im Rahmen der Überarbeitung des FNP fortgeschrieben worden. In der überarbeiteten Fassung wird darauf hingewiesen, dass „[...] ein umfassendes ‚Rechenwerk‘ zur Bilanzierung vorhandener und zukünftig erforderlicher Ladenflächen für eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen [...] bisher nicht leistbar [gewesen ist]“<sup>727</sup>. Das sich als stabil erweisende Zentralsystem sollte dennoch weiterverfolgt werden. Es ist vorgesehen gewesen, einen Fachplan Zentren zu erarbeiten, in dessen Rahmen die Leitlinien stadträumlich konkretisiert werden sollten. Insgesamt wird resümiert, dass sich das Konzept der zentralen Standorte inklusive der Leitlinien bewährt hat. Der Überarbeitungsbedarf hat daher weniger das gesamte System, als vielmehr Präzisierungen hinsichtlich konkreter räumlicher oder thematischer Bereiche, wie der City, der Nahversorgung, der Erweiterungsvorhaben an zentralen Standorten und der Standorte für großflächigen Einzelhandel betroffen.<sup>728</sup> In dem Erläuterungsbericht des FNP aus dem Jahr 1996 sind zusammengefasst folgende Steuerungsgrundsätze aufgeführt worden:<sup>729</sup>

- Erhaltung und Weiterentwicklung des Systems der zentralen Standorte,
- Festigung und Ausbau der Stellung Hamburgs als deutsche und europäische Dienstleistungsmetropole,
- Prioritätensetzung beim Aus- und Umbau zentraler Standorte,
- Erhalt und Stärkung der zentralen Standorte als Identifikationsorte,
- Entwicklung neuer Zentren,
- Sicherung der wohnungsnahen Versorgung,
- Integration neuer Betriebsformen in den zentralen Standorten und
- Abstimmung zwischen Hamburg und den Nachbarländern.

Es zeigt sich, dass viele, aber nicht alle der im Jahr 1977 bzw. 1981 formulierten Leitsätze in der Fortschreibung von 1996 weiterverfolgt und präzisiert worden sind. Wirtschaftsbezogene Zielaussagen, wie dem Verlust von Arbeitsplätzen im Einzelhandel entgegenzuwirken oder der Wirtschaft Spielraum zu gewähren, lassen sich in dieser Fassung nicht mehr finden. Als neue Zielaussagen sind die Schaffung neuer Zentren und die Abstimmung auf Landesebene integriert worden. Ergänzt wurden die Leitlinien 1996 durch eine Sortimentsliste, welche zwischen Sortimenten, bei denen eher geringe Zentren schädigende Auswirkungen und bei denen negative Auswirkungen auf die Zentrenstruktur zu erwarten sind, unterscheidet.

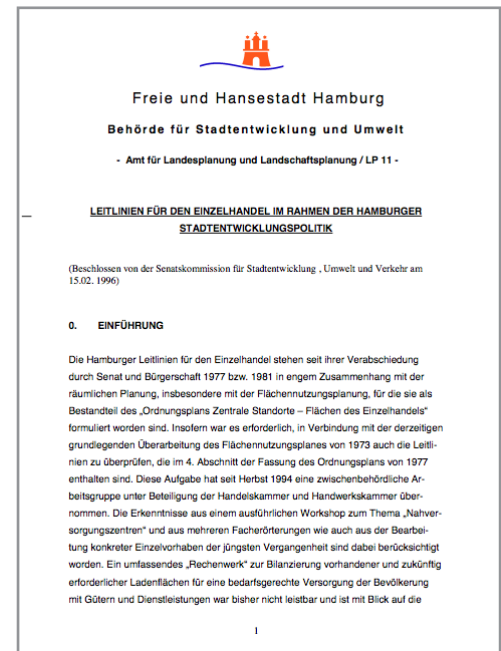


Abbildung 24: Leitlinien aus dem Jahr 1996

727 BSU (Hrsg.) (1996): Leitlinien für den Einzelhandel im Rahmen der Hamburger Stadtentwicklungspolitik, S. 1.

728 Vgl. BSU (Hrsg.) (1996): Leitlinien für den Einzelhandel im Rahmen der Hamburger Stadtentwicklungspolitik, S. 2f.

729 Vgl. FHH (Hrsg.) (1997): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Neubekanntmachung vom Oktober 1997), S. 62f.

Dabei wurde sich auf die Aufführung von rd. 20 Sortimentsgruppen beschränkt.<sup>730</sup>

Im Jahr 2000 sind die Leitlinien aus dem Jahr 1996 vom AK Zentren durch zwei Arbeitshilfen für die Genehmigungsstellen der Bezirksämter für besonders wichtige Anwendungsfälle ergänzt worden. Bezüglich der Ansiedlung von Lebensmittel-discountern und Bau- und Möbelmärkten sollten die Erfahrungen der verschiedenen Bezirke durch diese nutzbar gemacht werden.<sup>731</sup>

Die neueste Fassung der Leitlinien ist im Jahr 2014 beschlossen worden. Diese wird im *Kapitel 7.3.1* ausgeführt, da sie bereits als Bestandteil des künftigen Instrumentariums einzuordnen ist. Bis zu der neuen Fassung aus 2014 hat es sich nach Aussage von den *Experten A und B* um eine unkonkrete gesamtstädtische Sortimentsliste gehandelt, die weder ortsspezifisch noch abschließend und daher nicht rechtssicher war. Auch aus Sicht des Einzelhandels ist diese zu grob formuliert gewesen, um Steuerungswirkung zu entfalten.<sup>732</sup> So hat sie großen Interpretationsspielraum geboten. Insgesamt hat es sich bei den Leitlinien um übergeordnete Zielsetzungen gehandelt, wodurch ihnen eher der Charakter einer Interessenbekundung als eines Steuerungsinstruments zugesprochen werden konnte. Auf dieser Basis ist es nach Einschätzung von *Experte D* bedenklich gewesen, einen Bebauungsplan darauf abzustellen.<sup>733</sup> Einige Fehlentwicklungen führt *Experte N* auf die weiche Formulierung der 1996er Leitlinien zurück, da durch diese wiederum Einzelfallbeurteilungen notwendig geworden sind.<sup>734</sup>

#### 6.3.1.4 Diskussion

Insgesamt wird das Hamburger Zentrenkonzept sowohl von den Experten der Behörden, der Politik und der Handelskammer als auch vom Einzelhandel und dem Gutachterwesen als robustes und tragfähiges Instrument bewertet, das der polyzentrischen Struktur Rechnung trägt und als klare Leitvorstellung in den Köpfen der Menschen verankert ist. Mithilfe des Konzepts konnte der Anteil nicht integrierter Einzelhandelsstandorte vergleichsweise gering gehalten und die Konzentration des Einzelhandels in den Zentren umgesetzt werden.<sup>735</sup> Seine übergeordnete, gesamtstädtische und langfristige Ausrichtung zeugt von einem stabilen Orientierungsrahmen, der auch in der heutigen Zeit noch seine Berechtigung hat. Obwohl das Zentrenkonzept somit grundsätzlich als geeignetes Instrument erachtet wird, um den Einzelhandel gesamtstädtisch zu steuern, haben sich in der Untersuchung und in den Gesprächen zahlreiche Diskussionsaspekte aufgetan. Im Folgenden geht es weniger darum, diese im Detail vorzustellen, als vielmehr einige beispielhafte Themen herauszugreifen, um anhand derer das Spektrum aufzuzeigen, in dem sich das Steuerungsverständnis diskutieren lässt.

Bereits hinter dem Begriff des Zentrenkonzeptes verbirgt sich aufgrund seiner informellen Rechtsnatur Diskussionspotenzial. Die Zentren werden in dem räumlichen Zielkonzept pragmatisch als einfache und abstrahierte, in Abhängigkeit von der Hierarchieebene unterschiedlich große Punkte dargestellt. Somit lassen sich ihm keine exakten Abgrenzungen entnehmen. Auffällig ist dies besonders bei dem A-Zentrum der Innenstadt, das nicht näher differenziert, sondern als ein zusammengefasster Bereich dargestellt wird.<sup>736</sup> Aus diesem Grund besteht zwischen den Akteuren Uneinigkeit darüber, inwieweit der Begriff Zentrenkonzept zutreffend ist. Diese Unstimmigkeit rührt daher, dass der Begriff in klassischen Einzelhandelskonzepten ein Standortstrukturmodell bezeichnet, das die zentralen Versorgungsbereiche der Zentren in Abhängigkeit des Einzelhandels als Leitfunktion i.d.R. parzellenscharf abgrenzt. So wird das Zentrenkonzept einerseits insbesondere von den Akteuren der BSW und der Politik dem Einzelhandelskonzept übergeordnet, indem die Zentren die Gesamtheit der Versorgungsaufgaben abbilden, von welchen der Einzelhandel nur ein Nutzungsbaustein von vielen ist.<sup>737</sup> Das Zentrenkonzept soll im Sinne der Achsenkonzeption Schwerpunkte in der Versorgungsstruktur und Infrastruktur setzen und die Zentren in einem abgestimmten Verhältnis zueinander entwickeln.<sup>738</sup> Zentren können nach *Experte W* auch über andere Nutzungen als ausschließlich über den Einzelhandel definiert werden.<sup>739</sup> Andererseits wird ein Zentrenkonzept insbesondere von den Akteuren des Gutachterwesens als Teil eines Einzelhandelskonzeptes ausgelegt. Letztere fassen es in der Form auf, dass

730 Vgl. BSU (Hrsg.) (1996): Leitlinien für den Einzelhandel im Rahmen der Hamburger Stadtentwicklungspolitik, S. 9.

731 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

732 Mündliche Auskunft von Experte U, Vertreter eines zentrenrelevanten Einzelhändlers, vom 11.11.2015.

733 Mündliche Auskunft von Experte D, Vertreter des Gutachterbüros A, vom 18.09.2015.

734 Mündliche Auskunft von Experte N, Vertreter der BWVI, vom 14.10.2015.

735 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015 und von Experte E, Vertreter der Handelskammer, vom 21.09.2015.

736 Mündliche Auskunft von Experte E, Vertreter der Handelskammer, vom 21.09.2015.

737 Mündliche Auskunft von den Experten A und V, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015 und 19.11.2015.

738 Mündliche Auskunft von Experte R, Vertreter der Partei A auf Bürgerschaftsebene, vom 02.11.2015.

739 Mündliche Auskunft von Experte W, Vertreter der Partei B auf Bürgerschaftsebene, vom 30.11.2015.

es ein wesentliches Element für die zukünftige Steuerung der Einzelhandelsansiedlungen darstellt, da lediglich diese von den zentrenprägenden Nutzungen mit Ausnahme der Vergnügungsstätten einer Steuerung bedürfen.<sup>740</sup> Ein Zentrenkonzept ohne zugehöriges Einzelhandelskonzept erscheint daher aus Gutachterperspektive atypisch und unvollständig.<sup>741</sup> Letztlich spiegelt sich in der Diskussion nicht nur die abstrahierte Frage danach wider, welche Bedeutung dem Einzelhandel für die Zentren und umgekehrt eingeräumt wird. Sie wirft darüber hinaus die konkrete Frage nach der Steuerungsfunktion eines Zentrenkonzeptes auf. Den Aussagen der BSW zufolge dient dieses weniger als konkretes Steuerungsinstrument wie von den Gutachtern verstanden, sondern vielmehr als abstrakte räumliche Zielvorstellung. Dies könnte den Anschein einer lediglich theoretischen Fragestellung haben, die sich aus einem Begriff für zwei unterschiedlich geartete Standortsysteme ergibt. Wie sich jedoch in dem *Kapitel 7.1* zeigen wird, hat sich auch die Rechtsprechung mit dieser Fragestellung auseinandergesetzt und geurteilt, dass dem Zentrenkonzept und den Leitlinien in ihrer Fassung aus dem Jahr 1996 keine den rechtlichen Anforderungen genügende Steuerungswirkung zukommen kann.<sup>742</sup>

Ein weiterer Diskussionspunkt liegt in der Aktualität des Zentrenkonzepts begründet. Unter der Berücksichtigung seiner Genese aus dem Entwicklungsmodell aus dem Jahr 1969 scheint es nahezu zeitlosen Charakter zu haben. Die lange nicht vorgenommene Überarbeitung hängt nach *Experte P* maßgeblich mit den äußeren Rahmenbedingungen, wie der vergleichsweise geringen interkommunalen Konkurrenz und der stadtstaatlichen Verwaltungsstruktur, zusammen.<sup>743</sup> Zudem sind von *Experte A* das gewisse „Wahrungsvermögen“ und Ressourcenengpässe als Gründe für die späte Überarbeitung angeführt worden.<sup>744</sup> So ist von der BSW lange die Position vertreten worden, dass mit dem Beschluss von 1996 ein Zentrenkonzept besteht, was funktioniert.<sup>745</sup> Zudem waren die politischen Prioritätensetzungen andere.<sup>746</sup> Zwar wird von der BSW auch heute noch die Auffassung vertreten, dass die Zentren insgesamt nach wie vor an den richtigen Stellen verortet sind.<sup>747</sup> Von einer Mehrzahl der bezirklichen und privatwirtschaftlichen Experten wird jedoch an verschiedenen Beispielen deutlich gemacht, dass die Zentrendarstellungen im Zentrenkonzept zu großen Interpretationsspielraum lassen und häufig nicht mehr mit der Realität übereinstimmen.<sup>748</sup> Eine Überarbeitung des Konzepts ist daher seit längerem von vielen Seiten gefordert worden.<sup>749</sup> Auch von der Handelskammer ist dies immer wieder angemahnt worden.<sup>750</sup> Nicht zuletzt, weil bis heute aufseiten der öffentlichen Verwaltung keine gesicherten Informationen über die Angebots- und Nachfragestrukturen im Einzelhandel für die Gesamtstadt vorliegen. Heute besteht bei allen Akteuren einschließlich der BSW Einvernehmen darüber, dass sowohl hinsichtlich der Zentrenhierarchie als auch der Einstufung einzelner Zentren Überprüfungsbedarf besteht. Dies gilt insbesondere für die C-Zentren, die wie beschrieben bereits bei der Aufstellung des FNP 1973 vorläufig eingestuft worden sind. Auch die D-Zentren stimmen häufig nicht mehr mit der Realität überein.<sup>751</sup>

Auch hinsichtlich der Konzeption der Zentrenhierarchie hat sich Diskussionspotenzial gezeigt, welches sich auf die Diskrepanz zwischen theoretischer Idealvorstellung und praktischer Realität zurückführen lässt. So hat nach Aussage des *Experten B* das planerisch angestrebte Verhältnis zwischen B1- und B2-Zentren insofern in der Realität nicht funktioniert, als diese tendenziell mehr miteinander konkurriert als sich ergänzt haben. Dies lässt sich am Alstertal-Einkaufszentrum in Poppenbüttel veranschaulichen, das hinsichtlich der Verkaufsfläche größer ausfällt als die Bezirkszentren.<sup>752</sup> Zudem ist es kritisch zu sehen, dass die drei doppelpoligen B1-Zentren in der Realität nicht als solche funktionieren und den Einkaufszentren mit der B2-Kategorie ein eigener Zentrentyp zugesprochen worden ist. Während B2-Zentren aus heutiger Perspektive tendenziell noch immer einen Anachronismus im System darstellen, sind Sonderstandorte, wie beispielweise Fachmarktzentren, nach wie vor kein Bestandteil des Konzepts.<sup>753</sup> Nach Aussage des *Experten A* können diese aufgrund mangelnder Zentralität

740 Mündliche Auskunft von Experte D, Vertreter des Gutachterbüros A, vom 18.09.2015.

741 Mündliche Auskunft von Experte D, Vertreter des Gutachterbüros A, vom 18.09.2015 und von Experte Q, Vertreter des Gutachterbüros C, vom 28.10.2015.

742 Vgl. OVG Hamburg, Urteil vom 31.10.2012 – 2 E 7.11.N.

743 Mündliche Auskunft von Experte P, Vertreter des Bezirksamts E, vom 27.10.2015.

744 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

745 Mündliche Auskunft von Experte P, Vertreter des Bezirksamts E, vom 27.10.2015.

746 Mündliche Auskunft von Experte E, Vertreter der Handelskammer, vom 21.09.2015.

747 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

748 Mündliche Auskunft u.a. von Experte L, Vertreter des Bezirksamts D, vom 12.10.2015 und von Experte U, Vertreter eines zentrenrelevanten Einzelhändlers, vom 11.11.2015.

749 Mündliche Auskunft u.a. von den Experte I, G und L, Vertreter der Bezirksamter B, C und D, vom 08.10.2015, 01.10.2015 und 12.10.2015.

750 Mündliche Auskunft von Experte E, Vertreter der Handelskammer, vom 21.09.2015.

751 Mündliche Auskunft von Experte K, Vertreter des Gutachterbüros B, vom 09.10.2015.

752 Mündliche Auskunft von Experte P, Vertreter des Bezirksamts E, vom 27.10.2015.

753 Mündliche Auskunft von Experte B, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

im Sinne des Zentrenkonzepts in der Gesamtkonzeption keine Rolle spielen, da sie nicht als positive Entwicklungstendenz zu werten sind. Das Ziel einer Stadtentwicklung darf sich nicht durch Fehlentwicklungen umdiktieren lassen.<sup>754</sup> Dem steht gegenüber, dass dadurch Standorte negiert werden, die faktisch existieren und zumindest einzelhandelsbezogene Zentralität aufweisen. Wenn dieser Bestand nicht akzeptiert wird, funktioniert nach *Experte B* die Stadtentwicklung im Umfeld nicht.<sup>755</sup> Von dem Gutachterwesen wird unterstrichen, dass nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsansiedlungen auch ihre Berechtigung haben und entsprechend Standorte benötigen.<sup>756</sup>

Auch das dem Zentrenkonzept zugrunde liegende Planungsverständnis bietet Diskussionspotenzial. Das Konzept stammt aus einer Zeit, in der Stadt neu gebaut und in vielerlei Hinsicht ausgerechnet wurde.<sup>757</sup> Wie die Entwicklung des Zentrenkonzepts aufgezeigt hat, haben Zahlen, wie Anzahl und Fläche von Läden, Einwohner etc., eine elementare Rolle für die Erstellung des Konzepts gespielt. Ausgehend von einem technisch-mathematischen Planungsansatz sind mithilfe eines Rechenmodells künftige Einzugsbereiche und entsprechende Ladenflächenkapazitäten der einzelnen Zentren berechnet worden. In der heutigen Zeit stehen nach Auffassung der BSW jedoch weniger Einzugsbereiche als vielmehr die qualitative Profilierung der Zentren im Fokus. Es sollen attraktive Orte formuliert werden, sodass es nicht mehr um Quantitäten, sondern Qualitäten geht.<sup>758</sup> So fungiert das Zentrenkonzept nach *Experte A* als Spiegelbild der aktuellen Notwendigkeit der Stadtentwicklung.<sup>759</sup>

Obwohl das Zentrenkonzept insgesamt in Bezug auf die Konsistenz als fundierte Grundlage bewertet worden ist, ist es aufgrund von Einzelfallbeurteilungen zu verschiedenen Abweichungen gekommen.<sup>760</sup> Auch wenn diese es nicht vermocht haben, das Gesamtsystem infrage zu stellen, sondern nach Aussage der Experten primär punktuelle Wirkung entfaltet haben, ist das Zentrenkonzept eine nicht so verlässliche Grundlage gewesen wie es hätte sein können.<sup>761</sup>

Ein weiterer diskursiver Aspekt umfasst die Frage nach der Kompetenz. Wie beschrieben, wird den im FNP verankerten A- bis C-Zentren gesamtstädtische Bedeutung zugemessen. Daraus resultiert die Zuständigkeit der BSW für diese Zentren im Gesamtgefüge. Die Bezirke sind hingegen für die lokalen D-Zentren zuständig, die in das Zentrenkonzept nachrichtlich übernommen worden sind. Zwar fungieren die Bezirke auch für die höherstufigen Zentren als verbindliche Bebauungsplanungs- und Baugenehmigungsbehörde, sie dürfen die Hierarchisierung und Einstufung der jeweiligen gesamtstädtischen Zentren jedoch nicht eigenständig verändern. Dies wird kritisch hinterfragt. So sieht *Experte D* insbesondere die Kompetenz für die Festlegung von Stadtteilzentren bei den Bezirken, da er diesem Zentrentyp keine gesamtstädtische Wirkung zuspricht und die Bezirke dies aufgrund ihrer örtlichen Expertise besser beurteilen können.<sup>762</sup>

Aus den diskutierten Aspekten lassen sich verschiedene Spektren ableiten, innerhalb derer das Steuerungsverständnis diskutiert werden kann. Die beispielhaften Gegensatzpaare von Eigenschaften, wie abstrakt vs. konkret, langfristig vs. kurzfristig, ideal vs. real, aktiv vs. reaktiv, restriktiv vs. permissiv, dynamisch vs. statisch, quantitativ vs. qualitativ und verbindlich vs. unverbindlich, verdeutlichen dies. So lässt sich aufzeigen, dass die Konzeption des Instruments nicht feststehend ist, sondern maßgeblich von den zugrunde gelegten Maßstäben abhängt, die von den zuständigen Akteuren an die Steuerung angelegt werden.

### 6.3.2 Flächennutzungsplan

Die formellen Grundlagen der Flächennutzungsplanung sind bereits in dem übergeordneten *Kapitel 6.3.2* beschrieben worden. Auf dieser Basis werden im Folgenden die zentren- und einzelhandelsrelevanten Spezifika des Hamburger FNP vorgestellt. Dieser wurde im Jahr 1973 aufgestellt und löste den Aufbauplan von 1960 ab, der wiederum aus dem ersten Hamburger Aufbauplan 1950 hervorgegangen ist. „Während der Plan 1960 im wesentlichen die Aufgabe hatte, die Kriegsfolgen zu beseitigen, soll der neue Plan die beabsichtigte Art der Flächennutzung für das ganze Stadtgebiet nach den voraussehbaren Bedürfnissen darstellen [...]“<sup>763</sup> Sein Geltungsbereich umfasst das Hamburger Stadtgebiet, für das er die Grundzü-

754 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

755 Mündliche Auskunft von Experte B, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

756 Mündliche Auskunft von Experte D, Vertreter des Gutachterbüros A, vom 18.09.2015.

757 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

758 Mündliche Auskunft von den Experten A und V, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015 und 19.11.2015.

759 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

760 Mündliche Auskunft von Experte P, Vertreter des Bezirksamts E, vom 27.10.2015.

761 Mündliche Auskunft von Experte L, Vertreter des Bezirksamts D, vom 12.10.2015.

762 Mündliche Auskunft von Experte D, Vertreter des Gutachterbüros A, vom 18.09.2015.

763 N.N. (1970): Flächennutzungsplan 1973, S. 12.

ge der Flächennutzung ab einer Größenordnung von drei Hektar im Maßstab 1:20.000 darstellt. Neben der Funktion des Flächennutzungsplans übernimmt er im Stadtstaat Hamburg gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 ROG die Funktion eines Raumordnungsplanes und kann sowohl Ziele der Raumordnung als auch der Stadtentwicklung darstellen.<sup>764</sup>

Im Jahr 1997 wurde der FNP neu bekannt gemacht und seitdem in Änderungsverfahren rd. 150 Mal (Stand: Mai 2016)<sup>765</sup> aktualisiert, die durch veränderte stadtentwicklungspolitische Ziele notwendig geworden sind. Er beinhaltet derzeit eine Planzeichnung, den Erläuterungsbericht von 1997, ein dazugehöriges Beiblatt „Nachrichtliche Übernahmen, Kennzeichnungen und Vermerke“ und Änderungsblätter mit Begründungen zu den nach Neubekanntmachung beschlossenen Planänderungen und Berichtigungen.<sup>766</sup> Der FNP stellt Ordnungselemente der räumlichen Entwicklung, Flächennutzungen, Gemeinbedarfseinrichtungen und Planungen, Nutzungsregeln und Kennzeichnungen dar.<sup>767</sup> Er dient damit dazu, die wesentlichen städtebaulichen Leitvorstellungen in die vorbereitende Bauleitplanung umzusetzen.

Die Achsenkonzeption als städtebauliche Leitvorstellung und zugleich raumordnerische Zielvorstellung für die Stadt und das Umland ist im FNP verankert.<sup>768</sup> Als konstituierendes Ordnungselement liegt diesem somit auch das System der zentralen Standorte zugrunde. Er verleiht diesem insofern formellen Charakter, als er das Konzept in die vorbereitende Bauleitplanung überführt, aus welcher die verbindlichen Bebauungspläne zu entwickeln sind, und stellt die für die zentralen Funktionen benötigten Bauflächen dar. Sowohl Auszüge aus den textlichen Leitlinien als auch das räumliche Zielkonzept sind Bestandteil des FNP. Als von der Bürgerschaft beschlossener Bauleitplan ist er für Behörden und Träger öffentlicher Belange verbindlich, begründet aber keine Bauansprüche.<sup>769</sup>

Die zentralen Standorte finden ihren Niederschlag im FNP in der Darstellung der gemischten Bauflächen, „[...] deren Charakter als Dienstleistungszentren für die Wohnbevölkerung und für die Wirtschaft durch besondere Festsetzungen gesichert werden soll“<sup>770</sup>. Die Hierarchisierung der Zentren lässt sich dem FNP nicht entnehmen.<sup>771</sup> Auch die Nahversorgungszentren stellt der FNP nicht dar. Diese lassen sich den Wohnbauflächen und gemischten Bauflächen zuordnen.<sup>772</sup>

Der Erläuterungsbericht des neu bekannt gemachten FNP 1997 hebt hervor, dass sich die planerische Orientierung an der Achsenkonzeption bewährt hat. So wurde insbesondere das Entstehen großflächiger Einkaufszentren außerhalb der Siedlungsachsen bzw. der Grünen Wiese und deren Auswirkungen auf die Zentren, den Flächenverbrauch und den Verkehr weitgehend unterbunden.<sup>773</sup> Auch nach Ansicht der Experten lässt sich das Zentrenkonzept mit dem FNP gut argumentieren. Dennoch sind über die Jahre sowohl in der Politik als auch in der Verwaltung abweichende Einzelfallbeurteilungen vorgenommen worden.<sup>774</sup> Aufgrund verschiedener nachträglicher Änderungen wird der FNP von *Experte L* daher als zu schwerfällig erachtet, um als aktives Steuerungsinstrument fungieren zu können. Auch weil der FNP und die Realität dadurch häufiger nicht mehr übereinstimmen, müssen vielfach eigenständige Beurteilungen vorgenommen werden.<sup>775</sup> Hinsichtlich der Zentren galt er nach *Experte S* vielmehr als Orientierungsgrundlage.<sup>776</sup>



Abbildung 25: Neubekanntmachung des FNP aus dem Jahr 1997

764 Vgl. BSW (Hrsg.) (o.J.): Was ist der Flächennutzungsplan?; <www.hamburg.de>, Zugriff am 14.05.2016.

765 Vgl. BSW (Hrsg.) (o.J.): Festgestellte Änderungen des F-Plans; <www.hamburg.de>, Zugriff am 14.05.2016.

766 Vgl. BSW (Hrsg.) (o.J.): Woraus besteht der F-Plan?; <www.hamburg.de>, Zugriff am 13.05.2016.

767 Vgl. BSW (Hrsg.) (o.J.): Was stellt der F-Plan dar?; <www.hamburg.de>, Zugriff am 13.05.2016.

768 Vgl. FHH (Hrsg.) (1997): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Neubekanntmachung vom Oktober 1997), S. 13.

769 Vgl. BSW (Hrsg.) (o.J.): Was ist der Flächennutzungsplan?; <www.hamburg.de>, Zugriff am 14.05.2016.

770 FHH (Hrsg.) (1997): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Neubekanntmachung vom Oktober 1997), S. 14.

771 Mündliche Auskunft von Experte B, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

772 Vgl. FHH (Hrsg.) (1997): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Neubekanntmachung vom Oktober 1997), S. 1f.; 14.

773 Vgl. FHH (Hrsg.) (1997): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Neubekanntmachung vom Oktober 1997), S. 13.

774 Mündliche Auskunft von Experte B, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

775 Mündliche Auskunft von Experte L, Vertreter des Bezirksamts D, vom 12.10.2015.

776 Mündliche Auskunft von Experte S, Vertreter des Bezirksamts F, vom 05.11.2015.

### 6.3.3 Trilaterale Vereinbarung

Die „Trilaterale Vereinbarung zur gegenseitigen Information über Ansiedlungsvorhaben des großflächigen Einzelhandels und von Freizeitgroßeinrichtungen vom 7. November 2000“ ist bereits in den Leitlinien des FNP-Erläuterungsberichts von 1997 unter der Zielvorstellung „Abstimmung zwischen Hamburg und den Nachbarländern“ verankert.<sup>777</sup> Sie hat länderübergreifenden Charakter, indem sie auf die Etablierung einer frühzeitigen Information zwischen den Ländern Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben abzielt. Sie trägt damit der grenzüberschreitenden Raumwirksamkeit des großflächigen Einzelhandels Rechnung, indem die Erhaltung und Entwicklung des Zentrumsystems nicht nur intrakommunal, sondern auch interkommunal auf Ebene der Metropolregion forciert wird. Im räumlichen Leitbild aus dem Jahr 2007 werden in diesem Kontext neben Abstimmungsprozessen zudem ländergrenzenübergreifende Einzelhandelskonzepte als Pilotprojekte angekündigt,<sup>778</sup> die bisher jedoch nicht umgesetzt wurden.

Auf Grundlage der Ausführungen über die Ausgangslage und den Strukturwandel des Einzelhandels formuliert die Vereinbarung die räumlich zu differenzierende Verteilung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen und einheitliche Grundkriterien für deren Ansiedlungen als gemeinsame Ziele der Länder. Art und Umfang dieser Einrichtungen müssen demnach der zentralörtlichen Bedeutung des Standortes und dessen Versorgungsbereich entsprechen.<sup>779</sup> Inhaltlich vereinbart werden ein gegenseitiger Informationsaustausch sowie eine Erörterung bei Neuansiedlungen und Erweiterungen um mehr als 30 Prozent. Dies gilt für großflächige Vorhaben jeglicher Betriebsform<sup>780</sup> im Gebiet des Ordnungsraumes um Hamburg und Bereiche außerhalb der inneren Stadt mit mehr als 5.000 qm Verkaufsfläche und in der übrigen Metropolregion mit mehr als 10.000 qm Verkaufsfläche.<sup>781</sup>

Hinsichtlich des Verfahrens wird eine „[...] von gegenseitigem Vertrauen geprägte Verfahrenskultur [angestrebt], die auf frühzeitiger, umfassender Information [...] basiert und damit starre Vorgaben zu Ablauf oder Inhalt überflüssig macht“<sup>782</sup>. So wird von weiteren allgemeinen Verfahrensvorgaben abgesehen, um den Abstimmungsprozess möglichst flexibel steuern zu können.<sup>783</sup> Nach Aussage von *Experte A* kommt der Vereinbarung gegenwärtig keine große Praxisbedeutung mehr zu, da die meisten Standorte gesetzt sind und die vereinbarten Schwellenwerte so hoch festgelegt sind, dass diese i.d.R. nur für Einkaufszentren oder Fachmarkt-Zentren von Bedeutung sein dürften.<sup>784</sup>

### 6.3.4 Bauprüfdienst „Großflächiger Einzelhandel“

Mit den Bauprüfdiensten gibt die BSW den bezirklichen Bauprüfungsstellen ein Arbeitsmittel an die Hand, in denen sie ihnen Empfehlungen und Erläuterungen zur Anwendung der jeweiligen Rechtsvorschriften gibt. Im Gegensatz zu Fachanweisungen und Globalrichtlinien kommt den Bauprüfdiensten auch verwaltungsintern keine bindende Wirkung zu.<sup>785</sup>

Für die Einzelhandelssteuerung ist insbesondere der Bauprüfdienst „Großflächiger Einzelhandel“ von Bedeutung, der im Jahr 1997 im Zusammenhang mit der Überarbeitung des FNP und der Leitlinien herausgegeben worden ist. Als Anlass wird der bundesweite Trend großflächiger Einzelhandelsansiedlungen außerhalb der Zentren genannt, welche es nicht zu verhin-

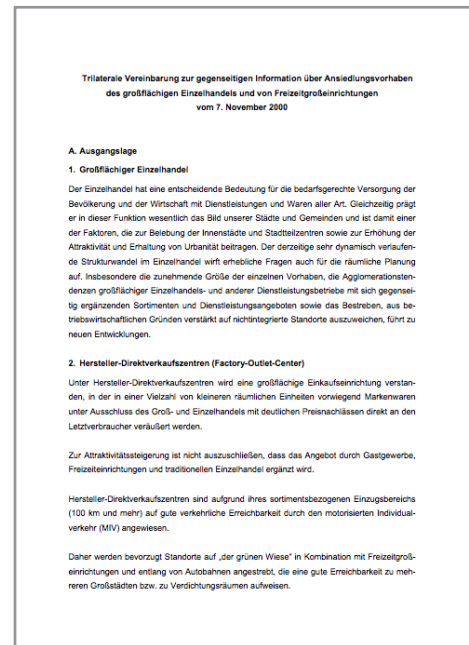


Abbildung 26: Trilaterale Vereinbarung aus dem Jahr 2000

777 Vgl. FHH (Hrsg.) (1997): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Neubekanntmachung vom Oktober 1997), S. 63.

778 Vgl. BSU (Hrsg.) (2007): Räumliches Leitbild, S. 188.

779 Vgl. FHH (Hrsg.) (2000): Trilaterale Vereinbarung zur gegenseitigen Information über Ansiedlungsvorhaben des großflächigen Einzelhandels und von Freizeitgroßeinrichtungen vom 7. November 2000, S. 1ff.

780 Factory-Outlet-Center und Freizeitgroßeinrichtungen sind davon unabhängig immer frühzeitig gemeinsam zu erörtern.

781 Vgl. FHH (Hrsg.) (2000): Trilaterale Vereinbarung zur gegenseitigen Information über Ansiedlungsvorhaben des großflächigen Einzelhandels und von Freizeitgroßeinrichtungen vom 7. November 2000, S. 4f.

782 FHH (Hrsg.) (2000): Trilaterale Vereinbarung zur gegenseitigen Information über Ansiedlungsvorhaben des großflächigen Einzelhandels und von Freizeitgroßeinrichtungen vom 7. November 2000, S. 4.

783 Vgl. FHH (Hrsg.) (2000): Trilaterale Vereinbarung zur gegenseitigen Information über Ansiedlungsvorhaben des großflächigen Einzelhandels und von Freizeitgroßeinrichtungen vom 7. November 2000, S. 5.

784 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

785 Vgl. Alexejew; Niere (2007): Hamburgische Bauordnung, S. 21.

dern, sondern im Einklang mit dem Zentrenkonzept zu kanalisieren gilt. Vor diesem Hintergrund dient der Bauprüfdienst der frühzeitigen Unterrichtung der BSW bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben durch die Bezirke, um deren Verträglichkeit mit dem Zentrenkonzept sicherzustellen und ggf. rechtzeitig planerische Gegensteuerungsmaßnahmen ergreifen zu können. Dies wird im Rahmen des behördenübergreifenden AK Zentren beurteilt, der im folgenden Kapitel beschrieben wird.<sup>786</sup>

Des Weiteren nimmt der Bauprüfdienst explizit Bezug auf die einschlägigen Rechtsgrundlagen des § 11 Abs. 3 BauNVO im Zusammenhang mit § 15 Abs. 1 BauNVO<sup>787</sup>, § 69 Abs. 1 HBauO<sup>788</sup>, §§ 14 und 15 BauGB und auf die trilaterale Vereinbarung. Dazu definiert er die verschiedenen großflächigen Betriebsformen und erläutert die planungsrechtliche Beurteilung und landesplanerische und städtebauliche Auswirkungen sowohl im Regel- als auch im Einzelfall.<sup>789</sup>

Neben dem Bauprüfdienst für den großflächigen Einzelhandel greift der Bauprüfdienst „Altes Planrecht“ aus dem Jahr 2014 u.a. gebietsspezifische Steuerungsfragen des Einzelhandels auf. Hintergrund ist, dass für weite Teile des Stadtgebiets noch übergeleitete Bebauungspläne des alten Baurechts bestehen, für die einige planungsrechtliche Vorschriften aus der damals geltenden Baupolizeiverordnung (BVPO) aus dem Jahr 1938 fortgelten, sofern die Bebauungspläne nicht angepasst worden sind.<sup>790</sup> Weiterhin wird für das sogenannte Industriegebiet I aufgezeigt, dass Einzelhandel i.d.R. den unzulässigen Nutzungen zuzurechnen ist.<sup>791</sup> Aufgrund der Unterrichtungsfunktion der Bauprüfabteilung kommt ihr eine bedeutende Rolle zu. Da der Bauprüfdienst jedoch nur eine rechtssichere Empfehlung und daher nicht verbindlich ist, sind Informationen zu großflächigen Einzelhandelsvorhaben in Einzelfällen nicht weiter getragen worden.<sup>792</sup> So nehmen nicht alle Bezirke in jedem Fall die Kompetenz der BSW bzw. des AK Zentren in Anspruch. Dies ist nach Aussage von *Experte P* per se nicht falsch; wenn jedoch in einem entsprechenden Fall Schadensersatzansprüche an die Stadt Hamburg geltend gemacht würden, würde das Vorgehen des Bauprüfers auf Fehler untersucht werden.<sup>793</sup>

### 6.3.5 Arbeitskreis Zentren

„Im Hinblick auf die Zielsetzungen der ‚Leitlinien für den Einzelhandel i. R. der Hamburger Stadtentwicklungspolitik‘ zur Sicherung des Zentrenkonzepts kommt der Fachbehörde BSU/Amt für Landes- und Landschaftsplanung eine steuernde Funktion zu. Diese bezieht sich nicht nur auf vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung, sondern insbesondere auch auf konkrete Bauvorhaben des vornehmlich großflächigen Einzelhandels.“<sup>794</sup> Vor diesem Hintergrund ist der AK Zentren Mitte der 1990er Jahre von der heutigen BSW als informelles Gremium eingerichtet worden, um behördenübergreifend die Verträglichkeit großflächiger Einzelhandelsvorhaben mit dem Zentrenkonzept zu beraten und diesbezüglich Empfehlungen an die jeweilige Planungsinstanz auszusprechen und ggf. Steuerungsmaßnahmen zu veranlassen. Vom FNP abweichende Einzelfallbeurteilungen haben nach *Experte B* die Initiierung des Arbeitskreises notwendig gemacht.<sup>795</sup> Vor dem Hintergrund der damaligen Problemlage, insbesondere der Ansiedlungsbegehren des großflächigen Einzelhandels an nicht integrierten Standorten, wurden Ansiedlungsvorhaben aufgrund fehlender Erfahrungen einzeln diskutiert, wodurch ein anlassbezogener Austausch notwendig geworden ist.<sup>796</sup>

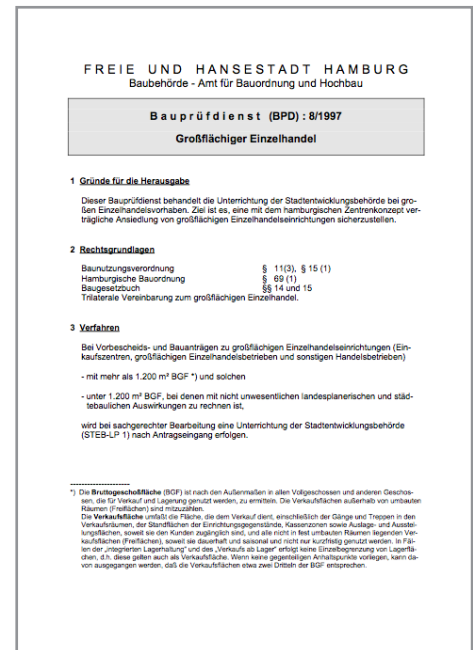


Abbildung 27: Bauprüfdienst „Großflächiger Einzelhandel“ aus dem Jahr 1997

786 Vgl. FHH (Hrsg.) (1997): Bauprüfdienst „Großflächiger Einzelhandel“, 8/1997, S. 2.

787 Gemäß § 15 Abs. 1 BauNVO können die baulichen und sonstigen Anlagen nach §§ 2 bis 14 BauNVO im Einzelfall unzulässig sein, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widersprechen.

788 Nach § 69 Abs. 1 HBauO kann die Bauaufsichtsbehörde Abweichungen von Anforderungen dieses Gesetzes und aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften zulassen, wenn sie mit den öffentlichen Belangen vereinbar sind oder Gründe des Wohls der Allgemeinheit dies erfordern.

789 Vgl. FHH (Hrsg.) (1997): Bauprüfdienst „Großflächiger Einzelhandel“, 8/1997, S. 1ff.

790 Vgl. FHH (Hrsg.) (2014): Bauprüfdienst „Altes Planrecht“, 5/2014, S. 2.

791 Vgl. FHH (Hrsg.) (2014): Bauprüfdienst „Altes Planrecht“, 5/2014, S. 18.

792 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

793 Mündliche Auskunft von Experte P, Vertreter des Bezirksamts E, vom 27.10.2015.

794 Bezirksversammlung Altona (Hrsg.) (2009): Drucksache XVIII-A101, S. 9.

795 Mündliche Auskunft von Experte B, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

796 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.



Beteiligt werden neben der BSW als federführende Instanz grundsätzlich die BWVI, der oder die betroffenen Hamburger Bezirke, die Handels- und Handwerkskammer sowie die Hamburgische Gesellschaft für Wirtschaftsförderung.<sup>797</sup> In letzter Zeit gehörten der Stammbesetzung die BSW, der jeweilige Bezirk, die BWVI und die Handelskammer an.<sup>798</sup> Private Akteure, wie Investoren, Einzelhändler oder Gutachter, nehmen i.d.R. an dem Gremium nicht teil.<sup>799</sup>

Der Arbeitskreis tagt folglich nicht regelmäßig, sondern wird anlassbezogen bei Vorhaben einberufen, die i.d.R. großflächiger Art sind. Anlass für das Gremium sind Bauvoranfragen, Vorbescheidsanträge oder Bauanträge.<sup>800</sup> So definiert der Bauprüfdienst „Großflächiger Einzelhandel“ aus dem Jahr 1997 die wesentliche Schnittstelle des Austausches zwischen der bezirklichen und der fachbehördlichen Ebene. Dieser zeigt zudem auf, dass der Fokus insbesondere auf Industrie- und Gewerbegebieten älteren Planrechts<sup>801</sup> liegt, da hier die Regelungen zur Steuerung des Einzelhandels nicht gelten.<sup>802</sup> Da er nicht verbindlich ist, kommt den bezirklichen Baugenehmigungsbehörden und Stadtplanungsabteilungen ein gewisser Ermessensspielraum zu, der zudem zeitlich durch baurechtliche Fristen begrenzt ist.<sup>803</sup> Probleme sind meist dann entstanden, wenn der Kreis zu spät einberufen worden ist oder die entsprechenden Instrumente nicht fristgerecht zum Einsatz gekommen sind.<sup>804</sup> Die Gespräche mit den bezirklichen Akteuren haben gezeigt, dass der Arbeitskreis eine unterschiedliche Pflege und Wahrnehmung durch die verschiedenen Bezirke erfährt. Während einige das Gremium als Hilfestellung sehr sinnvoll erachten und einen engen Austausch mit diesem bzw. der BSW pflegen, legen andere Bezirke Wert auf ihre Eigenständigkeit und ziehen den Arbeitskreis nur bei besonders strittigen Projekten hinzu.<sup>805</sup>

Gemäß dem Bauprüfdienst werden im Arbeitskreis i.d.R. großflächige Vorhaben diskutiert. Im Rahmen der Erörterung wird ausgehend von der jeweiligen planungsrechtlichen Situation geprüft, welche Steuerungsinstrumente bestehen und ggf. zur Anwendung kommen können.<sup>806</sup> Da die Zulässigkeit der Bauanträge nicht zuletzt von der Hierarchiestufe des jeweiligen Zentrums abhängt, wird im Arbeitskreis auch über Auf- und Abstufungen von Zentren diskutiert.<sup>807</sup> Summationseffekte mehrerer kleinflächiger Einzelhandelsvorhaben finden i.d.R. hingegen keine Berücksichtigung.<sup>808</sup> Dies ist aus Sicht des *Experten E* im Hinblick auf die darunter fallenden Discounteransiedlungen an den Ausfallstraßen kritisch zu sehen.<sup>809</sup> Darüber hinaus hat der Arbeitskreis auch schon zu Sonderthemen getagt, wie beispielsweise dem Umgang und die Nachnutzung von Baumärkten.<sup>810</sup>

Der Arbeitskreis trifft keine Entscheidungen, sondern spricht Empfehlungen gegenüber den relevanten Akteuren der Planung oder Politik und insbesondere der Genehmigungsbehörde darüber aus, ob das Projekt im Einklang mit der Zentrenstruktur steht und es entsprechend zu befürworten, zu korrigieren oder abzulehnen ist. Grundlagen bilden das räumliche Standortkonzept und die Leitlinien des Zentrenkonzepts. Bei positiver Empfehlung kann sich die Genehmigungsbehörde darauf beziehen, bei negativer Empfehlung ist für die Rechtssicherheit häufig ein Gutachten notwendig.<sup>811</sup> Die Empfehlung kann somit auch eine gutachterliche Untersuchung sein. Die eigentliche Expertise wird laut *Experte A* jedoch im AK Zentren gesehen, da die interbehördliche Besetzung über ein i.d.R. langjähriges und fundiertes Wissen über die Stadt und ihre Rahmenbedingungen verfügt. Bei den *Experten D und K* ist darum der Eindruck entstanden, dass das Gremium zum Teil Gutachten ersetzt.<sup>812</sup> Entsprechende Arbeitskreise bestehen teilweise auch in Städten der Flächenländer. Diese benötigen jedoch aufgrund möglicher Klagen von Nachbargemeinden i.d.R. ein zusätzliches Gutachten, um Rechtssicherheit zu erhalten. Aufgrund der stadtstaatlichen Verwaltungsstruktur und der topographischen Lage gelten in der Stadt Hamburg andere Mechanismen. Hier führt die BSW den Ausgleich herbei, wenn es notwendig ist.<sup>813</sup> Negative oder positive Stellungnahmen des Arbeitskreises zur Zulässigkeit eines Neubaus oder Erweiterung tragen nach Ansicht von *Experte F* meist maßgeblich zu

797 Vgl. BSU (Hrsg.) (o.J.): Zentrenplanung in Hamburg; <www.hamburg.de>, Zugriff am 23.04.2016.

798 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

799 Vgl. Rieper (2005): Andere (Bundes-)Länder, andere Sitten, S. 10.

800 Vgl. BSU (Hrsg.) (o.J.): Zentrenplanung in Hamburg; <www.hamburg.de>, Zugriff am 23.04.2016.

801 Gemeint sind Baustufenpläne und Bebauungspläne nach BBauG i.V.m. BauNVO 1968, 1962 oder BPVO.

802 Vgl. FHH (Hrsg.) (1997): Bauprüfdienst „Großflächiger Einzelhandel“, 8/1997, S. 2.

803 Mündliche Auskunft von Experte P, Vertreter des Bezirksamts E, vom 27.10.2015.

804 Mündliche Auskunft von Experte E, Vertreter der Handelskammer, vom 21.09.2015.

805 Mündliche Auskunft u.a. von den Experten I, L und S, Vertreter der Bezirksämter B, D und F, vom 08.10.2015, 12.10.2015 und 05.11.2015.

806 Mündliche Auskunft von Experte V, Vertreter der BSW, vom 19.11.2015.

807 Mündliche Auskunft von Experte S, Vertreter des Bezirksamts F, vom 05.11.2015.

808 Mündliche Auskunft von Experte I, Vertreter des Bezirksamts B, vom 08.10.2015.

809 Mündliche Auskunft von Experte E, Vertreter der Handelskammer, vom 21.09.2015.

810 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015 und von Experte P, Vertreter des Bezirksamts E, vom 27.10.2015.

811 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

812 Mündliche Auskunft von den Experten D und K, Vertreter der Gutachterbüros A und B, vom 18.09.2015 und 09.10.2015.

813 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

der Entscheidungsfindung des Bezirks bei.<sup>814</sup> Die endgültige Entscheidung obliegt jedoch dem Bezirk.<sup>815</sup>

Während die erste Phase des Arbeitskreises durch eine Vielzahl von Anträgen gekennzeichnet gewesen ist, findet der Arbeitskreis heute nicht mehr so häufig statt, da sich die Anzahl der Ansiedlungsbegehren reduziert hat und sich Vorhaben häufig eindeutiger in ihrer Zulässigkeit beurteilen lassen. In diesem Fall wird lediglich eine Stellungnahme von der BSW verfasst, die dem Bezirk als Argumentationsgrundlage für die Begründung dient.<sup>816</sup> *Experte V* sieht einen weiteren Grund in der klareren Arbeitsteilung zwischen der BSW und den Bezirken seit der Verwaltungsreform. Die BSW sieht sich seitdem mehr in der Rolle, übergeordnete Orientierungsrahmen durch Leitlinien oder Konzepte zu schaffen. Inzwischen erfolgt der Austausch darum meist bilateral zwischen der BSW und dem jeweiligen Bezirk.

Insgesamt wird dem Arbeitskreis eine sehr wichtige Rolle im Regelungskontext für zentrenverträgliche Einzelhandelsansiedlungen zugemessen. „Der Arbeitskreis hat seit Beginn seiner Tätigkeit wesentlich dazu beigetragen, dass das im Stadtentwicklungskonzept und im Flächennutzungsplan verankerte Ziel – Entwicklung und Stärkung der Zentrenstruktur – im täglichen Planungsgeschäft ein wichtiges Kriterium bildet und unverträgliche Entwicklungen frühzeitig erkannt, korrigiert oder verhindert werden konnten.“<sup>817</sup> Dies wird von den behördlichen Akteuren bestätigt. Der AK Zentren stellt ein wichtiges Gremium dar, um strittige Projekte mit besonderem Beratungsbedarf zu erörtern und sich auszutauschen.<sup>818</sup> Indem sich der Behörden-Arbeitskreis für weitere ausgewählte Instanzen öffnet, kann durch die interbehördliche Kompetenzbündelung ein fundierter fachlicher Austausch stattfinden. Er ermöglicht der BSW, den Gesamtüberblick und zugleich die Problemnähe zu behalten. Auch die Politik misst diesem als Verteidigungsinstanz des Zentrensystems große Bedeutung zu, dessen Berechtigung sich aus der städtebaulichen Leitvorstellung der Zentrenstärkung ableitet.<sup>819</sup> Die Handelskammer schätzt an dem Arbeitskreis die konstruktive Zusammenarbeit, in welcher i.d.R. ein Konsens erzielt werden kann.<sup>820</sup> Aus Sicht der beteiligten Akteure kommt ihm eine Schlüsselfunktion für die zentrenverträgliche Ansiedlung von Einzelhandel zu.

Anders wird der Arbeitskreis vom Einzelhandel und dem Gutachterwesen bewertet. Diese empfinden ihn als „Black-Box“, deren Beurteilungskriterien für Außenstehende nicht offen gelegt werden. Da es ein rein fachliches Gremium ist, muss es nach Auffassung von *Experte I* nicht transparent für Investoren und Einzelhändler sein.<sup>821</sup> *Experte L* kritisiert hingegen, dass der Arbeitskreis über keine Informationsgrundlagen für Außenstehende verfügt, welche die Kommunikation deutlich vereinfachen würden.<sup>822</sup> Auch besteht nach Aussage von *Experte U* keine Möglichkeit, an dem Gremium teilzunehmen, um ein Vorhaben vorzustellen.<sup>823</sup> Hier wird von *Experte K* die Gefahr gesehen, dass es durch Kommunikationsschwierigkeiten bei der Vermittlung des Projekts durch den jeweiligen Bezirk zu Missverständnissen kommt, die sich auf die Empfehlung auswirken.<sup>824</sup> *Experte T* versteht den Arbeitskreis in alter Hamburger Tradition und wertet ihn hingegen als sehr praxisnah und anwendungsfreundlich. Andere Städte lassen erst ein Gutachten erstellen und stehen dann vor der Frage der Anwendung. Ein entsprechender Arbeitskreis hat sich bisher nur selten etabliert.<sup>825</sup>

## 6.4 Instrumente der Bezirksebene

Nachdem die auf Landesebene angesiedelten Steuerungselemente betrachtet worden sind, liegt der Fokus im Folgenden auf deren Umsetzung durch die bezirklichen Instrumente. Im Unterschied zu den komplementär zu verstehenden Instrumenten der BSW lässt sich zwischen den angewandten Steuerungsmitteln der Bezirke ein Vergleich ziehen. In den Experteninterviews mit den bezirklichen Akteuren haben sich drei verschiedene bezirkliche Steuerungstypen bzw. -stufen feststellen lassen, die im Folgenden beschrieben und gegenübergestellt werden.

814 Mündliche Auskunft von Experte F, Vertreter des Bezirksamts B, vom 25.09.2015.

815 Mündliche Auskunft von Experte I, Vertreter des Bezirksamts B, vom 08.10.2015.

816 Mündliche Auskunft von Experte I, Vertreter des Bezirksamts B, vom 08.10.2015.

817 BSU (Hrsg.) (o.J.): Zentrenplanung in Hamburg; <www.hamburg.de>, Zugriff am 23.04.2016.

818 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

819 Mündliche Auskunft von Experte R, Vertreter der Partei A auf Bürgerschaftsebene, vom 02.11.2015.

820 Mündliche Auskunft von Experte E, Vertreter der Handelskammer, vom 21.09.2015.

821 Mündliche Auskunft von Experte I, Vertreter des Bezirksamts B, vom 08.10.2015.

822 Mündliche Auskunft von Experte L, Vertreter des Bezirksamts D, vom 12.10.2015.

823 Mündliche Auskunft von Experte U, Vertreter eines zentrenrelevanten Einzelhändlers, vom 11.11.2015.

824 Mündliche Auskunft von Experte K, Vertreter des Gutachterbüros B, vom 09.10.2015.

825 Mündliche Auskunft von Experte T, Vertreter des Gutachterbüros D, vom 05.11.2015.

#### 6.4.1 Bebauungsplanung und Genehmigungsfähigkeit

Die Bebauungsplanung stellt das elementare Steuerungsinstrumentarium der Bezirke dar und findet entsprechend in allen Bezirken Anwendung. Wie in dem *Kapitel 5.1.1* dargelegt, hat der Senat den Bezirken die Zuständigkeit für die Erstellung und Beschlussfassung von Bebauungsplänen übertragen. Entsprechend kommen die klassischen Instrumente der verbindlichen Bauleitplanung zur Einzelhandelssteuerung in den Bezirken zum Einsatz. Die konkreten bauleitplanerischen Steuerungsmöglichkeiten, wie insbesondere die Feinsteuerung gemäß § 1 Abs. 4 ff. BauNVO, sind bundesrechtlich geregelt und im Rahmen der formellen Instrumente in dem *Kapitel 4.3.4.3* aufgezeigt worden. Sie werden darum an dieser Stelle nicht mehr vertieft. Vielmehr steht an dieser Stelle die tatsächliche Anwendung der bauleitplanerischen Steuerungsmöglichkeiten im Fokus.

Diese hängt nicht zuletzt maßgeblich von den örtlichen Gegebenheiten ab. So lässt sich nach Alexejew und Niere (2007) feststellen, dass das Hamburger Staats- und Stadtgebiet nahezu ausschließlich mit Bebauungsplänen überplant ist. Folglich bestimmt sich die städtebauliche Nutzung der Grundstücke überwiegend nach bestehenden Bebauungsplänen. Die genehmigungsrechtlichen Regelungen nach § 34 BauGB für die Zulässigkeit von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich finden entsprechend nur selten Anwendung. Bei einer Vielzahl der Bebauungspläne handelt es sich um übergeleitete Pläne, sogenannte Durchführungs- und Baustufenpläne in Verbindung mit Teilbebauungs- und Fluchtlinienplänen.<sup>826</sup>

Dementsprechend lässt sich vermuten, dass die Bezirke i.d.R. nicht prophylaktisch die bestehenden Pläne des alten Baurechts anpassen, sondern vor allem anlassbezogen die jeweils betroffene Plangrundlage ändern. Dies wurde von den bezirklichen Experten bestätigt. Mit den plansichernden Instrumenten besteht die Möglichkeit, Baugenehmigungen trotz zum Zeitpunkt der Antragstellung bestehender Konformität mit dem Baurecht zu versagen, sofern diesen nach § 72 HBauO öffentlich-rechtliche Vorschriften, wie das Bauplanungsrecht, entgegenstehen. Nach § 36 BauGB hat die Baugenehmigungsbehörde vor Erteilung der Baugenehmigung die Zustimmung der Gemeinde einzuholen: Richtet sich die Zulässigkeit von Vorhaben nach § 30 Abs. 1, stellen die Länder sicher, dass die Gemeinde rechtzeitig vor Ausführung des Vorhabens über Maßnahmen zur Sicherung der Bauleitplanung nach den §§ 14 und 15 entscheiden kann. Diese Regelung dient dazu, die Planungshoheit der Gemeinde sicherzustellen.

Entsprechend werden in Hamburg die bezirklichen Stadtplanungsabteilungen von den Bauprüfungen informiert. Nach Auskunft der bezirklichen Experten kommen in den Hamburger Bezirken regelmäßig die Instrumente der Veränderungssperre oder Zurückstellung nach §§ 14 und 15 BauGB zur Anwendung, um Einzelhandel auszuschließen. Die Bauprüfdienste „Großflächiger Einzelhandel“ und „Altes Planrecht“ dienen den Bauprüfungen dazu, sowohl thematisch entsprechende Einzelhandelsansiedlungen einzuordnen als auch verfahrensbezogen entsprechende Unterrichtungen der Stadtplanungsabteilung bzw. der Fachbehörde in die Wege zu leiten. Wenn ein Investor an den Bezirk herantritt, findet beispielsweise im Bezirk B zunächst ein Beratungsgespräch mit der Bauprüf-, der Wirtschaftsförderungs- und Stadtplanungsabteilung statt.<sup>827</sup>

Bedeutung haben die plansichernden Instrumente in Bezug auf Einzelhandelsnutzungen insbesondere für Vorhaben in Gewerbegebieten mit altem Planrecht, wie die bezirklichen Akteure unterstreichen. So wird in allen Bezirken davon Gebrauch gemacht, in alten Bebauungsplänen für Gewerbegebiete meist anlässlich von Bauanträgen mithilfe von Textänderungen in Verbindung mit §§ 14 oder 15 BauGB nachträglich Einzelhandel auszuschließen. Dabei kann die Textänderung auf unterschiedlichen Ebenen vorgenommen werden. In einigen Fällen reicht bereits die Umstellung auf die BauNVO 1990 zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels aus. In anderen Fällen wird Einzelhandel durch zusätzliche Festsetzungen grundsätzlich ausgeschlossen.<sup>828</sup>

Begründet wird dies i.d.R. sowohl mit dem Schutz der auf die Gebiete angewiesenen gewerblichen Nutzungen als auch dem Schutz der Zentren. So finden sich in den Begründungen zu entsprechenden Bebauungsplänen vielfach Zielsetzungen wie die folgende beispielhaft verdeutlicht: „Die Änderung des Bebauungsplans [...] hat die Zielsetzung, die vorhandenen Gewerbeflächen für Handwerksbetriebe und das produzierende Gewerbe zu sichern, um diese vor der Verdrängung durch Einzelhandelsbetriebe und andere Betriebe, die nicht vorwiegend im Gewerbegebiet unterbracht werden sollen, zu schützen. Da sich im Vergleich zu typischen Gewerbenutzungen insbesondere durch Einzelhandelsnutzungen in der Regel höhere Flächenumsätze und Gewinnmargen realisieren lassen, die dazu führen, dass diese Betriebe höhere Mieten bzw. Kaufpreise

826 Vgl. Alexejew; Niere (2007): Hamburgische Bauordnung, S. 8.

827 Mündliche Auskunft von Experte F, Vertreter des Bezirksamts B, vom 25.09.2015.

828 Mündliche Auskunft von Experte J, Vertreter des Bezirksamts B, vom 08.10.2015.

zahlen können, kann dieses zur Verdrängung der Gewerbenutzungen führen. Überdies sollen die Bezirkszentren [...] entsprechend ihren Funktionen im Hamburger Zentrensystem geschützt werden.<sup>829</sup> Es wird somit sowohl auf die Sicherung von Gewerbeflächen für das entsprechende Gewerbe als auch auf den Schutz der Zentren analog zum Zentrensystem abgestellt, um den Ausschluss zu begründen.

Um die Zielsetzung in Verbindung mit §§ 14 oder 15 BauGB umzusetzen, wird häufig von dem Instrument der Feinsteuerung nach § 1 Abs. 5 BauNVO Gebrauch gemacht. So heißt es weiter: „Im Rahmen dieser Planänderung wird auch die anzuwendende BauNVO auf den Stand der BauNVO 1990 gebracht: Maßgebend ist die Baunutzungsverordnung in der Fassung vom 23. Januar 1990 [...] Für das Gewerbegebiet ergeben sich durch die Umstellung von der BauNVO 1968 auf die BauNVO 1990 folgende Änderungen: Durch den § 1 Abs. 5 der BauNVO wird innerhalb der Baugebiete eine Feinsteuerung der Nutzungsarten durch Ausschluss von ansonsten allgemein zulässigen Nutzungen ermöglicht. Die Umstellung auf die BauNVO 1990 ermöglicht somit den Ausschluss des Einzelhandels als ansonsten allgemein zulässige Nutzung in Gewerbegebieten.“<sup>830</sup>

Insgesamt zeigt sich, dass die bezirkliche Einzelhandelssteuerung insbesondere in Ausschlussplanungen wie diesen zum Ausdruck kommt. Es gibt jedoch auch Fälle, in denen Einzelhandel in der Gebietsfestsetzung ausdrücklich erwünscht ist. Dabei wird es sich i.d.R. – mit Ausnahme der Nahversorgung – um Gebiete in oder in direkter Nachbarschaft zu zentralen Standorten entsprechend dem Zentrenkonzept handeln. Zielsetzung ist in diesem Fall die Stärkung der Zentrenfunktion, für welche die entsprechenden planungsrechtlichen Grundlagen geschaffen werden sollen.<sup>831</sup>

Es lässt sich festhalten, dass bezirksübergreifend für die Steuerung von Einzelhandelsansiedlungen primär reaktiv in Verbindung mit §§ 14 und 15 BauGB von den bauleitplanerischen Steuerungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht wird. Durch die Instrumente wird es ermöglicht, anlassbezogen zu reagieren, die städtebaulichen Zielvorstellungen zu wahren und das Planrecht reaktiv anpassen zu können. Die enge Verzahnung aus der bundesrechtlich geregelten Bebauungsplanung und der landesrechtlich geregelten Bauordnung stellt somit in allen Bezirken den elementaren „Mindeststandard“ dar, um den Einzelhandel zu steuern.

Zwei der Hamburger Bezirke machen nach wie vor ausschließlich von diesen Instrumenten Gebrauch, um den Einzelhandel gemäß dem Zentrenkonzept zu steuern. Nach Auskunft von *Experte L* prägen einzelfallbezogene Entscheidungen die Einzelhandelssteuerung dieses bezirklichen Steuerungstyps besonders. So werden Bauanträge mit dem Zentrenkonzept abgeglichen und erst danach ggf. entsprechende Steuerungsmaßnahmen eingeleitet. Weitere Instrumente zur Steuerung des Einzelhandels kommen nach Auskunft von *Experte L* nicht zur Anwendung. Für die Erstellung eines Einzelhandelskonzeptes war angesichts von Kapazitäts- und Ressourcenengpässen der Handlungsdruck in den beiden Bezirken nicht groß genug.<sup>832</sup> Die größte Notwendigkeit hätte sich durch Discounteransiedlungen an den Ausfallstraßen und durch Randsortimente von Möbelmärkten ergeben.<sup>833</sup> Jedoch wurde neben den bereits genannten Gründen von der BSW die Initiative erwartet, ein gesamtstädtisches Konzept zu initiieren.<sup>834</sup>

#### 6.4.2 Sammel-Bebauungsplan-Verfahren

Einer speziellen Anwendung der Bauleitplanung zur Einzelhandelssteuerung bedienen sich zwei weitere Hamburger Bezirke. Auch wenn dieses Mittel streng genommen der klassischen Bauleitplanung zuzuordnen ist und in diesem Sinne keinen vollwertigen dritten Steuerungstyp darstellt, soll dieses Verfahren an dieser Stelle separat im Rahmen der bauleitplanerischen Möglichkeiten aufgeführt werden. Analog zu den Ausführungen in dem vorangegangenen Kapitel wird bei dieser Steuerungsform somit ebenfalls von den herkömmlichen bauleitplanerischen Mitteln Gebrauch gemacht. Die Besonderheit liegt sowohl in der Anzahl der Bebauungspläne, für die die allgemeine Textplanänderung vorgenommen worden ist, als auch in der proaktiven und nicht einzelfallbezogenen Baurechtsänderung.

So veranlasste das Bezirksamt B im Jahr 2007 ein entsprechendes Pilotprojekt, in welchem der Einzelhandelsausschluss

829 Bezirksamt Eimsbüttel (Hrsg.) (2015): Begründung zur Verordnung zur Änderung des Gesetzes über den Bebauungsplan Lokstedt 17 (Entwurf), S. 3.

830 Bezirksamt Eimsbüttel (Hrsg.) (2015): Begründung zur Verordnung zur Änderung des Gesetzes über den Bebauungsplan Lokstedt 17 (Entwurf), S. 10.

831 Vgl. Bezirksamt Eimsbüttel (Hrsg.) (o.J.): Lokstedt 61; <www.hamburg.de>, Zugriff am 14.05.2016.

832 Mündliche Auskunft von Experte L, Vertreter des Bezirksamts D, vom 12.10.2015 und schriftliche Auskunft von Experte Z, Vertreter des Bezirksamts G, vom 07.12.2015.

833 Mündliche Auskunft von Experte M, Vertreter des Bezirksamts D, vom 12.10.2015.

834 Mündliche Auskunft von Experte L, Vertreter des Bezirksamts D, vom 12.10.2015.

zugleich für 40 Bebauungspläne von Gewerbegebieten durch zusätzliche und vergleichbare Festsetzungen in Textplanänderungen im Rahmen des vereinfachten Verfahrens nach § 13 BauGB festgesetzt worden ist.<sup>835</sup> Die Bebauungspläne umfassen nach Aussage von *Experte F* die Gewerbeflächen des südlichen Teils des Bezirks B.<sup>836</sup> Den Anlass dazu haben vor allem die Discounteransiedlungen an den Ausfallstraßen in Gewerbegebieten gegeben. Vorrangige Zielsetzung dieses Verfahrens war es somit, Gewerbegebiete vor Zweckentfremdungen zu schützen, um die Flächen für davon abhängige Gewerbenutzungen zu sichern.<sup>837</sup> Den Planänderungen ging ein Gutachten zur Sicherung von Gewerbe- und Industriegebieten gegen zentrenrelevanten Einzelhandel im Jahr 2006 als Vorbereitung voraus.<sup>838</sup> Zudem wurde sich im Bezirk B auf den Zentrenschutz unter Bezugnahme auf das Zentrenkonzept berufen. Letztere Zielsetzung hat das Hamburgische OVG in seinem Urteil vom 31.10.2012 nicht anerkannt, da das Zentrenkonzept als nicht tragfähige Steuerungsgrundlage erachtet wurde, um auch unterhalb der Großflächigkeitsschwelle Einzelhandel auszuschließen,<sup>839</sup> wie es in dem *Kapitel 7.1* näher ausgeführt wird.

Somit gilt dieses Vorgehen offiziell vielmehr dem Schutz von Gewerbegebieten als dem Schutz der Zentren, auch wenn letzterer indirekt durch ersteren bewirkt wird. Das Verfahren wird von den zuständigen Akteuren bisher insgesamt als tragfähig bewertet; der Einzelhandelsausschluss ist erreicht worden.<sup>840</sup> Nach Auffassung von *Experte F* bietet es insofern eine stabilere Argumentationslinie, als vom Verordnungsgeber ein Ausschlusskriterium geschaffen worden ist, das sich klar kommunizieren lässt. Dennoch weist er darauf hin, dass das Verfahren streitbefangen ist und tatsächliche Rechtssicherheit zu dem Zeitpunkt des Gesprächs noch abzuwarten war. Aber auch wenn letztlich nur 80 bis 90 Prozent der B-Pläne rechtlichen Bestand haben sollten, hat sich das Verfahren nach Einschätzung der *Experten F und I* gelohnt. Ziel war es, gewerbegebietsübergreifend und nicht nur punktuell etwas zu bewirken.<sup>841</sup>

Der Bezirk F hat sich an dem Vorgehen des Bezirks B orientiert und ebenfalls ein entsprechendes Verfahren für 13 Bebauungspläne eingeleitet. Anlass sind auch hier Discounteransiedlungen in Gewerbegebieten gewesen, die auf Basis der älteren Pläne nicht gesteuert werden konnten. Unter Berücksichtigung des Urteils vom Hamburgischen OVG vom 31.10.2012 ist während des Änderungsverfahrens im Sinne der Rechtssicherheit eine Anpassung der Zielsetzung und Begründung vorgenommen worden, die nur noch ausschließlich auf die Sicherung von Gewerbeflächen abstellt. Ein expliziter Bezug zum Zentrenkonzept ist somit nicht hergestellt worden, implizit soll der Zentrenschutz jedoch als Nebeneffekt bewirkt werden. Nach Aussage von *Experte S* lagen zum Zeitpunkt des Gesprächs die Beschlüsse der Bezirksversammlung vor; die Textänderungen waren jedoch aufgrund der Rechtsprüfung noch nicht beschlossen. Entsprechend liegen in diesem Bezirk noch keine Erfahrungswerte vor. Bei dem Verfahren hat es sich um ein komplexes Verfahren mit drei Veranstaltungen in Form von öffentlichen Plandiskussionen mit regionalem Bezug gehandelt. Es ist extern bearbeitet worden, um eine gebündelte Bearbeitung zu ermöglichen.<sup>842</sup>

Darüber hinaus wird nach Auskunft von den *Experten I und S* in diesen Bezirken auch primär von der reaktiven Steuerung über Bauanträge und entsprechender bauleitplanerischer Instrumente in Abstimmung mit dem AK Zentren Gebrauch gemacht.<sup>843</sup> Ergänzt werden diese durch informelle interne Arbeitsgrundlagen, wie händische Bestandsaufnahmen, Masterpläne, Steckbriefe oder Rahmenplanungen, welchen jedoch nur bedingt Steuerungsqualität zukommt.<sup>844</sup> Einzelhandelskonzepte sind zwar als Plangrundlage zwischen Flächennutzungs- und Bebauungsplanung insbesondere für die Regulierung der übrigen Gebietstypen gewollt. Jedoch ist zum einen der Handlungsdruck sowohl vor dem Hintergrund der begrenzten Kapazitäten und Ressourcen als auch anderer politischer Prioritäten auch hier nicht groß genug gewesen. Zum anderen wird die Verantwortung für konzeptionelle Instrumente auch von diesen Bezirken bei der BSW gesehen, die eine gemeinsame Strategie vorformulieren soll.<sup>845</sup> Aufgrund der fehlenden gesamtstädtischen Grundlage als Argumentationshilfe für die Bauleitplanung ist sich zunächst mit einem Einzelhandelsausschluss durch das Sammel-Bebauungsplan-Verfahren beholfen worden.<sup>846</sup>

835 Vgl. Bezirksamt Wandsbek (Hrsg.) (2007): Pressekonferenz - 100 Tage Wandsbek - lebenswert, familienfreundlich, stark und engagiert, S. 9.

836 Mündliche Auskunft von Experte F, Vertreter des Bezirksamts B, vom 25.09.2015.

837 Mündliche Auskunft von Experte J, Vertreter des Bezirksamts B, vom 08.10.2015.

838 Vgl. OVG Hamburg, Urteil vom 31.10.2012 – 2 E 7.11.N.

839 Vgl. OVG Hamburg, Urteil vom 31.10.2012 – 2 E 7.11.N.

840 Mündliche Auskunft von Experte F, J und I, Vertreter des Bezirksamts B, vom 25.09.2015.

841 Mündliche Auskunft von Experte F und I, Vertreter des Bezirksamts B, vom 25.09.2015.

842 Mündliche Auskunft von Experte S, Vertreter des Bezirksamts F, vom 05.11.2015.

843 Mündliche Auskunft von Experte I, Vertreter des Bezirksamts B, vom 08.10.2015.

844 Mündliche Auskunft von den Experten I und S, Vertreter der Bezirksamter B und F, vom 25.09.2015 und 05.11.2015.

845 Mündliche Auskunft von den Experten F, I und S, Vertreter der Bezirksamter B und F, vom 25.09.2015 und 05.11.2015.

846 Mündliche Auskunft von Experte F, Vertreter des Bezirksamts B, vom 25.09.2015.

Bezüglich des „Sammel-Verfahrens“ für Textplanänderungen von Bebauungsplänen für Gewerbegebiete lässt sich festhalten, dass für einen bezirklichen Teilbereich die Sicherung von Gewerbeflächen für entsprechende Betriebe einen Einzeldeltausschluss bewirkt. Dieser stärkt insofern wiederum die Zentren, als damit auch die Konzentration des Einzelhandels in den Zentren begünstigt wird. Dies gilt jedoch nur für Gewerbegebiete, andere Gebietstypen, in denen Einzelhandel gemäß BauNVO zulässig ist, werden davon nicht erfasst. Es handelt sich somit nur um einen Teilaspekt der Steuerung.

### 6.4.3 Einzelhandelskonzepte

Wie in dem *Kapitel 4.3.5.5* beschrieben, haben Einzelhandelskonzepte als informelles Steuerungsinstrument des Einzelhandels enorm an Bedeutung gewonnen.<sup>847</sup> Entgegen dieser Entwicklung liegt in Hamburg bisher kein gesamtstädtisches und flächendeckendes Konzept vor. Von den sieben Bezirken haben sich lediglich drei dazu entschlossen, unabhängig voneinander bezirkliche Einzelhandelskonzepte als Grundlage für die Instrumente der Bauleitplanung erstellen zu lassen. Begründet wird dies von den *Experten G und L* damit, dass die Steuerungsnotwendigkeit in diesen größer gewesen ist als in den übrigen vier Bezirken.<sup>848</sup> Hingegen wird von *Experte E* die Vermutung angestellt, dass Ausgangslage und Handlungsbedarf in allen Bezirken aus objektiver Perspektive ähnlich zu bewerten gewesen ist. Vielmehr lassen sich die Konzepte der drei Bezirke auf ein besonderes Engagement und die Expertise einzelner Schlüsselfiguren zurückführen.<sup>849</sup>

Die bezirklichen Einzelhandelskonzepte unterliegen aufgrund ihrer informellen Rechtsnatur wie in dem *Kapitel 4.3.5.3* aufgezeigt keinem allgemeingültigen Aufbau. Hinsichtlich ihrer inhaltlichen Schwerpunkte und methodischen Herangehensweisen lassen sich sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede feststellen. Diese Arbeit vermag es nicht, diese im Detail herauszustellen und zu vergleichen. Vielmehr ist es hier von Bedeutung, die Genese und Anwendung der Konzepte aufzuzeigen, um daraus übergeordnete Schlussfolgerungen für das bezirkliche Steuerungsverständnis zu ziehen.

#### 6.4.3.1 Einzelhandels- und Nahversorgungskonzept für den Bezirk E

Der Bezirk E war der erste der Hamburger Bezirke, der ein Einzelhandelskonzept initiiert hat. Nach Aussage von *Experte P* standen sich bei den Einzelfallbeurteilungen die Gutachten des Bezirks und der Vorhabenträger gegenüber. Da sich letztere mit diesen immer häufiger gegen den Bezirk durchgesetzt haben, ist die Entwicklung einer flächendeckenden Argumentationsgrundlage für die Bauleitplanung aus Sicht des Bezirks E unerlässlich gewesen. Der Bezirk E hat die BSW überzeugen können, ein von ihr finanziertes Pilotvorhaben für den Bezirk E als „Testbezirk“ auf den Weg zu bringen. Somit ist das Konzept in enger Abstimmung zwischen Bezirk, Gutachter und BSW erarbeitet worden.<sup>850</sup>

Das Einzelhandelskonzept für den Bezirk E bezeichnet sich als „Einzelhandels- und Nahversorgungskonzept“ und ist im Jahr 2010 beschlossen worden. Auf rd. 200 Seiten nimmt das Gutachten eine Markt- und Standortanalyse vor, auf deren Basis es sowohl Leitlinien für die künftige Einzelhandelsentwicklung formuliert als auch ein instrumentelles Umsetzungs- und Steuerungskonzept entwickelt. Letzteres nimmt eine Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche für die B- bis C-Zentren vor und spricht Entwicklungsempfehlungen aus. Zusammenfassend formuliert es Empfehlungen zur Fortentwicklung des übergeordneten Zentrenkonzepts. Darüber hinaus sind ein Nahversorgungs- und ein Sonderstandortkonzept Bestandteile des Einzelhandelsgutachtens. Es schließt mit einer Sortimentsliste für den Bezirk und Entwicklungsrichtlinien für Neuvorhaben und Erweiterungen des Einzelhandels ab.<sup>851</sup>

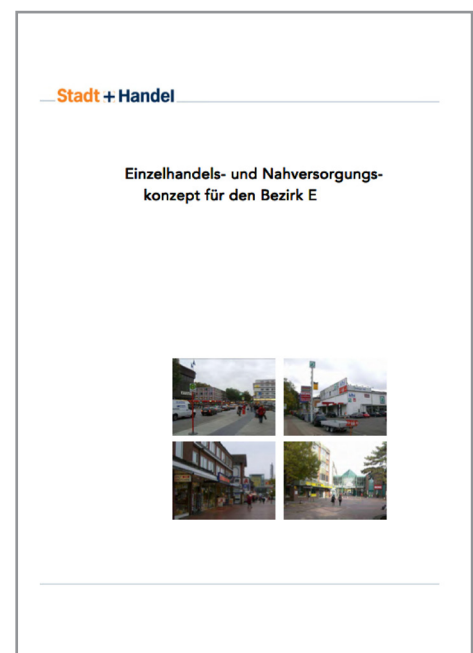


Abbildung 28: Einzelhandels- und Nahversorgungskonzept für den Bezirk E

847 Mündliche Auskunft von Experte T, Vertreter des Gutachterbüros D, vom 05.11.2015.

848 Mündliche Auskunft von Experte G, Vertreter des Bezirksamts C, vom 01.10.2015.

849 Mündliche Auskunft von Experte E, Vertreter der Handelskammer, vom 21.09.2015.

850 Mündliche Auskunft von Experte P, Vertreter des Bezirksamts E, vom 27.10.2015.

851 Vgl. Stadt + Handel (Hrsg.) (2011): Einzelhandels- und Nahversorgungskonzept, S. 1ff.

Das Konzept des Bezirks E versteht sich als Präzisierung des Zentrenkonzepts. So wurde die Zentrenhierarchie - mit Ausnahme der D-Zentren - beibehalten, innerhalb welcher Vorschläge für die Neu-, Auf- oder Abstufung einzelner Zentren gemacht worden sind. Die Entwicklung von fünf Unterkategorien für die D-Zentren liegt aufgrund ihres lokalen Charakters im Zuständigkeitsbereich des Bezirks und ist daher nicht strittig gewesen. Nur die Inhalte des Konzeptes, die Konformität mit den im Zentrenkonzept verankerten Zentreneinordnungen aufweisen, sind darüber hinaus von der Bezirksversammlung beschlossen worden. Der Vorschlag für einzelne Änderungen der Zentreneinordnung auf Basis der Analyse verstand sich lediglich als Empfehlung, somit bestand in der Beschlusslage kein Widerspruch.

Da der Beschluss der Bezirksversammlung nicht mit einem Gemeindebeschluss gleichzusetzen ist, hat das Einzelhandelskonzept nicht den Status eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB. Dafür hätte ein Beschluss der Senatskommission, des Senats oder der Bürgerschaft herbeigeführt werden müssen. Laut *Experte P* kann jedoch auf den Belang der zentralen Versorgungsbereiche gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB verwiesen werden. Gemäß dem Urteil des BVerwG vom 26.03.2009 liegt ein nachvollziehbares und widerspruchsfreies Gesamtkonzept zur Einzelhandelsentwicklung vor, sodass es auf Ebene des Bebauungsplans keiner weiteren Differenzierung hinsichtlich der Zentrenreinigung bedarf.<sup>852</sup>

Für den Bezirk E stellt das Konzept ein wichtiges Steuerungsinstrument dar. Seitdem dieses vorliegt, kann der Einzelhandel nach *Experte P* rechtssicher und deutlich effizienter gesteuert werden. Es ermöglicht dem Bezirk eine mit der BSW abgestimmte, aber weitgehend eigenständige Steuerung, sodass nur in strittigen Fällen die BSW beteiligt bzw. der AK Zentren einberufen werden muss. Zudem ist durch dieses die Verwaltung für die Thematik sensibilisiert worden und es bildet eine transparente Grundlage für Dritte. *Experte P* resümiert für den Bezirk E, dass es zum Zeitpunkt des Gesprächs noch keine Abweichungen von dem Konzept gegeben hat. Das Konzept wird i.d.R. nicht prophylaktisch in verbindliches Planrecht umgesetzt, sondern bildet primär eine Argumentationsgrundlage für die Genehmigung bzw. Nicht-Genehmigung von Bauanträgen entsprechender Einzelhandelsvorhaben.<sup>853</sup>

#### 6.4.3.2 Einzelhandels- und Zentrenkonzept für den Bezirk C

Die Intention für die Erstellung eines Einzelhandelskonzepts im Bezirk C ähnelt der des Bezirks E. So wurden vonseiten der verbindlichen Bauleitplanung eine übergeordnete Grundlage und klare Vorgaben gefordert, auf welche sich die den Einzelhandel steuernde Bebauungsplanung stützen kann. Die Bezirksverwaltung hat die Bezirkspolitik davon überzeugt, sodass der Bezirksamtsleiter die Erstellung eines Konzeptes veranlasst hat, welche zeitgleich mit dem Konzept des Bezirks E erfolgt ist.<sup>854</sup>

Das im Jahr 2010 für den Bezirk C erstellte Einzelhandelskonzept trägt den Titel „Einzelhandels- und Zentrenkonzept“ und umfasst rd. 140 Seiten. Nach einer Beschreibung der raumordnerischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen wird eine Bestands- und Problemanalyse vorgenommen, um daraus Strategien für die zukünftige Einzelhandelsentwicklung des Bezirks zu entwickeln und eine bezirkliche Sortimentsliste abzuleiten. Nach den theoretischen Ausführungen zu der Festlegung zentraler Versorgungsbereiche untersucht das Gutachten die Standorte des Hamburger Zentrenkonzepts und entwickelt anhand der Ergebnisse ein zweistufiges Standortsystem. Des Weiteren formuliert es ein Branchen- und Entwicklungskonzept mit Entwicklungsstrategien für das Hauptzentrum, die Nahversorgung und sonstigen Einzelhandel und prüft darüber hinaus weitere potenzielle Standorte. Neben spezifischen Themen, wie der Spielhallenproblematik, dem Flächenmanagement und alternativen Nahversorgungskonzepten, spricht es Empfehlungen zur Umsetzung der standortbezogenen Vorgaben des Gutachtens aus.<sup>855</sup>



Abbildung 29: Einzelhandels- und Zentrenkonzept für den Bezirk C

852 Vgl. BVerwG, Urteil vom 26.03.2009 – 4 C 21.07.

853 Mündliche Auskunft von Experte P, Vertreter des Bezirksamts E, vom 27.10.2015.

854 Mündliche Auskunft von Experte G, Vertreter des Bezirksamts C, vom 01.10.2015.

855 Vgl. CIMA (Hrsg.) (2010): Einzelhandels- und Zentrenkonzept, S. 3ff.

Auch dieses Konzept versteht sich als Konkretisierung des Zentrenkonzepts. Es hat diesem bzw. den Vorstellungen der Fachbehörde jedoch insofern widersprochen, als es nicht nur veränderte Zentreneinordnungen einzelner Zentren vorgeschlagen hat. Es hat darüber hinaus die Struktur der Zentrenhierarchie insofern verändert, als es bewusst von der vorgegebenen Zentrenstruktur gemäß dem Zentrenkonzept der Stadt Hamburg abgewichen ist.<sup>856</sup> So hat es die fünf Zentrenkategorien in ein zweistufiges System mit Hauptzentren, Nahversorgungszentren und solitären Standorten abgewandelt und dadurch sowohl die Anzahl der Zentrenstufen als auch ihre Bezeichnungen geändert. Nach Aussage von den *Experten D und Q* sah die BSW dadurch ihren Kompetenzbereich für die gesamtstädtischen Zentren berührt. Zudem ist in dem Konzept eine Sortimentsliste unter Berücksichtigung der bezirklichen Besonderheiten formuliert worden, die dadurch, wenn auch nur in wenigen Sortimentsbereichen, der Hamburger Liste entgegen stand. Entsprechende Änderungen zur Anpassung an die hamburgweite Sortimentsliste sind nach Ermahnung durch die BSW vorgenommen worden. Die Diskrepanzen sind nach Aussage von *Experte Q* letztlich darauf zurückzuführen, dass die BSW in den Prozess nicht in der Art eingebunden war wie es im Bezirk E der Fall gewesen ist.

Trotz dessen ist das Konzept - mit kleinen nachträglichen Änderungen der Terminologie entsprechend des Zentrenkonzepts - von der Bezirksversammlung beschlossen worden.<sup>857</sup> Es fungiert seitdem nach Aussage von den *Experten G und H* als tragfähige und nachvollziehbare Steuerungsgrundlage, deren Regelungen ansonsten in jedem Bebauungsplan aufwendig hätten aufbereitet werden müssen.<sup>858</sup> Wie im Bezirk E wird das Konzept nicht prophylaktisch, sondern i.d.R. anlassbezogen in verbindliches Planrecht umgesetzt.<sup>859</sup>

#### 6.4.3.3 Nahversorgungs- und Einzelhandelsentwicklungskonzept für den Bezirk A

Im Bezirk A resultierte die Notwendigkeit einer tragfähigen Datengrundlage insbesondere aus einer benötigten Entscheidungsgrundlage für die Beurteilung eines Einkaufszentrums im Bezirkszentrum. Daneben ist eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit den Nahversorgungszentren und des Kernbereichs erforderlich geworden. Vor diesem Hintergrund hat das Bezirksamt A entschieden, entsprechende Konzeptgrundlagen erarbeiten zu lassen. In den Erarbeitungprozess ist die BSW einbezogen worden, die dabei die Abgrenzung übergeordneter und bezirklicher Zuständigkeiten forciert hat.<sup>860</sup>

Die der Einzelhandelssteuerung dienenden konzeptionellen Grundlagen des Bezirks A setzen sich aus mehreren Gutachten zusammen. So verfügt der Bezirk über eine Fortschreibung des Nahversorgungskonzepts 2001 für zwei Stadtteile aus dem Jahr 2010 und ein Einzelhandelsentwicklungskonzept für den Kernbereich des Bezirks aus dem Jahr 2012. In ersterer steht auf rd. 60 Seiten entsprechend die Nahversorgung im Fokus. Dazu wird auf Basis der Rahmenbedingungen und der Nachfrage- und Angebotssituation eine Bewertung der Nahversorgungsstruktur vorgenommen und daraus ein Nahversorgungskonzept für das Jahr 2020 entwickelt.<sup>861</sup> In dem rd. 110 Seiten umfassenden Einzelhandelsentwicklungskonzept wird auf den gleichen Grundlagen für den Kernbereich eine Versorgungs- und Zentralitätsanalyse durchgeführt. Ausgehend davon werden ein Einzelhandelsentwicklungskonzept und ein Zentrenkonzept entworfen und Perspektiven der Einzelhandelsentwicklung in dem Bezirkszentrum aufgezeigt.<sup>862</sup>

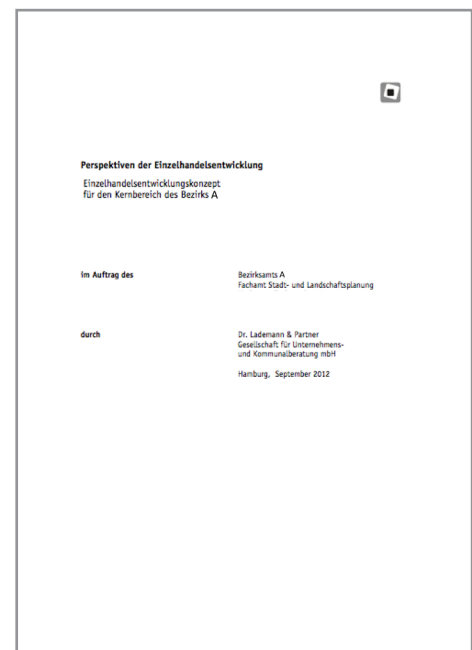


Abbildung 30: Einzelhandelsentwicklungskonzept für den Kernbereich des Bezirks A

Inhaltlich handelt es sich somit nach Aussage von *Experte D* um ein vollwertiges Einzelhandelskonzept bestehend aus zwei Gutachten, die jedoch nicht flächendeckend für den gesamten Bezirk vorgenommen worden sind. Wie das Konzept des

856 Vgl. CIMA (Hrsg.) (2010): Einzelhandels- und Zentrenkonzept, S. 58.

857 Mündliche Auskunft von Experte Q, Vertreter des Gutachterbüros C, vom 28.10.2015.

858 Mündliche Auskunft von den Experten G und H, Vertreter des Bezirksamts C, vom 01.10.2015.

859 Mündliche Auskunft von Experte G, Vertreter des Bezirksamts C, vom 01.10.2015.

860 Mündliche Auskunft von Experte D, Vertreter des Gutachterbüros A, vom 18.09.2015.

861 Vgl. Dr. Lademann & Partner (Hrsg.) (2010): Fortschreibung des Nahversorgungskonzepts aus dem Jahr 2001, S. 1ff.

862 Vgl. Dr. Lademann & Partner (Hrsg.) (2012): Einzelhandelsentwicklungskonzept für den Kernbereich, S. 1ff.



Bezirks E orientieren sich auch diese Konzepte an der Zentrenhierarchie des Zentrenkonzeptes. Da die Gutachten lediglich für den Kernbereich des Bezirks und einen Großteil der Nahversorgungszentren vorliegen, sind die Schnittstellen mit dem gesamtstädtischen Zuständigkeitsbereich der BSW in Form von nur einem B1-Zentrum gering. Auch durch die regelmäßige Abstimmung mit der BSW weist die vorgenommene Einstufung Konformität mit ihrem Konzept auf.<sup>863</sup> „Die Hierarchisierung der Zentrentypen bleibt unangetastet.“<sup>864</sup>

Im Gegensatz zu den Konzepten der anderen zwei Bezirke ist das Einzelhandelsentwicklungskonzept bisher politisch nicht beschlossen worden. Dadurch kann sich die Bebauungsplanung nicht offiziell auf dieses stützen. Es dient nach Aussage von *Experte C* dennoch als hilfreiche informelle Argumentationsgrundlage.<sup>865</sup>

#### 6.4.4 Gegenüberstellung

Wie sich anhand der sich aus der Untersuchung ergebenden Steuerungstypen bzw. -stufen erkennen lässt, ist das Steuerungsverständnis von den Bezirken unterschiedlich bewertet und operationalisiert worden. Dies ist insbesondere dadurch möglich gewesen, dass vonseiten der Fachbehörde keine Vorgaben zu entsprechenden Instrumenten gemacht worden sind wie es beispielsweise in der Stadt Berlin in Form der Ausführungsvorschriften gehandhabt wird.

Das bundesrechtlich geregelte bauleitplanerische Instrumentarium bildet die elementare Grundlage, um städtebauliche Zielvorstellungen in verbindliches Planrecht umzusetzen. Dieses ist somit als das „Schlüsselinstrument“ für die tatsächlich Außenwirkung entfaltende Steuerung und zugleich als Grundebene der Steuerung anzusehen, die in allen Bezirken im Rahmen der ihnen übertragenen Zuständigkeit für die Bebauungsplanung vollzogen wird. Ausgehend von den formell geregelten Planungsebenen ist diese aus dem FNP aus dem Jahr 1997 in Verbindung mit dem Zentrenkonzept im Maßstab 1:20.000 zu entwickeln. Dazwischen angesiedelte und die spezifische Nutzung des Einzelhandels konkretisierende Planungsgrundlagen sind sowohl vom Bundesgesetzgeber als auch von der Stadt Hamburg nicht vorgegeben gewesen.

- **Einzelfallbeurteilungen ohne bezirkliches Einzelhandelskonzept**

Ausgehend von dieser Ausgangssituation haben vier Bezirke den Einzelhandel im Abgleich mit dem abstrahierten Zentrenkonzept ohne weitere konzeptionelle Grundlagen zu der Einzelhandelsentwicklung für den gesamten Bezirk ausschließlich mit den Mitteln der Bebauungsplanung gesteuert. Zum einen wurde von den entsprechenden Akteuren die faktische Steuerungsnotwendigkeit als nicht so hoch erachtet, eigenständig ein bezirkliches Konzept erstellen zu lassen. So wurde die Initiative von der Landesebene erwartet, ein gesamtstädtisches Konzept zu entwickeln. Zum anderen war die bezirkspolitische Prioritätensetzung eine andere, sodass keine personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung standen, um gesamtbezirkliche Einzelhandelskonzepte erstellen zu lassen. Es lässt sich feststellen, dass zwei der vier Bezirke von der Einzelhandelssteuerung weniger flächendeckend und proaktiv als vielmehr punktuell und reaktiv in Verbindung mit Bauanträgen o.Ä. Gebrauch gemacht haben.

- **Teilräumlicher Einzelhandelsausschluss ohne bezirkliches Einzelhandelskonzept**

Darauf aufbauend sind die bauleitplanerischen Möglichkeiten von den anderen zwei Bezirken noch weiter ausgereizt worden, indem zahlreiche Bebauungspläne alten Planrechts durch Textplanänderungen angefasst worden sind, um Einzelhandel in Gewerbegebieten auszuschließen. Auch wenn dieses Vorgehen aus einer konkreten Steuerungsnotwendigkeit resultierte, findet es in den entsprechenden bezirklichen Teilbereichen weniger projektbezogen und reaktiv, als vielmehr teilräumlich und vorbeugend Anwendung. In diesem Rahmen ist vom OVG Hamburg festgestellt worden, dass sich das Zentrenkonzept nicht als Argumentationsgrundlage eignet, um die Bebauungsplanung auf diese zu stützen. Zwar sollte sich die Zielsetzung darum derzeit aus Gründen der Rechtssicherheit weniger auf den Zentrenschutz als vielmehr auf den Schutz von Gewerbeflächen beziehen. Dennoch dient diese Form der Einzelhandelssteuerung durch den teilräumlichen Ausschluss indirekt auch der Stärkung der Zentren. Ohne konzeptionelle Grundlage hinsichtlich der Einzelhandelsentwicklung ist somit verbindliches Recht gesetzt worden. Andere Gebietstypen, in denen Einzelhan-

863 Mündliche Auskunft von Experte D, Vertreter des Gutachterbüros A, vom 18.09.2015.

864 Dr. Lademann & Partner (Hrsg.) (2012): Einzelhandelsentwicklungskonzept für den Kernbereich, S. 76.

865 Mündliche Auskunft von Experte C, Vertreter des Bezirksamts A, vom 18.09.2015.

del gemäß der BauNVO zulässig ist, werden hingegen von diesem Verfahren nicht erfasst und unterliegen den klassischen Bebauungsplanungsinstrumenten, die in diesen analog zu den ersten zwei Bezirken einzelfallbezogen Anwendung finden.

- **Anlassbezogene Steuerung auf Basis bezirklicher Einzelhandelskonzepte**

Die übrigen drei Bezirke haben die bauleitplanerischen Steuerungsmittel ohne widerspruchsfreie und nachvollziehbare Argumentationsgrundlage hingegen als nicht mehr ausreichend eingestuft und haben daher eine entsprechende Konzeptentwicklung veranlasst. Während ein Bezirk dieses Vorgehen als Pilotprojekt für eine gesamtstädtische Steuerung eng mit der BSW abgestimmt hat, haben die anderen zwei Bezirke die Entscheidung weitestgehend eigenständig getroffen. Wie die Ausführungen zu den drei Gutachten zeigen, weisen alle die von der einschlägigen Fachliteratur und der Rechtsprechung als notwendig erachteten analytisch-konzeptionellen Bestandteile auf. Nicht nur hinsichtlich der Initiierung, des Aufbaus und der Terminologie unterscheiden sie sich jedoch. So liegt für den einen Bezirk zwar ein vollwertiges Einzelhandelskonzept vor, dessen Geltungsbereich umfasst jedoch nicht den gesamten Bezirk. Zudem ist dieses bisher politisch nicht beschlossen worden und gilt daher lediglich als informelle Arbeitsgrundlage. Zwar ist auch der Rechtsstatus der übrigen zwei Gutachten fraglich,<sup>866</sup> da diese jedoch von der jeweiligen Bezirksversammlung politisch beschlossen worden sind, kann sich in der Bebauungsplanung offiziell auf diese bezogen werden. Ein weiterer Unterschied besteht in dem Umgang der Konzepte mit dem übergeordneten Zentrenkonzept. Zwar verstehen sich alle drei als Präzisierung dieser Grundlage, indem sie die ausgewiesenen Zentren abgegrenzt und die Hamburgische Sortimentsliste konkretisiert haben. Eines der Gutachten hat jedoch eine Änderung der Zentrenhierarchie und Anpassung der Sortimentsliste an bezirksspezifische Besonderheiten vorgenommen. In dem Gutachten des Bezirks E sind auch Vorschläge zur Anpassung einzelner Zentrenanordnungen gemacht worden, die jedoch weder beschlossen worden sind noch die Struktur des gesamtstädtischen Zentrensystems infrage gestellt haben. Zwar handelt es sich zusammenfassend jeweils um ein bezirkswweit konsistentes Gesamtkonzept. Aufgrund der nur beispielhaft herausgestellten Unterschiede gelten jedoch auch innerhalb der Bezirke mit Einzelhandelskonzept verschiedene Steuerungsgrundsätze und Sortimentslisten.

Trotz unterschiedlicher Rahmenbedingungen und Konzeptionen lassen sich die drei Bezirke dem dritten Steuerungstyp zuordnen. Entgegen der ausschließlichen Steuerung durch die Bebauungsplanung in den übrigen vier Bezirken kann sich die Bebauungsplanung hier auf ein bezirkliches Einzelhandelskonzept als Argumentations- und Entscheidungsgrundlage für die Einzelhandelssteuerung stützen. Es lässt sich feststellen, dass diese konzeptionellen städtebaulichen Zielvorstellungen meist nicht prophylaktisch, sondern im Rahmen von Bauanträgen in verbindliches Planrecht umgesetzt werden. So wird dies i.d.R. anlassbezogen vorgenommen. Für diese Steuerung werden die Konzepte von den drei Bezirken als elementare Grundlage bewertet, mithilfe derer es sich deutlich nachvollziehbarer und transparenter steuern lässt als dies ohne derartige Konzepte möglich gewesen ist. Es bedarf auf dieser Grundlage immer seltener mit der BSW abzustimmenden Einzelfallurteilungen.

Durch die Gegenüberstellung zeigt sich zum einen, dass sich die unterschiedlichen Steuerungstypen nicht gegenseitig ausschließen, sondern lediglich unterschiedliche Strategien darstellen, die sich miteinander kombinieren lassen. Zum anderen lässt sich festhalten, dass sich die bezirkliche Einzelhandelssteuerung aufgrund eines fehlenden gesamtstädtischen Steuerungsanspruchs aus verschiedenen Steuerungsfragmenten zusammensetzt. Es handelt sich insgesamt weniger um eine vorausschauende und flächendeckende Steuerung der Bodennutzung, als vielmehr um eine anlässlich vorhabenbezogener Genehmigungs- und Zulässigkeitsentscheidungen reaktive und punktuelle Steuerung. Somit kommt der einzelfall- bzw. anlassbezogenen Steuerung eine große Bedeutung zu. Neben den Ämtern für Stadt- und Landschaftsplanung haben damit auch die Bauprüfabteilungen eine wichtige Bedeutung für einen funktionsfähigen Steuerungsprozess.

## 6.5 Bewertende Diskussion

In dem vorangegangenen Kapitel sind die einzelnen Instrumente für die Steuerung des Einzelhandels sowohl auf Fachbehörden- als auch auf Bezirksebene untersucht und mithilfe der Expertenaussagen hinsichtlich ihrer Bedeutung im gesamten Steuerungskontext eingeordnet worden. In dem folgenden Abschnitt werden diese mit den Ausführungen zu der Verwal-

---

<sup>866</sup> Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

tungs-, Zentren- und Einzelhandelsstruktur in Relation gesetzt, um anhand dessen die Eigenheiten der Hamburger Steuerung zu erörtern. Warum ist in Hamburg der Einzelhandel lange in anderer Art und Weise gesteuert worden als in vielen anderen Städten? Dazu ist die Auswertung nach den im Kapitel 6.2 hergeleiteten Parametern Steuerbarkeit, Steuerungsfähigkeit und Steuerungsprozess strukturiert, deren Übergänge fließend sind. Ausgehend von den formulierten Hypothesen werden Potenziale und Defizite diskutiert.

**6.5.1 Steuerbarkeit**

Ausgangspunkt der Steuerung ist der Einzelhandel. Indem er in Abhängigkeit des Standortes ambivalente Wirkungen auf die Zentren- und Versorgungsstruktur hat, wird ihm eine nutzungsspezifische Steuerungsnotwendigkeit zugesprochen. Entsprechend fungiert er im Steuerungsprozess als Steuerungsobjekt. Welche Eigenschaften und Entwicklungen den Einzelhandel prägen, ist in dem Kapitel 3.2 aufgezeigt worden. Von diesen lässt sich auf die Steuerbarkeit des Einzelhandels schließen. Da die Einzelhandelsentwicklung vor allem durch globale Trends einem ständigen Wandel unterliegt, verändert sich auch die Steuerbarkeit des Einzelhandels.



Abbildung 31: Steuerbarkeit

Dies soll aufgrund der Vielzahl von Entwicklungstendenzen hier nur beispielhaft an der Entwicklung des E-Commerce festgemacht werden. Während der Wettbewerb noch zu Beginn dieses Jahrhunderts von der Flächendynamik zwischen zentralen und dezentralen Standorten geprägt gewesen ist, ist dieser durch den „virtuellen Standort“ des Internets erweitert worden. Raumbezogenheit ist dadurch keine zwingende Voraussetzung für den Verkauf von Waren verschiedener Einzelhandelsbranchen mehr. Den auf die Standortpolitik des Einzelhandels abstellenden Steuerungsinstrumenten wird dadurch für den Einzelhandelsanteil des E-Commerce ihre Steuerungsgrundlage entzogen. Es lässt sich vor diesem Hintergrund die Annahme formulieren, dass sich die Steuerbarkeit des Einzelhandels dadurch insoweit verändert hat, als die herkömmlichen staatlichen Steuerungsinstrumente nur noch bedingt Einfluss auf diese nehmen können. Zwar kommt ihnen nach wie vor maßgebliche Bedeutung für die Regulierung von Einzelhandelsansiedlungen im Spannungsfeld zentraler und dezentraler Standorte zu. Einfluss auf den dritten „virtuellen Standort“ ohne Raumbezug können sie auf Basis der derzeitigen Rechtsgrundlagen jedoch nicht ausüben. Verdeutlichen lässt sich dies am Beispiel von IKEA. Der als nicht-zentrenrelevant einzustufende Einzelhändler unterliegt in Deutschland i.d.R. einer Beschränkung zentrenrelevanter Randsortimente. Im August 2016 wird das Unternehmen in Deutschland ein Fahrrad auf den Markt bringen. Dieses gilt in Deutschland regelmäßig als zentrenrelevantes Sortiment. Das Fahrrad wird nach Angaben der Zeitung DerWesten (2016) ausschließlich online angeboten werden.<sup>867</sup> Dadurch wird sich der Regelungssystematik des staatlichen Steuerungsinstrumentariums entzogen. Anhand des Beispiels des E-Commerce zeigt sich, dass nicht nur der Einzelhandel, sondern auch dessen Steuerbarkeit einem Wandel unterliegt.

Neben derartigen übergeordneten endogenen Einflüssen wird die Steuerbarkeit des Einzelhandels in Hamburg durch stadt-spezifische Gegebenheiten beeinflusst. Zwar sind diese keine Eigenschaften des Steuerungsobjekts als solche, sie beeinflussen diese jedoch. Wie dargelegt ist das System der zentralen Standorte, das seit 1969 in der Stadtplanung der Stadt verankert ist, prägend für die Hamburger Einzelhandelsstruktur. Da ein Großteil der gesamtstädtischen Zentren traditionell gewachsen ist, gelten diese sowohl als etablierte und robuste Handelsorte als auch als Identifikationspunkte. Aufgrund der besonderen polyzentralen Struktur stehen nicht nur dem nahversorgungs-, sondern auch dem zentrenrelevanten Einzelhandel eine Vielzahl möglicher Standorte zur Verfügung. Im Gegensatz zu vielen anderen Städten konzentriert sich dieser somit nicht nur auf die Innenstadt. Diese Ausgangslage lässt die Annahme zu, dass der Ansiedlungsdruck von zentrenrelevantem Einzelhandel in nicht integrierten Lagen geringer ist als wenn sich dieser ausschließlich auf die Innenstadt konzentrieren würde. Neben der Zentren- und Einzelhandelsstruktur hat auch die Verwaltungsstruktur Einfluss auf die Steuerbarkeit des Einzelhandels. Da die Bezirksämter als dem Senat untergeordnete ausführende Instanzen über kein eigenes Haushaltsrecht und dadurch über keine eigenen Umsatz- und Gewerbesteuererinnahmen verfügen, besteht zwischen den Bezirken weder ein Wettbewerbs- noch ein Klagegedanke und keine daraus resultierende „Kirchturmpolitik“ wie dies bei eigenständigen Ge-

867 Vgl. Hannemann (2016): Bei IKEA gibt es ab August auch Fahrräder zu kaufen; <www.derwesten.de>, Zugriff am 28.05.2016.

meinden und Städten häufig der Fall ist. Nach *Experte F* ist es darum für Investoren und Einzelhändler schwieriger, Überzeugungsarbeit zu leisten.<sup>868</sup> Zugleich gehen diese nach Einschätzung von *Experte P* im Fall von abgelehnten Ansiedlungsvorhaben seltener rechtlich gegen die Stadt vor, da diese aufgrund ihrer Bedeutung für weitere Ansiedlungen von Bedeutung ist.<sup>869</sup> Dies bestätigt auch *Experte O*, nach dem Konflikte mit der Verwaltung und der Politik vermieden werden und stattdessen der Dialog gesucht wird.<sup>870</sup> Dadurch wird die Verhandlungsposition der Stadt ebenfalls gestärkt und die Steuerbarkeit des Einzelhandels begünstigt. Gleiches gilt für die räumliche Verwaltungsstruktur. Durch die sektorale räumliche Abgrenzung der Bezirke in Form von „Tortenstücken“, die jeweils großstädtische, vorstädtische und ländliche Gebiete umfassen, sind die Bezirke anders als beispielsweise die Berliner Bezirke auch hinsichtlich ihrer räumlichen Zentren- und Einzelhandelsstruktur ähnlich aufgestellt. Wenn sie in dezentralen Lagen ein großflächiges Einzelhandelsvorhaben zulassen würden, würden sie nicht für die umliegenden Bezirke, sondern besonders innerhalb ihres Bezirks eine Konkurrenzsituation bewirken. Mittlerweile hat es sich laut *Experte F* unter den Vorhabenträgern herum gesprochen, dass eine Einzelhandelansiedlung in Hamburg außerhalb der Zentren nicht ohne Weiteres möglich ist.<sup>871</sup>

Nicht nur die intrakommunalen, sondern auch die interkommunalen Rahmenbedingungen nehmen Einfluss auf die Steuerbarkeit des Hamburger Einzelhandels. So begünstigt die als vergleichsweise gering einzustufende interkommunale Konkurrenzsituation die Hamburger Zentren- und Einzelhandelsstruktur maßgeblich.

Während die übergeordneten Einflüsse, wie die Entwicklung des E-Commerce, der Steuerbarkeit des Einzelhandels zunehmend Grenzen setzen, begünstigen die Hamburg spezifischen Rahmenbedingungen diese tendenziell. Sie wirken sich insofern auf die Steuerbarkeit von Einzelhandelsansiedlungen aus, als diese dadurch bereits unabhängig von der aktiven Steuerungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems und dessen planungsrechtlichen Steuerungsinstrumenten kanalisiert werden. Die zu überprüfende Hypothese, dass die stadt- und verwaltungsstrukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Hamburg die Steuerbarkeit des Einzelhandels begünstigen, lässt sich somit bestätigen.

### 6.5.2 Steuerungsfähigkeit

Dem politisch-administrativen System obliegt der Auftrag, die Zentren- und Versorgungsstruktur zu erhalten und zu entwickeln. Als Steuerungssubjekt ist sie somit für die Konzeption und Ausführung der Steuerung zuständig. Dabei wird die Steuerungsfähigkeit sowohl durch systemexogene als auch –endogene Kriterien beeinflusst. Welchen übergeordneten Grenzen die Steuerungsfähigkeit der staatlichen Instanzen ausgesetzt ist, ist in dem *Kapitel 4.1* dargelegt worden.

Übergeordnete Steuerungsgrenzen ergeben sich nicht nur aus der Steuerbarkeit des Einzelhandels, sondern auch aus exogenen Einflüssen. So ist die Steuerungsfähigkeit in Analogie zu ihrer Steuerungszielsetzung räumlich begrenzt. Innerhalb der Zentren greifen Marktmechanismen, auf die mit planerischen Instrumenten auch aufgrund der Niederlassungs- und Wettbewerbsfreiheit kein Einfluss genommen werden kann bzw. sollte. So sind in Kern- und Mischgebieten i.d.R. alle Nutzungen zulässig.<sup>872</sup> Auch in den Gesprächen mit den Experten hat sich deutlich gezeigt, dass die Steuerungsfähigkeit der Verwaltung und Politik durch Marktmechanismen beschränkt ist. Letztendlich entscheiden der Markt und das Grundeigentum über die Ansiedlung von Einzelhandel.<sup>873</sup> Da die Stadt Hamburg Eigentümerin von vergleichsweise wenigen Flächen ist,<sup>874</sup> obliegt ihr i.d.R. kein direkter Steuerungseinfluss durch den Markt. Auch wird die Steuerungsfähigkeit – mit Ausnahme von neuen Quartieren – maßgeblich durch gegebene Umstände bzw. den baulichen Bestand bedingt.

Die spezifischen Eigenschaften des Hamburger Verwaltungssystems sind in dem *Kapitel 5.1.1* ausgeführt worden, aus welchen sich die Steuerungsfähigkeit ableiten lässt. So unterliegt die stadtstaatliche Zuständigkeits- und Aufgabenteilung an-

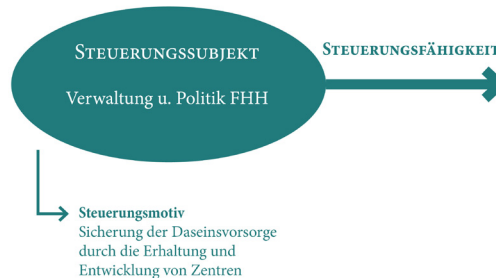


Abbildung 32: Steuerungsfähigkeit

868 Mündliche Auskunft von Experte F, Vertreter des Bezirksamts B, vom 25.09.2015.

869 Mündliche Auskunft von Experte P, Vertreter des Bezirksamts E, vom 27.10.2015.

870 Mündliche Auskunft von Experte O, Vertreter eines nahversorgungsrelevanten Einzelhändlers, vom 14.10.2015.

871 Mündliche Auskunft von Experte F, Vertreter des Bezirksamts B, vom 25.09.2015.

872 Mündliche Auskunft von Experte V, Vertreter der BSW, vom 19.11.2015.

873 Mündliche Auskunft von Experte V, Vertreter der BSW, vom 19.11.2015 und den Experten L und S, Vertreter der Bezirksamter D und F, vom 12.10.2015 und 05.11.2015 und Experte R, Vertreter der Partei A auf Bürgerschaftsebene, vom 02.11.2015.

874 Mündliche Auskunft von Experte R, Vertreter der Partei A auf Bürgerschaftsebene, vom 02.11.2015.

deren Mechanismen als in den Flächenländern. Das Raumplanungsrecht sieht in den Flächenländern eine Aufgabenteilung der verschiedenen Planungsebenen vor. Es ist Aufgabe der Landes- und Regionalplanung, Ansiedlungsmöglichkeiten für raumbedeutsamen bzw. großflächigen Einzelhandel durch Ziele, Grundsätze und Erfordernisse der Raumordnung in Raumordnungsplänen raumverträglich zu koordinieren. Diese sind wiederum durch die gemeindliche Planung im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung zu konkretisieren. Ausschließlich dieser obliegt es, die Bodennutzung rechtswirksam für Dritte zu regulieren. Anhand dieser klaren Begrenzung der jeweiligen Zuständigkeiten bemisst sich die Steuerungsfähigkeit der Systeme in den Flächenländern.

Da in der Freien und Hansestadt Hamburg staatliche und gemeindliche Aufgaben nicht getrennt werden, ist der Senat zunächst grundsätzlich für beide Bereiche verantwortlich. Ihm obliegen somit planungsebenenübergreifende Aufgaben von Landesregierungen in anderen Bundesländern, von Landräten in Kommunen oder Bürgermeistern in kleineren Gemeinden. So liegen sowohl die Raumordnungs- als auch die Bauleitplanung verfassungsrechtlich in seiner Verantwortung. Dass die Planungsebenen dadurch tendenziell leichter verschmelzen als in den Flächenländern, liegt nahe.

Um die bauplanungsrechtlichen Aufgaben zu erfüllen, bedient sich der Senat verschiedener Verwaltungseinrichtungen, wie der Fachbehörden auf Landesebene und der Bezirksämter auf Bezirksebene. Nach *Experte C* ermöglicht die zweistufige Verwaltung im Vergleich zu den mehrstufigen Strukturen in Flächenstaaten flache Hierarchien, einen engen Austausch und dadurch Problemnähe. Dem stehen nach *Experte L* jedoch die sich aus der Vielzahl der zu beteiligenden Stellen innerhalb des zweistufigen Systems ergebende Komplexität und die daraus resultierende Schwerfälligkeit des Gesamtsystems gegenüber. Nach *Experte N* müssen Senatsdrucksachen allein innerhalb der BSW von der Referatsleitung bis zum Oberbaudirektor bis zu sieben Stellen durchlaufen.<sup>875</sup> Damit geht ein hoher Abstimmungsaufwand einher, der die Verfahren in die Länge zieht.<sup>876</sup> Nicht zuletzt unterliegt das System laut *Experte V* als Spiegel der politischen Gesellschaft unterschiedlichen Interessenlagen in den Senatsbehörden und Bezirken, die das System in Balance bringen muss.<sup>877</sup> Diese systemimmanenten Eigenschaften sind bei der Betrachtung der Steuerungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems zu berücksichtigen.

Da die Bezirke keine rechtsfähigen Verwaltungseinheiten darstellen, werden ihnen Aufgaben übertragen, die sie selbstständig erledigen. Ähnlich wie die Gemeinden in den Flächenländern konkretisieren sie den von der nächst höheren Ebene vorgegebenen Rahmen, ihnen kommt dabei jedoch rechtlich kein eigener Ermessensspielraum im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung zu. Sie sind daher primär als leistende und ausführende Verwaltung zu verstehen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Abgrenzung der inhaltlichen Aufgabenbereiche zwischen Landes- und Bezirksebene.

Nach Auskunft einiger Experten ist die Kompetenzverteilung zwischen beiden Ebenen vor der Verwaltungsreform im Jahr 2006 zum Teil sehr diffus gewesen. So bestanden zum Teil erhebliche Redundanzen zwischen der Arbeit der Fachbehörden und der der Bezirke.<sup>878</sup> Indem die BSW zum Teil stark operativ tätig gewesen ist, sind Reibungsverluste in der Zuständigkeitsfrage entstanden.<sup>879</sup> Dies ist u.a. in der Bauleitplanung zum Ausdruck gekommen, indem sowohl die Bezirke für die Landesplanung als auch diese selbst Bebauungspläne erstellt haben und durch unklare Zuständigkeitsverteilungen Doppelarbeiten entstanden sind. Seit der Verwaltungsreform besteht nach Aussage der Experten eine stärkere Arbeitsteilung zwischen der BSW und den Bezirken, indem mehrere Aufgabenbereiche dezentralisiert worden sind.<sup>880</sup> Während sich erstere seitdem stärker auf die Erarbeitung übergreifender Leitlinienaussagen und konzeptioneller Grundlagen konzentriert, obliegt den Bezirken die operative Anwendung.<sup>881</sup> So ist die Bebauungsplanung im Rahmen der Verwaltungsreform vollständig mit wenigen Ausnahmen den Bezirken übertragen worden. Durch die Zuständigkeitstrennung bestehen bei der Flächennutzungs- und Bebauungsplanung zwei Interessenebenen.<sup>882</sup>

Das Ziel, dass einerseits Kompetenz und Verantwortung für überörtliche Planungen dem Senat vorbehalten bleiben und andererseits die Selbstständigkeit und Eigenverantwortung der Bezirksämter für Pläne mit rein örtlicher Bedeutung gewahrt bleiben soll, impliziert eine Arbeitsteilung anhand des Kriteriums der Überörtlichkeit. Grundsätzlich werden die Zuständig-

875 Mündliche Auskunft von Experte N, Vertreter der BWVI, vom 14.10.2015.

876 Mündliche Auskunft von Experte E, Vertreter der Handelskammer, vom 21.09.2015.

877 Mündliche Auskunft von Experte V, Vertreter der BSW, vom 19.11.2015.

878 Mündliche Auskunft von Experte S, Vertreter des Bezirksamts F, vom 05.11.2015.

879 Mündliche Auskunft von Experte S, Vertreter des Bezirksamts F, vom 05.11.2015.

880 Mündliche Auskunft von Experte V, Vertreter der BSW, vom 19.11.2015 und den Experten F und S, Vertreter der Bezirksämter B und F, vom 25.09.2015 und 05.11.2015 und von Experte R, Vertreter der Partei A auf Bürgerschaftsebene, vom 02.11.2015.

881 Mündliche Auskunft von Experte V, Vertreter der BSW, vom 19.11.2015.

882 Mündliche Auskunft von Experte T, Vertreter des Gutachterbüros D, vom 05.11.2015.

keiten zwar anhand der Planungsebene zwischen der Raumordnungs- und Flächennutzungs- einerseits und der Bebauungsplanung andererseits differenziert. Diese Aufteilung gilt jedoch nicht, wenn eine Planung von überörtlicher Bedeutung ist. Dadurch bestehen nach wie vor - wenn auch deutlich weniger - Kompetenzen der Landesebene im Bereich der konkreten Bebauungsplanung. Ausschlaggebend ist die jeweilige Bedeutung der Planung bzw. des Vorhabens für die Gesamtstadt. Dabei stellt sich die Frage, woran diese bemessen wird.

Das Kriterium der gesamtstädtischen Bedeutung ist auch für die Kompetenzverteilung im Rahmen der Zentren- und Einzelhandelssteuerung maßgeblich. Hinsichtlich der Kriterien, die der gesamtstädtischen Bedeutung zugrunde gelegt werden, wird in den Gesprächen mit den behördlichen Experten auf den FNP verwiesen. So sind im FNP lediglich die A- bis C-Zentren dargestellt, denen somit in Analogie zu den Zentralen Orten der Raumordnung gesamtstädtischer Charakter zugesprochen wird. Die D-Zentren sind in diesem nicht dargestellt, da ihnen lediglich lokale Bedeutung zugemessen wird. Unter Berücksichtigung der Funktionen der jeweiligen Zentrenart könnte dies die Schlussfolgerung nahe legen, dass die Bezirke für die Steuerung des nahversorgungsrelevanten Einzelhandels und die BSW für die Steuerung des zentrenrelevanten und nicht-zentrenrelevanten Einzelhandels zuständig ist. Dies ist jedoch zu kurz gegriffen. Bei der Differenzierung der Zuständigkeiten wird zwar auch die Sortimentsunterscheidung angeführt. Wichtiger ist jedoch die Verkaufsflächengröße des jeweiligen Vorhabens. Sobald es sich um ein großflächiges Vorhaben handelt, ist die BSW bzw. der AK Zentren einzubeziehen. So kommt es, dass sich die BSW beispielsweise auch mit Nahversorgungsvorhaben beschäftigt, wenn diese großflächiger Art sind. Dies impliziert zugleich eine Einschränkung des Ermessensspielraums der Bezirke für die Bebauungsplanung, da die Landesebene die Federführung des AK Zentren innehat, auch wenn dessen Beurteilungen grundsätzlich Empfehlungscharakter haben. Die bauordnungsrechtliche Genehmigung obliegt wiederum den Bezirken. Die Zuständigkeit der BSW am großflächigen Einzelhandel festzumachen, funktioniert auch nicht. Ihre Zuständigkeit für die A- bis C-Zentren hängt weniger mit dem Einzelhandel als solchem zusammen. Vielmehr wird dabei auf städtische Zentren abgestellt, deren Nutzungen über den Einzelhandel hinausgehen.<sup>883</sup>

Der Versuch einer Annäherung an die Kompetenzverteilung auf theoretischer Ebene zeigt, dass sich die Kompetenzen nicht eindeutig anhand eines Kriteriums trennen lassen, sondern eng miteinander verwoben sind. Von der Mehrzahl der bezirklichen Akteure ist deutlich gemacht worden, dass es sich dabei um eine theoretische Frage handelt, die in der Praxis kaum Relevanz hat. So sind aus behördlicher Sicht die Kompetenzen seit der Verwaltungsreform weitestgehend eindeutig geregelt. Die wenigen Bereiche, die nicht geregelt sind, eröffnen den Bezirken Gestaltungsspielraum. Während einige Bezirke selbstständig agieren, benötigen andere Bezirke mehr Beratung von fachbehördlicher Ebene.<sup>884</sup> Zwar dürfen die Bezirke offiziell lediglich die D-Zentren eigenständig festlegen. Die Festlegung oder Änderung der höherrangigen Zentren obliegt ausschließlich der BSW. Die faktische Zuständigkeit in Form des Genehmigungsrechts für alle Zentren liegt hingegen bei den Bezirken.

Die theoretische Frage erfährt jedoch *Experte S* zufolge dann praktische Relevanz, wenn es um Zentreneinstufungen geht. Wenn ein Bezirk beispielsweise ein D-Zentrum aus städtebaulichen Gründen zu einem C-Zentrum erklären möchte, um die Entwicklungsmöglichkeiten des Zentrums zu vergrößern, liegt dies außerhalb seiner Kompetenz. Einzig der BSW obliegt es, Zentreneinstufungen zu verändern. Dies erscheint insoweit sinnvoll, als die BSW als gesamtstädtisches Korrektiv fungiert. Schwierig wird es jedoch dann, wenn die ortsspezifische Expertise der Bezirke mit diesem nicht rückgekoppelt wird. Aus mehreren Bezirken hat es in den vergangenen Jahren Vorschläge für Auf- und Abstufungen von Zentren gegeben. Seit der letzten Änderung des Zentrenkonzepts 1996 hat es jedoch keine Änderungen der A- bis C-Zentren gegeben. Lediglich die nachrichtlich übernommenen D-Zentren sind zum Teil aktualisiert worden. Entsprechend der zweistufigen Hierarchie wahrt die BSW ihren Kompetenzbereich. So war es beispielsweise unzulässig, dass in dem Einzelhandelskonzept des Bezirks C die Zentrenhierarchie angepasst worden ist. Umgekehrt greift sie in den bezirklichen Kompetenzbereich ein, sofern es sich um ein Vorhaben mit gesamtstädtischer Bedeutung handelt.

Sowohl die Verteilung der als auch die Abstimmung zwischen den Kompetenzen wirkt sich auf die Steuerungsfähigkeit des Systems aus. So sind die Bezirke anders als selbstständige Gebietskörperschaften in ein differenziertes System von Abhängigkeiten gegenüber dem Senat und den Fachbehörden eingebunden. Verdeutlichen lässt sich dies auch am Beispiel der

883 Mündliche Auskunft von Experte Q, Vertreter des Gutachterbüros C, vom 28.10.2015.

884 Mündliche Auskunft von Experte D, Vertreter des Gutachterbüros A, vom 18.09.2015 und von Experte H, Vertreter des Bezirksamts C, vom 01.10.2015.

„abwartenden“ Haltung der vier Bezirke, die noch über kein Einzelhandelskonzept verfügen. So ist die Notwendigkeit eines gesamtstädtischen Einzelhandelskonzepts aufgrund der bezirksübergreifenden Einzelhandelsentwicklungen von allen Bezirken erkannt worden. Die Aufgabe, ein derartiges Konzept zu erstellen, wurde jedoch der BSW als planender Verwaltung zugeordnet. Aus Sicht der BSW wurde hingegen lange keine Notwendigkeit für ein derartiges Konzept weder auf Landesebene noch auf Bezirksebene gesehen. Die BSW hat in diesem Fall weder selbst von ihrer Steuerungsfähigkeit Gebrauch gemacht noch diese explizit an die Bezirke delegiert. Dies führte dazu, dass weder die BSW noch die vier Bezirke die Erstellung eines gesamtstädtischen bzw. bezirklichen Konzepts veranlasst haben. Drei Bezirke sind darum in Eigeninitiative tätig geworden. Deren Einzelhandelskonzepte wurden von der BSW nur insoweit akzeptiert, als sie ihren Kompetenzbereich der Zentrenstufungen nicht berühren. Eine Überprüfung der Zentren auf Ebene der BSW ist nicht vorgenommen worden. Der Realität entsprechende Zentrenstufungen sind jedoch wesentlicher Bestandteil von fundierten und tragfähigen Einzelhandelskonzepten. Da die Bezirke keine rechtlich selbständigen Gebietskörperschaften sind, bedarf es für den rechtlichen Status eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB der Konzepte nicht nur einer Beschlussfassung auf Bezirksversammlungsebene, sondern auch auf Senatsebene, welche nicht vorgenommen worden ist. Hier zeigt sich zudem die maßgebliche Kompetenz der Politik als entscheidungsbefugte Instanz für alle zentren- und einzelhandelsrelevanten Steuerungsmaßnahmen sowohl auf Bezirks- als auch Senatsebene. Ob der Regelungsanspruch der fachlichen Verwaltung tatsächlich steuerungswirksam wird, hängt von der politischen Entscheidung ab. So liegt nach *Experte A* der Schlüssel eines steuerungswirksamen Instrumentariums weniger in weiteren ergänzenden Instrumenten als vielmehr in der Beratung der Politik. Negative Beispiele, wie Discounter an den Ausfallstraßen, seien primär darauf zurückzuführen, dass es nicht gelungen ist, die Politik entsprechend zu beraten.<sup>885</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die Hypothese, *dass die Nicht-Trennung von staatlichen und gemeindlichen Aufgaben zu Kompetenzgerangel im Rahmen der Einzelhandelssteuerung und Zentrenentwicklung führt*, nur zum Teil bestätigen lässt. Durch die Schaffung klarerer Strukturen im Rahmen der Verwaltungsreform hat sich die Steuerungsfähigkeit verändert, indem sowohl aus Sicht der BSW als auch der Bezirke eindeutiger Zuständigkeitsverhältnisse auch hinsichtlich der Einzelhandelssteuerung ermöglicht worden sind. Aus nicht-behördlicher Perspektive scheint die Verantwortung für die Einzelhandelssteuerung jedoch insofern noch nicht eindeutig definiert zu sein, als diese bisher zum Teil durch eine systembedingte Verantwortungsdiffusion geprägt gewesen zu sein scheint. Dies zeugt von unterschiedlichen Steuerungsverständnissen innerhalb des Systems, welche insgesamt zu einer Einschränkung der gesamtstädtischen Steuerungsfähigkeit geführt haben.

### 6.5.3 Steuerungsprozess

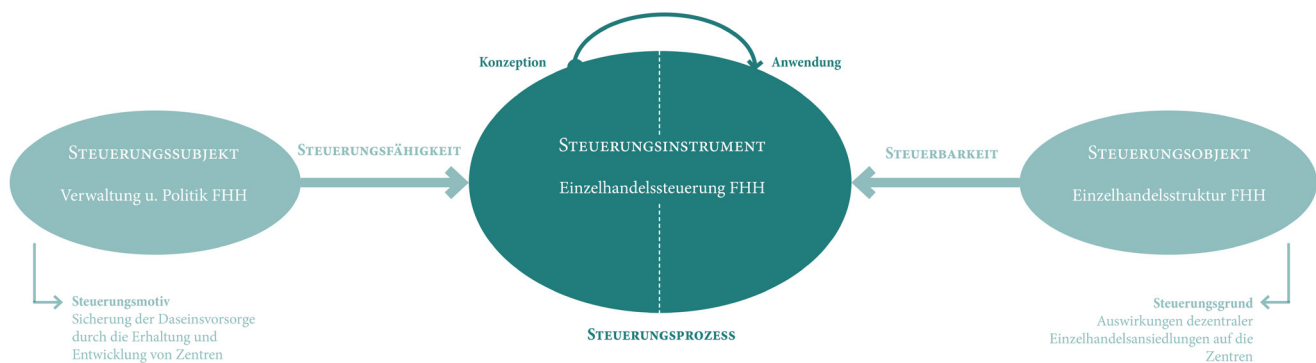


Abbildung 33: Steuerungsprozess

Um die Zentren- und Versorgungsstruktur zu erhalten und zu entwickeln, stehen der politisch-administrativen Verwaltung verschiedene Instrumente zur Verfügung. Mit diesen systematisiert sie ihre Steuerungsfähigkeit. Die Diskussion des Steuerungsprozesses ist dabei vor dem Hintergrund der bereits diskutierten Steuerungsfähigkeit der Stadt Hamburg und der Steuerbarkeit der Hamburger Zentren- und Einzelhandelsstruktur zu verstehen. Aus der Überlagerung der Steuerungsfähigkeit und der Steuerbarkeit ergibt sich eine Art Aktionsraum, innerhalb dessen die Steuerungsinstrumente konzeptio-

885 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

niert und angewendet werden. Das Instrumentarium besteht aus einem Konglomerat aus behördeninternen und –externen regulativen, informationellen und prozeduralen Mitteln, durch deren Zusammenspiel die Steuerung vollzogen wird. Die Steuerungsinstrumente sind in dem *Kapitel 4* vorgestellt und in den *Kapiteln 6.3 und 6.4* am Beispiel der Stadt Hamburg konkretisiert und untersucht worden. Im Folgenden stehen daher weniger die einzelnen Instrumente, sondern vielmehr ihre Zusammensetzung im Fokus.

Wie dargestellt setzt sich die Einzelhandelssteuerung in vielen Städten aus den formellen Instrumenten des Bauplanungsrechts und informellen Einzelhandelskonzepten zusammen. Dabei sind die Raumordnungspläne zu beachten. Nicht nur ausgehend von der durch die stadtstaatliche Struktur geprägten Steuerungsfähigkeit wird in der Stadt Hamburg von dem Instrumentarium in modifizierter Art Gebrauch gemacht. Auch lassen sich Rückschlüsse von der durch die Zentren- und Einzelhandelsstruktur beeinflussten Steuerbarkeit auf die Konzeption und Anwendung des Instrumentariums ziehen. Aufgrund der topographischen und strukturellen „Komfortsituation“<sup>886</sup> des Stadtstaates stellt sich die Steuerungsnotwendigkeit durch staatliche Instrumente anders als in anderen Städten dar. So wurde von Landesebene lange die Auffassung vertreten, dass das vorhandene, schmale und seit langem bestehende Instrumentarium aus planerischer Sicht für die Steuerung angesichts der insgesamt intakten Zentren- und Einzelhandelsstruktur ausreichend ist und kein Nachsteuerungsbedarf in Form von weiteren Instrumenten besteht. Das Instrumentarium muss nach *Experte A* in einem angemessenen Verhältnis zwischen Steuerungsaufwand und Steuerungsergebnis stehen.<sup>887</sup>

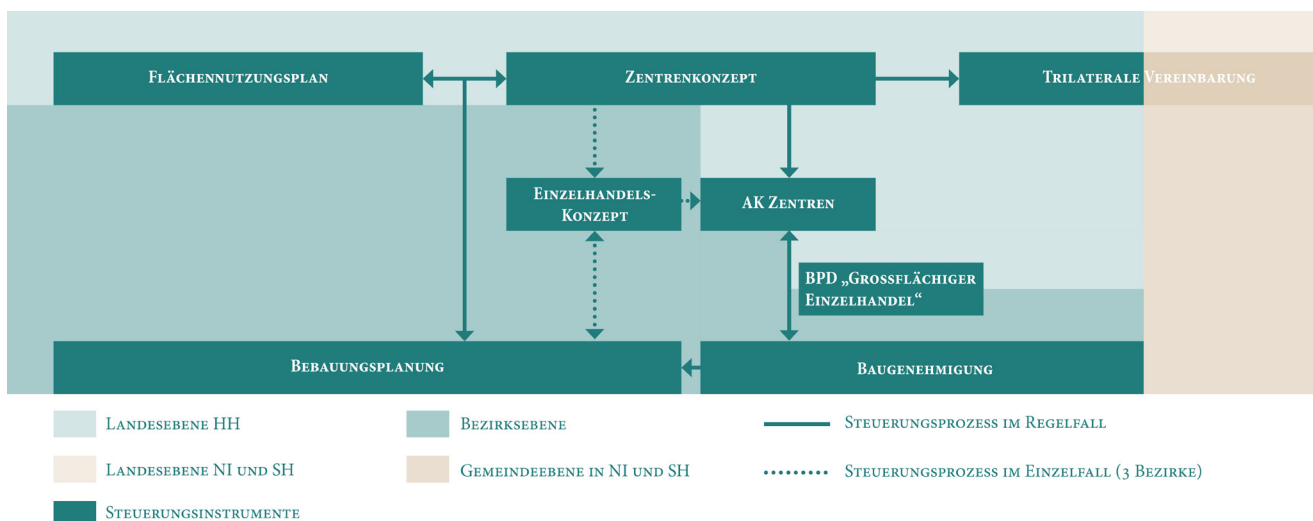


Abbildung 34: Verhältnis der bestehenden Steuerungsinstrumente zueinander

Die Verzahnung der Steuerungsinstrumente veranschaulicht die *Abbildung 34*. Zentrales Instrument ist das Zentrenkonzept, das der polyzentralen Struktur Rechnung trägt und seine Entsprechung im FNP findet. Dieser fungiert als regulatives Instrument, das weniger raumordnerische als vielmehr flächennutzungsplanerische Komponenten darstellt. Wenn der Argumentation gefolgt wird, dass das Zentrenkonzept in Analogie zu dem Zentrale-Orte-Konzept Zentren mit überörtlicher Bedeutung ausweist, stellt sich die Frage nach einem Konzept für Zentren mit örtlicher Bedeutung. Derartige Konzepte liegen seit wenigen Jahren in unterschiedlicher Art lediglich in drei Bezirken vor. Dies wirft wiederum die Frage danach auf, in welcher Art und Weise die konkreten Bebauungspläne aus den abstrakten und übergeordneten Zielvorstellungen des Zentrenkonzeptes bzw. des FNP entwickelt worden sind. Während in vielen Städten Einzelhandelskonzepte als vermittelndes Instrument zwischen den verschiedenen Planungsebenen fungieren, sind derartige Konzepte zumindest von Landesebene für die Stadt Hamburg lange als nicht notwendig erachtet worden. Die mögliche Schlussfolgerung, dass die Stadt Hamburg dadurch weniger gesteuert hat, trifft so pauschal jedoch nicht zu. Vielmehr ist auf eine andere Art und Weise gesteuert worden.

So hat sich in den Gesprächen mit den Experten gezeigt, dass der AK Zentren eine zentrale Rolle im Regelungskontext der Einzelhandelssteuerung einnimmt. Das Gremium stellt entgegen der gesamtstädtischen, i.d.R. gutachterlichen Betrachtungsweise klassischer Einzelhandelskonzepte auf eine projektbezogene, interbehördliche Betrachtung ab. Von Landesebene

886 Mündliche Auskunft von Experte P, Vertreter des Bezirksamts E, vom 27.10.2015.

887 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.



wird die Auffassung vertreten, dass viele Fragen aufgrund der stadtspezifischen und interdisziplinären Expertise am besten vom AK Zentren beurteilt werden können.<sup>888</sup> Somit liegt der Fokus weniger auf einer regelmäßigen und proaktiven Erarbeitung von räumlichen Grundzügen für die zukünftige Einzelhandelsentwicklung der Gesamtstadt als vielmehr auf reaktiven Einzelfallbeurteilungen von Vorhaben hinsichtlich ihrer Verträglichkeit mit dem Zentrenkonzept. Nach *Experte B* ist die Einzelfall- bzw. Projektbezogenheit das prägende Charakteristikum der bisherigen Hamburger Einzelhandelssteuerung.<sup>889</sup>

Grundlage für die Einzelfallbeurteilungen ist das Zentrenkonzept. Dadurch lässt sich die Einzelfallbezogenheit der Steuerung insoweit relativieren, als ihr ein gesamtstädtisches Konzept zugrunde liegt. Wenn jedoch die im *Kapitel 6.3.1.4* diskutierten Aspekte des Zentrenkonzeptes, wie die Abstraktion oder die Langlebigkeit, berücksichtigt werden, liegt zwar ein gesamtstädtisches Konzept vor, das jedoch in seiner Aussagekraft eher einem abstrakten Leitbild der Zentrenverortung und -funktionen als einer konkreten Konzeptgrundlage der Einzelhandelsentwicklung gleicht. Zudem hat es insofern den Anschein eines konservierten Konzepts, als es aus dem Jahr 1973 stammt und lediglich in den Jahren 1977 bzw. 1981 und 1997 durch die Neubekanntmachung des FNP überprüft und aktualisiert worden ist. So findet das im Jahr 1973 in seinen Grundzügen konzeptionierte Steuerungsinstrument noch heute Anwendung, was insbesondere in Anbetracht des schnelllebigen Wandels des Einzelhandels erstaunlich ist. Dass das Zentrenkonzept vor dem Hintergrund des zeitlichen Abstands zwischen ursprünglicher Konzeption und heutiger Anwendung noch nicht grundsätzlich in Frage gestellt worden ist, lässt sich insbesondere mit seinem abstrakten Charakter begründen.

Nach *Experte B* muss eine detailliertere Steuerung politisch gewollt sein. Da die Stadt in den letzten 30 Jahren insbesondere in den Bezirken eine bewegte Politiklandschaft gehabt hat, wäre eine restriktivere Steuerung vermutlich nicht stringent durchzuhalten gewesen. Darum hat sich die Einzelfallbetrachtung unter Berücksichtigung des Zentrenkonzeptes etabliert.<sup>890</sup>

Die *Abbildung 35* konkretisiert die *Abbildung 34* und skizziert einen entsprechenden Steuerungsablauf im Detail. Durch die instrumentelle Verzahnung des Zentrenkonzeptes als konzeptionelles Steuerungselement und mit dem AK Zentren als kommunikatives Steuerungselement erfährt das Konzept projektbezogene Konkretisierung. Die Stadt hat sich dadurch einen flexibleren Ermessensspielraum bewahrt, in welchem sich die Beurteilung von Vorhaben durch die Mitglieder des AK Zentren bewegt. So misst dieses Steuerungsverfahren der Stadt einen Entscheidungsspielraum zu, den sie mit einem klassischen Einzelhandelskonzept – vorausgesetzt sie wahrt dessen Konsistenz – nicht gehabt hätte. Dies zeigt sich auch daran, dass aufgrund des Abstraktionsgrades des Zentrenkonzeptes auch innerhalb des AK Zentren nicht immer Einigkeit darüber bestand, ob sich beispielsweise ein Vorhaben innerhalb oder außerhalb eines gesamtstädtischen Zentrums befindet.<sup>891</sup>

Die Steuerung durch den AK Zentren bedeutet gleichzeitig, dass die konkretisierende Beurteilung des Vorhabens hinsichtlich der Verträglichkeit mit dem Zentrenkonzept nicht nur der Öffentlichkeit, sondern i.d.R. auch den betroffenen Grundeigentümern, Einzelhändlern oder Investoren vorenthalten wird. Dies ist einerseits insofern folgerichtig, als das Vorhaben aus städtischer Perspektive ergänzt um Belange der Handelskammer nicht durch

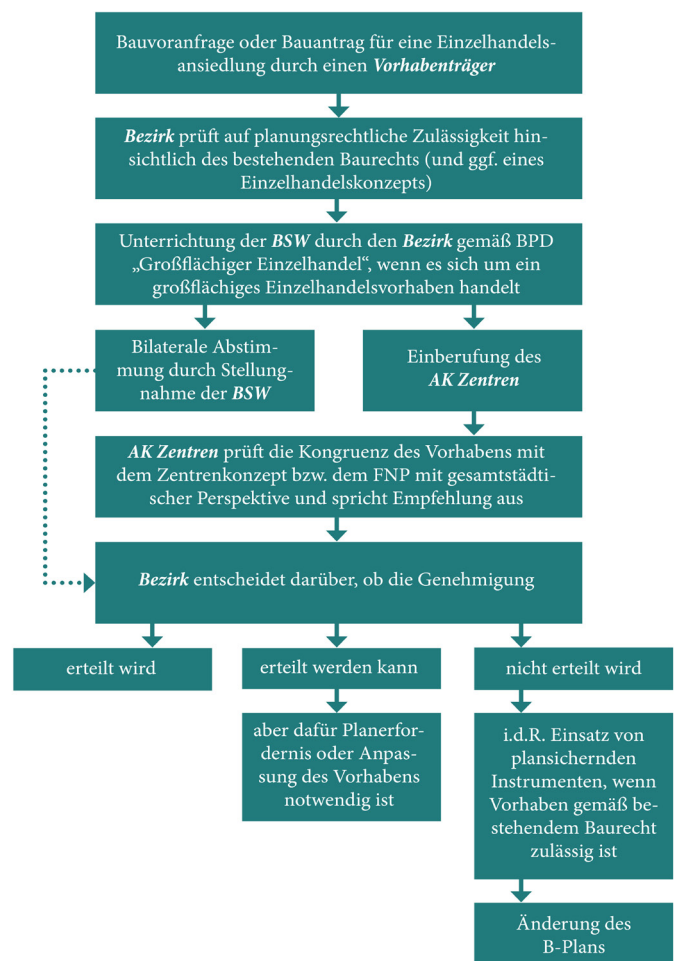


Abbildung 35: Bisheriger Steuerungsprozess

888 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

889 Mündliche Auskunft von Experte B, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

890 Mündliche Auskunft von Experte B, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

891 Mündliche Auskunft von Experte E, Vertreter der Handelskammer, vom 21.09.2015.

privatwirtschaftliche Interessenlagen verfälscht werden soll. Andererseits wird die Beurteilung weder veröffentlicht noch lässt sich die Beurteilung aus dem Zentrenkonzept nur bedingt ableiten, sodass die Transparenz der Steuerungsgrundsätze eingeschränkt ist.

Zwar besitzt die Beurteilung des AK Zentren lediglich Empfehlungscharakter. Faktisch kommt dieser jedoch nach Aussagen einiger Experten häufig Entscheidungscharakter zu, da die Bauprüfabteilungen dieser i.d.R. folgen. Der Arbeitskreis greift dadurch als zusätzliche Bewertungsebene insofern in das Baugenehmigungsgeschäft ein, als diese nicht durch das BauGB, die BauNVO oder die Bauordnung geregelt wird. So ist es denkbar, dass im Arbeitskreis nicht zwingend eine Entscheidung herbeigeführt wird, die auch die der Baugenehmigungsbehörde gewesen wäre. Der AK Zentren hat somit erheblichen Einfluss auf die Entscheidung der Baugenehmigungsbehörde über die Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelsvorhaben. Hochheim (2003) zufolge hat es zwischenzeitlich im Zuge der Reformierung des Bezirksverwaltungsgesetzes Bestrebungen gegeben, den Arbeitskreis durch eine Globalrichtlinie zu ersetzen und das Ermessen auf die Bezirke zu übertragen.<sup>892</sup>

In den Gesprächen hat sich zudem herausgestellt, dass umgekehrt die Baugenehmigungsbehörde ebenfalls erheblichen Einfluss auf den AK Zentren hat. Indem die Vorhaben durch die Vorhabenträger i.d.R. an diese herangetragen werden, kommt ihr eine wesentliche Schnittstellenfunktion zu. Geregelt ist diese durch den Bauprüfdienst „Großflächiger Einzelhandel“. Da dieser jedoch nicht verbindlich ist, kommt dem Bauprüfer ein gewisser Ermessensspielraum bei der Unterrichtung der Landesebene über großflächige Einzelhandelsvorhaben zu. Auch hängt die Steuerungswirkung des AK Zentren davon ab, ob die bezirkliche Stadtplanungsabteilung von den plansichernden Instrumenten in Verbindung mit einer B-Plan-Änderung fristgerecht Gebrauch macht. Wenn derartige Steuerungsmöglichkeiten nicht ergriffen werden, funktioniert der Steuerungsmechanismus ebenfalls nicht. Ein Beispiel für ein derartiges Steuerungsversagen stellt das SB-Warenhaus Kaufland in Altona in nicht-integrierter Lage südlich der Stresemannstraße dar. In diesem Fall ist die Frist der Veränderungssperre ausgelaufen, ohne dass der Bebauungsplan geändert worden ist, sodass der Investor schließlich Baurecht hatte. Der AK Zentren ist erst informiert worden, als die Frist abgelaufen gewesen ist. Dies unterstreicht, dass auch der Baugenehmigungsbehörde im Steuerungsprozess eine bedeutende Rolle zukommt und die Instrumente nur im Zusammenspiel funktionieren.

Steuerungsprobleme lassen sich darüber hinaus in Verbindung mit den bezirklichen Einzelhandelskonzepten feststellen, wenn die Inhalte der Einzelhandelskonzepte denen des Zentrenkonzeptes entgegenstanden. Dies ist beispielsweise bei der Sortimentsliste des Bezirks C der Fall gewesen. So gab es für den Bezirk zwei gültige, sich entgegenstehende Sortimentslisten, sodass im Zweifelsfall keine gegolten hat.<sup>893</sup> Dies zeigt eine Beeinträchtigung der Steuerungswirkung, wenn die Instrumente kein in sich konsistentes Gesamtkonstrukt bilden. Im Unterschied zu den Bezirken ohne Einzelhandelskonzept benötigen die Bezirke mit Einzelhandelskonzept die Beratung durch den AK Zentren aufgrund der konzeptionellen Grundlage nur noch in strittigen Fällen. Dies unterstreicht, dass die Bedeutung des AK Zentren insbesondere daraus resultiert, dass in der Stadt lange keine Einzelhandelskonzepte vorlagen. Das lässt sich wiederum damit begründen, dass diese durch die Beurteilungen des AK Zentren lange nicht notwendig erschienen.

Es lässt sich resümieren, dass die Steuerung des Einzelhandels in Hamburg bisher primär einzelfallbezogen und reaktiv anlässlich von Bauanträgen durch plansichernde Instrumente in Verbindung mit einer B-Plan-Änderung erfolgt ist. Eine Ausnahme stellen die Sammel-B-Pläne der Bezirke B und F dar, welche für Teilgebiete des Bezirks proaktiv von den bauplanungsrechtlichen Steuerungsmöglichkeiten Gebrauch machen. Auch die Bezirke, die über ein Einzelhandelskonzept verfügen, setzen dies i.d.R. nicht proaktiv für den gesamten Bezirk, sondern reaktiv in Abhängigkeit eines speziellen Vorhabens in verbindliches Planrecht um.

Die Hypothese, *dass der Einzelhandelssteuerung durch Konzepte von der Stadt Hamburg weniger Wert beigemessen worden ist als der Steuerung durch Kommunikation*, lässt sich somit bestätigen. Dies darf jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass das Zentrenkonzept das Kernelement des Steuerungsprozesses darstellt. Die darauf aufbauende operative Steuerung ist jedoch bisher mit Ausnahme von drei Bezirken mehr durch die Abstimmung im AK Zentren und der daraus resultierenden Steuerungsentscheidungen als durch Steuerungen gekennzeichnet, die auf Basis aktueller Einzelhandelskonzepte erfolgt sind. Weiterhin lässt sich der Steuerungsprozess dadurch charakterisieren, dass neben den Stadtplanungsabteilungen den Bauprüfabteilungen eine besondere Rolle bei der „Steuerung“ von Einzelhandelsansiedlungen zukommt. Insgesamt lässt sich festhalten, dass nicht die Instrumente als solche, sondern diese nur in ihrem gesamten instrumentellen Kontext effektive

892 Vgl. Hochheim (2003): Entstehung der Shopping-Center in Hamburg, S. 69.

893 Mündliche Auskunft von Experte P, Vertreter des Bezirksamts E, vom 27.10.2015.

Steuerungswirkung entfalten können.

#### 6.5.4 Zusammenfassung

Die Untersuchung des Instrumentariums zur Steuerung des Einzelhandels der Stadt Hamburg zeigt, aus welchem Grund die Freie und Hansestadt Hamburg als zweitgrößte Stadt Deutschlands bisher über kein gesamtstädtisches bzw. flächendeckendes Einzelhandelskonzept verfügt. Während ein Großteil der deutschen Städte ausgehend von einer einzelfallbezogenen und reagierenden zu einer umfassenden und proaktiven Einzelhandelssteuerung mithilfe von Einzelhandelskonzepten hingestrebt hat, zeichnet die einzelfallbezogenheit die bisherige Hamburger Einzelhandelssteuerung aus. Wie sich gezeigt hat, sind die Gründe dafür vielseitig und liegen sowohl in der Verwaltungs- als auch in der Zentren- und Einzelhandelsstruktur der Stadt begründet.

Im Rahmen der Analyse hat sich herausgestellt, dass sich die Steuerungsnotwendigkeit in Hamburg anders darstellt als in anderen Städten. Sowohl durch die robuste polyzentrale Zentrenstruktur, die vergleichsweise geringe interkommunale Konkurrenz als auch durch die nicht miteinander im Wettbewerb stehenden Bezirke ist die Steuerbarkeit des Einzelhandels begünstigt worden. Trotz der komfortablen Ausgangssituation ist die Steuerungsnotwendigkeit auch in der Stadt Hamburg größer geworden. Davon zeugen die drei bezirklichen Einzelhandelskonzepte. Zugleich hat sich diese durch übergeordnete Entwicklungstendenzen des Einzelhandels, wie insbesondere den E-Commerce, verändert. So ist bei der Konzeptionierung des Zentrenkonzeptes von einer anderen Steuerbarkeit und Steuerungsnotwendigkeit ausgegangen worden als sie sich heute darstellt.

Die Analyse hat weiterhin ergeben, dass innerhalb des behördlichen Systems zwischen der fachbehördlichen und der bezirklichen Ebene unterschiedliche Steuerungsverständnisse vorgeherrscht haben. Während die Bezirke die Steuerungsnotwendigkeit durch ein gesamtstädtisches Einzelhandelskonzept für eine rechtssichere Bebauungsplanung bereits seit langem als gegeben erkannt haben, hat sich die BSW auf das Zentrenkonzept gestützt und ein klassisches gesamtstädtisches Einzelhandelskonzept als nicht notwendig erachtet. Trotz der seit der Verwaltungsreform klareren Arbeitsteilung zeichnet sich hier der Einfluss der BSW als Landesbehörde auf die ihr untergeordneten Bezirksämter ab, welche nicht nur die Erstellung eines gesamtstädtischen Einzelhandelskonzepts abgelehnt, sondern zum Teil auch den in bezirklicher Eigeninitiative entstandenen Einzelhandelskonzepten kritisch gegenübergestanden hat.

Obwohl die Steuerungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems auf konzeptioneller Ebene nicht ausgeschöpft worden ist, konnten die Einzelhandelsansiedlungen weitestgehend gemäß dem Zentrenkonzept kanalisiert werden. Neben den die Steuerbarkeit des Einzelhandels begünstigenden Faktoren hat das Instrument des AK Zentren dazu maßgeblich beigetragen. Einzelfallbezogene Aushandlungsprozesse innerhalb des interbehördlichen Gremiums haben dem Zentrenkonzept i.d.R. Rechnung getragen. Dennoch mangelt es diesem sowohl an Transparenz für die Vorhabenträger und die Öffentlichkeit als auch zum Teil an Verbindlichkeit hinsichtlich der Unterrichtung und der rechtssicheren Umsetzung der Beurteilung. Wie sich das künftige Instrumentarium zu den herausgestellten Stärken und Schwächen verhält, wird im folgenden Kapitel nachgegangen.



## 7. Vorstellung und Einordnung der künftigen Instrumente der Hamburger

### Einzelhandelssteuerung

In diesem Kapitel steht die Überarbeitung des Hamburger Steuerungsinstrumentariums im Fokus. Um deren Ausprägung verstehen und einordnen zu können, werden zunächst der Anlass und die Zielsetzung der Überarbeitung aufgezeigt. Daraufhin wird das Instrumentarium in seiner geplanten Konzeption vorgestellt, um auf dieser Basis die aus der Analyse gewonnenen Erkenntnisse mit diesem rückzukoppeln. Dabei geht es weniger um eine detaillierte Untersuchung der neuen Instrumente, als vielmehr um die Einschätzung der neuen Instrumente vor dem Hintergrund der gewonnenen Erkenntnisse zu der bisherigen Steuerung und der aktuellen Zentren- und Einzelhandelsentwicklung.

#### 7.1 Erfordernis der Überarbeitung

Dass die Stadt Hamburg als zweitgrößte und polyzentrisch geprägte Stadt Deutschlands bisher über kein gesamtstädtisches Einzelhandelskonzept verfügt, ist bemerkenswert. Mögliche Gründe dafür sind im vorangegangenen Kapitel erörtert worden. Dabei ist unter anderem herausgestellt worden, dass sich die Steuerungsnotwendigkeit des Einzelhandels in Hamburg anders darstellt als in vielen anderen Städten. Davon, dass sie dennoch gegeben war, zeugen nicht nur die Forderungen der Bezirke nach einem Einzelhandelskonzept, sondern auch verschiedene politische Stellungnahmen. Das Thema hat somit nicht nur auf fachlicher Ebene, sondern auch auf politischer Ebene für Diskussionen gesorgt, wie die zwei Großen Anfragen „Klare Konzepte für den Hamburger Einzelhandel - Nahversorgung sichern!“<sup>894</sup> (2006) und „Nahversorgung in Hamburg – Stärkung der Bezirks- und Stadtteilzentren“<sup>895</sup> (2009) oder der Antrag „Hamburgs Zentren stärken – Ein verbindliches Einzelhandelskonzept für Hamburg entwickeln“<sup>896</sup> (2009) zeigen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, warum die Überarbeitung zum jetzigen Zeitpunkt und nicht früher initiiert worden ist.

Ausschlaggebend war das Urteil des OVG Hamburg vom 31.10.2012.<sup>897</sup> In diesem hat das OVG befunden, dass dem Zentrenkonzept und den Leitlinien in ihrer Fassung aus dem Jahr 1996 für die planerische Zielsetzung, die Zentren durch die Konzentration von Einzelhandelsnutzungen in diesen zu stärken und zu sichern, jedenfalls für nicht großflächige Einzelhandelsnutzungen keine den rechtlichen Anforderungen genügende Steuerungswirkung zukommen kann.<sup>898</sup>

In dem konkreten Fall handelte es sich um eine Bebauungsplanänderung, mit welcher der Bezirk B sowohl zur Sicherung der Gewerbegebiete für Gewerbebetriebe als auch zur Sicherung des Zentrenkonzeptes Einzelhandelsbetriebe auch unterhalb der Großflächigkeitsschwelle grundsätzlich für unzulässig erklärt hat. Nur ersteres städtebauliches Ziel ist für die Rechtfertigung des Ausschlusses in diesem Fall als geeignet anerkannt worden.<sup>899</sup> Konkret heißt es in dem Urteil dazu: „Die Antragsgegnerin kann den in der Änderungsverordnung getroffenen Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben in den Gewerbegebieten des Bebauungsplans allerdings nicht, wie geschehen, auf den Schutz ihres Zentrenkonzeptes stützen. [...] Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gebietet es § 1 Abs. 3 BauGB insoweit, dass sich die Gemeinde im Hinblick auf die von ihr selbst formulierten städtebaulichen Zielsetzungen konsistent verhält und die getroffene Festsetzung vollständig der Verwirklichung dieser Planung dient. Dies setzt zum einen voraus, dass die Gemeinde über ein niedergelegtes und durch die dafür zuständigen Entscheidungsgremien beschlossenes Einzelhandelskonzept verfügt und zum anderen ein mit der Konzentration von Einzelhandelsansiedlungen in den Zentren begründeter Einzelhandelsausschluss nicht weiter gehen darf, als eine Ansiedlung der ausgeschlossenen Einzelhandelsbetriebe in den Zentren in Betracht kommt. Ein derartiges Einzelhandelskonzept der Antragsgegnerin ist für den hier allein in Rede stehenden Ausschluss von nicht großflächigem Einzelhandel im Plangebiet [...] nicht in einer § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB genügender Weise ersichtlich.“<sup>900</sup>

Das angestrebte städtebauliche Ziel, den umfassenden Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben zu rechtfertigen, wird als

894 Vgl. Bürgerschaft der FHH (Hrsg.) (2006): 18/3654.

895 Vgl. Bürgerschaft der FHH (Hrsg.) (2009): 19/4289.

896 Vgl. Bürgerschaft der FHH (Hrsg.) (2009): 19/3552.

897 Mündliche Auskunft von Experte P, Vertreter des Bezirksamts E, vom 27.10.2015.

898 Vgl. Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Hrsg.) (2014): Aktualisierung der „Leitlinien für den Einzelhandel“ und Auftrag zur Fortschreibung des Hamburger Systems der zentralen Standorte (Hamburger Zentralsystem), S. 4f.

899 Vgl. OVG Hamburg, Urteil vom 31.10.2012 – 2 E 7.11.N.

900 OVG Hamburg, Urteil vom 31.10.2012 – 2 E 7.11.N.

prinzipiell geeignet anerkannt.<sup>901</sup> Gemäß dem Urteil des BVerwG vom 26.03.2009 ist es rechtskonform, wenn eine Gemeinde im Rahmen des ihr zustehenden planerischen Ermessensspielraums entscheidet, ob und in welchem Maß Teile ihres Gemeindegebiets für die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben zur Verfügung stehen. Dabei stellt die Zentrenstärkung oder –sicherung ein Ziel dar, das den Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben in nicht zentralen Lagen rechtfertigen kann.<sup>902</sup> „Sofern ein Gesamtkonzept in der Lage ist, die Einzelhandelsentwicklung im gesamten Stadtgebiet nachvollziehbar und widerspruchsfrei zu ordnen, bedarf es jedenfalls auf der Ebene eines Bebauungsplans, der dieses Konzept für einen bestimmten Bereich umsetzt, keiner weiteren Differenzierung unter dem Gesichtspunkt der Zentrenreignung.“<sup>903</sup> Die Existenz eines derartigen Gesamtkonzepts für das gesamte Hamburger Stadtgebiet ist somit vom OVG Hamburg negiert worden. „Um planungsrechtliche Regelungen zur Zulässigkeit des Einzelhandels treffen zu können, bedarf es demnach eines schlüssigen, widerspruchsfreien Konzepts für die gesamte Stadt.“<sup>904</sup> Es lässt sich somit festhalten, dass eine Überarbeitung sowohl auf fachlicher als auch politischer Ebene bereits seit langem diskutiert worden ist, aber die Rechtsprechung die Stadt letztlich zu dieser veranlasst hat.

## 7.2 Zielsetzung der Überarbeitung

Wie es sich aus dem Anlass der Überarbeitung ableiten lässt, ist die rechtssichere Steuerung des Einzelhandels durch Aktualisierung und Bündelung der Instrumente ein offensichtliches Ziel der Überarbeitung.<sup>905</sup> Die Intention auf formale und organisatorische Gründe zu beschränken, greift jedoch zu kurz. Zwar ist das Urteil des OVG der Beweggrund für die Überarbeitung gewesen. Die Prozessdynamik hat der Stadt jedoch darüber hinaus ermöglicht, das bisherige Instrumentarium zeitgemäß zu interpretieren, sodass die der Überarbeitung zugrunde liegende Intention über Gründe der Rechtssicherheit und Aktualität hinausgeht.

So lohnt es sich, die Intention der Stadt Hamburg auch auf inhaltlicher Ebene näher zu betrachten, mit der sich wiederum die Konzeption des angestrebten Instrumentariums erklären lässt. Als Ausgangspunkt lässt sich das Verhältnis zwischen Einzelhandel und Zentren identifizieren. Dieses befindet sich wie in dem *Kapitel 3.2.4* aufgezeigt insbesondere durch die Entwicklung des E-Commerce in einem Wandlungsprozess, wodurch die Zentren- bzw. Raumbezogenheit des Einzelhandels zunehmend relativiert wird. Ausgehend von dieser Entwicklung greift eine primäre Einzelhandelsbetrachtung nach Einschätzung der BSW in den Zentren zu kurz. Bei dem Instrumentarium sollen daher künftig zwei instrumentelle Stränge differenziert werden, auch wenn diese unmittelbar miteinander verzahnt sein werden.

Die klassische Einzelhandelssteuerung dient dazu, Einzelhandel in den Zentren zu konzentrieren und außerhalb der Zentren möglichst nicht entstehen zu lassen. Im Fokus steht damit der Ausschluss von Einzelhandelsnutzungen außerhalb der Zentren. Innerhalb der Zentren wird hingegen nicht gesteuert. Für die Einzelhandelssteuerung fungieren Zentren als Referenzorte und sind daher auch weiterhin Teil des Instrumentariums. Sie leiten sich nach Aussage von *Experte A* jedoch nicht ausschließlich und immer weniger aus der Einzelhandelsfunktion ab. Vielmehr ist die Gesamtheit der Versorgungsfunktionen für das Zentrenverständnis und die daraus resultierende Rolle im räumlichen Gerüst der Stadt ausschlaggebend.

So stellt sich für die BSW insbesondere die Frage, wie und durch welche Nutzung sich Zentren zukünftig so qualifizieren können, dass sie auch weiterhin funktionieren. Der zweite instrumentelle Strang soll somit die Entwicklung innerhalb der Zentren fokussieren. Dabei soll die Aktivierung von Vorteilen, die durch das Nebeneinander von Nutzungen entstehen, im Vordergrund stehen. Einzelhandel ist dabei ein möglicher Nutzungsbaustein, auf den die Zentren nach Möglichkeit aufgrund der aktuellen Entwicklungen jedoch nicht mehr zwangsläufig angewiesen sein sollten. Inwieweit Zentren ohne Einzelhandel ihren Zentrencharakter wahren können, ist nicht zuletzt aufgrund der Frage, welche Nutzung eine mit dem Einzelhandel vergleichbare Frequenz erzeugen kann, kritisch zu hinterfragen. So ist auch Krüger (2009) der Auffassung, dass Orte ohne vitale Versorgungsfunktionen keine urbanen Funktionen haben können.<sup>906</sup> Diesem Wirkungsgefüge kann an dieser Stelle nicht weiter nachgegangen werden; es ist eine Frage, mit der sich das für die Überarbeitung zuständige Gutach-

901 Vgl. OVG Hamburg, Urteil vom 31.10.2012 – 2 E 7.11.N.

902 Vgl. BVerwG, Urteil vom 26.03.2009 – 4 C 21.07.

903 BVerwG, Urteil vom 26.03.2009 – 4 C 21.07.

904 Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Hrsg.) (2014): Aktualisierung der „Leitlinien für den Einzelhandel“ und Auftrag zur Fortschreibung des Hamburger Systems der zentralen Standorte (Hamburger Zentrensystem), S. 4.

905 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.01.2014.

906 Vgl. Krüger (2009): Versorgung und Urbanität – Quartiers- und Stadtteilzentren als Grundelemente der europäischen Stadt, S. 14.

terteam näher auseinandersetzen wird. Entsprechend sollen nicht Quantitäten, wie beispielsweise Verkaufsflächen, sondern die Qualitäten im Vordergrund stehen.

Das dargelegte der Überarbeitung zugrunde liegende Zentrenverständnis wirkt sich insofern auf das Steuerungsverständnis aus, als auf Landesebene weniger die Einzelhandelssteuerung als vielmehr eine Zielbildentwicklung ausgehend von den Zentren als Schwerpunkträumen der Stadtentwicklung im Fokus steht. Die Rolle, die der Einzelhandel für diese spielt, wird nicht vorausgesetzt, sondern gilt es, im Rahmen des gesamten Nutzungskontextes zu überprüfen. Nach Aussage von *Experte V* handelt es sich dabei um einen neuen instrumentellen Ansatz.<sup>907</sup> Keinen neuen Ansatz stellt hingegen die klassische Einzelhandelssteuerung dar, die parallel weiterentwickelt werden soll. Somit wird durch die Überarbeitung beabsichtigt, sowohl eine „Leitlinie“ für die Zentrenentwicklung als auch eine für die Einzelhandelsentwicklung zu entwerfen. Das Instrumentarium hat daher den Anspruch, über quantitative Berechnungen und formelle Steuerungsinstrumente hinauszugehen. Wie diese intendierte Zielsetzung instrumentell umgesetzt werden soll, wird im Folgenden dargestellt.

### 7.3 Vorstellung des künftigen Instrumentariums

In diesem Abschnitt wird die mit der derzeitigen Überarbeitung angestrebte Neukonzeption des Instrumentariums vorgestellt. So werden sowohl die Aktualisierung der Leitlinien und des Zentrenkonzepts als auch die Erstellung von Nahversorgungskonzepten als die drei wesentlichen Elemente der Überarbeitung beschrieben. Die Leitlinien sind bereits überarbeitet und im Januar 2014 beschlossen worden. In diesem Rahmen ist sowohl die BSW damit beauftragt worden, das Hamburger Zentrensystem unter enger Beteiligung der Bezirke zu überprüfen und fortzuschreiben, als auch die Bezirksämter damit, unter Beteiligung der BSW Nahversorgungskonzepte zu erarbeiten.<sup>908</sup> In Bezugnahme auf das bestehende Instrumentarium bedeutet dies, dass die Leitlinien und das Zentrenkonzept beibehalten, aber fortgeschrieben werden und die vorliegenden Einzelhandelskonzepte durch die Nahversorgungskonzepte ersetzt werden, welche künftig für das gesamte Stadtgebiet vorliegen sollen.

Wie in dem *Kapitel 6.3.1* dargestellt, hat der Übergriff Zentrenkonzept ursprünglich sowohl ein räumliches Standortkonzept als auch die dazugehörigen textlichen Leitlinien umfasst, die dieses konkretisieren. In der Überarbeitung werden die beiden Instrumente insofern voneinander losgelöst, als die Leitlinien auf die reine Einzelhandelssteuerung zugespitzt wurden, während das räumliche Konzept sich von der primären Einzelhandelsbetrachtung lösen und die Zentren nutzungsübergreifend betrachten soll. Es soll jedoch nach wie vor als Bezugsrahmen für die Leitlinien dienen.<sup>909</sup>

#### 7.3.1 Leitlinien für den Einzelhandel

Die Aktualisierung der textlichen Leitlinien ist im Jahr 2013 zunächst unabhängig von dem Auftrag der Überarbeitung des räumlichen Konzepts als erster Schritt der Überarbeitungsphase vorgenommen worden. Am 23. Januar 2014 sind die überarbeiteten „Leitlinien für den Einzelhandel“ von der Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau beschlossen worden.

Durch die Überarbeitung der Leitlinien sollten zum einen die Inhalte aktualisiert und die bestehenden Instrumente für die Einzelhandelssteuerung gebündelt werden. Zum anderen sollte unter Berücksichtigung der Anforderungen der jüngeren Rechtsprechung eine rechtssichere Steuerung des Einzelhandels gewährleistet werden. Dabei standen insbesondere eine abschließende Sortimentsliste und einheitliche Ansiedlungsregeln für Einzelhandelsbetriebe, auch unterhalb der Großflächigkeitsschwelle, im Fokus.<sup>910</sup>

Grundlage der Leitlinien ist nach wie vor das Hamburger Zentrenkonzept, das als Bezugsrahmen fungiert. Die Leitlinien bilden wiederum das Handwerkszeug für

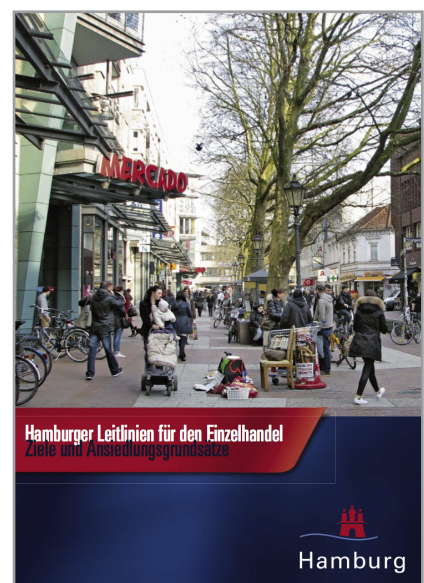


Abbildung 36: Hamburger Leitlinien für den Einzelhandel aus dem Jahr 2014

907 Mündliche Auskunft von Experte V, Vertreter der BSW, vom 19.11.2015.

908 Vgl. Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Hrsg.) (2014): Aktualisierung der „Leitlinien für den Einzelhandel“ und Auftrag zur Fortschreibung des Hamburger Systems der zentralen Standorte (Hamburger Zentrensystem), S. 9.

909 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.01.2014.

910 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.01.2014.

dessen planerische und zeitgemäße Umsetzung durch das Planungsrecht.<sup>911</sup> Dazu formulieren die Leitlinien Ziele der Einzelhandelsentwicklung, eine abschließende Sortimentsliste und daraus hergeleitete Ansiedlungsregeln.

Ausgehend von der Erkenntnis, dass das polyzentrische System ergänzt um einzelne Nahversorgungsstandorte eine gute und flächendeckende Versorgung ermöglicht, formulieren die Leitlinien folgende Ziele der Einzelhandelsentwicklung:<sup>912</sup>

- Attraktivität und überregionale Anziehungskraft der Hamburger City als Einkaufsstandort stärken,
- das polyzentrische, hierarchische Zentrensystem erhalten und entwickeln,
- Einzelhandelsangebot und Nutzungsmischung der Zentren stärken,
- die wohnortnahe Grundversorgung der Bevölkerung sichern,
- Gewerbegebiete für gewerbliche Nutzungen und Handwerk sichern,
- Planungs- und Investitionssicherheit schaffen und
- Konkretisierung und Fortschreibung der Steuerungsinstrumente.

Die formulierten Ziele weisen deutliche Parallelen zu den Leitsätzen der Leitlinien aus dem Jahr 1996 auf, die in dem *Kapitel* 6.3.1.3 vorgestellt worden sind. Das grundlegende Steuerungsverständnis hat sich somit nicht verändert. Eine Ausnahme stellt die Entwicklung neuer Zentren dar, die in den alten Leitlinien als Ziel formuliert worden ist, während sie in den fortgeschriebenen Leitlinien oberhalb der Nahversorgungszentren als nicht mehr erforderlich eingestuft wird. Weiterhin fällt auf, dass die neuen Leitlinien ausschließlich Ziele formulieren, die auf die Steuerung der Einzelhandelsnutzung abstellen. Aspekte, wie die Identifikationswirkung von Zentren, werden in den Zielen nicht mehr thematisiert. Dagegen wird die Sicherung der Gewerbegebiete für gewerbliche Nutzungen als ergänzende Zielsetzung zum Zentrenschutz aufgenommen, wodurch dem Steuerungsdefizit in den Hamburger Bezirken Rechnung getragen wird.

Die letzten zwei Ziele sind ebenfalls als neue Steuerungsziele in die Leitlinien aufgenommen worden. Durch Planungs- und Investitionssicherheit ist es nicht nur der Anspruch, den behördlichen Instanzen eine einheitliche fachliche Entscheidungsgrundlage zu geben, sondern auch den von der Steuerung betroffenen Akteuren die Steuerungsgrundsätze transparent und verständlich darzulegen und verlässliche Rahmenbedingungen bei der Standortwahl zu gewährleisten. Unter dem Ziel der Konkretisierung und Fortschreibung der Steuerungsinstrumente wird das Zentrenkonzept als räumlicher Rahmen für die Leitlinien benannt und die Erstellung der bezirklichen Nahversorgungskonzepte angekündigt, um auch den Erfordernissen der Nahversorgung zu entsprechen. Es wird angestrebt, die Leitlinien regelmäßig auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen.<sup>913</sup>

Im zweiten Abschnitt der Leitlinien wird das übergeordnete Hamburger Zentrensystem als Teil des FNP um die Nahversorgungszentren ergänzt dargestellt, wodurch der räumliche Bezugsrahmen für die Abgrenzung der Sortimente und die Festlegung von Ansiedlungsregeln festgelegt wird.<sup>914</sup>

Darüber hinaus ist die Sortimentsliste ein wichtiger regulativer Bestandteil der Leitlinien, die im Rahmen der Überarbeitung wie von der Rechtsprechung gefordert abschließend und ortsspezifisch formuliert wurde. Dazu gliedert sich die Hamburger Sortimentsliste<sup>915</sup> nach

- zentrenrelevanten,
- nahversorgungsrelevanten und
- nicht-zentrenrelevanten

Sortimenten. Ergänzend werden auch die als Randsortiment von Möbel-, Bau- und Gartenmärkten zulässigen Sortimentsgruppen festgelegt. Im Vergleich zu der Sortimentsliste der Leitlinien aus dem Jahr 1996 zeigen sich diese zwar aus ersterer hergeleitet, sie sind jedoch deutlich differenzierter. Während sich erstere auf eine Unterscheidung zwischen Sortimenten mit gering schädigenden und negativen Auswirkungen auf die Zentrenstruktur beschränkt haben, orientiert sich die neue Hamburger Sortimentsliste an den drei in der Planungspraxis anerkannten Sortimentsgruppen der Zentren-, Nicht-Zentren- und

---

911 Vgl. BSU (Hrsg.) (2014): Hamburger Leitlinien für den Einzelhandel, S. 3.

912 Vgl. BSU (Hrsg.) (2014): Hamburger Leitlinien für den Einzelhandel, S. 4ff.

913 Vgl. BSU (Hrsg.) (2014): Hamburger Leitlinien für den Einzelhandel, S. 6.

914 Vgl. BSU (Hrsg.) (2014): Hamburger Leitlinien für den Einzelhandel, S. 8ff.

915 Siehe Anhang 4 „Hamburger Sortimentsliste“.



Nahversorgungsrelevanz. Innerhalb dieser Gruppen unterscheidet sie neun Warengruppen, die sich wiederum in über 50 Sortimentsgruppen untergliedern. Von diesen werden knapp zwei Drittel als zentrenrelevant eingestuft.<sup>916</sup>

Als weiteres Steuerungselement legen die neuen Leitlinien Ansiedlungsregeln fest, welche die Sortimentsliste entsprechend der formulierten Ziele mit dem räumlichen Zentrensystem in Bezug setzen und den räumlichen Umgang mit zentrenrelevanten, nahversorgungsrelevanten und nicht-zentrenrelevanten Sortimenten aufzeigen. Sie sollen eine Bewertung im gesamtstädtischen Wirkungszusammenhang ermöglichen.<sup>917</sup> Folgende Ansiedlungsregeln werden in den Leitlinien festgelegt:<sup>918</sup>

- Einzelhandelsbetriebe mit **nahversorgungsrelevantem** Sortiment
  - sollen sich vorrangig innerhalb der Zentren ansiedeln,
  - können ausnahmsweise zur Deckung der wohnortnahen Grundversorgung auch außerhalb von Zentren umgesetzt werden und
  - sollen sich an der Größe des unmittelbaren Verflechtungsbereichs des entsprechenden Zentrums orientieren.
- Einzelhandelsbetriebe mit **zentrenrelevantem** Kernsortiment
  - sollen nur innerhalb der Zentren des FNP (A-, B1-, B2- und C-Zentren) umgesetzt werden und
  - sollen sich in ihrer Dimensionierung an der Größe und der Versorgungsfunktion des jeweiligen Zentrums orientieren.
- Einzelhandelsbetriebe mit **nicht-zentrenrelevantem** Kernsortiment
  - sollen soweit möglich innerhalb der Zentren umgesetzt werden,
  - sollen in nicht wesentlich durch den Einzelhandel vorgeprägten Gewerbe- und Industriegebieten ausgeschlossen werden und
  - sollen außerhalb von Zentren ihr zentrenrelevantes Randsortiment begrenzen.

Die Ansiedlungsregeln werden zum Teil durch weitere Detailanforderungen ergänzt, die an dieser Stelle nicht vertieft werden. Sie stellen ein neues Instrument der Hamburger Einzelhandelssteuerung dar. Durch diese sollen die Leitlinien als tragfähige und einheitliche Entscheidungsgrundlage für die einzelhandelsrelevanten Planverfahren und die Bewertung von Einzelhandelsansiedlungen konkretisiert werden. Sie schlagen den Bogen zwischen der Sortimentsliste und dem räumlichen Bezugssystem. Dadurch zeigen sie auf, nach welchen Maßstäben Einzelhandelsansiedlungen in der Stadt beurteilt werden. Der BPD „Großflächiger Einzelhandel“ soll dabei weiterhin die Unterrichtung der BSW bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben sicherstellen.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die aktualisierten Leitlinien deutlich konkreter und umfassender formuliert sind als in der Fassung von 1996. Während diese lediglich Hintergründe und Anlässe für die Steuerung von Einzelhandelsansiedlungen, entsprechende weitgefaste Zielsetzungen und eine grobe Sortimentsliste beinhaltet haben, fällt die überarbeitete Fassung deutlich praxisorientierter und operativer aus. *Experte A* hebt hervor, dass es sich bei der Aktualisierung der Leitlinien nicht um neue Steuerungsgrundsätze handelt. Diese leiten sich aus den alten Leitlinien ab und entsprechen der Expertise des AK Zentren, welcher damit bereits seit zwanzig Jahren zu einer abgewogenen, dem Einzelfall angemessenen Lösung gekommen ist. Dementsprechend hat das Regelwerk bereits vorher existiert, es ist bis dahin nur nicht niedergeschrieben worden.<sup>919</sup> Durch die Verschriftlichung ist somit vor allem veranschaulicht worden, nach welchen Maßstäben die Stadt Einzelhandelsvorhaben steuert.<sup>920</sup> So soll mit den Leitlinien der Weg von den Einzelfallbeurteilungen zu einem allgemeinverbindlichen Regelwerk eingeschlagen werden.

Mit der Überarbeitung der Leitlinien galt es somit, das Regelwerk nach Maßgabe der jüngsten Rechtsprechung zu aktualisieren und zu konkretisieren, um sowohl eine rechtssichere Steuerung zu ermöglichen als auch die Leitlinien, Sortimentsliste,

916 Vgl. BSU (Hrsg.) (2014): Hamburger Leitlinien für den Einzelhandel, S. 13ff.

917 Vgl. Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Hrsg.) (2014): Aktualisierung der „Leitlinien für den Einzelhandel“ und Auftrag zur Fortschreibung des Hamburger Systems der zentralen Standorte (Hamburger Zentrensystem), S. 6.

918 Vgl. BSU (Hrsg.) (2014): Hamburger Leitlinien für den Einzelhandel, S. 16f.

919 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

920 Mündliche Auskunft von Experte V, Vertreter der BSW, vom 19.11.2015.

Ansiedlungsregeln und Arbeitshilfen in einem Werk zu bündeln.<sup>921</sup> Die *Experten A und V* verstehen die Leitlinien daher als klassisches, formales und relativ kompaktes, verwaltungsbindendes Steuerungsinstrument, das auf das Wesentliche beschränkt ist und einen robusten Entscheidungsrahmen bieten soll. Durch den allgemeinverbindlichen Regelungscharakter wird sich versprochen, in Einzelfällen weniger abzuweichen und dadurch geringeren Anpassungsbedarf zu haben als es bei einer dezidierten Detailsteuerung der Fall wäre.<sup>922</sup>

Da die Leitlinien bereits im Januar 2014 beschlossen wurden und seitdem als verwaltungsbindendes Instrumentarium fungieren, liegen in den Bezirken bereits erste Erfahrungswerte zu deren Anwendung vor. Es besteht Konsens darüber, dass ihre Aussagekraft den Steuerungsprozess deutlich unterstützt und sie in den Bezirken gleiche Steuerungsbedingungen ermöglichen.<sup>923</sup> Zugleich wird auch auf der Bezirksebene bestätigt, dass die Leitlinien inhaltlich keine neuen Steuerungsgrundsätze formulieren, sondern bereits vor deren Aktualisierung nach diesen Maßstäben gesteuert worden ist. So liegt ihr Mehrwert für die bezirkliche Steuerung insbesondere in der rechtssicheren Argumentationshilfe.<sup>924</sup> Im Bezirk A ist nach Auskunft von *Experte C* ein hoher Verwaltungsaufwand durch die B-Plan-Änderungen zu konstatieren, um den Leitlinien zu entsprechen.<sup>925</sup> In anderen Bezirken werden diese hingegen erst umgesetzt, sobald ein B-Plan aufgestellt oder geändert wird, der das Thema Einzelhandel berührt.<sup>926</sup>

Auch in der Entwicklerszene gelten die fortgeschriebenen Leitlinien nach Auskunft von *Experte S* als praktikabel und akzeptiert.<sup>927</sup> *Experte O* bestätigt für den nahversorgungsrelevanten Einzelhandel, dass die Ziele der Leitlinien im Wesentlichen seiner Unternehmenspolitik entsprechen. Schwierig verhält es sich mit der bundesrechtlich geregelten und in die Leitlinien übernommenen Großflächigkeitsgrenze von 800 qm, die modernen Handelsformaten der Nahversorgung entgegensteht, und dadurch letztlich das Ziel der wohnungsnahen Grundversorgung konterkariert.<sup>928</sup> Aus Sicht der *Experten U und Y*, Vertreter des zentrenrelevanten und nicht-zentrenrelevanten Einzelhandels, werden die Festlegungen der Leitlinien, insbesondere die Sortimentsliste<sup>929</sup> und die Flächenbegrenzung für Randsortimente, kritisch gesehen. Diese Regelungen stehen ihren Handelskonzepten entgegen und beschränken bzw. verhindern ihre Ansiedlungsmöglichkeiten maßgeblich.<sup>930</sup>

*Experte D* bewertet die aktualisierten Leitlinien aus Gutachtersicht als differenziertes und starkes Steuerungsinstrumentarium. Bis zu deren Beschluss war die Stadt Hamburg nach seiner Einschätzung mit ihrem Rumpfangebot an Steuerung eine absolute Ausnahme deutscher Großstädte. Die fortgeschriebenen Leitlinien sind dagegen in Form der Sortimentsliste und der Ansiedlungsregeln den Anforderungen der jüngeren Rechtsprechung angepasst worden. Allerdings entfalten sie nur in Verbindung mit einer räumlichen Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche ihre Steuerungswirkung. Zwar wird sich in den Leitlinien auf die zentralen Standorte und nachrichtlich übernommenen D-Zentren des Zentrenkonzepts bezogen; da diese jedoch nicht hinreichend abgegrenzt sind, wie das OVG Hamburg in seinem Urteil vom 31.10.2012 herausgestellt hat, ist die Rechtssicherheit an dieser Stelle derzeit noch zu hinterfragen.<sup>931</sup> Sobald die abgegrenzten zentralen Versorgungsbereiche der bezirklichen Nahversorgungskonzepte vorliegen, muss der Teil der Leitlinien entsprechend aktualisiert werden, damit sie am Ende vollständig und rechtssicher gestaltet sind.

### 7.3.2 Zentrenkonzept

Die Überarbeitung des räumlichen Standortkonzepts des Hamburger Zentrenkonzepts ist im Januar 2014 von der Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau beschlossen, im Sommer 2015 ausgeschrieben und im Dezember 2015 vergeben worden. Die Aktualisierung des räumlichen Konzepts ist in Form eines integrativen Stadtentwicklungskon-

921 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

922 Mündliche Auskunft von den Experten A und V, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015 und 19.11.2015.

923 Mündliche Auskunft von den Experten C, I, und S, Vertreter der Bezirksämter A, B, F, vom 18.09.2015, 08.10.2015 und 05.11.2015.

924 Mündliche Auskunft von den Experten I und L, Vertreter der Bezirksämter B und D, vom 08.10.2015 und 12.10.2015.

925 Mündliche Auskunft von Experte C, Vertreter des Bezirksamts A, vom 18.09.2015.

926 Mündliche Auskunft von den Experten G und P, Vertreter der Bezirksämter C und E, vom 01.10.2015 und 27.10.2015.

927 Mündliche Auskunft von Experte S, Vertreter des Bezirksamts F, vom 05.11.2015.

928 Mündliche Auskunft von Experte O, Vertreter eines nahversorgungsrelevanten Einzelhändlers, vom 14.10.2015.

929 Experte U bewertet die Sortimentsliste vor dem Hintergrund der sich vielfältig entwickelnden Handelsformate als zu undifferenziert. Viele moderne Formate wie beispielsweise Tchibo sind als Hybride einzuordnen, die sich nicht als entweder zentrenrelevant oder nicht-zentrenrelevant einstufen lassen. Er plädiert dafür, Kernsortimente in den Sortimentslisten differenzierter zu betrachten und den Anteil zentrenrelevanter Sortimente prozentual zu berechnen und entsprechend zu steuern.

930 Mündliche Auskunft von Experte U, Vertreter eines zentrenrelevanten Einzelhändlers, vom 11.11.2015 und schriftliche Auskunft von Experte Y, Vertreter eines nicht-zentrenrelevanten Einzelhändlers, vom 15.11.2015.

931 Mündliche Auskunft von Experte D, Vertreter des Gutachterbüros A, vom 18.09.2015 und von Experte I, Vertreter des Bezirksamts B, vom 08.10.2015.

zepts<sup>932</sup> (ISEK) vorgesehen. Sie umfasst sowohl die Aktualisierung des Konzeptes als auch einen Vorschlag zur Umsetzung des Zentrensystems in den FNP.

Im Vordergrund steht die Entwicklung von Profilen der einzelnen Zentren im Hinblick auf die gesamtstädtischen Ziele der Stadtentwicklung. Aus diesen sollen wiederum zentrale Ziele, Handlungsbedarfe und Entwicklungschancen für die Zentren aus gesamtstädtischer Sicht abgeleitet werden. Vor diesem Hintergrund soll das hierarchische Zentrensystem kritisch überprüft und aktualisiert werden. Der Vorschlag zur Umsetzung des Zentrensystems in den FNP soll sich neben der möglichen Änderung, Ergänzung oder Präzisierung der Darstellungen insbesondere mit der rechtssicheren Herleitung des aktualisierten Standortsystems als Grundlage für Vorhabenbewertungen und die Bebauungsplanung befassen.

Die Zielsetzung der Überarbeitung des Zentrenkonzeptes trägt weniger der Einzelhandelsnutzung, als vielmehr den Zentren als dicht bebauten und nutzungsgemischten Räumen Rechnung. So stellt die BSW wie in dem *Kapitel 7.2* erörtert nicht nur auf ihre Versorgungsfunktion, sondern auch auf ihre Funktion für den urbanen Charakter der Stadt ab. Das Zentrenkonzept soll künftig „[...] in einer integrierten, alle Funktionen der Zentren gleichermaßen erfassenden Betrachtung inhaltlich aktualisiert und ertüchtigt werden. Die Bearbeitung muss sich vom Thema Einzelhandel als Ausgangs- und Schwerpunkt der Betrachtung lösen und vielmehr die Auseinandersetzung mit der zukünftigen Rolle der Zentren für die Stadtentwicklung in den Mittelpunkt stellen.“<sup>933</sup>

Diese Zielsetzung impliziert zweierlei. Ausgehend von dem Begriff der Aktualisierung lässt sich schlussfolgern, dass an dem Zentrenkonzept in seinen Grundzügen festgehalten werden soll. So stellt dieses eine „bewährte Handlungsgrundlage“<sup>934</sup> der Stadtentwicklung dar. Zum anderen zeigt sie, dass eine Neuausrichtung angestrebt wird, die integrativer und fachübergreifender Art ist. Als Gründe werden die zunehmende Dynamik der Einzelhandelsentwicklung, die zur Veränderung der Versorgungsstrukturen führen, aber auch weitere stadtentwicklungspolitische Herausforderungen der Zentrenentwicklung, wie insbesondere der Wohnungsbau, Mobilität, Nutzung des öffentlichen Raums und die Nutzungsmischung, genannt.<sup>935</sup> Im Vordergrund steht die übergeordnete Frage nach der integrativen Qualifizierung von Zentren, damit sie auch künftig den von der Stadtentwicklung gestellten Anforderungen gerecht werden können. Darum grenzt die BSW die Funktion des Zentrenkonzeptes explizit von der eines Einzelhandelskonzeptes ab, indem dieses ausdrücklich nicht in Form eines Einzelhandelskonzeptes, sondern eines ISEK aktualisiert werden soll.<sup>936</sup> Um dem breiten thematischen Aufgabenspektrum zu entsprechen, ist für das bearbeitende Gutachterteam eine interdisziplinäre Bürogemeinschaft gesucht worden, um so die Zielvorstellung des Zentrenkonzeptes in enger Zusammenarbeit mit der BSW umzusetzen.

Da das Zentrenkonzept derzeit überarbeitet wird, liegen zu diesem Instrument noch keine Erfahrungswerte vonseiten der Experten vor. Im Gegenteil – von *Experte V* wird betont, dass mit diesem Vorgehen Neuland betreten wird, das erst im Überarbeitungsprozess näher definiert und konkretisiert werden kann. Nicht die dahinterstehenden fachlichen und inhaltlichen Diskussionen über die Zentrenentwicklung sind neu. Aber diese instrumentell in einem integrierten Stadtentwicklungskonzept (ISEK) umzusetzen, stellt eine neue Herangehensweise dar.<sup>937</sup> Es soll die Herausforderungen der Stadtentwicklung in ihrer Gesamtheit unter dem Aspekt der Zentren behandeln, ein entsprechendes Zielbild entwickeln und sich dadurch eindeutig von Einzelhandelskonzepten abgrenzen.<sup>938</sup>

Ein vergleichbares Zentrenkonzept gibt es nach Auskunft von den *Experten D und V* bisher bundesweit nicht.<sup>939</sup> Nach Aussage von *Experte V* hat es darum viel Überzeugungsarbeit gekostet, das Zentrenkonzept in Form eines ISEK fortschreiben zu lassen.<sup>940</sup> Am nächsten kommt dem angestrebten Instrument nach Auffassung von *Experte K* der Berliner StEP Zentren 3, der neben dem Einzelhandel den Städtebau betrachtet und Zentren Typen anhand eines Kriterienkatalogs definiert, der

932 Integrative Stadtentwicklungskonzepte dienen der integrierten Stadtentwicklungsplanung als informelles, ziel- und umsetzungsorientiertes strategisches Steuerungsinstrument. Sie tragen der Erkenntnis Rechnung, dass Planungsprozesse nicht nur sektoral, sondern einer ganzheitlichen Betrachtung bedürfen. Der ganzheitliche Ansatz bezieht sich dabei auf alle Ebenen, wie Akteursgruppen, Räume, Nutzungen oder Instrumente, vgl. dazu Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2013): Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement, S. 9ff.

933 BSW (Hrsg.) (2015): Ausschreibung Gutachten zur Aktualisierung des Hamburger Zentrenkonzeptes, S. 1.

934 Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Hrsg.) (2014): Aktualisierung der „Leitlinien für den Einzelhandel“ und Auftrag zur Fortschreibung des Hamburger Systems der zentralen Standorte (Hamburger Zentrensystem), S. 7.

935 Vgl. Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Hrsg.) (2014): Aktualisierung der „Leitlinien für den Einzelhandel“ und Auftrag zur Fortschreibung des Hamburger Systems der zentralen Standorte (Hamburger Zentrensystem), S. 7.

936 Vgl. BSW (Hrsg.) (2015): Ausschreibung Gutachten zur Aktualisierung des Hamburger Zentrenkonzeptes, S. 1.

937 Mündliche Auskunft von Experte V, Vertreter der BSW, vom 19.11.2015.

938 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

939 Mündliche Auskunft von Experte D, Vertreter des Gutachterbüros A, vom 18.09.2015 und von Experte V, Vertreter der BSW, vom 19.11.2015.

940 Mündliche Auskunft von Experte V, Vertreter der BSW, vom 19.11.2015.

über den Einzelhandel hinausgeht.<sup>941</sup> Doch auch dieser stellt stärker auf den Einzelhandel ab. Aus Sicht von *Experte D* ist das besondere an dem angestrebten ISEK zudem, dass es nicht flächendeckend, sondern zentrenbezogen ausgerichtet sein soll. Auch bewertet er die Auslegung des Instrumentariums insofern als innovativen Ansatz, als sich instrumentell von dem Thema der Leitfunktion des Einzelhandels für die Zentren gelöst wird. Zugleich darf der Einzelhandel in seiner großen, wenn auch sich wandelnden Bedeutung auch nicht vernachlässigt werden.<sup>942</sup> Diesem wird mit den Nahversorgungskonzepten Rechnung getragen.

Auch aus Sicht der Politik wird diese Form der Überarbeitung begrüßt, um den Zentren in ihrer Gesamtheit gerecht zu werden.<sup>943</sup> Aus umsetzungsorientierter Bezirksperspektive ist hingegen die Aufteilung und Auslegung des Instrumentariums zunächst kritisch betrachtet worden, da dem Einzelhandel zu wenig Bedeutung auf gesamtstädtischer Ebene eingeräumt wird. Es war die Forderung der Bezirke, dass sich das Zentrenkonzept als gesamtstädtisches Instrument fundiert mit dem Einzelhandelsbestand und dessen Entwicklung auseinandersetzt. Auf diese Betrachtung hätte nach bezirklicher Vorstellung die Betrachtung aller weiteren zentrenrelevanten Nutzungen aufgesattelt werden können. Die BSW hat dieses Vorgehen abgelehnt. Stattdessen sollen die Bezirke bezirkliche Nahversorgungskonzepte erstellen. So wird die geforderte fundierte Auseinandersetzung mit dem Einzelhandel zwar nicht im Zentrenkonzept, aber auf einem anderen Weg vorgenommen.<sup>944</sup> Entsprechend wird das Zentrenkonzept von der BSW nicht (mehr) als Einzelhandelssteuerungsinstrument verstanden.<sup>945</sup> Die Steuerung soll künftig über die landesplanerischen Leitlinien und die bezirklichen Nahversorgungskonzepte erfolgen. Ohne die bezirklichen Nahversorgungskonzepte wäre die Fortschreibung des Zentrenkonzepts aus Sicht von *Experte D* darum nahezu beliebig.<sup>946</sup>

### 7.3.3 Nahversorgungskonzepte

Mit dem Auftrag der Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau im Januar 2014 an die damalige BSU, das Zentrenkonzept zu überarbeiten, ging der Auftrag an die Bezirke einher, Nahversorgungskonzepte zu erstellen. „Durch eine Überprüfung und Fortschreibung des Hamburger Zentrensystems und die Erstellung von Nahversorgungskonzepten wird die Basis für ein aktuelles System Zentraler Standorte als Grundlage der Stadtentwicklung gelegt.“<sup>947</sup>

Die den Nahversorgungskonzepten zugrunde liegende Zielsetzung ist es, die Darstellungen des FNP auch auf lokaler Ebene zu konkretisieren und die Grundlagen für eine effiziente bauleitplanerische Steuerung zu vervollständigen.<sup>948</sup> Der Fokus liegt daher auf den Nahversorgungszentren bzw. ergänzenden Nahversorgungsstandorten. Den übergeordneten Rahmen bilden die Leitlinien, insbesondere die Sortimentsliste und die Ansiedlungsregeln. Die drei bestehenden Einzelhandelskonzepte sollen zwar Berücksichtigung finden, werden jedoch durch neue Nahversorgungskonzepte ersetzt, die entgegen der alten Konzepte bezirksübergreifend einheitliche Standards und dadurch Vergleichbarkeit gewährleisten.<sup>949</sup>

Aufgrund dieses Anspruchs haben sich die Bezirke dazu entschlossen, den Auftrag nicht einzeln, sondern gemeinsam auszusprechen. Im Dezember 2015 ist der Auftrag durch die Finanzbehörde vergeben worden, der folgende Leistungsbausteine umfasst:<sup>950</sup>

- eine flächendeckende Einzelhandelsbestandserhebung,
- die Analyse und Bewertung der Nahversorgungssituation,
- die Erarbeitung von übergeordneten Kriterien für die Nahversorgung,
- die Betrachtung und Bewertung der Inneren Stadt,
- die Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche,

941 Mündliche Auskunft von Experte K, Vertreter des Gutachterbüros B, vom 09.10.2015.

942 Mündliche Auskunft von Experte D, Vertreter des Gutachterbüros A, vom 18.09.2015.

943 Mündliche Auskunft von Experte W, Vertreter der Partei B auf Bürgerschaftsebene, vom 30.11.2015.

944 Mündliche Auskunft von den Experten I, L, S, Vertreter der Bezirksämter B, D und F, vom 08.10.2015, 10.12.2015 und 05.11.2015.

945 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

946 Mündliche Auskunft von Experte D, Vertreter des Gutachterbüros A, vom 18.09.2015.

947 Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Hrsg.) (2014): Aktualisierung der „Leitlinien für den Einzelhandel“ und Auftrag zur Fortschreibung des Hamburger Systems der zentralen Standorte (Hamburger Zentrensystem), S. 2.

948 Vgl. Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Hrsg.) (2014): Aktualisierung der „Leitlinien für den Einzelhandel“ und Auftrag zur Fortschreibung des Hamburger Systems der zentralen Standorte (Hamburger Zentrensystem), S. 8.

949 Vgl. Finanzbehörde FHH (2015): Erstellung von Nahversorgungskonzepten für die Hamburger Bezirke, S. 12f.

950 Vgl. Finanzbehörde FHH (2015): Erstellung von Nahversorgungskonzepten für die Hamburger Bezirke, S. 8ff.

- die Erstellung eines Nahversorgungskonzepts für jeden Bezirk,
- eine allgemeine Koordination und Abstimmung mit dem Auftraggeber und
- eine besondere Koordination des Diskussions- und Abstimmungsprozesses.

Grundlage für die Konzepterstellung ist eine flächendeckende Einzelhandelsbestandserhebung in allen sieben Bezirken. Die aufgezeigten Leistungsbauusteine der Konzepte entsprechen im Wesentlichen den Bestandteilen eines klassischen Einzelhandelskonzepts, die im *Kapitel 4.3.5.3* beschrieben wurden, und sind somit die Grundlage für eine rechtssichere Steuerung des Einzelhandels. Auffällig ist zum einen jedoch der bezirkliche und nicht gesamtstädtische Betrachtungsraum und zum anderen die starke Verzahnung mit dem Zentrenkonzept bzw. mit der BSW. Die Nahversorgungskonzepte fungieren als Scharnier zwischen der übergeordneten Landesplanung und der konkreten Bebauungsplanung. Die Überarbeitung des Zentrenkonzepts und die Erarbeitung der bezirklichen Nahversorgungskonzepte sind somit eng miteinander verzahnt.

Entgegen der Bezeichnung „Nahversorgungskonzept“ soll nicht nur das nahversorgungsrelevante Sortiment, sondern der gesamte Einzelhandelsbesatz erfasst werden. Eine städtebauliche Analyse zur Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche soll hingegen nur für die Nahversorgungszentren vorgenommen werden, da diese für die übrigen Zentren Bestandteil der Zentrenkonzeptüberarbeitung ist. Die Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche sowohl für die Nahversorgungszentren als auch die gesamtstädtischen Zentren, die als Bezugsräume für die Leitlinien dienen sollen, wird wiederum im Rahmen der Nahversorgungskonzepte vorgenommen. Überprüft werden soll im Rahmen der Nahversorgungskonzepte lediglich die Hierarchiestufe zwischen den D- und C-Zentren.<sup>951</sup>

Dies unterstreicht den engen Abstimmungsbedarf mit der BSW und den für die Aktualisierung des Zentrenkonzepts beauftragten Gutachtern. Die inhaltlichen und koordinativen Schnittstellen der bezirklichen Nahversorgungskonzepte mit dem von der BSW zu aktualisierenden Zentrenkonzept stellen daher ein wesentliches Charakteristikum der Überarbeitungsphase dar. Eine weitere Koordinations- und Abstimmungsschnittstelle besteht zwischen den Bezirken, der mit einer Arbeitsgruppe bestehend aus den Vertretern aller Bezirke und dem zuständigen Gutachter entsprochen werden soll.<sup>952</sup>

Die Nahversorgungskonzepte werden derzeit erstellt bzw. überarbeitet, sodass auch für diese noch keine Erfahrungswerte vorliegen. Da es sich bei diesen um ein klassisches Steuerungsinstrument handelt, besteht aus Sicht der Experten weniger Diskussionsbedarf bezüglich der Konzeption und Zielsetzung der Konzepte, als vielmehr bezüglich der Organisation zwischen den behördlichen Kompetenzebenen. Nach Aussage von *Experte B* gab es zunächst die Überlegung, vonseiten der BSW Vorgaben für die bezirklichen Konzepte zu machen.<sup>953</sup> Die Vorgaben der aktualisierten Leitlinien wurden jedoch als ausreichend erachtet. Mit den bezirklichen Nahversorgungskonzepten soll nach *Experte A* die Regelungslücke geschlossen werden, die das gesamtstädtische Zentrenkonzept nicht abbildet. Elemente, wie die Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche, werden auf Landesebene nicht benötigt, da sie nicht Trägerin der Bebauungsplanung ist. Die Bezirke benötigen sie jedoch für die Bebauungsplanung und die Entscheidung über Bauanträge.<sup>954</sup> Grenzen finden die Konzepte dann, wenn sie ein eigenes Zentrensystem entwickeln würden, das im Widerspruch zum gesamtstädtischen System steht.<sup>955</sup>

Wie bereits dargelegt, haben die Bezirke die Verantwortung für ein Einzelhandelskonzept auf Ebene der gesamtstädtischen Landesplanung gesehen. Dass die BSW dies abgelehnt hat, wird von einigen Bezirken nach wie vor kritisch gesehen. Durch die gemeinsame Ausschreibung der sieben Bezirke ist sich jedoch beholfen worden, sodass den Erfordernissen der Steuerung mit einheitlichen Maßstäben nach Einschätzung der Experten auch mit diesem Weg entsprochen werden kann. Anspruch der Bezirke ist es, in den Nahversorgungskonzepten alles zu behandeln, was für die Rechtssicherheit der bauleitplanerischen Einzelhandelssteuerung notwendig ist.<sup>956</sup> Der Blick soll von einer reinen Projektsicht auf den Bezirk bzw. die Gesamtstadt erweitert werden und dadurch den Interpretationsspielraum verkleinern.<sup>957</sup> Aus welchem Grund die Konzepte dennoch nur als „Nahversorgungskonzepte“ bezeichnet werden sollen, ist auch aus bezirklicher Perspektive nicht zu erklären. Maßgeblich

951 Vgl. Finanzbehörde FHH (2015): Erstellung von Nahversorgungskonzepten für die Hamburger Bezirke, S. 9f.

952 Vgl. Finanzbehörde FHH (2015): Erstellung von Nahversorgungskonzepten für die Hamburger Bezirke, S. 13.

953 Mündliche Auskunft von Experte B, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

954 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

955 Mündliche Auskunft von Experte V, Vertreter der BSW, vom 19.11.2015.

956 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

957 Mündliche Auskunft von Experte L, Vertreter des Bezirksamts D, vom 12.10.2015.

ist jedoch, dass sie faktisch einem vollwertigen Einzelhandelskonzept entsprechen.<sup>958</sup> *Experte D* bestätigt dies anhand der Ausschreibung. So ergibt die Summe der bezirklichen Nahversorgungskonzepte ein gesamtstädtisches Einzelhandelskonzept für die Stadt Hamburg. Indem dieses durch ein Gutachterteam bearbeitet wird, ist es das größte Einzelhandelskonzept, das in Deutschland bisher vergeben worden ist.<sup>959</sup>

## 7.4 Bewertende Diskussion

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln die geplante Überarbeitung instrumentenspezifisch vorgestellt und mithilfe der Expertenaussagen eingeordnet worden ist, stellt sich die Frage nach der instrumentenübergreifenden Betrachtung und Bewertung. Dazu werden die Ausführungen zu der Fortentwicklung des Instrumentariums in Relation mit den Untersuchungsergebnissen der bisherigen Steuerung gesetzt und mit der aktuellen Einzelhandels- und Zentrenentwicklung rückgekoppelt.

Wie die Untersuchung des Steuerungsprozesses durch die bestehenden Hamburger Steuerungsinstrumente gezeigt hat, ist der Einzelhandel bisher statt durch ein gesamtstädtisches Einzelhandelskonzept insbesondere durch den AK Zentren in Verbindung mit dem Zentrenkonzept gesteuert worden. So ließ sich unter Berücksichtigung der die Steuerbarkeit begünstigenden stadtspezifischen Faktoren zwar auch ein Defizit der Steuerungswirkung, aber vor allem ein Defizit der Steuerungstransparenz feststellen. Dass diese Steuerung in der Art nicht (mehr) rechtssicher gewesen ist, hat das OVG Hamburg in seinem Urteil vom 31.12.2012 herausgestellt und hat damit den Anlass für die Überarbeitung gegeben. Die von der Rechtsprechung geforderte abschließende und ortsspezifische Sortimentsliste und parzellenscharfe Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche wird sowohl durch die überarbeiteten Leitlinien als auch die neuen Nahversorgungskonzepte umgesetzt werden. Orientiert wird sich dabei nach wie vor an den bereits angewandten Steuerungsgrundsätzen im Sinne des Zentrenschutzes, die zeitgemäß konkretisiert und verschriftlicht worden sind.

Die Leitlinien und die Nahversorgungskonzepte richten sich an alle Akteure, die sich mit Einzelhandelsansiedlungen befassen. Während sie für die bezirklichen Stadtplaner, Bauprüfer und Wirtschaftsförderer eine einheitliche fachliche Entscheidungs- und Argumentationsgrundlage bieten und deren Position gegenüber den Antragstellern stärken, sollen sie für Investoren, Projektentwickler, Einzelhändler und Gutachterbüros die Steuerungsgrundsätze als abschließende und verbindliche Konzeption transparent und verständlich darlegen und gleiche und verlässliche Rahmenbedingungen bei der Standortwahl ermöglichen. Dem AK Zentren wird durch die Verschriftlichung und Veröffentlichung seiner Steuerungsgrundsätze in den Leitlinien voraussichtlich nur noch eine untergeordnete Rolle für die Steuerung zukommen, wie es die *Abbildung 37* veranschaulicht. Sowohl verwaltungsintern als auch verwaltungsextern werden damit einheitliche Maßstäbe für die Einzelhandelssteuerung sichergestellt. Damit wird der Schritt von einer projekt- und einzelfallbezogenen zu einer gesamtstädtischen und konzeptionellen Steuerung gegangen. Es lässt sich schlussfolgern, dass dem analysierten Defizit

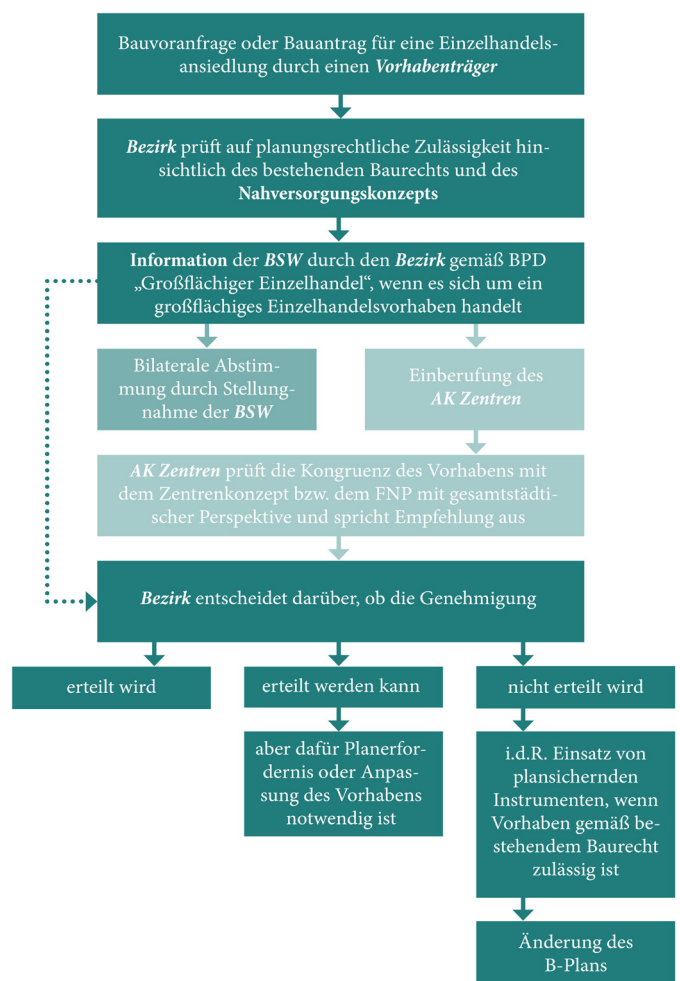


Abbildung 37: Künftiger Steuerungsprozess

958 Mündliche Auskunft von den Experten H, I, L, P und S, Vertreter der Bezirksämter C, B, D, E und F, vom 01.10.2015, 08.10.2015, 12.10.2015, 27.10.2015 und 05.11.2015.

959 Mündliche Auskunft von Experte D, Vertreter des Gutachterbüros A, vom 18.09.2015.

des Steuerungsprozesses hinsichtlich der Transparenz, Verbindlichkeit und Rechtssicherheit mit der Überarbeitung weitestgehend entsprochen wird.

Die Untersuchung hat zudem gezeigt, dass zwischen der Landes- und Bezirksebene unterschiedliche Vorstellungen bezüglich der Konzeption und Umsetzung der Einzelhandelssteuerung vorherrschen, was nicht zuletzt auf ihre zwar unterschiedlichen, aber durch die stadtstaatliche Verwaltungsstruktur nicht eindeutig zu trennenden Funktionen zurückzuführen ist. Diese Kompetenzverzahnung geht auch aus den Ausführungen zu der Überarbeitung hervor. Indem das Zentrenkonzept und die bezirklichen Nahversorgungskonzepte nicht getrennt voneinander bearbeitet werden können, besteht eine enge Arbeitsteilung zwischen den Ebenen. So ist folgende Arbeitsteilung zwischen der BSW und den Bezirksämtern vorgesehen:<sup>960</sup>

- **BSW:**
  - Festlegung des gesamtstädtischen Zentralsystems als Teil des FNP und
  - Entwicklung und Fortschreibung allgemeiner Rahmenvorgaben für die Ansiedlungen von Einzelhandelsbetrieben (Leitlinien)
- **Bezirke:**
  - Festlegung lokaler Nahversorgungszentren und
  - Zuständigkeit für operative Aufgaben zur Entwicklung und zum Schutz der Zentren. Dies beinhaltet die Abgrenzung, Umsetzung der Leitlinien in verbindliches Planrecht und Berücksichtigung der Leitlinien bei Ansiedlungsvorhaben.

Demnach sind die Bezirke befugt, ihre Nahversorgungszentren eigenständig festzulegen. Sie erfassen in den Konzepten jedoch nicht nur das nahversorgungsrelevante, sondern auch das zentrenrelevante und nicht-zentrenrelevante Sortiment und grenzen zudem die zentralen Versorgungsbereiche aller Zentrentypen ab. Von der Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche auf die Hierarchiestufe eines Zentrums oberhalb der Nahversorgungszentren zu schließen, fällt wiederum nicht in ihren Kompetenzbereich. Die Ergebnisse der bezirklichen Untersuchungen sollen zwar in die Überprüfung der Zentrenhierarchie einfließen. Die BSW behält sich jedoch vor, die ZentrenEinstufung nicht ausschließlich von der Ausprägung des zentralen Versorgungsbereichs abhängig zu machen, da dessen funktionaler Schwerpunkt auf dem Handel liegt.<sup>961</sup> Dies entspricht dem Verständnis der BSW von dem Zentrenkonzept, das künftig alle Funktionen der Zentren gleichermaßen betrachten soll.

Die BSW ordnet die vertiefte Auseinandersetzung mit dem Einzelhandel trotz bezirksübergreifender Einzelhandelsentwicklungen den Bezirken zu. Dies zeigt sich auch daran, dass die Bezirke in Anbetracht der bezirksübergreifenden Einzelhandelsentwicklungen ein von der BSW beauftragtes gesamtstädtisches Einzelhandelskonzept gefordert haben, das die BSW jedoch abgelehnt hat. Auch gegen Rahmenvorgaben für die Erstellung von Einzelhandelskonzepten wie sie die Stadt Berlin mit den Ausführungsvorschriften umgesetzt hat, hat sich die Stadt Hamburg entschieden. Die Landesebene sieht ihre Zuständigkeit im Rahmen der Einzelhandelssteuerung auf die Rahmenvorgaben der Leitlinien beschränkt und delegiert die operative Einzelhandelssteuerung daher an die Bezirke,<sup>962</sup> wie es die *Abbildung 38* veranschaulicht. Einzelhandelsvorhaben mit gesamtstädtisch relevanten Auswirkungen sollen jedoch – wenn auch nur in strittigen Fällen - nach wie vor durch den BPD „Großflächiger Einzelhandel“ mit der BSW abgestimmt werden. Zudem hat die BSW vorgegeben, dass die Bezeichnung der Konzepte entgegen der drei bestehenden bezirklichen Einzelhandels-, Zentren- und Nahversorgungskonzepten in ihrer Bezeichnung auf die Nahversorgung beschränkt werden soll. Auch wenn es sich dabei lediglich um die Bezeichnung handelt und die Konzepte faktisch Einzelhandelskonzepten entsprechen, erscheint dies missverständlich und vermittelt zumindest in der Außenkommunikation keine transparente Kompetenzverteilung.

Das Augenmerk der BSW liegt auf dem gesamtstädtischen Zentralsystem, dessen Konzeption sich von der Einzelhandelnutzung als primär Zentren konstituierendes Element lösen soll. Dies wird dadurch möglich, dass in den Nahversorgungskonzepten zentrale Versorgungsbereiche abgegrenzt werden, die als Bezugsräume für die Leitlinien fungieren können. Bisher

960 Vgl. Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Hrsg.) (2014): Aktualisierung der „Leitlinien für den Einzelhandel“ und Auftrag zur Fortschreibung des Hamburger Systems der zentralen Standorte (Hamburger Zentralsystem), S. 3f.

961 Vgl. BSU (Hrsg.) (2014): Hamburger Leitlinien für den Einzelhandel, S. 9.

962 Vgl. Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Hrsg.) (2014): Aktualisierung der „Leitlinien für den Einzelhandel“ und Auftrag zur Fortschreibung des Hamburger Systems der zentralen Standorte (Hamburger Zentralsystem), S. 9.

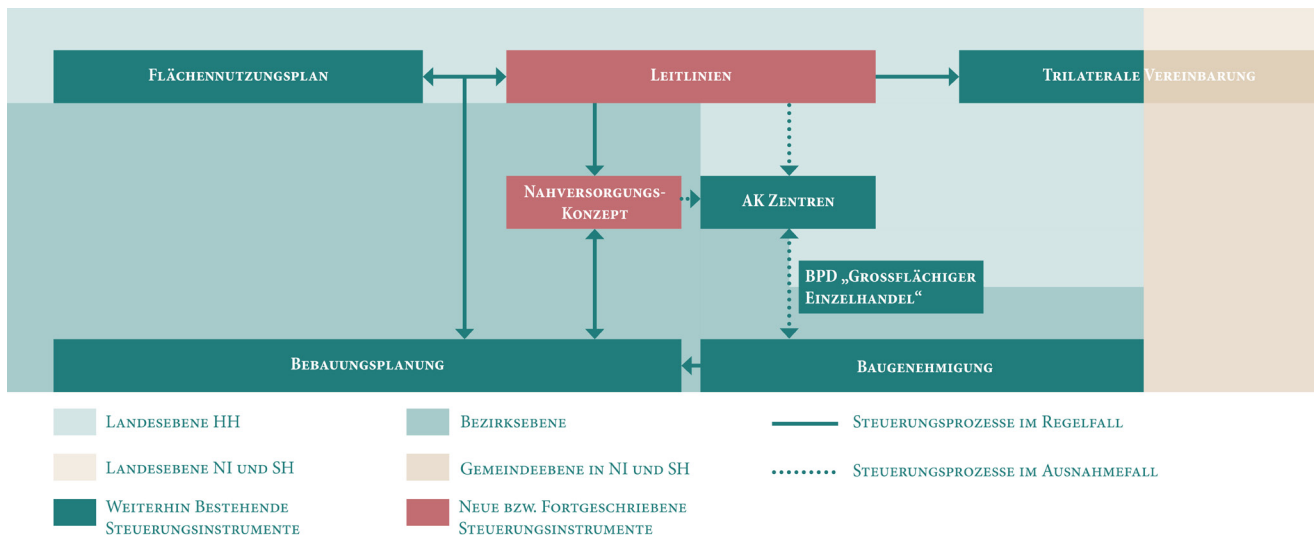


Abbildung 38: Einordnung der fortgeschriebenen bzw. neuen Steuerinstrumente in den bestehenden Steuerungskontext

wurde sich dafür mit den abstrakten Zentrenverortungen des Zentrenkonzepts beholfen. Dennoch wird sich das Zentrenkonzept auch künftig mit der Einzelhandelsnutzung – wenn auch nur übergeordnet als eine der Zentren prägenden Nutzungen – beschäftigen, woraus die Schnittstellen und der Abstimmungsbedarf zwischen den beiden Konzepttypen und den beiden zuständigen Ebenen resultieren.

Während wie in dem *Kapitel 6.3.1.4* aufgezeigt Zentrenkonzepte im klassischen Sinn als Bestandteil eines Einzelhandelskonzepts und somit als elementarer Bestandteil der Einzelhandelssteuerung verstanden werden, interpretiert die BSW dieses entsprechend ihres Zentrenverständnisses in Form eines nutzungsübergreifenden Konzepts für die künftige Entwicklung von Zentren, wie es die *Abbildung 39* zeigt. Ob es sich dabei um eine Neuausrichtung oder sogar einen Paradigmenwechsel handelt, wird von den befragten Experten unterschiedlich beurteilt. Während die *Experten A und L* den Begriff der Neuausrichtung ablehnen und den der Fortschreibung präferieren,<sup>963</sup> versteht *Experte V* die angestrebte Form des Zentrenkonzepts in Form eines ISEK als eine Art Paradigmenwechsel.<sup>964</sup>

Erstere Position lässt sich dadurch unterstreichen, dass die Erkenntnis, dass sich Zentren durch mehr als den Einzelhandel auszeichnen, keine neue ist. Nicht zuletzt zeugt die faktische Gestalt der Zentren davon. Auch die Feststellung, dass der Strukturwandel nicht nur durch dezentrale Ansiedlungen, sondern auch durch den E-Commerce die Zentren- und Raumbezogenheit des Einzelhandels relativiert und somit seine Steuerbarkeit verändert, wird in der Fachwelt bereits seit Längerem diskutiert. Indem die Stadt Hamburg jedoch den Schritt wagt, diese Erkenntnisse instrumentell umzusetzen und das Zentrenkonzept von der Leitfunktion des Einzelhandels zu lösen, lässt sich zumindest auf instrumenteller Ebene von einer Neuausrichtung sprechen.

Die Herangehensweise der BSW, das Zentrenkonzept als ISEK fortzuschreiben, erscheint auch insofern interessant, als dem Zentrenkonzept ursprünglich eine Zielsetzung zugrunde lag, von der sich mit dieser bewusst distanziert wird. Dies zeigt der folgende Auszug aus dem Ordnungsplan „Zentrale Standorte“ aus dem Jahr 1977: „Mit dem Ordnungsplan ‚Zentrale Standorte‘ wurde 1973 ein Fachplan vorgelegt, der Aussagen über den zukünftigen Ladenflächenbedarf in Hamburg insgesamt sowie in den einzelnen Zentren macht.“<sup>965</sup> Ursprünglich ist das Zentrenkonzept wie in dem *Kapitel 6.3.1.1* aufgezeigt auf Basis von einzelhandelsspezifischen Untersuchungen konzipiert worden.<sup>966</sup> Indem dadurch auf die Funktion und Einordnung der zentralen Standorte geschlossen wurde, lässt sich eine maßgeblich durch den Handel geprägte planerische Zentrenauslegung feststellen. In Abhängigkeit von Kriterien, wie Verkaufsflächen, Einzugsbereichen und Umsätzen, sind die Zentren primär quantitativ erfasst und hierarchisiert worden. Dem Zentrenkonzept kam daher ursprünglich eine wichtige Steuerungsfunktion für den Einzelhandel zu.

Dass sich dieses Verständnis seitdem gewandelt hat, zeigt sich bereits im Erläuterungsbericht des FNP 1997. Zwar werden auch hier in den Ausführungen zu den zentralen Standorten primär Einzelhandelsfragen thematisiert. Es wird jedoch

963 Mündliche Auskunft von Experte A, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015 und von Experte L, Vertreter des Bezirksamts D, vom 12.10.2015.

964 Mündliche Auskunft von Experte V, Vertreter der BSW, vom 19.11.2015.

965 FHH (Hrsg.) (1977): Ordnungsplan Zentrale Standorte – Flächen des Einzelhandels, Teil 1, S. 2.

966 Vgl. FHH (Hrsg.) (1977): Ordnungsplan Zentrale Standorte – Flächen des Einzelhandels, Teil 1, S. 3.



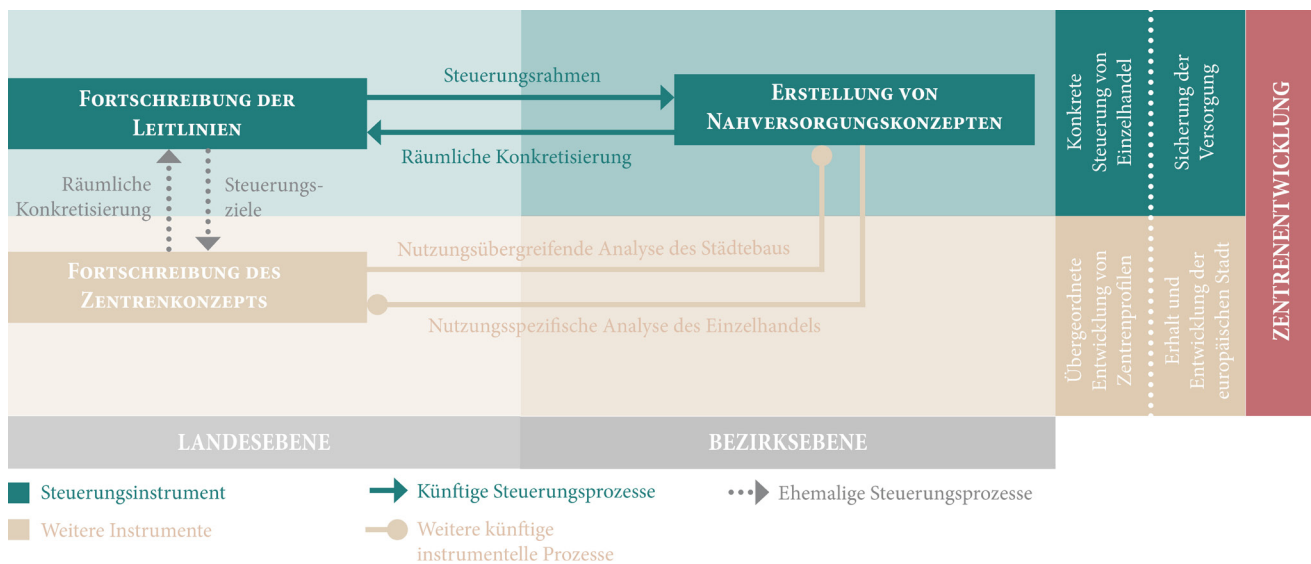


Abbildung 39: Verhältnis der fortgeschriebenen bzw. neuen Instrumente zueinander

darüber hinaus aufgezeigt, dass die Aufgaben der zentralen Standorte über den Einzelhandel hinausgehen. Auch in den Expertengesprächen hat sich gezeigt, dass die Reduzierung des Zentrenkonzepts auf den Einzelhandel zu kurz greift und es die Aufgabe hat, die Gesamtheit der Versorgungsaufgaben in den zentralen Standorten abzubilden. Es soll zudem nicht nur den Blickwinkel der Versorgung, sondern auch den des Städtebaus einnehmen. So soll sich das Zentrenkonzept künftig der „[...] Gesamtheit der ‚zentralen Bedeutung‘ als Lebensmittelpunkte innerhalb der Quartiere aus städtebaulicher Sicht [...]“<sup>967</sup> widmen. Entsprechend hat sich das Verständnis der Funktion des Konzepts im Laufe der Zeit gewandelt, das Grundgerüst ist jedoch erhalten und bisher nicht überprüft worden.

Durch die Gegenüberstellung des ursprünglichen und des heutigen Verständnisses zeigt sich nicht nur ein deutlicher Wandel des planerischen Zentrenverständnisses, sondern auch der Funktion des Zentrenkonzepts von einer quantitativen, primär handelsbezogenen zu einer qualitativen nutzungsübergreifenden Ausrichtung. Damit verändert sich auch die beabsichtigte Steuerungsfunktion des Instruments. So soll es nach der Zielsetzung der BSW künftig nicht (mehr) der Einzelhandelssteuerung dienen, sondern Potenziale und Handlungserfordernisse der Zentren im Hinblick auf Urbanität und Dichte im Sinne des Leitbildes der europäischen Stadt aufzeigen.

Diese Zielsetzung trägt der Herausforderung der aktuellen Einzelhandelsentwicklung Rechnung. Inwieweit sich diese auf die Leitfunktion des Einzelhandels für die Zentren auswirkt, wird in der Fachwelt intensiv diskutiert. In vielen Zentren, insbesondere den Nebenzentren, muss sich mit anderen Nutzungen beschäftigt werden, um den möglichen Funktionsverlust auszugleichen. So wird u.a. prognostiziert, dass Einzelhandel allein keine Lage mehr macht.<sup>968</sup> Die reine funktionale Versorgungsaufgabe der Zentren hat sich in den letzten Jahren deutlich gewandelt. Neben der Versorgung sollen diese eine zunehmende Identifikations- und Erlebnisfunktion erfüllen, für die weitere Nutzungen, wie die Gastronomie- und Freizeitnutzungen, eine immer größere Rolle spielen. So hat beispielsweise die Immobilien Zeitung (2015) getitelt, dass die Gastronomie die 1a-Lagen erobert.<sup>969</sup> Auch die GfK GeoMarketing (2015) zeigt auf, dass in den Zentren vieler Kleinstädte künftig weniger Einzelhandel, sondern vor allem Gastronomie angesiedelt sein könnte.<sup>970</sup> Zwar wird diese Entwicklung für Kleinstädte prognostiziert; dennoch gibt sie einen Eindruck davon, in welche Richtung sich die Handelslandschaft in Zentren auch in Hamburg - wenn auch in anderem Maße - perspektivisch verändern könnte. In Hamburg zeugt nicht zuletzt die bereits notwendig gewordene Steuerung der Gastronomie in der Langen Reihe oder in der Sternschanze davon,<sup>971</sup> dass diese für einige Zentren bereits eine große Bedeutung gewonnen hat und eine noch größere gewinnen könnte. Im Hinblick auf die Erlebnis- und Identifikationsfunktion spielen aus Sicht der Stadtentwicklung darüber hinaus Aspekte, wie die Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raums oder die Nutzungsmischung, eine zunehmende Rolle. So liegt ein weiterer Fokus der Stadtentwicklung auf der Etablierung des Wohnens in den Zentren.

967 Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Hrsg.) (2014): Aktualisierung der „Leitlinien für den Einzelhandel“ und Auftrag zur Fortschreibung des Hamburger Systems der zentralen Standorte (Hamburger Zentrensystem), S. 7.

968 Vgl. Grüter (2015): Trends im Einzelhandel – „Vitale Innenstädte“, S. 3.

969 Vgl. Von Schwanenflug (2015): Gastronomie erobert die 1a-Lagen, S. 9.

970 Vgl. Von Schwanenflug (2015): Handel zieht sich aus Kleinstädten zurück, S. 13.

971 Mündliche Auskunft von Experte R, Vertreter der Partei A auf Bürgerschaftsebene, vom 02.11.2015.

Daher lässt sich argumentieren, dass die monofunktionale Betrachtung des Einzelhandels durch Einzelhandelskonzepte für die Erhaltung und Entwicklung der Zentren zwar wichtig ist, um den stationären Einzelhandel weiterhin in den Zentren zu konzentrieren und die Auswirkungen des Strukturwandels des Einzelhandels räumlich zu konkretisieren. Angesichts der Ansprüche, die heute an Zentren gestellt werden, greift sie jedoch zu kurz. „Der Handel ist eine zentrale, aber neben Gastronomie, Wohnen, Dienstleistungen und Freizeitangeboten nur eine Stütze der Innenstadt; gefragt ist ein integrierter Ansatz.“<sup>972</sup>

Insgesamt erscheint das künftige Instrumentarium hinsichtlich der Konstruktion zwar Hamburg spezifisch, hinsichtlich der Zielsetzung aber folgerichtig und zukunftsorientiert. Der von der BSW gewählte integrative Ansatz, das Zentrenkonzept nicht mehr als Steuerungsinstrument einzusetzen und mit diesem ein nutzungsübergreifendes Profil für die zentralen Standorte im gesamtstädtischen Kontext zu entwickeln, gewährleistet, die Zentrenfunktionen auch instrumentell in ihrer Gänze zu erfassen und sie dabei nicht nur auf die steuerungsnotwendige Einzelhandelsnutzung zu beschränken. Zugleich wird durch die Leitlinien und die Nahversorgungskonzepte die Steuerung des Einzelhandels in rechtssicherer und transparenter Form sichergestellt. Diese Differenzierung entspricht der sich sukzessive voneinander lösenden Zentren- und Einzelhandelsentwicklung. Durch die Differenzierung zwischen dem Zentrenkonzept und den Nahversorgungskonzepten ist es möglich, sowohl die Zentrenentwicklung mit dem langfristig ausgerichteten Zentrenkonzept als auch die schnelllebige Einzelhandelsentwicklung mit den kurz- bis mittelfristigen Nahversorgungskonzepten instrumentell zu systematisieren. Während die Stadt Hamburg mit der Überarbeitung der Einzelhandelssteuerung ein deutlicher Nachzügler ist, beschreitet sie mit der Fortschreibung des Zentrenkonzepts als ISEK unter Berücksichtigung der angestrebten Inhalte einen instrumentell neuartigen Weg. Die große Herausforderung des neuen Instrumentariums wird darin bestehen, den Schnittstellen zwischen den Instrumenten und Kompetenzen gerecht zu werden.





## 8. Empfehlungen für die künftige Hamburger Einzelhandelssteuerung

Im folgenden Kapitel werden konkrete Maßnahmen vorgeschlagen, die sich aus der Gegenüberstellung der Untersuchungsergebnisse der bisherigen und der künftigen Hamburger Steuerungsinstrumente des Einzelhandels ableiten lassen. Wie in dem vorangegangenen Kapitel aufgezeigt worden ist, wird einem Großteil der herausgestellten Defizite und Potenziale mit der Überarbeitung des Instrumentariums entsprochen. Darüber hinaus lassen sich dennoch einige Handlungsfelder benennen, die auf der geplanten Überarbeitung aufbauen. Diese beziehen sich sowohl auf den Zeitraum der gegenwärtigen Überarbeitungsphase als auch auf den Zeitraum der künftigen Anwendung. Die Handlungsfelder lassen sich drei Zuständigkeitsebenen zuordnen:

- Bundesebene
- Landesebene
- Bezirksebene

Dabei sind die Empfehlungen insbesondere auf den Prozess der Einzelhandelssteuerung fokussiert. Von Empfehlungen bezüglich der konkreten Inhalte der Konzepte wird hingegen aufgrund des übergeordneten Forschungsinteresses und der Abgrenzung von der Aufgabe der Gutachterarbeit abgesehen.

### 8.1 Bundesebene

Insgesamt lässt sich resümieren, dass die vom Bundesgesetzgeber bereitgestellten Steuerungsinstrumente eine differenzierte Steuerung zulassen, um städtebauliche Ziele zu verwirklichen. Es lassen sich jedoch zwei Handlungsfelder benennen, die sich im Rahmen der konkreten Untersuchung der Einzelhandelssteuerung am Beispiel der Stadt Hamburg als wesentlich herausgestellt haben. Auf diese hat die Stadt keinen direkten Einfluss, sodass die Zuständigkeit der Bundesebene zugeordnet wird. Beide Themenbereiche werden in der Fachwelt bereits diskutiert und sollen im Folgenden durch die Untersuchungserkenntnisse der vorliegenden Arbeit in ihrer Bedeutung unterstrichen werden.

- **Entwicklung eines baurechtlichen Steuerungsinstruments des E-Commerce**

Wie sich im Rahmen der Analyse herausgestellt hat, stellt der E-Commerce den stationären, insbesondere den aperiodischen Einzelhandelsbesatz und entsprechend die Zentrenentwicklung vor eine Herausforderung sui generis. So lässt sich dessen Vertriebsweg auf räumlicher Ebene nicht greifen, obwohl sein wachsender Marktanteil raumrelevante Auswirkungen auf bestehende Einzelhandelslagen entfaltet. Bisher wird dem E-Commerce mit bauplanungsrechtlichen Instrumenten nicht begegnet, sodass an dieser Stelle ein großes Steuerungsdefizit besteht. Wie das Beispiel IKEA zeigt, ist es mit diesem Vertriebsweg möglich, sich den herkömmlichen Steuerungsinstrumenten zu entziehen.

Indem der E-Commerce bisher in seinen städtebaulichen Auswirkungen nicht gesteuert werden kann, verlieren die Stadtplanung und Baugenehmigungsinstanzen an Einfluss auf die Handelsentwicklung und deren Auswirkung auf die Zentren- und Versorgungsstruktur. Angesichts der prognostizierten Entwicklung des Online-Handels ist es darum unerlässlich, ein entsprechendes Steuerungsinstrument zu entwickeln. Da der Verkauf virtuell stattfindet, kann nicht auf herkömmliche Parameter, wie die Verkaufsfläche oder den Einzugsbereich, abgestellt werden.<sup>973</sup> Auf welche Kriterien stattdessen abgestellt werden kann, sollte in der Fachwelt im Hinblick auf konkrete Steuerungsmöglichkeiten noch intensiver diskutiert werden. Hier ist es zu empfehlen, dass beispielsweise in Analogie zu der Thematik der 800-qm-Begrenzung ein Überprüfungsauftrag durch den Bundestag veranlasst wird. Auf dieser Basis könnten Arbeitsgruppen aus fachlichen Experten gebildet werden, die die Möglichkeiten der Steuerung der räumlichen Auswirkungen des E-Commerce zielorientiert ausloten.

- **Flexibilisierung der Handhabung des § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO**

Dieses Handlungsfeld bezieht sich insbesondere auf die Nahversorgung. Konkret handelt es sich um die 800 qm-Grenze, an

973 Vgl. u.a. Reink (2014): Aktuelle Entwicklungen und zukünftige Trends im Einzelhandel – und mögliche räumliche Auswirkungen für die Innenstadt, S. 16f.

der sich die Großflächigkeit im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO nach wie vor bemisst. Diese wird vom Handel als nicht mehr zeitgemäß bewertet und erschwert die Ansiedlung moderner Handelsformate des Lebensmitteleinzelhandels in Gebieten, die kein Kern- oder Sondergebiet sind. Dies betrifft insbesondere das Handelsformat der Supermärkte, wodurch den Discountern ein Wettbewerbsvorteil zugesprochen wird. „Die recht starre Auslegung der Großflächigkeitsschwelle – und der damit verbundene Nachweis der Atypik bzw. die notwendige Ausweisung eines Sondergebietes Einzelhandel (SO) – führt unter Umständen auch dazu, dass Expansionsleiter der Supermärkte erst gar nicht bei den Kommunen anfragen, da eine Genehmigung bzw. Realisierung ohnehin als unwahrscheinlich gilt.“<sup>974</sup> Heute besitzt nach Aussage von *Experte O* kein Lebensmitteleinzelhändler mehr ein zeitgemäßes Konzept für eine Fläche von 800 qm. Auch die Discounter benötigen mittlerweile mehr Fläche. Zwar haben insbesondere die Supermärkte klein- bis mittelflächige Handelskonzepte entwickelt, sodass diese mittlerweile flexibler sind als die Discounter; diese rentieren sich jedoch nur in hochverdichteten Quartieren.<sup>975</sup>

Für die Einzelhandelssteuerung der Stadt Hamburg ist dies insofern relevant, als sie in ihren Leitlinien das Ziel der Sicherung der wohnortnahen Grundversorgung der Bevölkerung formuliert. Für diese sind moderne Lebensmittelmärkte von grundlegender Bedeutung. Nach Einschätzung von den *Experten O und K* wird dieses Ziel mit der Ansiedlungsregel konterkariert, dass sich nahversorgungsrelevanter Einzelhandel außerhalb von Zentren i.d.R. nur mit einer Verkaufsfläche von max. 800 qm ansiedeln darf.<sup>976</sup> In nicht integrierten Standorten ist diese Steuerung unerlässlich, in städtebaulich integrierten Lagen verhindert sie jedoch zum Teil Ansiedlungen von Lebensmitteleinzelhändlern, die der wohnortnahen Versorgungsstruktur dienen würden.

Zwar ist die Regelvermutung nach Satz 4 des § 11 Abs. 3 BauNVO widerlegbar, wenn sich unter besonderer Berücksichtigung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung Anhaltspunkte dafür festmachen lassen, dass auch bei einer Geschossfläche von über 1.200 qm keine Negativauswirkungen vorliegen. Allerdings wird von dieser Widerlegungsmöglichkeit in der Praxis, wie sich auch in den Gesprächen mit den Experten herausgestellt hat, nur selten Gebrauch gemacht. Nach Anders (2015) gibt es verschiedene Diskussionsansätze, in dieser Hinsicht das Baurecht weiterzuentwickeln. Eine Herabsetzung oder Anhebung der Großflächigkeitsschwelle und eine entsprechende Anpassung des § 11 Abs. 3 BauNVO ist aus verschiedenen Gründen abzulehnen bzw. schwierig umzusetzen; nicht zuletzt, weil sich keine empirisch belastbare Verkaufsflächengrenze im Lebensmitteleinzelhandel ermitteln lässt.<sup>977</sup> Daher gilt es, wie es auch Anders (2015) und der HDE (2014) empfehlen, vonseiten des Ordnungsgebers bzw. der Rechtsprechung, den Dissens zwischen der theoretischen Konzeption und der praktischen Handhabung der Regelung aufzulösen, um einer flächendeckenden verbrauchernahen Versorgungsstruktur in städtebaulich integrierten Lagen bestmöglich entsprechen zu können und diese insbesondere in Anbetracht des demographischen Wandels nicht zu gefährden.<sup>978</sup> Mit den bezirklichen Nahversorgungskonzepten wird es den bezirklichen Genehmigungsinstanzen zwar erleichtert, entsprechend zu steuern, indem sie auf diese als Argumentationsgrundlage hinsichtlich der städtebaulichen Integration abstellen können.<sup>979</sup> Um die Steuerung noch praxisorientierter und effizienter zu gestalten, sollte es vom Ordnungsgeber forciert werden, die praktische Handhabung des § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO zu vereinfachen.

## 8.2 Landesebene

Wie die Bewertung des geplanten Instrumentariums der Stadt Hamburg gezeigt hat, wird mit dieser künftig eine einheitliche gesamtstädtische Steuerung ermöglicht werden. Um diese so effizient wie möglich zu gestalten, lassen sich auf Basis der Untersuchungsergebnisse der bisherigen Steuerungsinstrumente einige Empfehlungen aussprechen.

- **Kriterienentwicklung für die gesamtstädtische Bedeutung**

Für die Festlegung der Zentrenstruktur und die entsprechende Kompetenzverteilung spielt das Kriterium der gesamtstädtischen Bedeutung eine elementare Rolle. So wird den A- bis C-Zentren eine gesamtstädtische Bedeutung zugesprochen, wäh-

974 HCU; IREBS (Hrsg.) (2012): Qualifizierte Nahversorgung im Lebensmitteleinzelhandel, S. 102.

975 Mündliche Auskunft von Experte K, Vertreter des Gutachterbüros B, vom 09.10.2015.

976 Mündliche Auskunft von Experte O, Vertreter eines nahversorgungsrelevanten Einzelhändlers, vom 14.10.2015 und von Experte K, Vertreter des Gutachterbüros B, vom 09.10.2015.

977 Vgl. Anders (2015): Lebensmitteldiscounter und Supermarkt, S. 230ff.

978 Vgl. Anders (2015): Lebensmitteldiscounter und Supermarkt, S. 230ff; vgl. HDE (Hrsg.) (2014): Stellungnahme, S. 5f.

979 Vgl. Janning (2014): Die „typische Atypik“ bei großflächigen Lebensmittelmärkten an städtebaulich integrierten Standorten, S. 4f.

rend die D-Zentren lediglich lokale Bedeutung haben. Für die Festlegung ersterer ist demzufolge die Landesebene zuständig. Den Bezirken obliegt es, die D-Zentren festzulegen. Wie die Untersuchung gezeigt hat, stellt sich die Frage nach Parametern, anhand derer die gesamtstädtische Bedeutung festgemacht wird. So ist insbesondere das Beispiel der C-Zentren strittig, da diesen zum Teil nach Auffassung einiger Experten lediglich lokale Bedeutung zugesprochen werden kann. Dagegen wird diesen von anderen Experten nach wie vor eine Bedeutung für die Gesamtstadt attestiert. Wenn an diesem Kriterium auch künftig festgehalten werden sollte, ist es zu empfehlen, einen transparenten und nachvollziehbaren Kriterienkatalog zu entwickeln, mit welchem die gesamtstädtische Bedeutung von Zentren definiert wird und nachvollzogen werden kann. Denkbar sind beispielsweise Kriterien, wie der Städtebau, die Erreichbarkeit bzw. Anbindung, Einzelhandelsangebot oder die Frequenz, die anhand nachvollziehbarer Maßstäbe bewertet werden. Hinsichtlich der sich bisher an dem Kriterium orientierenden Kompetenzverteilung sollten gleichermaßen die Interessen der übergeordneten Landesebene als gesamtstädtisches Korrektiv und der Bezirke mit ihrer Ortskenntnis einfließen und bestmöglich nutzbar gemacht werden.

- **Keine Abgrenzung von zentralen Versorgungsbereichen im FNP**

Seit der BauGB Novelle 2013 besteht die Möglichkeit, zentrale Versorgungsbereiche im FNP darzustellen. Dies verleiht diesen in der Planung eine stärkere Verbindlichkeit, als wenn sich in der Bauleitplanung nur auf die Einzelhandelskonzepte gestützt wird. Zugleich wird damit die Flexibilität eingeschränkt, da der FNP langfristig ausgerichtet und ein Änderungsverfahren aufwendig ist. Dies impliziert eine grundsätzliche Problematik, die mit der Darstellung der Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche im FNP verbunden ist. Nach *Experte K* entsprechen zentrale Versorgungsbereiche gewachsenen Zentralbereichen, denen eine Entwicklungsdynamik zugrunde liegt. Die Abgrenzung derartiger Bereiche gleicht somit einer Zustandsbeschreibung zum Zeitpunkt der Erfassung. Durch die verbindliche Festlegung im FNP erhalten diese jedoch Zielcharakter. Somit sollte von einer Darstellung der Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche im FNP abgesehen werden. Stattdessen ist es denkbar, diese mit einem Symbol in den FNP zu übernehmen, um die Verortung der zentralen Versorgungsbereiche verbindlich zu machen und gleichzeitig Entwicklungsspielräume der Bereiche offen zu lassen. Hier ist insbesondere zu klären, in welchem Verhältnis die zentralen Versorgungsbereiche der Nahversorgungskonzepte zu den zentralen Standorten des Zentrenkonzepts stehen und welche Entsprechung sie jeweils auf FNP-Ebene finden.

Weiterhin sollte bei der Darstellung im FNP zwischen den gesamtstädtischen Zentren und lokalen Nahversorgungszentren unterschieden werden. So sollten letztere im FNP nicht dargestellt werden, da diese einer noch stärkeren Entwicklungsdynamik als die höherrangigen Zentrentypen unterliegen und zudem im Kompetenzbereich der Bezirke liegen. Auch im Hinblick darauf, dass die Kompetenzen für die Flächennutzungs- und Bebauungsplanung in Hamburg zu differenzieren sind, würde die Darstellung der Nahversorgungszentren im FNP den bezirklichen Ermessensspielraum erheblich einschränken.

- **Fortführung des AK Zentren**

Im Rahmen der Analyse ist herausgestellt worden, dass der AK Zentren eine Schlüsselfunktion für die bisherige Einzelhandelssteuerung in Hamburg hatte. Durch die Verschriftlichung von dessen Expertise in den überarbeiteten Hamburger Leitlinien hat er für die Beurteilung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben an Bedeutung verloren. So wird die BSW zwar gemäß den Leitlinien über den BPD „Großflächiger Einzelhandel“ auch künftig über Ansiedlungsvorhaben des großflächigen Einzelhandels informiert werden. Auf Basis der Leitlinien und der Nahversorgungskonzepte sollen jedoch nur noch die strittigen Projekte diskutiert werden, wozu nach Einschätzung der Experten künftig i.d.R. eine bilaterale Abstimmung zwischen dem Bezirk und der BSW genügen wird. Wenn in Einzelfällen eine Beurteilung der BSW bzw. des AK Zentren für ein strittiges großflächiges Einzelhandelsvorhaben notwendig sein sollte, sollte die Begründung transparent aufbereitet und mindestens dem Antragsteller zur Verfügung gestellt werden.

Trotz der verringerten Bedeutung des Arbeitskreises für die Beurteilung von Einzelhandelsprojekten sollte künftig an diesem - wenn auch mit veränderter Funktion - weiterhin unter Federführung der BSW festgehalten werden. So eignet sich dieser auch nach Ansicht einiger Experten aufgrund der interbehördlichen Besetzung hervorragend als Plattform für einen regelmäßigen Austausch über die Handelsentwicklungen und deren Auswirkungen auf die Zentrenstruktur; beispielsweise um neue Handelsformate zu diskutieren, die sich nicht eindeutig in die Sortimentsliste einordnen lassen.

Die Beibehaltung des AK Zentren ist zudem zu empfehlen, da in der Stadt mit Ausnahme der im Rahmen der Überarbeitung

geschaffenen temporären Arbeitsgruppen derzeit kein anderes Gremium existiert, in dem sich fach- und ebenübergreifend über die Einzelhandelsentwicklung ausgetauscht wird. Da die BSW die Steuerung des Einzelhandels nahezu ausschließlich an die Bezirke delegiert hat, ist dieser Austausch zusätzlich von Bedeutung. Insbesondere für den Zeitraum der Implementierung der Nahversorgungskonzepte und deren Umsetzung in verbindliches Planrecht sollte das Gremium in regelmäßigen Abständen tagen, um sich über Erfahrungswerte und etwaige Anwendungsprobleme auszutauschen, die nicht nur für die bezirkliche, sondern für die gesamtstädtische Ebene von Relevanz sind.

Es sollte zudem überlegt werden, den Kreis der Mitglieder um Einzelhändler zu ergänzen, insoweit die Beurteilung von konkreten Einzelhandelsvorhaben nicht im Fokus der Sitzung steht. Dadurch würde eine Sensibilisierung sowohl der behördlichen Seite für die Anforderungen moderner Handelsformate als auch der Handelsseite für die städtebaulichen Zielvorstellungen ermöglicht werden. Vorstellbar ist, dass die Sitzungen jeweils verschiedene Themenschwerpunkte haben, zu denen ergänzend zu der Stammbesetzung des AK Zentren optionale Teilnehmer des jeweiligen Bereichs eingeladen werden. Da das Gremium nicht mehr anlassbezogen tagt, sollte ein regelmäßiger, beispielsweise halbjährlicher Tagungsrhythmus eingeführt werden.

Angesichts der schnelllebigen Einzelhandelsentwicklung und ihrer Auswirkungen auf die Stadt- und Zentrenstruktur kommt dem Thema der breitgefächerten und interdisziplinären Kommunikation und des Austausches eine Schlüsselrolle zu. Neben dem behördlich organisierten Arbeitskreis sollte der Austausch auch weiterhin durch Veranstaltungen der Handelskammer forciert werden, welche den Fokus auf die Perspektive des Einzelhandels legen.

- **Entwicklung von Rahmenvorgaben für die Nahversorgungskonzepte**

Wie dargelegt, ist vonseiten der BSW entschieden worden, für die Erstellung der bezirklichen Nahversorgungskonzepte keine Vorgaben zu machen, wie es beispielsweise in der Stadt Berlin mit den Ausführungsvorschriften und dem Handbuch Einzelhandelserhebung der Fall ist. Indem die Nahversorgungskonzepte von den Bezirken gemeinsam ausgeschrieben worden sind, wird die Einheitlichkeit und Konsistenz der sieben Konzepte gewahrt. Im Hinblick auf die Fortschreibungen, die in Abhängigkeit bezirksspezifischer Einzelhandelsentwicklungen ggf. zeitlich versetzt bzw. für Teilbereiche erfolgen werden, bedarf es jedoch einheitlicher Steuerungsmaßstäbe und Kriterien, um die Steuerungskonsistenz auch künftig sicherzustellen. Da sich die Bezirke nicht selbst Rahmenvorgaben auferlegen können, sollte die Landesebene auf Basis der Erfahrungen der ersten Fassung der Nahversorgungskonzepte Rahmenvorgaben erlassen, die analog zu den Leitlinien für alle Bezirke gelten. Dabei sollten sich diese auf die Vorgaben beschränken, die für eine gesamtstädtische, in sich konsistente Steuerung unerlässlich sind, um die Bezirke nur soweit nötig in ihrem Ermessens- und Handlungsspielraum einzuschränken. Diese sollten aufgrund der bezirklichen Expertise in enger Zusammenarbeit mit den Bezirken, beispielsweise im AK Zentren, ausgearbeitet und von der Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau beschlossen werden.

- **Sicherstellung der Konformität und der Aktualität des Steuerungsinstrumentariums**

Die Vorstellung des künftigen Instrumentariums hat gezeigt, wie eng die verschiedenen Instrumente der Landes- und Bezirksebene miteinander verzahnt sind. Während die Nahversorgungskonzepte mittelfristig ausgelegt sind, soll das Zentrenkonzept eine langfristige Ausrichtung haben. Auch wenn es sich bei letzterem nicht mehr um ein Steuerungsinstrument im eigentlichen Sinne handelt, hat es dennoch wesentliche Schnittstellen mit den Nahversorgungskonzepten. Diese gilt es, zu definieren und in Abhängigkeit der Fortschreibungen zu pflegen, um die Konsistenz der beiden Instrumente zu wahren und keine Widersprüche in der Beschlusslage entstehen zu lassen. Gleiches gilt für die Verzahnung der Leitlinien und der Nahversorgungskonzepte. Letztere sind entsprechend der Vorgaben der Leitlinien zu erstellen, sollten künftig jedoch auch mit den Erfahrungswerten der Konzeptumsetzung rückgekoppelt werden. Somit ist es von besonderer Bedeutung, dass auch auf Kommunikationsebene zwischen der BSW und den Bezirken die Abstimmung nicht einseitig, sondern beidseitig erfolgt. Daneben ist es ebenso von Relevanz, die Aktualität des Instrumentariums sicherzustellen. In Anbetracht der dynamischen und schnelllebigen Einzelhandelsentwicklung muss gewährleistet sein, dass die Instrumente dieser entsprechen. Veranschaulichen lässt sich dies am Beispiel der überarbeiteten Sortimentsliste, welche von *Experte U* bereits zum jetzigen Zeitpunkt als zu wenig differenziert bewertet wird. So lassen sich hybride Handelsformate mit dieser nicht abbilden, sodass bestimmte Handelsformate in ihrer Ansiedlung behindert bzw. begünstigt werden. Derartige Anregungen vonseiten des Handels soll-



ten auf behördlicher Ebene Gehör finden, abgewogen und ggf. in eine Überarbeitung des Instrumentariums einfließen.

- **Förderung der Außenkommunikation**

Als ein wesentliches Defizit des bisherigen Steuerungsinstrumentariums hat sich dessen Intransparenz und Unverbindlichkeit erwiesen. Mit den präzisierten Leitlinien und den neuen Nahversorgungskonzepten wird dieser bereits begegnet. Um die Transparenz und das Verständnis für die Zusammensetzung der Hamburger Einzelhandelssteuerung darüber hinaus zu fördern, ist auch aufgrund der stadtstaatlichen Besonderheiten zu empfehlen, ihre Struktur und Kompetenzverteilung transparent darzustellen und zu erklären. Dies sollte auch bereits im Rahmen der Überarbeitung Beachtung finden. Entsprechende Updates der Überarbeitung und Informationen zu der Struktur könnten beispielsweise auf der Internetseite der Stadt Hamburg bzw. in einer einzelhandelsspezifischen Broschüre der Stadt Hamburg umgesetzt werden. Als Referenz kann die Stadt Berlin herangezogen werden, die die Struktur ihres Steuerungsinstrumentariums transparent aufbereitet hat und der Öffentlichkeit im Internet zur Verfügung stellt.

Wie die Gespräche mit den Einzelhändlern gezeigt haben, ist das Steuerungssystem von der Stadt Hamburg bisher nicht verständlich kommuniziert worden, sodass von Vorhabenträgern verschiedene Stellen kontaktiert worden sind. Auch konkrete Ansprechpartner sowohl auf Landes- als auch auf Bezirksebene sollten darum in den aufgeführten Medien benannt werden. Dies dient neben der Transparenz für die Vorhabenträger auch dazu, Vorhabenanfragen künftig mehr entsprechend der zuständigen Bauprüfteilungen zu kanalisieren, welche bisher zum Teil auch bei der Politik, dem Bezirksamtsleitern oder der Stadtplanungsabteilungen angefragt worden sind, und damit den Steuerungsprozess zu vereinheitlichen. Gleiches gilt für grundlegende Begriffsdefinitionen, die für das Verständnis der Instrumente nötig sind, wie zum Beispiel zentrale Versorgungsbereiche oder Fußläufigkeit, die in den Medien ebenfalls aufgezeigt werden sollten.

### 8.3 Bezirksebene

Da die Bezirke die rahmensetzenden Instrumente der Landesebene konkretisieren und für die verbindliche Einzelhandelssteuerung zuständig sind, lassen sich auf dieser Ebene die meisten Empfehlungen für einen effizienten Einsatz der Steuerungsinstrumente aussprechen. Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass die Empfehlungen primär auf die umsetzende Ebene abstellen, die ggf. aber aufgrund der Nicht-Trennung staatlicher und gemeindlicher Aufgaben für verschiedene Empfehlungen nicht entscheidungsbefugt ist.

- **Sensibilisierung der Schlüsselinstanzen der Politik und Verwaltung**

Die Untersuchung der bezirklichen Steuerung hat ergeben, dass neben den Stadtplanungsabteilungen sowohl den Bauprüfteilungen als auch der Bezirkspolitik eine bedeutende Funktion für die Einzelhandelssteuerung zukommt. So sind nach *Experte A* Steuerungsdefizite weniger auf ein unvollständiges bzw. veraltetes Instrumentarium als vielmehr auf politische Entscheidungen zurückzuführen, die sich nicht auf die fachliche Beratung der Verwaltung gestützt haben. Die künftigen Nahversorgungskonzepte werden den politischen Einzelfallbeurteilungen bereits Abhilfe leisten. Um die politischen Instanzen aufgrund unterschiedlicher fachlicher Vorkenntnisse darüber hinaus für das Thema zu sensibilisieren, ist zu empfehlen, diese im Rahmen von Informationsveranstaltungen oder Schulungen durch die Stadtplanungsabteilungen über die Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsvorhaben auf die Zentrenstruktur aufzuklären. Als entscheidende Instanzen sollten sie nicht nur informiert, sondern auch in den Prozess der Erstellung eingebunden werden. Einer Kleinen Anfrage zufolge (2016) ist die Beteiligung der Bezirkspolitik bisher unzureichend.<sup>980</sup>

Ähnliches gilt für die Bauprüfteilungen, denen die Unterrichtung der BSW über großflächige Ansiedlungsvorhaben obliegt. Da der Bauprüfdienst „Großflächiger Einzelhandel“ nicht verbindlich ist, kommt diesen wie aufgezeigt ein gewisser Ermessensspielraum dabei zu. Dadurch ist es in der Vergangenheit in einigen Fällen laut den *Experten E und P* dazu gekommen, dass die BSW nicht informiert wurde und der AK Zentren nicht zum Einsatz gekommen ist, sodass das Vorhaben aus gesamtstädtischer Sicht nicht beurteilt und gesteuert werden konnte. Zwar wird der AK Zentren voraussichtlich in seiner entsprechenden Funktion voraussichtlich nur noch selten zum Einsatz kommen. Dennoch ist die Unterrichtung der BSW

980 Vgl. Bürgerschaft der FHH (Hrsg.) (2016): Drucksache 21/3183.

bei großflächigen Vorhaben nach wie vor vorgesehen. Auch hier werden die Nahversorgungskonzepte Abhilfe leisten. Um den Informationsfluss auch für spezielle Vorhaben sicherzustellen, deren Zulässigkeit sich aus den Leitlinien und dem Nahversorgungskonzept nicht klar erkennen lässt, sollten auch die Bauprüfabteilungen für das Thema sensibilisiert werden. Denkbar ist in diesem Kontext beispielsweise eine große bezirksübergreifende Informationsveranstaltung im Anschluss an die Überarbeitungsphase, in der die Instrumente sowohl hinsichtlich ihrer fachlichen Notwendigkeit als auch ihrer operativen Umsetzung erläutert werden. Es ist von besonderer Bedeutung, alle mit der Steuerung befassten Instanzen über die Überarbeitung und den künftigen Steuerungsprozess zu informieren und in diesen einzubinden.

- **Etablierung der AG Bezirke**

Für die gemeinsame Ausschreibung und Begleitung der Nahversorgungskonzepte ist eine Arbeitsgruppe Bezirke (AG Bezirke) eingerichtet worden, in der sich die Vertreter der Bezirke regelmäßig zu dem Status quo der Überarbeitungsphase austauschen. An diesem Gremium sollte auch nach der Fertigstellung der Nahversorgungskonzepte festgehalten werden, um insbesondere in der Einführungsphase des Instruments operative Fragen und Erfahrungswerte auf bezirklicher Ebene austauschen und eine einheitliche Auslegung sicherstellen zu können. Auch hier ist ein halbjährlicher Sitzungsrhythmus zu empfehlen. Da dem Bezirk Bergedorf für den Bereich der Stadtplanung die Federführung obliegt, ist dieser für die Sitzungsleitung prädestiniert.

Die Bedeutung eines derartigen Gremiums lässt sich dadurch unterstreichen, dass zwischen den Bezirken bisher lediglich ein informeller, meist bilateraler Austausch zum Thema der Einzelhandelssteuerung stattgefunden hat. Damit könnte die AG Bezirke mit bezirklicher Perspektive als komplementäres Element zu dem AK Zentren gerichtet werden, in welchem der Fokus des Austausches auf gesamtstädtischen Fragestellungen liegt.

- **Politische Legitimierung der Nahversorgungskonzepte**

Da bloß die Erstellung von Nahversorgungskonzepten noch keine Steuerungswirkung entfaltet, bedarf es vonseiten der Bezirke eines konsequenten Umgangs mit diesen. Dieser entspricht im Wesentlichen den im *Kapitel 4.3.5.3* vorgestellten allgemeinen Anforderungen. Aufgrund der stadtstaatlichen Besonderheiten gilt es, in Hamburg einen spezifischen Aspekt zu berücksichtigen.

Damit die Nahversorgungskonzepte den rechtlichen Status eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB erhalten, müssen diese politisch beschlossen werden. Da der rechtliche Status der bisherigen bezirklichen Einzelhandelskonzepte, die von der Bezirksversammlung beschlossen worden sind, aufgrund der stadtstaatlichen Besonderheiten bis heute ungeklärt ist, sollten die Nahversorgungskonzepte nicht nur von der Bezirksversammlung, sondern auch von der Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau beschlossen werden. Damit würden diese nicht nur auf Bezirks-, sondern auch auf Landesebene politisch legitimiert sein.

- **Fortschreibung und Evaluation der Nahversorgungskonzepte**

Aufgrund der schnelllebigen Handelsentwicklung müssen Einzelhandelskonzepte regelmäßig fortgeschrieben werden, um mit ihrem Steuerungsmechanismus der aktuellen Einzelhandels- und Zentrenstruktur zu entsprechen. Nur so können sie den bezirklichen Stadtplanungs- und Bauprüfabteilungen als tragfähige Argumentationsgrundlage für die Bauleitplanung dienen und den privaten Investoren und Vorhabenträgern Planungssicherheit geben. Es empfiehlt sich daher, fortlaufende Bestandsanalysen durchzuführen und diese mit den Konzepten rückzukoppeln. So kann die Fortschreibung auch nur für Teilbereiche notwendig werden, sodass die bezirklichen Nahversorgungskonzepte voraussichtlich nicht gleichzeitig und flächendeckend aktualisiert werden. Für dieses Szenario sind Rahmenvorgaben von Landesebene zu machen.

Da mit den Fortschreibungen sowohl ein hoher personeller als auch finanzieller Aufwand einhergeht, sollte das Instrument als solches nach einem bestimmten Zeitraum - beispielsweise zu dem Zeitpunkt, wenn die erste Fortschreibung notwendig wird - hinsichtlich seiner Wirksamkeit evaluiert werden. So hat *Experte A* darauf hingewiesen, dass das Ergebnis den Aufwand rechtfertigen können muss. Wie die Gespräche mit den bezirklichen Akteuren, die bereits über ein Einzelhandelskonzept verfügen, gezeigt haben, haben sich diese bisher als sehr hilfreiche Argumentationsgrundlage erwiesen. Wie sich dies künftig entwickelt, hängt nicht zuletzt auch von den Entwicklungen im Einzelhandel ab, die sich auf dessen Wirksamkeit

auswirken können. Wenn das Szenario verfolgt wird, dass künftig weniger raumbezogene Ansiedlungsfragen als vielmehr die Auswirkungen des Online-Handels auf die stationäre Einzelhandels- und Zentrenstruktur eine Steuerungsnotwendigkeit darstellen, stellt sich die Frage, inwieweit Einzelhandelskonzepte dieser entsprechen können oder ob es stattdessen bzw. ergänzend anderer Steuerungsinstrumente bedarf. Pipke (2011) schlägt beispielsweise ein Flächen- und Standortmanagement vor, das den Strukturen des schnelllebigen Einzelhandels entsprechen kann und diesen nicht hinterher hinkt.<sup>981</sup> In der Praxis werden Einzelhandelskonzepte nur selten evaluiert, von den Bezirken sollte dies jedoch nicht zuletzt aufgrund des großen personellen und finanziellen Aufwands für die Stadt Hamburg forciert werden.

- **Einrichtung interkommunaler Einzelhandelsforen**

Da die Einzelhandelsentwicklung nicht an administrativen Grenzen endet, ist nicht nur eine intrakommunale, sondern auch eine interkommunale Kommunikation von Bedeutung für eine nachhaltige Einzelhandelssteuerung. Zwar ist die interkommunale Konkurrenzsituation der Stadt Hamburg wie dargelegt nicht so ausgeprägt wie die vieler anderer Städte. Wie aus den Gesprächen mit einigen bezirklichen Akteuren hervorgegangen ist, spielt diese jedoch auch eine Rolle. So sollte die interkommunale Abstimmung nicht nur zwischen den Ländern auf Basis der trilateralen Vereinbarung und auf bezirklicher Ebene gemäß der gesetzlich bestimmten interkommunalen Abstimmung nach § 2 Abs. 2 BauGB erfolgen. Auch zwischen den Bezirken und den jeweiligen Nachbarkommunen sollte ein regelmäßiger informeller Austausch stattfinden, um der „Kirchturm-Politik“ entgegenzuwirken, den Einzelhandel einvernehmlich zu steuern und gemeinsame Strategien zu entwickeln. Als Vorbild fungiert der Bezirk C, welcher Mitglied in einem interkommunalen Einzelhandelsforum ist und den anderen Bezirken ein entsprechendes Gremium empfiehlt, in dem sich prioritär mit dem Thema Einzelhandel auseinandergesetzt wird.

- **Benennung eines bezirklichen „Zentren-Managers“**

In den Gesprächen mit den behördlichen Experten hat sich herausgestellt, dass die Kompetenzen und Zuständigkeiten für die Einzelhandelssteuerung innerhalb der Bezirksämter unterschiedlich verteilt sind. Um dem gesamtstädtischen Steuerungsanspruch bestmöglich zu entsprechen und der Bedeutung der Zentren für die Stadtentwicklung auch personell Rechnung zu tragen, sollte dies vereinheitlicht werden. Analog zu der BSW, die einen entsprechenden Ansprechpartner für die gesamtstädtische Zentrenentwicklung hat, sollte dies auf Bezirksebene auch umgesetzt werden. Dafür wird vorgeschlagen, innerhalb jedes Bezirksamts eine Stelle einzurichten, die die Ressourcen der verschiedenen mit der Einzelhandelssteuerung und Zentrenentwicklung befassten Behörden, Akteure und Ebenen bündelt und die Entwicklungsprozesse beobachtet und vorantreibt. Es bedarf einer übergeordneten, bezirklichen Schnittstellenkoordination. Die „Zentren-Manager“ würden damit als behördliche Projektmanager der Zentren in dem jeweiligen Bezirk dienen. In verschiedenen Zentren kommen bereits Quartiersmanager zum Einsatz, mit denen eine enge Abstimmung stattfinden sollte. Somit sind die „Zentren-Manager“ als Ansprechpartner prädestiniert dafür, die Abstimmungsprozesse innerhalb ihres Bezirks, zwischen den Bezirken (AG Bezirke), zwischen dem Bezirk und der BSW (AK Zentren) sowie zwischen dem Bezirk und dem Umland (interkommunale Foren) zu moderieren. Sowohl innerbehördlich als auch zwischen den öffentlichen privaten Akteuren würde die Zusammenarbeit durch kurze und eindeutige Abstimmungswege dadurch erleichtert und optimiert werden. Bedeutsam sind somit vor allem organisatorische Maßnahmen, die dem ganzheitlichen Betrachtungsansatz entsprechen.

- **Kontextualisierung der Einzelhandelssteuerung**

Wie sich gezeigt hat, ist die Zentrenentwicklung maßgeblich durch weitere Einflüsse und Akteure geprägt. Letztlich entscheiden der Markt und die Grundeigentümer über die tatsächliche Nutzung von Flächen in den Zentren. Auf derartige Prozesse haben die Instrumente der Einzelhandelssteuerung keinen direkten Einfluss. Sie wirken jedoch indirekt auf diese ein, indem sie beispielsweise durch die Abgrenzung von zentralen Versorgungsbereichen die Einzelhandelsnutzung von Grundstücken innerhalb des Bereichs begünstigen und außerhalb des Bereichs ausschließen können. In diesem Kontext ist es von Bedeutung, in Erfahrung zu bringen, welche Projektentwicklungen künftig von den Grundeigentümern für die entsprechenden Grundstücke vorgesehen sind, um nicht nur den Status quo abzubilden, sondern die Abgrenzung voraus-

981 Vgl. Pipke (2011): Realität überholt das Konzept; <www.immobilienszeitung.de>, Zugriff am 30.06.2016.

schauend vornehmen zu können.

Die Einzelhandelssteuerung sollte nicht losgelöst als singuläres Steuerungsinstrumentarium und konservierend zum Einsatz kommen. Sie ist vielmehr in einen Kontext eingebettet, den es nicht nur zu berücksichtigen, sondern mit einem integrativen Ansatz nutzbar zu machen gilt. Diesbezüglich lässt sich beispielsweise die Empfehlung aussprechen, den Dialog mit den Grundeigentümern zu suchen bzw. zu intensivieren. Als geeignete Schnittstelleninstanz könnten hier die Wirtschaftsförderungsbeauftragten in den Bezirken agieren. In dem Dialog können auch Aspekte, wie Flächenzusammenlegungen für modernere Handelsformate oder ein ausgewogener Branchenmix zur Erhöhung der Lageattraktivität, thematisiert werden, um dadurch die Grundeigentümer für ihre Verantwortung für das Quartier zu sensibilisieren. An dieser Stelle sind auch andere Instrumente zu berücksichtigen, wie zum Beispiel das ökonomische Quartiersmanagement<sup>982</sup> oder Business Improvement Districts (BID)<sup>983</sup> als Schnittstelle zwischen der Stadt und den Grundeigentümern, die sowohl die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Grundeigentümern als auch zwischen diesen und der Stadt fördern.

Anhand der ausgewählten Handlungsempfehlungen zeigt sich, dass insbesondere die Aspekte der Kommunikation und der Transparenz in den Fokus gerückt werden sollten. Durch die Einbindung aller relevanten Akteure und durch den Schulterchluss der Privatwirtschaft, Verwaltung, Politik, Kammern und Verbänden wird eine breite Kommunikationsbasis ermöglicht, mit welcher die Herausforderungen der Einzelhandelsentwicklung für die Zentren frühzeitig erkannt werden können und denen so interdisziplinär begegnet werden kann.

---

982 Dieses wird vom Senat gefördert, um Einzelhandels- und Dienstleistungsnutzungen in Quartieren zu stärken, die für den Handelsstandort Hamburg von besonderer Bedeutung sind.

983 Business Improvement Districts bezeichnen abgegrenzte innerstädtische Geschäftsbereiche, in denen sich die dort ansässigen Grundeigentümer zusammenschließen, um in Eigenregie und Eigenfinanzierung Maßnahmen zur Standortaufwertung und -stärkung durchzuführen. In der Stadt Hamburg sind bisher bundesweit die meisten BIDs erfolgreich realisiert worden, sodass diese als Vorreiter für die BID-Entwicklung in Deutschland gilt und das Instrument im Rahmen der Stadtentwicklung eine besondere Rolle spielt.





## 9. Fazit und Ausblick

Abschließend werden im Folgenden die wichtigsten Erkenntnisse unter Berücksichtigung der übergeordneten Forschungsfrage, *vor welchen Herausforderungen die aktuelle Zentren- und Einzelhandelsentwicklung steht und welchen Maßes und welcher Art von Steuerung es am Beispiel der Freien und Hansestadt Hamburg bedarf*, zusammengefasst. Dabei wird sich an den zu Beginn der Arbeit aufgeführten Forschungsfragen orientiert. Abgerundet wird das Kapitel mit einem Ausblick auf weitere Forschungsfelder und einer Reflektion.

Zwischen Zentren und Einzelhandel besteht eine seit Jahrhunderten gewachsene symbiotische Beziehung, die als Merkmal europäischer Städte gilt. Während Zentren dem Einzelhandel einen Interaktionsraum mit hohem Erreichbarkeits- und Kopplungspotenzial bieten, profitieren Zentren von der Attraktivität und Frequenz, die vom Einzelhandel ausgeht. Diese Synergien haben sich durch verschiedene Entwicklungen der Einzelhandelsbranche verändert. Durch Tendenzen, wie veränderte Verkaufsflächenansprüche, die erhöhte Mobilitätsbereitschaft der Kunden und die zunehmende Bedeutung des E-Commerce, wirken auf die Einzelhandelsentwicklung zunehmend raumüberwindende Faktoren. Entsprechend verändern sich die Standortpolitik und die räumliche Einzelhandelsstruktur in den Städten. Indem der Einzelhandel nicht mehr ausschließlich auf die Zentren als Verkaufsraum angewiesen ist, wirkt sich dies auf die Funktionsfähigkeit der Zentren aus. Bezug nehmend auf die erste Unterfrage, *welche Entwicklung im Einzelhandel zu beobachten ist und welche Erfordernisse sich daraus für die Zentrenentwicklung ergeben*, lässt sich festhalten, dass die angebots- und nachfrageseitige Entwicklung im Einzelhandel die Zentrenentwicklung vor verschiedene Herausforderungen stellt, die nach wie vor einer staatlichen Regulierung bedürfen.

Ziel der staatlichen Regulierung ist es, Zentren als Schwerpunkträume der Stadtentwicklung zu erhalten und zu entwickeln, da sie als Schlüsselfaktor für verschiedene raumordnerische und städtebauliche Leitvorstellungen gelten. So dienen Zentrensysteme als Grundlage für eine ausgewogene und funktionsfähige Versorgungsstruktur, die maßgeblich für die Herstellung der sich aus der staatlichen Daseinsvorsorge ableitenden gleichwertigen Lebensverhältnisse ist. Darüber hinaus sind Zentren prägendes Element für das Leitbild der europäischen Stadt und tragen durch ihre Nutzungsmischung einer nachhaltigen Stadtentwicklung Rechnung, womit sich ebenfalls ihr planerischer Schutzstatus begründen lässt. Indem es der Einzelhandel durch seine raumwirksamen Eigenschaften vermag, die über- und innergemeindlichen Zentren- und Versorgungsstrukturen zu beeinträchtigen, wird ihm ein städtebaulich-funktionales Steuerungserfordernis zugesprochen. Um diesem zu entsprechen, sieht das System der deutschen Raumplanung verschiedene Instrumente vor, die auf den verschiedenen Planungsebenen zum Einsatz kommen.

Auf Ebene der Landesplanung spielt hier insbesondere das Zentrale-Orte-Konzept eine Rolle, welches als Grundlage der raumverträglichen Steuerung großflächiger Einzelhandelsansiedlungen dient. Verankert wird dies in Raumordnungsplänen durch die Festlegung von Zielen der Raumordnung. Die konkrete Steuerung des Einzelhandels obliegt der gemeindlichen Ebene. Zentrales Instrument sind die im BauGB und der BauNVO verankerten Bauleitpläne. Mit dem Flächennutzungsplan und Bebauungsplänen wird es den Gemeinden durch die Ausweisung von Baugebietstypen ermöglicht, die Ansiedlung von Einzelhandel gemäß ihrer städtebaulichen Leitvorstellungen unter Beachtung der Ziele der Raumordnung darzustellen bzw. festzulegen. Im Mittelpunkt der gemeindlichen Einzelhandelssteuerung stehen die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche. Mit ergänzenden Instrumenten, wie z.B. den Feinsteuerungsmöglichkeiten, dem Bebauungsplan zur Sicherung zentraler Versorgungsbereiche oder städtebaulichen Verträgen, verfügen die Gemeinden über ein differenziertes formelles Steuerungsinstrumentarium. „Dies ist Ausdruck einer Stadtentwicklungspolitik, die in der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche eine entscheidende Voraussetzung für die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung, nämlich an einem Ort (in einem zentralen Versorgungsbereich), und die Innenentwicklung der Städte und Gemeinden und damit für deren Lebensfähigkeit sieht, auch im Interesse der Urbanität der Städte und Gemeinden.“<sup>984</sup> Als ergänzendes informelles Instrument haben sich Einzelhandels- und Zentrenkonzepte etabliert, um die Einzelhandelsstruktur und -entwicklung für das gesamte Stadtgebiet abzubilden und festzulegen. Die den Konzepten zugrunde liegende gesamtstädtische Betrachtungsweise trägt der Raumwirksamkeit von Einzelhandelsansiedlungen Rechnung und ermöglicht dadurch eine aktive und umfassende räumliche Steuerung, die planungsrechtlich mit den formellen Instrumenten abgesichert wird. Unter Berücksichtigung der zweiten Unterfrage, *welche Zielsetzung das übergemeindliche und gemeindliche*

984 Söfker (2012): Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben, S. 205.

*Steuerungsinstrumentarium verfolgt und welche Regulierungsmöglichkeiten es bietet*, lässt sich somit resümieren, dass den staatlichen Planungsträgern eine Vielzahl miteinander verzahnter Instrumente zur Verfügung steht, um den Einzelhandel zu steuern und dadurch nicht nur Zentren erhalten, sondern auch entwickeln zu können.

Vor diesem Hintergrund ist die dritte Unterfrage, *von welchen Steuerungsinstrumenten die Stadt Hamburg bisher Gebrauch gemacht hat und welche inhaltlichen, prozessualen und kompetenzbezogenen Potenziale und Defizite dabei aufgetreten sind*, untersucht worden. Auch im Vergleich zu dem Berliner Steuerungsinstrumentarium zeigt sich das Instrumentarium der Stadt Hamburg deutlich schmalere und ältere. Insbesondere analytisch-konzeptionelle Elemente, wie Einzelhandelskonzepte, scheinen bisher in der Stadt einen geringeren Stellenwert zugesprochen bekommen zu haben als es in anderen Städten, wie auch in Berlin, der Fall ist. So besteht auf gesamtstädtischer Ebene das Zentrenkonzept aus dem Jahr 1973, welches zuletzt 1996 im Rahmen der Neubekanntmachung des FNP fortgeschrieben worden ist. Auf Bezirksebene liegen nur zum Teil bezirkliche Einzelhandelskonzepte vor. Da in Hamburg den Expertenaussagen zufolge jedoch keine größeren, wenn nicht sogar geringere Fehlentwicklungen als in anderen Städten zu verzeichnen sind, bot es Forschungspotenzial, das bestehende Instrumentarium mithilfe der entwickelten Untersuchungskriterien der Steuerbarkeit, Steuerungsfähigkeit und Steuerungsinstrumente zu untersuchen.

Die Analyse hat ergeben, dass sich die Steuerungsnotwendigkeit aufgrund der gewachsenen und robusten polyzentralen Zentrenstruktur, der vergleichsweise geringeren interkommunalen Konkurrenz und der nicht miteinander im Wettbewerb stehenden Bezirke anders darstellt als in vielen anderen Städten, aber dennoch gegeben ist. Gleichzeitig ist sie von der Landes- und der Bezirksebene unterschiedlich bewertet worden. Während die Bezirke bereits seit längerem Einzelhandelskonzepte bzw. die Überarbeitung des Zentrenkonzepts für eine effiziente Einzelhandelssteuerung gefordert haben, ist dies auf Landesebene lange Zeit nicht prioritär forciert worden. Aufgrund der stadtspezifischen Kompetenzverteilung haben bisher lediglich drei Bezirke unabhängig voneinander Einzelhandelskonzepte erstellen lassen. Zwei weitere Bezirke haben sich mit Sammel-Bebauungsplänen beholfen. Demzufolge hat es in Hamburg bisher keinen einheitlichen gesamtstädtischen Steuerungsanspruch gegeben. Aufgrund der die Steuerbarkeit begünstigenden Faktoren konnten nach Aussagen der Experten die Einzelhandelsansiedlungen dennoch weitestgehend gemäß dem Zentrenkonzept kanalisiert werden. Maßgeblich dazu beigetragen hat der anlassbezogen tagende AK Zentren, in welchem großflächige Einzelhandelsvorhaben hinsichtlich ihrer Kongruenz mit dem Zentrenkonzept beurteilt worden sind. Der Steuerungscharakter des bisherigen Instrumentariums der Stadt Hamburg lässt sich somit insbesondere durch seine Einzelfallbezogenheit charakterisieren, mit der intransparente und unverbindliche Steuerungsprozesse einhergegangen sind.

Ein Urteil des OVG Hamburg<sup>985</sup> hat die Stadt dazu veranlasst, das Steuerungsinstrumentarium zu überarbeiten und zeitgemäß zu gestalten. Vor diesem Hintergrund ist in der vorliegenden Arbeit die vierte Unterfrage gestellt worden, *wie und mit welcher Intention die Stadt Hamburg die Instrumente zukünftig einsetzen wird und wie dies vor dem Hintergrund der Untersuchungsergebnisse und der aktuellen Zentren- und Einzelhandelsentwicklung zu bewerten ist*. Es hat sich gezeigt, dass die Intention der Überarbeitung über den formellen Anspruch, das Instrumentarium rechtssicher und aktuell zu überarbeiten, hinausgeht. So soll das Instrumentarium künftig zum einen hinsichtlich der klassischen Einzelhandelssteuerung und zum anderen hinsichtlich der integrativen Zentrenentwicklung differenziert werden. Erstere soll künftig durch die bereits auf Landesebene fortgeschriebenen Leitlinien und die sich derzeit in Erstellung befindlichen Nahversorgungskonzepte der Bezirke umgesetzt werden. Dem in der Analyse herausgestellten Defizit der Intransparenz und Unverbindlichkeit wird durch die fortgeschriebenen Leitlinien und die neuen Nahversorgungskonzepte entsprochen werden, indem diese eine transparente und verbindliche Grundlage für Vorhabenträger von Einzelhandelsansiedlungen bieten. Zudem stellen sie für die behördlichen Planungsträger und Bauprüfungsabteilungen eine verlässliche Argumentationsgrundlage dar, auf deren Basis eine rechtssichere Steuerung durch die Bebauungsplanung erfolgen kann. So wird der Schritt von einer projekt- und einzelfallbezogenen zu einer gesamtstädtischen und konzeptionellen Steuerung gemacht.

Dem Anspruch der integrativen Zentrenentwicklung wird mit dem Zentrenkonzept entsprochen, das auf Landesebene als integratives Stadtentwicklungskonzept fortgeschrieben wird und die Qualifizierung der einzelnen Zentren forcieren soll. Es fungiert damit nicht mehr als Einzelhandelssteuerungsinstrument, ist mit den entsprechenden Instrumenten jedoch unmittelbar verzahnt. Die Idee, das Zentrenkonzept von der Leitfunktion des Einzelhandels zu lösen und alle zentrenrelevanten Nutzungen gleichberechtigt zu betrachten, stellt einen innovativen instrumentellen Ansatz dar. Dieser trägt den Herausfor-

985 Vgl. OVG Hamburg, Urteil vom 31.10.2012 – 2 E 7.11.N.



derungen der aktuellen Zentrenentwicklung insofern Rechnung, als sich der Einzelhandel in seiner Rolle für die Zentren verändert hat. Um Zentren nicht nur als Versorgungsstandorte zu deklarieren, sondern darüber hinaus als Erlebnisstandorte zu profilieren, bedarf es nicht nur der singulären Betrachtung der Einzelhandels, sondern einer integrativen Betrachtung aller Nutzungen. Zwar hat das Zentrenkonzept bereits ursprünglich auf ergänzende Nutzungen, wie Dienstleistungen und Verwaltungen, abgestellt, es fußte jedoch schwerpunktmäßig auf Einzelhandelserhebungen und –prognosen. Insgesamt entspricht die Stadt Hamburg mit der künftigen Ausrichtung des Instrumentariums sowohl der kurz- bis mittelfristigen Steuerung der Einzelhandelsentwicklung als auch der langfristigen und nutzungsübergreifenden Perspektivenentwicklung der Zentren.

Die große Herausforderung besteht in der instrumentellen Umsetzung und in der Abstimmung der behördlichen Verwaltungsebenen und weiterer einzubeziehender Akteursgruppen. Unter der fünften Unterfrage, *wie die gewonnenen Erkenntnisse für die Überarbeitung des Steuerungsinstrumentariums der Stadt Hamburg nutzbar gemacht werden können*, sind dahingehend Handlungsempfehlungen differenziert nach Bundes-, Landes- und Bezirksebene formuliert worden. Diese setzen entsprechend ihren Fokus auf Kommunikations-, Abstimmungs- und Koordinierungsprozesse. Darüber hinaus werden Empfehlungen ausgesprochen, Instrumente für noch nicht im Planungsrecht berücksichtigte zentrenrelevante Einzelhandelsentwicklungen zu konzipieren. Mit dem geplanten künftigen Instrumentarium - ergänzt um die in dieser Arbeit entwickelten Handlungsempfehlungen - behebt die Stadt Hamburg nicht nur ihre Steuerungsdefizite, sondern begegnet zudem den künftigen Herausforderungen der Zentrenentwicklung zwar auf eine stadtspezifische, aber möglicherweise wegweisende und nachhaltige Art und Weise.

Insgesamt lässt sich im Hinblick auf das Forschungsinteresse somit festhalten, dass die Einzelhandelssteuerung einen wesentlichen Beitrag für die Erhaltung und Entwicklung von Zentren leistet. Um Zentren nicht nur als funktionsfähige Versorgungsstandorte, sondern auch als attraktive Stadträume zu erhalten und entwickeln, bedarf die Steuerung jedoch vor dem Hintergrund der aktuellen Einzelhandelsentwicklungen mehr denn je der Einbettung in einen integrativen instrumentellen Kontext.

Da das Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit der Bedeutung der Einzelhandelssteuerung für die Zentrenentwicklung am Beispiel der Stadt Hamburg gilt, beschränkt sich die Betrachtung auf die Instrumente der Einzelhandelssteuerung. Um diese in einen größeren instrumentellen Kontext der Zentrenentwicklung einzubetten, ist es denkbar, weitere Instrumente, wie zum Beispiel die Städtebauförderung oder Business Improvement Districts, hinsichtlich ihres Beitrags zur Zentrenentwicklung zu untersuchen und mit dem der Einzelhandelssteuerung in Relation zu setzen. Auch ist zu überlegen, die hier vorgenommene Untersuchung auf weitere Fallbeispiele zu projizieren, um dadurch stadtübergreifende Aussagen treffen zu können. Zudem hat die hier vorgenommene Evaluation ihren Fokus auf Steuerungsprozesse gelegt, auch um sich von den derzeitigen Untersuchungen der Gutachter für das Zentrenkonzept und die Nahversorgungskonzepte abzugrenzen. Um das Spannungsfeld zwischen dem Steuerungsanspruch und der tatsächlichen Steuerungswirkung näher zu betrachten, ist es vorstellbar, die Untersuchungsebene räumlich zu konkretisieren und sich mit ausgewählten Zentren beispielsweise in Form von Bestandsanalysen und Gesprächen und Befragungen vor Ort auseinanderzusetzen. Grundsätzlich hat sich in der Arbeit gezeigt, dass die Diskussion des Steuerungsinstrumentariums letztlich auf der sich wandelnden Wechselbeziehung zwischen Zentren und Einzelhandel fußt. Inwiefern sich die Bedeutung der Zentren für den Einzelhandel gewandelt hat, wird in der einschlägigen Fachliteratur bereits umfassend erörtert und diskutiert. Inwieweit die Bedeutung des Einzelhandels für die Zentren Veränderungen unterliegt, wird bisher wenig thematisiert. Die Stadt Hamburg wagt mit der Fortschreibung des Zentrenkonzepts einen Schritt in diese Richtung. Diese Wechselwirkung stellt einen spannenden Forschungsansatz dar, den es sich näher zu verfolgen lohnt.

Es lässt sich reflektieren, dass mit den in dieser Arbeit angewandten Methoden dem Forschungsinteresse entsprochen werden konnte. Mithilfe der Evaluation des Steuerungsprozesses am Fallbeispiel der Stadt Hamburg konnte dieser vom Erlass der gesetzlichen Vorschriften bis hin zum Vollzug der konkreten Instrumente nachvollzogen werden. Besonders die Gespräche mit 24 Experten aus unterschiedlichen Institutionen, die mit der Hamburger Einzelhandelssteuerung befasst sind, waren für das Verständnis der konkreten Umsetzung der Einzelhandelssteuerung maßgeblich. Um eine noch umfassendere Auseinandersetzung mit der Thematik vornehmen zu können, hätten weitere Akteursgruppen, wie die bezirklichen Bauprüfteilungen, aber auch der Einzelhandelsverband, der Trägerverbund Projekt Innenstadt e.V. und weitere Vertreter der Politik

insbesondere auf Bezirksebene befragt werden müssen. Dies hätte jedoch nicht dem Rahmen dieser Arbeit entsprochen. Die Erkenntnisse in Bezug auf das Fallbeispiel des Instrumentariums der Stadt Hamburg lassen sich nur bedingt verallgemeinern und auf andere Städte übertragen. Vielmehr hat die Untersuchung stadtspezifische Eigenheiten der Steuerungsprozesse herausgestellt und gibt damit Impulse für die künftige Gestaltung der Einzelhandelssteuerung der Stadt Hamburg.





## Anhangverzeichnis

Anhang 1	Übersicht über die Auswahl der Experten	159
Anhang 2	Exposé für die Experteninterviews	160
Anhang 3	Beispielhafter Leitfaden für die Experteninterviews	162
Anhang 4	Hamburger Sortimentsliste	167



<b>Übersicht über die Experteninterviews</b>					
<b>Nr.</b>	<b>Bereich</b>	<b>Institution</b>	<b>Experte</b>	<b>Auskunft</b>	<b>Datum</b>
1	Verwaltung (Landesebene)	BSW	A	Persönlich	14.09.15
2	Verwaltung (Landesebene)	BSW	B	Persönlich	14.09.15
3	Verwaltung (Landesebene)	BSW	V	Persönlich	19.11.15
4	Verwaltung (Landesebene)	BWVI	N	Persönlich	14.10.15
5	Verwaltung (Bezirksebene)	Bezirk A	C	Persönlich	18.09.15
6	Verwaltung (Bezirksebene)	Bezirk B	F	Persönlich	25.09.15
7	Verwaltung (Bezirksebene)	Bezirk B	I	Persönlich	08.10.15
8	Verwaltung (Bezirksebene)	Bezirk B	J	Persönlich	08.10.15
9	Verwaltung (Bezirksebene)	Bezirk C	G	Persönlich	01.10.15
10	Verwaltung (Bezirksebene)	Bezirk C	H	Persönlich	01.10.15
11	Verwaltung (Bezirksebene)	Bezirk D	L	Persönlich	12.10.15
12	Verwaltung (Bezirksebene)	Bezirk D	M	Persönlich	12.10.15
13	Verwaltung (Bezirksebene)	Bezirk E	P	Persönlich	27.10.15
14	Verwaltung (Bezirksebene)	Bezirk F	S	Persönlich	05.11.15
15	Verwaltung (Bezirksebene)	Bezirk G	Z	Schriftlich	07.12.15
16	Politik (Landesebene)	Partei A	R	Persönlich	02.11.15
17	Politik (Landesebene)	Partei B	W	Persönlich	30.11.15
18	Politik (Bezirksebene)	Partei B	X	Persönlich	30.11.15
19	Kammer	Handelskammer	E	Persönlich	21.09.15
20	Einzelhandel	Nahversorgungsrelevanter Einzelhandel	O	Persönlich	14.10.15
21	Einzelhandel	Zentrenrelevanter Einzelhandel	U	Persönlich	11.11.15
22	Einzelhandel	Nicht-zentrenrelevanter Einzelhandel	Y	Schriftlich	15.11.15
23	Gutachterwesen	Gutachterbüro A	D	Persönlich	18.09.15
24	Gutachterwesen	Gutachterbüro B	K	Persönlich	09.10.15
25	Gutachterwesen	Gutachterbüro C	Q	Telefonisch	28.10.15
26	Gutachterwesen	Gutachterbüro D	T	Telefonisch	05.11.15

Bearbeiterin: Franziska Dedekind  
 Betreuung: Prof. Dr. Martin Wickel, Dipl.-Ing. Sascha Anders

**HCU** | HafenCity Universität  
 Hamburg

## EXPOSÉ - MASTERTHESIS

### BEDEUTUNG DER EINZELHANDELSSTEUERUNG FÜR DIE ERHALTUNG UND ENTWICKLUNG VON ZENTREN AM BEISPIEL DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG (Arbeitstitel)

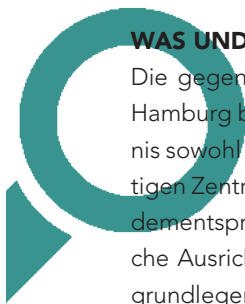


#### WORUM GEHT ES?

Der Einzelhandelssteuerung wird für die Erhaltung und Entwicklung von Zentrenstrukturen vor dem Hintergrund des planerischen Anspruchs einer verbrauchernahen Versorgung und der Bewahrung europäischer Stadtstrukturen eine große Bedeutung zugesprochen. Einzelhandels- und Zentrenkonzepte haben sich in diesem Rahmen als ein wesentliches Steuerungsinstrument etabliert. Nach Angaben von Junker und Kühn (2009) verfügen mittlerweile alle deutschen Großstädte über ein entsprechendes Entwicklungskonzept.

Angesichts dessen erscheint es erstaunlich, dass die Freie und Hansestadt Hamburg als Stadtstaat und gleichzeitig zweitgrößte, polyzentrisch geprägte Stadt Deutschlands bisher über keine in sich konsistente gesamtstädtische Einzelhandels- und Zentrensteuerung verfügt. Zwar besteht auf Landesebene seit den 70er Jahren ein Zentrenkonzept und auf Bezirksebene haben drei Bezirke Einzelhandelskonzepte erstellen lassen, die weiteren vier Bezirke steuern den Einzelhandel jedoch bisher ausschließlich mit der Bauleitplanung. Einheitliche Vorgaben für die Erstellung von Einzelhandels- und Zentrenkonzepten und Einzelhandelserhebungen, wie beispielsweise die Ausführungsvorschriften Einzelhandel und Zentrenkonzepte und das Handbuch Einzelhandelserhebungen der Stadt Berlin, gibt es in der Stadt Hamburg derzeit nicht.

Die verschärfte Rechtsprechung hat die Stadt dazu veranlasst, das Steuerungsinstrumentarium gegenwärtig zu überarbeiten, um die Steuerung zu vereinheitlichen und rechtssicher zu gestalten. Mit der Aktualisierung ging sowohl der Auftrag an die Landesebene einher, das gesamtstädtische Zentrensystem und die Sortimentsliste zeitgemäß zu überarbeiten, als auch der Auftrag an die Bezirke, Nahversorgungskonzepte zu erstellen.



#### WAS UND WARUM WIRD UNTERSUCHT?

Die gegenwärtige Überarbeitungsphase des Einzelhandelssteuerungsinstrumentariums der Stadt Hamburg bietet insofern Forschungspotenzial, als sie der Stadt ermöglicht, ihr Steuerungsverständnis sowohl inhaltlich als auch methodisch zu überdenken und unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Zentrenentwicklungen zeitgemäß zu interpretieren und zu definieren. Die Prozessdynamik gibt dementsprechend Anlass dazu, das bisherige Instrumentarium sowohl im Hinblick auf die inhaltliche Ausrichtung und Zielsetzung als auch auf Kompetenzverteilungen und Abstimmungsprozesse grundlegend zu analysieren und dies in Relation zu der geplanten Überarbeitung vor dem Hintergrund aktueller Zentren- und Einzelhandelsentwicklungen zu setzen. Folgender übergeordneter Forschungsfrage wird dabei nachgegangen:



*„Wie steuert die Freie und Hansestadt Hamburg gegenwärtig Einzelhandelsansiedlungen, welche Potenziale und Defizite bestehen und welche Empfehlungen lassen sich daraus für die geplante Überarbeitung des Steuerungsinstrumentariums ableiten?“*

Demzufolge liegt der Ausgangspunkt der Untersuchung weniger auf der angestrebten Konzeption der zukünftigen Steuerung in Form der Zentren- und der Nahversorgungskonzepte, sondern primär auf der alle relevanten Instrumente, Instanzen und Abstimmungsprozesse umfassenden Analyse des bisherigen Steuerungsinstrumentariums und grenzt sich dadurch von der ausgeschriebenen Gutachter Tätigkeit für die Überarbeitung des Zentrenkonzeptes ab.



### MIT WELCHEM ZIEL?

Die Analyse setzt sich insbesondere mithilfe der Expertenaussagen zum Ziel, inhaltliche, prozessuale und kompetenzbezogene Steuerungspotenziale und -defizite aufzuzeigen. Die Analyseergebnisse werden sowohl den aktuellen Zentren- und Einzelhandelsanforderungen als auch der Verwaltungsstruktur gegenübergestellt. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse ermöglichen Empfehlungen für die Überarbeitung, die sowohl abstrakte Anforderungen der Fachwelt als auch stadtspezifische Eigenheiten berücksichtigen.



### IN WELCHEM RAHMEN UND MIT WELCHER MOTIVATION?

Ich bin Studentin des Masterstudiengangs Stadtplanung an der HafenCity Universität Hamburg. Im Rahmen des Studiums habe ich mich bereits in verschiedenen Projekten, Hausarbeiten und Nebentätigkeiten mit der Einzelhandelsthematik im Kontext der Stadtplanung auseinandergesetzt. Auch meine Bachelorthesis hat sich mit dem spezifischen Thema der Verträglichkeitsgutachten für Einkaufszentren beschäftigt. Anlässlich der gegenwärtigen Überarbeitung des Instrumentariums in Hamburg habe ich mich dazu entschlossen, in meiner Masterthesis die Umsetzung und die Bedeutung der Einzelhandelssteuerung für die Erhaltung und Entwicklung der Zentren in der Stadt Hamburg zu erörtern.

### KONTAKT

Franziska Dedekind  
B.Sc. | Cand. M.Sc. Stadtplanung  
HafenCity Universität Hamburg  
Tel.: 0176/62429820  
E-Mail: [franziska.dedekind@hcu-hamburg.de](mailto:franziska.dedekind@hcu-hamburg.de)

*Beispielhafter Interviewleitfaden*

**1. Zu Ihrer Person**

- a. Können Sie sich und Ihren Aufgabenbereich kurz vorstellen?
- b. Wie verstehen Sie die Rolle Ihres Aufgabenbereichs im Rahmen der Einzelhandelssteuerung und Zentrenentwicklung?

**2. Zentren und Einzelhandel in Ihrem Bezirk**

- a. Welche Funktionen haben Zentren im Kontext der Stadtentwicklung? Inwiefern haben sich diese in den letzten Jahrzehnten gewandelt?
- b. Welche Bedeutung messen Sie dem Einzelhandel für diese Funktionen zu?
- c. Was zeichnet die Zentrenstruktur in Ihrem Bezirk aus?
- d. Welche Einzelhandelsentwicklungen lassen sich speziell in diesem Bezirk beobachten?

**3. Einzelhandelssteuerung in Hamburg**

- a. Welche Bedeutung messen Sie der Einzelhandelssteuerung zum Erhalt und zur Entwicklung der Zentren zu?
- b. Was zeichnet die Hamburger Einzelhandelssteuerung aus? Mit welchem Verständnis und welcher Zielsetzung steuert die Stadt Hamburg den Einzelhandel?
- c. Handel ist Wandel und dementsprechend verändern sich auch die Zentren. Der Einzelhandel in Hamburg ist dennoch bis zu der Überarbeitung der Leitlinien im vergangenen Jahr vergleichsweise wenig reglementiert und das Instrumentarium lange nicht überarbeitet worden. Wie bewerten Sie dies aus umsetzungsorientierter Bezirksamtsperspektive?
- d. Aus mehreren Drucksachen der Hamburger Bürgerschaft geht hervor, dass bereits in den Jahren 2006 und 2009 eine Überprüfung des veralteten Steuerungsinstrumentariums angesichts der Einzelhandelsentwicklungen und ein verbindliches Einzelhandelskonzept für die Stadt Hamburg gefordert worden sind. Wie ist es zu erklären, dass sich dem Thema dennoch erst im vergangenen Jahr erkennbar gewidmet worden ist?
- e. Welche Probleme gab es bei der bisherigen Einzelhandelssteuerung der Stadt Hamburg? Konnte von einem koordinierten Zusammenwirken aller Zentren- und Einzelhandelsrelevanter Instrumente auf Landes- und Bezirksebene gesprochen werden?

**4. Aktuelle bezirkliche Einzelhandelssteuerung**

***Verhältnis zu den landesplanerischen Instrumenten***

- a. Welche Funktion kommt dem Hamburger Zentrenkonzept im Rahmen der Einzelhandelssteuerung und Zentrenentwicklung zu? Welche Bindungswirkung entfaltet das Zentrenkonzept für die Bauleitplanung des

Bezirks Ihres Bezirks?

- b. Lediglich die D-Zentren sind nicht Teil des gesamtstädtischen Zentrensystems und liegen damit im Kompetenzbereich der Bezirke. Was bedeutet es faktisch für die Bezirke, dass alle anderen Zentrentypen Teil des gesamtstädtischen Zentrensystems sind?
- c. Welche Eigenschaften muss ein Zentrum haben, um ihm gesamtstädtische Bedeutung zuzusprechen?
- d. Während der AK Zentren einerseits für die Bedeutung der Kommunikation im Rahmen der HH Einzelhandelssteuerung steht, wird er andererseits aus Gutachter- und Einzelhändlerperspektive als „Black Box“ bewertet. Welche Bedeutung messen Sie dem AK Zentren zu?

#### **Einzelhandelssteuerung im Ihrem Bezirk**

- a. Welches Steuerungsverständnis liegt Ihrem Bezirk zugrunde?
- b. Worin sehen Sie es begründet, dass sich die Steuerungsverständnisse innerhalb der Bezirke unterscheiden? Wie groß ist der bezirkliche Ermessensspielraum dabei?
- c. Kommt es im Rahmen der Einzelhandelssteuerung an den Bezirks- oder Landesgrenzen zu Problemen?
- d. Das Zentrum XY ist 2010 in das Bund-Länder-Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ aufgenommen worden. Welchen Beitrag leistet dieses Programm aus Ihrer Perspektive zur Erhaltung und Entwicklung von Zentren?

#### **Einzelhandelskonzept für Ihren Bezirk**

- a. Bisher lag es im Ermessen der Bezirke, ob und in welcher Art sie ein Einzelhandelskonzept erstellen lassen. Übergeordnete Rahmenrichtlinien, wie in der Stadt Berlin, gibt es nicht. Wie bewerten Sie dies?
- b. Ihr Bezirk ist der erste Bezirk gewesen, der die Initiative für die Erstellung eines Einzelhandelskonzepts ergriffen hat. Aus welchem Grund? Gab es vorher Gespräche mit anderen Bezirken?
- c. Die damalige BSU hat sich dagegen ausgesprochen. Aus welchem Grund?
- d. Die im Konzept gewählten Zentrenkategorien entsprechen - mit Ausnahme der D-Zentren-Differenzierungen - denen des landesplanerischen Zentrenkonzeptes. Haben sich die Kategorien im Rahmen der Erhebung bestätigt?
- e. Sind die Inhalte des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes bereits flächendeckend durch die Bauleitplanung in verbindliches Baurecht umgesetzt worden?
- f. Warum hat man sich für das Gutachterbüro entschieden?
- g. Dem amtlichen Anzeiger ist zu entnehmen, dass sich in Bebauungsplanverfahren in diesem Bezirk, die zum Schutz der Zentren oder Gewerbegebiete einen Einzelhandelsausschluss vorsehen, auf das aktuelle Einzelhandelskonzept berufen wird. Bietet das Einzelhandelskonzept eine tragfähige Argumentationsgrundlage für die Steuerung?
- h. Wie verhält sich diese Argumentationsgrundlage zu dem Zentrenkonzept, den Leitlinien, insbesondere der Sortimentsliste des Landes? Werden diese auch herangezogen?

- i. Worin sehen Sie es begründet, dass vier Bezirke bisher kein Einzelhandelskonzept erstellen lassen haben?

### 5. Akteure, Kompetenzen und Prozesse der Hamburger Einzelhandelssteuerung

- a. Wie bewerten Sie die Kompetenzverteilung im Bereich der Zentrenentwicklung und Einzelhandelssteuerung der Stadt Hamburg?
- b. In der Literatur wird beschrieben, dass mit der stadtstaatlichen Verwaltungsstruktur Unübersichtlichkeit und Schwierigkeiten der exakten Zuteilung von Verwaltungspflichten einhergeht. Können Sie dies bestätigen? Welche Probleme entstehen dadurch insbesondere bei Einzelhandelsfragen?
- c. Inwieweit wurde sich bisher zwischen den Bezirken im Bereich der Einzelhandelssteuerung abgestimmt?
- d. Inwieweit wird die bezirkliche umsetzungsorientierte Einzelhandelssteuerung durch Vorgaben der Landesebene eingeschränkt?
- e. Der Bezirk Bergedorf gehört dem „Interkommunalen Forum für die Einzelhandelsentwicklung im Raum Südstormarn/ Herzogtum Lauenburg/ Hamburg-Ost“ an, in welchem Verträglichkeit großflächiger Einzelhandelsansiedlungen diskutiert wird. Sollte es in den anderen Bezirken vergleichbare Foren geben?

### 6. Zukünftige bezirkliche Einzelhandelssteuerung

#### *Umsetzung der landesplanerischen Instrumente*

- a. Wie bewerten Sie die Entscheidung der Stadt Hamburg, das Steuerungsinstrumentarium in der geplanten Art zu überarbeiten?
- b. Inwieweit existieren sowohl zwischen der Landes- und Bezirksebene als auch zwischen den Bezirken unterschiedliche Vorstellungen, Ansprüche und Erwartungen an das Instrumentarium?
- c. Nach Aussage von der BSW hat die Hamburger Einzelhandelssteuerung auch ohne die klassischen Steuerungsinstrumente gut funktioniert. Insbesondere der AK Zentren war dafür von Bedeutung. Ist eine Überarbeitung somit außer aufgrund der Rechtsprechung nicht notwendig oder gibt es tatsächliche Steuerungsprobleme?
- d. Wie bewerten Sie die Entscheidung der Landesebene, das Zentrenkonzept in Form eines integriertes Stadtentwicklungskonzept und nicht eines gesamtstädtisches Einzelhandelskonzepts zu aktualisieren?
- e. Inwieweit wird die Einzelhandelsnutzung in diesem Konzept betrachtet werden?
- f. Seit dem letzten Jahr bestehen in Hamburg mit den aktualisierten Leitlinien eine abschließende Sortimentsliste und Ansiedlungsregeln. Damit sollte eine konsequente Anwendung der Sortimentsliste in Bebauungsplanfestsetzungen ermöglicht werden. Gibt es diesbezüglich schon Erfahrungswerte?

#### *Nahversorgungskonzepte*

- a. Es besteht der bezirkliche Auftrag, Nahversorgungskonzepte zu erstellen. Es wird explizit von Nahversorgungs- und nicht von Einzelhandelskonzepten gesprochen. Worin sehen Sie das begründet und ist diese Differenzierung bzw. Bezeichnung sinnvoll?

- b. Mit der Erstellung der Nahversorgungskonzepte soll das Ziel der wohnortnahen Grundversorgung (Hamburger Leitlinien) umgesetzt werden. Wie verhält es sich mit dem Ziel, das Einzelhandelsangebot der Zentren zu stärken? Werden die lang- und mittelfristigen Bedarfsbereiche auch erfasst?
- c. Welche Herausforderungen können Sie aus dem Prozess der Einzelhandelskonzepterstellung für die Erstellung der Nahversorgungskonzepte ableiten? Welche Empfehlungen würden Sie aussprechen, wovon würden Sie abraten?
- d. Es ist eine AG Bezirke eingerichtet worden. Wie oft tagt diese? Nicht alle Bezirke nehmen die Teilnahme wahr, worin sehen Sie dies begründet? Führt dies zu Problemen? Ist die BSW auch vertreten?
- e. Ist es vorgesehen, die Konzepte unter Beteiligung der Öffentlichkeit und weiteren Handelsvertreter neben der Handelskammer zu erarbeiten?
- f. Welche Vor- und Nachteile hat es, derartige Konzepte auf Bezirksebene erstellen zu lassen? Warum hat man sich gegen ein gesamtstädtisches Konzept entschieden?
- g. Es sollen bezirksübergreifende einheitliche Standards für die Erstellung der Konzepte entwickelt werden. Sollen diese auch als Grundlage für zukünftige Fortschreibungen gelten?
- h. Gibt es die Überlegung, diese wie in Berlin in einer Ausführungsvorschrift rechtlich verbindlich zu machen?

#### 7. Fazit

- a. Wie bewerten Sie zusammenfassend die gegenwärtige Einzelhandelssteuerung in Hamburg? Werden die Instrumente den Zentren- und Einzelhandelsanforderungen gerecht?
- b. Was würden Sie an der bestehenden Einzelhandelssteuerung verbessern? Was würden Sie beibehalten?
- c. Welchen Ansprechpartner aus dem Bezirksamt Hamburg-Mitte können Sie mir empfehlen?

**Vielen Dank für das Gespräch!**



**Hamburger Sortimentsliste**

3.3.1 Hamburger Sortimentsliste

Warengruppe	Sortiment	Nicht zentrenrelevant	
		Zentrenrelevant	
		Nahversorgungsrelevant	
<b>Nahrungs- und Genussmittel</b>	Nahrungs- und Genussmittel	X	X
	Getränke	X	X
<b>Gesundheit und Körperpflege</b>	Drogeriewaren	X	X
	Kosmetik, Parfümerie	X	X
	Pharmazeutische Artikel (Apotheke)	X	X
	Medizinische und orthopädische Geräte (Sanitätswaren)		X
<b>Blumen, Zoologischer Bedarf</b>	Schnittblumen	X	X
	Zoologischer Bedarf		X
<b>Bücher, Schreib- und Spielwaren</b>	Zeitungen, Zeitschriften	X	X
	Bücher		X
	Papier- und Schreibwaren, Bürobedarf		X
	Spielwaren		X
	Künstler- und Bastelbedarf		X
<b>Bekleidung, Freizeit, Sport</b>	Bekleidung aller Art		X
	Schuhe, Lederwaren		X
	Kurzwaren, Schneidereibedarf, Handarbeiten		X
	Optik- und Fotoartikel		X
	Uhren und Schmuck		X
	Musikinstrumente und Musikalien		X
	Babyausstattung		X
	Hobby- und Freizeitbedarf		X
	Sport- und Campingbedarf (ohne Campingmöbel, Wohnwagen, Boote)		X
	Anglerbedarf, Waffen und Jagdbedarf		X
<b>Elektrowaren</b>	Telekommunikationsartikel, Computer inkl. Zubehör und Software		X
	Elektrokleingeräte und Unterhaltungselektronik		X
	Leuchten, Lampen		X
	Elektrogroßgeräte (weiße Ware)		X
<b>Hausrat, Möbel, Einrichtungen</b>	Haushaltswaren, Hausrat		X
	Raumausstattung, Einrichtungszubehör (auch Küche und Bad)		X
	Glas, Porzellan, Keramik		X
	Kunstgewerbe, Briefmarken, Münzen		X
	Heimtextilien, Gardinen, Bettwaren (ohne Matratzen)		X
	Matratzen, Lattenroste		X
	Möbel aller Art (für Küchen: inkl. Einbaugeräte)		X
	Bodenbeläge inkl. Teppiche und Teppichböden (Rollware)		X
Farben und Lacke, Tapeten		X	
<b>Heim und Garten</b>	Bau- und Heimwerkerbedarf		X
	Baustoffe und Bauelemente		X
	Werkzeuge, Maschinen, bau- und gartentechnische Elektrogeräte		X
	Installationsbedarf		X
	Sanitär und Bad		X
	Öfen, Herde, Kamine		X
	Pflanzen, Pflanzen- und Gartenbedarf, Gartenmöbel		X
<b>Fahrzeuge</b>	Kfz, Motorräder, Wohnwagen inkl. Zubehör		X
	Boote inkl. Zubehör		X
	Brennstoffe, Mineralölerzeugnisse		X
	Fahrräder inkl. Zubehör	X	





## Quellenverzeichnis

**Agne, Melanie** (2012): Flächenproduktivität des Handels steigt dank Schleckerpleite; <<http://www.immobilien-zeitung.de/1000011894/flaechenproduktivitaet-des-handels-steigt-dank-schleckerpleite>>, Zugriff am 01.03.2015.

**Agne, Melanie** (2016): Deutschland ist liebstes Kind des internationalen Einzelhandels, in: Immobilien Zeitung, 6/2016, S. 12.

**Agne, Melanie** (2016): Hamburg liegt bei Befragung vorn, in: Immobilien Zeitung, 22/2016, S. 12.

**Agne, Melanie; Von Schwanenflug, Christoph** (2016): Läden im Spielzeugformat, in: Immobilien Zeitung, 12/2016, S. 12.

**Akademie für Raumforschung und Landesplanung** (Hrsg.) (2002): Raumordnungsplan; <<http://www.arl-net.de/lexica/de/raumordnungsplan?lang=en>>, Zugriff am 15.03.2016.

**Akademie für Raumforschung und Landesplanung** (Hrsg.) (2003): Zentrale-Orte-System; <<http://www.arl-net.de/lexica/de/zentrale-orte-system?lang=en>>, Zugriff am 20.03.2016.

**Albers, Gerd** (2005): Stadtplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: Verlag der ARL, S. 1085-1092.

**Albers, Meike** (2009): Die Entwicklung des Einzelhandels im Raum, in: DIHK (Hrsg.): Wegweiser für den Handel in der Stadtentwicklung. Berlin: Sankt Augustin, S. 7-12.

**Alexejew, Igor; Niere, Ulrich** (2007): Hamburgische Bauordnung. Vorschriftensammlung mit Anmerkungen und einer erläuternden Einführung. 19. Aufl. Köln: Kohlhammer Verlag.

**Anders, Sascha** (2015): Lebensmitteldiscounter und Supermarkt. Untersuchung zu Verkehrseffekten, Einzugsgebieten, Vorlieben der Kunden und zum Genehmigungsprozess vor dem Hintergrund der Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO, in: Raumforschung und Raumordnung, Nr. 73, S. 219-232.

**Auf dem Hövel, Jörg** (2003): Politisierung der öffentlichen Verwaltung. Eine empirische Untersuchung der Stadtverwaltung Hamburg. Wiesbaden: Leske & Buderich Verlag.

**Ausschuss für Definitionen zu Handel und Distribution** (Hrsg.) (2006): Katalog E. Definitionen zu Handel und Distribution. 5. Aufl. Köln: Institut für Handelsforschung an der Universität zu Köln.

**BBE** (Hrsg.) (2012): Fachmarktatlas Metropolregion Hamburg. Standorte – Trends – Mieten. München: ohne Verlag.

**Beckmann, Ralf** (2009): Nahversorgung als Basis der Zentrenbildung. Ausprägung und Beispiele zwischen moderner Tradition und Anachronismus, in: Handelskammer Hamburg (Hrsg.): Nahversorgung in der Metropolregion Hamburg. Hamburg: Handelskammer Hamburg, S. 16-22.

**Beckmann, Ralf et al.** (2007): Nahversorgung als Basis der Zentrenbildung. Aktuelle Modelle, Strategien und Konzepte gegen wegbrechende Handels- und Dienstleistungsnutzungen. Bonn: Fraunhofer IRB Verlag.

**Berlin** (Hrsg.) (2002): Berliner Pläne 1862-1994. Berlin: ohne Verlag.

**Bezirksamt Eimsbüttel** (Hrsg.) (2015): Begründung zur Verordnung zur Änderung des Gesetzes über den Bebauungsplan Lokstedt 17 (Entwurf). Hamburg: ohne Verlag.

**Bezirksamt Eimsbüttel** (Hrsg.) (o.J.): Der Stadtplanungsausschuss; <<http://www.hamburg.de/eimsbuettel/stadtplanungs->

ausschuss/>, Zugriff am 12.05.2016.

**Bezirksamt Eimsbüttel** (Hrsg.) (o.J.): Lokstedt 61; <<http://www.hamburg.de/eimsbuettel/bplaene-im-verfahren/2698014/lokstedt-61>>, Zugriff am 14.05.2016.

**Bezirksamt Harburg** (Hrsg.) (o.J.): Stadtplanungsausschuss (SPA); <<http://www.hamburg.de/harburg/ausschuesse-bezirksversammlung-harburg/4559710/stadtplanung/>>, Zugriff am 12.05.2016.

**Bezirksamt Wandsbek** (Hrsg.) (2007): Pressekonferenz - 100 Tage Wandsbek - lebenswert, familienfreundlich, stark und engagiert. Hamburg: ohne Verlag.

**Bezirksversammlung Altona** (Hrsg.) (2009): Drucksache XVIII-A101. Hamburg: ohne Verlag.

**Bischopink, Olaf** (2012): Die Steuerung des Einzelhandels über Sondergebietsfestsetzungen, in: Kruse, Stefan (Hrsg.): Handbuch Einzelhandel. Bonn: vhw Verlag, S. 135-158.

**Blotevogel, Hans Heinrich** (2003): Handels - und Dienstleistungsgeographie. Duisburg; Essen: Universität Duisburg-Essen.

**Blotevogel, Hans Heinrich** (2005): Zentrale Orte, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: Verlag der ARL, S. 1307-1315.

**BMVBS** (Hrsg.) (2011): Weißbuch Innenstadt. Starke Zentren für unsere Städte und Gemeinden. Berlin; Bonn: ohne Verlag.

**Bogumil, Jörg; Jann, Werner** (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

**BSU** (Hrsg.) (1996): Leitlinien für den Einzelhandel im Rahmen der Hamburger Stadtentwicklungspolitik. Beschlossen von der Senatskommission für Stadtentwicklung, Umwelt und Verkehr am 15.02.1996. Hamburg: ohne Verlag.

**BSU** (Hrsg.) (2007): Räumliches Leitbild. Entwurf. Wachsende Stadt – Grüne Metropole am Wasser. Hamburg: ohne Verlag.

**BSU** (Hrsg.) (2013): Mehr Stadt in der Stadt. Chancen für mehr urbane Wohnqualitäten in Hamburg. Hamburg: ohne Verlag.

**BSU** (Hrsg.) (2014): Grüne, gerechte, wachsende Stadt am Wasser. Perspektiven der Stadtentwicklung in Hamburg. Hamburg: ohne Verlag.

**BSU** (Hrsg.) (2014): Hamburger Leitlinien für den Einzelhandel. Ziele und Ansiedlungsgrundsätze. Hamburg: ohne Verlag.

**BSU** (Hrsg.) (2014): Innenstadtkonzept Hamburg 2014. Hamburg: ohne Verlag.

**BSU** (Hrsg.) (o.J.): Zentrenentwicklung und Einzelhandelssteuerung; <<http://www.hamburg.de/zentren/>>, Zugriff am 07.05.2016.

**BSU** (Hrsg.) (o.J.): Zentrenplanung in Hamburg; <<http://www.hamburg.de/flaechennutzungsplan/75200/zentren-start/>>, Zugriff am 23.04.2016.

**BSW** (Hrsg.) (2015): Ausschreibung Gutachten zur Aktualisierung des Hamburger Zentrenkonzepts. ÖT LP1 232/15. Hamburg: ohne Verlag.

**BSW** (Hrsg.) (o.J.): Festgestellte Änderungen des F-Plans; <<http://www.hamburg.de/flaechennutzungsplan/2471208/festgestellt-aenderungen>>, Zugriff am 14.05.2016.

**BSW** (Hrsg.) (o.J.): Kommission für Stadtentwicklung; <<http://www.hamburg.de/bauleitplanung/153914/kommission-stadtentwicklung>>, Zugriff am 10.05.2016.

**BSW** (Hrsg.) (o.J.): Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau; <<http://www.hamburg.de/bsw/wohnungsbau/4030832/senatskommission>>, Zugriff am 10.05.2016.

**BSW** (Hrsg.) (o.J.): Was ist der Flächennutzungsplan?; <<http://www.hamburg.de/flaechennutzungsplan/4111188/flaechennutzungsplan-hintergrund>>, Zugriff am 14.05.2016.

**BSW** (Hrsg.) (o.J.): Was stellt der F-Plan dar?; <<http://www.hamburg.de/flaechennutzungsplan/4111220/f-plan-inhalt>>, Zugriff am 13.05.2016.

**BSW** (Hrsg.) (o.J.): Woraus besteht der F-Plan?; <<http://www.hamburg.de/flaechennutzungsplan/4247550/woraus-besteht-f-plan>>, Zugriff am 13.05.2016.

**Bukow, Dietrich et al.** (o.J.): Initiative Urbanität, Mobilität und kurze Wege. Ohne Ort: ohne Verlag.

**Bunzel, Arno** (2009): Bebauungspläne für die Erhaltung und Entwicklung „zentraler Versorgungsbereiche“, in: Kommunaljurist, 12/2009, S. 449-458.

**Bunzel, Arno et al.** (2009): Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche. Berlin: Difu Verlag.

**Bunzel, Arno** (2012): Steuerung von Einzelhandelsstandorten durch Raumordnungsplanung, in: Kruse, Stefan (Hrsg.): Handbuch Einzelhandel. Bonn: vhw Verlag, S. 89-134.

**Bürgerschaft der FHH** (Hrsg.) (2005): Drucksache 18/2498. Hamburg: ohne Verlag.

**Bürgerschaft der FHH** (Hrsg.) (2006): 18/3654. Hamburg: ohne Verlag.

**Bürgerschaft der FHH** (Hrsg.) (2009): 19/3552. Hamburg: ohne Verlag.

**Bürgerschaft der FHH** (Hrsg.) (2009): 19/4289. Hamburg: ohne Verlag.

**Bürgerschaft der FHH** (Hrsg.) (2016): Drucksache 21/3183. Hamburg: ohne Verlag.

**Butt, Mark** (2013): Genehmigung von Einzelhandelsgroßprojekten – aktuelle Rechtsprechung und Entwicklungen, in: Immobilien & Finanzierung, 02/2013, S. 54-55.

**Callies, Christian** (2004): Kommunale Einzelhandelszentrenkonzepte und ihre Anwendung als Steuerungsinstrument der städtischen Einzelhandelsentwicklung – Ziele, Ansätze, Wirkungsweise und Erfahrungen aus der Praxis. Dortmund: Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund.

**Carol, Hans** (1960): The Hierarchy of Central Functions within the City. Principles developed in a study of Zurich, Sitzerland, in: Norborg, Knut (Hrsg.): Proceedings of the IGU in Urban Geography. Lund: Symposium in Urban Geography, S. 555-576.

**Christ, Wolfgang** (2004): Stadt ohne Städter – Handel ohne Händler. Plädoyer für eine Baukultur des Kosums, in: Europäisches Haus der Stadtkultur (Hrsg.): Preis für vorbildliche Handelsarchitektur in NRW. Düsseldorf; Dortmund: ohne Verlag, S. 10-12.

- Cima** (Hrsg.) (2010): Einzelhandels- und Zentrenkonzept für den Bezirk Bergedorf. Lübeck: ohne Verlag.
- Comfort** (Hrsg.) (2014): Städtereport Hamburg. Hamburg: ohne Verlag.
- Comfort** (Hrsg.) (2016): Comfort High Street Report. Hamburg: ohne Verlag.
- David, Klaus** (2004): Kommentar – Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg. 2. Aufl. Stuttgart: Boorberg Verlag.
- Dedekind, Franziska; Heitmüller, Jana-Louisa** (2012): Verträglichkeitsgutachten als Instrument zur Beurteilung von Ansiedlungsvorhaben innerstädtischer Einkaufszentren. Eine Analyse und Gegenüberstellung ausgewählter Gutachten für die Einkaufszentren in den Städten Braunschweig, Flensburg, Leverkusen und Oldenburg. Hamburg: ohne Verlag.
- Deeke, Axel** (1995): Experteninterviews – ein methodologisches und forschungspraktisches Problem. Einleitende Bemerkungen und Fragen zum Workshop, in: Brinkmann, Christian; Deeke, Axel; Völkel, Brigitte (Hrsg.): Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung. Diskussionsbeiträge zu methodischen Fragen und praktischen Erfahrungen. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 191. Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit, S. 7-22.
- Dehne, Peter** (2005): Leitbilder in der räumlichen Entwicklung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: Verlag der ARL, S. 608-614.
- Deutsche Euroshop** (Hrsg.) (2012): Geschäftsbericht Hamburg. Hamburg: ohne Verlag.
- Deutsche Gesellschaft für Evaluation** (Hrsg.) (2008): Standards für Evaluation. Mainz: ohne Verlag.
- Deutsche Hypo** (Hrsg.) (2013): Perspektiven der Einzelhandelsimmobilienmärkte in Deutschland. Hannover: ohne Verlag.
- Deutscher Städtetag** (Hrsg.) (2013): Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung. Positionspapier des Deutschen Städtetags. Berlin; Köln: ohne Verlag.
- Difu** (Hrsg.) (2014): Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung. Berlin: ohne Verlag.
- Dr. Lademann & Partner** (Hrsg.) (2010): Fortschreibung des Nahversorgungskonzepts aus dem Jahr 2001. Perspektiven der Nahversorgung in den Stadtteilen Neugraben-Fischbek und Hausbruch des Bezirks Harburg. Hamburg: ohne Verlag.
- Dr. Lademann & Partner** (Hrsg.) (2012): Einzelhandelsentwicklungskonzept für den Kernbereich des Bezirks Harburg. Perspektiven der Einzelhandelsentwicklung in Harburg. Hamburg: ohne Verlag.
- Eggert, Ulrich** (2011): Zukunft Handel. Wettbewerb der Ideen und Konzepte. Von Discount bis Luxus, Shopping-Center bis Mobile Commerce. Regensburg: Walhalla Fachverlag.
- EHI** (Hrsg.) (2015): EHI Handelsdaten aktuell 2015. Struktur, Kennzahlen und Profile des Handels in Deutschland, Österreich, Schweiz. Köln: EHI Retail Institut.
- EHI** (Hrsg.) (o.J.): Anteil des Einzelhandelsumsatzes an den Konsumausgaben der Privathaushalte in Deutschland 2000 bis 2015; <<http://www.handelsdaten.de/gesamtwirtschaftliche-rahmenbedingungen/anteil-des-einzelhandels-den-konsumausgaben-der>>, Zugriff am 20.02.2016.
- EHI** (Hrsg.) (o.J.): Anzahl der Shopping-Center in Deutschland in den Jahren 2010 bis 2016 nach Bundesländern; <<http://www.handelsdaten.de/shopping-center/anzahl-der-shopping-center-deutschland-nach-bundeslaendern-zeitreihe>>, Zugriff am 16.05.2016.
- EHI** (Hrsg.) (o.J.): Durchschnittliche Anzahl der Personen je Haushalt in Deutschland in den Jahren 1965 bis 2014;

<<http://www.handelsdaten.de/demographie/durchschnittliche-anzahl-der-personen-je-haushalt-deutschland-zeitreihe>>, Zugriff am 23.02.2016.

**EHI** (Hrsg.) (o.J.): Entwicklung der Anzahl der Factory-Outlet-Center in Deutschland in den Jahren 2009 und 2014; <<http://www.handelsdaten.de/factory-outlet-center/anzahl-der-factory-outlet-center-deutschland-zeitreihe>>, Zugriff am 03.03.2016.

**EHI** (Hrsg.) (o.J.): Entwicklung der durchschnittlichen Fläche eines Shopping-Centers in Deutschland von 1965 bis 2015; <<http://www.handelsdaten.de/shopping-center/durchschnittliche-flaeche-der-shopping-center-deutschland-zeitreihe>>, Zugriff am 26.02.2016.

**EHI** (Hrsg.) (o.J.): Nettoumsatz im Einzelhandel im engeren Sinne in Deutschland von 2000 bis 2015 mit Prognose für 2016; <<http://www.handelsdaten.de/deutschsprachiger-einzelhandel/umsatz-im-einzelhandel-deutschland-zeitreihe>>, Zugriff am 28.02.2016.

**EHI** (Hrsg.) (o.J.): Verkaufsfläche im Einzelhandel in Deutschland nach Ost und West von 1980 bis 2014; <<http://www.handelsdaten.de/deutschsprachiger-einzelhandel/verkaufsflaeche-im-einzelhandel-deutschland-nach-ost-und-west>>, Zugriff am 26.02.2016.

**EHI** (Hrsg.) (o.J.): Verteilung der Shopping-Center in Deutschland nach Standortlage und Eröffnungsjahr (1964 bis 2015); <<http://www.handelsdaten.de/shopping-center/verteilung-der-shopping-center-deutschland-nach-standortlage-und-eroeffnungsjahr>>, Zugriff am 04.03.2016.

**El Bureiasi, Achmed** (2005): Landesplanerische Beurteilung des großflächigen Einzelhandels. Eine Untersuchung am Beispiel des nordrhein-westfälischen Landesrechts. Berlin: Lexxion Verlag.

**Fachkommission Städtebau** (Hrsg.) (2013): Muster-Einführungserlass zum Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklungen des Städtebaurechts (BauGBÄndG2013 – Musterlass). Ohne Ort: ohne Verlag.

**FHH** (Hrsg.) (1970): Zentrale Standorte zur Versorgung der Bevölkerung in Hamburg 1961. Hamburg: ohne Verlag.

**FHH** (Hrsg.) (1977): Ordnungsplan Zentrale Standorte – Flächen des Einzelhandels, Teil 1. Hamburg: ohne Verlag.

**FHH** (Hrsg.) (1981): Ordnungsplan Zentrale Standorte – Flächen des Einzelhandels, Teil 2. Hamburg: ohne Verlag.

**FHH** (Hrsg.) (1997): Bauprüfdienst (BPD) 8/1997 – Großflächiger Einzelhandel. Hamburg: ohne Verlag.

**FHH** (Hrsg.) (1997): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Neubekanntmachung vom Oktober 1997). Hamburg: ohne Verlag.

**FHH** (Hrsg.) (1998): Globalrichtlinie zur Steuerung der verbindlichen Bauleit- und Landschaftsplanung durch die Bezirksämter. Gemäß Senatsbeschluss vom 23.06.1998. Hamburg: ohne Verlag.

**FHH** (Hrsg.) (2012): Handbuch Hamburg. Mit Hamburg verbunden. Hamburg: ohne Verlag.

**FHH** (Hrsg.) (2014): Bauprüfdienst (BPD) 5/2014 – Altes Planrecht. Hamburg: ohne Verlag.

**FHH** (Hrsg.) (o.J.): Bevölkerungsstand und Bevölkerungsdichte in der Metropolregion Hamburg 2011-2014; <<http://metropolregion.hamburg.de/statistikportal-tabelle-bevoelkerung>>, Zugriff am 08.05.2016.

**FHH** (Hrsg.) (o.J.): Hamburg in Zahlen; <<http://www.hamburg.de/info/3277402/hamburg-in-zahlen/>>, Zugriff am 08.05.2016.

**FHH** (Hrsg.) (2000): Trilaterale Vereinbarung zur gegenseitigen Information über Ansiedlungsvorhaben des großflächigen Einzelhandels und von Freizeitgroßeinrichtungen vom 7. November 2000. Hamburg: ohne Verlag.

**FHH** (Hrsg.) (o.J.): Wirtschaftszentrum; <<http://metropolregion.hamburg.de/standortprofil-wirtschaftsstandort/247218/3-1-2-wirtschaftszentrum>>, Zugriff am 08.05.2016.

**Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert** (2014): Baunutzungsverordnung. Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und gemeinschaftlichen Umweltschutzes. Stuttgart: Kohlhammer Verlag.

**Finanzbehörde FHH** (2015): Erstellung von Nahversorgungskonzepten für die Hamburger Bezirke. In Anlehnung an die VOF. Aufgabenbeschreibung. Hamburg: ohne Verlag.

**Finanzbehörde FHH** (Hrsg.) (o.J.): Bezirksversammlung; <<http://www.hamburg.de/nav-bezirksversammlung>>, Zugriff am 12.05.2016.

**Flick, Uwe** (2011): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

**Fraude, Andreas; Lloyd, Matthias** (2010): Kommunalpolitik in Hamburg, in: Kosten, Andreas; Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 148-164.

**Frey, Oliver; Koch, Florian** (2010): Die europäische Stadt. Dimensionen und Widersprüche eines transdisziplinären Leitbilds, in: RaumPlanung, Nr. 153, S. 261-266.

**Friedrichs, Jürgen et al.** (1985): Stadtentwicklungen in West- und Osteuropa. Berlin: de Gruyter Verlag.

**Gassmann, Michael; Dierig, Carsten** (2015): Die Liebe der Deutschen zu Aldi und Lidl verblasst; <<http://www.welt.de/wirtschaft/article142966071/Die-Liebe-der-Deutschen-zu-Aldi-und-Lidl-verblasst.html>>, Zugriff am 25.02.2016.

**Geiser, Myriam** (2011): Einführung: Einige Reflexionen zum Begriffsspektrum „Zentrum – Peripherie“, in: Geiser, Myriam; Rademacher, Dominique; Taieb, Lucie (Hrsg.): Grenzen der Zentralität. Zur Dynamik von Zentren und Peripherien. Berlin: Logos Verlag, S. 17-22.

**Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung** (Hrsg.) (2014): Definitionen zur Einzelhandelsanalyse. Definitionen für die Beurteilung von Einzelhandelsimmobilien und Geschäftslagen sowie für die Erstellung von Einzelhandelskonzepten, Auswirkungsgutachten und kommunale Einzelhandelskonzepten. Wiesbaden: ohne Verlag.

**Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung** (Hrsg.) (noch nicht veröffentlicht): Gütekriterien für Einzelhandelsgutachten (Entwurfassung vom 04.12.2015).

**Gesellschaft für Marktforschung** (Hrsg.) (1972): Einkaufen in Hamburg. Bd. 1.1. Einzugsbereiche der Zentren und Versorgungslage der Gebiete. Hamburg: ohne Verlag.

**GfK GeoMarketing** (Hrsg.) (2010): Einzelhandelszentralität Deutschland 2010. Bruchsal: ohne Verlag.

**GfK GeoMarketing** (Hrsg.) (2015): eCommerce: Wachstum ohne Grenzen? Online-Anteile der Sortimente – heute und morgen. Bruchsal: ohne Verlag.

**GfK GeoMarketing** (Hrsg.) (2015): Einzelhandelszentralität Deutschland 2015. Bruchsal: ohne Verlag.

**GfK GeoMarketing** (Hrsg.) (2015): Konsum 2015 – Europa auf dem Wachstumspfad? GfK – Pressekonferenz 4. Februar 2015. Bruchsal: ohne Verlag.

**GfK GeoMarketing** (Hrsg.) (2015): Wandert die Verkaufsfläche vom Pos ins Netz? GfK Prognose zum Verkaufsflächenbe-

darf der Warengruppen bis 2025. Bruchsal: ohne Verlag.

**GfK GeoMarketing** (Hrsg.) (o.J.): Deutsche Flächenumsätze im Aufwärtstrend; <[http://www.gfk-geomarketing.de/deutsche\\_flaechenumsaetze\\_im\\_aufwaertstrend.html](http://www.gfk-geomarketing.de/deutsche_flaechenumsaetze_im_aufwaertstrend.html)>, Zugriff am 01.03.2016.

**Glatz, Carl Heinrich; Haas, Diether** (1957): Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 6, S. 223f.

**Grossmann & Berger** (Hrsg.) (2015): Marktbericht Gewerbe.. Einzelhandel. Hamburg 2014/2015. Hamburg: ohne Verlag.

**Grossmann & Berger** (Hrsg.) (2016): Marktbericht Gewerbe | Einzelhandel. Hamburg 2015/2016. Hamburg: ohne Verlag.

**Grüter, Heinrich** (2015): Trends im Einzelhandel – „Vitale Innenstädte“. Vortrag in der Stadt Ahrensburg am 15. Oktober 2015. Hamburg: ohne Verlag.

**Handelskammer Hamburg** (Hrsg.) (2010): Branchenportraits. Hamburg – Handelsmetropole im Norden (B2C). Hamburg: ohne Verlag.

**Handelskammer Hamburg** (Hrsg.) (2014): City-Monitor. Hamburger Innenstadt – Einzelhandelsstandort Nr. 1 im Norden. Hamburg: ohne Verlag.

**Handelskammer Hamburg** (Hrsg.) (o.J.): Daten und Fakten zum Einzelhandel; <[https://www.hk24.de/produktmarken/branchen/handel/studien\\_statistiken/handel\\_studien\\_umfragen/1151930](https://www.hk24.de/produktmarken/branchen/handel/studien_statistiken/handel_studien_umfragen/1151930)>, Zugriff am 14.05.2016.

**Hangebruch, Nina** (2012): Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und ihre Konsequenzen für die Nachnutzung ehemaliger Kauf- und Warenhausstandorte, in: Konze, Heinz; Wolf, Michael (Hrsg.): Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern! Hannover: Verlag der ARL, S. 22-29.

**Hangebruch, Nina** (2014): Onlinehandel und Zukunft der (Innen)Stadt, in: RaumPlanung, Nr. 176, S. 8-15.

**Hannemann, Jana** (2016): Bei IKEA gibt es ab August auch Fahrräder zu kaufen; <<http://www.derwesten.de/panorama/bei-ikea-gibt-es-ab-august-auch-fahrraeder-zu-kaufen-id11744946.html>>, Zugriff am 28.05.2016.

**Hartmann, Christian** (2013): Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben und Raumordnung, in: Spannowsky, Willy; Hofmeister, Andreas (Hrsg.): Einzelhandelsentwicklung in den Gemeinden – aktuelle Fach- und Rechtsfragen. Berlin: Lexxion Verlag, S. 45-58.

**HCU; IREBS** (Hrsg.) (2012): Qualifizierte Nahversorgung im Lebensmitteleinzelhandel. Endbericht. Hamburg; Regen: ohne Verlag.

**HDE** (Hrsg.) (2014): Branchenreport Einzelhandel. Stadt und Handel. Berlin: ohne Verlag.

**HDE** (Hrsg.) (2014): Stellungnahme. Städtebauliche Wirkungsweise von § 11 Abs. 3 BauNVO. Entschließungsantrag (17/13281). Berlin: ohne Verlag.

**HDE** (Hrsg.) (2015): Branchenreport Einzelhandel. Der Handel als Wirtschaftsfaktor. Berlin: ohne Verlag.

**HDE** (Hrsg.) (2015): Handel 4.0. Berlin: ohne Verlag.

**HDE** (Hrsg.) (2015): Jahrespressekonferenz. Handelsverband Deutschland (HDE). Berlin: ohne Verlag.

**HDE** (Hrsg.) (o.J.): Fragen an den Handel. Brüssel: ohne Verlag.

**Heineberg, Heinz** (2014): Stadtgeographie. 4. Aufl. Paderborn: Ferdinand Schöningh Verlag.

**Heinritz, Günter** (1979): Zentralität und zentrale Orte. Stuttgart: B.G. Teubner.

**Heinritz, Günter; Klein, Kurt; Popp, Monika** (2003): Geographische Handelsforschung. Berlin: Borntraeger Verlag.

**Hochheim, Natalie** (2003): Entstehung der Shopping-Center in Hamburg. Unter besonderer Berücksichtigung der Geschichte der Shopping-Center Einkaufszentrum Hamburger Straße und Alstertal-Einkaufszentrum. Hamburg: ohne Verlag.

**Holl, Stefan** (2013): Markttendenzen im Einzelhandel und räumliche Entwicklungsmodelle – Citylage oder Peripherie?, in: Spannowsky, Willy; Hofmeister, Andreas (Hrsg.): Einzelhandelsentwicklung in den Gemeinden – aktuelle Fach- und Rechtsfragen. Berlin: Lexxion Verlag, S. 1-9.

**IFH** (Hrsg.) (2015): E-Commerce 2015 – Wie wir wirklich online einkaufen. Köln: ohne Verlag.

**Institut für Gebietsplanung und Stadtentwicklung** (Hrsg.) (1976): Untersuchung zur Fortschreibung des Ordnungsplans „Zentrale Standorte – Flächen des Einzelhandels“ in Hamburg. Hamburg: ohne Verlag.

**Janning, Heinz** (2012): Ausschluss und Beschränkung des zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, in: Kruse, Stefan (Hrsg.): Handbuch Einzelhandel. Bonn: vhw Verlag, S. 159-194.

**Janning, Heinz** (2014): Die „typische Atypik“ bei großflächigen Lebensmittelmärkten an städtebaulich integrierten Standorten. Referat auf dem 3. Nahversorgungstag am 12. Febr. 214 in Hamm. Ohne Ort: ohne Verlag.

**Junker, Rolf; Kruse, Stefan** (1998): Perspektiven des Handels und deren Bedeutung für die Entwicklung von Zentren, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3.1998, S. 133-139.

**Junker, Rolf; Kühn, Gerd** (2006): Nahversorgung in Großstädten. Berlin: Difü Verlag.

**Kaapke, Andreas** (2012): Aktuelle Trends im Einzelhandel, in: Kruse, Stefan (Hrsg.): Handbuch Einzelhandel. Bonn: vhw Verlag, S. 7-15.

**Kaltenbrunner, Robert** (2009): Neue Urbanität?, in: RaumPlanung, Nr. 147, S. 257-262.

**Kaltenbrunner, Robert** (2014): Das urbanistische Repertoire des Shoppens. Von Einkaufszentren, Flagship-Stores und Discount-Städtebau, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2014, S. 1-9.

**Karl, Thorsten** (2004): Die Discounter sind das Hauptproblem der Städte; <<http://www.immobilien-zeitung.de/40467/discounter-sind-hauptproblem-staedte>>, Zugriff am 17.04.2016.

**Kopischke, Elisabeth; Kruse, Stefan** (2012): Einzelhandel und räumliche Konsequenzen, in: Kruse, Stefan (Hrsg.): Handbuch Einzelhandel. Bonn: vhw Verlag, S. 16-18.

**Kroll, Julia** (2011): Mehrfachförderkulisse Stadtzentrum – Ein Puzzle für die Zentrenentwicklung? Das Zusammenwirken von Städtebauförderprogrammen in städtischen Zentren am Beispiel des „Aktiven Stadtzentrums Turmstraße“ in Berlin Moabit. Berlin: Universitätsverlag der Technischen Universität Berlin.

**Kruse, Stefan** (2012): Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte, in: Kruse, Stefan (Hrsg.): Handbuch Einzelhandel. Bonn: vhw Verlag, S. 236-276.

**Krüger, Thomas** (2009): Versorgung und Urbanität – Quartiers- und Stadtteilzentren als Grundelemente der europäischen Stadt, in: Handelskammer Hamburg (Hrsg.): Nahversorgung in der Metropolregion Hamburg. Hamburg: Handelskammer



Hamburg, S. 10-15.

**Krüger, Thomas** (2013): Trends im Einzelhandel – Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen. Vortrag beim Kommunalen Nachbarschaftsforum Berlin. Hamburg: ohne Verlag.

**Krüger, Uwe** (2010): Wirtschaftszweig Einzelhandel: Zahlen, Daten, Fakten, in: Soethe, Robert; Rohmert, Werner (Hrsg.): Einzelhandelsimmobilien. Marktsituation, Perspektiven, Trends. Freiburg; Berlin; München: Haufe Mediengruppe, S. 33-43.

**Kulke, Elmar** (2010): Einzelhandel, in: Henckel, Dietrich; Besecke, Anja (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 125-130.

**Kuschnerus, Ulrich** (2007): Der standortgerechte Einzelhandel. Bonn: vhw Verlag.

**Kühn, Gerd** (2011): Einzelhandel in den Kommunen und Nahversorgung in Mittel- sowie Großstädten. Berlin: Difu-Paper.

**Lahme, Kerstin** (2007): Diskussionszusammenfassung, in: Jarass, Hans (Hrsg.): Neue Entwicklungen des Bauplanungsrechts. Innenentwicklung, zentrale Versorgungsbereiche, private Initiativen. Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung am 11. Juni 2007. Berlin: Lexxion Verlag, S. 78-82.

**Lamker, Christian** (2014): Fallstudien. Dortmund: Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund.

**Lamnek, Siegfried** (2010): Qualitative Sozialforschung. Lehrbuch. 5. Aufl. Basel: Beltz Verlag.

**Land Brandenburg** (Hrsg.) (o.J.): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B); <<http://gl.berlin-brandenburg.de/landesplanung/artikel.398167.php>>, Zugriff am 10.05.2016.

**Landesverwaltungsamt Berlin** (Hrsg.) (2014): Ausführungsvorschriften über großflächige Einzelhandelseinrichtungen für das Land Berlin (AV Einzelhandel). Sonderdruck zur Bekanntmachung im Amtsblatt für Berlin Nummer 29 vom 11. Juni 2014 (Abl. S. 1334 bis 1348). Berlin: ohne Verlag.

**Landeszentrale für politische Bildung** (Hrsg.) (2011): Fortbildungsreihe. Für Mitglieder der Bezirksversammlungen und zubenannte Mitglieder. Hamburg: ohne Verlag.

**Leber, Nils** (2013): Mitten drin oder doch am Rand!? Rolle metropolitaner Peripherien für die Raumentwicklung am Beispiel NRW, in: RaumPlanung, Nr. 168, S. 32-38.

**Leykam, Monika** (2015): Ladensterben geht weiter, in: Immobilien Zeitung, 33/2015, S. 9.

**Lürwer, Martin** (2010): Kommunale Handlungsansätze in der Stadtentwicklung, in: Immobilien & Finanzierung, 01/2010, S. 14-15.

**Lüttgau, Thomas** (2012): Handelsimmobilien im öffentlichen Bau- und Planungsrecht, in: Lüttgau, Thomas; Stumpf, Joachim; Elsner, Thomas (Hrsg.): Kompendium der Einzelhandelsimmobilie. Ein Praxis- und Rechtshandbuch. Wiesbaden: Immobilien Zeitung Verlag, S. 141-164.

**Lüttgau, Thomas; Gieseke, Christian** (2012): Die Handelsimmobilien in Raumordnung und Landesplanung, in: Lüttgau, Thomas; Stumpf, Joachim; Elsner, Thomas (Hrsg.): Kompendium der Einzelhandelsimmobilie. Ein Praxis- und Rechtshandbuch. Wiesbaden: Immobilien Zeitung Verlag, S. 165-193.

**Lüttgau, Thomas et al.** (2012): Die Entwicklung von Handelsimmobilien durch Bebauungsplan, in: Lüttgau, Thomas; Stumpf, Joachim; Elsner, Thomas (Hrsg.): Kompendium der Einzelhandelsimmobilie. Ein Praxis- und Rechtshandbuch.

Wiesbaden: Immobilien Zeitung Verlag, S. 194-246.

**Mandac, Lovro; Merkel, Helmut** (2006): Stadt und Handel – Auf zu neuen Ideen!, in: Hatzfeld, Ulrich et al. (Hrsg.): 100 + 1 Idee für die Innenstadt. Eppstein: Stadtanalyse Verlag, S. 10-13.

**Meier Kruker, Verena; Rauh, Jürgen** (2005): Arbeitsmethoden der Humangeographie. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

**Michallik, Florian** (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien. Ein Beitrag zu nachhaltiger Raum- und Stadtentwicklung. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.

**Miosga, Manfred** (2002): Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und deren Auswirkungen auf das Konzept der Zentralen Orte, in: Blotevogel, Hans Heinrich (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover: Verlag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 78-90.

**Mitschang, Stephan; Reidt, Olaf** (2014): § 9 Inhalt des Bebauungsplans, in: Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter (Hrsg.): BauGB. Baugesetzbuch. Kommentar. 12. Aufl. München: C.H.Beck Verlag, S. 213-297.

**Möller, Ilse** (1985): Hamburg. Stuttgart: Ernst Klett Verlag.

**Müller-Hagedorn, Lothar; Toporowski, Waldemar; Zielke, Stephan** (2012): Der Handel. Grundlagen – Management-Strategien. 2. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer Verlag.

**Müller-Ibold, Klaus** (1996): Einführung in die Stadtplanung. Bd. 2. Leitgedanken, Systeme und Strukturen. Stuttgart; Berlin: Kohlhammer Verlag.

Mündliche Auskunft von **Experte A**, Vertreter der BSW, vom 14.01.2014.

Mündliche Auskunft von **Experte A**, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

Mündliche Auskunft von **Experte B**, Vertreter der BSW, vom 14.09.2015.

Mündliche Auskunft von **Experte C**, Vertreter des Bezirksamts A, vom 18.09.2015.

Mündliche Auskunft von **Experte D**, Vertreter des Gutachterbüros A, vom 18.09.2015.

Mündliche Auskunft von **Experte E**, Vertreter der Handelskammer, vom 21.09.2015.

Mündliche Auskunft von **Experte F**, Vertreter des Bezirksamts B, vom 25.09.2015.

Mündliche Auskunft von **Experte G**, Vertreter des Bezirksamts C, vom 01.10.2015.

Mündliche Auskunft von **Experte H**, Vertreter des Bezirksamts C, vom 01.10.2015.

Mündliche Auskunft von **Experte I**, Vertreter des Bezirksamts B, vom 08.10.2015.

Mündliche Auskunft von **Experte J**, Vertreter des Bezirksamts B, vom 08.10.2015.

Mündliche Auskunft von **Experte K**, Vertreter des Gutachterbüros B, vom 09.10.2015.

Mündliche Auskunft von **Experte L**, Vertreter des Bezirksamts D, vom 12.10.2015.

Mündliche Auskunft von **Experte M**, Vertreter des Bezirksamts D, vom 12.10.2015.

Mündliche Auskunft von **Experte N**, Vertreter der BWVI, vom 14.10.2015.

Mündliche Auskunft von **Experte O**, Vertreter eines nahversorgungsrelevanten Einzelhändlers, vom 14.10.2015.

Mündliche Auskunft von **Experte P**, Vertreter des Bezirksamts E, vom 27.10.2015.

Mündliche Auskunft von **Experte Q**, Vertreter des Gutachterbüros C, vom 28.10.2015.

Mündliche Auskunft von **Experte R**, Vertreter der Partei A auf Bürgerschaftsebene, vom 02.11.2015.

Mündliche Auskunft von **Experte S**, Vertreter des Bezirksamts F, vom 05.11.2015.

Mündliche Auskunft von **Experte T**, Vertreter des Gutachterbüros D, vom 05.11.2015.

Mündliche Auskunft von **Experte U**, Vertreter eines zentrenrelevanten Einzelhändlers, vom 11.11.2015.

Mündliche Auskunft von **Experte V**, Vertreter der BSW, vom 19.11.2015.

Mündliche Auskunft von **Experte W**, Vertreter der Partei B auf Bürgerschaftsebene, vom 30.11.2015.

N.N. (1970): Flächennutzungsplan 1973, in: Der Eppendorfer, Nr. 12, S. 13.

N.N. (2006): Bezirke zuständig für Bebauungspläne; <<http://www.welt.de/print-welt/article234656/Bezirke-zustaendig-fuer-Bebauungsplaene.html>>, Zugriff am 12.05.2016.

**Necker, Sylvia; Woyke, Meik** (2009): Vom Achsenkonzept zur Metropolregion. Stadt- und Regionaplanung für den Großraum Hamburg seit dem ersten Weltkrieg, in: Zeitschrift des Vereins für Hamburgische Geschichte, Bd. 95, S. 143-166.

**Nitt-Drießmann, Dörte** (2013): Einzelhandel im Wandel. Hamburg: ohne Verlag.

**Paesler, Reinhard** (2008): Stadtgeographie. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

**Pesch et al.** (2003): Bedeutungswandel der Innenstädte und Nebenzentren in den Städten von Nordrhein-Westfalen. Expertise im Auftrag der Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“ des nordrhein-westfälischen Landtags. Stuttgart: ohne Verlag.

**Pfeiffer, Elmar** (2009): Betriebsformen und Zentrentypen, in: Everling, Oliver; Jahn, Olaf; Kammermeier, Elisabeth (Hrsg.): Rating von Einzelhandelsimmobilien. Qualität, Potenziale und Risiken bewerten. Wiesbaden: Gabler Verlag, S. 35-57.

**Pfeiffer, Elmar** (2010): Zentrenplanung – Dimensionen, Prinzipien, Praktiken, in: Soethe, Robert; Rohmert, Werner (Hrsg.): Einzelhandelsimmobilien. Marktsituation, Perspektiven, Trends. Freiburg; Berlin; München: Haufe Mediengruppe, S. 99-115.

**Pfeiffer, Elmar** (2010): Zentralsysteme – Werden und Wandel, in: Soethe, Robert; Rohmert, Werner (Hrsg.): Einzelhandelsimmobilien. Marktsituation, Perspektiven, Trends. Freiburg; Berlin; München: Haufe Mediengruppe, S. 61-70.

**Philipp, Renate** (2011): Einzelhandelsentwicklung im Innenbereich – Aktuelle Rechtsprechung zu § 34 Abs. 3 BauGB, in: Mitschang, Stephan (Hrsg.): Aktuelle Fragestellungen des Städtebau- und Umweltrechts. Ansatzpunkte für eine BauGB-BauNVO-Novelle. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag, S. 109-118.

**Pipke, Anke** (2011): Realität überholt das Konzept; <<http://www.immobilien-zeitung.de/103694/realitaet-ueberholt-konzept>>, Zugriff am 30.06.2016.

**Prangels, Rolf** (2012): Zentrenrelevanz von Sortimenten – Theoretische Annäherung an ein viel diskutiertes Planungsinstrumentarium, in: Kruse, Stefan (Hrsg.): Handbuch Einzelhandel. Bonn: vhw Verlag, S. 294-320.

**Priebs, Axel** (2010): Dezentrale Konzentration, in: Henckel, Dietrich; Besecke, Anja (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 109-112.

**Rau, Susanne** (2013): Räume. Konzepte, Wahrnehmungen, Nutzungen. Frankfurt; New York: Campus Verlag.

**Reidt, Olaf** (2007): Sicherung zentraler Versorgungsbereiche, in: Jarass, Hans (Hrsg.): Neue Entwicklungen des Bauplanungsrechts. Innenentwicklung, zentrale Versorgungsbereiche, private Initiativen. Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung am 11. Juni 2007. Berlin: Lexxion Verlag, S. 59-77.

**Reidt, Olaf** (2009): Feinsteuerung des Einzelhandels durch § 1 Abs. 4 ff. BauNVO und § 9 Abs. 2a BauGB, in: Mitschang, Stephan (Hrsg.): Fach- und Rechtsprobleme der Baunutzungsverordnung. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag, S. 111-118.

**Reink, Michael** (2014): Aktuelle Entwicklungen und zukünftige Trends im Einzelhandel – und mögliche räumliche Auswirkungen für die Innenstadt, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2014, S. 11-20.

**Reink, Michael** (2014): Perspektiven schwacher Zentren. Zusammenhänge von Handels- und Stadtentwicklung, in: Raumplanung, Nr. 176, S. 16-21.

**Reschl, Richard; Roth, Bertram** (2010): Die Stadt und der Markt. Marktfunktionen im städtischen Wandel, in: Frech, Siegfried; Reschl, Richard (Hrsg.): Urbanität neu planen. Stadtplanung, Stadtumbau, Stadtentwicklung. Schwalbach: Wochenschau Verlag, S. 174-189.

**Reuters, Thomson** (2015): Flüchtlinge sorgen für kräftiges Umsatzplus; <<http://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/nachrichten/einzelhaendler-sind-optimistisch-fluechtlinge-sorgen-fuer-kraeftiges-umsatzplus/12572752.html>>, Zugriff am 28.02.2016.

**Rieper, Andreas** (2005): Andere (Bundes-)Länder, andere Sitten. Verträglichkeit von großflächigen Einzelhandelsprojekten. Teil 4, in: Immobilien Zeitung, 07/2015, S. 10.

**Rojahn, Ondolf** (2013): Höchststrichterliche Rechtsprechung zur landesplanerischen Steuerung der Einzelhandelsentwicklung, in: Spannowsky, Willy; Hofmeister, Andreas (Hrsg.): Einzelhandelsentwicklung in den Gemeinden – aktuelle Fach- und Rechtsfragen. Berlin: Lexxion Verlag, S. 89-106.

**Sauter, Michael** (2005): Großflächige Einzelhandelsbetriebe. Ein Paradigma zwischen freier Standortwahl, staatlicher Reglementierung und zufriedenen Verbrauchern. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

**Schmid, Christine; Unrau, Christine** (2011): Territoriale Zentren und Peripherien, in: Arbeitsgruppe „Zentrum und Peripherie“ in soziologischen Differenzierungstheorien (Hrsg.): Mythos Mitte – Wirkmächtigkeit, Potenziale und Grenzen der Unterscheidung »Zentrum/Peripherie«, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 25-68.

**Schmidt-Illguth, Rainer** (2012): Exkurs: Kommunale Einzelhandelskonzepte in ihrer Bedeutung für die Projektentwicklung von Handelsimmobilien, in: Lüttgau, Thomas; Stumpf, Joachim; Elsner, Thomas (Hrsg.): Kompendium der Einzelhandelsimmobilie. Ein Praxis- und Rechtshandbuch. Wiesbaden: Immobilien Zeitung Verlag, S.135-139.

**Schmitz, Holger** (2007): Die Sicherung zentraler Versorgungsbereiche und der verbrauchernahen Versorgung, in: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, 06/2007, S. 532-538.

**Schmitz, Holger; Federwisch, Christof** (2005): Einzelhandel und Planungsrecht. Schaffung von Baurecht für Einzelhandelsvorhaben unter Berücksichtigung des Europaanpassungsgesetzes Bau (EAG Bau). Berlin: Schmidt Verlag.

**Schreiber, Robert** (2013): Das Zentrale-Orte-Prinzip im Fokus der Einzelhandelssteuerung, in: Spannowsky, Willy; Hofmeister, Andreas (Hrsg.): Einzelhandelsentwicklung in den Gemeinden – aktuelle Fach- und Rechtsfragen. Berlin: Lexxion Verlag, S. 31-43.

Schriftliche Auskunft von **Experte Y**, Vertreter eines nicht-zentrenrelevanten Einzelhändlers, vom 15.11.2015.

Schriftliche Auskunft von **Experte Z**, Vertreter des Bezirksamts G, vom 07.12.2015.

**Schulte, Thomas** (2007): Zentrenkonzepte und zentrale Versorgungsbereiche. Handlungsbedarf, Grundlagen und Anforderungen am Beispiel Nordrhein-Westfalens, in: Raumplanung, Nr. 132/133, S. 135-138.

**Sedlacek, Peter** (2004): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Herausforderung für Wissenschaft und Praxis, in: Sedlacek, Peter (Hrsg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11-26.

**Seebold, Elmar** (2011): Kluge - Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache. Berlin; Boston: Walter de Gruyter.

**Senatskanzlei FHH** (Hrsg.) (o.J.): Wofür sind Staatsräte zuständig?; <<http://www.hamburg.de/senat/1998290/erklaerungstaatsraete>>, Zugriff am 10.05.2016.

**Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau** (Hrsg.) (2014): Aktualisierung der „Leitlinien für den Einzelhandel“ und Auftrag zur Fortschreibung des Hamburger Systems der zentralen Standorte (Hamburger Zentrensystem). Vorblatt zur Vorlage für die Sitzung der Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau am 23. Januar 2014. Hamburg: ohne Verlag.

**Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin** (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Zentren 3. Berlin: ohne Verlag.

**Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin** (Hrsg.) (o.J.): Ausführungsvorschriften zur Einzelhandels- und Zentrenentwicklung; <<http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/de/zentren/av.shtml>>, Zugriff am 07.05.2016.

**Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin** (Hrsg.) (o.J.): Fachmarktkonzept; <<http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/de/zentren/fachmarktkonzept.shtml>>, Zugriff am 07.05.2016.

**Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin** (Hrsg.) (o.J.): Historische Pläne zur Entwicklung der Berliner Flächennutzung; <<http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp/de/historie>>, Zugriff am 10.05.2016.

**Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin** (Hrsg.) (o.J.): Stadtentwicklungsplan (StEP) Zentren; <<http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/de/zentren>>, >, Zugriff am 07.05.2016.

**Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin** (Hrsg.) (o.J.): Strategische Grundlagen - Einbindung der Flächennutzungsplanung in die gesamtstädtische räumliche Planung; <[http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp/de/strategische\\_grundlagen/index.shtml](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp/de/strategische_grundlagen/index.shtml)>, Zugriff am 07.05.2016.

**Sinz, Manfred** (2005): Raumordnung/Raumordnungspolitik, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: Verlag der ARL, S. 863-872.

**Söfker, Wilhelm** (2007): Bericht über aktuelle bundesrechtliche Entwicklungen im Bauplanungsrecht, in: Jarass, Hans (Hrsg.): Neue Entwicklungen des Bauplanungsrechts. Innenentwicklung, Zentrale Versorgungsbereiche, Private Initiativen. Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung am 11. Juni 2007. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, S. 1-16.

- Söfker, Wilhelm** (2011): Kommunale Steuerung des Einzelhandels. Sind zusätzliche Regelungen erforderlich?, in: Mitschang, Stephan (Hrsg.): Aktuelle Fragestellungen des Städtebau- und Umweltrechts. Ansatzpunkte für eine BauGB-BauNVO-Novelle. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag, S. 95-108.
- Söfker, Wilhelm** (2012): Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben, in: Kruse, Stefan (Hrsg.): Handbuch Einzelhandel. Bonn: vhw Verlag, S. 195-212.
- Söfker, Wilhelm** (2013): Städte und Gemeinden als Standorte für jede Form der Einzelhandelsnutzung. Eine städtebauliche Analyse nach dem BauGB und der BauNVO, in: Spannowsky, Willy; Hofmeister, Andreas (Hrsg.): Einzelhandelsentwicklung in den Gemeinden – aktuelle Fach- und Rechtsfragen. Berlin: Lexxion Verlag, S. 59-75.
- Spannowsky, Willy; Holl, Stefan** (Hrsg.): Die Steuerung der Einzelhandelsentwicklung in Deutschland im Lichte der europäischen Niederlassungsfreiheit. Kaiserslautern: Technische Universität Kaiserslautern.
- Sparwasser, Reinhard** (2009): Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel – Offene Sach- und Rechtsfragen, in: Mitschang, Stephan (Hrsg.): Fach- und Rechtsprobleme der Baunutzungsverordnung. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag, S. 91-110.
- Sperle, Tilman** (2012): Was kommt nach dem Handel? Umnutzung von Einzelhandelsflächen und deren Beitrag zur Stadtentwicklung. Stuttgart: Städtebau-Institut der Universität Stuttgart.
- Spiekermann, Klaus** (1999): Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung in der kommunalen Planungspraxis. Dortmund: Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund.
- Stadt + Handel** (Hrsg.) (2011): Einzelhandels- und Nahversorgungskonzept für den Bezirk Eimsbüttel. Dortmund: ohne Verlag.
- Stapelfeldt, Dorothee** (2015): Rede Mitgliederversammlung Trägerverbund Projekt Innenstadt. Hamburg: ohne Verlag.
- Statistisches Bundesamt** (Hrsg.) (2015): Bevölkerung; <[https://www-genesis.destatis.de/genesis/online;jsessionid=8DD093DF5B3B172553F804F7B0C7A55C.tomcat\\_GO\\_1\\_1?operation=previous&levelindex=2&levelid=1450616757739&step=2](https://www-genesis.destatis.de/genesis/online;jsessionid=8DD093DF5B3B172553F804F7B0C7A55C.tomcat_GO_1_1?operation=previous&levelindex=2&levelid=1450616757739&step=2)>, Zugriff am 22.02.2016.
- Statistisches Bundesamt** (Hrsg.) (2015): Bevölkerungsstand; <<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Bevoelkerungsstand.html>>, Zugriff am 22.02.2016.
- Statistisches Bundesamt** (Hrsg.) (2015): Neue Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland bis 2060; <[https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/04/PD15\\_153\\_12421.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/04/PD15_153_12421.html)>, Zugriff am 22.02.2016.
- Statistisches Bundesamt** (Hrsg.) (2015): Private Konsumausgaben (Lebensunterhaltungskosten) – Deutschland; <[https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Konsumausgaben/Tabellen/PrivateKonsumausgaben\\_D.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Konsumausgaben/Tabellen/PrivateKonsumausgaben_D.html)>, Zugriff am 20.02.2016.
- Stüer, Bernhard** (2015): Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts. Planung – Genehmigung – Rechtsschutz. München: Beck Verlag.
- Temmen, Bodo** (2012): Das übergeordnete Interesse einer ausgewogenen Einzelhandelsentwicklung in Stadt und Region auf kommunaler Ebene – aus Sicht einer (Groß)Stadt, in: Kruse, Stefan (Hrsg.): Handbuch Einzelhandel. Bonn: vhw Verlag, S. 42-59.
- Turowski, Gerd** (2005): Raumplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: Verlag der ARL, S. 893-898.
- Uechtritz, Michael** (2013): Einzelhandelskonzepte und Verträglichkeitsgutachten in der Rechtsprechung, in: Spannowsky,

Willy; Hofmeister, Andreas (Hrsg.): Einzelhandelsentwicklung in den Gemeinden – aktuelle Fach- und Rechtsfragen. Berlin: Lexxion Verlag, S. 77-87.

**Von Aquin, Thomas** (1225-1274), in: Kruse, Stefan (2012): Vorwort, in: Kruse, Stefan (Hrsg.): Handbuch Einzelhandel. Bonn: vhw Verlag, S. 3-4.

**Von Schwanenflug, Christoph** (2015): „Benachteiligung des stationären Einzelhandels“, in: Immobilien Zeitung, 36/2015, S. 11.

**Von Schwanenflug, Christoph** (2015): Gastronomie erobert die 1a-Lagen, in: Immobilien Zeitung, 44/2015, S. 9.

**Von Schwanenflug, Christoph** (2015): Handel zieht sich aus Kleinstädten zurück, in: Immobilien Zeitung, 37/2015, S. 13.

**Von Schwanenflug, Christoph** (2015): Traditioneller Einzelhandel behält Vormachtstellung; <<http://www.immobilienzzeitung.de/1000027169/traditioneller-einzelhandel-behaelt-vormachtstellung>>, Zugriff am 25.02.2016.

**Von Schwanenflug, Christoph** (2015): Verkaufsfläche wird weiter zunehmen; <<http://www.immobilienzzeitung.de/1000027884/verkaufsflaeche-wird-weiter-zunehmen>>, Zugriff am 28.02.2016.

**Von Schwanenflug, Christoph** (2016): Essen auf Rädern, in: Immobilien Zeitung, 04/2016, S. 1; 12.

**Wahlhäuser, Jens** (2011): Steuerung des Einzelhandels durch die Raumordnung, in: Jarass, Hans (Hrsg.): Einzelhandel und Planungsrecht. Symposien des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster am 22. Juni 2010 und am 31. August 2010. Berlin: Lexxion Verlag, S. 77-93.

**Waldhausen-Apfelbaum, Jeanette** (1998): Innerstädtische Zentrenstrukturen und ihre Entwicklung. Am Beispiel der Stadt Bonn. Bonn: Dümmler Verlag.

**Weers-Hermanns, Tomke Frauke** (2007): Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht. Göttingen: V-&-P-Unipress Verlag.

**Weichmann, Herbert** (1969): Für Hamburgs Zukunft - Ansprache von Bürgermeister Dr. Weichmann vor der Bürgerschaft bei der Bekanntgabe des Entwicklungsmodells am 2. Juli 1969. das Entwicklungsmodell für Hamburg und sein Umland. Hamburg: ohne Verlag.

**Wickel, Martin** (2013): § 40 Bauplanung, in: Ehlers, Dirk; Fehling, Michael; Pünder, Hermann (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht. Bd 3. Kommunalrecht, Haushalts- und Abgabenrecht, Ordnungsrecht, Sozialrecht, Bildungsrecht, Recht des öffentlichen Dienstes. 3. Aufl. Heidelberg u.a.: C.F. Müller Verlag, S. 86-207.

**Wotruba, Markus** (2013): Stationär und virtuell. Wohin steuert der Einzelhandel?, in: Cimdirekt, 04/2013, S. 30.

*Rechtsprechung*

**Bundesverwaltungsgericht**, Beschluss vom 27.07.1998 – 4 BN 31.98.

**Bundesverwaltungsgericht**, Beschluss vom 04.10.2001 – 4 BN 45.01.

**Bundesverwaltungsgericht**, Beschluss vom 14.04.2010 – 4 B 78.09.

**Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 22.05.1987 - 4 C 19.85.

**Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 17.09.2003 – 4 C 14/01.

**Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 24.11.2005 - 4 C 10.04.

**Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 11.10.2007 – 4 C 7.07.

**Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 26.03.2009 – 4 C 21.07.

**Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 17.12.2009 – 4 C 1.08.

**Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 17.12.2009 – 4 C 2.08.

**Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 10.11.2011 - 4 CN 9.10.

**Oberverwaltungsgericht Hamburg**, Urteil vom 31.10.2012 – 2 E 7.11.N.

**Oberverwaltungsgericht Lüneburg**, Urteil vom 25.04.2012 – 1 KN 215/05.

**Oberverwaltungsgericht Münster**, Urteil vom 15.02.2012 – 10 D 32/11.NE.

**Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen**, Urteil vom 30.09.2009 – 10 A 1676/08.

**Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen**, Urteil vom 09.11.2012 – 2 D 63/11.NE.

**Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen**, Urteil vom 11.12.2006 – 7 A 964/05.

**Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen**, Urteil vom 06.04.2001 – 7 a D 143/00.NE.

**Verwaltungsgericht München**, Urteil vom 27.04.2015 - AZ M 8 K 05.1763.



**Abbildungen**

- Abbildung 1: Aufbau der Arbeit. Quelle: Eigene Darstellung.
- Abbildung 2: Methodisches Vorgehen. Quelle: Eigene Darstellung.
- Abbildung 3: Abstrahierte Zentrenhierarchie. Quelle: Eigene Darstellung.
- Abbildung 4: Anteil des Einzelhandelsumsatzes an den Konsumausgaben der Privathaushalte in Deutschland 2000 bis 2015. Quelle: EHI (Hrsg.) (o.J.): Anteil des Einzelhandelsumsatzes an den Konsumausgaben der Privathaushalte in Deutschland 2000 bis 2015; <<http://www.handelsdaten.de/gesamtwirtschaftliche-rahmenbedingungen/anteil-des-einzelhandels-den-konsumausgaben-der>>, Zugriff am 20.02.2016.
- Abbildung 5: Anteil der E-Commerce-Nutzer in Deutschland in den Jahren 2006 bis 2009 nach Altersgruppe. Quelle: EHI (Hrsg.) (o.J.): Anteil der E-Commerce-Nutzer in Deutschland in den Jahren 2006 bis 2009 nach Altersgruppen; <<http://www.handelsdaten.de/e-commerce/nutzer-von-e-commerce-als-bestellweg-deutschland-nach-altersgruppen-zeitreihe>>, Zugriff am 22.02.2016.
- Abbildung 6: Chronologie der Betriebstypenentwicklung. Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an HDE (Hrsg.) (2015): Handel 4.0. Berlin: ohne Verlag, S. 2.
- Abbildung 7: Prozentualer Anteil des Online- und Versandhandels am Einzelhandelsumsatz in Deutschland 1986 bis 2015. Quelle: EHI (Hrsg.) (o.J.): Prozentualer Anteil des Online- und Versandhandels am Einzelhandelsumsatz in Deutschland 1986 bis 2015; <<http://www.handelsdaten.de/e-commerce-und-versandhandel/online-und-versandhandel-umsatzanteil-am-einzelhandel-zeitreihe>>, Zugriff am 22.02.2016.
- Abbildung 8: Verkaufsfläche im Einzelhandel in Deutschland nach Ost und West von 1980 bis 2014. Quelle: EHI (Hrsg.) (o.J.): Verkaufsfläche im Einzelhandel in Deutschland nach Ost und West von 1980 bis 2014; <<http://www.handelsdaten.de/deutschsprachiger-einzelhandel/verkaufsflaeche-im-einzelhandel-deutschland-nach-ost-und-west>>, Zugriff am 26.02.2016.
- Abbildung 9: Nettoumsatz im Einzelhandel im engeren Sinne in Deutschland von 2000 bis 2015 mit Prognose für 2016. Quelle: EHI (Hrsg.) (o.J.): Nettoumsatz im Einzelhandel im engeren Sinne in Deutschland von 2000 bis 2015 mit Prognose für 2016; <<http://www.handelsdaten.de/deutschsprachiger-einzelhandel/umsatz-im-einzelhandel-deutschland-zeitreihe>>, Zugriff am 26.02.2016.
- Abbildung 10: Entwicklung der Anzahl der Betriebe und Kassen im Einzelhandel im engeren Sinne in Deutschland in den Jahren 1997 bis 2016. Quelle: EHI (Hrsg.) (o.J.): Entwicklung der Anzahl der Betriebe und Kassen im Einzelhandel im engeren Sinne in Deutschland in den Jahren 1997 bis 2016; <<http://www.handelsdaten.de/deutschsprachiger-einzelhandel/zahl-der-betriebe-und-kassen-im-deutschen-einzelhandel-nach-branche-0>>, Zugriff am 22.06.2016.
- Abbildung 11: Verteilung der Shopping-Center in Deutschland nach Standortlage und Eröffnungsjahr (1964 bis 2015). Quelle: EHI (Hrsg.) (o.J.): Verteilung der Shopping-Center in Deutschland nach Standortlage und Eröffnungsjahr (1964 bis 2015); <<http://www.handelsdaten.de/shopping-center/verteilung-der-shopping-center-deutschland-nach-standortlage-und-eroeffnungsjahr>>, Zugriff am 04.03.2016.
- Abbildung 12: System der deutschen Raumplanung. Quelle: Turowski, Gerd (2005): Raumplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: Verlag der ARL, S. 896.
- Abbildung 13: Systematik Zentraler Orte. Quelle: Diercke (Hrsg.) (o.J.): Zentrale Orte; <<http://media.diercke.net/omeda/800/12790E.jpg>>, Zugriff am 12.07.2016.

- Abbildung 14: Charakteristik zentraler Versorgungsbereiche. Quelle: Spannowsky, Willy; Holl, Stefan (Hrsg.): Die Steuerung der Einzelhandelsentwicklung in Deutschland im Lichte der europäischen Niederlassungsfreiheit. Kaiserslautern: Technische Universität Kaiserslautern, S. 12.
- Abbildung 15: Bebauungspläne zur Einzelhandelssteuerung. Quelle: Bunzel, Arno et al. (2009): Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche. Berlin: Difu Verlag, S. 102.
- Abbildung 16: Einzelhandelstypen nach BauNVO. Quelle: Bunzel, Arno et al. (2009): Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche. Berlin: Difu Verlag, S. 33.
- Abbildung 17: Erlass und Vollzug der Regelinstrumente zur räumlichen Steuerung des Einzelhandels. Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Spannowsky, Willy; Holl, Stefan (Hrsg.): Die Steuerung der Einzelhandelsentwicklung in Deutschland im Lichte der europäischen Niederlassungsfreiheit. Kaiserslautern: Technische Universität Kaiserslautern, S. 7.
- Abbildung 18: Verwaltungsaufbau der Stadt Hamburg. Quelle: FHH (Hrsg.) (2012): Handbuch Hamburg. Mit Hamburg verbunden. Hamburg: ohne Verlag, S. 22.
- Abbildung 19: Achsenkonzeption entsprechend dem Entwicklungsmodell für Hamburg und Umland. Quelle: FHH (Hrsg.) (1997): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Neubekanntmachung vom Oktober 1997). Hamburg: ohne Verlag, S. 10.
- Abbildung 20: Zentrenstruktur der Stadt Berlin. Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Zentren 3. Berlin: ohne Verlag, S. 37.
- Abbildung 21: Steuerungsinstrumentarium der Stadt Berlin. Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Zentren 3. Berlin: ohne Verlag, S. 14.
- Abbildung 22: Untersuchungskriterien- und systematik. Quelle: Eigene Darstellung.
- Abbildung 23: Räumliches Standortsystem des Zentrenkonzepts. Quelle: BSU (Hrsg.) (2014): Hamburger Leitlinien für den Einzelhandel. Ziele und Ansiedlungsgrundsätze. Hamburg: ohne Verlag, S. 10f.
- Abbildung 24: Leitlinien aus dem Jahr 1996. Quelle: BSU (Hrsg.) (1996): Leitlinien für den Einzelhandel im Rahmen der Hamburger Stadtentwicklungspolitik. Beschlossen von der Senatskommission für Stadtentwicklung, Umwelt und Verkehr am 15.02.1996. Hamburg: ohne Verlag, S. 1.
- Abbildung 25: Neubekanntmachung des FNP aus dem Jahr 1997. Quelle: FHH (Hrsg.) (1997): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Neubekanntmachung vom Oktober 1997). Hamburg: ohne Verlag, Deckblatt.
- Abbildung 26: Trilaterale Vereinbarung aus dem Jahr 2000. Quelle: FHH (Hrsg.) (2000): Trilaterale Vereinbarung zur gegenseitigen Information über Ansiedlungsvorhaben des großflächigen Einzelhandels und von Freizeitgroßeinrichtungen vom 7. November 2000. Hamburg: ohne Verlag, S. 1.
- Abbildung 27: Bauprüfdienst „Großflächiger Einzelhandel“ aus dem Jahr 1997. Quelle: FHH (Hrsg.) (1997): Bauprüfdienst (BPD) 8/1997 – Großflächiger Einzelhandel. Hamburg: ohne Verlag, S. 1.
- Abbildung 28: Einzelhandels- und Nahversorgungskonzept für den Bezirk E. Quelle: Stadt + Handel (Hrsg.) (2011): Einzelhandels- und Nahversorgungskonzept für den Bezirk Eimsbüttel. Dortmund: ohne Verlag, Deckblatt (Anpassung: Anonymisierung des Bezirks).
- Abbildung 29: Einzelhandels- und Zentrenkonzept für den Bezirk C. Quelle: Cima (Hrsg.) (2010): Einzelhandels- und Zentrenkonzept für den Bezirk Bergedorf. Lübeck: ohne Verlag, Deckblatt (Anpassung: Anonymisierung des Bezirks).
- Abbildung 30: Einzelhandelsentwicklungskonzept für den Kernbereich des Bezirks A. Quelle: Dr. Lademann & Partner (Hrsg.) (2012): Einzelhandelsentwicklungskonzept für den Kernbereich des Bezirks Harburg. Perspektiven der Einzelhandelsentwicklung in Harburg. Hamburg: ohne Verlag, Deckblatt (Anpassung: Anonymisierung des Bezirks).

- Abbildung 31: Steuerbarkeit. Quelle: Eigene Darstellung.
- Abbildung 32: Steuerungsfähigkeit. Quelle: Eigene Darstellung.
- Abbildung 33: Steuerungsprozess. Quelle: Eigene Darstellung.
- Abbildung 34: Verhältnis der bestehenden Steuerungsinstrumente zueinander. Quelle: Eigene Darstellung.
- Abbildung 35: Bisheriger Steuerungsprozess. Quelle: Eigene Darstellung.
- Abbildung 36: Hamburger Leitlinien aus dem Jahr 2014. Quelle: BSU (Hrsg.) (2014): Hamburger Leitlinien für den Einzelhandel. Ziele und Ansiedlungsgrundsätze. Hamburg: ohne Verlag, Deckblatt.
- Abbildung 37: Künftiger Steuerungsprozess. Quelle: Eigene Darstellung.
- Abbildung 38: Einordnung der fortgeschrieben bzw. neuen Steuerungsinstrumente in den bestehenden Steuerungskontext. Quelle: Eigene Darstellung.
- Abbildung 39: Verhältnis der fortgeschriebenen bzw. neuen Instrumente zueinander. Quelle: Eigene Darstellung.



## ERKLÄRUNG

**Diese Erklärung ist der Master-Thesis beizufügen!**

**Name:** Dedekind  
**Vorname:** Franziska  
**Matrikelnummer:** 3015337  
**Studiengang:** Master of Science Stadtplanung

Ich versichere, dass ich die vorliegende Master-Thesis mit dem Titel

---

---

---

selbstständig und ohne unzulässige fremde Hilfe erbracht habe.

Ich habe keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie wörtliche und sinngemäße Zitate kenntlich gemacht. Die Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegen.

Im Falle einer Gruppenarbeit bezieht sich die Erklärung auf den von mir erarbeiteten Teil der Thesis.

---

Ort und Datum

---

Unterschrift des Studierenden