

Berichte aus Forschung und Praxis

Oliver Fuchs

Entwicklung des großflächigen Einzelhandels in regionaler Verantwortung

Implementierung eines interkommunalen Moderationsverfahrens in der Region Ost-Friesland

Kurzfassung

Unter Federführung der regionalen Strukturkonferenz Ost-Friesland haben vier Landkreise und zwei kreisfreie Städte mit einer Abstimmung ihrer großflächigen Einzelhandelsentwicklung begonnen.

Nach einer rund zweijährigen Planungsphase, welche neben einer Bestandsaufnahme der Einzelhandelssituation vor allem die Aufstellung eines interkommunalen Kooperations- und Abstimmungsverfahrens beinhaltete, konnte Anfang 2004 eine interkommunale Vereinbarung geschlossen werden, die den Beginn der Verfahrensimplication in der Region markierte.

Der Beitrag beschreibt Ausgangssituation, Zielstellung und Methodik des Verfahrens und geht darüber hinaus in einem Zwischenfazit auf erste Erfahrungen in realen Anwendungsfällen ein.

1 Schulterschluss einer Region

Am 26. Januar 2004 unterzeichneten 45 Vertreterinnen und Vertreter der Städte und Gemeinden Ost-Frieslands eine interkommunale Vereinbarung, die eine Verbesserung der Abstimmung bei zukünftigen Ansiedlungen im Bereich des großflächigen Einzelhandels vorsieht. Der Tag markiert damit den Abschluss eines rund zweijährigen Planungs- und Entwicklungsprozesses, in welchem Ausgangssituation, Rahmenbedingungen und Methodik für eine künftige engere Zusammenarbeit definiert worden sind, und stellt gleichsam den Auftakt zur Anwendung des Moderationsverfahrens in der Region dar.

Träger des regionalen Kooperationsprozesses ist die „Regionale Strukturkonferenz Ost-Friesland“, die neben dem Oberzentrum Wilhelmshaven das Gebiet von vier Landkreisen und einer kreisfreien Stadt einschließt. Inhaltlich wurden die Arbeiten durch das Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung

GmbH an der Universität Hannover (*ies*) und finanziell durch das Land Niedersachsen unterstützt.

Der Kooperationsraum umfasst das gesamte Gebiet der Strukturkonferenz und bezieht aufgrund des Zuschnitts der Kammerbezirke darüber hinaus die Stadt Papenburg im Landkreis Emsland mit ein.

Trends der Einzelhandelsentwicklung in Ost-Friesland

Das Gebiet der Strukturkonferenz ist überwiegend ländlich strukturiert und aufgrund seiner peripheren Lage tendenziell strukturschwach. Allerdings steht dieser Einschätzung eine hohe Attraktivität als Tourismusregion gegenüber, welche trotz der üblichen saisonalen Schwankungen zumindest im küstennahen Bereich Einzelhandelsrelevanz besitzt.²

Schwerpunkte der Einzelhandelsentwicklung bilden die Grund- und Mittelzentren der Region sowie das Oberzentrum Wilhelmshaven. Außerhalb dieser Zentren wirken sich eine geringe einzelhandelsrelevante Nachfrage aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte, eine unter dem Bundesdurchschnitt liegende Kaufkraft sowie die teilweise ungünstige verkehrliche Erreichbarkeit der Standorte aus.

Weder hinsichtlich Kaufkraft noch Bevölkerung ist in absehbarer Zeit mit einer steigenden Entwicklung zu rechnen. Neuansiedlungen führen daher meist zur Aufgabe alter Standorte und damit zu einem Verdrängungswettbewerb zwischen Unternehmen und Kommunen, in welchem insbesondere die Verhandlungsposition der Kommunen gegenüber den Investoren geschwächt wurde.

Dieser Verdrängungswettbewerb ging – vergleichbar mit anderen Regionen Deutschlands – in den vergangenen Jahren vielfach zu Lasten der Zentren, da er häufig eine Verlagerung der Einzelhandelsstandorte in die Peripherie der Städte und Gemeinden mit sich brachte.

Darüber hinaus vollzog sich eine Konzentration der Einzelhandelsentwicklung, durch die bereits heute die ausgeglichenen Versorgungsstrukturen außerhalb der zentralen Orte nicht mehr flächendeckend gewährleistet sind.

Ein Hemmnis für die Einzelhandelsentwicklung bildet auch die Küstenlage der Region. Insbesondere in Küstennähe führt dies zu reduzierten Einzugsgebieten, wovon u.a. das Oberzentrum Wilhelmshaven in starkem Maße betroffen ist³.

Abbildung 1
Gebiet der Regionalen Strukturkonferenz Ost-Friesland



Tabelle 1

Landkreise und kreisfreie Städte – Eckdaten, Stand 01.01.03

Landkreis / kreisfreie Stadt	Einwohner	Betriebe	VKF gesamt (m ²)	Ø – VKF (m ²) je Betrieb	VKF je EW (m ²)	Einzelhandels- relevante Kauf- kraftkennziffer
Wilhelmshaven	84 895	86	140 531	1 634	1,7	104,2
Stadt Emden	51 207	69	91 721	1 329	1,8	101,8
LK Wittmund	56 740	57	92 721	1 329	1,8	101,8
LK Aurich	179 948	200	277 690	1 388	1,5	96,2
LK Leer	157 753	171	227 274	1 329	1,4	92,8
LK Friesland	100 276	89	133 843	1 504	1,3	102,6
Gesamtwert	630 819	672	963 507			
Mittelwert	107 785,2	112	160 584,5	1 434	1,5	98,9
* CONVENT GmbH/gesa GmbH						

Quelle: Bestandsaufnahme Betriebe ab 400 m² VKF, GfK 2001, eigene Berechnungen

Die einzelhandelsbezogenen Eckdaten der Region sind in der Tabelle 1 aufgeführt und geben die Ergebnisse der Bestandsaufnahme wieder, durch die alle Einzelhandelsbetriebe der Region mit einer Verkaufsfläche größer 400 m² erfasst wurden⁴.

Der Kooperationsraum⁵ weist bei 630 819 Einwohnern (Stand Mitte 2002) insgesamt einen Besatz von 672 Einzelhandelsbetrieben (ab 400 m² VKF) mit einer Gesamtverkaufsfläche von 963 500 m² auf. Dabei liegt die durchschnittliche Verkaufsfläche bei 1 468 m² pro Betrieb und die Größe der Verkaufsfläche pro Einwohner mit 1,5 m² leicht über dem Bundesdurchschnitt von 1,3 m².

Die durchschnittliche einzelhandelsrelevante Kaufkraftkennziffer liegt dagegen mit 98,9 leicht unter dem mit 100 gesetzten Referenzwert der Bundesrepublik.

Aufgabe und Zielstellung des Moderationsverfahrens

Ausgehend von einer ersten Stärken-Schwächen-Analyse der Einzelhandelssituation in Ost-Friesland sowie den Ergebnissen der Bestandsaufnahme sollte ein Moderationsverfahren zur interkommunalen Abstimmung und damit ein Instrument zur Beschleunigung und Erleichterung neuer Ansiedlungsvorhaben im großflächigen Einzelhandel entwickelt werden.

Ziel dieses einzelfallbezogenen Verfahrens ist es, durch eine frühzeitige, den formalen Planverfahren vorgelagerte Abstimmung entsprechende Einigungsprozesse in späteren Phasen des Planungsprozesses zu erleichtern, wodurch eine deutliche Beschleunigung dieser Phasen erzielt werden kann.

Im Einzelnen bestehen für das Moderationsverfahren die folgenden Anforderungen:

- Die frühzeitige Information und Kommunikation über neue Ansiedlungsvorhaben ist gewährleistet.
- Im Ansiedlungsfall werden erhebliche negative Auswirkungen eines Vorhabens auf Nachbarkommunen vermieden.
- Einheitliche Bedingungen für die Realisierung neuer Vorhaben in der Region erhöhen die Planungssicherheit für Investoren und Kommunen.
- Der ruinöse Wettbewerb um Standorte und Investoren wird durch eine einheitliche regionale Strategie zu einem gesunden Wettbewerb gewandelt.
- Durch einen frühzeitigen regionalen Konsens für oder gegen ein geplantes Vorhaben werden die folgenden formalen Planverfahren von möglichem Konfliktpotenzial entlastet und dadurch beschleunigt.

Im Focus des Moderationsverfahrens stehen damit vor allem die Aspekte einer Neuansiedlung oder Betriebs-erweiterung, die mögliche Auswirkungen auf die Handelsstandorte in betroffenen Nachbarkommunen beinhalten. Es geht also ausschließlich um eine interkommunale Abstimmung und nicht um innerkommunale Probleme – wie etwa der Schwächung des eigenen Stadtzentrums – die sich aus einem Vorhaben ergeben können. Letztere bleiben allein den städtebaulichen Abwägungen der Ansiedlungskommune vorbehalten.

Methodisches Vorgehen

Arbeitsstruktur

Die Initiative zur Einzelhandelskooperation ging von der Regionalen Strukturkonferenz Ost-Friesland aus. In der Folge behielt sie daher die Rolle des Verfahrensträgers inne, wozu neben den organisatorischen Vorbereitungen der Arbeitstreffen auch das Treffen wesentlicher Entscheidungen sowie die Sicherung der Prozessfinanzierung zählten.

Maßgebliche Unterstützung erhielt die Strukturkonferenz bei ihrer Arbeit durch die beiden zuständigen Industrie- und Handelskammern sowie durch die Landesplanung Niedersachsen.

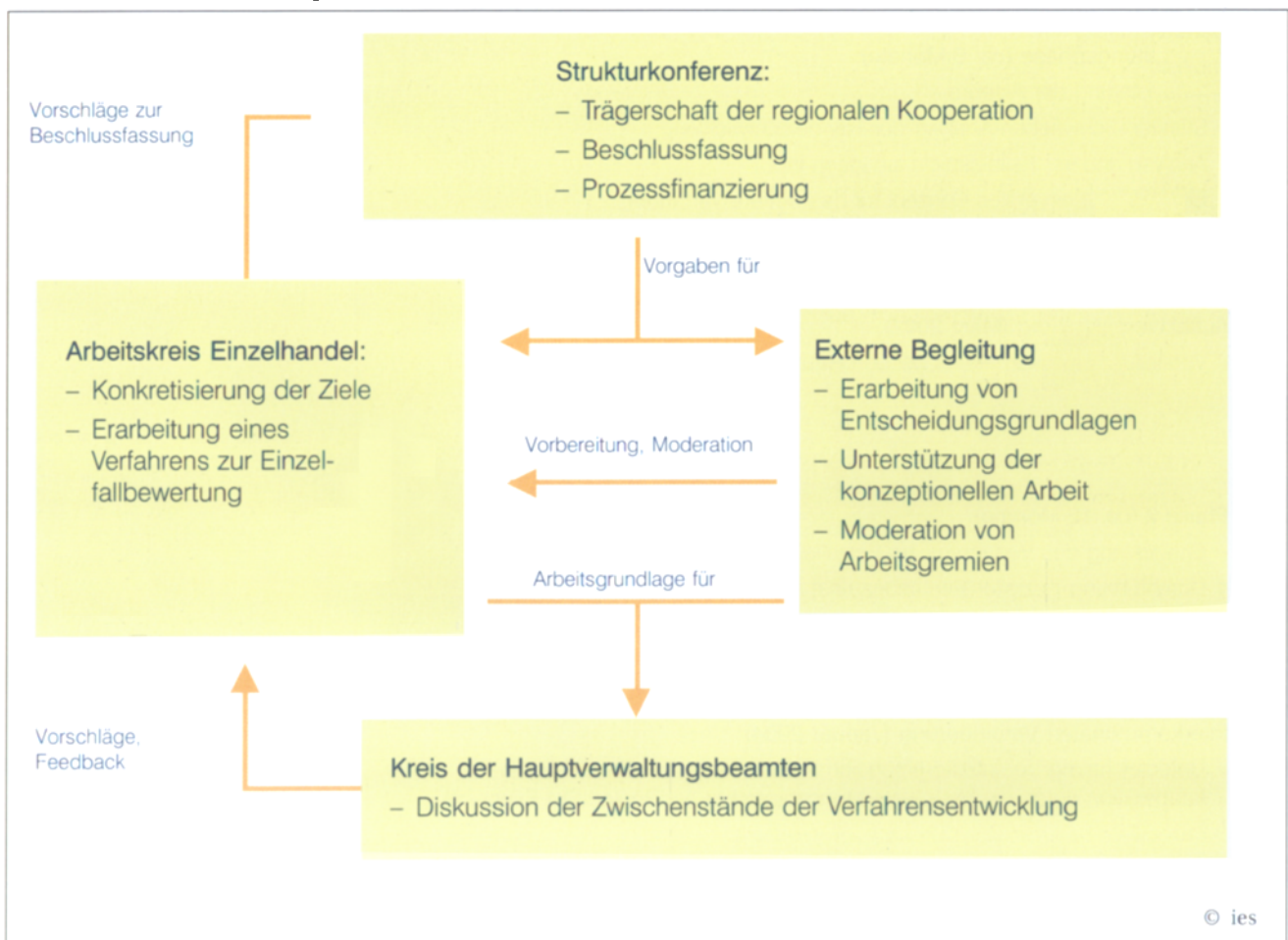
Die eigentliche inhaltliche Arbeit zur Erstellung des Moderationsverfahrens leistete der „Arbeitskreis Einzelhandel“. Dieser war mit rund 20 Vertreterinnen und Vertretern der beteiligten Landkreise, kreisfreien Städte, der Bezirksregierung, der IHK, der Einzelhandelsverbände sowie einiger Kommunen besetzt.

Zur Rückkopplung der Ergebnisse des Arbeitskreises fanden insgesamt zwei Treffen mit den Hauptverwaltungsbeamten der Städte und Gemeinden statt, deren Feedback wiederum im Arbeitskreis verwertet wurde.

Die inhaltliche Organisation, Gestaltung und Moderation des Entwicklungsprozesses erfolgte durch das Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung, Hannover (vgl. Abb. 2).

Abbildung 2

Arbeitsstruktur zur Entwicklung des Moderationsverfahrens



Arbeitsprozess

Wie in Abbildung 3 dargestellt, erfolgte in einer ersten Arbeitsphase eine bundesweite Synopse regionaler Einzelhandelskooperationen. Hieraus konnten wertvolle Anregungen für die Verfahrensentwicklung in Ost-Friesland gewonnen werden. Parallel dazu erstellten die Hamburger Büros Convent Planung und Beratung GmbH (CONVENT) und die Gesellschaft für Handels-, Standort- und Immobilienberatung mbH (gesa) eine Stärken-Schwächen-Analyse des Einzelhandels in der Region.

Diese Ergebnisse wurden im Rahmen einer Auftaktveranstaltung im März 2002 erstmals den Hauptverwaltungsbeamten der Region vorgestellt. Als Ergebnis dieser Veranstaltung gründete sich der Arbeitskreis Einzelhandel, der bis zum Sommer des folgenden Jahres insgesamt viermal tagte und die verschiedenen Bausteine des Moderationsverfahrens entwickelte.

Parallel wurde die Bestandsaufnahme erstellt. Diese in einem Gebiet von immerhin vier Landkreisen und zwei kreisfreien Städten sehr umfangreiche Aufgabe wurden durch eine aktive Unterstützung aller Städte und Gemeinden wesentlich erleichtert. Auf vorgefertigten Formblättern trugen die Kommunen vorhandene Einzelhandelsbetriebe und Planungen ab einer Größe von 400 m² ein. Ergänzt wurde dieses Verfahren durch Vor-Ort-Begehungen der für die Bestandsaufnahme zuständigen hamburger Büros.

Im Rahmen eines weiteren Treffens haben EDV-Experten über die Möglichkeiten des Aufbaus einer internet-gestützten Datenbank mit einem angeschlossenen Geo-Informationssystem beraten. Hierdurch sollte eine kontinuierliche Pflege des Datenbestandes und die direkte Zugriffsmöglichkeit für alle Kommunen ermöglicht werden.

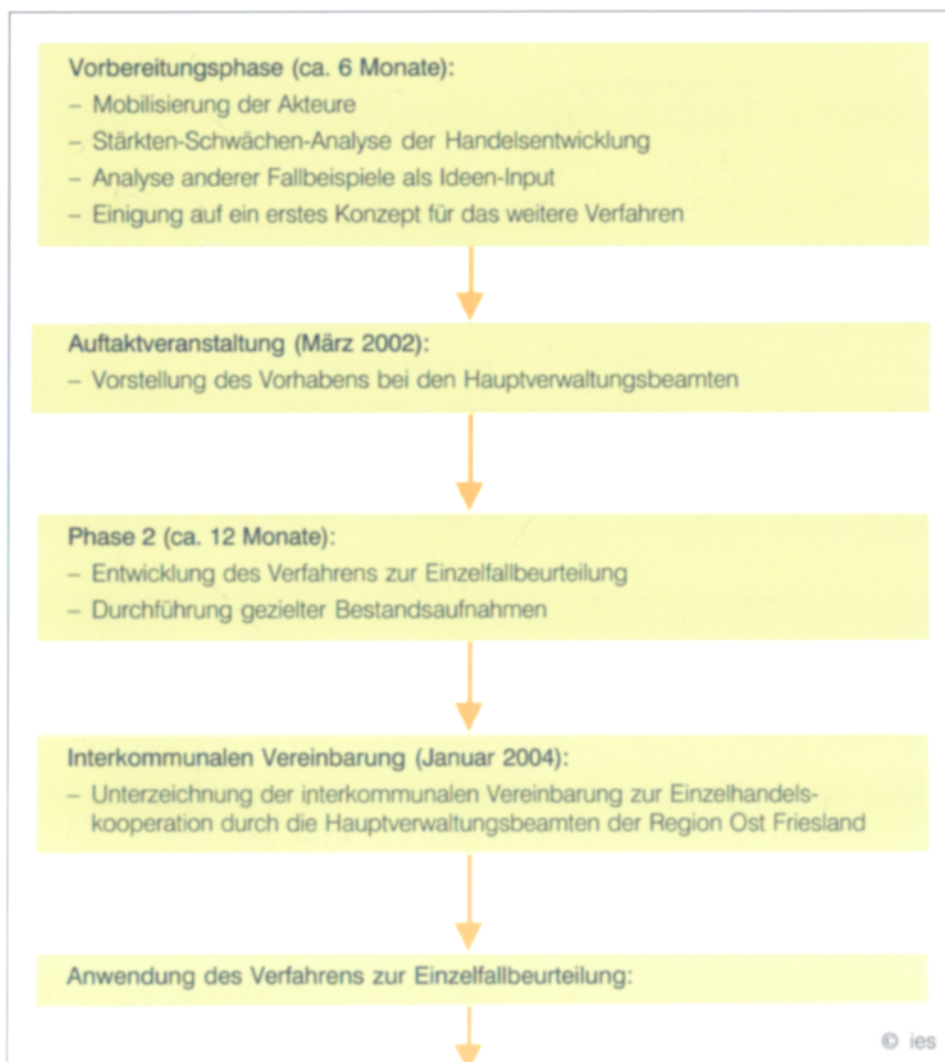


Abbildung 3
Ablauf der Verfahrensentwicklung

2 Aufbau und Ablauf des interkommunalen Moderationsverfahrens

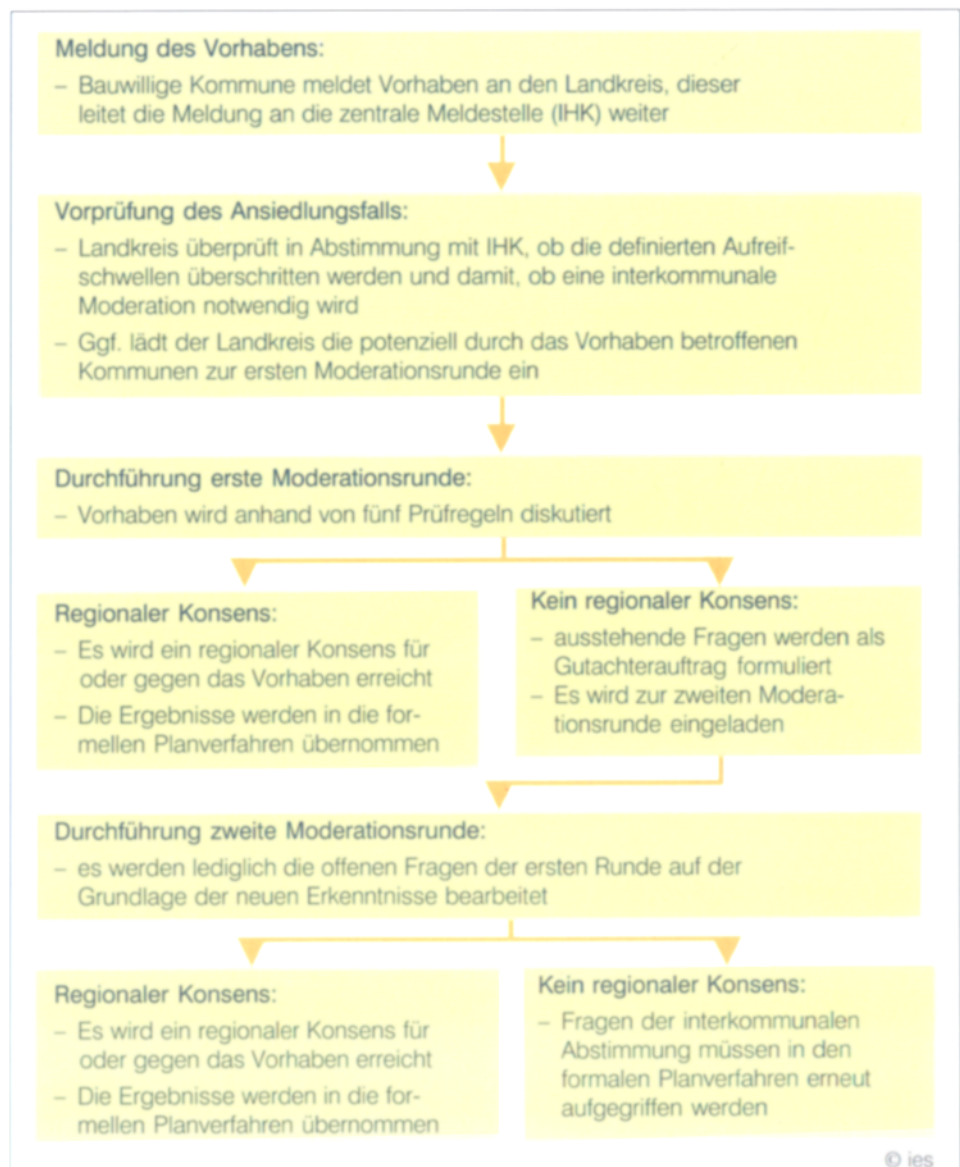
An die Entwicklung des Moderationsverfahrens wurden durch die Strukturkonferenz, aber auch durch den Arbeitskreis Einzelhandel selbst, hohe Anforderungen gestellt. Es sollte vor allem berücksichtigt werden, dass

- Ansiedlungsverfahren durch die Moderation nicht verzögert werden,
- das Verfahren einen transparenten und nachvollziehbaren Ablauf aufweist,
- kein direkter Eingriff in die kommunale Verwaltungshoheit entsteht,
- die Moderation durch die regionalen Akteure in eigener Regie durchführbar ist,

- eine hohe Effizienz bei möglichst geringen Kosten besteht,
- das Verfahren durch eine entsprechende politische Absicherung einen hohen Wirkungsgrad aufweist.

Diese Anforderungen erforderten Kompromissbereitschaft und Pragmatismus der Beteiligten bei der Verfahrenserarbeitung, konnten durch das im Folgenden dargestellte Verfahren allerdings weitgehend berücksichtigt werden. Einen Überblick über den gesamten Verfahrensablauf bietet die Abbildung 4.

Abbildung 4
Ablauf der Moderation
eines Ansiedlungsfalls



© ies

Einleitung des Verfahrens

Um die Bearbeitung einzelner Ansiedlungsfälle durch das interkommunale Kooperationsverfahren zu ermöglichen, melden die Landkreise und kreisfreien Städte laufend die aktuellen Änderungen im Einzelhandelsbestand an die zentrale Meldestelle, die IHK für Ostfriesland und Papenburg. Hier wird eine zentrale Datenbank geführt, die jederzeit Auskunft über den aktuellen Einzelhandelsbestand leisten kann.

Mittelfristig ist vorgesehen, auf Grundlage dieser Datenbank ein Geoinformationssystem aufzubauen, wodurch jeweils aktuelle und auf einen Einzelfall bezogene kartographische Darstellungen der Einzelhandelsituation möglich werden sollen.

Gemeldet werden alle Ansiedlungsvorhaben ab einer Größenordnung von 400 m² Verkaufsfläche (VKF) auf einem einheitlichen Meldeformular. Dabei soll die Meldung bereits bei bekannt werden der Bauabsicht und nach Möglichkeit vor Einleitung des Bauleitplanverfahrens erfolgen, um eine den förmlichen Verfahren vorgelagerte interkommunalen Diskussion zu ermöglichen.

Da lediglich Ansiedlungsvorhaben, von denen eine Auswirkung auf die Handelsstandorte in den Nachbarkommunen erwartet werden kann, in die interkommunale Abstimmung gelangen sollen, wurden so genannte „Aufgreifschwellen“ definiert, die im Falle ihres Überschreitens automatisch das Moderationsverfahren auslösen. Wesentliche Kriterien dieser Aufgreifschwellen sind Betriebstyp und Größe sowie die zentralörtliche Einstufung der Ansiedlungsgemeinde (vgl. Tabelle 2).

Werden die Aufgreifschwellen überschritten, so sind die Landkreise und kreisfreien Städte für die Einleitung des Moderationsverfahrens zuständig.

Hierzu werden die möglicherweise durch das Vorhaben betroffenen Kommunen eingeladen und mit den zur Verfügung stehenden Planungsunterlagen versorgt. Die Auswahl dieser Kommunen erfolgt aufgrund

der Art und Größe des geplanten Vorhabens durch die Landkreise in Abstimmung mit der IHK für Ostfriesland und Papenburg.

Durchführung des Moderationsverfahrens

Das eigentliche Moderationsverfahren ist zweistufig angelegt. Nach Möglichkeit soll dabei bereits im ersten Moderationstreffen Einigkeit darüber erzielt werden, ob von der Neuansiedlung mehr als unerhebliche Auswirkungen auf die Handelsstandorte in Nachbarkommunen ausgehen oder nicht.

Kann eine solche Einigkeit nicht erzielt werden, so müssen die verbliebenen strittigen Punkte zu einem möglichst exakt definierten Gutachterauftrag zusammengefasst werden. Die Entscheidung wird in diesem Fall auf eine zweite Runde vertagt, zu welcher die gutachterlichen Ergebnisse hinsichtlich der ausstehenden Fragestellungen vorliegen müssen.

Auf der Basis dieser Ergebnisse wird dann eine zweite Moderationsrunde durchgeführt, in welcher lediglich die offen gebliebenen Fragestellungen behandelt werden.

Zur Orientierung der Diskussion im Moderationsverfahren wurden insgesamt fünf Prüfregele aufgestellt, die eine sachliche und zielführende Diskussion neuer Ansiedlungsvorhaben ermöglichen sollen (s.u.). Die Federführung der Verfahren liegt wiederum bei den Landkreisen und kreisfreien Städten.

Als Ergebnis des Moderationsverfahrens können drei unterschiedliche Fälle eintreten:

1. Die anwesenden Kommunen stellen nach Diskussion der Prüfregele fest, dass keine Bedenken hinsichtlich erheblicher negativer Auswirkungen auf den Einzelhandel in den Nachbarkommunen bestehen, und beschließen einen regionalen Konsens für das Vorhaben. Hierbei können ggf. auch bestimmten Auflagen hinsichtlich Größe oder Sortiment definiert werden.

Tabelle 2
Aufgreifschwellen zur Auslösung des Moderationsverfahrens

	Verkaufsfläche in m ²				
	Discounter	Verbrauchermärkte/ SB-Warenhäuser/ Supermärkte/ Sonderpostenmärkte	Fachmärkte	Bau-/Garten-/ Möbelmärkte	Einzelhandels- agglomerationen/ Einkaufs-/ Fachmarktzentren
Oberzentrum	keine Bindung	5 000	1 500	7 500	5 000
Mittelzentrum	1 000	2 000	800	5 000	2 500
Grundzentrum	750	1 500	400	2 500	1 500

- 2 Die Kommunen machen schwerwiegende Bedenken geltend und beschließen einen regionalen Konsens gegen das Vorhaben.

In beiden Fällen darf es keine Gegenstimme zum Beschluss geben (Konsens) und die Zahl der Enthaltungen darf die Hälfte der Stimmen nicht übersteigen. Die Kommunen erklären, dass kein weiteres Abstimmungserfordernis besteht. Das Ergebnis wird der zentralen Meldestelle sowie der Unteren und Oberen Landesplanungsbehörde zugeleitet und fließt dort in die formalen Planverfahren wie die Raumordnerische Beurteilung und ggf. das Raumordnungsverfahren ein. Diese Verfahren werden auf diese Weise von der Notwendigkeit der interkommunalen Abstimmung entlastet und können somit wesentlich beschleunigt werden.

3. Als dritte Möglichkeit kommt in Betracht, dass die Kommunen auch in der zweiten Moderationsrunde keine Einigkeit erzielen können und gegen einen regionalen Konsens stimmen. In diesem Fall greifen dann die gewohnten Verfahren zur interkommunalen Abstimmung im Rahmen der formalen Planverfahren.

Die Prüfregeln des Moderationsverfahrens

Zur Strukturierung und Versachlichung der Diskussion im Moderationsverfahren wurden insgesamt fünf Prüfregeln definiert, die im Verfahren abzuarbeiten sind. Im Moderationsverfahren soll anhand der Prüfregeln zu einer Einschätzung gelangt werden, ob durch die geplante Neuansiedlung wesentliche negative Auswirkungen auf die regionale Handelsstruktur zu erwarten sind oder nicht.

1. Auswirkungen aufgrund der Erreichbarkeit

Ausgehend von der Annahme, dass die Auswirkungen in Nachbarkommunen um so größer sind, je besser diese über öffentliche Verkehrswege an die Neuansiedlung angeschlossen sind, wird der Anschluss des Vorhabens an regional bedeutsame Straßen und Verkehrssysteme untersucht.

Zur Ermittlung der möglicherweise betroffenen Kommunen wird angenommen, dass für Angebote des periodischen Bedarfs eine Fahrtzeit von ca. 15 Minuten, des mittelfristigen/gehobenen Bedarfs eine Fahrt-

Tabelle 3
Zulässigkeit von Sortimenten in den verschiedenen Lagebereichen*

Nahversorgungsrelevante Sortimente Zulässig in allen Nahversorgungsbereichen, Stadtteilzentren sowie der Innenstadt	• Nahrungs- und Genussmittel • Gesundheits- und Körperpflegeartikel • Schreibwaren und Zeitschriften • Blumen (Schnittblumen und kleine Gebinde)
Innenstadtrelevante Sortimente Verkaufsfläche > 500 m² nur zulässig in der Innenstadt Kleinflächiger Facheinzelhandel (< 500 m²) auch in Nahversorgungsanlagen	• Bekleidung und Sportbekleidung • Schuhe • Uhren, Schmuck und Lederwaren • Hausrat, Glas und Porzellan • Bücher • PC, Software und PC-Zubehör • Unterhaltungselektronik, Elektrokleingeräte • Leuchten • Spielwaren • Sportartikel • Musikinstrumente und Kunstgegenstände • Möbel • Heimtextilien • Tapeten und Teppiche • Baumarktspezifische Sortimente • Fahrräder • Leuchten als Teil des Baumarktsortimentes • Blumen und Gartenzubehör • Zoobedarf • Elektrogroßgeräte (sog. Weiße Ware) • Sportgroßgeräte • Kfz-Handel und Autozubehör
Nicht innenstadtrelevante Sortimente auch zulässig an nicht integrierten Standorten	

* „Osnabrücker Liste“

Quelle: Märkte- und Zentrenkonzept für die Stadt Osnabrück, GfK 2001

zeit von bis zu 30 Minuten und des langfristigen / spezialisierten Bedarfs von bis zu 45 Minuten in Kauf genommen wird. Diese Zahlen stellen Durchschnittswerte dar, die aufgrund der jeweiligen Kontextbedingungen im Einzelfall hinterfragt werden müssen.

Als kritisch sind vor dem Hintergrund dieser Prüfredel insbesondere Vorhaben einzuschätzen, die an den Ausfallstraßen in direkter Nähe zu Handelsstandorten von Nachbarkommunen geplant werden.

2. Auswirkungen aufgrund der Lage

Es wird davon ausgegangen, dass die Lage eines Vorhabens innerhalb der Ansiedlungskommune eine wesentliche Relevanz hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf Nachbarkommunen besitzt.

Hierbei werden die drei Lagekategorien unterschieden:

- Lage im Ortskern
- Städtebaulich integrierte Lage außerhalb des Ortskerns (Nahversorgungszentren)
- Städtebaulich nicht integrierte Lage

Grundsätzlich ist bei Vorhaben im Ortskern nur in Ausnahmefällen davon auszugehen, dass sie erhebliche negative Auswirkungen auf Nachbarkommunen ausüben.

Vorhaben in städtebaulich nicht integrierter Lage zielen dagegen zumeist auf einen größeren Einzugsradius und weisen dadurch in der Regel auch höhere Auswirkungen auf Nachbarkommunen auf.

Bei Vorhaben in städtebaulich integrierter Lage außerhalb des Ortskerns ist zu prüfen, ob sie eher auf die Versorgung der ortsansässigen Bevölkerung ausgerichtet sind oder auch auf die Versorgung von Nachbarkommunen abzielen.

Die Beurteilung möglicher Auswirkungen auf Nachbarkommunen in den verschiedenen Lagen findet auch vor dem Hintergrund der vorgesehenen Sortimente statt. Zur Orientierung wird hier die Auflistung in Tabelle 3 verwendet.

3. Auswirkungen aufgrund der Erhöhung der warengruppenspezifischen Verkaufsfläche

Durch diese Prüfredel wird untersucht, ob durch die Neuansiedlung Versorgungslücken im eigenen Einzugsgebiet geschlossen werden sollen oder ob die Versorgung in den fraglichen Sortimenten bereits so vollständig ist, dass von einem Verdrängungswettbewerb

ausgegangen werden muss, welcher auch die Nachbarkommunen betreffen wird.

Hierzu wurden regionale Durchschnittswerte (VKF in m² je Einwohner nach Sortiment und Zentrenstyp) gebildet. Im Moderationsverfahren wird überprüft, ob diese Werte in der Ansiedlungskommune durch das neue Vorhaben um mehr als 20 % überschritten werden.

Dabei wird auch berücksichtigt, ob die Kommune einen besonderen Versorgungsauftrag zu erfüllen hat (etwa als Tourismusgemeinde), ob entsprechende Angebote im Umfeld vorhanden sind oder ob die Nahversorgungssituation in Nachbarkommunen in unzumutbarer Weise negativ beeinträchtigt wird.

Im Zusammenhang dieser Diskussion erfolgt auch eine Einschätzung der durch das Vorhaben zu erwartenden relevanten Umsatz-Umverteilungsquote in den Nachbarkommunen. Gelangen die Beteiligten des Moderationsverfahrens zur begründeten Überzeugung, dass diese sich in einer Größenordnung von 10 % oder mehr bewegen könnte, so muss dieser Fragestellung gutachterlich nachgegangen werden⁶. Für das Moderationsverfahren würde damit – vorausgesetzt es bildet sich kein Konsens gegen das Vorhaben – automatisch die zweite Stufe des Verfahrens erforderlich werden.

4. Auswirkungen aufgrund der Attraktivitätssteigerung bestehender Einzelhandelsagglomerationen

Diese Prüfredel kommt nur dann zur Anwendung, wenn das geplante Vorhaben außerhalb der zentralen Lage als Ergänzung zu einer bestehenden Einzelhandelsagglomeration vorgesehen wird. Dabei wird insbesondere geprüft, ob das neue Vorhaben geeignet ist, die Attraktivität der Einzelhandelsagglomeration insgesamt zu steigern. Bei der Einschätzung möglicher Auswirkungen auf Nachbarkommunen muss diese Attraktivitätssteigerung berücksichtigt werden.

Relevante Fragestellungen sind dabei:

- Eignet sich die Neuansiedlung als Frequenzbringer?
- Stellt die Neuansiedlung eine wesentliche Erweiterung der vorhandenen Sortimentspalette dar?
- Wird die Verkaufsfläche einzelner Sortimente um mehr als 50 % erweitert?
- Wird die Gesamt-Verkaufsfläche um mehr als 20 % erweitert?

5. Deckung des Vorhabens mit den für die zentralörtliche Stufe typischen Angebotsformen

Auf der Grundlage von Erfahrungen der an der Bestandsaufnahme beteiligten Consulting-Unternehmen wurden je nach Sortimentsbereich unterschiedliche Betriebstypen definiert, die für die unterschiedlichen zentralörtlichen Stufen als typisch angesehen werden können.

Anhand dieser Regel wird überprüft, inwieweit sich das Ansiedlungsvorhaben mit diesen Betriebstypen deckt. Wesentliche Abweichungen sind hier ein Indiz für mögliche negative Auswirkungen auf Nachbarkommunen.

3 Politische Absicherung der freiwilligen Zusammenarbeit

Das interkommunale Abstimmungsverfahren basiert auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Um dennoch eine Verbindlichkeit für die beteiligten Kooperationspartner und eine Kontinuität der Datenpflege sowie der Anwendung des Verfahrens zu sichern, haben die Kommunen der Regionalen Strukturkonferenz Ost-Friesland in überwiegender Mehrheit im Januar 2004 die eingangs erwähnte interkommunale Vereinbarung unterzeichnet.

Die unterzeichnenden Kommunen haben damit das hier dargestellte Moderationsverfahren als gemeinsame Grundlage der zukünftigen Entwicklung des großflächigen Einzelhandels in ihrer Region anerkannt und vereinbart,

- die Meldung aller zukünftigen Neuansiedlungen und Erweiterungen ab einer Größenordnung von 400 m² Verkaufsfläche,
- die Bereitschaft zur nachbarschaftlichen Erörterung neuer Vorhaben im Kreis der vom Vorhaben betroffenen Kommunen und auf der Grundlage des für die Region entwickelten zweistufigen Moderationsverfahrens,
- die Ergebnisse des Moderationsverfahrens in die städtebaulichen Verfahren zu einem neuen Ansiedlungsvorhaben einfließen zu lassen.

Die Ergebnisse der Moderation eines konkreten Ansiedlungsfalls besitzen damit zwar keine direkte rechtsverbindliche Wirkung, jedoch haben die Kommunen und Landkreise die Berücksichtigung dieser Ergebnisse in den formalen Planverfahren durch ihre Unterschrift unter die interkommunale Vereinbarung zugesichert.

4 Erste Moderationserfahrungen – ein Zwischenfazit

Parallel zur formalen Verabschiedung der interkommunalen Vereinbarung wurde in der Region bereits mit der Implementierung des Moderationsverfahrens in die kommunale Planungspraxis begonnen. Die dabei gesammelten Erfahrungen waren überwiegend positiv, haben aber auch die grundsätzlichen Probleme freiwilliger interkommunaler Kooperation verdeutlicht.

Im Landkreis Aurich wurden bisher drei Ansiedlungsvorhaben von Discountern und ein Einkaufszentrum mit rund 10.000 m² VKF behandelt. Im Landkreis Wittmund erfolgte die interkommunale Moderation einer Möbelmarkterweiterung sowie der Ansiedlung eines Sonderpostenmarkts, und im LK Friesland wird derzeit die Umnutzung von freigewordenen Flächen eines Möbelmarkts mit anderen Sortimenten vorbereitet (Stand April 2004).

Bei der Moderation dieser ersten Ansiedlungsfälle, die mit Ausnahme des Einkaufszentrums alle in der Regie der Landkreise durchgeführt wurden, hat sich vor allem die klare und einfache Struktur des Verfahrens bewährt. Gerade die kleineren Discounter konnten jeweils in einer knapp zweistündigen Sitzung und damit in nur einer Moderationsrunde abschließend beraten werden. Die Ergebnisse wurden vollständig in die raumordnerische Beurteilung des Landkreises übernommen und das langwierige Procedere schriftlicher Stellungnahmen und Anhörungen wurde vermieden.

Die aufgestellten Prüfregelel haben dabei zur Versachlichung und Gliederung der Diskussion beigetragen. Im Falle der geplanten Erweiterung des Möbelmarktes auf das dreifache der bisherigen VKF hat sich gezeigt, dass dieses Vorhaben für ein Grundzentrum aus raumordnerischer Sicht nicht mehr angemessen erscheint. Ansiedlungskommune und Investor wurden gebeten, die Planungen zu überarbeiten und dabei den Umfang maßgeblich zu reduzieren, was von den Beteiligten auch akzeptiert worden ist.

Auch die Erfahrung, dass das Moderationsverfahren ergebnisoffen ist und insofern am Ende nicht zwangsläufig ein regionaler Konsens steht, konnte in der noch jungen Anwendungspraxis gewonnen werden. Im konkreten Fall ging es um die Ansiedlung des o.g. Einkaufszentrums in zentraler Lage eines Mittelzentrums im LK Aurich. Als Ergebnis der ersten Moderationsrunde verblieb die Frage nach den zu erwartenden Umsatzumverteilungen in den benachbarten Kommunen. Ein zur Beantwortung dieser Fragen beauftragtes Gutachten konnte jedoch die vermeidlich betroffenen Nachbargemeinden nicht überzeugen, sodass sie gegen das Ansiedlungsvorhaben votierten, wodurch die Frage

der interkommunalen Auswirkungen nun wiederum in den folgenden formalen Planverfahren erneut aufgegriffen werden muss.

Gerade bei diesem Anstellungsfall hat sich gezeigt, dass es auf der Ebene der Lokalpolitik nicht immer einfach ist, die Wettbewerbsinteressen der eigenen Kaufmannschaft von raumordnerischen Belangen zu trennen. Gerade eine solche Trennung ist jedoch notwendig, da es nicht die Aufgabe des Moderationsverfahrens ist, „Bestandsschutz“ zu betreiben, sondern vielmehr eine ausgeglichene und dem Bedarf angepasste Entwicklung des Einzelhandels zu begünstigen.

Das Moderationsverfahren kann dabei lediglich eine Hilfestellung sein, um das für eine solche Entwicklung notwendige Vertrauen aufzubauen und dauerhaft zu sichern. Letztlich hängt es von der Einsicht der Gemeinderäte ab, die in der Vorbereitung einer Moderation maßgeblichen Einfluss auf das Abstimmungsverhalten ihres Delegierten nehmen können, wie sich im konkreten Fall gezeigt hat.

Das Erreichte kann daher nicht als das Ende eines Entwicklungsprozesses in der Region Ost-Friesland angesehen werden, sondern markiert eher den Einstieg in einen gemeinsamen Lernprozess, der neben der Formulierung gemeinsamer Zielstellungen für die zukünftige Entwicklung des Einzelhandels in der Region auch einen fairen und vertrauensvollen Umgang der Kooperationspartner untereinander beinhaltet.

Die ersten Erfolge in der Anwendungspraxis weisen hier für die Region bereits den richtigen Weg. Von den Vertretern der Stadt Wilhelmshaven wurde darüber hinaus angeführt, dass allein die zweijährige Diskussion zum Einzelhandel im Rahmen der Verfahrensentwicklung dazu geführt hat, dass die Stadt von sich aus kritischer mit Ansiedlungsvorhaben in ihrem Gebiet verfährt. Für sie stehen dabei vor allem eine Konzentration der Einzelhandelsentwicklung in den zentralen Lagen und eine kritische Behandlung von Vorhaben in der Peripherie im Mittelpunkt ihres stadtplanerischen Bemühens. Auch hierzu hat der regionale Kooperationsprozess in Ost-Friesland beigetragen.

Anmerkungen

(1)

Die Regionale Strukturkonferenz Ost-Friesland wurde 1991 als Zusammenschluss der Landkreise Aurich, Friesland, Leer und Wittmund und der kreisfreien Städte Emden und Wilhelmshaven ins Leben gerufen. Ihre wesentlichen Aufgaben liegen in der Entwicklung der Region durch die Stärkung von Kooperation und Kommunikation der Gemeinden sowie der Vertretung der Interessen gegenüber Land, Bund und EU. Ihre Arbeitsschwer-

punkte bestehen in der „Regionalisierung des ÖPNV“, der Erstellung eines Regionalen Entwicklungskonzepts, einer Förderung der Zusammenarbeit im Bereich Kultur und Tourismus und mit dem hier dargestellten Moderationsverfahren auch in der Abstimmung der regionalen Entwicklung im großflächigen Einzelhandel (vgl. Presse- und Informationsstelle der Niedersächsischen Landesregierung (Hrsg.) (2002): Regionale Kooperation in Niedersachsen, S. 8–9)

(2)

Vgl.: Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung GmbH (Hrsg.) (2002): Initiierung einer Regionalen Einzelhandelskooperation in Ost-Friesland, IES-Projektbericht 110/02. – Hannover; sowie Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung GmbH (Hrsg.) (2003): Einzelhandelskooperation in Ost-Friesland, IES-Projektbericht 108/03. –Hannover

(3)

Dies drückt sich u.a. in der für ein Oberzentrum relativ geringen Einzelhandelszentralität von 117 aus. Die „Einzelhandelszentralität“ ist ein Indikator dafür, wie weit es einer Stadt oder Region gelingt, Kaufkraft zu binden. Ein Wert von 100 bedeutet, dass der Einzelhandelsumsatz im Gebiet die gleiche Größe hat, wie die vorhandene einzelhandelsrelevante Kaufkraft. Liegt der Wert über 100, so fließt per Saldo Kaufkraft zu, liegt er unter 100, so fließt Kaufkraft ab. Zur Berechnung der Einzelhandelszentralität wird der Quotient aus der „Umsatzkennziffer je Einwohner“ und der „einzelhandelsrelevanten Kaufkraftkennziffer je Einwohner“ gebildet und mit 100 multipliziert. Dabei beschreibt die „Umsatzkennziffer je Einwohner“ die Summe der am Ort getätigten Umsätze geteilt durch Anzahl der Einwohner in Relation zum Bundesdurchschnitt (= 100) und die „einzelhandelsrelevante Kaufkraftkennziffer“ den einzelhandelsrelevanten Anteil des verfügbaren Einkommens der Einwohner in Relation zum Bundesdurchschnitt (= 100). Für Kommunen ab 10 000 Einwohner werden diese Daten durch die „Gesellschaft für Konsumforschung“ zur Verfügung gestellt.

(4)

Die Bestandsaufnahme wurde zum Stichtag 01.01.2003 durch die beiden hamburger Büros CONVENT Planung und Beratung GMBH und gesa Gesellschaft für Handels-, Standort- und Immobilienberatung durchgeführt.

(5)

hier ohne das Mittelzentrum Papenburg

(6)

Welche Grenzen der Umsatzumverteilung als kritisch anzusehen sind, ist bisher weder in der Literatur noch in der Rechtsprechung einheitlich definiert. Dennoch gibt es Hinweise, die eine solche Grenze bei einer Umverteilung von mehr als 10 % vermuten lassen. (vgl. hierzu: Vogels, P.-H.; Holl, S.; Birk, H.J. (1998): Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe, S. 279 ff. – Basel; vgl. Entscheidung des OVG Münster AZ 7A 2902/93 vom 05.09.1997

Dipl.-Ing. Oliver Fuchs

Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung
an der Universität Hannover

Lister Straße 15

30163 Hannover

E-Mail: fuchs@ies.uni-hannover.de