

ULRICH HATZFELD

Interkommunale Zusammenarbeit bei der Ansiedlung und Entwicklung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen

Kurzfassung

Zwischengemeindliche Abstimmung und Interkommunale Zusammenarbeit haben sich in zahlreichen kommunalen Handlungsfeldern bewährt. Besonders positive Erfahrungen liegen in Nachbargemeinden vor, in denen Infrastruktureinrichtungen gemeinsam geplant und dann betrieben wurden. Demgegenüber herrscht bei der Ansiedlung und Entwicklung des großflächigen Einzelhandels nach wie vor das "Einzel-Handeln" vor. Auch in diesem Bereich zwingt jedoch der anhaltende Ansiedlungsdruck der großflächigen Betriebe dazu, sich über geeignete Formen der zwischengemeindlichen Kooperation Gedanken zu machen. Erste Anhaltspunkte für erfolgversprechende Strategien ergeben sich aus einer Untersuchung von Vereinbarungsversuchen, die auf eine abgestimmte Ansiedlungspolitik von Nachbargemeinden zielen; weitere Hinweise lassen sich aus einer Falluntersuchung im Raum Osnabrück ableiten, die auf einem Moderatoren-Konzept basiert.

Ob die Kommunen in Zukunft bei den Versuchen der standörtlichen Steuerung des großflächigen Handels die bisher vorherrschenden Vorbehalte gegenüber zwischengemeindlichen Abstimmungsformen überwinden, hängt vor allem davon ab, inwieweit die spezifischen Gestaltungschancen der Interkommunalen Zusammenarbeit erkannt werden. Handlungsnotwendigkeit ist gegeben.

Einführung

Konkurrenz belebt das Geschäft. Dieser Wahlspruch aus dem Wirtschaftsleben hat seit jeher auch Bedeutung für das Verhältnis zwischen Gemeinden, sei es in der Wirtschaftsförderung oder in der Kulturpolitik. Daß eine solche Konkurrenz sich auch durchaus im Einklang mit grundlegenden Gestaltungsprinzipien der Gesellschaft befindet, bedarf eigentlich keines Hinweises auf Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes, der das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden garantiert. Weni-

ger im Bewußtsein der kommunalen Entscheidungsträger dürfte jedoch sein, daß derselbe Artikel des Grundgesetzes auch das Recht auf Interkommunale Zusammenarbeit schützt. Tatsächlich hat das Ausmaß, in dem Formen interkommunaler Abstimmung und Zusammenarbeit erforderlich geworden sind, in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen; die Suburbanisierung von Wohn- und Arbeitsstandorten bei gleichzeitiger Zunahme des Individualverkehrs sowie der "Maßstabssprung" in vielen Infrastrukturbereichen (Schulen, Krankenhäusern, Freizeiteinrichtungen etc.) — um nur zwei Faktoren zu nennen — haben zu einer Verdichtung der Kommunikation und Interdependenzen zwischen Nachbargemeinden geführt. Aktuell wird die Diskussion um die Notwendigkeit zwischengemeindlicher Zusammenarbeit durch die Problematik grenzüberschreitender Umweltbelastungen und die Öffnung der Staatsgrenzen im Rahmen der EG-Binnenmarkt-Pläne belebt.

Der folgende Beitrag bezieht sich auf die Interkommunale Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe. Ziel ist es, die spezifischen Probleme und Chancen in diesem Planungs- und Handlungsbereich herauszuarbeiten. Dazu werden zunächst auf allgemeiner Ebene Ursprünge, Gegenstände und rechtliche Grundlagen der Interkommunalen Zusammenarbeit dargestellt, um dann auf die spezifische Problematik der Abstimmung bei Handelsgrößformen einzugehen. Gegen Ende des Beitrags wird über ein Beispiel aus der Region Osnabrück berichtet, in dem eine entsprechende zwischengemeindliche Vereinbarung angestrebt wird.

1. Interkommunale Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit hat eine lange Tradition. Bereits im Jahre 1850 sieht die Gemeindeordnung für den preußischen Staat "Vereinigungen von zwei oder mehreren Gemeinden (vor; d.V.), welche für einzelne und bestimmte

Zwecke im öffentlichen oder Gemeindeinteresse errichtet sind oder künftig errichtet werden“. Als 1911 das Preußische Zweckverbandsgesetz erlassen wird, existieren schon zahlreiche unterschiedliche Gemeindeverbände¹. Neben der Einführung und inhaltlichen Bestimmung der Organisationsform Zweckverband regelt das Gesetz erstmalig Gründungsverfahren, Satzungsrecht, organisatorische Fassung und Finanzierung zwischengemeindlicher Kooperationsformen. Im Jahre 1939 wird dann das Reichszweckverbandsgesetz (RZwVG) erlassen², das die Gründung von Zweckverbänden erleichtert und als zusätzliche Form Interkommunaler Zusammenarbeit „öffentlich-rechtliche Vereinbarungen“ zuläßt. In der Folgezeit kommt es verstärkt zur Gründung von Zweckverbänden in den Bereichen Schulbau, Trinkwasserbereitstellung und Feuerbekämpfung.

Nach 1945 erlassen die einzelnen Bundesländer jeweils eigene Gesetze über die kommunale Gemeinschafts- bzw. Zusammenarbeit³. Die Weiterentwicklung des RZwVG in den Ländergesetzen führt zu keiner substantiellen Veränderung der Rechtssituation; sieht man von Marginalien ab, unterscheiden sich die landesrechtlichen Vorschriften von den Bestimmungen des RZwVG lediglich durch die Einführung der „Kommunalen Arbeitsgemeinschaft“ als neuer Rechtsfigur.

In der Folgezeit machen die Kommunen von den rechtlichen Grundlagen zur zwischengemeindlichen Zusammenarbeit häufig Gebrauch. Dies belegt z.B. eine für den Zeitraum zwischen 1978 und 1982 im Lande Nordrhein-Westfalen durchgeführte Umfrage, die am Beispiel von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen nachweist, daß Nachbargemeinden zahlreiche Aufgabenbereiche mit überörtlicher Bedeutung gemeinsam bearbeiten⁴.

Gegenstand der Interkommunalen Zusammenarbeit⁵ kann grundsätzlich jede kommunale Aufgabe sein⁶; sie wird immer dann für besonders erforderlich gehalten, wenn Aufgaben berührt werden, die an die Grenzen der gemeindlichen Finanz- und/oder Verwaltungskraft stoßen. Ferner ist Zusammenarbeit von Nachbargemeinden in solchen Fragen geboten, die der Berücksichtigung regionaler Bezüge bedürfen. Hinsichtlich der abstimmungsbedürftigen Aufgaben ist also zu unterscheiden zwischen

- Aufgaben, welche die einzelne Gemeinde vor fachliche Kompetenzprobleme stellen (z.B. Flächennutzungsplanung in kleinen Gemeinden), oder
- Aufgaben, die verwaltungstechnische bzw. finanzielle Möglichkeiten einer Gemeinde übersteigen (z.B. Bau und Betrieb von kapitalintensiven Infrastruktureinrichtungen), oder
- Aufgaben, deren fachgerechte Bearbeitung die Berücksichtigung regionaler Zusammenhänge erfordert (z.B. die Schaffung von Planungsrecht für großflächigen Einzelhandel).

Die Notwendigkeit Interkommunaler Zusammenarbeit und Abstimmung — so läßt sich vereinfachend resümieren — ist in erster Linie bei solchen gemeindlichen Aufgaben gegeben, die aufgrund ihrer sachlichen und/oder räumlichen Dimensionen die Gestaltungskraft einer einzelnen Kommune überschreiten. Die Art der jeweiligen Aufgabe bestimmt dann, ob lediglich eine Abstimmung nachbarlicher Belange und Interessen erforderlich ist oder ob die Aufgabe sogar gemeinschaftlich erledigt werden muß.

Besonders häufig treten Probleme zwischen Nachbargemeinden im Umland großer Städte und Ballungszentren auf. *Wagener* weist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, daß eine Vielzahl interkommunal abstimmungsbedürftiger Verwaltungsprobleme aus einem ungeordneten Wachstum großstädtischer Verdichtungsräume und dem zunehmenden Nutzungsdruck auf Flächen im Umland der Städte resultiert⁷. Gerade für diese Suburbanisierungsregionen gilt im besonderen Maße, daß „eine rechtliche und tatsächliche Ausweitung der Daseinsphäre örtlicher Gemeinschaft über den eigenen Siedlungsbereich hinaus festzustellen (ist; d.V.), die zu einer Fülle von Verflechtungen zwischen den Kommunalsubjekten geführt hat“⁸.

Obwohl sich die Interkommunale Zusammenarbeit in vielen Bereichen des kommunalen Handelns etablieren konnte, ist eine Ausdehnung dieser Zusammenarbeit auf neue Bereiche auch im Falle fachlicher Notwendigkeit normalerweise mit großen Schwierigkeiten verbunden. Als Ursachen dafür mögen Kompetenzstreitigkeiten und eine gewisse Inflexibilität von Politik und Verwaltung ebenso eine Rolle spielen wie bestimmte Profilierungswünsche von Beteiligten. Zwischengemeindliche Kooperation ist aber im Regelfall auch mit einer Selbstbindung der Gemeinden verbunden, die selbst dann, wenn die Zusammenarbeit im objektiven Interesse der Gemeinde liegt, leicht als Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung und Handlungsfähigkeit interpretiert wird. Gerade zu Zeiten, in denen das grundgesetzlich garantierte Recht der Gemeinden, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 28 Abs. 2 GG), durch zahlreiche zentralstaatliche Maßnahmen bedroht ist, begegnen die Kommunen jeder zusätzlichen Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit mit großer Sensibilität.

Rechtsformen Interkommunaler Zusammenarbeit

Entgegen einer sehr weiten Fassung des Begriffs der Interkommunalen Zusammenarbeit⁹ sollen sich die Ausführungen im vorliegenden Zusammenhang auf die öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Kooperationsformen beschränken.

Die Grundlage der öffentlich-rechtlichen Formen zwischengemeindlicher Absprachen und Verträge bilden die Gesetze zur kommunalen Gemeinschafts- bzw. Zusammenarbeit der Länder. Inzwischen haben nahezu alle Bundesländer entsprechende Spezialgesetze geschaffen. Alle Gesetze sehen ähnliche rechtliche Grundfiguren der Zusammenarbeit vor; diese Grundformen sind für die Beteiligten verbindlich (Typenzwang). Die Gemeinden können dabei auf folgende Institute zurückgreifen¹⁰:

- die *kommunale Arbeitsgemeinschaft*, eine sehr lockere Form der zwischengemeindlichen Abstimmung,
- die *öffentlich-rechtliche Vereinbarung*, die eine wesentlich stärkere Bindungswirkung nach innen und nach außen entfaltet,
- den *Zweckverband*, der die bis heute dominierende Form der interkommunalen Zusammenarbeit darstellt,
- den sogenannten *öffentlich-rechtlichen Spezialverband*, deren Bedeutung vor allem in der Bewältigung der Stadt-Umland-Problematik liegt¹¹ und
- den (einfachen) *öffentlich-rechtlichen Vertrag* vereinbaren.

Neben den öffentlich-rechtlichen Formen der Interkommunalen Zusammenarbeit stehen den Gemeinden eine Vielzahl *Organisationsformen privatrechtlicher Natur* zur Verfügung. Die Gesetze zur Interkommunalen Zusammenarbeit lassen das Recht, von diesen Formen Gebrauch zu machen, unberührt, sofern der jeweilige Vertragsgegenstand dem nicht entgegensteht, d.h., wenn der Vertrag nicht auf hoheitlich zu erledigende Aufgaben Bezug nimmt.

Den Gemeinden stehen prinzipiell alle privatrechtlichen Rechtsformen offen¹². Für die Erledigung gemeinsamer wirtschaftlicher Aufgaben von Gemeinden werden häufig die Rechtsformen der AG und GmbH gewählt; als weitere Organisationsformen des Privatrechts sind der Verein, die eingetragene Genossenschaft mbH und die BGB-Gesellschaft denkbar und gebräuchlich.

Gegenüber öffentlich-rechtlichen Instituten liegt der Vorteil privatrechtlicher Unternehmensformen in deren größeren Anpassungsfähigkeit und Flexibilität; diese Eigenschaften sind insbesondere bei wirtschaftlich geprägten Aufgabenbereichen von großer Bedeutung. Ein weiterer Vorteil besteht darin, daß die privatrechtlichen Institutionen i.d.R. nicht einem Genehmigungsvorbehalt durch die Aufsichtsbehörden bzw. einer eventuellen staatlichen Fachaufsicht unterliegen. Eine Kombination öffentlich-rechtlicher Formen der Zusammenarbeit mit privatrechtlichen Vertragsformen ist grundsätzlich zulässig.

Welche Rechtsform der Zusammenarbeit letztendlich angestrebt werden sollte, hängt wesentlich von der Art und dem Umfang der gemeinsam zu erledigenden Aufgaben, dem gewünschten Grad der rechtlichen Verbindlichkeit, der notwendigen Flexibilität der angestrebten Regelung und dem zur Verfügung stehenden Personalvolumen und Finanzrahmen ab.

2. Interkommunale Zusammenarbeit bei der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe

Der seit über 20 Jahren anhaltende Strukturwandel im Einzelhandel hat die für die raumbezogene Planung maßgeblichen Rahmenbedingungen in diesem Bereich grundlegend verändert. Mit den neuen großmaßstäbigen Handelsbetriebsformen, deren Einzugsbereiche sich nicht selten auf Radien von 50 Kilometern erstrecken, hat sich der Handel aus seiner Rolle als Wohnfolgeeinrichtung gelöst und ist zu einer eigenständigen Determinante der Raumentwicklung geworden — nicht allein auf städtischer, sondern auch und vor allem auf regionaler Ebene. Bedingt durch den "Maßstabssprung im Handel" rückt die Frage der Standortplanung im Handelssektor in den Kreis der zwischen Nachbargemeinden abstimmungsbedürftigen Sachverhalte. Folgerichtig ist die Planung und Entwicklung großflächiger Handelsbetriebe zwischenzeitlich in allen Bundesländern zum Gegenstand der Regionalplanung geworden. Während sich die Beurteilung der Ansiedlungsproblematik im Rahmen der Regionalplanung mittlerweile weit ausdifferenziert und auch in rechtlicher Hinsicht gefestigt hat¹³, sind Ansätze zur darüber hinausgehenden (freiwilligen) interkommunalen Abstimmung und Zusammenarbeit bislang selten. Daß die Gemeinden die Abstimmung der regionalen Standortplanung für Verbraucher- und Fachmärkte der Regionalplanung überlassen, ist zumindest insofern verwunderlich, als sie damit Entscheidungsspielräume und Gestaltungsmöglichkeiten in der Einzelhandelsplanung an eine übergeordnete Instanz weitergeben.

Über die Ursachen, warum die in anderen Bereichen gut funktionierende Interkommunale Zusammenarbeit bislang selten auf den Planungsbereich des großflächigen Einzelhandels ausgedehnt wurde, läßt sich nur spekulieren. Eine Rolle mag gespielt haben, daß die negativen stadtökonomischen und städtebaulichen Auswirkungen von Einrichtungen dieser Art und damit die inhaltliche Handlungsnotwendigkeit erst relativ spät erkannt wurden. Hinzu kommt, daß die koordinierte Ansiedlungspolitik häufig als Negativplanung (miß)verstanden wurde, die berechtigterweise auf Widerstände aus dem wirtschaftlichen oder politischen Bereich stoßen muß. Eine weitere Ursache ist wohl darin zu sehen, daß die der Ansiedlungsgemeinde entstehenden Vorteile einer Verbrauchermarkteröffnung zu Anfang der Expansion von Handelsgroßbetrieben außerordentlich hoch waren.

Einige Anhaltspunkte für die Funktionsweise, aber auch die spezifische Problematik zwischengemeindlicher Zusammenarbeit im Handelssektor können den Versuchen entnommen werden, in denen zwischen mehreren Gemeinden interkommunale Absprachen zur Ansiedlung großflächiger Betriebe angestrebt wurden¹⁴. Ansätze dieser Art sind vor allem im Zusammenhang mit der Novellierung der Baunutzungsverordnung im Jahre 1977 zu beobachten — zu einer Zeit also, als der Ansiedlungsdruck großflächiger Betriebe sprunghaft zunimmt.

Auslöser solcher Vereinbarungsversuche sind häufig spektakuläre, zwischen Nachbargemeinden strittige Ansiedlungsfälle, teilweise auch Versuche von Investitionsgesellschaften, Gemeinden gegeneinander auszuspielen. Auffällig ist, daß Anstrengungen hinsichtlich einer Vereinbarung vor allem in solchen Regionen unternommen werden, in denen die Stadt-Umland-Problematik stark ausgeprägt ist; im Regelfall geht dabei die Initiative für Verhandlungen zwischen den Gemeinden von den regionalen Oberzentren aus.

Ungeachtet der Unterschiedlichkeit, welche die Vereinbarungen bzw. die Vereinbarungsversuche sowohl in formaler als auch inhaltlicher Hinsicht aufweisen, lassen sich dennoch gewisse Ähnlichkeiten bezüglich der Gestaltung der Verträge beobachten. Wesentliche Vertragsgegenstände sind normalerweise

- eine definitorische Fassung des Begriffs des großflächigen Einzelhandels.
- eine gegenseitige Unterrichtungspflicht im Falle von Bauvoranfragen und Bauanträgen von großflächigen Vorhaben. Die Nachbargemeinden sollen auch bei der Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen benachrichtigt werden, in denen das Ansiedlungsrecht für großflächige Handelsbetriebe tangiert wird.
- eine Verpflichtung, bestimmte Maßnahmen im Bereich der Bauleitplanung einzuleiten (insbesondere die Aufstellung von Bebauungsplänen in von Ansiedlungen "gefährdeten" §-34-Gebieten sowie die "Überplanung" von Gewerbe- und Industriegebieten, die nach den Bestimmungen der Baunutzungsverordnung vor 1977 zu behandeln sind).
- eine Erklärung, die gemeinsamen Auffassungen hinsichtlich der Problematik großflächiger Einzelhandel Dritten gegenüber einheitlich zu vertreten.

Die "Erfolge" der Interkommunalen Zusammenarbeit bei der Ansiedlung und Entwicklung des großflächigen Einzelhandels sind, zumindest bei Betrachtung der formalen Ergebnisse in Form von Ratsbeschlüssen, eher bescheiden. Von

insgesamt neun analysierten Versuchen¹⁵ verläuft keiner voll und ganz befriedigend in dem Sinne, daß sich alle Gemeinden, die an der Erarbeitung des Vertragsentwurfes ursprünglich beteiligt waren, zum Abschluß einer entsprechenden Vereinbarung entschließen konnten. Lediglich in drei Fällen verabschiedeten Räte der beteiligten Städte und Gemeinden gleichlautende Ratsbeschlüsse, die zum Ziel haben, ein zwischen den Nachbargemeinden abgestimmtes Verhalten in der Frage der Verbrauchermarktsiedlung zu erreichen. Eine Reihe weiterer Städte fassen ähnliche Beschlüsse, machen deren Wirksamkeit jedoch von einem Vereinbarungsbeitritt der Nachbargemeinden abhängig. Darüber hinaus muß ferner gesehen werden, daß die formelle Verabschiedung einer Vereinbarung natürlich noch kein hinreichendes Indiz für deren Funktionsfähigkeit ist. So beurteilen auch die Gemeinden, die in einer Vereinbarung zusammengeschlossen sind, die Tragfähigkeit der Absprachen eher skeptisch.

Der Wert interkommunaler Absprachen im Handelssektor läßt sich jedoch, so die übereinstimmende Einschätzung aller zu dieser Problematik befragten Gemeindevertreter, nicht allein an spektakulären Ratsbeschlüssen oder formellen Vertragsabschlüssen messen, sondern liegt vor allem darin, daß die Nachbargemeinden in dieser Frage überhaupt "ins Gespräch" gekommen sind, daß eine signalisierende Willenserklärung der Beteiligten vorliegt. Bei einer derart schwierigen Interessenkonstellation ist bereits als "Erfolg" zu werten, daß für die Ansiedlung von Handelsgroßbetrieben ein (gemeinsames) Problembewußtsein entstanden ist, daß auf politischer und fachlicher Ebene eine gemeinsame Gesprächsebene gefunden wurde und daß in Zukunft zahlreiche informelle Kontakte die fachliche Diskussion erleichtern.

Genauso wichtig, wie auf diese Erfolge der Bemühungen um Interkommunale Zusammenarbeit hinzuweisen, ist jedoch, die Ursachen dafür zu analysieren, warum viele Vereinbarungsvorhaben letztendlich ohne Erfolg endeten. Zunächst kann fast regelmäßig eine äußerst zurückhaltende Einstellung der Gemeinden gegenüber Vereinbarungsplänen beobachtet werden, wobei vielfach ähnliche Argumente vorgetragen werden. So führen die Gemeinden häufig an, die bestehenden planungsrechtlichen Grundlagen böten einen hinreichenden Schutz vor unerwünschten Ansiedlungen; zudem sei eine zu starke rechtliche Bindung an die Nachbargemeinden nicht wünschenswert bzw. untergrabe die kommunale Planungshoheit; schließlich könne ein Vertragsabschluß auch unübersehbare Entschädigungsrisiken mit sich bringen. Eine Mitarbeit der Gemeinde käme nur dann in Frage, wenn sich alle Nachbargemeinden an der Vereinbarung beteiligen.

Ungeachtet dieser Argumente scheint die weitgehend negative Einstellung gegenüber Interkommunaler Zusammenarbeit im Handelsbereich tiefergehende Wurzeln zu besitzen. Zwei Faktorenbereiche scheinen hier besondere Relevanz zu haben:

- Die Gemeinden erheben die kommunale Selbstverwaltung und Planungshoheit zu einem absoluten Prinzip, dessen Einschränkung auch bei unabweisbarer fachlicher Notwendigkeit nicht hingenommen wird. Bei dieser Einstellung spielen möglicherweise auch Erfahrungen aus der Eingemeindungsdiskussion eine Rolle.
- Zwischen Nachbargemeinden, vor allem aber zwischen Oberzentren und den sie umgebenden Randgemeinden, besteht vielmals ein im Laufe der Jahre gewachsenes Miß-

trauen, das jegliche Form der Zusammenarbeit konterkariert. Nicht selten verstärken auch parteipolitische Differenzen diese Situation.

Bei der Bewertung dieser ohne Frage hemmenden Faktoren ist jedoch von entscheidender Wichtigkeit, daß die z.T. grundsätzlichen Bedenken der Gemeinden nicht die alleinige, möglicherweise nicht einmal die entscheidende Ursache für das Scheitern zwischengemeindlicher Zusammenarbeit im Handelsbereich sein können. Alle genannten Vorbehalte treffen im Prinzip für jede Form Interkommunaler Zusammenarbeit zu, ohne daß sie — wie gezeigt — in anderen kommunalen Handlungsbereichen zu einer grundsätzlich negativen Einstellung gegenüber koordiniertem Zusammenwirken von Gemeinden führen. Die Barrieren für ein interkommunal abgestimmtes Verhalten im Planungsbereich großflächiger Handel sind also offenbar ungleich höher als etwa in der Infrastrukturplanung, bei der der Nutzen zwischengemeindlicher Zusammenarbeit häufig unmittelbar ablesbar ist. Eine Rolle mag in diesem Zusammenhang spielen, daß die fachliche Notwendigkeit für Interkommunale Zusammenarbeit im Handelssektor vielerorts (noch) nicht gesehen wird und deshalb kurzfristige Wirtschaftsförderungsinteressen nicht selten über langfristig konzipierte Stadtentwicklungsvorstellungen obsiegen können. Eine weitere, wahrscheinlich wichtigere Ursache wird allerdings sein, daß dem Verfahren der Erarbeitung (Vorbereitungsphase) bzw. der Umsetzung einer vereinbarten Zusammenarbeit (Durchführungsphase) bislang nicht die erforderliche Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Auf diese beiden Verfahrensschritte soll im folgenden näher eingegangen werden.

Schon in der *Vorbereitungsphase* treten immer wieder Umstände auf, die dem Erfolg einer Interkommunalen Zusammenarbeit abträglich sein müssen. Die Vorverhandlungen gestalten sich langwierig, nicht zuletzt deshalb, weil die Zuständigkeitsfrage ungeklärt bleibt; wegen der politischen Brisanz des Vorhabens sind Möglichkeiten zur Beschleunigung sehr begrenzt. Zu oft werden schriftliche Abstimmungsverfahren gewählt, die einen großen Koordinationsaufwand mit sich bringen und zu unnötigen Zeitverlusten führen. Ein weiterer Fehler: Nicht alle Gemeinden, die von einer späteren Vereinbarung tangiert werden, werden immer ausreichend und vor allem frühzeitig informiert; dadurch wird das ohnehin verbreitete Mißtrauen verstärkt. Ein ähnliches Versäumnis besteht häufig hinsichtlich der Beteiligung der politischen Entscheidungsträger. Als hinderlich stellt sich ferner heraus, wenn die "großen Städte", etwa im Rahmen von Geschäftsführungsaufgaben, als treibende Kräfte des Vereinbarungsvorhabens fungieren.

Aber auch in der *Durchführungsphase*, also nachdem ein formaler Beschluß zur zwischengemeindlichen Abstimmung herbeigeführt wurde, verläuft die Zusammenarbeit erfahrungsgemäß nicht ohne Probleme. Sehr oft mangelt es an einer kontinuierlichen und konsequenten Umsetzung der Vertragsinhalte. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, daß keine "Institution" für die Einhaltung und Umsetzung der Vereinbarungsinhalte zuständig ist. Es fehlen entsprechende "Verwaltungs-routinen". Leider wird auch auf periodische Erfolgskontrollen oder laufende Sachstandsberichte verzichtet, mit denen die politische Legitimation einer Vereinbarung erhöht werden kann. Nicht zuletzt scheitern viele Vereinbarungen an politischen Opportunitätsüberlegungen oder auch an der Ämterkonkurrenz in den Gemeinden.

Um die Erfolgchancen einer geplanten Vereinbarung zu erhöhen, könnten also folgende Hinweise nützlich sein:

- Das Vorbereitungsverfahren für eine Vereinbarung sollte möglichst stringent und ohne vermeidbare Zeitverluste durchgeführt werden. Wichtig ist die frühzeitige und umfassende Information und Beteiligung der betroffenen Städte und Gemeinden. Politische Entscheidungsträger sind, sofern sie nicht ohnehin beteiligt sind, regelmäßig zu informieren und ggf. in die Diskussion einzubeziehen. Als Träger des Verfahrens sollte nach Möglichkeit keine der beteiligten Gemeinden, auf keinen Fall jedoch eine der größeren Städte fungieren.
- Eine Vereinbarung muß nach ihrer formellen Verabschiedung auch "mit Leben gefüllt" werden. Dazu sind sowohl auf politischer als auch auf Verwaltungsebene Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten zu begründen ("Koordinations- und Arbeitsgruppen"). Ferner sollte die Legitimation einer Vereinbarung durch periodische Berichte oder durch in festen Zeitabständen durchzuführende Erfolgskontrollen erhöht werden. Schließlich sind als Vertragsbestandteile sowohl die formale Fortschreibung der Interkommunalen Zusammenarbeit als auch die inhaltliche Aktualisierung der Vereinbarungsinhalte vorzusehen.

3. Ein aktuelles Beispiel: Entwurf für eine Vereinbarung in der Region Osnabrück

3.1 Rahmenbedingungen

Wie in vielen anderen Regionen der Bundesrepublik auch, vollzog sich in der Einzelhandelsentwicklung in und um das Oberzentrum Osnabrück eine deutliche Bedeutungsverschiebung in räumlicher Hinsicht. Diese Entwicklung läßt sich sehr gut anhand der Ergebnisse des Handelszensus nachzeichnen¹⁶.

Zwischen 1979 und 1985, den Erhebungszeitpunkten der Handels- und Gaststättenzählungen, hat sich der Einzelhandel sowohl im Landkreis als auch in der Stadt Osnabrück positiv entwickeln können; im Vergleich zu anderen niedersächsischen Städten und Landkreisen erzielten beide Teilräume überdurchschnittliche Veränderungsraten bei allen wesentlichen Eckdaten. Ungeachtet des allgemein positiven Wachstumstrends bestehen jedoch auch erhebliche Wachstumsdifferenzen zwischen dem Einzelhandel in der Stadt Osnabrück auf der einen und dem des Osnabrücker Umlands auf der anderen Seite. Besonders deutlich treten diese Disparitäten im Bereich der Verkaufsflächen- und der Umsatzentwicklung hervor: Beide Indikatoren weisen für den Landkreis wesentlich günstigere Veränderungsraten aus als für das regionale Oberzentrum. Während im Osnabrücker Einzelhandel die Verkaufsflächen um + 11,9 % (1979-1985) und der Umsatz um + 20,8 % (1978-1984) zunehmen, belaufen sich die entsprechenden Veränderungsraten in den Städten und Gemeinden des Landkreises auf durchschnittlich + 34,0 % (Verkaufsflächen) bzw. + 48,1 % (Umsatz). Absolut betrachtet steigt die Verkaufsfläche in Osnabrück um rund 28 400 m² gegenüber 99 500 m² im Landkreis; auch die Vergrößerung des Umsatzvolumens übertrifft im Landkreis mit + 540 Mio. DM deutlich die in der Stadt Osnabrück (+ 284 Mio. DM).

Die relative Bedeutungsverschiebung, die sich in diesen wenigen Zahlen dokumentiert, vollzieht sich jedoch nicht zwischen der Stadt Osnabrück und dem Landkreis als Ganzem, sondern in erster Linie zwischen der Stadt und bestimmten Landkreisgemeinden, allen voran die dem Oberzentrum

direkt benachbarten Kommunen. Diese Einschätzung wird durch die Karte 1 belegt, die für alle Städte und Gemeinden des Landkreises die Abweichungen der Umsatz- bzw. Verkaufsflächenentwicklung von dem allgemeinen Entwicklungstrend im gesamten Untersuchungsraum verdeutlicht¹⁷.

Wie andere Untersuchungen belegen, stellt die Entwicklung im Osnabrücker Raum im Land Niedersachsen keine Ausnahme dar¹⁸; sie ist weniger von der allgemeinen Tendenz als vielmehr vom Ausmaß und der Dynamik des Prozesses her bemerkenswert.

Vieles spricht dafür, daß die überdurchschnittlich hohe Entwicklungsdynamik des Einzelhandels in den Osnabrücker Randgemeinden in erster Linie auf die sich dort vollziehende Expansion großflächiger Einzelhandelsbetriebe zurückzuführen ist. Diese Vermutung wird durch die Ergebnisse einer primärstatistischen Erhebung bestärkt. Alle Osnabrücker Randgemeinden, die nach den Ergebnissen der Handels- und Gaststättenzählung starke Entwicklungssprünge aufweisen, gehören auch zu denjenigen, in denen der Besatz mit großflächigen Betrieben besonders stark (geworden) ist (vgl. Karte 2). Mitte des Jahres 1988 zeigt sich folgendes Bild (vgl. Karte 2)¹⁹:

- In der Stadt Osnabrück haben sich 65 großflächige Einzelhandelsbetriebe (18 Verbrauchermärkte und 47 Fachmärkte) mit zusammen 138 650 m² Verkaufsfläche angesiedelt. Der Umsatz dieser Betriebe summiert sich auf geschätzt knapp 600 Mio. DM.
- In den Städten und Gemeinden des Landkreises befinden sich 91 Großbetriebe (30 Verbrauchermärkte und 61 Fachmärkte), deren Verkaufsfläche zusammen 232 000 m² beträgt. Die Umsatzschätzung ergibt für diese Betriebe einen Wert von 826 Mio. DM.

Damit erreicht der großflächige Handel im Osnabrücker Raum eine Marktbedeutung, die im Vergleich zu anderen Regionen deutlich überdurchschnittlich ausfällt.

Als besonderes Problem wird in der Region die aktuelle Entwicklungsdynamik der großflächigen Einrichtungen gesehen. Seit Anfang 1985 entstanden in der Stadt und im Landkreis Osnabrück per Saldo 36 neue Verbraucher- und Fachmärkte; zugleich nahm die Verkaufsfläche dieser Betriebsformen um rund 97 000 m² zu (+ 35 %, 1984 = 100). Wie schon in der Vergangenheit waren die Verkaufsflächenzuwächse im Osnabrücker Umland deutlich stärker ausgeprägt als in der Stadt Osnabrück.

3.2 Auftrag und Gutachten

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung beschlossen die Stadt und der Landkreis Osnabrück im Jahre 1987 zusammen mit den Städten und Gemeinden des Landkreises, in einem gemeinsam zu vergebenden Gutachten die Chancen einer abgestimmten Ansiedlungspolitik für den großflächigen Einzelhandel prüfen zu lassen. "Gefördert" wurde dieses Vorhaben u.a. durch ein zwischen dem Oberzentrum und Gemeinden des Landkreises strittiges Ansiedlungsprojekt, das in der Region zu erheblichen politischen Spannungen geführt hatte.

Zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe waren die Erfolgsaussichten des Vorhabens ambivalent. Positiv war ohne Frage, daß es zu einer gemeinsamen Beauftragung durch Stadt, Landkreis und alle Landkreisgemeinden gekommen war. Auch die Einschaltung eines unabhängigen Gutachters, der im Rahmen des Gesamtvorhabens die Rolle eines Mittlers und Motors einnehmen sollte, war neu und erfolgversprechend.

Karte 1: Stadt und Landkreis Osnabrück: Strukturdaten zum Einzelhandel (I)

0 5 10 km

Zentralörtliche Gliederung



- △ Grundzentrum
- Mittelzentrum
- Oberzentrum

Verkaufsflächenentwicklung im Einzelhandel 1979-1985

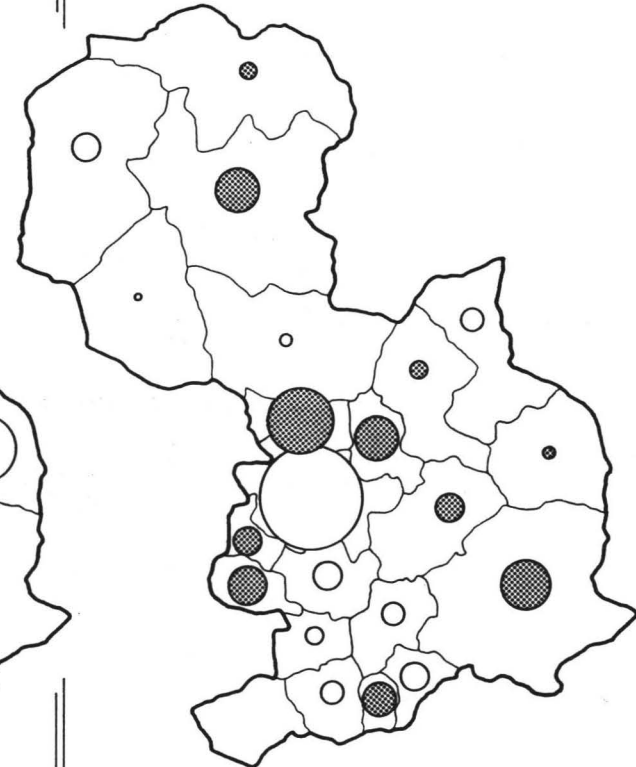


Abweichung von der durchschnittlichen Verkaufsflächenentwicklung in der Stadt und im Landkreis Osnabrück

- ◐ Verkaufsflächenentwicklung überdurchschnittlich
- Verkaufsflächenentwicklung unterdurchschnittlich

Die Kreisgröße repräsentiert das Maß der absoluten Abweichung von der Durchschnittsentwicklung

Umsatzentwicklung im Einzelhandel 1978-1984

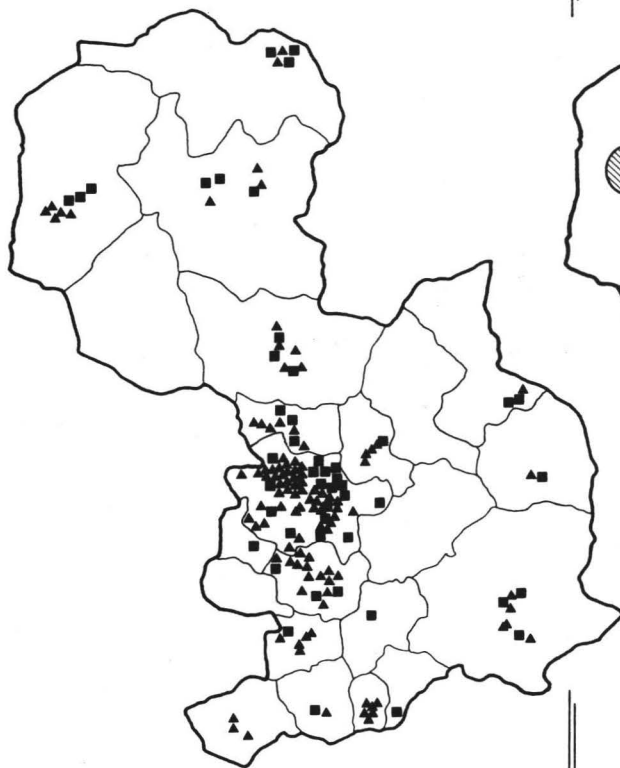


Abweichung von der durchschnittlichen Umsatzentwicklung in der Stadt und im Landkreis Osnabrück

- ◐ Umsatzentwicklung überdurchschnittlich
- Umsatzentwicklung unterdurchschnittlich

Die Kreisgröße repräsentiert das Maß der absoluten Abweichung von der Durchschnittsentwicklung

Großflächige Einzelhandelsbetriebe



■ Verbrauchermärkte (Verkaufsfläche > 700 m²)
 ▲ Fachmärkte (Verkaufsfläche > 500 m²)

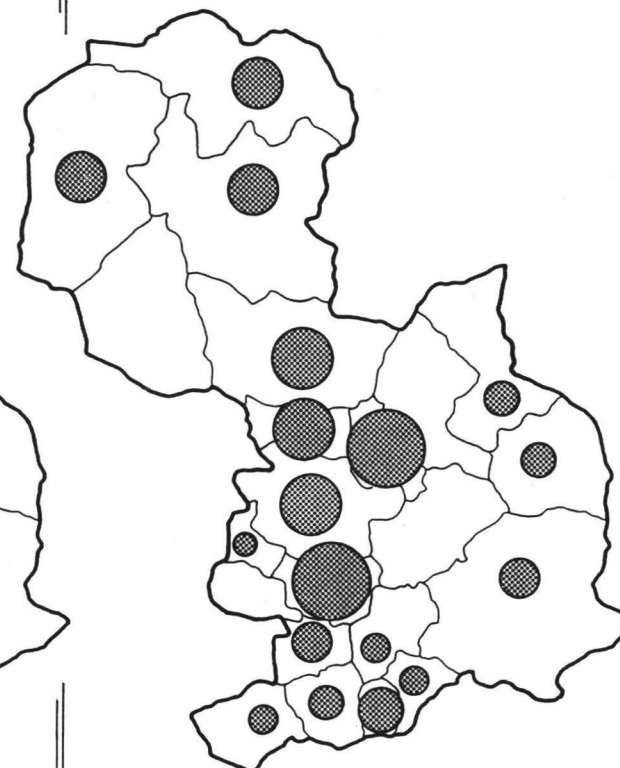
**Verkaufsfläche des großflächigen Einzelhandels
bezogen auf die Einwohnerzahl**



Verkaufsfläche insgesamt
 Stadt Osnabrück: 138.650 m²
 Landkreis Osnabrück: 232.000 m²

Verkaufsfläche pro Einwohner
 Stadt Osnabrück: 0,9 m²
 Landkreis Osnabrück: 0,8 m²

**Umsatzschätzung für den großflächigen Einzelhandel
bezogen auf die Einwohnerzahl**



Umsatz insgesamt
 Stadt Osnabrück: ca. 600 Mill. DM
 Landkreis Osnabrück: ca. 825 Mill. DM

Umsatz pro Einwohner
 Stadt Osnabrück: 3.893 DM
 Landkreis Osnabrück: 2.856 DM

Abbildung 1:
Interkommunale Abstimmung bei der Ansiedlung und Entwicklung
des großflächigen Einzelhandels in der Region Osnabrück

1. Herstellung der planungsrechtlichen Voraussetzungen

"Überplanung" bestehender
Standorte großflächiger
Einzelhandelsbetriebe

"Überplanung" potentieller
Standorte großflächiger
Einzelhandelsbetriebe

- > Gebiete nach § 34 BauGB
- > Gebiete nach § 30 BauGB
unter Herrschaft BauNVO
1962 bzw. 1968

2. Behandlung von Vorhaben und Verfahren zur Festsetzung von Sondergebieten

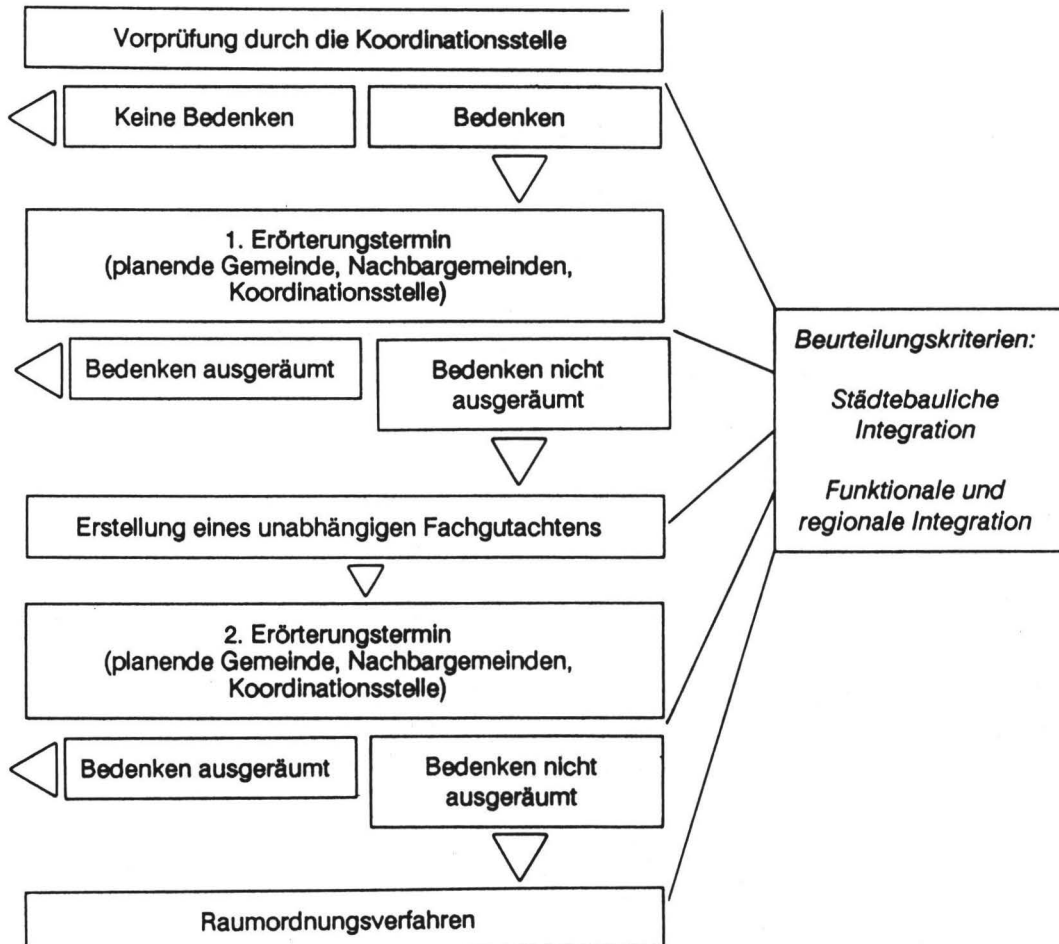
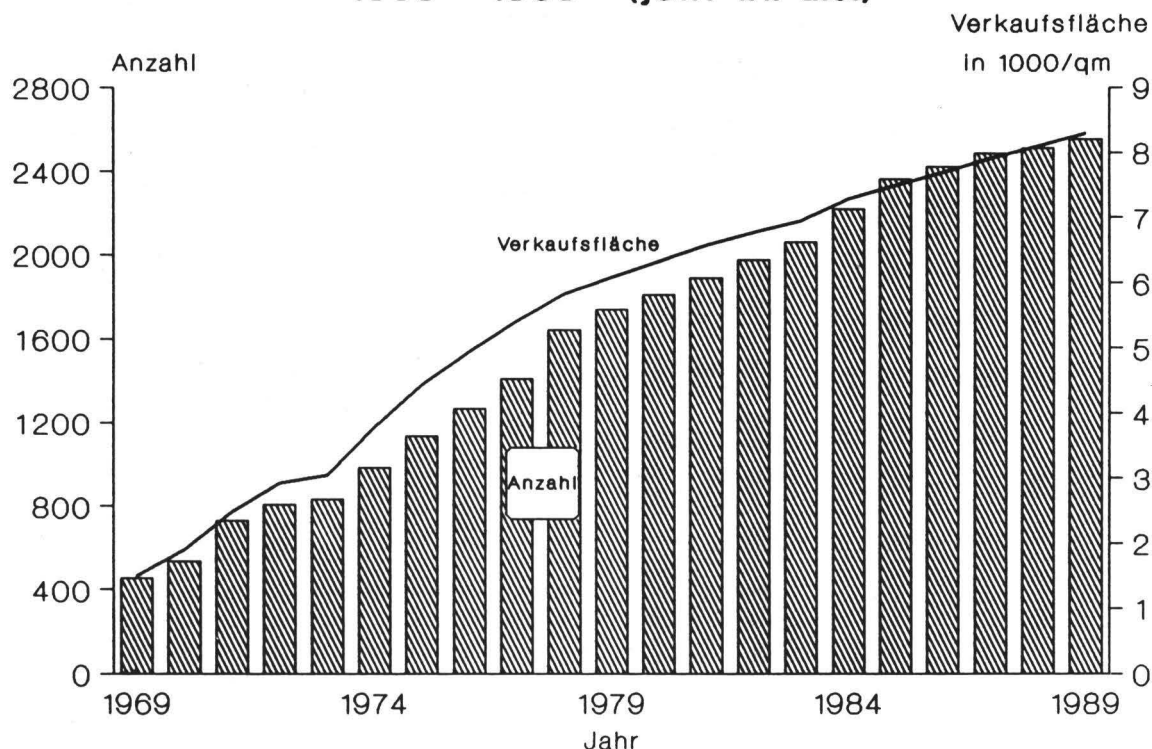


Abbildung 2:

Anzahl und Verkaufsflächen von Verbrauchermärkten in der BR Deutschland 1969 - 1989 (jew. 1.1. d.J.)



Als eher negatives Vorzeichen war, neben den wenig ermutigenden Vorerfahrungen mit Interkommunalen Absprachen im Bereich des großflächigen Einzelhandels, vor allem der äußerst schwache Stellenwert der Regionalplanung bzw. regionalplanerischer Fragestellungen im Land Niedersachsen²⁰ zu werten.

Angesichts dieser Rahmenbedingungen mußte es das Ziel des Gutachtens sein, den sich in der Gutachtenvergabe andeutenden "Regionalen Konsens" in der Frage des großflächigen Einzelhandels schrittweise zu verbreitern. Dazu wurden für die Region umfängliche fachliche Analysen erstellt, die sich auf die Entwicklung des Einzelhandels allgemein und der großflächigen Betriebsformen im besonderen bezogen. Außerdem wurden die Erfahrungen anderer Städte und Gemeinden mit zwischengemeindlichen Absprachen aufgearbeitet und hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit auf die vorliegende Problemstellung geprüft.

Des weiteren wurde gleich zu Beginn des Gutachtens eine projektbegleitende Arbeitsgruppe gebildet, die sich aus Vertretern der Stadt, des Landkreises und der Umlandgemeinden zusammensetzte. Diese "Arbeitsgruppe Einzelhandelsent-

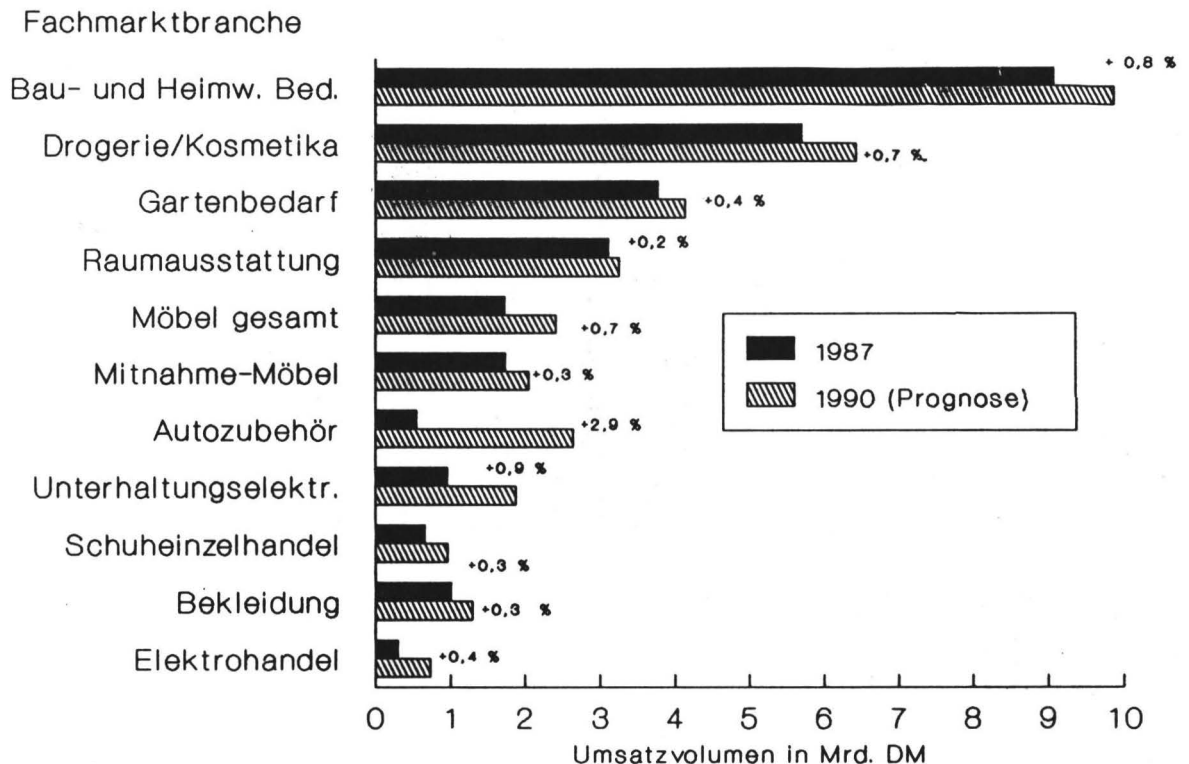
wicklung" hatte im Verlauf des Gutachtens zentralen Stellenwert. So formulierte diese Gruppe Untersuchungsaufträge für den Gutachter und diskutierte auch die vorgelegten Untersuchungsergebnisse. Besonders positiv hinsichtlich der "politischen Absicherung" des Gesamtvorhabens wirkte sich aus, daß in dieser Gruppe neben Fachvertretern auch mehrere Stadt- bzw. Gemeindedirektoren vertreten waren.

Obwohl das Vorhaben unbestreitbar politische Dimensionen hat, wurden diese politischen Aspekte im Gutachten und in der Arbeitsgruppenarbeit zunächst ausgeklammert und nach "fachlichen" Lösungen gesucht. Ferner bestand bei allen Beteiligten Einvernehmen darüber, daß es in dem Gutachten um die Formulierung positiver Entwicklungsvorstellungen für den Einzelhandel in der Region gehen mußte — eine reine Verhinderungsplanung ist nicht konsensfähig.

Als Ergebnis der gutacherlichen Tätigkeit und der etwa eineinhalbjährigen Arbeit der Arbeitsgruppe liegt ein Bericht vor, der Vorschläge für ein Verfahrensmodell und einem Vertragsskizzenentwurf umfaßt. Die Grundstruktur des Verfahrens wird in Abbildung 1 erkennbar.

Abbildung 3:

Umsatzvolumen von Fachmärkten 1987 und 1990 nach Branchen



Ausgehend von den in Abschnitt 2 geschilderten Erfahrungen mit interkommunalen Absprachen im Handelsbereich und den spezifischen Rahmenbedingungen im Raum Osnabrück, basiert das vorgeschlagene Verfahren auf der Grundidee, zwischen allen von einer Ansiedlung betroffenen Gemeinden möglichst frühzeitig einen Konsens darüber herbeizuführen, wie ein Ansiedlungsvorhaben fachlich und regionalplanerisch zu bewerten ist. Dazu wurde ein mehrstufiges Abstimmungsverfahren konzipiert, das darauf zielt, zwischen Nachbargemeinden strittige Vorhaben unter schrittweiser Heranziehung von Sachverstand solange zu erörtern, bis eine einvernehmliche Beurteilung hergestellt ist. Ziel ist, möglichst schnell zu einem Konsens zu kommen, der auch die Form eines Kompromisses hinsichtlich einer Verkaufsflächenreduzierung oder Sortimentsbegrenzung annehmen kann.

Als Träger des Verfahrens fungiert eine von den beteiligten Gebietskörperschaften besetzte Koordinierungsstelle, die in erster Linie Moderator- und Informationsfunktionen wahrnehmen soll.

Von den bisher bekannten Vorschlägen für Interkommunale Vereinbarungen unterscheidet sich der von der Arbeits-

gruppe verabschiedete Ansatz in mehrfacher Hinsicht:

- Anstatt inflexible Richt- oder Orientierungswerte vorzugeben, wird lediglich die Kompatibilität eines Vorhabens mit den Zielen der Stadt- und Regionalentwicklung überprüft. Konsens wird über fachliche Information und Verhandlungen angestrebt.
- Die Entscheidung über ein Vorhaben bleibt letztendlich bei der Gemeinde, auf keiner Stufe des Verfahrens wird abgestimmt. Das Koordinierungsverfahren kann lediglich zu einer zeitlichen Verzögerung besonders strittiger Ansiedlungsfälle führen.
- Die Einrichtung einer Koordinierungsstelle schafft eine fachliche Zuständigkeit. Aufgabe des Gremiums ist neben der Durchführung des Beurteilungsverfahrens die Fortschreibung der Vereinbarungsinhalte.

Da sich der Handlungsvorschlag des Gutachtens zur Zeit in der politischen Diskussion befindet und die Bildung der Koordinierungsstelle noch nicht vollzogen ist, liegen bislang keine Erfahrungen mit dem Organisationsmodell vor; dieselbe

Feststellung gilt hinsichtlich des Vereinbarungstextes²¹, der auf inhaltliche Ziele der Einzelhandelsentwicklung in der Region Bezug nimmt. Dennoch sind die Zukunftsperspektiven der Interkommunalen Zusammenarbeit optimistisch zu beurteilen, da inzwischen mehr als die Hälfte der beteiligten Gemeinden dem Vereinbarungsentwurf zugestimmt hat. Negative Ratsbeschlüsse liegen bislang nicht vor.

4. Perspektiven

Im Planungsbereich Einzelhandel können interkommunale Absprachen hinsichtlich der Ansiedlung und Entwicklung von großflächigen Betriebsformen Schutzfunktionen nach außen und innen wahrnehmen. Nach außen stellen sie Planungssicherheit in dem Sinne her, daß in Nachbargemeinden keine aus städtebaulicher Sicht unververtretbaren Ansiedlungen großflächiger Betriebe zu befürchten sind. In bezug auf die Innenentwicklung kann eine zwischengemeindliche Vereinbarung eine wichtige Rahmenbedingung zur Durchsetzung gemeinspezifischer Entwicklungsvorstellungen im Handelsbereich sein. In jedem Falle reduziert eine Vereinbarung die Erpreßbarkeit von Gemeinden im Rahmen von Ansiedlungsverhandlungen.

Zukünftig ist eher mit einer Verstärkung als mit einer Abnahme des Abstimmungsbedürfnisses bei der gemeindlichen Ansiedlungspolitik zu rechnen; dafür sind mehrere Entwicklungstendenzen verantwortlich:

- Der Ansiedlungsdruck großflächiger Betriebe hält unvermindert an (vgl. Abb. 2) und führt zu einer Zunahme potentieller Konfliktfälle zwischen Gemeinden; durch den hohen Ausbreitungsgrad der Einrichtungen werden eventuelle Ansiedlungsvorteile zwischen verschiedenen Standortgemeinden zunehmend egalisiert. Einschlägige Prognosen deuten auf eine Fortsetzung des bereits heute hohen Ansiedlungsdrucks von Handelsgroßbetrieben²².
- Bei tendenziell abnehmenden Zuwachsraten der Einzelhandelsnachfrage, bedingt vor allem durch den erwarteten Bevölkerungsrückgang²³, zielen die neuen Ansiedlungsvorhaben zunehmend mehr auf Verdrängungswettbewerb.
- Seit einigen Jahren zeichnet sich eine verstärkte Expansion großflächiger Handelsbetriebe im Non-food-Sektor ab (vgl. Abb. 3). Anders als die bisher vorherrschenden Verbrauchermärkte bieten eine Reihe von Fachmarkttypen in wesentlich größerem Umfang "zentrenrelevante Sortimente" an und führen damit zu einer neuerlichen Gefährdung der gewachsenen Stadtzentren²⁴. Dies gilt in besonderem Maße, wenn sich die bereits heute erkennbare Tendenz fortsetzt, nach der großflächige Betriebe in nicht-integrierten Lagen Standortkonzentrationen bilden.
- Um die Attraktivität dezentraler Standorte zu fördern, werden die Betreiber großflächiger Einzelhandelsbetriebe in Zukunft verstärkt mit einer Kombination der Handelsangebote mit kommerziellen Freizeit- und Kultureinrichtungen arbeiten. Die sich mit dem Triple-Five-Vorhaben in Oberhausen ankündigende Entwicklung wird sich, wenn auch in verkleinertem Maßstab, andernorts fortsetzen und unweigerlich Koordinationsprobleme zwischen Nachbargemeinden hervorrufen.

Ob diese Entwicklungstendenzen im Handelsbereich tatsächlich dazu führen werden, daß die Städte und Gemeinden ihre Anstrengungen hinsichtlich abgestimmter Entwicklungs-

konzepte verstärken, mag dahingestellt bleiben. Sicher scheint jedoch, daß die Interkommunale Zusammenarbeit angesichts der "Krise" oder auch fachlichen Umorientierung der Regionalplanung²⁵ vielerorts geboten ist. Fest steht auch, daß sich das Forschungsinteresse an dieser Problematik in jüngster Vergangenheit verstärkt hat²⁶. Möglicherweise wird sich auch in den Kommunen die Erkenntnis durchsetzen, daß Interkommunale Zusammenarbeit nicht einem Verlust der Selbstbestimmung gleichkommt, sondern im Gegenteil eine Stärkung der eigenen Handlungskapazität bedeuten kann — denn langfristig können Planungen mit regionalen Auswirkungen nur durch zwischengemeindliche Kooperation zentralstaatlichen Eingriffen entzogen werden.

Anmerkungen

1 Etwa "Gesamtarmenverbände", "Polizeiverbände", "Spitzenverbände", "Tierzuchtverbände" und "Gesamtschulverbände". Vgl. Göb, Rüdiger: Probleme und Möglichkeiten zwischengemeindlicher Zusammenarbeit. In: Staats- und Kommunalverwaltung 1959, H. 10, S. 253-258, hier S. 253. Vgl. auch zur Geschichte interkommunaler Zusammenarbeit im zwischenstaatlichen Maßstab: Hoppe, Werner; Beckmann, Martin: Juristische Aspekte einer interkommunalen Zusammenarbeit beiderseits der deutsch-niederländischen Grenze. In: Deutsches Verwaltungsblatt 101 (1986), H. 1, S. 1-9.

2 Zweckverbandsgesetz vom 7. Juni 1939 (Reichsgesetzblatt I, Nr. 102, S. 979-984).

3 Vgl. Rengeling, Hans-Werner: Formen interkommunaler Zusammenarbeit. In: Püttner, Günther (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsg. in Verbindung mit den kommunalen Spitzenverbänden (unter Mitarbeit von Borchmann, Michael). — New York, Heidelberg, Berlin 1982, S. 385-412. Lediglich in den Ländern Niedersachsen und, in modifizierter Form, in Rheinland-Pfalz besteht das Reichszweckverbandsgesetz (RZwVG) aus dem Jahre 1939 als Rechtsgrundlage fort.

4 Zu Aufgaben dieser Art zählen das Rettungswesen, der Katastrophenschutz sowie die Koordinierung des Kulturangebotes; daneben finden sich öffentlich-rechtliche Vereinbarungen auf den Gebieten der Abwasserbeseitigung, der Planung von Naherholungsgebieten, der Gewässerunterhaltung, des Ausbaus sowie der Unterhaltung von Straßen, der Datenverarbeitung, aber auch der Tierkörperbeseitigung, der Tierzuchtförderung sowie der Luftrettung. Vgl. dazu Schink, Alexander: Formen und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen. In: Deutsches Verwaltungsblatt 97 (1982), H. 16, S. 769-777, hier S. 770 ff.

5 Der Begriff der Interkommunalen Zusammenarbeit kennzeichnet primär das Zusammenwirken von Gemeinden und Gemeindeverbänden, obwohl auch sonstige juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts beteiligt werden können (vgl. Flasnoecker, Jürgen: Typische Rechtsformen der interkommunalen Zusammenarbeit nach BayKommZG und EStärkG. Diss. Mainz 1974, S. 4).

6 Schlögel, Birgit: Grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit. Voraussetzungen und Rechtsgrundlagen sowie Beispiele in der Abwasserbeseitigung, Energie- und Wasserversorgung und im Nahverkehr. — Berlin 1982, S. 69.

7 Vgl. Wagener, Frido: Stadt-Umland-Verbände, In: Püttner, Günther (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2. Bd., 2. Aufl., 1982, S. 413-430. U.a. nennt er als Stichworte: Zersiedlung der Großstadtrandgebiete, Verlagerung von Arbeitsplätzen aus der Stadt in das Umland bei Einkaufszentren und Industriebetrieben, Massenwunsch nach Einfamilienhäusern im Grünen, steigende Pendlerzahlen, Mitbenutzung öffentlicher Dienstleistungen mit Zuschußbedarf durch die Bevölkerung des Umlandes, Bereitstellung größerer Flächen für Naherholung, Wassergewinnung, Abfallbeseitigung, Industriean siedlung, Kraftwerke, Einkaufszentren, Verkehrswegebau, Häfen und Flughäfen im Gebiet des Umlandes zum überwiegen den Gebrauch durch die Großstadt (ebd. S. 414 f.).

8 *Wolfgang, Hans-Michael*: Interkommunales Zusammenwirken durch Einbeziehung kreisangehöriger Gemeinden in den Vollzug von Kreisaufgaben. — Frankfurt a.M., Bern, New York, Paris 1987, S. 2.

9 Vgl. *Schlögel, Birgit*: Grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit, a.a.O., S. 82 ff.

10 Vgl. dazu ausführlich: *Rengeling, Hans-Werner*: Formen interkommunaler Zusammenarbeit, a.a.O.; *Hatzfeld, Ulrich; Temmen, Bodo*: Planungs- und Handlungskonzept großflächiger Einzelhandel in der Region Osnabrück. Teil 2: Erfahrungen und Rechtsrahmen. Gutachten im Auftrag der Stadt und des Landkreises Osnabrück. — Dortmund 1988; *Stober, Rolf*: Kommunalrecht. 1. Aufl., Heidelberg 1987.

11 Bekannte Beispiele für solche Spezialverbände sind der Verband Großraum Hannover, der Verband Großraum Braunschweig (nach kurzer Zeit wieder aufgelöst), der Stadtverband Saarbrücken, der Umlandverband Frankfurt und der Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR). Vgl. auch *Wagener, Frido*: Stadt-Umland-Verbände, a.a.O.

12 *Wolff, Hans J.; Bachof, Otto; Stober, Rolf*: Verwaltungsrecht II. Besonderes Organisations- und Dienstrecht, München 1987, § 104 a. Begrenzungen von Beteiligungsmöglichkeiten ergeben sich allerdings aus den jeweiligen Gemeindeordnungen, die Haftungshöchstgrenzen vorschreiben. Vgl. auch: *Pagenkopf, Hans*: Kommunalrecht, Band 1, Verfassungsrecht. 2. Aufl., Köln 1975.

13 Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.): Baurecht für den Handel. Wegweiser für die Ansiedlung großflächiger Betriebe. 2. aktualisierte und erweiterte Aufl., Bonn o.J. (1987), S. 66 ff.

14 Im Rahmen eines Gutachtens wurden zur Vorbereitung einer interkommunalen Absprache in der Region Osnabrück insgesamt neun Vereinbarungen zur Interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich des großflächigen Einzelhandels untersucht (vgl. ausführlich: *Hatzfeld, Ulrich; Temmen, Bodo*: Planungs- und Handlungskonzept, a.a.O. Dabei handelt es sich um Vereinbarungen bzw. Vereinbarungsversuche aus den Regionen Duisburg-Krefeld-Moers, Stadt Köln — Rhein-Sieg-Kreis, Bochum-Essen-Gelsenkirchen-Gladbeck-Mühlheim a.d.R.-Oberhausen-Ratingen, Dortmund und Städte des östlichen Ruhrgebietes, Stadt und Landkreis Recklinghausen, Düsseldorf-Kreis — Mettmann-Kreis — Neuss, Augsburg und Umlandgemeinden, Wilhelmshaven und Umlandgemeinden und Großraum Hannover.

15 Ebd.

16 Vgl. *Hatzfeld, Ulrich; Temmen, Bodo*: Planungs- und Handlungskonzept großflächiger Einzelhandel in der Region Osnabrück. Teil 1: Bestandsaufnahme und -bewertung (unter Mitarbeit von C. *Horch* und D. *Meier*). Gutachten im Auftrag der Stadt und des Landkreises Osnabrück. — Dortmund 1988; vgl. zur allgemeinen Entwicklung im Land Niedersachsen: *Voigt, Dietrich*: Die Einzelhandelsversorgung in Niedersachsen im Wandel. In: Statistische Monatshefte Niedersachsen 41 (1987) H. 10, S. 360-369 und H. 12, S. 437-450.

17 Der Grundgedanke der Berechnung besteht in einer Gegenüberstellung der realen Umsatz- bzw. Verkaufsflächenentwicklung in einem Teilraum mit einem fiktiven Wert, der sich ergibt, wenn sich der Teilraum wie die gesamte Region entwickelt hätte. Dazu werden zunächst für die Gesamtregion (Stadt und Landkreis Osnabrück) Entwicklungsfaktoren berechnet (Beispiel: $x = \text{Verkaufsfläche 1979} / \text{Verkaufsfläche 1985}$); anschließend werden die jeweiligen Ausgangswerte in den Teilräumen mit diesem Faktor multipliziert. Der sich ergebende fiktive Wert wird dann mit der "Realentwicklung" verglichen und als Absolutwert in der Graphik dargestellt. (Vgl. auch *Voigt, Dietrich*: Die Einzelhandelsversorgung . . . , a.a.O.).

18 *Voigt* faßt nach einer Analyse der räumlichen Einzelhandelsentwicklung in Niedersachsen zusammen: "Insgesamt betrachtet kann festgehalten werden, daß die stärkste Entwicklungsdynamik des Ladeneinzelhandels in der verstärkten Zone und der Randzone der Stadtregionen anzutreffen ist, gefolgt von den ländlichen Räumen. Hingegen weisen die Kerngebiete nur vergleichsweise moderate Zunahmen auf, . . ." *Voigt, Dietrich*: Die Einzelhandelsversorgung . . . , a.a.O., S. 445.

19 Bei der Erhebung der relevanten Betriebsformen ergeben sich gewisse Abgrenzungsprobleme, denen angesichts der Stärke der Gesamtentwicklung jedoch nur marginaler Stellenwert zukommt.

20 Vgl. *Fürst, Dietrich*: Regionalplanung in Niedersachsen. In: Raumforschung und Raumordnung 45 (1987) H. 1/2, S. 6-11.

21 Kommunalaufsichtsrechtliche Bedenken der Bezirksregierung hinsichtlich einer zu weitgehenden Selbstverpflichtung der Gemeinden konnten durch einige textliche Klarstellungen ausgeräumt werden.

22 *Batzer, Erich*: Längerfristige Entwicklungsperspektiven für den Einzelhandel im Überblick — Angebot, Nachfrage, räumliche Entwicklung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Situation und Perspektiven des Einzelhandels aus Sicht der räumlichen Planung. — Hannover 1988, S. 11-29. Vgl. auch: *Tietz, Bruno*: Gewandelte Handelslandschaft in der Bundesrepublik. Mit dem Verfall alter Standorte entstehen neue Betriebstypen. In: Frankfurter Zeitung. Blick durch die Wirtschaft Nr. 120 vom 27.6.1986, S. 4; *Greipl, Erich*: Der Konsumgüterhandel auf dem Weg ins 21. Jahrhundert — Eckpunkte, Szenarien, Optionen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Situation und Perspektiven des Einzelhandels aus Sicht der räumlichen Planung. — Hannover 1988, S. 31-69.

23 *Tietz* prognostiziert bis zum Jahre 2030 eine deutlich schwächere Entwicklung der Einzelhandelsnachfrage als in den vergangenen Jahren (*Tietz, Bruno*: Optionen bis 2030. Szenarien und Handlungsalternativen für Wirtschaft und Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Aufl., Stuttgart 1987, S. 339 f.).

24 Vgl. zu den Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe auf die Bereiche Stadtentwicklung/Zentrenstruktur, bestehender Einzelhandel, Arbeitsmarkt, Verkehr, Stadt- und Landschaftsbild, Umwelt und kommunaler Haushalt: *Hatzfeld, Ulrich*: Auswirkungen von Verbrauchermärkten und Fachmärkten auf kommunale Belange. 2. Aufl., Dortmund 1987.

25 Vgl. das Themenheft "Koordination in der Raumplanung. Schwerpunkt Regionalplanung" der Zeitschrift Raumforschung und Raumordnung 45 (1987), H. 1-2. Vgl. auch: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung (1989), H. 2/3: Regionalplanung als Zukunftsaufgabe.

26 Vgl. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Forschungsaufgaben, Themen-Verfahren-Einrichtungen. — Bonn-Bad Godesberg 1987, S. 61 f. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) (Hrsg.): Städtebau und gewerbliche Wirtschaft, Forschungsfeld, Forschungsstand und Forschungsfragen für den experimentellen Wohnungs- und Städtebau. — Bonn 1988, S. 27.

Dr. Ulrich Hatzfeld
Hatzfeld-Junker
Stadtforschung/Stadtplanung GmbH
Markt 5
4600 Dortmund 1