

GERHARD BAHR / HEINZ-JÜRGEN MELDAU

Die Flächenbedarfe des Einzelhandels in Hamburg**Versuch einer Bilanz unter Berücksichtigung des Umlandes**

Mit 1 Beilage

1. Vorbemerkung

Die Landesplanung der Freien und Hansestadt Hamburg hat eine Grobschätzung des Ladenflächenbedarfs für Hamburg unter Berücksichtigung der regionalen Aspekte aufgestellt. Sie wurde zwischenzeitlich vom Senat abschließend beraten. Damit fand eine dreijährige Arbeit unter Beteiligung der mitverantwortlichen Dienststellen Hamburgs und des Umlandes sowie der Handelskammer und der Handwerkskammer ihren Abschluß.

Es wurde zum ersten Male versucht, für eine Großstadt mit polyzentrischem Stadtgefüge eine differenzierte Flächenbedarfsprognose zu erstellen und dabei die funktionalen und regionalen Wechselbeziehungen zu berücksichtigen. Die Ergebnisse sollen als Grundlage u. a. für die Stadtentwicklungsplanung, für Flächenausweisungen in Bauleitplänen sowie für Erörterungen in parlamentarischen Gremien herangezogen werden. Diese Arbeiten führten außerdem zu einer Entschließung des Gemeinsamen Landesplanungsrates Hamburg/Schleswig-Holstein über die Abstimmung von Kauf- und Warenhausstandorten.

In den folgenden Ausführungen sollen das methodische und konzeptionelle Vorgehen sowie die wichtigsten Ergebnisse dargestellt werden.

2. Die Planungsstufen für die Entwicklung der Zentren

Eine Großstadt wie Hamburg mit ihren differenzierten Beziehungen zum Umland benötigt über die gesetzlich vorgeschriebenen Bauleitplanungen hinaus in räumlicher und sachlicher Hinsicht weitergehende Planungsstufen. Sie werden neben den gesetzlichen im folgenden kurz beschrieben.

2.1 Das zeitlich über das Jahr 1985 hinausgehende und räumlich auf die Pendlerregion ausgelegte »Entwicklungsmodell Hamburg und Umland« von 1969 enthält für die Zentren (in Hamburg »Zentrale Standorte« genannt) Aussagen über ihre Gliederung, ihre räumliche Verteilung und ihre Funktionszuweisungen. Die höchste Zentralitätsstufe A kennzeichnet die City, um die sich im Norden halbkreisförmig in etwa 6 km Entfernung ein Bezirkszentrenring (B1-Zentren) reiht, der im Süden und Südosten durch zwei weiter entfernt liegende Bezirkszentren ergänzt wird. Diesen sind in einem Abstand von etwa 8 km Entlastungs-

zentren (B2-Zentren) vorgelagert. Darüber hinaus müssen wegen des ständigen Flächenengpasses in der City vier zentrale Standorte – vor allem der B-Kategorie – zusätzlich City-Funktionen, d. h. vorwiegend Managementfunktionen, übernehmen (vgl. Abb. 1).

2.2 Die nächste Planungsstufe ist der aus dem Entwicklungsmodell abgeleitete Flächennutzungsplan 1973. In ihm sind die zentralen Standorte nach der Konzeption des Entwicklungsmodells als gemischte Bauflächen (deren Charakter als Dienstleistungszentren für die Wohnbevölkerung und für die Wirtschaft durch besondere Festsetzungen gesichert werden soll) dargestellt. Diese Disposition folgt dem Leitgedanken, Wohnungen mit zentralen Funktionen des Handels, der Verwaltung, der Bildung und der Freizeit sowie mit nicht störenden Gewerbebetrieben zu mischen, um einer Verödung der Zentren durch Funktionstrennung entgegenzuwirken.

2.3 Da der Flächennutzungsplan aufgrund der Großräumigkeit Hamburgs nicht alle planerischen Einzelheiten enthält, die für die Aufstellung von Bebauungsplänen erforderlich sind, werden seine Aussagen durch zwei typische Hamburger Planungsinstrumente ergänzt: die Programmpläne und die Ordnungspläne. Das sind entweder auf räumliche (Stadtteile) oder auf sachliche Teilbereiche beschränkte Arbeitsunterlagen der Verwaltung, in denen weitere Untersuchungen für die Ausarbeitung von Bebauungsplänen, z. B. über den Flächenbedarf von Wohnfolgeeinrichtungen, ihren Niederschlag finden.

Von den Ordnungsplänen befassen sich die wichtigsten mit den das Stadtgefüge bestimmenden Elementen: Achsen, Verkehr und zentrale Standorte. Die Arbeiten für einen Ordnungsplan »Achsen« sind angelaufen, der Generalverkehrsplan wird noch in diesem Jahr fertiggestellt, die Arbeiten für den Ordnungsplan »Zentrale Standorte – Flächen des Einzelhandels« wurden bereits 1973 abgeschlossen.

3. Methodisches Vorgehen**3.1 Methoden**

Die für die Flächenbedarfsermittlung im Einzelhandel gebräuchlichen Modelle wurden auf ihre Anwendbarkeit

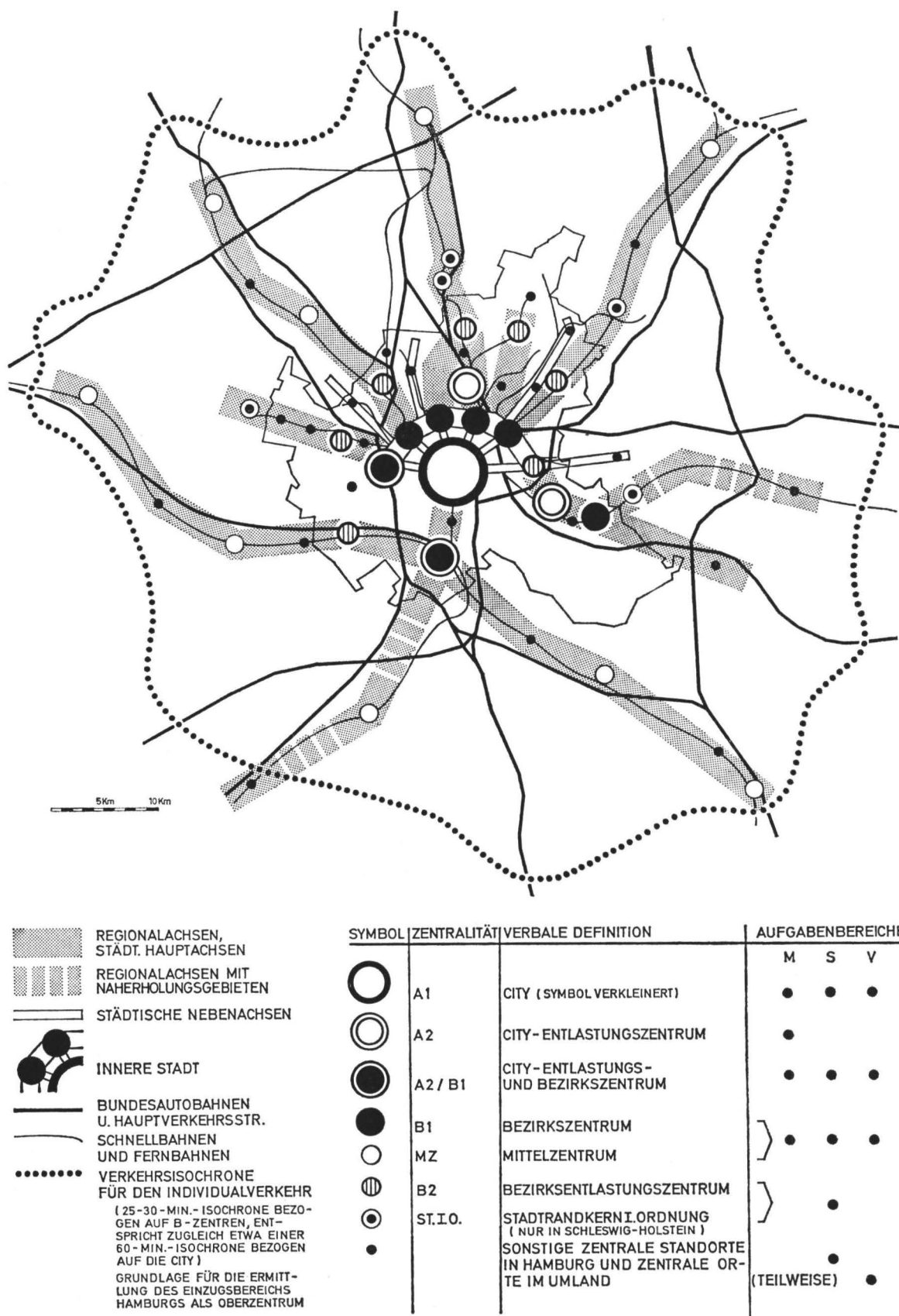


Abb. 1: Die Ordnungselemente des Entwicklungsmodells: Entwicklungsachsen, Hauptverkehrsnetze, zentrale Standorte in Hamburg, zentrale Orte im Umland und der Einzugsbereich Hamburgs als Oberzentrum

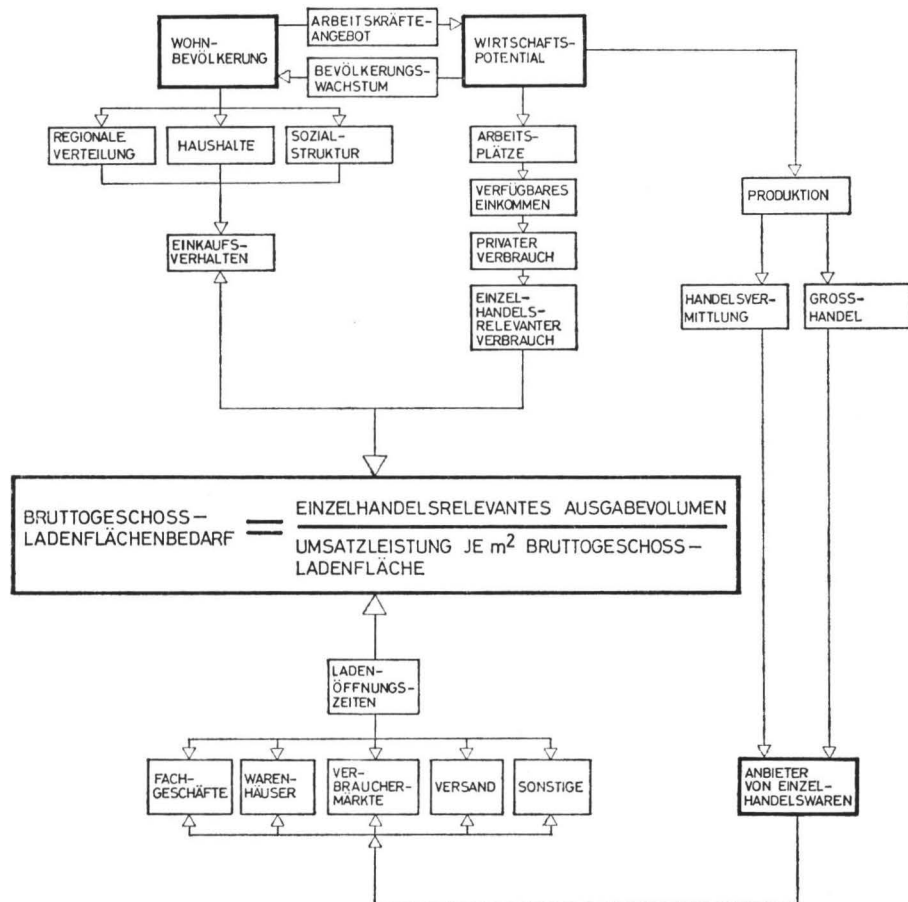


Abb. 2: Schematische Darstellung der Zusammenhänge, die den Geschäftsflächenbedarf im Einzelhandel bestimmen

in der Planungspraxis geprüft. Behördeninterne Abstimmungen, Erörterungen mit Politikern und Investoren setzen von vornherein ein relativ leicht überprüfbares, anschauliches Modell voraus. So wurde ein Verfahren entwickelt, das auf den sozio-ökonomischen Gravitationsmodellen aufbaut und das die für den Einzelhandel relevanten Abläufe und Faktoren sowie ihre Abhängigkeit untereinander darstellt: das Umsatzverfahren.

Es besteht bekanntlich im Prinzip darin, daß das einzelhandelsrelevante Ausgabevolumen im Einzugsbereich des Zentrums über die Zahl der Haushalte ermittelt und unter Berücksichtigung von Kaufkraft-Zu- oder -Abflüssen mit der durchschnittlichen Umsatzleistung des Einzelhandels je m² Bruttogeschosß-Ladenfläche¹ in Beziehung gesetzt wird. Eine schematische Darstellung der Zusammenhänge, die den Flächenbedarf im Einzelhandel bestimmen, sowie die Grundformel der Berechnungen sind in Abb. 2 wiedergegeben. Anhand dieses Schemas wurde auch politischen Gremien und privaten Investoren das Verfahren erläutert.

1 Die Bruttogeschosß-Ladenfläche beinhaltet die Verkaufsfläche sowie Flächen für Treppen, Mauern, Schächte u. ä. Das Verhältnis Bruttogeschosß-Ladenfläche zu Verkaufsfläche beträgt etwa 2 : 1.

Darüber hinaus sind für einzelne Zentren (z. B. Rahlstedt) Standortanalysen und -prognosen auf der Grundlage eines mathematischen Modells (Huffsches Modell) vorgenommen worden, um eigene Ansätze überprüfen zu können.

3.2 Wichtige Faktoren

Für den zukünftigen Flächenbedarf im Einzelhandel sind folgende Einflußgrößen maßgebend:

- die Bevölkerungsentwicklung,
- die Kaufkraftentwicklung,
- das Einkaufsverhalten der Bevölkerung,
- Einzugsbereiche,
- Zentrenpräferenzen und Kaufkraftströme,
- die Änderung des Flächenbedarfs durch die Wandlung der Wettbewerbsverhältnisse,
- Warensortiment,
- Umsatz pro m² Geschäftsfläche,
- Ladenschlußzeiten.

Diese Einflußfaktoren wurden auf der Basis des vorliegenden sekundärstatistischen Materials (Volkszählung, Arbeitsstättenzählung, Handels- und Gaststättenzählung) einer Reihe von empirischen Sondererhebungen, z. B. über

Tabelle 1: Räumliche Verteilung der Bruttogeschöß-Ladenflächen 1970 und der Umsätze 1967

	Bruttogeschöß-Ladenflächen 1970		Umsatz 1967	
	1000 m ²	%	Mrd. DM	%
Hamburg insgesamt	2 800	100	6,34	100,0
davon				
1. Citybereich	730	26,1	1,90	30,0
2. Innere Stadt und zentrale Bereiche Harburg und Bergedorf (nur innere Stadt) (B1-Zentren)	1 290 (1 075) (590)	46,0 (38,5) (21,0)	2,58 (2,17) (1,43)	40,7 (34,3) (22,5)
Summe 1 + 2	2 020	72,1	4,48	70,7
3. Äußere Stadt	780	27,9	1,86	29,3
davon				
(B2-Zentren)	(165)	(5,9)	(0,58)	(9,2)
(C-Zentren)	(155)	(5,6)	(0,54)	(8,5)
(D-Zentren inkl. Läden in Streulage)	(460)	(16,4)	(0,74)	(11,6)

City: Die City erstreckt sich im wesentlichen auf das Gebiet innerhalb des Wallrings.

Citybereich: Gesamter Verflechtungsbereich innerstädtischer zentraler Nutzungen, der etwa 1–2 km über die City hinausreicht.

Innere Stadt: Gebiet besonders dichter Bebauung im nördlichen Halbkreis von etwa 6 km Radius um das Hamburger Rathaus (ohne Citybereich).

Äußere Stadt: Gebiet überwiegend lockerer Bebauung, das sich an den nördlichen Halbkreis von etwa 6 km Radius um das Hamburger Rathaus anschließt und sich auch auf die Bezirke Harburg und Bergedorf erstreckt.

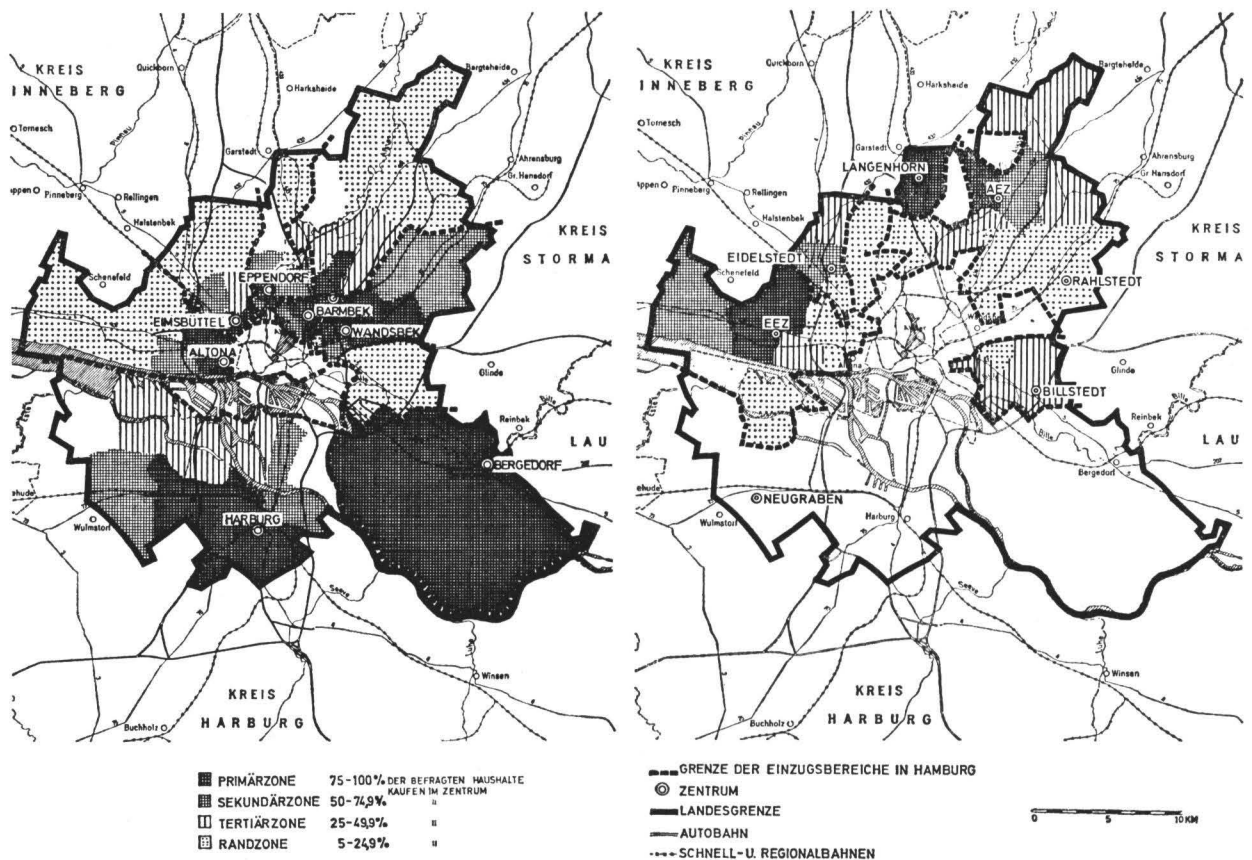


Abb. 3: Einzugsbereiche der Bezirke- (links) und der Bezirksentlastungszentren (rechts) 1971. (Ergebnisse einer Befragung von 11 000 Haushalten in Hamburg durch die GFM, Gesellschaft für Marktforschung GmbH)

das Einkaufsverhalten, sowie auf der Grundlage von stadt- und regionalplanerischen Zielsetzungen geschätzt.

4. Bestandsmaterial, empirische Erhebungen und modelltheoretische Gutachten für die Flächenbedarfsermittlung

Eine Sonderauswertung der Handels- und Gaststättenzählung sowie Erhebungen der Baubehörde Hamburg erbrachten das in Tab. 1 dargestellte Bild von der Situation im Einzelhandel.

Die Flächenbedarfsermittlung setzte – abgesehen von gründlichen Bestandsaufnahmen – umfangreiche Auswertungen vorhandener und zu beschaffender Untersuchungen voraus. In Tab. 2 ist das wichtigste verwendete Material dargestellt. Aus dem Gutachten »Einkaufen in Hamburg« sind auszugsweise die Einzugsbereiche der Bezirks- und Bezirksentlastungszentren (Abb. 3) sowie Diagramme über die für Käufe des aperiodischen Bedarfs benutzten Verkehrsmittel und über den damit verbundenen Zeitaufwand (Abb. 4) als bedeutende Ergebnisse beigefügt.

5. Ergebnisse

Die verfügbaren Daten und Methoden erlauben zwar keine präzise Berechnung der Flächenbedarfswerte, jedoch die Schätzung von Ober- und Untergrenzen. Der Ordnungsplan beinhaltet Rahmenwerte, die ein freies Spiel der marktwirtschaftlichen Kräfte ermöglichen, aber auch Fehlentwicklungen erkennen lassen sollen.

Nach den Berechnungen im Ordnungsplan ist bis zum Jahre 1985 in Hamburg mit einem Bedarf von insgesamt 3,48–3,78 Mill. m² Bruttogeschoss-Ladenfläche zu rechnen, und zwar für die Versorgung von rd. 2,8–3,0 Mill. Einwohnern in der Region (davon etwa 1,8 Mill. Einwohner in Hamburg). Der Bestand betrug 1970 etwa 2,8 Mill. m², so daß sich für den zusätzlichen Bedarf 1985 680 000 bis 980 000 m² Bruttogeschoss-Ladenfläche errechnen (relativer Flächenmehrbedarf: 24–35 %). Dieser Flächenbedarf beruht überwiegend auf der erwarteten Zunahme der Einwohnerzahlen in den äußeren Stadtbereichen, z. B. durch die Schaffung neuer Wohngebiete in den Stadtteilen Billwerder-Allermöhe, Neugraben-Fischbek, Mümmelmannsberg, Tegelsbarg. Aber auch Änderungen in den Wettbewerbsverhältnissen werden sich entscheidend auf den Flächenbedarf auswirken. So ist davon auszugehen, daß der Kunde in zunehmendem Maße ein breiteres Warensortiment und neue Ware wünscht und daß die steigenden Personalkosten verstärkt durch das Ersetzen von Personal durch Fläche aufgefangen werden (zunehmende Einführung der Selbstbedienungstechnik).

Für den Fall, daß diese prognostizierten Entwicklungen nicht eintreten, wird eine Korrektur der Bandbreiten der Ergebnisse notwendig.

In den Flächenbedarfswerten sind auch die Kaufkraftzuflüsse aus dem Umland berücksichtigt. Das einzelhandelsrelevante Nachfragepotential in der Region betrug 1967 etwa 7,1 Mrd. DM, davon wurden 6,3 Mrd. DM im

Hamburger Einzelhandel und im Handwerkshandel ausgegeben. Der Anteil der »Umlandeinkäufe« in Hamburg machte etwa 0,4 Mrd. DM aus. Da von der Umlandbevölkerung überwiegend nur Güter des aperiodischen Bedarfs in Hamburg eingekauft werden, beträgt der Anteil der Kaufkraftzuflüsse aus dem Umland, gemessen am aperiodischen Ausgabevolumen in Hamburg 1967 von rd. 3,0 Mrd. DM, gut 13 %. Die City ist das am häufigsten und von den meisten Umlandbewohnern aufgesuchte Zentrum. Der Anteil der Kaufkraftbindung der City an dem gesamten für Hamburg relevanten Nachfragepotential des Umlandes beträgt schätzungsweise 70 %, 1967 rd. 0,28 Mrd. DM. Dieses Ausgabevolumen entspricht einer Bruttogeschoss-Ladenfläche von rd. 100 000 m², die allein aus der Nachfrage der Einwohner der benachbarten Länder resultiert (Bruttogeschoss-Ladenflächen im Citybereich 1967: rund 700 000 m²).

Auf den Citybereich und die Bezirkszentren entfällt der größte bis zum Jahre 1985 zusätzlich zum Bestand geschätzte absolute Flächenbedarf (335 000–500 000 m²). Bezogen auf die bestehenden Bruttogeschoss-Ladenflächen, würde der relative Zuwachs im Citybereich und in den Bezirkszentren etwa 25 % bis 38 % betragen. Dagegen verzeichnen die Zentren, Ladengruppen und Läden in Streulage in der äußeren Stadt den größten relativen Mehrbedarf an Ladenflächen (395 000–465 000 m² Bruttogeschoss-Ladenflächen 1985, relativer Zuwachs etwa 50 bis 60 %). Der Flächenbedarf gerade der kleinen Zentren zeigt die Bedeutung der Nahversorgung innerhalb des gesamten Einzelhandelsangebotes.

Eine Zusammenstellung der ermittelten Werte für den Ladenflächenbedarf 1985 für Hamburg insgesamt, die City, die Bezirks- und Bezirksentlastungszentren sowie die Stadtteilzentren ist in Tab. 3 enthalten. Außerdem sind die Zeitstufen für die geplante oder mögliche Realisierung des bis 1985 prognostizierten zusätzlichen Bruttogeschoss-Ladenflächenbedarfs angegeben.

Von der Vielzahl der Ergebnisse und Entwicklungskonzeptionen für die einzelnen Zentren sollen hier nur zwei Fragen, die immer wieder im Blickpunkt des öffentlichen Interesses stehen, angesprochen werden: Die Gestaltung der City und die Verbrauchermärkte.

5.1. Die City

Erweiterungen in der City werden überwiegend nur in Verbindung mit Erneuerungs- und Stadtumbaumaßnahmen vorgenommen werden können. Dabei sollen private und öffentliche Einrichtungen mit Publikumskontakten (Läden, Gaststätten, Unterhaltungs- und kulturelle Einrichtungen) stärker in der Innenstadt konzentriert werden. Dafür ist bereits eine Kette von Zonen mit publikumsbezogenen Nutzungen an Schnellbahnhaltdepunkten vorgesehen, die auch eine Aktivierung heute noch schwach genutzter Zwischenbereiche anregen soll. Die Kette dieser Zonen wird

Tabelle 2: Gutachten und Untersuchungen für die Flächenbedarfsermittlung im Einzelhandel

Gutachten oder Untersuchung	Durchführende Firma	Jahr der Erstellung	Kosten in DM ca.	Wesentliche Ergebnisse
Gutachten zur Gewerbeplanung der FHH bis 1982	Ingesta	Köln 1968	250 000	Globalprognosen für die Entwicklung der für Hamburg einzelhandelsrelevanten Kaufkraft und der durchschnittlichen Umsätze pro m ² Geschäftsfläche 1982.
Das Einkaufsverhalten im Hamburger Umland	Gewos/E. Pfeil	Hamburg 1967		Der Einzugsbereich Hamburgs als Oberzentrum (Einzugsbereiche der City und der Bezirkszentren) und Daten über das Einkaufsverhalten der Bevölkerung im Umland. Rund 50 % der Haushalte im Umland (40-km-Radius) tätigen größere Einkäufe des aperiodischen Bedarfs überwiegend in Hamburg, etwa 70 % der nach Hamburg fließenden Kaufkraft entfällt auf die City.
Elbe-Einkaufszentrum	Baubehörde Hamburg	Hamburg 1970	15 000	Einzugsbereiche und Erreichbarkeit der Zentren, Aufschlüsse über benutzte Verkehrsmittel, Zeitaufwand, Periodizität der Einkäufe, gekaufte Warenarten, weitere Zentrenpräferenzen, Entwicklungschancen aus der Sicht der Geschäftsleute.
Bezirkszentrum Altona	Gesellschaft für Marktforschung	Hamburg 1970	30 000	
Zentrum Hamburger Straße Alstertal-Einkaufszentrum	Sample HandelsforschungsGmbH.	Hamburg 1970		
Einkaufen in Hamburg	Gesellschaft für Marktforschung	Hamburg 1971	150 000	Aufschluß über Einzugsbereiche der Bezirks- und Bezirksentlastungszentren sowie über die Versorgungslage in den verschiedenen Stadtteilen und über Motive für die örtliche und zeitliche Einkaufsentscheidung. Die City ist innerhalb von 60 Minuten von allen Befragten erreichbar, die Bezirks- und Bezirksentlastungszentren innerhalb von 30 Minuten, so daß die Einzugsbereiche dieser Zentren mit 60- bzw. 30-Minuten-Verkehrsisochronen (Individual- und öffentlicher Verkehr) beschrieben werden können (s. a. Abb. 1). Die wesentlichen Motive für den Besuch eines Einkaufszentrums sind Angebotsbreite und -qualität und seine Erreichbarkeit. Diesen beiden Nennungen folgen Atmosphäre und Gestaltung des Zentrums (s. Abb. Nr. 3 und 4).
Gutachten über ein hypothetisches Einkaufszentrum in Hamburg-Rahlstedt	Ingesta	Köln 1971	30 000	Ein großer SB-Warenhauskomplex „auf der grünen Wiese“ im Naheinzugsbereich Rahlstedts hat auch dann keine Entwicklungschancen, wenn der Ausbau des Zentrums Rahlstedt sich langfristig verzögern sollte.
Einkaufszentren im Raum Hamburg-Harburg	Prognos AG	Basel 1971	35 000	Für Harburg wurde aufgezeigt, in welchen Zeitstufen ein Bezirkszentrum mit zur Zeit qualitativ und quantitativ unzureichendem Angebot ausgebaut werden muß, wenn es nicht durch ein neues überregionales Zentrum außerhalb der Landesgrenze gänzlich überflügelt und zur totalen Funktionsunfähigkeit verurteilt werden soll.

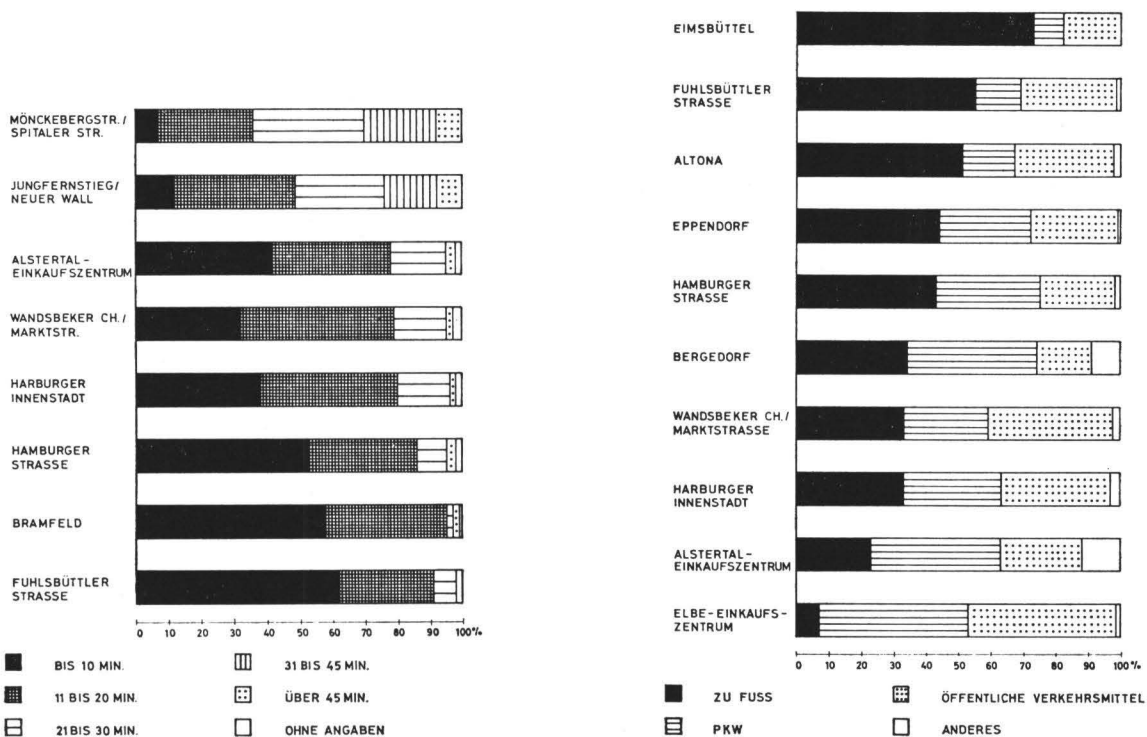


Abb. 4: Zeitangaben für den Weg zu den wichtigsten Zentren (links) und die für Käufe des aperiodischen Bedarfs benutzten Verkehrsmittel zu den Zentren (rechts). (Ergebnisse einer Befragung von 11 000 Haushalten in Hamburg 1971 durch die GFM, Gesellschaft für Marktforschung GmbH)

um die Binnenalster herum durch bestehende bauliche Anlagen und Projekte bis zum Congress-Centrum und zur Universität gebildet und außerdem über die Reeperbahn mit dem Bezirks- und Cityentlastungszentrum Altona verknüpft werden. Dabei sollen Erlebnisbereiche mit typischem Hamburg-Flair gefördert werden, angefangen von der Mönckebergstraße mit ihren City-Warenhäusern über den Rathausmarkt und Jungfernstieg mit den Ausblicken auf Binnenalster und Fleete bis zu den Colonnaden mit ihren angrenzenden Boutiquen- und Antiquitätenvierteln.

In der nächsten Zeit wird neben der bestehenden fahrverkehrsfreien »Spitaler Straße« die Straße »Colonnaden« zur Fußgängerzone umgestaltet werden. Die von vielen Kunden gewünschte Möglichkeit, auch die Mönckebergstraße vom Fahrverkehr freizuhalten, wird z. Z. noch auf ihre praktische Durchführbarkeit untersucht.

5.2 Verbrauchermärkte und Selbstbedienungs-Warenhäuser

Grundsätzlich wird das Angebot an vielseitigen Einkaufsmöglichkeiten durch Verbrauchermärkte und Selbstbedienungs-Warenhäuser vervollständigt. Sie sind flächenmäßig in den geschätzten Bedarfswerten für die zentralen Standorte und die Läden in Streulage enthalten. Diese Einrichtungen sollen aber nicht den Ausbau der Einkaufszentren entsprechend den Zielvorstellungen des Entwicklungsmodells gefährden.

6. Abstimmung mit den benachbarten Gebietskörperschaften

Bei den erarbeiteten Grundlagen für die Planung von Einkaufszentren wurde das Hamburger Staatsgebiet nicht isoliert betrachtet, sondern die »grenzüberschreitenden« Einflüsse sowie die Regionalpläne und Raumordnungsprogramme benachbarter Gebietskörperschaften berücksichtigt. In diesem Zusammenhang hat sich der Gemeinsame Landesplanungsrat Hamburg/Schleswig-Holstein mit dem Problem der Standortbestimmung und Dimensionierung von Einkaufszentren befaßt. Das Ergebnis der Abstimmungsgespräche ist in einer Entschließung von 1972 dargelegt.

Danach wird beiden Regierungen zur Planung und Realisierung von Einkaufszentren empfohlen, als geeignete Standorte für Waren- und Kaufhäuser sowie Verbrauchermärkte grundsätzlich die zentralen Orte in Schleswig-Holstein bzw. die zentralen Standorte in Hamburg – soweit sie für solche Versorgungseinrichtungen einen genügend großen Einzugsbereich aufweisen – vorzusehen (s. a. Beilage Abb. 5).

Darüber hinaus wird die Errichtung von Waren- und Kaufhäusern sowie größeren Verbrauchermärkten an anderen Standorten nicht von vornherein ausgeschlossen; in solchen Fällen soll die gegenseitige Abstimmung aber bereits in der Vorplanung erfolgen. Die Frühabstimmung ist gleichfalls für Ladenzentren, Ladengruppen und kleinere Verbrauchermärkte im Grenzbereich vereinbart worden. Die Regelung umfaßt Versorgungseinrichtungen, soweit sie

Tabelle 3: Gegenüberstellung der zentralen Standorte (A- bis D-Zentralitäten)¹, der Einwohner in den Einzugsbereichen 1970 und 1985 und der Bruttogeschoss-Ladenflächen 1970 und 1985 sowie Angabe von Zeitstufen für die geplante oder mögliche Realisierung des bis 1985 prognostizierten, zum Bestand zusätzlichen Bruttogeschoss-Ladenflächenbedarfs (A- bis B2-Zentralitäten)

Nr.	Zentralität	Name des Zentrums	Einwohner in den jeweiligen Einzugsbereichen (Hamburg und Umland)		Bestand 1970	Bruttogeschloß-Ladenfläche m²					Wesentliche Infrastrukturverbesserungen und Wohnbaumaßnahmen im Einzugsbereich des Zentrums	Unter Abschätzung der Finanzierungsmöglichkeiten der Stadt denkbare Zeit für die Realisierung (Beginn/Fertigstellung)
			1970	1985		geschätzter Bedarf 1985						
						geplante bzw. mögliche Realisierung des zusätzlichen Flächenbedarfs 1985				insgesamt		
						— 1975	1975—1980	1980—1985	nach 1985			
1000 E	1000 E								1985			
1	A1	Citybereich	2 680	2 800—3 050	730 000	25—40 000*	45—60 000*	50—60 000	45—70 000	895 000—960 000	Stadtumbaumaßnahmen in: St. Pauli Süd Bereich Gänsemarkt Bereich Fleetinsel Bereich Gerstackerstraße St. Georg	ab 1973 ab 1975 1975—1980 ab 1974 ab 1980
2	B1	Altona/Ottensen	400	390— 425	65 000	20 000**	6 000**	—14 000		90 000—105 000	Stadtumbaumaßnahmen in: Altona-Altstadt Ottensen Fertigstell. der BAB Westl. Umgehung Hbg.	ab 1972 ab 1975 bis 1975
3	B1	Eimsbüttel	320	310— 340	80 000	×	×	×		85 000—100 000		
4	B1	Eppendorf	260	265— 290	70 000	×	×	×		80 000— 90 000		
5	B1	Barmbek	375	385— 415	130 000	7 000**		—13 000		130 000—150 000		
6	B1	Wandsbek	330	320— 345	70 000	.	.	.	25—40 000	95 000—110 000	Verlegung des S-Bahnhofs Wandsbek Elektrifizierung der Regionalbahn nach Bad Oldesloe Bau kreuzungsfreier Bahnübergänge Bau d. Nebensammlers Bergedorf, westl. Teil Bau von etwa 28 000 Wohnungen in Billwerder-Allermöhe Bau des Inneren Ringes Bau d. S-Bahn von Harburg nach Neugraben Stadtumbaumaßnahmen in der Harburger Innenstadt	nach 1985 ab 1975 ab 1976 ab 1973 nach 1980 ab 1974
7	B1	Bergedorf	195	285— 310	85 000	45 000**			5—15 000	135 000—145 000		
8	B1	Harburg	495	660— 710	90 000	20 000**	30 000**	5—20 000		145 000—160 000		—1980
9	D1	und Läden in Streulage im Bereich der inneren Stadt Größere Ladenkonzentrationen			700 000					655 000—715 000		
10	B2	EEZ	275	285— 310	41 000	4 000**	—	—		44 000— 47 000		
11	B2	Eidelstedt	45	195— 215	12 000	.	26 000—29 000			38 000— 41 000	Ausbau der AKN-Strecke Verdichtung der Schumachersiedlung	ab 1980 nach 1985
12	B2	Langenhorn	50	185— 205	14 000	.	.	.	12—15 000	26 000— 29 000	Bau von etwa 4000 Wohnungen in Tegelsburg und „Harksheider Straße“ Wohnungsbau in Bergstedt	ab 1975 ab 1980
13	B2	AEZ	160	180— 200	46 000	—	—	—		45 000— 48 000	Ausbau der B 435 Bau kreuzungsfreier Bahnübergänge für die Oldenfelder und Scharbeutzer Straße Elektrifizierung der Regionalbahn nach Bad Oldesloe	nach 1985
14	B2	Rahlstedt	50	210— 230	13 000	.	.	.	32—37 000	45 000— 50 000	Ausbau der Bundesstraße 5 Anschluß des Schiffbeker Weges an die E 4 Fertigstellung des Wohnbauprojektes Mümmelmannsberg	ab 1975 bis 1980
15	B2	Billstedt	120	220— 240	28 000	.	22 000—27 000			50 000— 55 000	Bau der U-Bahn nach Mümmelmannsberg Bau des Sammlers Harburg-Süd Verlegung der B 73 Bau des Nebensammlers Neuwiedenthal Anschl. Neugraben a. d. HH-Schnellbahnnetz	nach 1980 bis 1975 bis 1975 bis 1995
16	B2	Neugraben	40	260— 285	11 000	.	12 000**	19—22 000		42 000— 45 000		
17	C1	Stadtteilzentren mit Ortsamt			114 500					131 000—141 000		
18	C2	Stadtteilzentren ohne Ortsamt			40 500					119 000—129 000		
19	D1 D2	Lokale Zentren, Läden in Streulage im Bereich der äußeren Stadt			460 000					635 000—660 000		

1 Angaben für C1-, C2-, D1- und D2-Zentralitäten wurden aus Platzgründen zusammengefaßt.

* = Teilweise konkrete Projekte.

** = Konkrete Projekte.

× = Zeitliche Entwicklung bis 1985 nicht bestimmbar.

— = Entwicklung abgeschlossen.

. = Entwicklung stagniert in Abhängigkeit von Infrastrukturverbesserungen oder zukünftigen Wohnbaumaßnahmen.

1 Angaben für C1-, C2-, D1- und D2-Zentralitäten wurden aus Platzgründen zusammengefaßt.
 * = Teilweise konkrete Projekte.
 ** = Konkrete Projekte.
 × = Zeitliche Entwicklung bis 1985 nicht bestimmbar.
 — = Entwicklung abgeschlossen.
 . = Entwicklung stagniert in Abhängigkeit von Infrastrukturverbesserungen oder zukünftigen Wohnbaumaßnahmen.

Einflußbereiche mit mehr als 5000 Einwohnern ausweisen, in einer generalisierten 2,5-km-Zone beiderseits der Landesgrenze.

Der Inhalt dieser Vereinbarung konnte wegen der strukturellen Unterschiede in der Region nicht ohne weiteres auch für die Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Niedersachsen übernommen werden. Beide Länder wollen zunächst – unter Beteiligung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung – eine Untersuchung der Zentrenhierarchie auf der Entwicklungsachse Harburg-Stade in Auftrag geben, verbunden mit einer Überprüfung der Flächenbedarfe für Einzelhandels- und gewerbliche Dienstleistungsbetriebe in den zentralen Orten und Standorten.

7. Die ersten Ergebnisse der Fortschreibung

Die Dynamik im Ablauf der Entwicklungsprozesse macht eine ständige Fortschreibung der Prognosedaten erforderlich. So müssen z. B. Annahmen über die zukünftige Einwohnerzahl und ihre räumliche Verteilung, die auf der Basis des Flächennutzungsplans 1973 getroffen worden sind, in absehbarer Zeit revidiert und neuen Erkenntnissen angepaßt werden.

Als ein weiterer Schritt für die Differenzierung der Aussagen im Ordnungsplan wurde u. a. in diesem Jahr die Bedeutung der Hamburger City für die Versorgung der Bevölkerung im Umland untersucht, und zwar im Rahmen einer Vergleichsanalyse neugebauter Zentren und ihrer Auswirkungen auf den Einzelhandel in der Innenstadt². Dabei konnten die Oberzentrumsfunktionen erstmals genauer quantifiziert werden. Die Umfrage ergab z. B., daß jeder vierte Besucher in der Innenstadt aus dem Umland kommt. Er nutzt in der City nicht nur die vielfältigen Angebotsformen, die vom preiswerten Kaufhaus bis zum exklusiven Fachgeschäft reichen, sondern auch den hohen Freizeitwert. Besonders häufig werden Cafés und Restaurants aufgesucht (von 100 Besuchern 30), aber auch ein Kino- oder Theaterbesuch wird mit dem Einkauf verbunden (von 100 Besuchern 10), vielfach fährt man nur in die City, um »Großstadtfluidum« zu genießen, Preisvergleiche anzustellen und Einkaufstips zu erhalten (30 %). Für die Beliebtheit der Hamburger Innenstadt spricht auch die Aufenthaltsdauer ihrer Besucher, die zu 40 % länger als drei Stunden dort bleiben.

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, daß die Freie und Hansestadt Hamburg über das methodische und konzeptionelle Vorgehen in der Zentrenplanung mit anderen Metropolen des In- und Auslandes einen regen Erfahrungsaustausch pflegt. Kontakte mit Kollegen aus den sozialistischen Ländern haben z. B. ergeben, daß die Probleme und die planerischen Schritte zu ihrer Lösung sich oft sehr ähneln. Auch »Moskau« und »Prag« arbeiten auf der Basis von sozio-ökonomischen Gravitationsmodellen, gliedern ihre Zentren hierarchisch nach Aufgabenbereichen und schaffen Entlastungszentren.

Literatur

- Bahr, G.; H.-J. Meldau: Zentrale Standorte – Flächen des Einzelhandels. In: Deutscher Planungsatlas, Bd. 8. Hamburg. Lfg. 6. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung; Freie und Hansestadt Hamburg, Baubehörde, Landesplanungsamt. – Hannover 1973.
- Bericht über die Ergebnisse des Betriebsvergleichs des Einzelhandels in den Jahren 1962–1970. – Köln 1971. = Mitteilungen des Instituts für Handelsforschung an der Universität zu Köln.
- Einkaufsverhalten im Raum Hamburg-Harburg. Untersuchungen über die Auswirkungen eines hypothetischen Zentrums auf der »grünen Wiese« auf das Zentrum Harburg. (Bearb.:) Prognos AG. – Basel 1971. (Nicht veröffentl. Gutachten.)
- Entwicklungsmodell Hamburg und Umland. (Hrsg.:) Freie und Hansestadt Hamburg, Baubehörde. – Hamburg 1969. = Berichte und Dokumente aus der Freien und Hansestadt Hamburg.
- Flächennutzungsplan 1973 für die Freie und Hansestadt Hamburg. (Hrsg.:) Freie und Hansestadt Hamburg, Baubehörde. – Hamburg 1973.
- Gutachten über ein hypothetisches Einkaufszentrum in Hamburg-Rahlstedt. (Bearb.:) Ingesta. – Köln 1971. (Unveröffentl.)
- Gutachten zur Gewerbeplanung für die Freie und Hansestadt Hamburg bis 1982. (Bearb.:) Ingesta. – Köln 1968. (Nicht veröffentl. Gutachten.)
- Mahler, H.; A. Mahnke; H. Schuback: Wirtschaftsgeographische Untersuchung der Zentralen Standorte. Erhebungen und Kartierung im Auftrage der Baubehörde Hamburg. – Hamburg 1969–1971. (Unveröffentl.)
- Matti, W.: Das Einkaufsverhalten der Hamburger Haushalte. Wohnungsstichprobe 1965. In: Hamburg in Zahlen. – Hamburg 1968.
- Matti, W.: Raumanalyse des Hamburger Umlandes im Umkreis von 40 km. In: Hamburg in Zahlen. – Hamburg 1965.
- Neue Einkaufszentren im Meinungsspiegel von Handel und Verbraucher. (Vergleichende Kunden- und Händlerbefragung in den Einkaufszentren »Hamburger Straße« und »Alstertal-Einkaufszentrum«.) (Bearb.:) Sample GmbH. – Hamburg 1971. (Nicht veröffentl. Gutachten.)
- Pfeil, E.: Das Einkaufsverhalten im Hamburger Umland. Sonderauswertung einer Modellerhebung der Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e. V. (GEWOS). – Hamburg 1967.
- Stellungnahme zum Aufbauplan 1960. (Bearb.:) Unabhängige Kommission für den Aufbauplan der FHH. – Hamburg 1967. (Nicht veröffentl. Gutachten.)
- Tietz, B.: Die Entwicklung des Einzelhandels bis 1980. In: Wirtschaftsdienst. 51. Jg. (1971) H. 1, S. 45–51.
- Tietz, B.: Konsument und Einzelhandel. Strukturwandlungen in der Bundesrepublik von 1950–1975. – Frankfurt 1966. = Wirtschaft der Welt.
- Untersuchung des Einkaufsverhaltens der Hamburger Bevölkerung. (Bearb.:) Gesellschaft für Marktforschung mbH (GfM). – Hamburg 1971. (Nicht veröffentl. Gutachten.)
- Untersuchungen über Einzugsbereiche und Entwicklungsmöglichkeiten der Zentren Elbe-Einkaufszentrum und Altona. (Bearb. u. Hrsg.:) Gesellschaft für Marktforschung mbH (GfM); Freie und Hansestadt Hamburg, Baubehörde. – Hamburg 1971. (Nicht veröffentl. Gutachten.)

² Sample Einzelhandels GmbH: Vergleichende Interpretation der Untersuchungsdaten der City Hamburgs mit den Hambur-

ger Einkaufszentren: Alstertal-Einkaufszentrum, Elbe-Einkaufszentren und Einkaufszentrum Hamburger Straße.

GERHARD CURDES

Das Dilemma der Einkaufszentrenplanung als Dilemma kommunaler Infrastrukturplanung

1. Vorbemerkung

Als ich gebeten wurde, einen Beitrag zum Thema »Planung von Einkaufsstandorten« zu schreiben, habe ich zunächst gezögert. Es sollten vor allem »sechs bis acht wirklich aussagekräftige Arbeiten« vorgestellt werden, wobei sich bei näherer Nachfrage klärte, daß sechs bis acht beispielhaft geplante oder realisierte Zentren gemeint waren. Was aber heißt hier beispielhaft? Und was aussagekräftig? Funktional beispielhafte Versuche gibt es eine ganze Menge. Auch formal befriedigende. Die angewendeten Verfahren der Bedarfsberechnung sind im wesentlichen immer die gleichen und die Schwierigkeiten, die vor einer Realisierung überwunden werden müssen und überwunden werden, auch. Es gibt keinen ernsthaften Grund, das Main-Taunus-Zentrum, das Ruhrparkzentrum oder das Elbe-Einkaufszentrum als Beispiele der ersten Generation nichtintegrierter Einkaufszentren auszuklammern oder etwa das Nordweststadt-Zentrum Frankfurt, Düsseldorf-Garath oder München-Perlach als bekannteste integrierte neue Stadtteilzentren. Aber was berechtigt dazu, diese und ähnliche Beispiele besonders hervorzuheben? Eine Auswahl nach funktionalen und formalen Kategorien trifft letztlich nur die technisch-ästhetische Seite des Problems. Die ökonomische Dimension kann hier auch nicht im Zentrum der Überlegungen stehen, da die Auswirkungen auf das Preisniveau der nächstliegenden gewachsenen Zentren, der Einfluß auf die Kleinbetriebsstruktur im engeren Einzugsbereich nach der Eröffnung der einzelnen Zentren mehr oder weniger genau untersucht worden sind. Die Auswirkungen auf die Makrostruktur der großräumigen Siedlungsentwicklung waren nicht so gravierend, daß sie hier in den Vordergrund gehörten. Zentrale Frage scheint jedoch die soziale Funktion oder Dysfunktion so großer Infrastrukturanlagen, die auf einen einzelnen Zweck ausgerichtet sind, und der Zusammenhang zwischen diesen Infrastrukturanlagen und kommunaler Planung zu sein. In der nachfolgenden Skizze wird eine Beschreibung dieser Dysfunktion versucht, die nicht nur beim Problem Einkaufszentren auftritt und deshalb auch auf einer allgemeineren Ebene durchgeführt wird. Beispielhafte Versuche von Einkaufszentren sind danach möglicherweise jene, die mit dem Begriff Einkaufszentrum nicht zutreffend beschrieben werden können und unter diesem Rubrum möglicherweise gar nicht zu finden sind.

In der anschließenden Fallstudie wird am Beispiel eines Falles in Aachen aufgezeigt, welche Probleme sogenannte Einzweckträger, wie z. B. die staatliche Hochschulplanung, und der Vielzweckträger Kommune miteinander haben, und aus welchen Gründen die Chance zur Entwicklung

eines Stadtteilzentrums und des darin vorgesehenen Stadtteileinkaufszentrums nicht ergriffen wird. Das Hauptproblem dieser Zentrenplanung sei, so sagte den Autoren der für alle Landesbauten zuständige höchste Beamte des Landes, nicht die Bedarfsberechnung, nicht der städtebauliche und architektonische Entwurf, sondern den risikobereiten und kapitalkräftigen Träger zu finden. Wie wahr. Aber sollten wir Einzweckträgern die Entwicklung von Stadtteilzentren überlassen wollen?

2. Verselbständigung der Infrastrukturbereiche

Die Bereiche der Infrastrukturplanung haben sich in der Folge der ressortmäßigen Aufgabenteilung, durch die Differenzierung der Probleme und Wissenschaften, unterstützt durch das Fehlen integrierender Ansätze, wie z. B. einer Entwicklungsplanung, weitgehend verselbständigt. Das gilt für alle Ebenen, auch für die kommunale. Um sektorale Aufgabenbereiche wie Verkehr, Wohnungswesen, Bibliotheken, Schule, Krankenhaus, Kindergarten und private Versorgungsdienstleistungen haben sich zum Teil eigene Fachwissenschaften und sektoral spezialisierte Forschungsinstitute, ein eigenes Publikations- und Kongreßwesen und schließlich ein mehr oder weniger zweckgerichtetes Verbands- und Trägerwesen entwickelt. Der Versuch, der seit dem Reformansatz des Freiherrn von Stein praktiziert wird, Komplexität durch Teilung der Aufgaben an den Stellen mit den geringsten Verknüpfungen zu bewältigen, erhält durch sektorspezifische Förderungsprogramme der Ministerien, Zweckbindung von Mitteln und eine nur negativ koordinierte Fachplanung (*Jochimsen*) eine allmählich absurde Vervollkommnung. Diese äußert sich in zunehmender Autarkie sachlicher Bereiche und in ihrer teilweisen Loslösung vom gesellschaftlichen und politischen Prozeß oder umgekehrt der Beeinflussung und Reduktion von Bedürfnissen in der Richtung ihres Lösungsangebotes. Besonders auf kommunaler Ebene wird die hochgradige funktionsinterne Spezialisierung sektoral isolierter sozialer Einrichtungsplanung deutlich, die sich über die Programme bis in die Planung und Physiognomie der Bauten fortsetzt. Ergebnis sind isoliert gedachte, geplante und betriebene Gebilde, deren Nachbarschaft und Teilintegration mit ergänzenden Einrichtungen meist weder bedacht noch gewollt ist. Diese Situation kann mit Verselbständigung der Partikularansätze umschrieben werden und charakterisiert das Defizit an »ganzheitlichen« Politik- und Planungsvorstellungen. Sowohl bei den zuständigen Ressorts, in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion als auch bei Verbänden und Trägern hat sich

diese Problematik als Unbehagen niedergeschlagen. Lösungen wurden in den letzten Jahren durch die Forderung nach ganzheitlicher Planung durch Entwicklungsplanung angestrebt. Die Entwicklungsplanung ist aber bisher bestenfalls in das Vorfeld der in sie gesetzten Erwartungen vorgedrungen.

3. Das standortbildende Eigengewicht von Einkaufszentren

Die physische Notwendigkeit der täglichen und mittelfristigen Bedarfsdeckung mit Lebensmitteln, Haushaltswaren und Dienstleistungen hat dazu geführt, daß die Versorgung hiermit schon immer ein unbestrittener Teil aller Zielvorstellungen der Raumordnung und Stadtentwicklung war. Kaum ein anderer Bereich der sogenannten »Daseinsvorsorge« war so unumstritten wie dieser. Umstritten war, mit Ausnahme der Periode von 1950 bis 1960, wo die isolierte Wohnsiedlungsplanung der ersten Aufbauphase vielfach dazu führte, daß Versorgungseinrichtungen vergessen wurden oder nicht existenzfähig waren¹, die Frage der Bemessung und Lokalisierung dieser Einrichtungen. Zunächst wurde dieses Problem als reines Folgeproblem der Wohnsiedlungs- und Arbeitsstättenplanung angesehen. Vorausgesetzt wurde das Vorhandensein der Wohnbevölkerung, und in Abhängigkeit davon wurden Methoden zur Ermittlung des Bedarfs an Dienstleistungseinrichtungen gesucht.

Erinnert sei hier z. B. an die Arbeiten von *Beckermann*, der Tabellen herausbrachte, in denen die Zahl der Einwohner je Einzelhandels- und Handwerksbetrieb für Siedlungen mit unterschiedlicher Sozialstruktur und Lage als gleitende Relation zur Siedlungsgröße angegeben wurde². Die unübersehbare Diskrepanz zwischen solchen, aus statistischen Mittelwerten³ abgeleiteten Richtzahlen und den bei Neuplanungen tatsächlich realisierbaren Betrieben führte zu dem heute praktizierten betriebswirtschaftlichen Ansatz, der vom erwarteten Umsatz an einem bestimmten Standort einerseits und dem Mindestumsatz neu zu errichtender Betriebe andererseits ausgeht⁴. Das bedeutet aber nichts anderes, als daß die Investitionsbereitschaft vom Nachweis eines gesicherten Umsatzes abhängt. Damit aber hatte sich das Verfahren umgekehrt: Wenn eine Mindestausstattung mit Handels- und Handwerksbetrieben erreicht werden soll, dann muß die Siedlungsgröße so bemessen werden, daß sie die Umsatzvorstellungen auch

erfüllen kann. Da bestimmte Betriebsformen als Indikatoren für die Anziehungskraft eines Einzelhandelszentrums angesehen werden, wie z. B. Supermärkte, Kauf- und Warenhäuser, und eine Mehrfachbesetzung von Betrieben der gleichen Branche zur Verhinderung allzu leichter Preismonopole erforderlich ist, bestimmen die eine Mindestattraktivität sichernden Betriebskombinationen in starkem Maße die Wahl der Siedlungsgröße in der Stadt- und Regionalplanung⁵. So erfordert z. B. ein Einkaufszentrum mit zwei Warenhäusern von 8000 qm Geschäftsfläche und einem Kaufhaus von 4000 qm bereits eine Gesamtfläche des Einkaufszentrums von 24 000 qm, wobei der Flächenanteil dieser Großbetriebe mit 50 % der Gesamtfläche an der Obergrenze liegt. Bei nur 30 % Anteil sind bereits 40 000 qm Geschäftsfläche des Zentrums erforderlich, was einer Einwohnerzahl von ca. 50 000 bis 80 000, je nach dem Konzentrationsgrad der Umsätze auf eines oder mehrere Zentren, entspricht⁶. Deutlich wird an solchen Ansätzen, daß ihr Ausgangspunkt ein bestimmtes Attraktivitätsniveau ist, welches sich aus der Größe eines Zentrums, der Zahl verschiedenartiger und konkurrierender Betriebe sowie einer Mindestzahl und Mindestgröße von Magnetbetrieben zusammensetzt, deren Anwesenheit dem Käufer ein ihm bekanntes Preis- und Warenniveau assoziieren soll. Ausgangspunkt ist also die Schätzung von durch ein vorausgeplantes Attraktivitätsniveau beeinflussen Verhaltensweisen in dem Sinne, daß eine vorhersehbare Menge von Verbrauchsausgaben von der Bevölkerung des Einzugsbereiches auf das Zentrum als Ganzes entfällt.

Eine derartige Zweck-Mittel-Kombination vermag es, sich aus den engeren Zwängen der Siedlungsstruktur herauszulösen und sich die Standorte zu suchen, an denen ihr Umsatzziel zu wesentlich geringeren Boden- und Baukosten als in den schon bebauten Gebieten erreicht wird. Eine ursprünglich als Folgeeinrichtung an die Siedlungsstruktur gebundene Funktion bildet so mit partieller Autonomie die erforderlichen Standorteigenschaften selbst und beeinflusst nun umgekehrt durch Folgeeffekte die weitere Entwicklung der angrenzenden Siedlungen. Wenn solche standortbildenden Entscheidungen, z. B. von Shopping-Center-Unternehmern, gegen regionale oder lokale Ziele der Raumentwicklung verstoßen und diese unter Umständen verhindern, kann von einem sozial verantwortlichen Gebrauch wirtschaftlicher Macht nicht mehr die Rede sein.

Nutzen Träger von Infrastruktureinrichtungen den standortbildenden Autonomiegrad großer Infrastruktureinrichtungen nun zur Ersparnis von Investitionskosten, indem sie statt an die versorgungsmäßig optimalen an investitionskostenoptimale Standorte gehen, ist eine desor-

1 Als Reaktion darauf wurde 1963 von der Absatzwirtschaft das Institut Gewerbebetriebe im Städtebau (Ingesta) gegründet.

2 *Beckermann, Theo*: Die Eingliederung von Handwerks- und Einzelhandelsbetrieben in neue Wohngebiete. – Essen 1955. = Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, Schriftenreihe, N. F., Nr. 9.

3 Nichts anderes war auch der Versuch *Gottfried Feders*, die optimale Ausstattung einer Stadt mit 20 000 Einwohnern zu ermitteln. (Vgl. *Feder, Gottfried*: Die neue Stadt. Versuch der Begründung einer neuen Stadtplanungskunst aus der sozialen Struktur der Bevölkerung. Unter Mitarb. von *Fritz Rechenberg*. – Berlin 1939.)

4 So z. B. *Jabke*, Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels, Ingesta, Gesellschaft für Konsumforschung.

5 Vgl. z. B. *Curdes, Gerhard*: Zur Tragfähigkeit von Handels-, Handwerks- und Dienstleistungsbetrieben in ländlichen Kernsiedlungen. In: Mitteilungen des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung. (1965) Nr. 1, S. 3–15.

6 Untersuchung zur Förderung von Nebenzentren im Ruhrgebiet, Teil 3. (Bearb. im) Ingesta, Institut Gewerbebetriebe im Städtebau von *Gerhard Curdes*, *Jürgen Müller-Trudrung*. – Köln 1967.

ganisierte, mit öffentlichen Verkehrsmitteln kaum noch bedienbare Standortstruktur zentraler Einrichtungen die Folge, die die Benutzbarkeit der Stadt für die Öffentlichkeit erheblich erschwert. Das gilt eingeschränkt auch für die Mitte der 60er Jahre entstandenen Modelle der Verbrauchermärkte, die an den Peripherien der Städte und an überörtlichen Straßenknoten eine neue Sekundärstruktur entwickelt haben.

Die Segmentierung einzelner Bedürfnisbereiche ist besonders übertrieben im Bereich der sozialen Infrastruktur. Würde man die dort herrschende Situation auf den Einzelhandel übertragen, so würden Standorte, Größen und Anzahl von Bäckereien von einer anderen Organisation festgelegt als die der Fleischereien. Wiederum andere wären für Lebensmittel, Textilien und Haushaltswaren zuständig. Daß dabei keine Zentren mehr entstehen würden, sondern sich ein ebensolch chaotisches Standortgefüge wie bei der sozialen Infrastrukturplanung entwickelte, liegt auf der Hand.

4. Einkaufszentren als Beispiel verselbständigter Zwecke

Ein wesentlicher Anteil des Dilemmas kommunaler Infrastrukturplanung beruht auf dem Systemkonflikt zwischen »Einzweckträgern«⁷, wie z. B. der Landesstraßenbauverwaltung, den Trägern der Sozialfürsorge, Kaufhauskonzernen, und dem kommunalen »Allzweckträger«, der auch ein Spezialisten-Generalisten-Konflikt ist. Die Verabsolutierung der einzelnen Zwecke, die sich durch die Beschränkung auf eine Aufgabe zwangsläufig ergibt, wird in der Sache zunächst gemildert, da der Aufbau der Kommunalverwaltung überwiegend nach Zwecken organisiert ist und sich die Spezialistenziele der einzelnen Bereiche durch gegenseitiges Tolerieren noch weitgehend durchsetzen lassen. Ergebnis einer derartigen nur negativen Koordination ist dann zwangsläufig eine zunehmend auch räumlich ablesbare Addition segmentierter Entscheidungen. Diese wirkt sich um so deutlicher aus, je kapitalkräftiger der Träger ist, der sich entweder durch Aufkauf von zusammenhängendem Grundbesitz oder durch ein zusammenhängendes Grundangebot von den Gemeinden ein möglichst durch wenige Einschränkungen beeinflusstes, autonom bebaubares Areal sichert. Das Bestreben nach funktionaler und baulicher Autarkie ist unverkennbar und prägt zunehmend das Bild der Städte als einer Ansammlung monofunktionaler Inseln.

Die funktionale Spezialisierung segmentiert mit der Tendenz zur räumlichen Separierung auch die Nutzer. Fanden noch vor 20 Jahren betriebswirtschaftliche Optimierungsansätze eine Begrenzung durch die Maßstäbe des Baukörpers, der seinerseits durch die Einbindung in die Straßen- und Quartierstruktur vorgegeben war, so haben

sich nun die betriebs- und organisationsinternen Wirtschaftlichkeitsprinzipien, wie bei der Industrie von Anfang an, auch bei den Einzweckträgern großer Infrastruktureinrichtungen durchgesetzt, die mit ortsneutralen Schema-planungen und riesigem Flächenbedarf eine standortbildende Eigengröße entwickeln und dadurch Standortstruktur und Bild der Stadt nach ihren Bedürfnissen verändern⁸. In der Plötzlichkeit, mit der von Einzweckträgern den Kommunen aufgrund interner Strukturüberlegungen, die selbst oft den dezentralen Einheiten dieser Träger in den Städten vorenthalten werden, Standort- und Flächenansprüche präsentiert werden, können sie selbst bei einer wesentlich vorausschauenderen Planung als der heutigen nicht befriedigt werden. Zu den Vertretern der stadtstrukturbeeinflussenden Einzweckträger gehören seit einiger Zeit auch jene Kapitalgruppen, die Großprojekte im Bereich des Einzelhandels realisieren. Bekannteste Beispiele sind die sogenannten Shopping-Centers auf der grünen Wiese, die sich ursprünglich auf die reine Verkaufsfunktion stützten und die schneller als andere Träger die psychologischen Auswirkungen zu einseitiger Funktionsoptimierung am Nachlassen des Geschäftserfolges zu spüren bekamen. Die Reaktion war eine zunehmende Programmerweiterung um einzelwirtschaftlich teilweise unrentable Service- und Unterhaltungsfunktionen und um kulturelle Veranstaltungen, deren peinliche Künstlichkeit auf den Hauptzweck, die Umsatzsteigerung, nur um so deutlicher hinwies. Es handelt sich hier letztlich um mit enormen Mitteln errichtete Montagen ohne jeden sozialen Unterbau. Ähnliches kann von den Fußgängerbereichen gesagt werden, die in allen großen Geschäftsbezirken entstehen: Die vordergründige Ästhetisierung durch Pflasterbemusterung und Mobiliar, Versuche mit Open-Air-Ausstellungen und sonstige aufgesetzte Hilfsfunktionen sind Symptom der gleichen Hilflosigkeit: der Herstellung von Bezügen zu sozialen Bedürfnisbereichen, die über den Anwesenheitszweck des Einkaufspublikums hinausgehen, was schon aufgrund der funktionalen Segmentierung dieses Publikums nicht gelingen kann.

Das hier angedeutete Problem ist auch bei anderen, auf einen Zweck reduzierten Infrastruktureinrichtungen nicht unbekannt, etwa bei Krankenhäusern, Kindergärten, Jugend- und Altenzentren: das Defizit an Möglichkeiten der Bedürfnisbefriedigung, die über die vom Träger verwalteten Zwecke hinausgehen. Es kann weiter gesagt werden, daß die Einzweckträger selbst innerhalb der ihnen übertragenen Funktion noch erhebliche Reduktionen durchführen. Da die Vorhersehbarkeit von Verhaltensweisen innerhalb des Zweckrahmens Voraussetzung ihrer Verwaltung ist, folgen daraus zwangsläufig Konflikte zwischen Spontaneität und Bürokratie. Das Bestreben der Minimierung von Investitions- und Unterhaltungskosten und der Vermeidung von Konflikten mit den Nutzern führt tendenziell zu einer Aushöhlung der ursprünglichen Zwecke, bis sie letztlich nur noch eine Attrappenfunktion

7 Muthesius, Hans: Die sozialen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften. 2. Jg. (1963) 1. Hjb. S. 1–22; hier S. 18. Der Ausdruck wird hier in einem weiteren Sinne als bei Muthesius angewendet. Als Träger werden auch private Investoren verstanden.

8 Die Bebauung um den Kennedydamm in Düsseldorf ist ein Musterbeispiel dafür.

behalten. Am deutlichsten ist dies sichtbar geworden bei den kommunalen Kinderspielflächen, die nach drei Hauptprinzipien entstehen:

1. Vermeidung hoher Anlagekosten.
2. Vermeidung hoher Unterhaltungskosten.
3. Vermeidung von Regreßansprüchen.

Wer verfolgt, in welchem Umfang zentrale Bedürfnisse von Trägern ignoriert werden, zweifelt an der Nützlichkeit von Einzeckträgern überhaupt. Dabei muß dem Bereich des Einzelhandels noch positiv zugerechnet werden, daß er über die Absatzpsychologie (Werbung, Mode, Laden- und Geschäftsstraßengestaltung), wenn auch für sehr handfeste Zwecke, zumindest einen Teil der Lustbedürfnisse befriedigt, die von der Mehrzahl der sozial orientierten Allzeckträger noch immer mit Erfolg ignoriert werden.

Eine erste Ursache für die genannten Probleme ist die Funktionalisierung menschlicher Existenzbereiche, die Bildung von Institutionen um einzelne Zwecke und deren Bürokratisierung.

Eine zweite Ursache, die die erste verstärkt, ist die zunehmende räumliche Separierung dieser Zwecke durch quasi autarke Bauten an weit gestreuten Standorten.

Eine dritte Ursache ist, daß sich Kommunalpolitik und, wo es um überkommunale Einrichtungen geht, auch Regionalpolitik weniger um Programme für die einzelnen Zwecke bemüht, für die die Gebäude nur die Hülle sind, sondern daß sich Politik im Schaffen der Gebäude erschöpft, statt sich auch um die Programme zu bemühen.

5. Zentrale Orte und Siedlungsschwerpunkte als Steuerungsmittel?

Zumindest tendenziell ist die zweite Ursache als Problem regionaler Entwicklungspolitik seit Jahren erkannt. Mitte der 60er Jahre wurde das von Christaller 1933 empirisch auf der Grundlage des Versorgungsprinzips entwickelte Modell der zentralen Orte durch Isbary popularisiert. Bis Ende der 60er Jahre hatte sich in den Bundesländern, angefangen beim Landesentwicklungsplan I von Nordrhein-Westfalen und gefördert durch eine von den kommunalen Spitzenverbänden herausgegebene Denkschrift, das Prinzip der zentralen Orte für die großräumige Siedlungspolitik durchgesetzt. Die förderungspolitisch bedeutsame Entscheidung, welche Gemeinden aufgrund ihrer Größe in ein zentralörtliches Konzept einzubeziehen seien, war auf der Länderebene, abgesehen von Protesten einiger nicht einbezogener Gemeinden, kein landespolitisches Diskussionsthema. Die logische Fortsetzung des im Landesmaßstab entwickelten Schwerpunktprinzips für den Standort zentraler Versorgungsdienste in den Ballungsgebieten und Ballungsrandzonen wurde zunächst von den Landesplanern ausgeklammert, da sie zu eindeutig mit der Planungshoheit der Gemeinden kollidierte. Ein erster Ansatz wurde durch das 1968 veröffentlichte Entwicklungsprogramm Ruhr der Landesregierung und durch ein darauf aufbauendes, 1969 vom Siedlungsverband Ruhrkohlen-

bezirk vorgelegtes Konzept zur Entwicklung von Siedlungsschwerpunkten versucht. Das Nordrhein-Westfalen-Programm 75, veröffentlicht im Jahre 1970, hat das Siedlungsschwerpunkt-konzept auch innerhalb der größeren Gemeinden für alle Ballungsgebiete des Landes zu einer landespolitischen Zielsetzung erhoben. Das kürzlich im Landtag von Nordrhein-Westfalen verabschiedete Landesentwicklungsgesetz macht den Gemeinden die Konzentration der Besiedlung auf von den Gemeinden festzulegende Schwerpunkte zur gesetzlichen Pflicht. Damit ist zumindest in Nordrhein-Westfalen der vorläufige Abschluß einer Diskussion erreicht, die sich um Grundprinzipien der Raumentwicklungssteuerung, Festlegung von Makrostandorten im Landes-, Regional- und Gemeindemaßstab für zentrale Versorgungseinrichtungen und um einen räumlichen Ansatz zur Koordination raumwirksamer sektoraler Förderungsmittel drehte. Das Förderungskonzept der Standortprogramme, im Nordrhein-Westfalen-Programm 75 angekündigt, wird auf der Grundlage der nach dem Gesetz zur Landesentwicklung festzulegenden Entwicklungsschwerpunkte der Gemeinden nun zu einem sachlich nicht mehr verzichtbaren Instrument der Entwicklungssteuerung der Gemeinden selbst.

Eine auf Siedlungsschwerpunkte bezogene Gemeinde-, Regional- und Landesentwicklung könnte theoretisch einen Teil der Probleme lösen, die durch unkoordinierte Standortentscheidungen von Einzeckträgern entstehen. Das ist schließlich auch ein wesentliches Ziel der Standortprogramme der Landesregierung gewesen. In der Praxis aber zeigt sich, daß eine räumliche Koordinierung der Trägerentscheidungen schon durch die jeweils zuständigen Fachministerien erschwert wird und daß das Ziel räumlicher Koordination ohne eine rechtzeitige Bodenvorratswirtschaft der Gemeinden an Siedlungsschwerpunkten nicht gelingen kann.

6. Die Schwierigkeit neuer Ansätze

Das hier angesprochene Problem ist zwar schon seit einiger Zeit in seinen Grundzügen bekannt, aber noch nicht ausreichend durchreflektiert. Insofern sind auch noch keine grundsätzlichen Lösungen in Sicht. Schon seit einiger Zeit werden Vorschläge wie die Mehrfachnutzung öffentlicher Gebäude und Anlagen diskutiert. Solche Überlegungen, wie auch der Ansatz der Standortprogramme in Nordrhein-Westfalen, sind Reaktionen des Unbehagens auf die durch sektorale Isolierung bürokratisierte und betriebswirtschaftlich optimierte Bedürfnisverwaltung. Deutlich sollte geworden sein, daß die aufgetretenen Mängel Produkt segmentierter Aufgabenabgrenzung sind und deshalb immer wieder auftreten werden. Eine grundsätzliche Ablösung dieses Systems durch ein anderes ist nicht in Sicht. Es können deshalb nur Korrekturvorschläge zur Debatte stehen. Diese könnten sein:

1. Vermeidung großer funktionshomogener Einzeckinvestitionen (also auch die Vermeidung von den Nachfragern isolierter oder nur mit überwiegender Einkaufsfunktion versehener Einkaufszentren).

2. Die Überprüfung aller Infrastrukturbereiche, die zu großmaßstäblichen Lösungen führen (wie z. B. Einkaufszentren, Hochschulen, große Schulzentren, Großkrankenhäuser, Verwaltungszentren) daraufhin, ob durch die aufgrund betrieblicher Überlegungen entwickelte Größe die gesellschaftlichen und städtebaulichen Nachteile überwiegen, die derart große Anlagen hervorrufen, und in welchem Umfang wieder Teilfunktionen herausgelöst werden könnten.
3. Die Programmvorstellungen und Programmvollzüge der Infrastrukturträger müssen als kommunaler Gestaltungsbereich erkannt werden. Dem rein betriebsökonomischen Denken auf Kosten zentraler Nutzerbedürfnisse ist, gegebenenfalls durch Unterstützung alternativer Ansätze und adäquater Selbstorganisation von Nutzern, entgegenzuwirken.
4. Dezentrale Einheiten geeigneten Maßstabs und verschiedener Zwecke können durch räumliche Zuordnung, etwa durch Ansiedlung im gleichen Gebäude, zu einem Ausgleich ihrer Nachteile, zur Vorhaltung gemeinsamer Dienste und zu sozial erwünschten Integrationen gebracht werden.
5. Der Umfang der Bedürfnisbefriedigung oder der Leistungsreduktion sollte für öffentliche und private Einrichtungen regelmäßig aus einer nutzerorientierten Perspektive untersucht werden, um seitens der Gemeinde zu sichern, daß die Belange der örtlichen Gemeinschaft von den Trägern auch tatsächlich erfüllt werden.
6. Verstärkte Tätigkeit der Gemeinde als Investor und/oder Träger, wenn die Diskrepanz zwischen den Pro-

grammvorstellungen der Nutzer und dem Programmangebot der Träger nicht mehr akzeptierbar ist und wenn die Standortwünsche seitens der Träger für stadtstrukturell bedeutsame Einrichtungen völlig von den räumlichen Entwicklungsvorstellungen der Gemeinde abweichen.

Besonders hier muß völlig neu nachgedacht werden. Die Wahrnehmung der örtlichen Angelegenheiten gehört nach Artikel 28, Absatz 2 GG und der geltenden Rechtsprechung zum Kernbereich gemeindlichen Wirkens. Die Gemeinden können neue Tätigkeitsgebiete aufnehmen und das Subsidiaritätsprinzip dort in Frage stellen, wo die Leistungen der Träger an den Bedürfnissen der Bürger allzuweit vorbeigehen. Es ist ihnen auch nicht verwehrt, wirtschaftlich tätig zu werden, wenn dies durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt wird⁹.

»Der Eigeninitiative der Gemeinden bei der Übernahme gesellschaftlich bedeutsamer Aufgaben wird demnach grundsätzlich vom Kommunalrecht her keine Schranken gesetzt.«¹⁰ Es muß deshalb erwogen werden, ob die Gemeinden ihre Gestaltungsvorstellungen, wenn sie sich im Einklang mit den Interessen der Bürger befinden, stärker in eigener Regie verwirklichen und sich anderer Träger nur dort bedienen, wo sie mit deren Gestaltungsvorstellungen übereinstimmen.

9 Vgl. Scheuner, Ulrich: Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften. 12. Jg. (1973) 1. Hjbd., S. 1-44; hier S. 24.

10 Ebenda.

