

Regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels: das Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler

Wagner, Jeannette

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wagner, J. (2010). Regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels: das Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler. In G. Hager (Hrsg.), *Regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels: Kleine Regionalplanertagung Baden-Württemberg 2009* (S. 34-41). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-356186>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Jannette Wagner

**Regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels:
Das Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Region
Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler**

S. 34 bis 41

Aus:

Gerd Hager (Hrsg.)

**Regionalplanerische Steuerung des
großflächigen Einzelhandels**

Kleine Regionalplanertagung Baden-Württemberg 2009

Arbeitsmaterial der ARL 354

Hannover 2010

Jeannette Wagner

Regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels: Das Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler

Gliederung

- 1 Die Arbeit des :rak
- 2 Das Regionale Einzelhandelskonzept der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler
- 3 Das regionale Abstimmungsverfahren
- 4 Beobachtungen und Resümee
- 5 Ausblick

Der Regionale Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr (:rak) ist ein freiwilliger Zusammenschluss der Gebietskörperschaften des nordrhein-westfälischen Rhein-Sieg-Kreises, der Stadt Bonn sowie des Kreises Ahrweiler in Rheinland-Pfalz. Er beschäftigt sich seit mehreren Jahren intensiv auf regionaler Ebene mit dem Thema der Einzelhandelsentwicklung und -steuerung. Bevor jedoch über Inhalte, Verfahren und Erfahrungen berichtet werden kann, ist eine Vorbemerkung zur Einordnung des Themas und der Akteure im Bereich der Regionalplanung notwendig.

Der bundesdeutsche Föderalismus führt auch auf dem Gebiet der Regionalplanung zu äußerst unterschiedlichen Regelungen und Verfahren. Aus diesem Grunde ist es nicht möglich, im Rahmen einer Veröffentlichung, die sich im Wesentlichen aus der regionalplanerischen Diskussion und Praxis in Baden-Württemberg speist, unkommentiert einen Beitrag aus Nordrhein-Westfalen bzw. Rheinland-Pfalz zu platzieren. Um daher die Kerninhalte und Diskussionen in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler verständlich zu machen, ist zunächst eine kurze Erläuterung notwendig.

Regionalplanung ist in Nordrhein-Westfalen staatlich verfasst: Die Regionalpläne werden durch den Regionalrat mit Unterstützung der jeweiligen Bezirksregierung aufgestellt. Dagegen ist die Regionalplanung in Baden-Württemberg kommunal verfasst und bei den Regionalverbänden angesiedelt ist. Dies hat u. a. Auswirkungen auf die Regelungstiefe der jeweiligen Regionalpläne: So trifft beispielsweise der Regionalplan für den Regierungsbezirk Köln (Teilabschnitt Region Bonn/Rhein-Sieg) keinerlei weitergehende Aussagen zum Thema Einzelhandel außer dem Verweis des großflächigen Einzelhandels im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO auf den Allgemeinen Siedlungsbereich (ASB). Weitergehende grundsätzliche oder auch detailliertere Aussagen (wie z. B. zur Definition und Behandlung von Agglomerationen nicht-großflächiger Einzelhandelsbetriebe) finden sich nicht auf der Ebene der Regionalplanung, sondern sind der kommunalen Selbstverwaltung und Planungshoheit vorbehalten.

Somit behandelt grundsätzlich jede Gemeinde für sich Fragen der Steuerung der Einzelhandelsentwicklung – nachbargemeindliche Abstimmungsgebote gelten selbstredend auch hier. Da aber einerseits auf der Anbieterseite Einzugsbereiche großflächiger Vorhaben, Marketing- und Vertriebskonzepte sowie die Standortsuche, andererseits auf der

Nachfragerseite Kaufkraftströme, Kundenwünsche und die individuelle Mobilität nicht an Gemeindegrenzen halt machen, kommt es natürlich immer wieder zu intensiven Diskussionen über Einzugsbereiche, Kaufkraftströme und die Konkurrenz der Gemeinden um die attraktivsten Anbieter, die mit der Pflicht zur Beteiligung der Nachbargemeinden nach BauGB nur ansatzweise aufgefangen werden.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass es in Nordrhein-Westfalen ebenso wie in Rheinland-Pfalz eine Reihe freiwilliger Kooperationen benachbarter Gebietskörperschaften gibt, die sich über inhaltliche Grundsätze und über Verfahrensweisen zum Umgang mit dem Thema ‚Einzelhandelssteuerung‘ Gedanken machen. Eine dieser regionalen Kooperationen findet sich im ‚Grenzland‘ zwischen Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, in der Region ‚Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler‘. Diese Region hat seit Anfang der 1990er Jahre eine ganz eigene Entwicklung genommen, die den Hintergrund der heute intensiven Kooperation bildet: Bis Mitte 1991 gab es eine klare Arbeitsteilung zwischen Bonn und seinem Umland – von regionaler ‚Kooperation‘ konnte hierbei keine Rede sein. Bonn als Bundeshauptstadt hatte eine Sonderstellung durch Funktionen und Arbeitsplätze, die mit der Bundesregierung unmittelbar und mittelbar zusammen hingen. Neben dem eigentlichen Regierungsapparat und der entsprechenden Ministerialbürokratie bestimmten auch zahlreiche diplomatische Einrichtungen und Vertretungen sowie unzählige Verbände und Lobby-Organisationen Bild und Entwicklung der Stadt. Damit einher ging eine große Anzahl von Dienstleistungsarbeitsplätzen, ebenso zahlreiche hochwertige Kulturangebote. Das benachbarte Umland bot dagegen zahlreiche attraktive Wohnlagen für viele Bonner Beschäftigte.

Dieses austarierte Nebeneinander wurde mit dem Bonn-Berlin-Beschluss des Bundestages am 20.06.1991 abrupt in Frage gestellt: Die Verlagerung des Hauptsitzes der Bundesregierung, zahlreicher Ministerien sowie unzähliger Folgeeinrichtungen, Verbände etc. forderte einen tiefgreifenden Strukturwandel heraus: Bonn und auch die Region verloren ihre Sonderstellung und sahen sich nun der Konkurrenz der Städte und Regionen in der unmittelbaren Nachbarschaft, aber auch im bundesweiten Kontext, ausgesetzt. Die Notwendigkeit einer intensiven regionalen Abstimmung oder sogar Kooperation war den Verantwortlichen sehr schnell bewusst – nicht nur für die Verteilung der Mittel des Bonn-Berlin-Ausgleichs, sondern auch zur Definition und Ausgestaltung eines neuen Profils und einer zukunftsfähigen Struktur von Stadt und Region im interkommunalen Wettbewerb. Innerhalb weniger Wochen einigte sich die Region, nun bestehend aus der Stadt Bonn, dem sie links- und rechtsrheinisch umgebenden Rhein-Sieg-Kreis und dem angrenzenden Kreis Ahrweiler auf rheinland-pfälzischer Seite auf zwei fundamentale Leitbilder: Das Konzept der ‚dezentralen Konzentration‘ als regionales Steuerungsmodell sollte für eine ausgewogene Entwicklung sorgen, die nicht nur das Oberzentrum Bonn, sondern auch die zahlreichen Mittelzentren stärken sollte. Die Entwicklungsdynamik sollte gebündelt und auf bereits vorhandene Strukturen wie IV-/ÖV-Achsen, Siedlungsschwerpunkte etc. konzentriert werden. Dies beinhaltete Nachverdichtung im innerstädtischen Bereich, Ausbau der vorhandenen Zentren und die Nutzung der bestehenden Infrastruktur mit dem Ziel einer nachhaltigen Raumentwicklung in der Region. Das zweite Herzstück war das strukturpolitische Leitbild des ‚5-Säulen-Modells‘. Es formuliert die Entwicklungsziele der Region in fünf Aufgabenfeldern, die Schwerpunkt der gemeinsamen Anstrengungen sein sollten (*Bonn als Bundeshauptstadt* – alle Ministerien sind nach wie vor in der Stadt vertreten, zahlreiche nach wie vor mit ihrem Hauptsitz; *Bonn als Zentrum für europäische und internationale Zusammenarbeit* – Bonn ist Sitz von inzwischen 19 Sekretariaten und Organisationen der Vereinten Nationen mit den Schwerpunkten Umweltschutz und Entwicklungszusammenarbeit; *Region der Wissenschaft und Forschung* – zahlreiche Neuansiedlungen von Hochschu-

len, Medizin-Einrichtungen etc.; *Region zukunftsfähiger Wirtschaftsstruktur; Modell einer umweltgerechten Städtelandschaft und Kulturregion.*)

1 Die Arbeit des :rak

Als Folge dieses erstmals gemeinsamen, regionalen Diskussions- und Gestaltungsprozesses bildete sich eine freiwillige Kooperationsform heraus, in der alle 28 Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler aktiv mitarbeiten: der Regionale Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr (:rak). Die Arbeitsweise des :rak ist nach wie vor durch nicht-förmliche Verfahren gekennzeichnet. Er steuert und moderiert regionale Diskussionsprozesse, an deren Ende Vereinbarungen über Ziele und Qualitäten als gemeinsame Handlungs- und Entwicklungsbasis stehen. Der :rak hat keine Beschlusskompetenz. Seine Ergebnisse sind Empfehlungen an die Mitglieder, über deren kommunale Verbindlichkeit oder Umsetzung die jeweiligen politischen Gremien vor Ort frei entscheiden. Seit 2001 sind Eckpunkte der Kooperation in einem Vertrag geregelt. Inhaltliche Schwerpunktthemen der Zusammenarbeit waren und sind bis heute u. a. die Wohnungsbauentwicklung, in den letzten Jahren erweitert um das Thema des demografischen Wandels, und seit ca. 10 Jahren auch die Einzelhandelsentwicklung – letztere auf jeden Fall auch ein konfliktbehaftetes Thema der interkommunalen Konkurrenzen. (Näheres zu weiteren Themen und Arbeitsweisen ist zu finden unter www.wohnregion-bonn.de)

Mit der Zeit und als Ergebnis der fortwährenden Erfahrungen in der Zusammenarbeit und Auseinandersetzung miteinander hat sich ein ‚ungeschriebenes‘ im Sinne von informelles, also nicht formal beschlossenes Regelwerk herauskristallisiert, das den Charakter der Kooperation recht treffend wiedergibt: die fünf ‚rheinischen Regeln‘ der freiwilligen interkommunalen Kooperation:

- *Flexibilität im Zuschnitt der Projekte.* Nicht alle Kommunen müssen sich bei allen Themen beteiligen. Orientierung daran, was tatsächlich inhaltlich und hinsichtlich des Verfahrens von den Beteiligten mitgetragen wird.
- *Lösbare Aufgaben.* Nicht das schwierigste Thema zuerst anpacken, keine Überforderung der Mitglieder.
- *Konzertierte Eigenständigkeit.* Die kommunale Selbstverwaltung bleibt stets unangetastet. Es besteht aber inzwischen das Bewusstsein des ‚gegenseitigen Nutzens‘, des Gewinns durch gemeinsames – konzertantes – Agieren der Region im Sinne einer ‚regionalen Rationalität‘.
- *Produktive Konflikte.* Lokale Interessen werden klar benannt, der gemeinsame Weg nach vorne muss stets für alle offen bleiben.
- *Externe Moderation für komplexe Prozesse.* Schafft Vertrauen und erleichtert die ziel- und sachorientierte Erarbeitung von konstruktiven Ergebnissen.

Rückblickend wird deutlich: die Region hat gewonnen. Nicht nur qualitativ an regionalem Bewusstsein und Kooperationserfahrung, sondern auch quantitativ an anderen ‚messbaren‘ Faktoren: Bevölkerung, Beschäftigte, Wirtschaftskraft und Diversität, Dynamik, Internationalität u. v. a. m. Der scheinbare ‚Verlierer‘ des Bonn-Berlin-Beschlusses hat sich inzwischen – selbstverständlich auch dank der erheblichen Ausgleichsleistungen, die in die Region geflossen sind – neu aufgestellt und entwickelt sich auf dieser Grundlage dynamisch weiter.

2 Das Regionale Einzelhandelskonzept der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler

Zu Beginn dieses Jahrzehnts wurde deutlich, dass auch die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler mit neuen und sich verschärfenden Entwicklungen im Einzelhandel konfrontiert wurde. Auch hier wurden die überall in der Bundesrepublik zu beobachtenden Phänomene sichtbar: Die zunehmende Konzentration der Handelsflächen an einer reduzierten Zahl von Standorten, der damit verbundene Rückzug vieler Sortimente und Anbieter aus der Fläche und die zunehmende Großflächigkeit bei den meisten Vorhaben (z. B. in Fach- und Verbrauchermärkten), die Zunahme von zentren-relevanten (Neben- oder Rand-) Sortimenten an städtebaulich nicht-integrierten Standorten, die Herausbildung neuer versus traditioneller Formen von Handel, Kultur und Freizeit und nicht zuletzt auch gestiegene bzw. veränderte Erwartungen der Verbraucher (an Vielfalt und Tiefe des Angebotes, durch den Bedeutungszuwachs des Internets, die Etablierung neuer Vertriebsformen, die Invasion von ‚Events‘ als Einkaufs- und Freizeiterlebnisse...) u. a. m.

Strukturell stellt sich die Region hinsichtlich der Konsumströme und -orientierung durchaus heterogen bzw. arbeitsteilig dar. Die Stadt Bonn ist zwar unbestritten das Oberzentrum der Region, daneben gibt es jedoch auch attraktive und hinsichtlich Kunden- und Kaufkraftbindung starke Mittelzentren wie Siegburg oder auch Rheinbach, die gerade in den letzten 20 Jahren spürbar an Zulauf gewinnen konnten. Die Lage an der Rheinschiene führt darüber hinaus zur Orientierung der nördlichen Bereiche nach Köln, der südlichen Teile der Region nach Koblenz.

In dieser Gemengelage struktureller und räumlicher Faktoren wurde also ein breiter, regionaler Diskussionsprozess angestoßen. Neben einer intensiven Bestandsaufnahme war die ‚Visualisierung‘ verschiedener Entwicklungsvarianten anhand von Szenarien (‚Erfolg im Wettbewerb‘ und ‚Regionale Kooperation‘) ein wichtiges Mittel zur Meinungsbildung und zur Diskussion des künftig gemeinsam anzustrebenden Entwicklungspfad (Abb. 1). Als Oberziele wurden Punkte identifiziert, die nicht außergewöhnlich sind, deren gemeinsame Diskussion und Bestätigung jedoch grundlegend und mobilisierend für die weitere Diskussion wirkte:

- Sicherung der Einzelhandelsversorgung – in der gesamten Region und in den verschiedenen Stufen der Konsumbedarfe und -fristigkeiten.
- Erhaltung und Entwicklung der Stadt- und Siedlungszentren als ‚Identitätspole‘ mit den entsprechenden stützenden wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Aktivitäten. Hieran wird deutlich, dass das Thema ‚Einzelhandel‘ intensiv mit den anderen Bereichen städtischen Lebens vernetzt ist und darüber hinaus eine Schlüsselrolle aufgrund der Magnetfunktion für die Entwicklung der Zentren hat. Dies leitet unmittelbar über zur
- Sicherung von Arbeitsplätzen und Wertschöpfung in Einzelhandel, Freizeit und Kultureinrichtungen.
- Hinter all diesen Themen steht (gerade in dieser Region mit einer so langen und reichhaltigen Siedlungsgeschichte) das Leitbild der ‚Europäischen Stadt‘.

Vor diesem Hintergrund wird dann auch nahvollziehbar, wie die Bewertung der beiden, bewusst gegensätzlichen Szenarien, deren zentrale Aussagen im Hinblick auf die Entwicklung der Einzelhandelsstruktur in der folgenden Abbildung aufgelistet sind, ausgefallen ist.

Abb. 1: Szenarien

REZK Bonn / Rhein-Sieg / Ahrweiler	
Szenarien	
<p>A: Erfolg im Wettbewerb</p> <ul style="list-style-type: none"> • konzentriert auf solitäre EKZ am Rand und zwischen Agglomerationen <p>größere Vollversorger und Discounter</p> <ul style="list-style-type: none"> • nur noch in den EKZ • kaum Versorgung für Benachteiligte <ul style="list-style-type: none"> • vor allem in Fachmärkten und EKZ • keine Versorgung mehr in kleinen und in mittleren Zentren „ohne Atmosphäre“ • Polarisierung in Hauptzentren: attraktive 1A-Lagen, Abstieg gleich daneben <ul style="list-style-type: none"> • Konzentration auf kommerzielle Angebote an günstigen Standorten • selbstorganisierte Formen am längsten in kleineren Orten • subventionierte Hochkultur in BN + AW 	<p>B: Regionale Kooperation</p> <ul style="list-style-type: none"> • vielfältig, Schwerpunkte in Zentren • großflächige Angebote nur ergänzend <p>größere Vollversorger und Discounter</p> <ul style="list-style-type: none"> • zentrums-/wohnnah in Städten • verkehrsoptimale EKZ auf dem Land • innovative Formen für Benachteiligte <ul style="list-style-type: none"> • kleine Märkte in EKZ auf dem Land • Spezialgeschäfte in mittleren Zentren • breite Sortimente in mittleren Zentren „mit Atmosphäre“ und Hauptzentren <ul style="list-style-type: none"> • gezielte regional abgestimmte Ansiedlung kommerzieller Angebote • Koexistenz mit Kooperation mit selbstorganisierten Formen • Vielfalt örtlicher Initiativen
<p>EH-Struktur</p> <p>Grundversorgung</p> <p>Versorgung mit aperioidischem Bedarf</p> <p>Freizeit und Kultur</p>	

Quelle: Stadt Bonn, Stadtplanungsamt, Oktober 2009

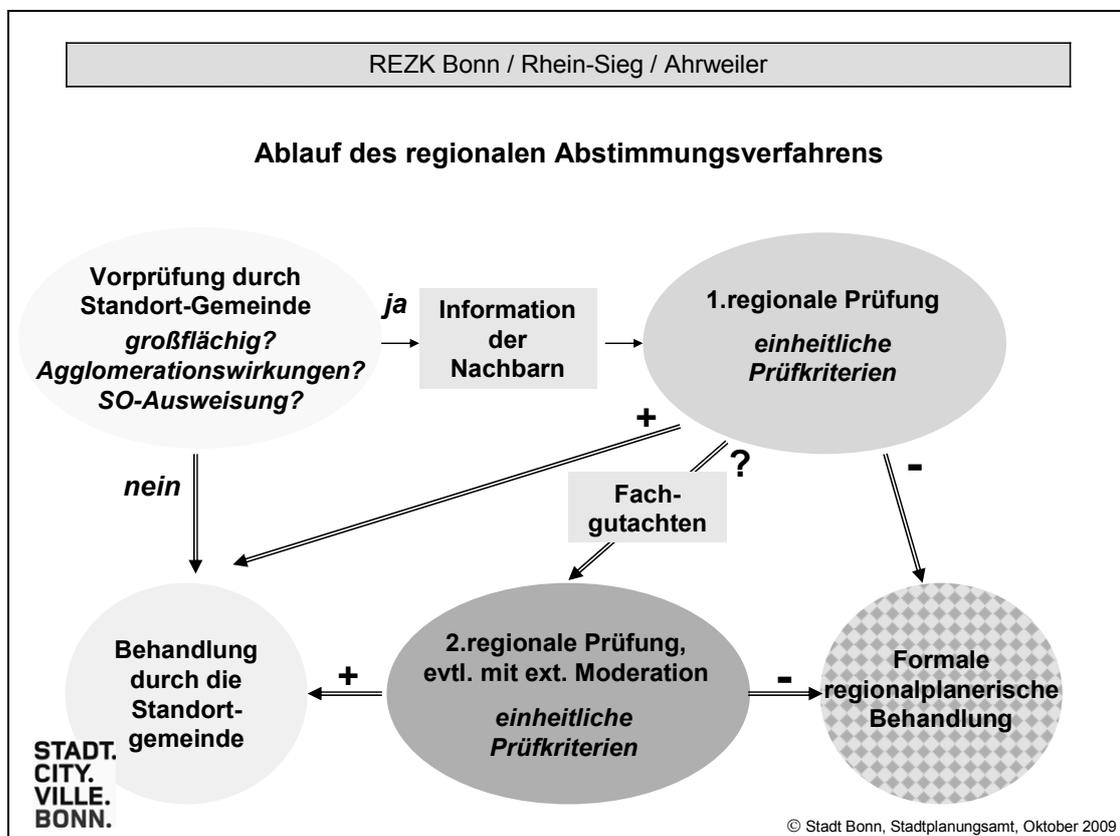
3 Das regionale Abstimmungsverfahren

Das Ergebnis der Diskussion spiegelt sehr genau das Spannungsfeld wider, in dem sich die Arbeit des Regionalen Arbeitskreises (:rak) immer wieder bewegt. Einerseits einigte man sich auf gemeinsame Zielvorstellungen und Leitbilder, teilweise mit sehr konkreten Beispielen und Ansprüchen, andererseits konnte und sollte in keiner Weise in die kommunale Selbstverwaltung und Planungshoheit der Mitgliedskommunen eingegriffen werden. Also schloss man eine ‚Regionale Vereinbarung‘. In ihr wird eine bestimmte Vorgehensweise für alle Fälle von großflächigen Einzelhandelsansiedlungen, -erweiterungen u. ä. festgelegt, die die Bewertung und Diskussion eines Vorhabens mit einheitlichen Prüf- und Entscheidungskriterien vorsieht. Dies soll in jedem Fall vor der jeweiligen kommunalen Entscheidung geschehen, sobald die hierzu notwendigen Informationen vorliegen:

Führt die Vorprüfung der ‚regionalen Relevanz‘ durch die jeweilige Standortgemeinde des Vorhabens (Liegt ein großflächiges Vorhaben vor? Führt ein nicht großflächiges Vorhaben zu relevanten Agglomerationswirkungen? Ist die Ausweisung eines entsprechenden Sondergebietes vorgesehen bzw. notwendig?) zu dem Ergebnis, dass das regionale Abstimmungsverfahren erforderlich ist, werden zunächst die jeweiligen Nachbargemeinden bzw. potenziell betroffenen Gemeinden von dem Vorhaben informiert (vgl. Abb. 2). In einem regionalen Abstimmungstermin wird das Vorhaben daraufhin noch einmal ausführlich vorgestellt und hinsichtlich seiner regionalen Wirkungen diskutiert und geprüft. Dabei sollen die folgenden Kriterien Anwendung finden:

- **Verträglichkeit mit dem Zentralitätsgefüge und Kaufkraftverträglichkeit:** Übereinstimmung von Größe und Sortiment mit der Zentralität der Standortgemeinde gemäß Einzelhandelserlass NRW. (Hinweis: Aufgrund der neuen Rechtsgrundlage des § 24a LEPro NRW (seit 2007) gibt es dieses Kriterium von NRW-Landesseite nicht mehr. Die neue Regelung begrenzt die Größe von Vorhaben durch die Zuordnung der Kaufkraft im gesamten Gemeindegebiet bzw. in den funktional zugeordneten Stadtteilen. Allerdings ist die ‚Zielqualität‘ dieser Vorgabe als ‚Ziel der Raumordnung‘ aufgrund einer aktuellen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts inzwischen aufgehoben.)
- **Zentrenverträglichkeit:** Das Vorhaben soll keine nachteiligen Auswirkungen für die Zentren der Standortgemeinde und betroffener Nachbargemeinden haben.
- Weitere Kriterien (z. B. zur verkehrlichen Anbindung) können im regionalen Konsens aufgenommen werden.

Abb. 2: Ablauf des regionalen Abstimmungsverfahrens



Quelle: Stadt Bonn, Stadtplanungsamt, Oktober 2009

Der Kreis der Beteiligten bestimmt sich fall- und aufgabenorientiert: Eingeladen werden stets die potenziell betroffenen (Nachbar-) Kommunen, die Bezirksregierung Köln bzw. die SGD Nord in Koblenz als offizieller Träger der Regionalplanung; darüber hinaus häufig Verbände wie der Einzelhandelsverband, die IHK oder auch die Handwerkskammer.

Fällt die Prüfung positiv aus, sind also keine nachteiligen Auswirkungen zu befürchten, so kann dieser ‚regionale Konsens‘ eine spürbare Beschleunigung im weiteren formalrechtlichen regionalplanerischen Verfahren bewirken.

Kommt es zu keiner Einigung, so wird ein weiterer Prüf- und Diskussionstermin, untermauert durch entsprechende Fachgutachten mit zusätzlichen Bewertungs- und Entscheidungshilfen und eventuell unter zu Hilfenahme einer externen Moderation angesetzt. Auch nach diesem Termin führt die Herstellung des ‚regionalen Konsenses‘ zu dessen ‚Mitnahme‘ in das formale Verfahren (s. o.). Kann der Konsens nicht hergestellt werden, so wird auch das negative Votum in das anstehende formalrechtliche Verfahren ‚mitgenommen‘.

4 Beobachtungen und Resümee

Nach inzwischen knapp sieben ‚Anwendungsjahren‘ dieses vereinbarten Verfahrens des Regionalen Einzelhandelskonzeptes kann nun vor dem Hintergrund von fast 40 Abstimmungsverfahren in der Region versucht werden, einige Beobachtungen zu formulieren und ein Zwischenresümee zu ziehen.

- Die ‚Beteiligungskultur‘ ist je nach Gemeinde sehr unterschiedlich. Nicht alle beteiligten Kommunen kommen der freiwilligen Abstimmungs‘pflicht‘ in gleicher Intensität nach. Nicht alle Vorhaben werden (rechtzeitig) abgestimmt, nicht immer sind die zur Verfügung gestellten Informationen ausreichend für eine wirklich umfassende Beurteilung und Diskussion.
- Die Frage des richtigen Beteiligungszeitpunktes ist oftmals strittig. Wird sehr früh im Verfahren beteiligt, so ist das Vorhaben für eine adäquate Beurteilung vielleicht noch nicht ausreichend konkret, wird das Abstimmungsverfahren eher spät eingeleitet (z. B. unmittelbar vor Erteilung des positiven Vorbescheides), so scheint die Diskussion unter Umständen obsolet und formalistisch.
- In der Regel geht es nicht um die Frage, *ob* ein Vorhaben realisiert wird, sondern in welcher Form. Im Mittelpunkt stehen also Modifikationen an den geplanten Vorhaben. Hier stehen oftmals Fragen der Qualität und Zuordnung der (zentrenrelevanten) Randsortimente, der Flächenausdehnung von Haupt- und Randsortimenten oder aber auch Sonderfragen zur Diskussion. So wurde zum Beispiel eine nachhaltige Abtrennung der ‚Teststrecke‘ eines großflächigen Fahrradhandels von der tatsächlichen Verkaufs- und Präsentationsfläche vereinbart und umgesetzt, da die Befürchtungen der Nachbarkommunen dahin gingen, dass die Teststrecke ohne eine solche Trennung sukzessive der Verkaufsfläche zugeschlagen würde.
- In Einzelfällen ist auch zu beobachten, dass sich mit der Verschiebung der ‚handelsüblichen Mindestgröße‘ von Anbietern Nachlässigkeiten in der Beteiligung einschleichen: Inzwischen ist bei Mindestgrößen von 800 qm Verkaufsfläche bei Lebensmitteldiscountern sowie 1.500 qm bei Vollsortimentern immer die Grenzen der Großflächigkeit erreicht und der Regionalen Vereinbarung entsprechend immer ein Abstimmungsverfahren einzuleiten – was nicht in jedem Fall geschieht.
- Bei den zur Verfügung gestellten Fachgutachten handelt es sich häufig um Tragfähigkeits- und nicht um Verträglichkeitsanalysen der jeweiligen Vorhaben. Dass ein Vorhaben in seinem Umfeld die notwendige Kaufkraft vorfindet, steht jedoch meist nicht zur Diskussion – sonst gäbe es in der Regel nicht das konkrete Interesse des Investors. Wesentlich ist jedoch die Betrachtung der Auswirkungen auf die regionalen Kaufkraftströme und damit auf die regionale Zentrenstruktur.

Als Resümee seien die folgenden Punkte benannt:

Das Regionale Einzelhandelskonzept mit seinem inhaltlich eher schlichten und an den gesetzlichen Grundlagen orientierten Verfahrensablauf hat in der Region spürbar zu einer Versachlichung der Diskussion der Kommunen bzw. Verwaltungen untereinander über Einzelvorhaben und über die Tendenzen und Grundsätze der Einzelhandelsentwicklung geführt. Die gemeinsame fachliche Beurteilung überwiegt inzwischen deutlich die eingeschränkte, früher auch durch kommunale Empfindlichkeiten geprägte kommunale Sichtweise. Auch gelingt es teilweise, neben der Betrachtung aus rein kommunaler Sicht eine siedlungsstrukturelle Diskussion zu führen, die nicht an den jeweiligen kommunalen Grenzen Halt macht, sondern räumliche und funktionale Zusammenhänge jenseits administrativer Grenzen thematisiert. Darüber hinaus ist ein erheblicher Erkenntnisgewinn durch die regionale Diskussion und Vernetzung zu beobachten. Kundenströme, Wechselwirkungen sowie städtebauliche und ökonomische Auswirkungen von Vorhaben sind bekannt oder können qualifiziert eingeschätzt werden. All dieser Zugesinn an Sachlichkeit und ‚regionaler Einsicht‘ schützt jedoch im Einzelfall nicht vor lokal(politisch)em Gegenwind. Da das Regionale Einzelhandelskonzept Bonn / Rhein-Sieg / Ahrweiler auf Verwaltungsebene umgesetzt wird, nehmen politische Vertreter in der Regel nicht an den Diskussionen teil – und müssen daher manches Mal erst überzeugen, deren Ergebnisse mitzutragen.

Natürlich geht auch in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler die Entwicklung des Einzelhandels weiter – und zwar grundsätzlich nicht anders als in Regionen, die sich nicht zu einer abgestimmten Steuerung zusammen gefunden haben. Dennoch kann das vorläufige Resümee gezogen werden, dass grobe Spannungen und Fehlentwicklungen aufgrund einzelner Vorhaben oder auch kommunaler Strategien vermieden oder doch zumindest transparent diskutiert und oftmals modifiziert werden konnten – zwischen konzertierter Eigenständigkeit und regionaler Rationalität.

5 Ausblick

Derzeit wird das Regionale Einzelhandelskonzept einer Revision unterzogen. Die neuen Rechtslagen sowohl in Nordrhein-Westfalen (§ 24a Landesentwicklungsprogramm) als auch in Rheinland-Pfalz (Landesentwicklungsplan IV) erfordern Prüfungen und Anpassungen in Kriterien und Verfahren. Gleichzeitig sollen die Erfahrungen, die in den letzten Jahren mit der Anwendung des vereinbarten Verfahrens gemacht wurden, nun systematisch zusammen gestellt, ausgewertet und im Sinne einer Weiterentwicklung diskutiert werden. In einer gemeinsamen Workshop-Reihe werden derzeit Abgrenzung und Funktion zentraler Versorgungsbereiche, Wirkungen und Umgang mit unterschiedlichen Sortimentslisten sowie die Vereinheitlichung der Fragestellungen und Kriterien der Fachgutachten im Konfliktfall einer intensiven Prüfung und Diskussion unterzogen. In diesem Sinne wird es wahrscheinlich zu Modifizierung im Verfahren und bei den anzulegenden Kriterien kommen – die Grundstruktur eines freiwilligen, gemeinsamen Handelns im Sinne einer regionalen Steuerung der Einzelhandelsentwicklung wird jedoch aller Voraussicht nach bestätigt und damit auch in Zukunft weiterverfolgt werden.