

Der Einzelhandel ist ein äußerst konflikträchtiges Feld der Stadtplanung und Kommunalpolitik. Standortentscheidungen – insbesondere im großflächigen Handel – sind für die betroffenen Kommunen und die jeweiligen Investoren von großer Bedeutung und sollten deshalb sorgfältig vorbereitet werden. Dazu braucht man in der Regel externe Gutachter, deren Sachverstand man in der Überzeugung einkauft, er sei größer als der eigene. Aber ist er es wirklich?

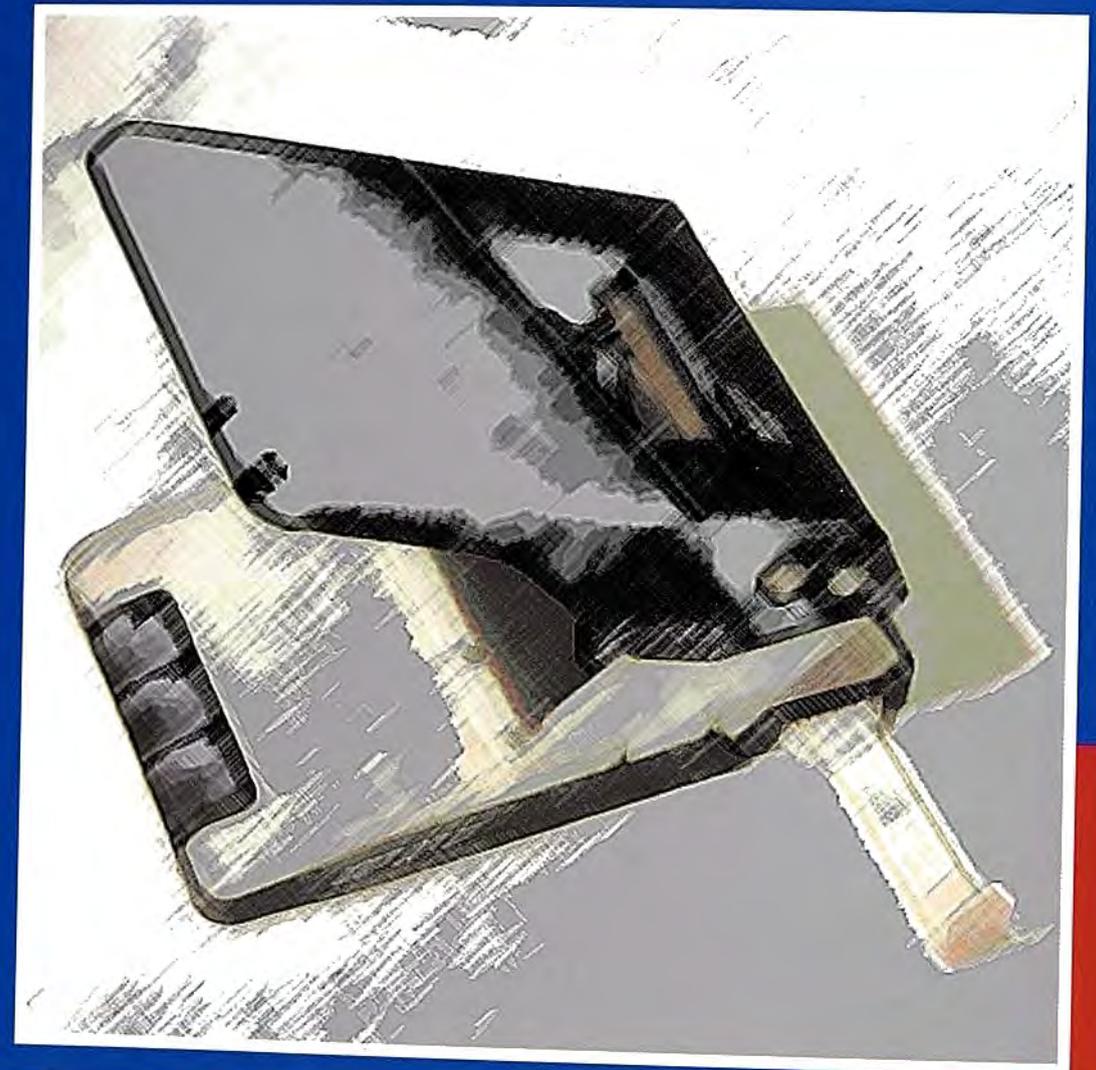
Manchmal sind Zweifel angebracht: Welcher Bürgermeister kennt es nicht, das Gefühl, für viel Geld nur wenig Substanz bekommen zu haben oder das Gefühl in die Hände von „industriell“ arbeitenden Gutachtern gefallen zu sein, die schematisch Textbausteine aneinander reihen und stets nur den Ortsnamen austauschen? Selten können die Auftraggeber von Gutachten solchen Zweifeln auf den Grund gehen, weil sie erstens nicht aus der Branche sind und Ihnen zweitens keine allgemeinen Standards zur Verfügung stehen, an denen man die Qualität von Gutachten messen könnte.

Mit diesem Sammelband sollen solche Standards etabliert und den potenziellen Auftraggebern von Gutachten zur Kenntnis gebracht werden. Gleichzeitig geht es jedoch auch um die Mitverantwortung der Auftraggeber für die Qualität von Gutachten, denn nur bei klar formulierten Fragen und einem angemessenen Budget können Gutachter nutzbringende Antworten geben.

Das Buch wendet sich vor allem an Stadt- und Regionalplaner, Kommunalpolitiker, Führungskräfte aus dem Einzelhandel und der Immobilienbranche sowie – nicht zuletzt – an die, deren Verstand gekauft wird: die Gutachter.

Der gekaufte Verstand

Was taugen Gutachter- und Beraterleistungen im Einzelhandel?



Der gekaufte Verstand

G. Heinritz / F. Schröder



Der gekaufte Verstand

Geographische Handelsforschung

*Herausgeber: Günter Heinritz, Kurt Klein, Elmar Kulke, Peter Pez
Schriftleiter: Frank Schröder*

**G
H
F
5**

Günter Heinritz / Frank Schröder (Hrsg.)

Der gekaufte Verstand

Was taugen Gutachter- und
Beraterleistungen im Einzelhandel?

Dokumentation zur Jahrestagung des
Arbeitskreises Geographische Handelsforschung
am 12. und 13. Oktober 2000 in München

Schriftenreihe des Arbeitskreises Geographische Handelsforschung
in der Deutschen Gesellschaft für Geographie
in Verbindung mit dem Geographischen Institut der TU München

Die Deutsche Bibliothek — CIP-Einheitsaufnahme

Heinritz, Günter; Schröder, Frank (Hrsg.):

Der gekaufte Verstand :

Was taugen Gutachter- und Beraterleistungen im Einzelhandel? /
Günter Heinritz ; Frank Schröder (Hrsg.). - Passau: L.I.S. Verlag, 2001
(Geographische Handelsforschung ; 5)
ISBN 3-932820-18-5

Printed in Germany

Titelfoto & Umschlag: Frank Schröder
Gesamtherstellung: Offprint, München

© 2001

Inhalt

GEORG M. SIEBER	
Der verkaufte Verstand – Innenansichten aus einem schwierigen Gewerbe	7
GÜNTER HEINRITZ:	
Der gekaufte Verstand – die Bewertung von Gutachter- und Beraterleistungen als wissenschaftliches Problem	13
KURT E. KLEIN:	
Empirische Erhebungen im Rahmen von Gutachten – was ist sinnvoll? Was ist machbar? Welche Regeln müssen eingehalten werden?	25
FRANK SCHRÖDER:	
Der gekaufte Einzugsbereich – eine Einführung	47
LUISE ADRIAN:	
Verstand ist nicht eindimensional – zur Rolle des Auftraggebers und der Notwendigkeit kommunalen Qualitätsmanagements	63
ARND JENNE:	
Zwischen Wissenschaft und Eigeninteressen – die Bewertung von Gutachten aus Sicht eines Warenhauskonzerns	71
HOLGER SCHMITZ:	
Die Bedeutung von Einzelhandelsgutachten in der verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzung	79
BERNHARD BUTZIN	
Jenseits der Besserwisserei – neue Formen der Politikberatung	91

**Der verkaufte Verstand – Innenansichten aus einem
schwierigen Gewerbe**

Georg M. Sieber

Nicht Teil der Online-Publikation

1 Planung genehmigungsbedürftiger Vorhaben

Nicht Teil der Online-Publikation

Nicht Teil der Online-Publikation

Nicht Teil der Online-Publikation



Der gekaufte Verstand – die Bewertung von Gutachter- und Beraterleistungen als wissenschaftliches Problem

Günter Heinritz

1 Wissenschaft und Praxis

Mein erster Anlauf, im Rahmen eines Seminars mich mit meinem heutigen Thema, der Bewertung von Gutachter-Leistungen, wissenschaftlich auseinander zu setzen, liegt gut zwanzig Jahre zurück und war erfolglos. Ich hatte ein Seminar konzipiert, das sich mit klassischen wissenschaftlichen Streitfällen in unserem Fach befassen sollte – von den Auseinandersetzungen der Geomorphologen über die Genese der Schichtstufenlandschaft oder die Entstehung des Rieses bis hin zum Streit über die Steppen-Heide-Theorie Gradmanns oder die Auseinandersetzungen zwischen den Anhängern der Modernisierung- bzw. Dependenztheorie. Um dem Profil einer der Praxis zugewandten Technischen Universität zu entsprechen, schien mir auch der eine oder andere Fall umstrittener räumlicher Planung gut in dieses Seminarkonzept zu passen. Ein solcher Fall, der in München damals sozusagen vor unserer Haustür lag, bot sich dafür besonders an. Es war die geplante Verlagerung der *Suma* vom Euroindustrialpark in die Heidemannstraße. Das Unternehmen, das diesen Standortwechsel angestrebt hat, traf auf hinhaltenden Widerstand der Landeshauptstadt, und beide Seiten bemühten Gutachter. Die Stadt beauftragte die renommierte *Prognos* AG, das Unternehmen meinen nicht minder angesehenen Kollegen Karl Ruppert vom Wirtschaftsgeographischen Institut der Ludwig-Maximilian-Universität. Während *Prognos* den Nachweis führte, dass die Verlagerung der *Suma* nicht hinnehmbare Probleme für die zentralörtliche Struktur des Verdichtungsraumes mit sich bringen würde, kam das Gutachten der Wirtschaftsgeographen zum gegenteiligen Ergebnis.

Die jeweiligen Argumentationen nachzuvollziehen und aufzuklären, wie es zu den unterschiedlichen Behauptungen der Gutachter kommen konnte, versprach eine spannende Seminarsitzung. Sie hat nie stattgefunden. Warum? Weil beide Institute, über deren Gutachten in den Zeitungen zwar berichtet wurde und die in der öffentlichen Diskussion ständig angeführt worden sind, ihre Gutachten nicht an uns herausgegeben haben. Sie entschuldigten sich mit dem Hinweis, dass dies nur mit der – hier leider nicht vorliegenden Einwilligung – des Auftraggebers erfolgen dürfte.

Konnten wir damals also aus diesem Fall inhaltlich nichts lernen, so wusste ich von da an jedenfalls, wie man unerwünschte Gutachtenkritik verhindern kann. Nun lebt aber die Wissenschaft vom kritischen Diskurs, denn ihre Sache ist bekanntlich die Suche nach Wahrheit, oder sagen wir weniger pathetisch, sie versucht, unserer Unwissenheit

abzuhelfen und unsere Irrtümer, Verschleierungen und Illusionen ans Licht zu bringen, wie Arnd MORKEL kürzlich in einem Aufsatz über die Aufgaben der Universität geschrieben und darauf hingewiesen hat, dass eben deshalb, weil Wissenschaft den Dingen auf den Grund gehen soll, sie sich die Themen, die sie aufgreift und die Ergebnisse, zu denen sie kommt, von niemanden einengen oder gar vorschreiben lassen darf.

Mein einmal gewecktes Interesse an Gutachten, die zur Vorbereitung von Standortentscheidungen von Einzelhandelsbetrieben dienen sollten, blieb erhalten, und im Laufe der Jahre habe ich dann auch viele Dutzende von Gutachten auf den Tisch bekommen. Die konnte ich zwar sämtlich lesen, aber keineswegs alle überprüfen, weil oft entscheidende Stellen im Gutachten nicht nachvollziehbar waren, und ich lernte, dass es neben dem Stempel „vertraulich“ auch noch andere wirkungsvolle Strategien gibt, sich gegen Gutachterkritik abzuschirmen. Immerhin konnte ich zumindest angeben, warum für mich welche Aussagen im Gutachten nicht nachvollziehbar waren.

Weil man aber nicht nachvollziehbare Aussagen bekanntlich entweder glauben oder auch nicht glauben kann, bieten sie eben keine brauchbare Entscheidungsgrundlage. Deshalb war ich anfangs schon verwundert, dass der jeweilige Auftraggeber sich mit solchen Aussagen zufriedengegeben hat, doch bald wurde mir dann klar, warum das so war. Nicht nur die Reputation des Gutachters, sondern noch mehr das Wissen um die fehlende eigene fachliche Kompetenz hatte Auftraggeber allzu häufig von kritischen Rückfragen abgehalten. Auch wenn das Selbstbewusstsein von Kommunalpolitikern und Vertretern der Kommunen glücklicherweise in den letzten Jahren größer geworden ist, bleibt es natürlich dabei, dass Politiker, Juristen, Bauingenieure oder Architekten, Kaufleute oder Bürger, denen ein solches Gutachten in die Hand gedrückt wird, in aller Regel eben nicht über die Kenntnisse verfügen, um methodische Schwachstellen des Gutachtens zu erkennen und ihre Relevanz für die jeweilige Argumentation einschätzen zu können.

Als Wissenschaftler, der sich mit Fragen geographischer Handelsforschung beschäftigt, bleiben mir solche Schwachpunkte freilich nicht verborgen und ich muss zugeben, dass die Idee zu unserer Tagung heute ihren Anfang bei meinem Ärger über Gutachten genommen hat, in denen z. B. aufs Geradewohl ausgewählte Probanden als Zufallsauswahl ausgegeben werden oder Ausschöpfungsquoten von 10% erreicht, aber dennoch die Ergebnisse als repräsentativ vorgestellt werden. Ganz zu schweigen von solchen Elaboraten, die offensichtlich einer mit Textbausteinen arbeitenden Massenproduktion entstammen, was in manchen Fällen peinlicherweise dadurch offensichtlich wird, dass an der einen oder anderen Stelle Ortsnamen aus den vorangegangenen Gutachten stehen geblieben sind. Wenn man dann noch die für solche Machwerke kassierten Honorare erfahren hat, konnte schon der Wunsch aufkommen, solche schwarzen Schafe öffentlich zu brandmarken.

Aber rechtfertigt dies wirklich eine Tagung? Nein, ich denke, über unseriöses Verhalten schwarzer Schafe muss man wirklich nicht lange reden. Aber unabhängig davon scheint mir unser Thema relevant und eine Tagung Wert zu sein, schon deshalb, weil das Problem für die Auftraggeber ja tatsächlich vorhanden ist, nämlich die Qualität von Gutachten einzuschätzen. Ein Stadtrat etwa, der gegen ein von der Nachbargemeinde genehmigtes Vorhaben klagen will, wird sich auf den Nachweis negativer Betroffenheit

verlassen wollen, der per Gutachten geführt worden ist. Ein Unternehmen, das seine Verkaufsflächen erweitern will, muss darauf vertrauen, dass die vom Gutachter gelieferten Argumente hieb- und stichfest sind, mit denen er die Raumverträglichkeit des betreffenden Vorhabens begründen kann, und wer Städtebauförderungsmittel sperrt oder zurückruft, weil ein Gutachten aussagt, dass die erteilte Ansiedlungsgenehmigung die mit staatlichen Mitteln unterstützte Revitalisierung der Innenstadt konterkariert, muss damit rechnen, dass seine Entscheidung vor Gericht gebracht wird. Er wird dort nur bestehen können, wenn das betreffende Gutachten durch Kritik nicht zu Fall gebracht werden kann.

Tatsächlich waren es denn auch die für die Städtebauförderung in der Obersten Baubehörde Bayerns Verantwortlichen, denen es zu verdanken ist, dass aus der Idee nun tatsächlich diese Tagung geworden ist. Ihre Nachfrage nach Qualitätsstandards, die ein Einzelhandelsgutachten im Rahmen der städtebaulichen Sanierung und Entwicklung nicht unterschreiten darf, hatte im vergangenen Jahr einen Workshop zur Folge, in dem wir gemeinsam Qualitätskriterien für Gutachten erarbeiten wollten, aber auch die Anforderungen, die an eine Ausschreibung von entsprechenden Aufträgen zu richten sind sowie die für die Auswahl eines Gutachters relevanten Gesichtspunkte diskutieren wollten. Das Ergebnis dieses Workshop liegt ihrer Tagungsmappe bei.

Wie viele andere Kooperationen mit Praktikern hat mir diese Zusammenarbeit wieder einmal deutlich die strukturellen Unterschiede zwischen Wissenschaftssystem und Anwendungssystem vor Augen geführt. Entsprechende Erfahrungen hat Walter SIEBEL in einem 1984 in der Zeitschrift Raumforschung und Raumordnung veröffentlichten Aufsatz über die Funktionen und Voraussetzungen sozialwissenschaftlicher Stadtforschung auf eine knappe Formel gebracht. Sie lautet, dass die Grenzen, die für die Praxis aus der Knappheit der Ressourcen Geld, Zeit und Legitimität resultieren, zugleich auch die der Praxisrelevanz wissenschaftlicher Forschung sind. Deshalb sei die aus diesem begrenzten Handlungshorizont resultierende Wissenschaftsnachfrage der Praxis hoch selektiv und auf praktische Problemlösung gerichtet. Wissenschaft muss demnach

- „positivistisch-empirisch sein (also „richtig“ sein),
- den engen kommunalen Problemdefinitionen entsprechen („umsetzbar“ sein),
- den Denk- und Handlungsgewohnheiten der administrativen Praxis entsprechen („machbar“ sein) sowie möglichst Lösungstechnologien bereitstellen („verwertbar“ sein).

Sozialwissenschaft ist als empirische Wissenschaft auf die Praxis angewiesen – nicht nur, weil ihr die Praxis als wichtige Informationsquelle dient, sondern vor allem deshalb, weil politisch-praktische Problemstellungen ihr die entscheidenden Anstöße zur Theorieentwicklung geben. Der berühmte Elfenbeinturm ist auch für sozialwissenschaftliche Grundlagenforschung kein produktives Gehäuse! Dennoch darf sich die Sozialwissenschaft nicht den Forderungen der Praxis vollständig ausliefern. SIEBEL (1984: 291) hat Recht, wenn er schreibt:

„Wissenschaft ist praktisch fruchtbar, weil und sofern sie anders ist: längerfristig orientiert, also vom Handlungsdruck des politisch-administrativen Systems entlastet, diszipliniert nach methodischen und theoretischen Regeln statt nach politischer Opportunität, thematisch strukturiert nach der Logik gesellschaftli-

cher Problemfelder statt nach Gesichtspunkten politisch administrativer Kompetenzverteilung."

Warum gehe ich hier auf das Verhältnis von politisch-planerischer Praxis und universitärer sozialwissenschaftlicher Forschung ein? Nicht deshalb, um mir hier eine Plattform für die kritische Auseinandersetzung mit einer Ideologie zu verschaffen, die bedauerlicherweise unsere aktuelle Hochschulpolitik dominiert und das Kriterium Praxisrelevanz bei der Ressourcenverteilung an der Hochschule viel zu hoch gewichtet. Aber ich gebe zu, dass ich die Gelegenheit gern nutze, um vor den mit dieser Politik verbundenen Gefahren für unsere Universitäten zu warnen. Das Verhältnis von Praxis und Wissenschaft anzusprechen, scheint mir im Zusammenhang dieses Referates vielmehr deshalb erforderlich, weil Gutachten sich nicht am innerwissenschaftlichen Referenzsystem, sondern eben am Auftrag und Interesse der Praktiker orientieren. Das darf man bei ihrer Bewertung, auch wenn sie aus der Sicht der Wissenschaft erfolgt, ebenso wenig aus den Augen verlieren wie das Faktum, dass es für Gutachten einen Markt gibt, auf dem es Geld zu verdienen gibt und auf dem Institute miteinander konkurrieren, wobei ihr Know-How ein wichtiger Faktor und Teil ihres Betriebskapitals ist. Wenn der Wettbewerb um Aufträge vor allem über den Preis ausgetragen wird, kann das sehr leicht dazu führen, dass die Qualitätsstandards bei Stichprobe, Fragebogenentwicklung und Feldarbeit unter ein akzeptables Maß gedrückt werden, ohne dass der Auftraggeber infolge fehlender Fachkompetenz dies bemerkt.

Nun drängen in der Tat viele Auftraggeber aus durchaus verständlichen Kostengründen ja oft darauf, Untersuchungen in möglichst „schlanker“ Verfahrensweise zu realisieren, auch wenn damit Abstriche bei der Qualität hingenommen werden müssen. Dagegen ist grundsätzlich nichts zu sagen, wenn über diese Qualitätseinbußen offen gesprochen wird. Wo dies aber unterbleibt, aus Sorge darüber, durch die Akzeptanz von Qualitätseinbußen an Ansehen in der Öffentlichkeit zu verlieren oder sich der Kritik auszusetzen, da entsteht leicht eine methodische Grauzone, mit der dann nicht mehr rational umgegangen werden kann.

Auch wenn sich Gutachter also mit finanziellen und zeitlichen Rahmenbedingungen arrangieren müssen, die vom Auftraggeber vorgegeben werden und die den möglichen Untersuchungsaufwand begrenzen, so haben sie dennoch jedenfalls „lege artis“, nach den Regeln der Kunst zu arbeiten. Da diese lex artis dem Auftraggeber und der Öffentlichkeit nicht bekannt ist, werden Qualitätsmaßstäbe benötigt, die auch für Fachfremde handhabbar sind.

Diese Maßstäbe müssen sich auf forschungsethische Prinzipien des Umgangs mit Probanden und ihren Aussagen ebenso beziehen wie auf die Dokumentation und Offenlegung der gewonnenen Ergebnisse. Zu letzteren gehört stets auch eine Beschreibung des methodischen Vorgehens, einschließlich aller relevanter Rahmenbedingungen, die bei den jeweiligen Messungen gegeben waren. Sie muss so detailliert sein, dass die Messungen später auch von Dritten genau nachvollzogen werden können, und zwar so, dass keine Gefahr besteht, bei einem Vergleich von früheren und neuen Daten methodische Artefakte zu produzieren. Das Interesse der Institute, ihr methodisches Know-How nicht preiszugeben und so ihre Wettbewerbsposition zu stärken, steht dieser Forderung

zwar entgegen, doch halte ich die Offenlegung des Vorgehens zumindest gegenüber dem Auftraggeber für die höherwertige Maxime.

Die zu fordernden Qualitätsstandards beziehen sich aber vor allem auf die handwerkliche Korrektheit des methodischen Vorgehens. Was darunter zu verstehen ist, will ich nun im zweiten Teil meines Vortrages am Beispiel von Befragungen zu zeigen versuchen.

2 Qualitätsstandards für die empirische Arbeit

2.1 Repräsentativität, Stichproben

Befragungen der Bevölkerung zu ihrem Konsumentenverhalten, also ihren Einkaufsgewohnheiten, Präferenzen und Einkaufsstättenwahlen bilden ja eine wichtige Basis für viele einzelhandelsrelevante Entscheidungen. Nun basiert die Umfrageforschung auf zwei Säulen:

1. Auf der Verwendung von standardisierten, also für alle Erhebungseinheiten gleichlautenden Fragebögen als Instrument der Informationsgewinnung und
2. auf der wahrscheinlichkeitstheoretisch fundierten Konzeption von Zufallsstichproben, die zuverlässige Schlussfolgerungen von einer relativ geringen Zahl von Erhebungseinheiten auf beliebig große Grundgesamtheiten ermöglichen.

Daraus ergeben sich die zwei entscheidenden Kriterien für die Qualität einer Umfrage. Es geht erstens um die verzerrungsfreie Abbildung einer definierten Grundgesamtheit durch die Stichprobe und zweitens um die gültige zuverlässige Messung der gemeinten Sachverhalte durch die Befragung. Diese Qualitätskriterien erfüllt, wer die Regeln der Kunst einhält, d.h. die wissenschaftlich begründeten Methoden anwendet. Das soll – wohl gemerkt – kein Plädoyer dafür sein, sich konservativ bei Befragungen ausschließlich an etablierten Methoden zu orientieren, denn selbstverständlich muss es erlaubt sein, mit methodischen Innovationen zum Beispiel auf gewandelte Bedingungen zu reagieren. Um so mehr aber muss man sich in diesem Fall darum bemühen, die Effekte des Erhebungsverfahrens zu verstehen und zu kontrollieren, um sich darüber einer offenen Diskussion zu stellen.

Fragen nach der Qualität der Datengewinnung und der Darstellung von Ergebnissen der Umfrageforschung sind heute jedenfalls keine wissenschaftsinternen Fragen mehr, sondern sind eine Angelegenheit der gesamten Gesellschaft. Weil aber für die Öffentlichkeit nicht unterscheidbar ist, welche Ergebnisse lege artis gewonnen worden sind und welche nicht, erwächst der Wissenschaft über die Verpflichtung, selbst methodenkritisch zu arbeiten hinaus auch die Aufgabe, über Instrumente und Verfahren nachzudenken, über bzw. durch die ein verantwortungsloser oder gar bewusst verfälschender Umgang mit Umfragen offengelegt und sanktioniert werden kann. Unser Arbeitskreis, der sich ja bewusst an der Schnittstelle von Theorie und Praxis angesiedelt hat, scheint mir ein recht geeignetes Gremium zu sein, über solche Fragen nachzudenken und Ori-

entierungshilfen zu geben. Sie scheinen mir in mehrfacher Hinsicht nützlich: Zum einem als Prophylaktikum gegen leichtfertige bzw. unseriöse Arbeit von Gutachtern, zum anderen aber auch als Schranke gegen unrealistische Forderungen bzw. gesetzte Rahmenbedingungen der Auftraggeber und schließlich auch als Voraussetzung für die bessere Vergleichbarkeit von Untersuchungen unterschiedlicher Autoren.

Das Spektrum der durch Umfragen zu erhebenden Informationen ist groß. Es reicht von der Feststellung objektiver Sachverhalte, z. B. der Haushaltsgröße, über die Ermittlung durchgeführter Handlungen und Handlungsabsichten bis hin zur Messung subjektiver Größen wie Wahrnehmungen, Einstellungen und Bewertungen. Dass die Messung solcher subjektiven Größen wie Wahrnehmung etc. fachliches Know-How erfordert, leuchtet Laien in der Regel durchaus ein, während sie die methodischen Probleme, die bei der Feststellung objektiver Sachverhalte zu lösen sind, gewöhnlich völlig unterschätzen. Es handelt sich ja um Dinge, die sie alltagssprachlich ohne Zögern benennen können. Aber die Alltagssprache kennt keine operationalen Begriffe: Wenn ich zum Beispiel „Parkplätze“ sage, weiß jeder von ihnen, wovon ich rede. Wenn ich im Geländepraktikum für Anfänger die Studenten auffordere, in der nächsten Stunde zu zählen, wie viele Parkplätze in der Innenstadt vorhanden sind, weichen am Ende die ermittelten Werte der einzelnen Gruppen zu ihrer Verblüffung oft um mehr als 100% voneinander ab. Diese Verblüffung ist didaktisch wichtig, um die Studierenden dazu zu bringen, die Notwendigkeit operationaler Definitionen von Begriffen einzusehen und sich um solche Operationalisierungen zu bemühen.

Nun will ich aber hier kein Geländepraktikum beginnen, sondern über Qualitätsstandards von Umfragen sprechen, von Umfragen, die häufig auch mit dem Adjektiv „repräsentativ“ verbunden werden. Leider wird der Begriff Repräsentativität oft missbraucht. Von Messungen, die Repräsentativität beanspruchen, muss man nämlich verlangen, dass die Auswahl der Probanden aus der Gesamtpopulation dem Zufallsprinzip unterliegt und das ist eben oft nicht der Fall. Nur bei einer solchen – einfachen oder geschichteten – Zufallsstichprobe ist der Schluss von der Stichprobe auf die Gesamtheit zulässig. Unzulässig ist hingegen eine Auswahl aufs Geradewohl bzw. Gutdünken, weil dabei nicht verlässlich, d. h. nicht in berechenbarer Weise von der Stichprobe auf die Gesamtheit geschlossen werden kann.

Vielleicht sollte ich, damit Sie das wirklich ernst nehmen, Ihnen die Geschichte von unseren Erhebungen an Verbrauchermärkten in Mittelfranken erzählen. Sie liegt schon lange zurück, ist aber immer noch von Interesse. Wir wollten damals wissen, welche Kunden dort hinkommen, was und wie viel sie einkaufen und wie zufrieden sie mit dem Angebot sind etc. Wir hatten das Einverständnis der Betriebe, die Kunden, nachdem sie die Kasse passiert hatten, danach zu befragen. Die Interviewer hatten die Anweisung, grundsätzlich jeden zu befragen, also nicht auszuwählen. Konkret war das nicht ganz durchzuhalten, weil gelegentlich, vor allem in Stoßzeiten, Kunden schneller durch die Kasse gingen als ein Interviewer befragen konnte. Aber am Ende des Tages hatten wir in jedem Verbrauchermarkt einige hundert Interviews und mindestens 80% aller Kunden auch befragt. Damit waren wir sehr zufrieden und sind davon ausgegangen, dass wir dies als Stichprobe auswerten konnten, weil es ja vom Zufall abhängig gewesen sei, wer von den Kunden nicht interviewt worden ist. So haben wir also die Fragebögen ausge-

wertet und als erstes den durchschnittlichen Einkaufsbetrag pro Kunde berechnet. Unsere Rechnung ergab 40 DM, und damit lagen wir um 8 DM, d. h. um immerhin 1/5 über dem wahren Wert, den wir für den betreffenden Tag zur Kontrolle uns von dem Marktleiter haben sagen lassen.

Wir haben damals etwas gebraucht, bis wir herausgefunden hatten, wo der Fehler lag. Schließlich wurde klar, dass es ein Irrtum gewesen war anzunehmen, dass der Zufall darüber entschieden hätte, wer befragt worden ist. Vielmehr hatten alle Kunden, die nur wenig gekauft hatten und deshalb rasch durch die Kasse gekommen sind, in den Stoßzeiten eine geringere Chance befragt zu werden als solche, die viel gekauft und damit viel zu bezahlen hatten. Bei ihnen hat der Kassiervorgang so viel Zeit in Anspruch genommen, dass das Interview mit den vorangegangenen Kunden beendet gewesen war und der Interviewer wieder für die nächste Befragung frei gewesen war. Käufer mit geringeren Einkaufsbeträgen waren also in der Stichprobe unterrepräsentiert und dies hat sich – wie gezeigt – massiv auf unser Ergebnis ausgewirkt. Weniger wäre also hier für uns mehr gewesen. Hätten die Interviewer nicht im Rahmen des Möglichen jeden, sondern nur jeden dritten Kunden befragt, wäre der Stichprobenumfang zwar kleiner, die Ergebnisse aber besser geworden.

Voraussetzung für die Erstellung eines Stichprobenplanes ist zunächst einmal eine exakte Definition der Grundgesamtheit, die alle Einheiten, z. B. Haushalte, Personen oder Betriebe enthält, über die Aussagen gemacht werden sollen. Aus der Stichprobentheorie ergibt sich auch, dass dieser Schluss stets mit einem Fehler behaftet ist, der vom Umfang der Stichprobe, nicht aber von der Relation Stichprobengröße zur Größe der Grundgesamtheit abhängig und berechenbar ist. Bei der Interpretation der durch Stichproben nach dem Zufallsprinzip ermittelten Werte ist dieser Stichprobenfehler ebenso zu berücksichtigen wie die Verzerrungen, die in Folge von Ausfällen von Probanden, z. B. durch Verweigerung möglicherweise auftreten können.

In der im vergangenen Jahr von der Deutschen Forschungsgemeinschaft vorgelegten Denkschrift über Qualitätskriterien der Umfrageforschung findet sich ein zehnteiliger Katalog von Forderungen, den eine Stichprobe, die qualitativ einwandfrei sein soll, entsprechen müsste. Da heißt es:

1. Die Grundgesamtheit, die durch die Stichprobe repräsentiert werden soll, muss eindeutig definiert sein.
2. Anzustreben ist eine Zufallsauswahl, die jeder Person der Grundgesamtheit die gleiche oder wenigstens ein angebbare Auswahlwahrscheinlichkeit gibt (random-Stichprobe). Ein Verzicht auf die Zufallsauswahl zugunsten einer Quotenstichprobe kann pragmatisch zu rechtfertigen sein, aber grundsätzlich ist die Präferenz random vor Quote.
3. Die Auswahlgrundlage sollte alle Teilgruppen der Grundgesamtheit umfassen.
4. Eine gleiche Auswahlchance für jede Person ist einer ungleichen Auswahlchance vorzuziehen, es sei denn, die disproportionale Struktur ist aus bestimmten Gründen gewollt oder nicht zu vermeiden.
5. Es ist von großem Vorteil, wenn über die Einheiten der Bruttostichprobe vorab Informationen vorliegen, die eine Strukturanalyse ermöglichen. Damit kann die Übereinstimmung der Bruttostichprobe mit der Grundgesamtheit (unabhängig von späte-

ren Ausfällen in der Befragung) überprüft werden. Nach Vorliegen der realisierten Nettostichprobe können anhand dieser Strukturdaten Determinanten der Ausfälle in der Befragung analysiert werden.

6. Eine wenig geklumpte Stichprobe ist einer stärker geklumpten Stichprobe vorzuziehen.
7. Der Einfluss des Interviewers auf die Auswahl des Befragten sollte möglichst gering sein.
8. Eine Substitution gültiger Befragungsadressen durch andere Adressen sollte nur nach festen Auswahl- und Dokumentationsregeln zulässig sein.
9. Es sollten alle erdenklichen Anstrengungen unternommen werden, um einen möglichst hohen Anteil der ausgewählten Befragungspersonen tatsächlich interviewen zu können.
10. Für alle Ausfälle in der Befragung sollten Informationen über den Ausfallgrund vorliegen.

Um Umfrageergebnisse richtig einordnen und interpretieren zu können, müssen also dem Leser in jedem Fall eine Reihe wichtiger Informationen gegeben werden. Dazu gehören neben der Größe der Grundgesamtheit die Zahl der Befragten und die Erhebungsmethode (d.h. ob es sich um eine mündlich persönliche, telefonische oder schriftliche Befragung gehandelt hat), der Zeitpunkt der Befragung, der Stichprobenplan, d.h. die Stichprobenbasis und die Stichprobenmethodik und darüber hinaus

1. die Größe des statistischen Zufallsfehlers und das Signifikanzniveau, mit dem dieser Fehler nicht überschritten wird.
2. Die Art und Anzahl der Interviewausfälle, also die erreichte Ausschöpfung der Stichprobe und gegebenenfalls weitere Probleme, die bei der Realisierung des Stichprobenplans aufgetreten sind und
3. gegebenenfalls die Gewichtungungsverfahren, mit denen erkannte Verzerrungen der Stichprobe korrigiert worden sind.

Fehlen im vorgelegten Bericht des Gutachters solche Angaben, so ist das ein klares Indiz für unprofessionelle Arbeit, ebenso wie z.B. bei einer Karte das Fehlen von Überschrift, Nordpfeil und Maßstabsangabe den Autor disqualifiziert.

2.2 Fragebogen

Während solche technische Anforderungen an Umfragen noch relativ einfach zu überblicken sind, erschließt sich die Qualität des Fragebogens für den Laien noch sehr viel schwerer. Sie ist aber für die Qualität der Untersuchungsergebnisse nicht weniger entscheidend. Deshalb muss dem Aufbau und der Gestaltung des Fragebogens und der Formulierung der Fragen besonders kritische Aufmerksamkeit gelten. Um dem Auftraggeber eine solche Überprüfung möglich zu machen, ist auch hier wiederum zu fordern, dass der verwendete Fragebogen (wie alle anderen verwendeten Erhebungsinstrumente) dem Bericht des Gutachters im Anhang beigegeben wird.

Es ist nun nicht möglich, hier ausführlich auf Fragetechnik und Fragebogenlehre einzugehen, aber einige Hinweise zu Qualitätskriterien will ich doch zu geben versu-

chen. Die größte Sünde bei der Fragebogenkonstruktion, die am seltensten von Laien bemerkt wird, ist es, die Probanden mit der Befragung zu überfordern. Sein Gedächtnis, seine Motivation, seine Zeit und Geduld, sein Artikulationsvermögen und sein Wissen bzw. Reflexionsvermögen, all das ist ja durchaus begrenzt. Auch wenn man noch so gerne wissen will, in welchen Geschäften der Befragte im vergangenen Quartal Zigaretten eingekauft hat, so kann man eben nicht davon ausgehen, dass er sich daran wirklich zuverlässig erinnern kann. Noch problematischer sind schlichte „Warum-Fragen“, die nach den Gründen für ein bestimmtes Verhalten forschen. Da im Verlauf ihrer Sozialisierung den Menschen in unserer Gesellschaft beigebracht worden ist, dass man sich zum einen „vernünftig“ zu verhalten habe und es sich zum anderen gehört, auf eine Frage auch zu antworten, werden sie bemüht sein, auch auf solche Fragen eine Antwort zu geben, die für sie eigentlich nicht beantwortbar sind, besonders dann, wenn ihnen auch noch drei oder vier plausibel klingende Antwortmöglichkeiten vorgegeben werden. In solchen Fällen wird der Forscher aber nur die Ostereier finden, die er zuvor selbst versteckt hat, d.h. er produziert Artefakte, die mit der Wirklichkeit nichts zu tun haben.

Auch hat es keinen Sinn, den Befragten Fragen vorzulegen, die von unzutreffenden bzw. nicht gegebenen Voraussetzungen ausgehen und ihm durch Entfernung von Antwortkategorien wie „weiß nicht“ oder „unentschieden“ zu verleiten bzw. zu zwingen, Antworten zu geben, die er eigentlich nicht geben kann oder will. Es mag ja sein, dass ein Konsument „gewöhnlich“ seine Wurst in einer ganz bestimmten Metzgerei kauft oder regelmäßig einmal im Monat in die Stadt A zum Einkaufen fährt, aber genauso möglich ist eben auch, dass er keine solchen feste Angewohnheiten hat. Wenn letzteres der Fall ist, muss der Fragebogen auch geeignet sein, dies zu erfassen.

Die Autoren eines Fragebogens haben komplexe Forschungsfragen so in Fragen zu übersetzen, dass sie Probanden vorgelegt werden können, d.h., dass sie deren Denken und Verständnis entsprechen und deshalb von ihnen beantwortet werden können. Sogenannte „Programmfragen“ sind also in eine oder mehrere „Testfragen“ zu transformieren. Dabei ist allerdings der Gefahr unangemessener Komplexitätsreduktion entgegenzuwirken durch ein System von Indikatoren, das der Vielschichtigkeit der Problematik gerecht wird und das deshalb sorgfältig erarbeitet und getestet werden muss. Ob dies gelungen ist, ob also die Operationalisierung durch die gewählten Indikatoren zu gültigen Ergebnissen geführt hat, haben selbstverständlich die Autoren des Fragebogens zu verantworten und durch geeignete Kontrollfragen die Gültigkeit der Antworten zu belegen. Grundlage dafür, diese Verantwortung übernehmen zu können, sind – neben einer qualifizierten Ausbildung in der empirischen Sozialforschung – jeweils sorgfältige Pretests des entwickelten Fragebogens unter Feldbedingungen. Solche – Zeit- und Kostenaufwand – erfordernde Pretests kann auch noch so viel Erfahrung nicht entbehrlich machen.

2.3 Feldarbeit

Die Qualität des Fragebogens allein garantiert freilich noch keineswegs die Qualität der Daten, auf denen dann die Aussagen des Gutachters beruhen werden. Vielmehr hat darauf auch die Durchführung der Befragung, die in der Fachsprache „Feldarbeit“ heißt, ganz entscheidenden Einfluss. Das gilt insbesondere für die Arbeitsleistung der Interviewer, deren Auswahl, Schulung und Überwachung deshalb hohe Bedeutung zukommt. Umfragen sind heute zweifellos schwieriger zu realisieren als vordem. Das hat eine Reihe von Gründen, die sich – wie die schlechtere Erreichbarkeit von Haushalten bzw. Personen aufgrund höherer Anteile von Einpersonenhaushalten bzw. höherer Mobilität – von Forschern nicht beeinflussen lassen. Andere Schwachstellen der Feldarbeit aber fallen in die Verantwortung des Forschers. Nun sei in diesem Zusammenhang nicht verschwiegen, dass entsprechende Bemühungen um Qualität häufig vom Kostenrahmen beschränkt werden, d.h. also, dass auf „best practices“ aus finanziellen Gründen oft verzichtet werden muss und man sich eben nur mit „good practices“ zu bescheiden hat.

Die Bewertung der Feldarbeit kann nun nicht einfach anhand eines starren Anforderungskatalogs der Sozialwissenschaft erfolgen, sondern muss in jedem Fall den jeweils gegebenen Zeit- und Kostenrahmen dabei mit in Betracht ziehen. Sofern also Auftraggeber unrealistische Anforderungen an die Datenqualität stellen, sollten Institute darauf schon in ihrem Angebot hinweisen und gegebenenfalls durch ein nach Qualitätsstufen differenziertes Angebot einen Konsens mit dem Auftraggeber ermöglichen, in dem die Erhebungsmöglichkeiten realistisch eingeschätzt werden.

Unter Qualitätsaspekten ist z.B. eine Umfrage optimal, die sich an Personen, nicht Haushalte richtet, die aus dem Melderegister per Zufallsstichproben gezogen worden sind, weil in diesem Fall auch die Interviewer bei der Auswahl der Probanden nicht vom Stichprobenplan abweichen können und ebenfalls leichter kontrolliert werden können. Ein solches Verfahren erfordert allerdings einen großen Arbeits- und Organisationsaufwand, d.h. lange Vorlaufzeiten und hohe Kosten, so dass es angesichts des Untersuchungszieles unter Umständen nicht mehr tragbar erscheint und andere Möglichkeiten der Auswahl von Zielpersonen, wie z.B. die „random route“ gewählt werden müssen. Grundsätzlich muss dem Auftraggeber dabei und bei allen anderen Entscheidungen über das methodische Vorgehen klar gemacht werden, welche Wirkung auf die Datenqualität damit verbunden ist, um so unangemessene Qualitätsansprüche bzw. Erwartungen auf ein realistisches Niveau zu bringen. Das gilt vor allem auch für die zu erreichende Ausschöpfungsquote, die bei mündlichen Befragungen eben durchschnittlich nur bei knapp 60% liegt und nur mit großem Aufwand um etwa 10 Prozentpunkte gesteigert werden kann, aber schwerlich noch weiter darüber hinaus. Dabei gehört es zur guten Praxis der Feldarbeit, einen erfolglosen Kontaktversuch nicht sofort als Ausfall zu notieren, sondern mindestens zwei weitere Kontaktversuche an unterschiedlichen Wochentagen und Tageszeiten vorzusehen und erst dann, wenn auch diese erfolglos geblieben sind, den betreffenden Fall als Ausfall zu buchen, andernfalls sind schwer erreichbare Personen, wie z.B. Berufstätige – und damit entsprechende Altersgruppen – unterrepräsentiert.

2.4 Statistische Auswertung

Der Anteil solcher Ausfälle wird ceteris paribus umso kleiner sein, je mehr die Teilnehmerbereitschaft gesteigert werden kann, was etwa durch eine entsprechende Vorankündigung der Erhebung – sei es durch die Presse und/oder ein persönliches Anschreiben bzw. durch das entsprechende Auftreten des Interviewers, der dafür geschult und kontrolliert werden muss – durchaus möglich ist. Schließlich gehört zur Qualität von repräsentativen Befragungen auch noch die statistische Aufbereitung und Auswertung. Hier reicht das Spektrum möglicher Mängel von schlichten Eingabe- und Rechenfehlern bis zu nicht zulässigen statistischen Prozeduren, so etwa, wenn die mit unterschiedlichem Skalen-Niveau verbundenen Einschränkungen ignoriert werden, wenn ungeprüft bleibt, ob die vorausgesetzte Normalverteilung tatsächlich gegeben ist oder, um noch einen ganz trivialen, aber nichts desto weniger häufig zu beobachtenden Fehler anzuführen, wenn bei zu kleinen Gesamtheiten, also bei weniger als 30 Fällen, Prozentwerte berechnet werden. Das muss man, vor allem dann, wenn die jeweilige Prozentbasis nicht angegeben wird, eigentlich schon als arglistige Täuschung des Lesers bewerten. Nichts gegen Tabellen mit relativen Zahlen, aber die Angabe der zugrunde liegenden Absolutwerte ist dabei ebenso zwingend erforderlich wie es Summenzeilen und Spalten sein sollten. Gerade Verstöße gegen solche Äußerlichkeiten begründen für mich immer Zweifel, wie sorgfältig der Autor überhaupt gearbeitet hat.

Ich will hier keinen Statistikkurs anschließen, sondern im Gegenteil mit Blick auf die Aufgaben, die Gutachten in der Regel gestellt sind, ausdrücklich auf die Gefahr aufmerksam machen, die darin liegt zu glauben, dass nur das, was quantifizierbar ist, auch relevant sei. Ein solcher Quantifizierungsbias ist nicht selten, qualitative Aspekte bleiben in der Tat oft unterbelichtet, obwohl sie im konkreten Fall von eminenter Wichtigkeit sein können. Aber über die Qualitätsstandards zu sprechen, die für qualitative Sozialforschung gelten, wäre ein eigenes Referat. Für heute will ich es mit dem Gesagten bewenden lassen und bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

Literatur

- American Association for Public Opinion Research (1997): Best practices for survey and public opinion research (= www.aapor.org/best/index.html).
- ADM [Arbeitskreis Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute e. V.] / ASI [Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftlicher Institute e.V.] / BVM [Berufsverband Deutscher Markt- und Sozialforscher e.V.] (1999): Standards zur Qualitätssicherung in der Markt- und Sozialforschung. Frankfurt a. M.
- DE LEEUW, E. (1992): Data quality in mail, telephone, and face to face surveys. Amsterdam.

- GABLER, S. / S. HÄDER (1997): Überlegungen zu einem Stichprobendesign für Telefonumfragen in Deutschland. In: ZUMA-Nachrichten, 41, S. 7-18
- GABLER, S. u.a. (Hrsg.): Gewichtung in der Umfragepraxis. Opladen.
- von der HEYDE, C. (1998): Qualitätsmaße und Qualitätskosten. München.
- HUFF, Darell. 1979: How to lie with statistics (8. Auflage.) Harmondsworth.
- KAASE, M. (Hrsg.), 1999: Qualitätskriterien der Umfrageforschung (= Denkschrift der DFG), Berlin.
- MORKELE, A. (2000): Theorie und Praxis. Die Aufgabe der Universität: In Forschung & Lehre, 8, S.396-398.
- NIEHOFF, R. (1998): Intervieweranforderung und -auswahl. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Interviewereinsatz und -qualifikation (= Schriftenreihe Spektrum Bundesstatistik des Statistischen Bundesamtes, 11). Stuttgart, S. 51-65.
- Planung & Analyse (1998): Themenheft „Qualitätskriterien in der Marktforschung“. 2/1998.
- SIEBEL, W. (1984): Minnesänger und Narren. Zu Funktion und Voraussetzungen sozialwissenschaftlicher Stadtforschung. In: Raumforschung und Raumordnung; 6, S.289-294.

Empirische Erhebungen im Rahmen von Gutachten – Was ist sinnvoll? Was ist machbar? Welche Regeln müssen eingehalten werden?

Kurt E. Klein

1 Aufgabenstellung

Das Thema kann auf drei Ebenen behandelt werden:

1. Die Empirie wird eingesetzt, um Faktenwissen zu erhalten und damit eine vorhandene Datenlücke zu schließen. Auf dieser Ebene stehen Ausführungen zu den Erhebungstechniken und deren Aussagekraft im Mittelpunkt.
2. Empirisches Arbeiten ist immer auch das Bemühen, Realität abzubilden, um daraus Hinweise auf Wirkungszusammenhänge und Erkenntnislücken zu erhalten. Dabei werden die Abbildungsvorschriften von dem Theorieverständnis des jeweiligen Bearbeiters bestimmt. Damit erschließt sich eine zweite Betrachtungsebene, die eng mit dem Modell des empirischen Forschungsprozesses verknüpft ist und die Frage nach dem Einfluss des Realitätsverständnisses des Auftragnehmers auf die empirischen Erhebungen stellt.
3. Gutachten werden vom Auftraggeber angefordert, um ein bestehendes Problem zu lösen. Dabei sind empirische Erhebungen als erste Stufe einer linear konzipierten Problemlösungstechnik eingebettet: Aus dem Vergleich der empirischen Werte mit vorgegebenen Normen werden Stärken und Schwächen ermittelt, Handlungsdefizite festgestellt, anschließend nach Lösungsmöglichkeiten gesucht und Alternativen abgewägt. Dieses zweiseitige Wissenschaftsverständnis im Rahmen von Gutachtertätigkeit ist weit verbreitet und ordnet der Empirie einen absoluten Stellenwert zu. Jedoch sind die aufgeworfenen Probleme letztendlich Nutzungskonflikte, die im Rahmen des bestehenden sozio-ökonomischen Systems im Hinblick auf übergeordnete Ziele gelöst werden sollen. Dabei werden nicht nur Normen und Werte, sondern auch Theorien (als Abbildungsvorschriften der Realität) und letztendlich die Fakten selbst in Frage gestellt. Der Ansatz des dreiseitigen Wissenschaftsverständnisses geht deshalb von einer rekursiven Beziehung von Werten, Theorien und Daten aus, was sich auch auf die empirischen Erhebungen und die Lösungsfindung im Rahmen von Gutachten auswirkt.

Der nachfolgende Vortrag behandelt vornehmlich die erste Ebene, geht aber im Ausblick (Abschnitt 5) auch auf die zweite und dritte Ebene ein. Den Ausführungen liegt folgendes reales Beispiel zugrunde:

Eine Mittelstadt hat bislang standhaft der Versuchung widerstanden, außerhalb ihrer historischen Altstadt in größerem Maß großflächigen Einzelhandel zuzulassen. Nun aber

häufen sich die Angebote der immer wieder Abgewiesenen. Die Stadt beauftragt zwei Gutachter, zeitgleich, aber voneinander unabhängig, um

- die Eignung eines neuen Standortes im Randbereich für den großflächigen Einzelhandel zu prüfen,
- die Tragfähigkeit für Nutzungskonzept-Alternativen nachzuweisen,
- die Effekte auf den bestehenden (Innenstadt-)Einzelhandel abzuschätzen.

Die Gutachter unterscheiden sich wie folgt:

Gutachter A arbeitet betriebswirtschaftlich optimiert und in hohem Maß standardisiert. Das heißt:

- Seine Datenbasis wird über stark rationalisierte empirische Erhebungsverfahren gewonnen. Dies schließt eine Kombination aus Vor-Ort-Beobachtung, Hochrechnung unter Berücksichtigung von ihm zugänglichen internen Unternehmensdaten und einem intensiven Einsatz ökonomischer Modelle ein.
- Die Zielgerichtetheit der Bearbeitung leitet sich aus seiner betriebswirtschaftlichen Geschäftsführung und seinem intensiven Kontakt zu Investoren her. Der Ablauf lässt sich über das Modell des linearen Entscheidungsprozesses abbilden (Abb. 1).

Abb. 1: Modelle von Entscheidungsprozessen



Gutachter B arbeitet nach dem Persönlichkeitsprinzip und mit unstandardisierten oder teilstandardisierten Lösungsansätzen:

- Sehr personalintensiv durchgeführte empirische Erhebungen ergeben eine sachlich und räumlich kleinteilige Datenbasis. Primärgrößen werden zu abgeleiteten Größen verknüpft (z. B. Geschäftsdichte, Branchenbesatz und Betriebsformzugehörigkeit zu Kopplungspotenzial); quantitative und qualitative Erklärungs- und Prognosemodelle kommen zum Einsatz.
- Die Fragestellung wird in das vorhandene Zielsystem für die Einzelhandelsentwicklung der Gesamtstadt eingebettet, um so eine in sich konsistente, möglichst konfliktarme Lösung zu erzielen. Dies setzt auch die Bereitschaft zu kostenintensiven Rücksprüngen und Schleifen während der Bearbeitung voraus, was im Modell des rückgekoppelten Entscheidungsprozesses zum Ausdruck kommt.

Das Vorgehen von Gutachter A wird dem Vortrag zugrunde gelegt. Dabei werden die methodischen Ansätze der beiden Gutachter in den einzelnen Verfahrensschritten dahingehend verglichen, inwieweit die angestrebte Abbildung der Realität erreicht wird.

2 Stellung der Kaufkraftbilanz

Eine geeignete ökonomische Umsetzung des linearen Entscheidungsprozesses scheint Gutachter A in der Erstellung der Kaufkraftbilanz (vgl. Kasten) gefunden zu haben. Zum einen verknüpft die Bilanz Angebot und Nachfrage in monetären Größen. Zum anderen differenziert sie die Nachfrage in Attraktivitätsgewinn und -verlust. Damit werden die vom Auftraggeber häufig gestellten Fragen nach der Einzelhandelszentralität eines Standortes beantwortet.

Kaufkraftbilanz	U_S Umsatz des städtischen Einzelhandels	A_S Abfluss von Kaufkraft aus der Stadt
	$U_S = K_S - A_S + Z_E$	K_S Kaufkraft der städtischen Bevölkerung
Bearbeitungsschritt	Mit der Erstellung der Kaufkraftbilanz verknüpfte Tätigkeiten	
Bestandsaufnahme	1. Erfassung des Marktgebietes (i.a. ökonomisches Modell aufgrund von Konkurrenzbeziehungen, z. B. Huff)	
	2. Erfassung des Angebots einschließlich des Umsatzes	
	3. Erfassung der Nachfrage (Kaufkraft)	
	4. Erstellung der Bilanz. Ermittlung v. Bindungsquoten u. Marktpotenzialen	
Stärken-/Schwächenanalyse	Branchenweise und gebietsbezogene Diskussion der ermittelten Bindungsquoten	
Lösungsvorschlag	Vorschlag zusätzlicher Flächen für Branchen und Standorte mit unterdurchschnittlichen Bindungsquoten	
Beurteilung des anstehenden Projekts	Berechnung der Umsatzerwartung des Nutzungskonzepts	
Auswirkung auf die bestehende Struktur	Abschätzung der Umorientierung von Kaufkraftströmen	

Gutachter A charakterisiert mit Hilfe des Umsatzes und der Kaufkraftflüsse die bestehenden Strukturen sowohl für Einzelbranchen als auch für Standortbereiche und die Ge-

samtstadt. Unterdurchschnittliche Kaufkraftbindungsquoten zeigen ihm Defizite in der Ausschöpfung des Kundenpotenzials an, welche durch zusätzliche Flächen in den defizitären Branchen am vorgesehenen Standort (anstehendes Projekt) beseitigt werden sollen. Das neue Projekt wird am Beitrag zur Aufbesserung der Kaufkraftbilanz gemessen, und die Binnenwirkung wird über die Umorientierung bestehender Kaufkraftflüsse analysiert.

Diese zentrale Stellung der Kaufkraftbilanz bei der Bearbeitung des Gutachterauftrags setzt voraus, dass alle benötigten Größen zweifelsfrei und in hinreichender Genauigkeit empirisch ermittelt werden können. Nachfolgend soll dies für die Erfassung des Angebotes („linke Seite der Kaufkraftbilanz“) hinterfragt werden. Hierzu werden folgende Fragen gestellt:

1. Welches Angebot wird untersucht. Lässt sich die dazugehörige Grundgesamtheit nachvollziehbar abgrenzen und in allen Branchen gleichmäßig repräsentativ bearbeiten?
2. Das Angebot wird anhand direkt beobachtbarer (empirisch erfassbarer) Kennzeichen des ausgewählten Einzelhandels beurteilt. Hierzu gehören das Sortiment, die Größe (Verkaufsfläche) und der Standort (Verortung). Sind die von den beiden Gutachtern benutzten Methoden geeignet, um eine adäquate Abbildung der Realität zu erzielen?
3. Zielgröße ist der Umsatz. Er kann vom Gutachter selbst nicht direkt erfasst und muss vielmehr unter Einbeziehung abgeleiteter Größen (z. B. Betriebsform) in Verbindung mit Indikatoren (z. B. branchenspezifische Flächenleistungen) geschätzt werden. Wie realistisch ist eine solche Schätzung?

3 Erfassung des Angebots

3.1 Abgrenzung des Einzelhandels

Einzelhandel betreibt, wer Handelsware an Letztverbraucher absetzt (vgl. Kasten),

Definitionen zur Abgrenzung des Einzelhandels

Einzelhandel betreibt, wer Handelsware an Letztverbraucher absetzt. Großhandelsbetriebe, die unter Zugangsbeschränkungen für Privatpersonen auch Einzelhandel betreiben, sowie Verkaufsräume von Betrieben des Produzierenden Gewerbes, die überwiegend Betriebsangehörigen vorbehalten sind, bleiben in der vorliegenden Untersuchung ausgespart.

Stationärer Einzelhandel: Es muss ein vom Kunden betretbarer und von außen erkennbarer, regelmäßig geöffneter Verkaufsräume vorhanden sein. Betriebe des Nahrungsmittelhandwerks werden dem Einzelhandel zugerechnet, falls sie über eigene Verkaufsräume verfügen.

Quelle: BLFSTAD 1996, KLEIN 1995

Entsprechend seiner Stellung zwischen Produktion und Verbrauch gilt es, die Grenzen auf der Bezugs- und auf der Absatzseite zu ziehen. So wird bezüglich der Absatzseite

verlangt, dass als Kunden die Privathaushalte überwiegen. Dies führt zu einem Ausschluss von Branchen, bei welchen diese Trennung nicht eindeutig ist wie etwa:

- Kfz-Handel und -Zubehör,
- Heiz-, Kraft- und Schmierstoffe (Kohle, Öl, Tankstellen¹),
- Baustoffe (wohl aber Heimwerkerfachmärkte u. dgl.).

Aber auch Betriebe des Großhandels suchen diese Grenze zu verwischen. Bekannt sind die Cash- und Carry-Märkte, welche unter Zugangsbeschränkungen für Privatpersonen auch Einzelhandel betreiben. Vor allem in ihren Standortgemeinden kann ihr Marktanteil nicht vernachlässigt werden, wie Tab. 1 zeigt.

Tab. 1: Bedeutung von Cash- und Carry-Märkten 1995

Umsatz	23,8 Mrd. DM
Durchschnittliche Verkaufsfläche	5.000 m ²
Umsatz je Markt	61,8 Mio. DM
Umsatz / m ² Verkaufsfläche	11.750 DM

Quelle: EHI (1996: 143)

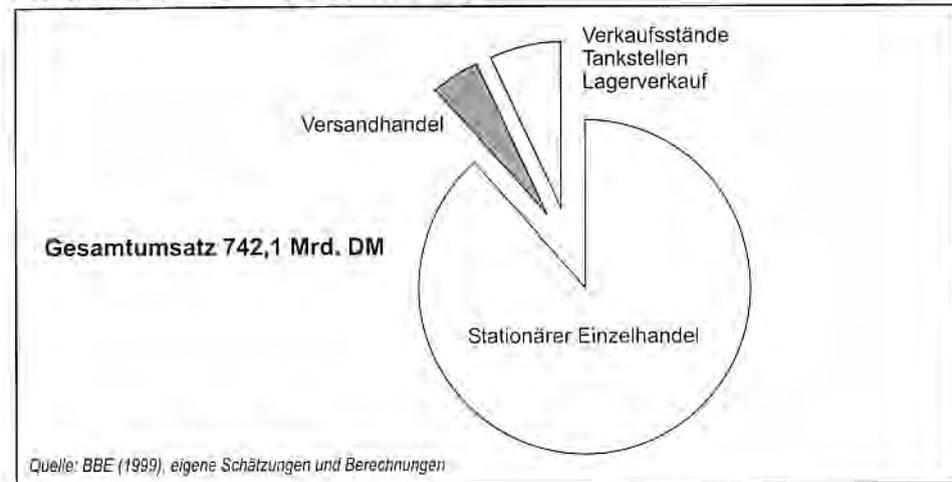
Die Abgrenzung auf der Herstellungsseite ist zunächst einmal ein Problem der amtlichen Statistik. Diese bezieht u.a. das Nahrungsmittelhandwerk (Bäcker, Metzger) nicht in ihre Einzelhandelserhebung mit ein. Ähnlich werden nicht filialisierte Optiker dem Handwerk zugerechnet. Gerade im ländlichen Raum verschärfen sich diese Abgrenzungsschwierigkeiten, weil traditionell in vielen Handwerksbetrieben eigenständige Einzelhandelsbetriebe geführt werden, welche aber oft ein nachrangiges Umsatzgewicht haben. Beispiele treten häufiger in den Branchen Elektro- oder Sanitär-Installation (Haushaltswaren), Schreinerei (Möbel) auf. Andererseits fördern solche internen Koppelpotenziale den Beziehungshandel, der in seinem Effekt einem Großhandelsabsatz an Endverbraucher nahe kommt. Eine Sonderstellung nimmt auch der Fabrikverkauf ein, der bei einem ausschließlichen Absatz an Betriebsangehörige ebenfalls nicht berücksichtigt wird.

Des weiteren bleibt die Betrachtung bei beiden Gutachtern auf den *stationären Einzelhandel* beschränkt. Dabei ist der Betrieb (Arbeitsstätte) die kleinste räumliche Beobachtungseinheit. Diese vermeintliche empirische Erfassbarkeit (im Gegensatz zum Versandhandel und dem Direktabsatz) und das kontinuierliche Angebot (im Gegensatz zum ambulanten Handel) begründen diese Grenzziehung. Damit bleibt aber fast ein Achtel des Einzelhandelsumsatzes ohne Berücksichtigung² (Abb. 2). Und dieser nicht berücksichtigte Anteil kann lokal erheblich schwanken.

¹ Ausnahmen hiervon sind Tankstellen, die neben Motoröl, Frostschutzmitteln u.ä. ein zusätzliches Sortiment (z. B. Lebensmittel, Tabakwaren, Zeitschriften) anbieten.

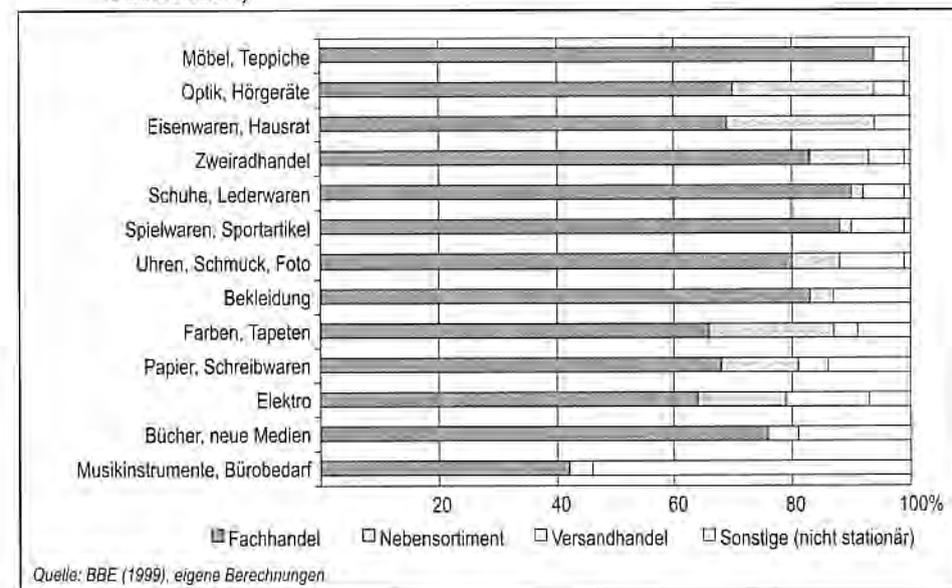
² Der Anteil von E-Commerce ist dabei noch nicht im Gesamtumsatz berücksichtigt, so dass zukünftig mit einem noch höheren Fehler gerechnet werden muss.

Abb. 2: Einzelhandel 1997 (alte Bundesländer)



Betrachtet man den übergeordneten Wirtschaftsraum der Bundesrepublik (alte Bundesländer), dann ergeben sich ebenfalls erhebliche Schwankungen des unberücksichtigten Anteils nach Branchen. Eine Auswahl gibt Abb. 3 wieder. Während mit der Festlegung der Untersuchung auf den stationären Einzelhandel in den Branchen Möbel / Teppiche und Optik / Hörgeräte / Sanitätsbedarf etwa 6% des Umsatzes nicht erfasst sind, beträgt der nicht erfasste Umsatzanteil bei Bürobedarf und Computer nahezu 58%.

Abb. 3: Umsatzanteil des stationären Einzelhandels in ausgewählten Branchen 1997 (alte Bundesländer)



Erstes Fazit: Bereits die Abgrenzung der Grundgesamtheit ist weit davon entfernt, eindeutig zu sein. Die beiden Gutachter folgen in der Regel dieser Abgrenzung. Dabei hat Gutachter A das Problem zu überwinden, dass in der späteren Kaufkraftbilanz die dem Umsatz des erfassten Einzelhandels gegenübergestellte einzelhandelsrelevante Kaufkraft um eben diese unberücksichtigten Anteile vermindert werden muss. Wie angeführt, dürfen hier bei einer branchendifferenzierten Betrachtung keine Standardabschläge (Versandanteil von ... % berücksichtigt) vorgenommen werden. Erschwerend kommt hinzu, dass auch innerhalb der Bevölkerung eine sehr uneinheitliche Affinität zum Versandhandel besteht.

3.2 Erfassung von Einzelmerkmalen des Angebots

Die angestrebte Kaufkraftbilanz wird für den (stationären) Einzelhandel insgesamt erstellt, setzt sich aber aus den Teilbilanzen der einzelnen Branchengruppen zusammen. Die Gutachter ermitteln hierzu als Grundparameter u.a.:

- Branchen,
 - Verkaufsflächen,
 - Standort
- und als abgeleitete Größen
- Betriebsform und
 - Umsatz.

Als kleinste Erhebungseinheit dient jeweils die einzelne Betriebsstätte.

3.2.1 Ermittlung der Branchen

Ein wesentlicher Handlungsparameter des Einzelhandels ist sein Warenangebot in seinem Umfang, seiner Zusammenstellung, der Vollständigkeit und dem Warenzustand. Für seine Klassifikation existieren keine allgemeingültigen Regeln. Häufig wird eine Einordnung nach Material (z. B. Lederwaren), Sachzusammenhang (Kinderausstattung) oder Funktionsbereich (Inneneinrichtung) vorgenommen. In Bezug auf die Aufgabenstellung könnte die vorzunehmende Klassifizierung ebenso berücksichtigen:

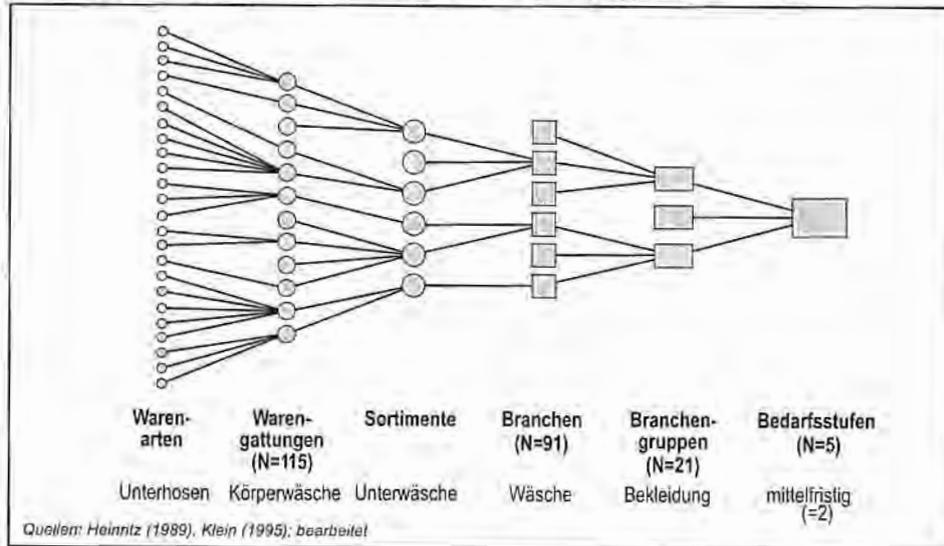
1. Planerische Gesichtspunkte, z. B. die Beachtung von (erwünschter) Standortaffinität von Sortimenten; also die Frage nach zentrenrelevanten Sortimenten;
2. Berücksichtigung der Dynamik des Einzelhandels, z. B. die laufende Entstehung neuer Artikel und die unterschiedlichsten Sortimentsgruppierungen;
3. Gesamtwirtschaftliche Gesichtspunkte, z. B. die Standardisierung und Vervielfältigung von Unternehmenskonzepten durch Filialisierung.

Je nach dem beschriebenen Selbstverständnis und dem arbeitstechnischen Kontext setzen die beiden Gutachter unterschiedliche Akzente. Gutachter A nutzt seine interne Kenntnis der Sortimentszusammenstellung von großen Einzelhandelsunternehmen und bildet danach Angebotsbereiche. Er wird dadurch bestärkt, dass den großen Filialketten das größte ökonomische Gewicht zukommt. Sein Ansatz ist durch eine grobe Aufnahme der Zugehörigkeit von Fach- und Spezialgeschäften zu Angebotsbereichen und einer

berechneten Aufteilung des Angebots von Fachkaufhäusern, Fachmärkten und Generalisten (z. B. SB- und Warenhäusern) zu den Angebotsbereichen gekennzeichnet. Man könnte sein Vorgehen als Top-Down-Klassifikation bezeichnen.

Gutachter B sieht die Sortimentgestaltung der ansässigen Einzelhändler als direktes Abbild der lokal vorherrschenden Nachfrage. Er setzt dementsprechend auf einen Bottom-Up-Ansatz (Abb. 4). Unter Verwendung von Katalogen der kleinsten Einheit (Warenart) und deren Zusammenfassung zu Warengattungen werden Sortimente gebildet, deren Zusammenfassung wiederum nächsthöhere Hierarchiestufen wie Branchen, Branchengruppen und Bedarfsstufen ergeben. Jeder Einzelbetrieb wird demnach einer Branche zugeordnet, Bestandsaussagen werden auf der Aggregatebene von Branchengruppen getroffen. Da mit jeder Aggregationsstufe die vorgefundene Angebotsbreite generalisiert wird, müssen für jeden Betrieb die wichtigsten geführten Branchengruppen ermittelt werden. Erst dann sind alternativ Aussagen auf Betriebsebene und auf Sortimentsebene (d.h. Branchengruppen) möglich und damit auch die Erstellung einer sortimentspezifischen Kaufkraftbilanz.

Abb. 4: Zusammenhang von Sortiment, Branche, Branchengruppe und Bedarfsstufe



Klassifikationsfehler treten bei Sortimenten auf, die in andere Sortimente integriert werden. Nach Abb. 3 sind besonders beliebte Nebensortimente:

- Eisenwaren / Hausrat,
- Optik / Sanitätsbedarf,
- Heimwerkerbedarf,
- Papier / Schreibwaren.

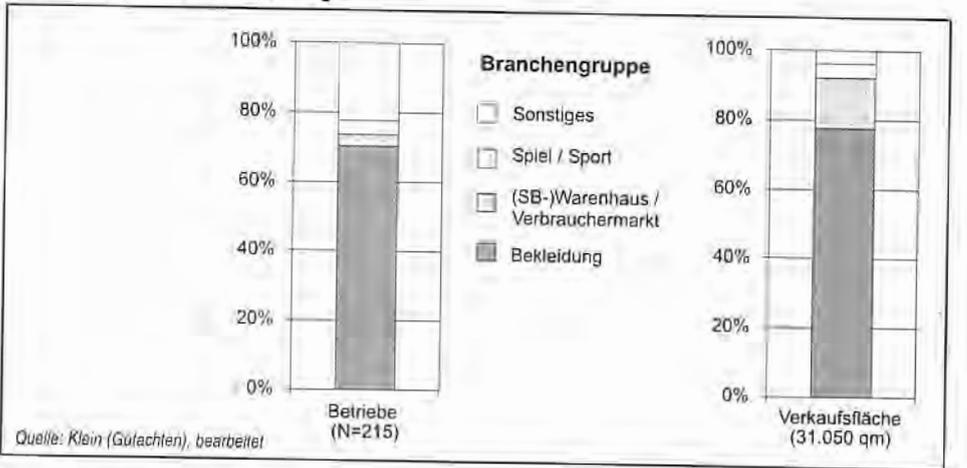
Vor allem LM-Betriebsformen fügen gerne Frequenzbringer aus anderen Branchen in ihr Sortiment ein. Abb. 5 zeigt, dass Gutachter A einen Fehler begeht, wenn er diese Nebensortimente erst auf der Ebene der Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser berücksichtigt.

Abb. 5: Umsatzanteile bei Betriebsformen des Lebensmitteleinzelhandels



Ein für die Innenstadt bedeutendes Sortiment bildet die Bekleidung. Auch sie erfreut sich zunehmender Beliebtheit als Frequenzbringer im Nebensortiment in den unterschiedlichsten Branchen. Beispielsweise werden in der Untersuchungsstadt nur 77% der Bekleidung auch im entsprechenden Fachhandel geführt (Abb. 6). Wesentliche Anbieter sind neben den Generalisten vor allem Sportgeschäfte.

Abb. 6: Anbieter von Bekleidung



Lassen sich diese Fehlerquellen noch durch entsprechend angelegte empirische Untersuchungen vermeiden (Gutachter B), so offenbart die Tabelle der 16 größten Textilanbieter (Tab. 2) einen Fallstrick ganz besonderer Art, dem weder A noch B ausweichen können: Aktionsware gewinnt einen immer größeren Einfluss auf den lokalen Absatz. Da z.

B. Aldi oder Tchibo kein permanentes Textilsortiment führen, sind diese auch nicht in der empirischen Erhebung nachzuweisen. Andererseits erreichen sie mit ihrer Aktionsware zusammen bereits 2,4% des Textilumsatzes der Bundesrepublik von 116,2 Mrd. DM im Jahr 1998.

Tab. 2: Die größten Textilanbieter in Deutschland (1998)

Rang	Unternehmen	Filialen	Textilumsatz (Mio DM) ^{a)}	Klassifikation nach stationär oder nicht stationär ^{b)}
1	Karstadt	430	8181	Generalist
2	Metro	1172	8029	Generalist
3	Otto (Hamburg)	68	7550	Versand
4	Quelle (Fürth)	223	6436	Versand
5	C&A	196	6106	Fachkaufhaus
6	Peek & Cloppenburg	99	3391	Fachkaufhaus
7	Hennes & Mauritz	149	1900	Fachmarkt
8	Aldi	3263	1580	LM-Discounter
9	Klingel (Pforzheim)	4	1450	Versand
10	Tengelmann	1105	1420	Textil-Discount
11	Tchibo	1000	1200	LM-Spezial
12	Edeka / AVA	3388	974	LM
13	NKD	962	957	Textil-Discount
14	Woolworth	348	876	Generalist
15	Bader (Pforzheim)	1	755	Versand
16	Rewe	6000	750	LM

a) Gesamtumsatz in Deutschland: 116,2 Mrd. DM; Anteil der 16 aufgeführten Anbieter: 44,4 %.

b) stationär: Fachhandel, Generalist, LM-Handel; nicht stationär: Versand

Quelle: Textilwirtschaft 1999, bearbeitet

3.2.2 Bestimmung der Verkaufsfläche

Begriffsbestimmungen zu Flächen im Einzelhandel

Zur **Geschäftsfläche** gehört die gesamte betrieblich genutzte Fläche aller Verkaufs-, Ausstellungs-, Versand-, Büro- und Sozialräume. Es werden sowohl überbaute als auch Freiflächen erfasst. Ausgeschlossen werden lediglich Parkplätze.

Die **Verkaufsfläche** umfasst nur die Verkaufsräume einschließlich der Standflächen für die Ladeneinrichtung, Schaufenster und sonstige Ausstellungen, Gänge, Treppen und Freiflächen, soweit sie für den Kunden zugänglich sind.

Quelle: BLFSTAD 1996, KLEIN 1995

Eine zentrale Größe in Gutachten ist die Verkaufsfläche (Begründung: vgl. unten). Deshalb müsste ihre Bestimmung besonders sorgfältig durchgeführt werden. Immerhin liegen einheitliche Definitionen vor (vgl. Kasten) und die Betriebsinhaber sollten ihre Verkaufsfläche aus Angaben im Rahmen des Immobilienverkehrs, der Finanzbehörden und

der Statistik kennen. Dies ist nicht immer der Fall, wie Betriebsbefragungen zeigen. Denn die aufgeführten Definitionen lassen einen erheblichen Interpretationsspielraum zu, so dass in vielen Fällen eigene Erhebungen nötig werden.

Dabei gehen die Gutachter A und B unterschiedlich vor.

Gutachter A bedient sich vor allem bei Mehrbetriebsunternehmen interner Unternehmensangaben zur Durchschnittsfläche einer Filiale. In Shopping-Centern greift er auf die Bruttogeschossfläche der Vermieter zurück und ermittelt über Anrechnungsfaktoren die Verkaufsfläche.

Gutachter B setzt das Ausmessen aus Bauakten lediglich als letzten Weg bei Verweigerung der empirischen Erhebung ein. Ansonsten wird vor Ort geschätzt, werden auch einmal Bodenfliesen gezählt und über Betriebsbefragungen Anhaltspunkte für die Überprüfung der eigenen Erhebungen gewonnen.

Besondere Schwierigkeiten der Ermittlung treten entweder in alter, u. U. denkmalgeschützter Bausubstanz auf, da Verkaufsflächen selten einen betriebswirtschaftlich optimalen Zuschnitt haben. Oder z. B. bei Betrieben mit Freiflächen, wie etwa Bau-/Heimwerker oder Gärtnereien. Ohne einheitliche Anrechnungsvereinbarungen für die bei Bau- und Gartenmärkten auftretenden Verkaufsflächentypen, wie z. B. folgender Vorschlag

Verkaufsflächentyp	Anrechnung zu ...
Innenfläche	100 %
Überdachte Außenfläche	50 %
Nicht überdachte Freifläche	25 %

sind Gutachten unvergleichbar.

Mit der Ermittlung der Verkaufsfläche werden folgende Aussagen verbunden:

- Sie ist auf Betriebsebene ein Äquivalent für die Größe und Wirtschaftskraft des Einzelbetriebs, auf Branchenebene auch ein Indikator für die Spezialisierung bzw. den Entwicklungsstand des lokalen Einzelhandels.
- In Kombination mit anderen Handlungsparametern wird sie zur Charakterisierung des Unternehmenskonzepts (Betriebsform) herangezogen.
- Umsatzschätzungen und weitere Leistungsparameter basieren auf der Verkaufsfläche.
- Planerische Normen wie z. B. die befürchteten Auswirkungen von Großflächigkeit an nicht integrierten Standorten werden an die Verkaufsfläche gebunden.

Ob diese Aussagen immer auf die Verkaufsflächenermittlung gestützt werden können, muss bezweifelt werden. So schwanken selbst Läden von Aldi mit einem genormten Sortiment und einer festen Artikelzahl in der Beispielstadt zwischen 400 m² und 600 m² Verkaufsfläche.

3.2.3 Verortung als Problem

Bei Gutachten auf dieser Maßstabsebene ist eine parzellenscharfe Verortung des einzelnen Betriebs notwendig, wobei sogar der Kundenzugang maßgeblicher sein kann als die amtliche Zuordnung des bebauten Grundstücks. Fast gleichrangig neben dieser absolu-

ten Lokalisation spielt auch die relative Lokalisation im Rahmen einer administrativen, strukturellen oder funktionalen Raumklassifizierung eine wichtige Rolle (z. B. Zugehörigkeit zur Innenstadt oder einem innerstädtischen Zentrum).

Die Erfassungsmethoden reichen wiederum von der Auswertung von Sekundärmaterial bis zur Primärerhebung, wobei auch hier Gutachter A kostensparend unternehmensintern verfügbare Informationen mit Vor-Ort-Aufnahmen kombiniert, während Gutachter B eine flächendeckende Kartierung vornimmt. Letzterer klassifiziert erst nach abgeschlossener Kartierung auf der Basis funktionaler Kriterien die Standortbereiche von Einzelhandelsagglomerationen.

Angesichts der vergleichsweise einfach durchzuführenden Erhebung und der Bedeutung für die angestrebten Aussagen sind die Fehlleistungen in amtlichen und gutachterlichen Erhebungen geradezu erschreckend. So erhält die amtliche Handels- und Gaststättenzählung über die Finanzbehörden Adressenmaterial von jenen Unternehmen, deren Gewerbeziffern auf einen Schwerpunkt im Handel hindeuten. Mangelhafte Aktualität der Anschriften sowie die oft unzutreffenden Gewerbeziffern führen zu Ausfallquoten, die in Bayern bei 30% der angeschriebenen Grundgesamtheit liegen (vgl. BLFSTAD 1987: 11). Probleme bereiten auch Mehrbetriebsunternehmen, deren Fragebogen am Hauptsitz, ggf. sogar von Steuerberatern ausgefüllt wird, wobei nicht immer sorgfältig die Filialbetriebe und ihre Daten den Standortgemeinden zugeordnet werden. Allein die fälschliche Zuordnung eines Einzelhandelsgroßbetriebs zur untersuchten Stadt anstatt zur Nachbargemeinde führt zu einer Überhöhung des Umsatzes in zweistelliger Millionenhöhe und relativ um 7%.

Völlig daneben liegen die amtlichen Angaben der (relativen) örtlichen Lage wie „Zentrum“, „Nebenzentrum“, „Wohngebiet“ oder „außerhalb der geschlossenen Besiedlung“, welche auf einer Selbsteinschätzung der Betriebe beruhen.

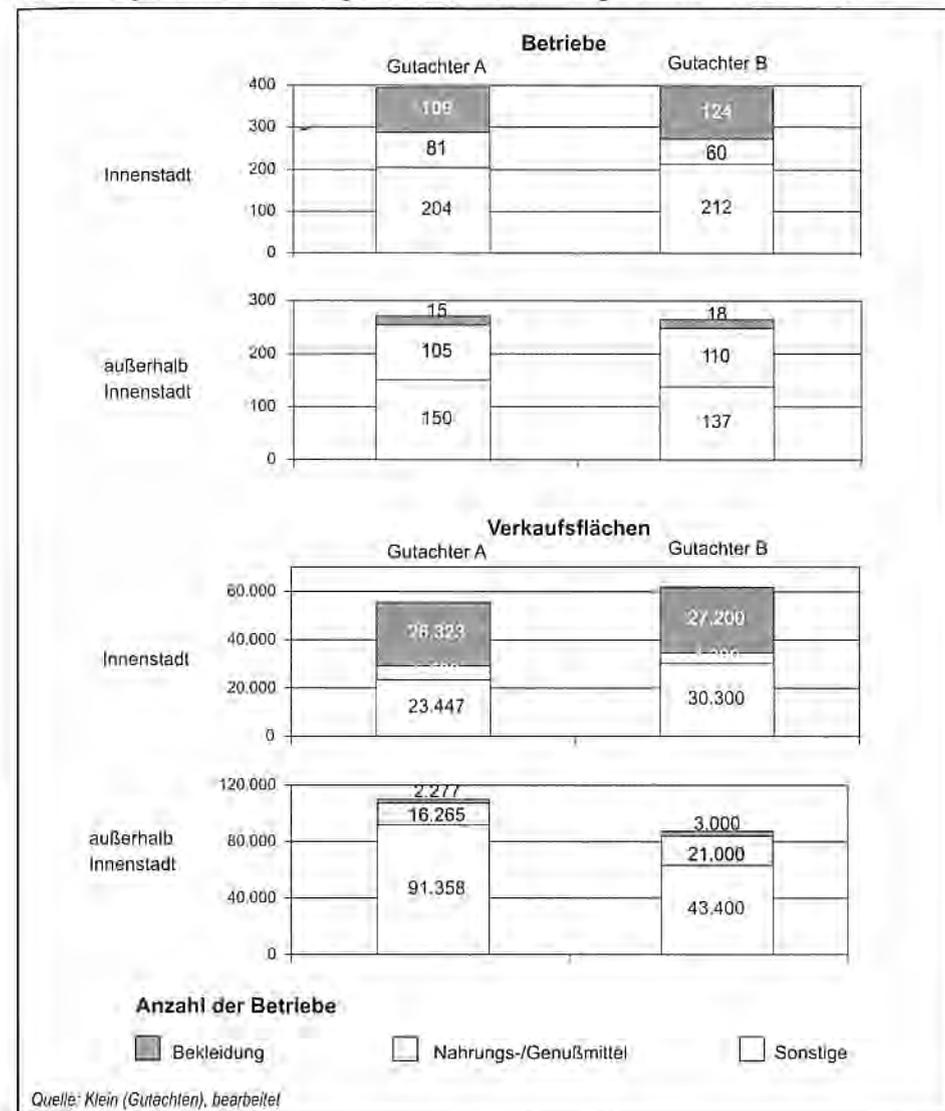
Auch ein Vergleich der Gutachterleistungen hinsichtlich der eben diskutierten Branchenzuordnung, Verkaufsflächenermittlung und Verortung zeigt große Unterschiede (Abb. 7).

Bei annähernd gleicher Anzahl erfasster Betriebe in der Gesamtstadt differieren die ermittelten Verkaufsflächen um den Betrag eines kleineren Einkaufszentrums (16.000 m²) oder relativ um mehr als 10%. Dabei wird bei identischer Abgrenzung der Innenstadt und vergleichbarer Anzahl der erfassten Betriebe auch hier eine Abweichung der Verkaufsflächen von ca. 10% erreicht (absolut: 6.000 m²), wobei Gutachter A weniger Flächen ermittelt. Die Ursachenforschung wird durch eine unterschiedliche Branchenklassifizierung behindert, welche nur den Vergleich von Nahrungs-/Genussmittel und Bekleidung erlaubt. Deren Betriebszahl differiert zwar, die Gesamtflächen stimmen aber etwa überein. Deutliche Abweichungen erhält man im übrigen Stadtgebiet, wobei auch hier Nahrungs- und Genussmittel sowie Bekleidung übereinstimmen. Gutachter A ermittelt erheblich mehr Verkaufsfläche.

Damit erweisen sich die eher kleinteilig geprägten Strukturen in der Innenstadt, bei denen wesentlich mehr Betriebe eindeutig einer Branche zugeordnet werden können, weniger anfällig für die geschilderten Erfassungsunterschiede. Diese treten um so stärker im Außenbereich auf, so dass im Endergebnis nicht nur die Bedeutungsunterschiede

der Standorträume unterschiedlich interpretiert werden, sondern auch die Bedeutung der Nebensortimente erheblich abweichend eingeschätzt wird.

Abb. 7: Ergebnisse der Verortung und Branchenbestimmung – Betriebe / Verkaufsflächen



Zweites Fazit: Den Gutachtern A und B gelingt es nicht, vermeintlich objektiv erfassbare Kennzeichen und Raumstrukturen übereinstimmend abzubilden. Dies liegt zum einen an den jeweils verfolgten Ansätzen. Gutachter A neigt aus bekannten Gründen zu übergeordneten Standardisierungen bei der Brancheneinordnung, zu vereinfachenden Verfahren der Verkaufsflächenermittlung und Verortung. Damit werden zwar überregionale Entwicklungstrends im Einzelhandel berücksichtigt, lokale Trends der Angebotsdiffe-

renzierung jedoch nur unzureichend eingefangen. Gutachter B agiert sowohl in der Branchenklassifizierung als auch der Aufteilung von Verkaufsflächen nach Branchengruppen und der Verortung flexibler. Damit gelingt ihm eine bessere Anpassung an lokale und kleinräumige Entwicklungen bei einem allerdings vielfach höheren Erfassungsaufwand Grundsätzliche Schwierigkeiten wie die eindeutige Ermittlung der Verkaufsflächen oder die Erfassung des Einflusses sporadischer Angebote können jedoch beide nur angenähert überwinden.

Davon betroffen sind folgende angestrebten Aussagen:

1. Gewicht und Qualität der einzelnen Standortbereiche
2. Abgeleitete Maße wie etwa Standortattraktivität oder Kopplungspotenzial
3. Aussagen mit wertendem Charakter für zukünftige Planungen wie „Stärken/Schwächen, „schleichende Agglomeration“, „integriert / nicht integriert“, „Umfeldmängel“.

Die Konsequenzen aus den „Fehlern“:

- Fehleinschätzung von Betriebsformen,
- Fehleinschätzung des Umsatzes (falls aus der Verkaufsfläche errechnet, vgl. 4.2),
- Fehleinschätzung von Angebotslücken ,
- Fehleinschätzung der Bedeutung der Standortbereiche Innenstadt und Rand.

Die neue Entwicklung eines immer stärker sporadischen Angebotes verschärft noch diese Fehler. Damit müssen bereits jetzt erhebliche Zweifel angemeldet werden, ob das ideale Modell der Kaufkraftbilanz einen so überragenden Stellenwert bei der Erfüllung des Gutachterauftrags einnehmen darf.

4 Abgeleitete Größen

Die eigentliche Zielgröße ist der Umsatz. Vereinfacht ausgedrückt ist er abhängig vom betrieblichen Unternehmenskonzept und der Konkurrenzsituation. Das Unternehmenskonzept wird über die aus den Primärdaten abgeleitete Betriebsform ausgedrückt.

4.1 Betriebsformen

Die Erfassung der Betriebsform setzt die realitätsnahe Aufnahme des Warenangebots (Haupt-/Nebenbranchen), der Größe (Verkaufsfläche), Standortwahl und weiterer Handlungsparameter voraus. In der Regel behilft man sich mit Katalogen, die eine Einordnung der vorkommenden Ausprägungen erlauben. Dennoch besteht ein großer Ermessensspielraum. Typische Beispiele sind:

- im Drogeriebereich *Schlecker* (Discounter oder Fachmarkt),
- im Bekleidungshandel *h+e* (Fachmarkt oder Discounter) sowie *K&L* (Innenstadtfachmarkt oder Bekleidungskaufhaus).

Definition von Betriebsform und mögliche Folgen einer Fehleinordnung

Unter einer **Betriebsform** wird die Zusammenfassung aller Unternehmenskonzeptionen verstanden, die hinsichtlich der Handlungs- und Organisationsform übereinstimmen. Dabei umfasst die Handlungsform die Handhabung der wesentlichen Parameter Sortiment, Bedienung, Preis und Fläche, die Organisationsform die Unterscheidung nach Ein- und Mehrbetriebsunternehmen. (Quelle: KLEIN, 1995)

Mögliche Konsequenzen einer Fehleinordnung der Betriebsform:

Im Rahmen der landesplanerischen Beurteilung eines Einzelhandelsgroßprojekts hat die Fehleinordnung der Betriebsform unmittelbare Konsequenzen. Im folgenden realen Beispiel möchte sich ein Netto-Markt 50 m stadtauswärts verlagern und dabei die Verkaufsfläche von 630 qm auf 700 qm aufstocken. Eine landesplanerische Beurteilung ist notwendig, da wegen der Größe des Projekts Auswirkungen auf die Ziele der Raumordnung und Landesplanung nicht ausgeschlossen werden können.

Die Landesplanung setzt entsprechend des Zentralitätsrangs der Standortgemeinde einen Einzugsbereich, hier: Verflechtungsbereich genannt, an. Er weist 6.600 Einwohner auf. Sein Marktpotenzial errechnet sich als Produkt aus Bevölkerungszahl und durchschnittlicher Ausgabenhöhe für das Sortiment. Die hierfür einheitlich in Bayern zugrunde gelegten BBE-Daten weisen jährliche Pro-Kopf-Ausgaben für Lebensmittel von 3.750 DM aus. Damit kann von einem Marktpotenzial im Verflechtungsbereich von 24,75 Mio. DM ausgegangen werden.

Um Schäden an den bestehenden Versorgungsstrukturen zu vermeiden, darf der hinzukommende Mitbewerber maximal 25% des gegebenen Marktpotenzials abschöpfen. Um zu beurteilen, ob diese Grenze überschritten ist, muss sein Umsatz ermittelt werden. Dieser ergibt sich aus der Flächenleistung, multipliziert mit der Fläche. Für die Beurteilung ist nun die Festlegung der Betriebsform entscheidend:

Angenommene Betriebsform	Fläche (m ²)	Flächenleistung (DM / m ² VKF)	Umsatz (1000 DM)	Anteil (%) am Marktpotenzial	Entscheidung
LM-Supermarkt	700	9.200	6.440	26	Genehmigt, da geringfügige Überschreitung
LM-Discounter	700	15.000	10.500	42	Nicht genehmigt

Im vorliegenden Fall wird die Einordnung dadurch erschwert, dass es sich bei dem Netto-Markt um einen „Soft-Discounter“ handelt, also um eine Übergangsform. Preisgestaltung, Personaleinsatz, Ausstattung und betriebliche Logistik sprechen durchaus für Kostenminimierung, die deutlich höhere Artikelzahl gegenüber einem Hard-Discounter sowie die Einrichtung einer Wursttheke mit Fremdbedienung dagegen für einen Supermarkt.

Quelle: KLEIN (Gutachten)

Die Konsequenzen einer Fehleinschätzung sind durchaus gravierend.

1. *Angebotscharakterisierung von Standorten:* Der moderne Verbraucher will alle Betriebsformen verfügbar haben. Deshalb ist die Existenz bestimmter Angebotsformen (z. B. Fachmarkt) ein Qualitätskriterium für das Einzelhandelsangebot.
2. *Landesplanerische Beurteilung von Standort und Zulässigkeit des Vorhabens:* Die landesplanerische Beurteilung eines Vorhabens zur Ansiedlung großflächigen Einzelhandels in nicht-integrierter Lage stützt sich auf die im Antrag angegebenen Verkaufsflächen sowie die Charakterisierung der Betriebsform. Besteht bei der Einordnung eines Betriebes in die Betriebsformklassifikation Ermessensspielraum, dann kann dies weitreichende Folgen haben (vgl. hierzu das Beispiel im Kasten).
3. *Umsatzschätzung:* Bei der nachfolgenden Umsatzschätzung der Bestandsaufnahme ist die Charakterisierung der Betriebsform entscheidend. Gutachter A weist ähnliche Katalogdefinitionen wie Gutachter B aus, klassifiziert aber abweichend. So wird et-

wa in zwei Fällen ein von A als Warenhaus/Verbrauchermarkt klassifizierter Betrieb von Gutachter B als Fachkaufhaus bzw. LM-Discounter eingeordnet. Die Unterschiede in den anzusetzenden Flächenleistungen sind erheblich, ebenso ergeben sich aus der Zuordnung von Flächen- und Umsatzanteilen zu Branchen jeweils andere Kaufkraftbilanzen.

4.2 Abschätzung Umsatz

Abschließend soll die Ermittlung des Umsatzes angesprochen werden. Seiner Definition (vgl. Kasten) entnimmt man, dass hiermit zwar ein gewisses Äquivalent zu den Ausgaben der Konsumenten gewonnen wird, andererseits aber kaum eine Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Einzelhandels vorgenommen werden kann. Dennoch werden umsatzbasierte Flächen- und Personalleistungen als wesentliche Kenngrößen benutzt.

Umsatz, Pro-Kopf- und Verbrauchsausgaben

„Umsatz ist der Gesamtbetrag der abgerechneten Lieferungen und sonstigen Leistungen einschließlich Eigenverbrauch, Verkäufen an Betriebsangehörige sowie gesondert in Rechnung gestellter Kosten für Fracht, Porto, Verpackung usw., ohne Rücksicht auf den Zahlungseingang und die Steuerpflicht.“ (BLFSTAD 1996: 12).

Die **Pro-Kopf-Ausgaben**, die **Raum-** und die **Personalleistung** beziehen sich auf Umsätze, die typischerweise von den stationären Vertriebsformen der jeweiligen Branche getätigt werden.

Die **Verbrauchsausgaben** beziehen sich auf die Umsätze der jeweiligen Branche, nicht auf bestimmte Produkte oder Warengruppen. Wenn also die Produkte oder Warengruppen einer Branche in anderen Branchen als Randsortiment mitlaufen, sind sie in diesen Branchen auch umsatzmäßig enthalten.

Der Umsatz muss ähnlich wie die Verkaufsfläche sowohl auf Betriebsebene als auch auf Branchenebene ermittelt werden. Denn nur so können auch branchenspezifische Bindungsquoten berechnet werden. Am Gesamtumsatz einer Branche sind beteiligt:

- Einzelhandelsbetriebe dieser Branche und
- die jeweiligen Abteilungen der Kaufhäuser, Warenhäuser, Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser.

Bei der Erfassung des Umsatzes gehen Gutachter A und B wiederum getrennte Wege. Gutachter A setzt neben seinen betriebsinternen Daten auch Schätzungen aufgrund von standardisierter Flächenleistung in Verbindung mit der Verkaufsfläche ein.

Gutachter B ermittelt Basiszahlen über eine Betriebsbefragung und Expertengespräche mit Schlüsselbetrieben. Hieran beteiligen sich erfahrungsgemäß bis zu zwei Drittel der Betriebe, von denen die Hälfte Umsatzzahlen angibt. Den Rest bilden ebenfalls Schätzungen, wobei neben der Verkaufsfläche, der Betriebsform und dem Standort auch versucht wird, die Konkurrenz mit einzubringen.

Insgesamt ist diese Umsatzschätzung eine unsichere Angelegenheit, wie nachfolgende Flächenleistungskurven in Abhängigkeit von der Betriebsgröße für ausgewählte Branchen zeigen (Abb. 8). Diese Unsicherheit wird noch durch die erforderliche Schätzung der branchenspezifischen Flächenleistung von Generalisten sowie von Betrieben mit Nebensortimenten erhöht.

Abb. 8: Flächenleistung in Abhängigkeit von der Verkaufsfläche

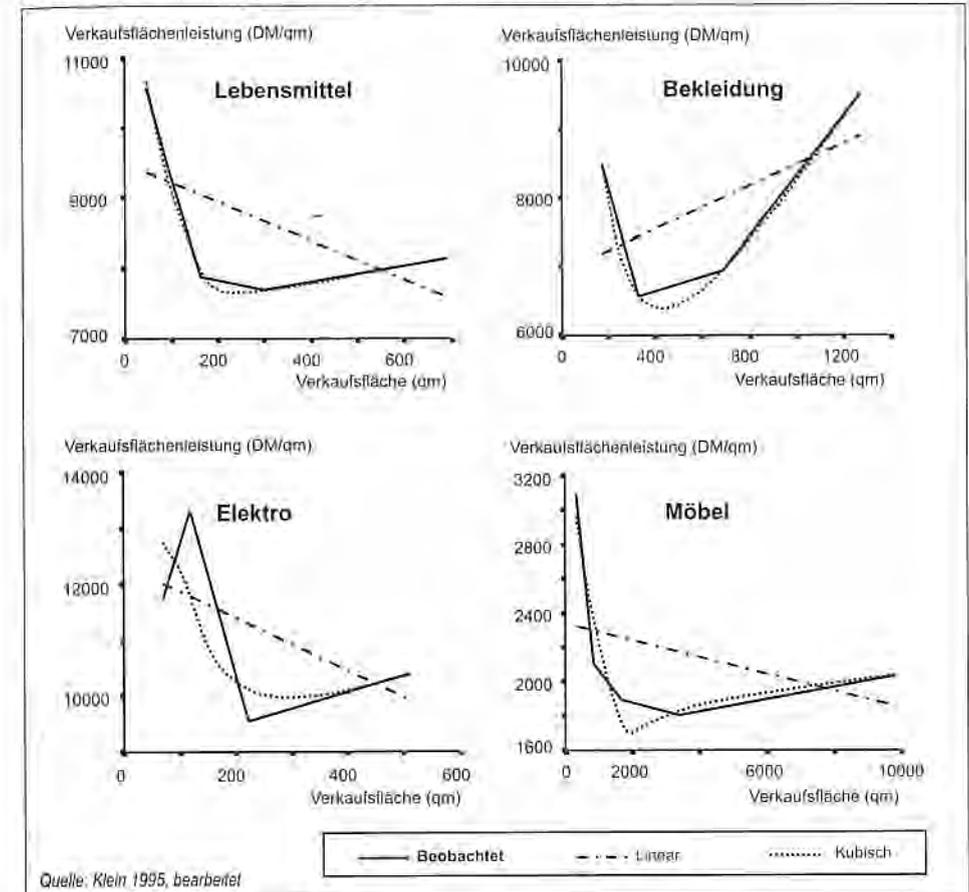
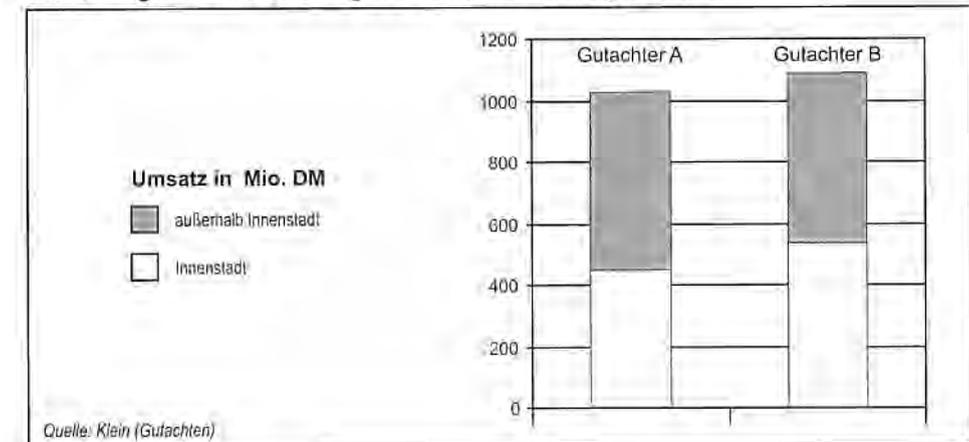


Abb. 9: Ergebnisse der Verortung und Branchenbestimmung – Umsatz



So ist es fast zu erwarten, dass auch für diese Schlüsselgröße die Ergebnisse für die Untersuchungstadt voneinander abweichen (Differenz von 60 Mio., etwa der Umsatz eines SB-Warenhauses mittlerer Größe, relativ: 6%; Abb. 9).

5 Stellenwert empirischer Erhebungen in Abhängigkeit von theoretischer Basis und Wissenschaftsverständnis

In den vorangegangenen Abschnitten wurde bewusst darauf verzichtet, in der Diktion eines Methodenlehrbuches die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit der aufgezeigten Methoden, die Begrenztheit ihres Einsatzes sowie Vorschriften für die Interpretation der mit ihnen erhaltenen Information wiederzugeben. Alle diesbezüglichen Hinweise sind in den Ausführungen zum empirischen Forschungsprozess (vgl. z. B. KROMREY 1986) enthalten. Es schien stattdessen sehr viel lohnender, den Zusammenhang zwischen dem Stellenwert, der Durchführung und Interpretation der Ergebnisse empirischer Erhebungen einerseits und dem grundlegenden Selbstverständnis und den Rahmenbedingungen des Gutachters andererseits aufzuzeigen. Denn die Diskussion von Sinnhaftigkeit und Machbarkeit sowie die Aufstellung von Regeln benötigen eine Bezugsbasis und einen Erfahrungshintergrund, welcher für die herangezogenen Gutachterttypen eingefangen werden sollte. Dies kommt bereits im Ablauf des empirischen Forschungsprozesses zum Ausdruck, der ausdrücklich mit dem Entdeckungs- und Verwertungszusammenhang der Aufgabenstellung beginnt und ebenso die Aufarbeitung des eigenen Vorwissens und der eigenen theoretischen Basis empfiehlt. Und im vorliegenden Fall ließe sich sogar ein Zusammenhang von Vorgehensweise und gutachterlicher Aussage herstellen.

In diesem Abschnitt soll der Zusammenhang zwischen dem empirischen Ansatz und den dahinter stehenden theoretischen Erkenntnissen sowie dem Wissenschaftsverständnis noch einmal präziser gefasst werden. Ausgangspunkt ihrer Arbeit ist für beide Gutachter der implizit im Auftrag enthaltene Informationsbedarf des Auftraggebers. Um diesen zu befriedigen, werden die empirischen Erhebungen eingesetzt. Dabei wird unterstellt, dass beide sich an die im Modell des empirischen Forschungsprozesses formulierten Regeln halten. Es gibt nun mehrere Schlüsselstellen, die in beiden Vorgehensweisen jeweils deutlich anders akzentuiert sind. Zwei davon werden näher betrachtet.

Eine Schlüsselstelle ist die theoretische Basis der beiden Gutachter.

Gutachter A macht sich Theoriesätze der Wirtschaft zu eigen:

- Es gibt optimierte betriebswirtschaftliche Unternehmenskonzepte, denen sich die überlebenschfähigen Betriebe und die austauschbaren Einzelhandelsstandorte annähern.
- Die Betriebsformen- und Standortentwicklung ist ein Spiegelbild der Nachfrage.
- Zwischen dem Produzierenden Sektor und dem Handel besteht ein funktionaler qualitativer und quantitativer Zusammenhang dergestalt, dass eine Beschränkung der Einzelhandelsflächen und Standorte die vorgelagerte Produktion negativ beeinflusst.

Gutachter B stellt Theoriesätze über die Kombination von Raum und Wirtschaft in den Vordergrund. Er geht von der Einzigartigkeit des Standortes aus und versucht, dessen zukünftige Entwicklung in die Gesamtentwicklung des übergeordneten Raums einzubetten:

- Unternehmenskonzepte haben sowohl eine standardisiert betriebswirtschaftliche, als auch eine regionale Dimension
- Einzelhandel ist Teil eines regionalen Systems von Wirtschaft, Bevölkerung und Planung.
- Nachhaltige Entwicklung ist über eine zielkonforme Standortentwicklung erreichbar. Hiermit begründet sich auch der jeweils unterschiedliche Gebrauch von Indikatoren, die Auswahl von Merkmalsträgern (Grundgesamtheit der Betriebe, Standorte und Branchen) und Variablen sowie die Informationsschätzung und -reduktion.

Eine sehr viel stärker auf betriebswirtschaftlich optimiertes Handeln ausgerichtete theoretische Basis findet ihr Gegenstück in einer empirischen Generalisierung. Dies führt natürlich zu einer „Entdeckung“ der Regelmäßigkeit im Handeln des Menschen, welche auch von den verwendeten Methoden der Informationsgewinnung und -verarbeitung mitbestimmt ist. Mit der Generalisierung wird dann die Vielfalt menschlicher Möglichkeiten bei der Festlegung der untersuchten einzelhandelsrelevanten Handlungsparameter verkürzt wiedergegeben.

Fällt die Realitäts-Reduktion zu stark aus, dann sieht der empirische Forschungsprozess den Rücksprung auf frühere Stufen und deren Neubearbeitung im Vorgehen vor. Dies ist die zweite Schlüsselstelle. Die Arbeitsrahmenbedingungen und das theoretische Selbstverständnis des Gutachters A legen ihn auf das zweiseitige Wissenschaftsverständnis (nach HANTSCH 1984: 141)

Analyse → Ziele → Vorschläge → Handlungen
fest.

Ein Rücksprung innerhalb dieser Kette ist aus arbeitsökonomischen und Kostengründen nicht möglich. Damit erhalten die „generalisierten Daten“ bei Diskrepanzen mit der die Realität beschreibenden Theorien größeres Gewicht.

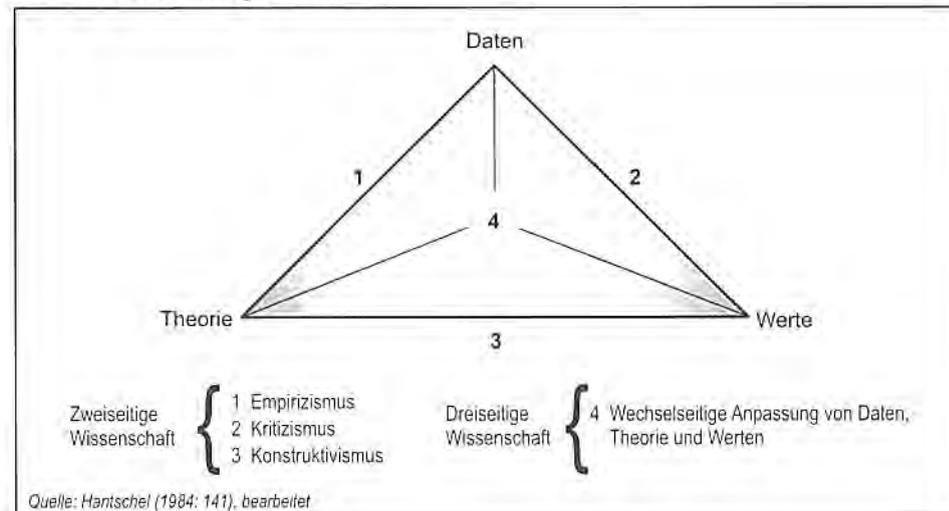
Ist dies im Sinne eines kommunalen Auftraggebers?

Betrachten wir noch einmal seinen Ausgangspunkt, der im vorherigen Schritt vordergründig verkürzt wiedergegeben ist. Ihn treibt nicht nur ein Informationsdefizit. Er hat ein Auseinanderklaffen von Ist- und Soll-Zustand in der realen Welt ausgemacht (z. B. Abfluss von Kaufkraft in einen Ort niedriger Zentralität) und verspürt jetzt ein Handlungsdefizit. Seine Frage geht in die Richtung, wie denn die „räumliche Ordnung“ in seinem Sinne bestmöglich gestaltet werden sollte, berührt die bestehende Flächennutzung und die Organisationsstrukturen. Die Optimierung kann dabei nur innerhalb übergeordneter Ziele erfolgen. Dabei müssen bestehende Zielkonflikte zwischen Nutzungsansprüchen ausgetragen und Lösungsmöglichkeiten gefunden werden, die ökonomischen, sozialen und ökologischen Ansprüchen genügen.

Innerhalb dieses Ansatzes verändert sich der Stellenwert der Empirie und der mit ihrer Hilfe gewonnenen Information. „Es“ (Anm: das Faktenwissen) „ist nicht mehr nur Ziel der Analyse, sondern wird gleichzeitig zum Mittel für das Erkennen von Problemen, den Ansatz zu Lösungsüberlegungen und das Abwägen von Alternativen“ (vgl.

HANTSCHEL 1984: 138). In diesem Sinne argumentiert das dreiseitige Wissenschaftsverständnis, dass Daten, Theorien und Normen eine untrennbare Einheit bilden. Wie schon festgestellt, stecken die erhobenen Daten bereits voll von Theorien und Werten und sind damit auch grundsätzlich veränderbar, wenn das Theorieverständnis oder die Werthaltungen und damit auch die übergeordneten Ziele geändert werden. Deshalb sind alle drei Seiten des Dreiecks (Abb. 10) kontinuierlich aufeinander abzustimmen. Am besten kommt dies in neuen Formen des Planungsprozesses zum Ausdruck, welche das Ergebnis des Gutachters nur als einen Input unter mehreren behandeln (vgl. Beitrag von Butzin in diesem Band).

Abb. 10: Zwei-/Dreiseitige Wissenschaft



Diese Entwicklung erwächst aus dem Unbehagen an dem bislang praktizierten „Top-Down“-Planungsprozess. Dabei hat nicht nur die geringe Beteiligung der Planungsbe betroffenen gestört. Zunehmend weniger akzeptiert wird die von Gutachtern vorgenommene Datenreduktion und das daraus entwickelte verkürzte Bild der Realität. Allzu oft folgte in der Vergangenheit die Ableitung kategorialer Aussagen und deren Umsetzung in Planungsempfehlungen. Wurden diese dann umgesetzt, ergaben sich statische, standardisierte und uniform gestaltete Räume.

6 Gutachteraussagen zum Rahmenbeispiel

Ach ja, eine Aussage bin ich Ihnen noch schuldig: Die Empfehlungen der beiden Gutachter für das Oberhaupt der Beispielstadt (Abb. 11):

Abb. 11: Gutachteraussagen zum Rahmenbeispiel



Literatur³

- BBE: *Gutachten aus verschiedenen Jahren*: • Marktuntersuchung / Imageanalyse zur Förderung der Attraktivität und Zentralität des Einzelhandels in Erlangen. München 1984. • Marktuntersuchung für den Einzelhandel der Stadt Rottenburg. München 1991. • Maßnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivitäten in Städten der neuen Bundesländer zur Unterstützung mittelständischer Strukturen – dargestellt an fünf verschiedenen Untersuchungsobjekten, hier: Mittelzentrum Rudolfstadt, Thüringen. Köln 1992. • Standortanalyse Bauhofgelände Landshut. München 1996.
- BBE (1999): Einzelhandel 1997. Struktur und Marktdaten. München (= unveröffentlichte Studie im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie).

³ Den Erfahrungshintergrund für diesen Aufsatz bilden mehrere vom Verfasser selbst angefertigte Gutachten sowie zahlreiche Gutachten anderer Büros. Im Literaturverzeichnis sind diese Gutachten der Übersichtlichkeit halber nicht – wie es bibliographisch korrekt wäre – einzeln aufgeführt, sondern jeweils unter dem Namen des Bearbeiters (bzw. der bearbeitenden Büros) zusammengefasst.

- BLFSTAD [Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung] (1987): Arbeitsstätten des Einzelhandels in Bayern. Ergebnisse der Handels- und Gaststättenzählung 1985. München (= Beiträge zur Statistik Bayerns, 425).
- BLFSTAD [Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung] (1996): Arbeitsstätten des Einzelhandels in Bayern. Ergebnisse der Handels- und Gaststättenzählung 1993. München. (= Beiträge zur Statistik Bayerns, 496).
- BOESCH, M. (1989): Engagierte Geographie. Zur Rekonstruktion der Raumwissenschaft als politik-orientierte Geographie. Stuttgart (= Erdkundliches Wissen, 98).
- EHI [EuroHandelsInstitut] (o. J.): Handel aktuell '96. Köln.
- EHI [EuroHandelsInstitut] (2000): Sortimentsbreitenerhebung 2000 (= schriftliche Mitteilung vom 26.9.2000).
- GMA (1986): Die Stadt Aschaffenburg als Standort für Ladeneinzelhandel und Ladenhandwerk. Ludwigsburg.
- GFK: *Gutachten aus verschiedenen Jahren*: • Marktredwitz. Nürnberg (o. J.). • Standortanalyse für das Gewerbegebiet Landshut-Münchenerau. Nürnberg 1995. • Markt- und Standortgutachten für die Stadt Straubing. Nürnberg 1998. • Wirkungsanalyse für ein SB-Warenhaus mit ergänzendem Fachmarktangebot im Gewerbegebiet Landshut-Münchenerau. Nürnberg 1999.
- HANTSCH, R. (1984): Neuere Ansätze in der Anthropogeographie. In: *Geographica Helvetica*, 39, S. 137-143.
- HEINRITZ, G. (1989): Geographische Untersuchungen zum Strukturwandel im Einzelhandel. Kallmünz/Regensburg (= Münchener Geographische Hefte, 63).
- Icon-Regio (1995): Gutachten zur Einzelhandelsentwicklung in Kempten/Allgäu. Nürnberg.
- KLEIN, K. E. (1995): Die Raumwirksamkeit des Betriebsformenwandels im Einzelhandel. Untersucht an Beispielen aus Darmstadt, Oldenburg und Regensburg. Regensburg (= Beiträge zur Geographie Ostbayerns, 26).
- KLEIN, K. E. (Bearbeiter): *Gutachten aus verschiedenen Jahren*: • Amt für Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung (Hrsg.): Zur Lage und zu den Entwicklungsmöglichkeiten des Einzelhandels in Regensburg. Regensburg 1988. • Amt für Stadtentwicklung (Hrsg.): Gegenwärtige Situation und zukünftige Entwicklung des Einzelhandels in Landshut. Landshut 1996. • Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie der Universität Regensburg: Standortanalyse und zukünftige Entwicklung des Einzelhandels in Hemau. Regensburg 1999. • Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie der Universität Regensburg: Pfreimd. Regensburg 2000.
- KRIZ, J. (1981): Methodenkritik empirischer Sozialforschung. Eine Problemanalyse sozialwissenschaftlicher Forschungspraxis. Stuttgart.
- KROMREY, H. (1986): Empirische Sozialforschung. Modelle und Methoden der Datenerhebung und Datenauswertung. Opladen.
- Textilwirtschaft (1999): 38 (23.9.1999), S. 144-152.

Der gekaufte Einzugsbereich – eine Einführung

Frank Schröder

Nicht Teil der Online-Publikation

Verstand ist nicht eindimensional – zur Rolle des Auftraggebers und der Notwendigkeit kommunalen Qualitätsmanagements

Luise Adrian

Nicht Teil der Online-Publikation

Zwischen Wissenschaft und Eigeninteressen – die Bewertung von Gutachten aus Sicht eines Warenhauskonzerns

Arnd Jenne

1 Einleitung

Trotz nahezu ausgereizter Märkte, einer nur leicht steigenden Kaufkraft und der zunehmenden Konkurrenz durch den e-Commerce erlebt der stationäre Einzelhandel eine noch nie da gewesene Dynamik. Neue Vertriebs- und Betriebsformen und die damit verbundene Verkaufsflächenexpansion verändern die Einzelhandelslandschaft nachhaltig. Um diese Entwicklung in geordnete Bahnen zu lenken, versuchen viele Städte und Gemeinden, mit Hilfe von Gutachten mögliche Auswirkungen von Ansiedlungsvorhaben aufzuzeigen oder durch gesamtstädtische Entwicklungskonzepte Rahmenbedingungen abzustecken. Gleichzeitig möchten Einzelhandelsunternehmen ihre Investitionsentscheidungen durch Gutachten absichern.

Die *Karstadt Warenhaus AG*, die mit rund 190 Warenhäusern in knapp 150 Städten vertreten ist, wird demzufolge mit einer Vielzahl dieser Gutachten konfrontiert. Einerseits als Auftraggeberin, andererseits als kritische Beobachterin (Abb. 1).

Abb. 1: Berührungspunkte *Karstadt Warenhaus AG* - Einzelhandelsgutachten

Nicht Teil der Online-Publikation

Für die weiteren unternehmensinternen Entscheidungsprozesse ist folglich eine Bewertung dieser Gutachten notwendig. Da die *Karstadt Warenhaus AG* vergleichsweise selten als Auftraggeber von einzelbetrieblichen Gutachten auftritt – Markt- und Standortanalysen werden zumeist im Hause angefertigt – liegt der Schwerpunkt der folgenden

Ausführungen auf der Bewertung externer Gutachten, Dabei wird insbesondere auf die Instrumentalisierung dieser Gutachten eingegangen werden.

2 Die Bewertung von Gutachten aus Sicht eines Warenhauskonzerns

Im ersten Schritt erfolgt die Bewertung aus wissenschaftlicher Sicht. Hierbei spielen gutachteninterne Aspekte die entscheidende Rolle; das Gutachten wird also auf Methodik, Plausibilität u. ä. geprüft. Die sich hieraus ergebenden wesentlichen Kritikpunkte, v. a. in bezug auf *Bewertungen* von Sachverhalten, sind Grundlage weiterer Diskussionen. Diese beziehen dann häufig auch „unwissenschaftliche“ Aspekte mit ein.

2.1 Quellenkritik

Der erste Schritt in einer – idealtypischen – Analyse ist die Quellenkritik (Abb. 2). Hier sind insbesondere drei Fragen zu beantworten:

- Wer ist Auftraggeber des Gutachtens?
- Wer ist Verfasser des Gutachtens?
- Vor welchem aktuellen Hintergrund wurde das Gutachten erstellt?

Abb. 2: Quellenkritik

Nicht Teil der Online-Publikation

Jeder Auftraggeber eines Gutachtens verbindet mit diesem gewisse Erwartungen, legt Inhalt und „Richtung“ des Gutachtens fest. Bereits hier spielen Eigeninteressen des Auftraggebers eine gewichtige Rolle, da dieser den Untersuchungsumfang, insbesondere in bezug auf Primärdatenerhebungen, den Untersuchungsgegenstand und auch das (ge-

wünschte) Untersuchungsergebnis festlegt. Verschärfend kommt hinzu, dass der im Gutachten genannte Auftraggeber nicht zwangsläufig mit dem tatsächlichen übereinstimmen muss. Häufig werden von Unternehmensseite sog. Kostenübernahmeerklärungen erteilt, so dass die Stadt oder Gemeinde als formaler (neutraler) Auftraggeber auftritt, das Gutachten aber von Dritten bezahlt wird.

Die Auswahl des Gutachters und dessen Beziehung zum Auftraggeber können ebenfalls Aufschluss über die Objektivität des Gutachtens geben. Enge wirtschaftliche Beziehungen zwischen Auftraggeber und Gutachter spielen ebenso eine Rolle, wie persönliche Kontakte. Als Stichwörter seien hier nur „Haus-und-Hof-Gutachter“ bzw. Gefälligkeitsgutachten genannt. Da wirtschaftliche Verflechtungen meist bekannt sind, können sie in der weiteren Argumentation eingesetzt werden. Schwieriger hingegen ist es, etwas über persönliche Beziehungen zu erfahren. Nur durch Zufall bzw. aufwändige Recherche können diese – für die Bewertung des Gutachtens durchaus wichtigen – Konstellationen ermittelt werden. Insgesamt ist die Neutralität des Gutachters bei einer zu engen wirtschaftlichen und / oder persönlichen Beziehung von Auftraggeber und Auftragnehmer in Frage zu stellen. Dies belegen zahlreiche Gutachtenanalysen und das „Gegen-Gutachten-Unwesen“.

Zur Einordnung eines Gutachtens sollte auch der Hintergrund der Auftragsvergabe erhellt werden. Dabei gilt es, insbesondere aktuelle politische Entscheidungsprozesse zu bewerten. Welche Rolle spielen politische Machtwechsel bei der (Wieder-)Belegung von Projekten? Welches Repräsentationsbedürfnis hat die Politik? Hat sich die Politik durch Zusagen, Subventionen u. ä. in Zugzwang gebracht? Welche Beziehungen bestehen zwischen Politik und dem ansiedlungswilligen Unternehmen? Diese und ähnliche Fragen sind naturgemäß nur schwer zu beantworten. Trotzdem oder gerade deswegen spielen sie bei der Bewertung von Gutachten eine wichtige Rolle, geben Aufschluss über die Funktion eines Gutachtens: Dient es nur als Feigenblatt für Entscheidungen, die längst gefallen sind, oder soll es tatsächlich einen politischen Prozess beeinflussen?

2.2 Zielsetzung des Gutachtens

Bekanntermaßen kommt der Zielsetzung eines Gutachtens entscheidende Bedeutung zu. Neben betriebswirtschaftlichen Analysen sind insbesondere folgende Zielsetzungen zu unterscheiden:

- Verträglichkeitsstudien (v. a. bzgl. der Innenstädte) von Ansiedlungsvorhaben
- Gesamtstädtische Einzelhandelsentwicklungskonzepte

In einem ersten Schritt ist daher zu prüfen, ob die in der Zielsetzung formulierten Fragen relevant bzw. ausreichend sind (Abb. 3). Ergeben sich hier schwerwiegende Lücken – was nicht immer Schuld des Gutachters ist – so ist die Sinnhaftigkeit eines solchen Gutachtens prinzipiell in Frage zu stellen. Hier muss rechtzeitig gegengesteuert werden, da sich (auch) solche Gutachten schnell zum Eigenläufer entwickeln können.

Viele Gutachten lassen jedoch eine klare Zielsetzung vermissen. Demzufolge sind viele Informationen unnötig und verschleiern das Ergebnis des Gutachtens oder wichtige Fragestellungen werden gar nicht behandelt. Häufig werden darüber hinaus unter-

schiedliche Zielsetzungen miteinander vermischt, beispielsweise eine betriebswirtschaftliche Einschätzung der Erfolgchancen eines Ansiedlungsvorhabens und dessen städtebaulichen Auswirkungen. Dies ist umso bedauerlicher, als damit zwei unterschiedliche Methoden verbunden sind, die aber i. d. R. nicht sauber getrennt werden. Dies erschwert nicht nur die Bewertung eines solchen Gutachtens, sondern liefert auch nicht die gewünschte Grundlage für politische Entscheidungsprozesse.

Abb. 3: Beurteilungskriterien im Hinblick auf die Zielsetzung von Gutachten

Nicht Teil der Online-Publikation

Erschwerend kommt hinzu, dass oft die (sauber) definierten Ziele des Gutachtens nicht erreicht werden. So beantworten einige Gutachten nicht die in ihnen aufgeworfenen, konkreten Fragen, sondern verharren in Pauschalurteilen oder Gemeinplätzen.

2.3 Darstellung des Gutachtens

Durch die zunehmende Informationsfülle kommt der Darstellungsform und dem Layout von Gutachten eine besondere Bedeutung zu (Abb. 4). Hier entscheidet sich oftmals, ob und wie die Aussagen des Gutachtens aufgenommen werden, und hier bestehen die größten Möglichkeiten der Manipulation ohne eine inhaltliche Verfälschung.

Da die meisten Gutachten nach wie vor „textlastig“ sind, entscheidet die verständliche und zielgruppengerechte Formulierung über die Wirkung eines Gutachtens. Zu fragen ist, auf welchem Abstraktionsniveau diskutiert wird und welche Vorkenntnisse vorausgesetzt werden. Ist die textliche Darstellung nur schwer verständlich bzw. richtet sich ausschließlich an Fachleser, besteht in erheblichem Maße die Gefahr, dass lediglich einzelne (verständliche) Aussagen herausgegriffen und die Kernaussagen des Gutachtens nur unzureichend wiedergegeben werden. Dies ist umso eher der Fall, je weniger bzw. unverständlicher auf die zugrunde liegende Methodik und Vorgehensweise eingegangen wird. Damit wird die Instrumentalisierung der Gutachten im Sinne von Partikularinter-

essen erleichtert, weil die breite Öffentlichkeit i. d. R. auf diesem Niveau nicht diskutieren kann. Die Bewertung eines Gutachtens muss demzufolge auch das Herunterbrechen der Kernaussagen auf ein allgemeinverständliches Niveau beinhalten.

Abb. 4: Gesichtspunkte bei der Beurteilung der Darstellung eines Gutachtens

Nicht Teil der Online-Publikation

Je konkreter die Formulierung der Untersuchungsergebnisse, desto angreifbarer werden Gutachten. Häufig wird daher versucht, durch unkonkrete und weit interpretierbare Aussagen bestehende Interessenskonflikte zu verdecken, hauptsächlich die zwischen wissenschaftlicher Erkenntnis und den Vorstellungen des Auftraggebers. Die daraus resultierenden „diplomatischen“ Formulierungen sind aber für die weitere Diskussion wenig nützlich, ermöglichen sie doch jeder Interessensgruppe, Aussagen aus dem Gutachten für sich zu nutzen.

Mit der Fülle und Aufbereitung der Informationen können die Gutachter die Aussagekraft des Gutachtens steuern. Kaum jemand ist mehr bereit, lange Texte oder umfangreiche Tabellen durchzuarbeiten. Durch die gewollte oder ungewollte Erzeugung einer „Bleiwüste“ lassen sich Schwächen oder nicht erwünschte Ergebnisse eines Gutachtens kaschieren. Die Aneinanderreihung von wichtigem und unwichtigem Datenmaterial kann das Herausfiltern der wesentlichen Daten unmöglich machen. Dies trifft insbesondere für die den Ergebnissen zugrunde liegenden Prämissen zu. Diese werden selten geprüft, vielmehr werden nur die daraus abgeleiteten Ergebnisse diskutiert. Objektive und ergebnisoffene Gutachten versuchen daher, durch prägnante und verständliche Zusammenfassungen einen Überblick über das Gutachten zu geben und beugen damit bis zu einem gewissen Grade dessen Verfälschung in der öffentlichen Diskussion vor.

Mit Hilfe von Grafiken lassen sich bekanntermaßen viele Aussagen visualisieren. Der Gestaltung der Grafiken kommt daher eine entscheidende Bedeutung zu, bleiben sie doch normalerweise viel eher im Gedächtnis als textliche Aussagen. Leider gelingt es den Bearbeitern vieler Gutachten nicht, Sachverhalte durch Grafiken zu erhellen; häufig ist eher das Gegenteil der Fall. Durch die Wahl der Grafikart, durch die Beschriftung

oder die Skalierung stehen dem Gutachter viele Möglichkeiten offen, die eigentliche Aussage zumindest zu verschleiern, wenn nicht sogar zu verfälschen. Ob dahinter Desinteresse an der grafischen Aufbereitung oder System steckt, muss von Fall zu Fall entschieden werden.

2.4 Inhalte des Gutachtens

Neben einer klaren Definition der Zielsetzung des Gutachtens spielt insbesondere die zugrunde liegende Methodik und Vorgehensweise eine entscheidende Rolle. Bezüglich der Methodik drängen sich folgende Fragen auf:

- Wird die Methodik nachvollziehbar dargestellt?
- Ist die Methodik für die Zielsetzung des Gutachtens die angemessene?
- Wird die Methodik durchgehalten oder ergeben sich Brüche in der Argumentation?

Wegen der starken Orientierung von Gutachten auf die Praxis wird der Darstellung der Methodik meist nur wenig Platz eingeräumt (Abb. 5). Da die dargestellten Ergebnisse aber nur vor dem Hintergrund der gewählten Methodik sinnvoll diskutiert werden können, wiegt dieser Mangel schwer. Da es keine richtige bzw. falsche Methode gibt, bleibt es dem Gutachter überlassen, die seiner Ansicht nach angemessene Methode zu wählen. Eine Diskussion der Methodik ist folglich in vielen Fällen unumgänglich.

Abb. 5: Gesichtspunkte bei der Beurteilung des Inhaltes von Gutachten

Nicht Teil der Online-Publikation

Für die Bewertung eines Gutachtens ist das Nachvollziehen der einzelnen Analyseschritte notwendige Voraussetzung. Hier zeigt sich, ob ein Gutachten auch für kritische Diskussionen offen ist. Zu häufig fehlen Angaben zu den einzelnen Schritten, werden nur die jeweiligen Ergebnisse präsentiert. Diese entziehen sich dadurch einer Überprüfung und müssen als gegeben hingenommen werden. Bleibt dann die Argumentation in sich schlüssig, so ergeben sich nur wenige Angriffspunkte. Durch die bewusste (oder

unbewusste) Informationsauswahl kann ein Gutachten „wasserdicht“ gemacht werden und entzieht sich damit einer wissenschaftlichen Bewertung. In diesem Fall kann nur noch die Konzeption des Gutachtens in Frage gestellt werden, was bei entsprechender Ausgangslage nur wenig Aussicht auf Erfolg hat.

3 Instrumentalisierung von Gutachten

Einzelhandelsgutachten treffen nur selten auf allgemeine Zustimmung, sondern werden meist kontrovers diskutiert. Trotzdem bleibt unverstänlich, warum einige Städte und Gemeinden Gutachten, die für weitere Stadtentwicklung bedeutsam sein könnten, zurückhalten und als Verschlusssache behandeln. Hier kann man vermuten, dass eine offene Diskussion vermieden und bereits getroffene politische Entscheidungen nicht in Frage gestellt werden sollen. Da die Öffentlichkeit in so einem Fall auf Spekulationen angewiesen ist, verfehlen die Gutachten ihre Aufgabe, eine zuverlässige Entscheidungsgrundlage zu liefern. Vielmehr können diese Gutachten – ohne dass ihr Inhalt bekannt wäre – zur Durchsetzung von Partikularinteressen eingesetzt werden. Sie entwickeln dadurch eine unvorhersehbare Eigendynamik.

Aber auch Gutachten, die einer breiten Öffentlichkeit bekannt sind, können zur Durchsetzung von Eigeninteressen benutzt werden (und werden so benutzt). Dabei lassen sich hauptsächlich drei Aspekte unterscheiden, die je nach Zielrichtung der Instrumentalisierung angewandt werden (Abb. 6):

- Selektive Auslegung des Gutachtens
- Wissenschaftlich-inhaltliche Diskussion bzw. Kritik des Gutachtens
- „Politische“ Diskussion des Gutachtens

Die häufigste und oftmals effektivste Form der Instrumentalisierung von Gutachten ist das Herausgreifen einzelner, aus dem Zusammenhang gerissener Aussagen. Insbesondere durch das Ignorieren der angewandten Methodik und der gesetzten Prämissen und eine Konzentration auf einzelne Ergebnisse können Gutachten sehr stark in eine bestimmte Richtung interpretiert werden. Dies ist umso einfacher, je weniger klar die Methodik und Prämissen aufgezeigt werden, je umfangreicher und wenig nutzergerecht das Gutachten und je weicher die gewählten Formulierungen sind. Verschärfend kommen unvollständige bzw. tendenzielle Zusammenfassungen zum Tragen.

Auch eine wissenschaftlich-inhaltliche Diskussion lässt Spielraum für eine Instrumentalisierung von Gutachten. Hier sind jedoch die Möglichkeiten aufgrund der notwendigen Vorkenntnisse und auch der Interessenslagen der Öffentlichkeit beschränkt. Neben einer Kritik der angewandten Methode und der gesetzten Prämissen kommt insbesondere der unterschiedlichen *Bewertung* von Sachverhalten eine entscheidende Rolle zu. Durch nur geringfügig andere Bewertungen in den einzelnen Analyseschritten kann sich das Endergebnis stark unterscheiden und damit das gesamte Gutachten in Frage gestellt werden. Wie stark sich eine solche Instrumentalisierung durchsetzen lässt, hängt neben dem Gutachten selbst insbesondere vom Namen und vom „politischen Gewicht“ des Gutachters und dessen Kontrahenten ab.

Nicht Teil der Online-Publikation

Unter der „politischen Diskussion“ von Gutachten ist der Übergang von einer inhaltlichen zu einer formalen Diskussion des Gutachtens zu verstehen. Hier spielen insbesondere das Aufzeigen des Verhältnisses Gutachter – Auftraggeber, Sorgfalt und Darstellung des Gutachtens sowie die Reputation des Gutachters eine wichtige Rolle. Je enger die Verflechtungen zwischen Gutachter und Auftraggeber sind, je unklarer und umfangreicher Gutachten ausfallen und je höher die formale Fehlerquote (Tippfehler, falsche Abbildungsbeschriftungen) ist, desto leichter kann die Glaubwürdigkeit von Gutachten angezweifelt werden. Insbesondere bei inhaltlich kaum angreifbaren Gutachten wird häufig dieser „unwissenschaftliche“, allein durch Eigeninteressen motivierte Weg eingeschlagen.

4 Zusammenfassung

Da für konzerninterne Entscheidungsprozesse häufig Einzelhandelsgutachten aufbereitet werden müssen, verfügt die *Karstadt Warenhaus AG*, Bereich Unternehmensplanung, über einen großen Erfahrungsschatz bei der Bewertung von Gutachten. Es zeigt sich, dass eine gründliche und objektive Bewertung von Gutachten eine notwendige Voraussetzung für ein erfolgreiches Gegensteuern gegen die Instrumentalisierung von Gutachten ist. Dies ist umso wichtiger, als viele politische Entscheidungen nur noch auf Basis scheinbar oder tatsächlich objektiver Gutachten gefällt werden. Eine kritische Analyse dieser Gutachten ist und bleibt daher eine wichtige und notwendige Aufgabe für einen Warenhauskonzern.

Die Bedeutung von Einzelhandelsgutachten in der verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzung

Holger Schmitz

1 Einführung

In vielen Rechtsbereichen spielen Sachverständigengutachten für die Entscheidungsfindung der Gerichte eine wesentliche Rolle. Dies gilt für das Verwaltungsrecht in gleicher Weise wie für das Zivil- oder Strafrecht. In verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzungen sind Sachverständigengutachten beispielsweise im Bereich des Immissions-schutzes, so bei der Anlagenehmigung oder auch im Zusammenhang mit der Erteilung von Baugenehmigungen von Bedeutung. Während der Zeuge sein Wissen über bestimmte Tatsachen bekundet, gibt der Sachverständige dem Richter allgemeine Erfahrungssätze aus seinem Gebiet und zieht unter Umständen die nötigen Schlüsse hinsichtlich des zu klärenden Sachverhalts, so dass dem Richter „lediglich“ die rechtliche Beurteilung obliegt. Hierdurch sei – so die Kritik – der Sachverständige vielfach vom Richtergehilfen zum faktisch allein entscheidenden Richter aufgestiegen, dessen Meinung vom Richter kaum noch wirklich kritisch überprüfbar sei, sondern nur noch rechtstechnisch umgesetzt werde¹.

Das Beziehungsgeflecht zwischen der Sachverständigenerkenntnis auf der einen und der rechtlichen Beurteilung eines Sachverhalts auf der anderen Seite erweist sich daher als nicht unproblematisch. Wir haben es hier mit einem der Grundsätze des Prozessrechts zutun: Das Gericht entscheidet nach seiner freien, aus dem Gesamtergebnis des Verfahrens gewonnenen Überzeugung (§ 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Dieser Grundsatz der freien Beweiswürdigung bedeutet, dass das Gericht nur an die innere Überzeugungskraft der in Betracht kommenden Gesichtspunkte und Argumente im Zusammenhang des Ergebnisses des Verfahrens und an die Denkgesetze, anerkannten Erfahrungssätze und Auslegungsgrundsätze gebunden ist, nicht dagegen grundsätzlich an starre Beweisregeln². Das Gericht hat daher selbst zu entscheiden, ob es den Vortrag eines Sachverständigen für überzeugend erachtet oder nicht. Es hat die Aussagekraft der Feststellungen des jeweiligen Sachverständigen für die zu entscheidende Rechtsfrage zu beurteilen.

¹ Baumbach/Lauterbach, Zivilprozessordnung, 56. Auflage, Übersicht vor § 402.

² Kopp, VwGO, 11. Auflage, § 108, Rd.-Nr. 4.

Um sachgerechte Entscheidungen treffen zu können, bedarf es indes zwischen dem Sachverständigen und dem Gericht eines Wissenstransfers, den das Gericht in die Lage versetzt, eigenständig zu entscheiden. Die an den Richter gestellten Anforderungen dürfen dabei nicht unterschätzt werden. Er muss die Expertise über eine ihm zumeist lediglich im Umfange eines Laien erschließbare Materie würdigen und die nötigen Schlüsse ziehen. Je komplexer die Wirkungszusammenhänge des zu beurteilenden Sachverhalts sind, desto größer sind diese vom Richter zu bewältigenden Anforderungen. Dies gilt auch für die Beurteilung von Gutachten über die Auswirkungen einer künftigen Ansiedlung eines Einzelhandelsgroßbetriebes auf die städtebauliche Entwicklung benachbarter Kommunen (im Folgenden „Einzelhandelsgutachten“ genannt). Solche Einzelhandelsgutachten spielen in den letzten Jahren im Rahmen von verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzungen über die baurechtliche Zulässigkeit von Einzelhandelsgroßbetrieben eine zunehmend größere Rolle.

Seine Ursache hat dies einerseits darin, dass immer größere und wirtschaftlich bedeutsamere Projekte einen aus Betreibersicht günstigen Standort suchen³ und auf der anderen Seite die von einem hierdurch bewirkten Kaufkraftabzug bedrohten Nachbarkommunen die massive Schädigung der eigenen städtebaulichen Entwicklung befürchten. Als Folge betreiben Projektentwickler und Nachbarkommunen eine zunehmend professionelle Prozessvorbereitung und Prozessführung. Andererseits suchen die Gerichte nach Beurteilungsgrundlagen, die die Entscheidungsfindung vereinfachen und auch für künftige Auseinandersetzungen als Leitlinien herangezogen werden können. Zu solchen „Leitlinien“ scheint derzeit die Beurteilung des Kaufkraftabzuges zu werden. Erste Gegentendenzen in der Rechtsprechung sind indes mittlerweile spürbar. Der Sachverständige, welcher ein Einzelhandelsgutachten zu erstellen hat, muss sich einerseits mit dieser Tendenz vertraut machen. Andererseits stellt sich die Frage, ob er sich selbst diese „Leitlinien“ zur Grundlage seiner Beurteilung machen sollte, oder ob diese „Leitlinien“ zu fachlich unzutreffenden Ergebnissen führen können.

2 Der Sachverständige im Verwaltungsprozess, insbesondere im einstweiligen Rechtsschutzverfahren

Die auch für den Verwaltungsprozess in weiten Teilen Anwendung findende Zivilprozessordnung enthält Vorschriften über den Beweis durch Sachverständige. Eine Beweiserhebung erfolgt indes ausschließlich im sog. Hauptsacheverfahren. Im einstweiligen Rechtsschutzverfahren, das bei interkommunalen Nachbarstreitverfahren über die Genehmigung eines Einzelhandelsgroßbetriebes zunehmend die Regel ist, wird kein

³ Hierzu Schmitz, Steuerung von Factory Outlet Center und Urban Entertainment Center durch Ziele der Raumordnung In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Factory Outlet Center, Arbeitsgruppe 2/2000, S. 45-58.

Beweis erhoben. Dieser Unterschied ist für die Rolle des Sachverständigen und für die Funktion des von ihm zu erstellenden Gutachtens von Bedeutung.

2.1 Der Sachverständige im Hauptsacheverfahren

Gem. § 404 ZPO erfolgt die Auswahl der Sachverständigen durch das Gericht. Das Gericht stellt auch regelmäßig den Sachverhalt fest, den der Sachverständige seinem Gutachten zugrunde zulegen hat⁴.

Der gerichtlich bestellte Sachverständige hat das Gutachten in eigener Verantwortung anzufertigen. Mitarbeiter darf er nur insoweit heranziehen, als dies die eigene Verantwortung nicht berührt. Die Anfertigung des Gutachtens durch einen Mitarbeiter, bei dem der bestellte Gutachter lediglich das Einverständnis erklärt, ist unzulässig⁵. Beruht das Urteil auf einem solchermaßen erstellten Gutachten, leidet es an einem Verfahrensfehler.

Das Gericht darf das Ergebnis der Sachverständigenbegutachtung nicht einfach für seine Entscheidung übernehmen, sondern muss die Feststellungen und Schlussfolgerungen des Gutachters im Rahmen seiner richterlichen Würdigung unter Berücksichtigung aller Umstände, der eigenen Sachkunde und der allgemeinen Lebenserfahrung selbstverantwortlich überprüfen und nachvollziehen⁶. Aus denselben Gründen darf das Gericht von dem Gutachten des bestellten Sachverständigen nicht ohne weiteres abweichen, ohne vorher weitere Gutachten einzuholen. Etwas anderes gilt indes dann, wenn es selbst die nötige Fachkenntnis besitzt und den am Prozess Beteiligten Gelegenheit gibt, zu diesen Erkenntnissen Stellung zu nehmen bzw. sie mit dem Gutachten und den Beteiligten in der möglichen Verhandlung erörtert.

Die Verwertung eines gerichtlichen Sachverständigengutachtens ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁷ dann unzulässig, wenn

- es unvollständig, widersprüchlich oder aus anderen Gründen nicht überzeugend ist,
- es von unzutreffenden tatsächlichen Voraussetzungen ausgeht,
- der Sachverständige erkennbar nicht über die notwendige Sachkunde verfügt,
- Zweifel an seiner Unparteilichkeit bestehen,
- ein anderer Sachverständiger über neue oder überlegene Forschungsmittel oder über größere Erfahrung verfügt,
- neuer Sachvortrag der am Prozess Beteiligten die Bedeutung der zu klärenden Fragen verändert oder
- das Beweisergebnis durch substantiierten Vortrag oder eigene Überlegungen des Gerichts ernsthaft erschüttert wird

⁴ BVerwG, Amtliche Sammlung Band 23, 314.

⁵ BVerwG, NVwZ 1987, S. 48.

⁶ Köpp, VwGO, § 108, Rd.-Nr. 9 m.w.N. auf die Rechtsprechung.

⁷ BVerwG, Amtliche Sammlung Band 71, S. 45, NVwZ 1987, S. 48, NVwZ 1993, S. 578.

In solchen Fällen soll das Gericht verpflichtet sein, ein neues Gutachten einzuholen. Das gleiche soll dann gelten, wenn zu schwierigen Fachfragen sich widersprechende Gutachten vorliegen⁸.

2.2 Der Sachverständige im einstweiligen Rechtsschutzverfahren

Will sich eine Gemeinde gegen die Erteilung einer Baugenehmigung für einen Einzelhandelsgroßbetrieb in der Nachbargemeinde zur Wehr setzen, muss sie beim zuständigen Verwaltungsgericht um einstweiligen Rechtsschutz nachsuchen. Denn oftmals werden Baugenehmigungen nicht nach Abschluss des hierzu eingeleiteten Bebauungsplanverfahrens erteilt, sondern bereits im Vorgriff auf den Bebauungsplan. Der hiergegen erhobene Widerspruch der betroffenen Gemeinde entfaltet keine aufschiebende Wirkung. Der Vorhabenträger kann daher trotz des Widerspruchs und eines eventuellen Klageverfahrens von der Baugenehmigung Gebrauch machen. Die Nachbargemeinde ist daher gezwungen, beim Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung des eingelegten Widerspruchs zu beantragen. Im Rahmen dieses im Hauptsacheverfahren vorgeschalteten einstweiligen Rechtsschutzverfahrens prüft das Verwaltungsgericht summarisch die Erfolgsaussichten des Antrages der benachbarten Gemeinde in einem künftigen ordentlichen Hauptsacheverfahren.

In dem einstweiligen Rechtsschutzverfahren erfolgt keine Beweisaufnahme. Das gerichtliche Sachverständigengutachten kommt hier nicht in Betracht. Der Antragsteller, die betroffene Gemeinde, muss auch nicht Beweis antreten, es genügt die Glaubhaftmachung. Während der Beweis eine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit darstellt, genügt für die Glaubhaftmachung eine überwiegende Wahrscheinlichkeit⁹. Die betroffene Gemeinde ist daher im Prinzip nicht gezwungen, im einstweiligen Rechtsschutzverfahren ein Gutachten zu den Auswirkungen des geplanten Einzelhandelsgroßbetriebes der planenden Gemeinde vorzulegen. Dies gilt zumal deshalb, weil auch im einstweiligen Rechtsschutzverfahren im Verwaltungsprozessrecht der Untersuchungsgrundsatz des Gerichts gilt. In machen Fällen haben die betroffenen Gemeinden indes im Rahmen der vorgerichtlichen Auseinandersetzung ein solches Einzelhandelsgutachten beauftragt oder wissen bzw. befürchten, dass die planende Gemeinde bzw. der private Investor mit einem solchen Gutachten spätestens im verwaltungsgerichtlichen Verfahren aufwarten wird.

Lässt einer der im Verwaltungsprozess Beteiligten ein Einzelhandelsgutachten erstellen und führt er dies in den Prozess ein, ist das Gutachten des Sachverständigen als „Privatgutachten“ Gegenstand des Parteivorbringens und als solches vom Gericht zu beachten. Das Gericht muss sich mit dem Privatgutachten ebenso sorgfältig befassen wie

mit einem gerichtlichen Sachverständigengutachten¹⁰. Für die richterliche Überzeugungsbildung hat das Parteigutachten jedoch nicht die Stellung eines vom Gericht bestellten Sachverständigengutachten. Nach dem Grundsatz der freien Beweiswürdigung kann das Gericht seine Überzeugung aus dem Parteivorbringen, einschließlich des Privatgutachtens, gewinnen. Vermag das Parteivorbringen indes das Gericht nicht zu überzeugen, muss es die Gründe im Rahmen der gerichtlichen Entscheidung zwar darlegen, aber kein neues Gutachten einholen.

Dies gilt auch dann, wenn von zwei Beteiligten Gutachten mit kontroversen Ergebnissen vorgelegt werden. Das Gericht muss sich mit beiden Gutachten auseinandersetzen und sich eine eigenständige Meinung bilden. Das Gericht kann aufgrund des im Verwaltungsprozess herrschenden Untersuchungsgrundsatzes nicht wie im Zivilprozess den einstweiligen Rechtsschutzantrag deshalb zurückweisen, weil es angesichts widerstreitender Privatgutachten und mangels eigener Sachkunde nicht in der Lage ist, den notwendigen Grad der Wahrscheinlichkeit festzustellen¹¹.

Im Weiteren wird anhand einiger ausgewählter Entscheidungen jüngerer Datums untersucht, wie die Verwaltungsgerichte Einzelhandelsgutachten im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes bewerten.

3 Die Bewertung des Kaufkraftabzuges in der aktuellen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung und Literatur

Seit einer Entscheidung des OVG Nordrhein Westfalen aus dem Jahre 1997 beschäftigt sich die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung und hierauf Bezug nehmend die juristische Literatur verstärkt mit der Bedeutung des Kaufkraftabzuges für die Beurteilung einer interkommunal rücksichtsvollen Einzelhandelsansiedlung. In der fraglichen Entscheidung ging es um die Rechtmäßigkeit einer Baugenehmigung für die Errichtung eines SB-Schuhmarktes mit einer Verkaufsfläche von 1.373 m².

Das Gericht gelangte zu dem Ergebnis, dass auch ein Fachmarkt mit einem schmalen Sortiment die Versorgungsfunktion eines innerstädtischen Zentrums beeinträchtigen könne, wenn das Sortiment für eine Vielzahl von Verbrauchern von Interesse sei und aus produktspezifischen Gründen typischer Weise in den Innenstädten angeboten werde. Durch die Ansiedlung dieses Fachmarktes, so das Gericht, werde das durch § 1 Abs. 5 Nr. 8 BauGB zum Ausdruck kommende städtebauliche Interesse an einer verbraucher-nahen Versorgung beeinträchtigt, da die Versorgung aller Bevölkerungsteile durch leistungsfähige Geschäfte in dem zum Einkauf prädestinierten Zentrum der Gemeinde durch das Vorhaben nicht nur unwesentlich negativ beeinflusst werde.

⁸ Hierzu bereits BVerwG, DVBl 1960, 287.

⁹ BVerfG, Amtliche Sammlung Band 38, S. 39.

¹⁰ Rüger, Das Privatgutachten im Verfahren der einstweiligen Verfügung, WRP 1991, S. 68, 69 ff., BGH VersR 1981, S. 752, VersR 1986, S. 467, 468.

¹¹ Vgl. zu zivilrechtlichen Wettbewerbsverfahren, Krüger WRP 1991, S. 68, 69.

Als wichtigen Indikator sah das Gericht in diesem Zusammenhang den zu erwartenden Kaufkraftabfluss aus der Innenstadt an. Denn bei einem schon nach den vorgelegten Gutachten sich ergebenden Kaufkraftabfluss bzw. Umsatzverlust in der Größenordnung von 10% sei von nicht unwesentlichen Auswirkungen auszugehen, wenn man berücksichtige, dass dieser Kaufkraftabfluss etwa 200.000 DM bis 400.000 DM betrage¹².

Das Gericht benutzte das Argument des Kaufkraftabzuges, um zu begründen, warum eine nähere Auseinandersetzung mit den städtebaulichen Auswirkungen des Einzelhandelsvorhabens im vorliegenden Fall entbehrlich sei. Denn solche Auswirkungen seien bei einem Umsatzabzug in der festgestellten Größenordnung als evident einzuschätzen¹³.

In der Folge griffen mehrere Gerichte die Bezugnahme auf eine Größenordnung von 10% auf, verneinten indes zumeist eine städtebauliche Relevanz des Kaufkraftabzuges der jeweils zu beurteilenden Einzelhandelsansiedlung. Aus der Vielzahl der in den Jahren 1999 und 2000 ergangenen Entscheidungen werden im Folgenden beispielhaft fünf herausgegriffen.

3.1 Beschluss des OVG Rheinland-Pfalz vom 08.01.1999¹⁴

Die Entscheidung betrifft das FOC Zweibrücken. Angefochten wurde von einer Nachbargemeinde die Erteilung einer Baugenehmigung für ein Factory-Outlet-Center mit einer Verkaufsfläche von 21.000 m². Es handelt sich hierbei um eine Teilfläche eines geplanten Vorhabens mit einer Gesamtverkaufsfläche von 48.000 m².

Zugrunde lag ein Einzelhandelsgutachten, welches die Auswirkungen des Vorhabens mit der Gesamtverkaufsfläche von ca. 48.000 m² untersucht hatte. Dieses Gutachten gelangte zu einer Umsatzumverteilung zum Nachteil des innerstädtischen Einzelhandels in einem Umfang von 17%. Da die Baugenehmigung mit 21.000 m² etwas weniger als die Hälfte des Gesamtvorhabens umfasse, könne, so das Gericht, auch unter Zugrundelegung der im Gutachten errechneten höheren Flächenproduktivität sowie des zugrunde gelegten höheren Anteils des Umsatzes von einem Anteil von rund 8% ausgegangen werden. Das Gericht stellt unter Bezugnahme u.a. auf die vorzitierte Entscheidung des OVG Nordrhein Westfalen fest, dass dieser Wert unter demjenigen bleibe, der bisher in der Rechtsprechung als wesentlich angesehen worden sei. Diese Wesentlichkeitsgrenze war nach Auffassung des Senats bei 10% des gesamten innenstadtrelevanten Einzelhandels zu ziehen, da eine solche Entwicklung nicht notwendig zur Schließung einer Vielzahl von Geschäfte führe, so dass auch durch verstärkte Aktivitäten und Anpassungsmaßnahmen für den Stadtkern dessen städtebaulicher Charakter nicht in Frage ge-

¹² OVG Nordrhein Westfalen, BauR 1998, S. 309, 312.

¹³ Vgl. hierzu im einzelnen Schmitz, Factory-Outlet-Center in der Rechtsprechung – der Kaufkraftabzug als Maßstab für eine interkommunal-rücksichtsvolle Einzelhandelsansiedlung? In: BauR 1999, S. 1100, 1105.

¹⁴ BauR 1999, S. 367-372.

stellt sei. Es sei daher zulässig, bei der Bewertung der Umsatzumverteilung den Innenstadteinzelhandel insgesamt zu betrachten und auf einzelne Branchen lediglich dann abzustellen, wenn es sich dabei um die den Charakter der Innenstadt maßgeblich mitbestimmenden Betriebe handle und die Umsatzumverteilung dieser ein Ausmaß erreiche, das einen weitgehenden Wegfall dieser Art der Einzelhandelsgeschäfte in der Innenstadt befürchten lasse¹⁵.

3.2 Beschluss des OVG Brandenburg vom 28.01.2000¹⁶

Das OVG Brandenburg befasste sich ebenfalls mit der Genehmigung eines Factory-Outlet-Centers (Wustermark bei Berlin). Nach Auffassung des Gerichts sprach wenig dafür, dass als Folge des genehmigten FOC Umsatzumverteilungen in einer Größenordnung von 10% oder mehr zu Lasten des benachbarten Bezirks der Nachbargemeinde Berlin oder dessen Altstadt zu erwarten seien. In diesem Zusammenhang verweist das Gericht auf ein im Bezirk selbst geplantes innerstädtisches Einkaufszentrum und die hieraus sich mutmaßlich ergebenden Auswirkungen auf die angrenzende Altstadt.

In dem Verfahren lagen dem Gericht zwei Gutachten mit unterschiedlichen Prognosen zugrunde. Das hinsichtlich des Antrages der betroffenen Gemeinde günstigere Gutachten könne, so das Gericht, nur dann allein der weiteren rechtlichen Bewertung zugrunde gelegt werden, wenn die darin enthaltenen Aussagen schon bei einer summarischen Prüfung ohne weiteres mehr zu überzeugen vermögen, als diejenigen des Gutachtens des Vorhabenträgers. Allerdings stelle der Gutachter der betroffenen Gemeinde seine Ergebnisse unter den Vorbehalt, dass die Preisgestaltung in dem geplanten FOC auf den Kundenkreis abgestimmt sei, der gegenwärtig eher das mittlere Preisniveau bevorzuge. Diese aufgrund der weder erfolgten noch möglichen Untersuchung fehlende Kenntnis zweier Faktoren (nämlich die Preisgestaltung und das Konsumentenverhalten) könnten nicht zugunsten desjenigen ausschlagen, der – wie die betroffene Gemeinde – die einem anderen erteilte Baugenehmigung angreife.

3.3 Beschluss des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 24.05.2000¹⁷

In diesem Verfahren ging es um die Errichtung des FOC in Eichstätt bei Berlin. Das Gericht stellt fest, dass die Frage, ab wie viel Prozent Kaufkraftverlust eine wesentliche Auswirkung auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung anzunehmen sei, obergerichtlich noch nicht geklärt sei. Offen sei bisher auch, ob die Auswirkungen auf die städtebauliche Ordnung der drittbetroffenen Nachbargemeinde stets im Hinblick auf das

¹⁵ OVG Rheinland Pfalz, BauR 1999, 367, 372.

¹⁶ Az.: 3 B 67/99

¹⁷ Az.: 5 L 58/00

gesamte Gemeindegebiet der durch das genehmigte Bauvorhaben vermeintlich betroffenen Gemeinde zu beurteilen sei oder ob wegen einer polyzentrischen Struktur großer Stadtgemeinden andere Maßstäbe anzulegen seien. Diese Frage lässt das Gericht indes offen, da der Kaufkraftabfluss aus den betroffenen Bezirken des Landes Berlin zugunsten des streitbefangenen Bauvorhabens nach Lage der Dinge nicht ein Ausmaß erreichen würde, da erhebliche städtebauliche Auswirkungen haben könnte.

Das Gericht kritisierte an dem von der betroffenen Nachbargemeinde vorgelegten Gutachten, dass bei der Ermittlung des Kaufkraftabzuges von einer Kaufkraftbindung im betroffenen Bezirk von 57% ausgegangen worden sei. Zwar führe dies bei einem errechneten absoluten Kaufkraftabzug von 41 Mio. DM zu einem prozentualen Kaufkraftabzug von 10,6%. Richtigerweise hätte der Sachverständige indes das „gesamte Nachfragepotential“ des Bezirks (also 100%) zugrundelegen müssen, was zu einem Kaufkraftabzug von nur 6% führen würde.

Zudem sei nicht ausgeschlossen, dass die Höhe der Kaufkraftbindung aus dem betroffenen Bezirk darauf beruhe, dass dessen Verkaufsflächenausstattung je Einwohner unter dem Berliner Durchschnitt von 1,09 m² liege. Der betroffene Bezirk müsse ggf. mit eigenen Planungen entgegenwirken, um eine bessere und ortsnähere Versorgung der Bevölkerung mit Einzelhandelseinrichtungen zu gewährleisten.

3.4 Beschluss des OVG Mecklenburg-Vorpommern vom 27.04.2000¹⁸

Das OVG Mecklenburg-Vorpommern hatte sich gleich zweimal mit der Ansiedlung eines FOC (auf dem Gebiet der Gemeinde Kessin bei Rostock) zu beschäftigen. In dem ersten Beschluss vom 30.06.1999 hatte das OVG ausgeführt, dass für die entscheidende Frage, wann von einem städtebaulichen Umschlag von Umsatzrückgängen auszugehen sei, ein prognostizierter Kaufkraftabfluss von 10% bis 30% aus dem innerstädtischen Einzelhandel der betroffenen Gemeinde anzunehmen sei. Gutachterliche Stellungnahmen, die eine gesicherte Voraussage von Umsatzrückgängen zuließen, lagen zu dem damaligen Zeitpunkt nicht vor.

Daraufhin beauftragte die planende Gemeinde die Erstellung eines Gutachtens, welches zu dem Ergebnis gelangte, dass lediglich ein „mittlerer Umsatzrückgang“ von 3,9% erwartet werden müsse. Hierauf hatte das Verwaltungsgericht Schwerin den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern geändert und dem Vorhabenträger Baufreiheit gewährt. Zur Begründung führte das Verwaltungsgericht aus, dass das vorgelegte Gutachten zwar nicht nachvollziehbare Prognosen enthalte, dass es aber insgesamt nicht unbrauchbar sei. Auch unter Würdigung der Schwächen des Gutachtens ergebe sich ein Kaufkraftabfluss von lediglich 8,6%. Der kritische Wert von 10% werde auch in diesem Fall nicht erreicht.

¹⁸ Az.: 3 M 16/00

Das OVG hat die Entscheidung des VG Schwerin aufgehoben. Denn das Gutachten vermochte dem Senat nicht zu vermitteln, dass es durch die Errichtung des FOC nicht zu solchen Umverteilungen der Kaufkraft kommen könne, die städtebaulich nachteilige Auswirkungen hervorrufen und demzufolge ein Abwehrrecht der Antragstellerin begründen können. Die im konkreten Einzelfall zu erwartenden städtebaulichen Auswirkungen seien durch das Gutachten nicht hinreichend zuverlässig einschätzbar. Es beschränke sich von seiner Aufgabenstellung her allein auf ökonomische Aspekte in Bezug auf die regionale Verträglichkeit des FOC. Eine Beurteilung unter stadtstrukturellen Aspekten sei nicht Gegenstand der Untersuchung gewesen.

Darüber hinaus gelangte der Senat zu dem Ergebnis, dass Kaufkraftabflüsse aus der Innenstadt der betroffenen Gemeinde in einem letztendlich städtebaulichen Problem hervorrufendem Umfang durchaus denkbar seien. So müsste von dem ermittelten Umsatz der Einzelhandelsbetriebe in der Innenstadt bei aperiodischen Bedarfsgütern Kosten für Freizeit- und Hobbybedarf sowie Umsätze aus dem Verkauf von Möbeln, Einrichtungsbedarf abgezogen werden, so dass ein geringerer Umsatz als angenommen in den Bereichen, in denen auch das FOC Waren anbiete, verbleibe. Dieser Wert sei mit Unsicherheitsfaktoren behaftet, da sie allein auf Berechnungen des Gutachters und Umsatzschätzungen auf der Grundlage der HGZ 1993 sowie auf der Basis von aktuellen Vor-Ort-Recherchen beruhe. Abweichungen des in der Innenstadt im Jahre 1998 erzielten Umsatzes nach unten seien insofern keineswegs auszuschließen. Insgesamt gelangte das Gericht zu einem höchstmöglichen Umsatzrückgang von 9,9% für die Innenstadt.

Ergänzend führte das OVG aus, dass das FOC in einer dünn besiedelten, strukturschwachen Region mit sehr hoher Arbeitslosigkeit errichtet werden solle. Die Kaufkraft der Einwohner erreiche nur 4/5 des durchschnittlichen Niveaus in Deutschland. Aus diesem Grund könne die Ansiedlung des FOC zur Folge haben, dass der Innenstadt der betroffenen Gemeinde in dem im FOC angebotenen Sortimentsbereich der Kundenstrom weitgehend wegbreche, wenn im FOC hochwertige Waren angeboten würden.

Zweifelhaft erschien dem OVG schließlich, dass die vom Gutachten angenommenen Kaufkraftzuflüsse in Höhe von 40% durch organisierte Bustouren, Fahrpassagiere aus Skandinavien und Urlauber in der Region gewonnen werden können. Nicht realisierbare, aber erwartete Umsätze müssten anderweitig kompensiert werden, um das FOC rentabel betreiben zu können. Wenn auswärtige Kunden nicht zu gewinnen seien, werde sich das Interesse des Betreibers noch stärker als ohnehin geplant auf die Einwohner und das Kundenpotential der Einzelhändler der Nachbargemeinde konzentrieren.

3.5 Beschluss des VG Hannover vom 15.09.2000¹⁹

Der Entscheidung des VG Hannover lag die Genehmigung eines *Wal-Mart*-Marktes mit einer Verkaufsfläche von ca. 11.400 m² zugrunde. Der Investor legte in dem verwal-

¹⁹ Az.: 4 B 3763/00. Der Beschluss wurde zwischenzeitlich durch das OVG Lüneburg aufgehoben.

tungsgerichtlichen Verfahren dar, dass sich aus dem von der Nachbargemeinde vorgelegten Gutachten eine Kaufkraftumverteilung von unter 10% ergebe. Dies sei ein Indiz dafür, dass die daraus resultierenden Wettbewerbsfolgen nicht in städtebaulichen Auswirkungen umschlagen.

Das Verwaltungsgericht schloss sich dieser Argumentation nicht an. Das Verwaltungsgericht folgte ausdrücklich „nicht der Tendenz in der jüngeren Rechtsprechung, diese Frage vorrangig oder gar allein auf der Basis eines prognostizierten Kaufkraftabflusses in einer bestimmten Größenordnung zu beantworten“. Dieser Ansatz sei dogmatisch nicht begründbar, zumal auch der herangezogene „Grenzwert“ von 10% wissenschaftlich nicht belegt sei. Vielmehr sei im Wege der Abwägung aller Umstände des Einzelfalles die Zumutbarkeit oder Unzumutbarkeit zu ermitteln, bei der dann ein möglicher Kaufkraftabfluss neben anderen Kriterien auch zu bedenken sei.

Bei Berücksichtigung der danach in die Abwägung einzustellenden Belange dürfte sich, so das Gericht, die Unzumutbarkeit einer Verwirklichung des genehmigten Vorhabens bereits aus den von der Antragstellerin dargelegten gutachterlich untermauerten Gefahren für die Entwicklung und den Fortbestand des *Leine-Einkaufs-Zentrums* ergeben. Die Kammer erachtete die Einschätzung des Sachverständigen, nach der bei Verwirklichung des streitigen Vorhabens der Bestand des *real*-Marktes im Einkaufszentrum ernsthaft gefährdet würden, für einleuchtend. Ebenso einleuchtend sei – und das zeige die über einen bloßen Konkurrenzschutz hinausgehende städtebauliche Relevanz auf –, dass bei einem Fortfall des *real*-Marktes das Einkaufszentrum insgesamt in seiner Attraktivität stark sinken und seine Bedeutung als städtisches Versorgungszentrum zunehmend verlieren würde. Das Gericht wies vergleichend auf ein anderes Einkaufszentrum in Hannover hin, das sich nach dem Verlust eines solchen Marktes zunehmend zu einem städtebaulichen Problem entwickelt habe. Dies zeige, dass ein großflächiger Lebensmitteleinzelhandel für die Entwicklung eines Zentrums wie das hier betroffene *Leine-Einkaufs-Zentrum* von prägender Bedeutung sei.

4 Schlussfolgerung

Die erläuterten Gerichtsentscheidungen, die sämtlich im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes ergangen sind, zeigen, wie unterschiedlich die Verwaltungsgerichte mit den vorgelegten Einzelhandelsgutachten umgehen. Deutlich wird, dass das Vorverständnis der Gerichte sehr unterschiedlich ist. Teilweise erarbeiten die Gerichte deutliche Mängel der vorgelegten Gutachten heraus, die sich den unter Kap. II, Ziff. 1 genannten Kriterien des Bundesverwaltungsgerichtes zuordnen ließen. Teilweise scheint indes selbst das grundsätzliche Verständnis für die von den Sachverständigen zu vermittelnden Wirkungsgefüge zu fehlen. In diesen Fällen hat offensichtlich der einfühlend in Kap. I geschilderte Wissenstransfer zwischen Sachverständigen und Gericht nur unzureichend stattgefunden.

So wird es den Sachverständigen überraschen, wenn das OVG Rheinland-Pfalz zu der Auffassung gelangt, dass bei einer zu beurteilenden Verkaufsfläche für den ersten

Teilabschnitt eines Einzelhandelsgroßbetriebes (21.000 m²) die ermittelte Umsatzumverteilung und die vom Gutachter unterstellte Gesamtverkaufsfläche (17% bei 48.000m²) ins Verhältnis gesetzt wird, um selbst zu einer arithmetischen Ableitung der Umsatzumverteilung für den ersten Bauabschnitt (8%) zu gelangen.

Problematisch mag auch die Entscheidung des OVG Brandenburg erscheinen, soweit dort der betroffenen Gemeinde angelastet wird, dass deren Sachverständiger bestimmte Unwägbarkeiten, wie die künftige Preisgestaltung in einer in der Bundesrepublik bis dato nicht bekannten Vertriebsform oder Unwägbarkeiten hinsichtlich des hierdurch bewirkten Kundenverhaltens benennt. Solche Bedenken der Gerichte mögen manchen Sachverständigen dazu verleiten, eine simplifizierende Darstellung komplexer Sachverhalte zu entwerfen.

Den einen oder anderen mag diese Sichtweise auch nach der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Potsdam einleuchten, wenn er erkennen muss, dass die Verwaltungsrichter den Begriff der Kaufkraftbindung nicht als Saldierung von Kaufkraftzuflüssen und Kaufkraftabflüssen verstehen und ihrer Bewertung zugrundelegen, sondern stattdessen eine „gedachte“ Kaufkraftbindung von 100%, die ausschließlich aus der Kaufkraft der Einwohner des Bezirks besteht, zugrundelegen.

Da unter diesen Voraussetzungen verwaltungsgerichtliche Entscheidungen mehr von Zufälligkeiten als von tatsächlichen Gegebenheiten abzuhängen scheinen, stellt sich auch dem Juristen die Frage, wie das Gericht vorgehen soll, wenn ihm zwei Gutachten vorgelegt werden, die zu wesentlich unterschiedlichen Kaufkraftabflüssen gelangen, das Gericht indes nicht entscheiden kann, welches Gutachten fachlich fundiert ist und welches nicht. Während das OVG Nordrhein-Westfalen in ihrer Entscheidung aus dem Jahre 1988 der benachbarten Gemeinde ausdrücklich Darlegungs- und Nachweiserleichterungen einräumte²⁰, schlägt das OVG Brandenburg mit der oben beschriebenen Entscheidung einen anderen Weg ein, in dem es an das von der Nachbargemeinde vorgelegte Gutachten hohe Anforderungen an dessen Überzeugungskraft stellt. Diese kann dann indes schnell in „Beweisnot“ geraten, beispielsweise, wenn es darum geht, dass ein innerstädtisches Einkaufszentrum nicht als „weiterer Konkurrenzstandort“ gleich dem angegriffenen Vorhaben „auf der Grünen Wiese“ verstanden werden darf. Eben dieses Argument des OVG Brandenburg stieß indes unter Juristen durchaus auf Zustimmung. Auch dies ist ein Problem des mangelnden Wissenstransfers.

Zum anderen geben die verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen Anlass zu der Frage, welche Aussagekraft dem gutachterlich ermittelten Kaufkraftabzug tatsächlich beigemessen werden kann. Teilweise neigen die Verwaltungsgerichte derzeit dazu, einen Grenzwert von zumindest 10% anzusetzen, der entweder auf dem gesamten innerstädtischen Einzelhandel, auf bestimmte Branchen oder auf ein bestimmtes Preisniveau bezogen wird. Ein solcher allgemein gültiger Grenzwert erscheint indes äußerst problematisch. Denn für eine Nachbargemeinde, die über einen gesunden Einzelhandel verfügt, wird sich die Ansiedlung eines großflächigen Einzelhandelsbetriebes in der Peri-

²⁰ DOV 1988, S. 843 ff.

pherie möglicherweise nicht merklich auswirken. Eine anderer Kommune, deren Einzelhandel sich noch im Aufbau befindet (so in den neuen Bundesländern) oder eine Stadt, die bereits durch realisierte Großprojekte „auf der Grünen Wiese“ gebeutelt ist, wird auch bei einem geringeren Kaufkraftabzug möglicherweise in ihrer städtebaulichen Entwicklung erheblich belastet²¹.

Es ist, wie beispielhaft die Entscheidung des OVG Mecklenburg-Vorpommern sowie die des VG Hannover zeigen, jedoch keineswegs so, dass den Verwaltungsgerichten per se die Fähigkeit abgesprochen werden kann, sachgerecht mit Einzelhandelsgutachten umzugehen. So zeigt die Entscheidung des OVG Mecklenburg-Vorpommern, dass sich der Sachverständige nicht darauf verlegen darf, den Kaufkraftabfluss möglichst unterhalb einer Schwelle von 10% „herunterzudrücken“, indem er den Umsatz des Einzelhandels in der betroffenen Innenstadt unter Einbeziehung nicht relevanter Sortimente ebenso zu hoch ansetzt wie Kaufkraftzuflüsse aus anderen Regionen.

Die Ermittlung von Kaufkraftabzügen geplanter und mithin noch nicht verwirklichter Einzelhandelsgroßbetriebe ist dennoch immer problematisch und mit nicht zu unterschätzenden Unwägbarkeiten verbunden. Inhaltlich geht es für die Frage der Verletzung des interkommunalen Abstimmungsgebotes auch nicht in erster Linie um die Höhe des Kaufkraftabflusses. Im Vordergrund steht die Frage, ob die Nachbargemeinde mehr als zumutbar städtebaulich negativ von der Planung betroffen ist. Der Kaufkraftabfluss kann hierbei nur ein Indiz sein. Einzelhandelsgutachten sollten verstärkt auch andere Indizien heranziehen, wie das Verwaltungsgericht Hannover in seiner Entscheidung betont. Auch wenn der Beschluss des VG Hannover durch das OVG Niedersachsen aufgehoben wurde, weil entgegen der Feststellung des Verwaltungsgerichts das fragliche Einkaufszentrum der betroffenen Gemeinde keineswegs in dem angenommenen Umfang beeinträchtigt werde²², zeigt diese Entscheidung, dass die städtebaulichen Auswirkungen eines Ansiedlungsprojektes immer fallbezogen und nicht nach einem allgemeinen Grundmuster überprüft werden müssen²³.

Die jüngsten verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen geben Anlass zu der Hoffnung, dass die Rechtsprechung nach einer Phase der „Kaufkraftfixierung“ wieder die Gesamtumstände eines jeden Einzelfalles stärker in den Blick nimmt und die Frage der städtebaulichen Auswirkung nicht lediglich an dem Umfang der Kaufkraftumverteilung bemisst.

²¹ Vgl. hierzu ausführlich Schmitz, BauR 1999, S. 1100 ff.

²² So der Zulassungsbeschluss des niedersächsischen OVG vom 31.10.2000, Az.: 1 M 3407/00.

²³ Vgl. zu den verschiedenen Aspekten der Gesamtbeurteilung Schmitz, BauR 1999, S. 1100 (1112).

Jenseits der Besserwisserei – neue Formen der Politikberatung

Bernhard Butzin

Mitte der 70er Jahre war die Beratungswelt noch in Ordnung. Als freier Mitarbeiter einer Beratungsfirma war ich im Auftrag einer Mittelstadt mit einem Gutachten beauftragt, in dem es um die Frage ging, ob der Antrag einer großen Einzelhandelsansiedlung vor den Toren der Stadt strukturverträglich sei bzw. mit welchen Rückwirkungen auf die Innenstadt zu rechnen sei. Handwerklich solide wurden Einzugsbereichsermittlung, Kaufkraftberechnung, Bedarfsfeststellung, Kartierung der branchenspezifischen Verkaufsflächen, Ermittlung der Über- und Unterdeckung usw. abgearbeitet. Das Gutachten kam zu einem eindeutigen Ergebnis: Der Neubau des Einzelhandelsgroßbetriebes vor den Toren der Stadt musste abgelehnt werden, da andernfalls ausgesprochen problematische Rückwirkungen auf den innerstädtischen Einzelhandel zu erwarten gewesen wären.

Dieses Ergebnis wurde umgehend beanstandet, dann nach intensiven Diskussionen doch angenommen, die Ansiedlung abgelehnt, zunächst. Wie wir sehen werden, wurde diese Entscheidung später wieder rückgängig gemacht, dem Ansiedlungsantrag stattgegeben. Aber was ging das letztlich unsere Beratungsfirma an? War es nicht das gute Recht der Politik, mit dem solide erarbeiteten und transparenten Expertenergebnis – mit dem „besseren Wissen“ also – umzugehen, wie sie es für richtig hielt?

Diese kontroverse Umgangsweise mit Gutachten ist nun durchaus nicht neu, sie ist vielmehr seit Jahrzehnten ein Dauerbrenner in den Sozial- und Politikwissenschaften. Denn das Thema „Politikberatung“ trifft den Kern eines prekär gewordenen Verhältnisses von Politik und Wissenschaft.

Ich möchte nun einen kurzen Rückblick auf die Entfaltung dieser Diskussion, d.h. auf das „Diesseits der Besserwisserei“ (Abschnitt 1) werfen, sodann die Zwischenzeit vom „Diesseits zum Jenseits“ ausleuchten (Abschnitt 2) sowie schließlich die neuen Formen der Politik und Beratung, also das „Jenseits“ mit seinen Stärken und Schwächen skizzieren (Abschnitt 3).

1 „Diesseits der Besserwisserei“

Bis Mitte der 80er Jahre dominieren drei Modelle der Politikberatung, die ich in Anlehnung an EUCHNER / HAMPEL / SEIDL (1993: 11 ff) idealtypisch skizzieren möchte:

Das sog. *dezisionistische Modell* betont die entscheidungsbezogene Autonomie der politischen Leitungsebene. Bei Bedarf wird wissenschaftlicher Sachverstand eingeholt,

dessen sich die Politik bedient – oder auch nicht. Letzte Entscheidungsinstanz – hierarchisch oberhalb aller anderen gesellschaftlichen Teilsysteme wie Wissenschaft oder Ökonomie angesiedelt – ist also der politische Wille. Er ist gewählt, er ist abwählbar. Demokratietheoretisch ist alles in Ordnung. Die Sache hat aber einen Haken und hier setzt die Kritik gleich von zwei Seiten an: Der politische Wille folgt bekanntlich immer auch zugleich den Imperativen der Selbstbehauptung und Herrschaft. Damit entzieht sich das politische Handeln der rationalen Begründung: „Es realisiert vielmehr eine Entscheidung zwischen konkurrierenden Wertordnungen und Glaubensmächten.“ – so HABERMAS – „die zwingender Argumente entraten und einer verbindlichen Diskussion unzugänglich bleiben“. (HABERMAS 1968: 121)

Aber der Dezisionismus hatte seine guten Gründe dafür. Inspiriert vom Kritischen Rationalismus (Karl Popper) ging dieses Modell davon aus, dass keinerlei Letztgewissheit über Ziele und Mittel rational in Anspruch genommen werden könne und man daher – im Falle eines Irrtums – über Revisionsmöglichkeiten verfügen müsse.

Seine entsprechende Sozialtechnologie wendet sich daher „gegen jeden Versuch des Aufbaus umfassender Systeme beratender Sozialwissenschaft, in denen (...) die Fülle der Handlungsziele expliziert und eine systematische Untersuchung der Werte (Anliegen) angestrebt werden soll (...)“ (vgl. LOMPE, 1966: 49 ff). Es geht vielmehr um das Popper'sche Konzept des "piecemeal social engineering", d.h. um eine pragmatische Politik der Einzelinterventionen mit begrenzter Zielsetzung. Das erwähnte Ansiedlungsgutachten entsprach diesem Modell ohne Abstriche, fand sich also in erlauchter wissenschaftstheoretischer bzw. politiktheoretischer Gesellschaft.

Kritik an diesem Modell entstand aber auch seitens der konservativen Wissenschaft: Diese werde zu manipulativen Zwecken eingesetzt und bleibe letztlich einflusslos. Daraus erwächst das sog. *technokratische Modell*. Schelsky vertritt als dessen prominenter Fürsprecher die Meinung, dass „im Zuge der allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung und enormen Entfaltung der wissenschaftlich-technischen Erkenntnisse der Zeitpunkt gekommen sei, zu dem die Erreichbarkeit der einen, besten Lösung bzw. Entscheidung möglich sei“ (EUCHNER / HAMPEL / SEIDL 1993: 13). Mehr noch: „Die Sachgesetzlichkeit, die in der wissenschaftlich-technischen Zivilisation entsteht, erzeuge ‚Sachzwänge‘, die letztlich die politische Entscheidung determinieren“. (a.a.O.) Für entscheidungstheoretische Freiräume des Dezisionismus oder ideologisch abgeleitetes politisches Wissen bestehe kein Raum mehr. „Das Ende der Ideologien sei gekommen.“ (a.a.O.) Wie ich hinzufügen möchte, auch das Ende der Demokratie, da die Notwendigkeit der Wahlfreiheit durch den unterstellten additiv linearen Erkenntnisfortschritt obsolet wird, von der vollkommenen Ratio wegrationalisiert wird. „Anders als das Popper'sche Wissenschaftsprogramm glaubt das technokratische Denken nämlich 'Anhaltspunkte dafür zu besitzen, daß sich Theorien durch induktive Generalisierung verifizieren lassen'“. (a.a.O.) In diesem Denken erobert der Sachverstand zwar nicht die Macht, aber sehr wohl „die Strukturen ihrer Ausübung, indem er sie von sich abhängig macht“ (LÜBBE 1971: 36).

HABERMAS hält dem technokratischen Modell entgegen, dass die „praktischen Fragen“, d.h. Werturteile über „soziale Bedürfnisse und objektive Bewußtseinslagen, über die Richtung der Emanzipation (...) noch keinesfalls erledigt“ seien (Habermas 1968, S.

123). Die Trennung von wissenschaftlicher und politischer Rationalität, die sowohl im technokratischen als auch im dezisionistischen Modell mit je umgekehrten Ansprüchen der „Oberhoheit“ – charakteristisch ist, lässt er nicht gelten bzw. hält sie in seinem *pragmatisch genannten Modell* der Politikberatung für überwindbar. Anstelle der strikten Trennung zwischen der Funktion der Sachverständigen – des „Besserwissers“ – „und des Politikers treten hier Strategien der wissenschaftlichen Klärung der jeweiligen Wertproblematik und deren kritisches Wechselverhältnis. HABERMAS fordert aber aus demokratietheoretischen Erwägungen, diese Klärung im „Medium der öffentlichen Meinung“ vorzunehmen, d.h. unter Einbeziehung der betroffenen Bevölkerung. Denn folgenreiches Wissen, allein in der Verfügung technisch hantierender Menschen verbleibend, verhindere das Mündigwerden einer „verwissenschaftlichten Gesellschaft.“ (HABERMAS 1968: 144 ff)

Fazit: Alle drei idealtypischen Beratungsmodelle folgen gemeinsamen „Glaubensmächten“, um nochmals HABERMAS zu bemühen: Sie glauben an die starke, tendenziell dominierende Stellung der Wissenschaft (die ich „wissenschaftliche Besserwisserie“ nennen möchte) und an starke, tendenziell erfolgreiche Steuerungs- und Durchsetzungspotentiale der Politik, an eine Staatsvorstellung, in der der Staat als gesellschaftliches Regelungszentrum fungiert (was ich „politische Besserwisserie“ nennen möchte).

2 Vom Diesseits zum Jenseits: Modernisierung, Staatsversagen und Marktversagen

Diese „Glaubensmächte“ geraten in den achtziger Jahren in eine Sackgasse, als im Zuge des gesamtgesellschaftlichen Umbruchs im wesentlichen durch einen Modernisierungs-, d.h. Ausdifferenzierungsschub bisher unbekanntes Ausmaßes gekennzeichnet – viererlei passiert:

Das Spezifikum des globalen Strukturwandels sieht MAYNTZ in der wachsenden Bedeutung der horizontalen und im Bedeutungsverlust der vertikalen Differenzierung: Die rechtliche und politische Emanzipation des ökonomisch erstarkten Bürgertums rückt in den Mittelpunkt mit der Folge, dass das politisch-administrative System nur noch ein Funktionssystem unter andern ist. Die Gesellschaft der Moderne hat kein Zentrum mehr, der Staat – so drückt es Willke aus – sei „entzaubert“. Damit, so MAYNTZ, sei auch die zentrale, d.h. hierarchische Gesellschaftssteuerung zur Utopie geworden (MAYNTZ 1997: 269). Das bringt radikal neue Folgen und Herausforderungen für die Politik und Politikberatung mit sich: Die Komplexität nimmt zu, denn mit der Pluralisierung der Interessenslagen, Lebensstile und Werthaltungen wachsen auch die Steuerungsprobleme; Dezentralisierung der Steuerungsverantwortung und Deregulierung der Regeldichte sind die Reaktionen auf diese „neue Unübersichtlichkeit“. Die staatlichen Steuerungsressourcen nehmen ab. MAYNTZ spricht gar von einem „staatlichen Steuerungsversagen“ (MAYNTZ 1997: 263)

Stichworte können an dieser Stelle genügen: Neue globale Macht- und Steuerungs-zentralen der Ökonomie („Global Cities“) schwächen die staatlichen. Zugleich erfahren die Regionen eine Aufwertung (vgl. die „Konkurrenz der Regionen im neuen Europa“). Die Überlastung der öffentlichen Haushalte hat erhebliche Auswirkungen z. B. auf Förderkulissen, Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtssystem / Renten. Die Steuerungswiderstände seitens der Adressaten nehmen zu (MAYNTZ 1997: 265), politisches Interesse und politischer Gehorsam verschleißen. Der Vorrat an allgemein oder unter Experten akzeptierten Zielvorstellungen schrumpft (vgl. das raumordnerische Leitbild der Zentralörtlichen Hierarchie mit normierten Zentrenausstattungen). Schleichende Gefährdungen von Mensch und Natur (Becks Risikogesellschaft), die nicht absehbaren Folgen von technischen Großprojekten haben, so EUCHNER / HAMPEL / SEIDL (1993: 29), zu partikularisierenden Tendenzen in der Bevölkerung und zur Vervielfältigung von artikulationsmächtigen Interessensgruppierungen geführt, die nicht mehr vom Mainstream des Politischen Systems vertreten werden können (und wollen, B.B.). Die Folgen sind Legitimationsdefizite des politischen Systems.

Aus dieser Art „Staatsversagen“ nährt sich die sog. „Wende zum Markt“ (MAYNTZ 1997: 265), von ihm erwartet man das erfolgversprechendere Steuerungsprinzip. Diese Hoffnung wird tatsächlich vom Zerfall der staatssozialistischen Regimes, von der neuen Wettbewerbspolitik der EU, der Konkurrenz der Regionen und Städte und von einem europaweit erstarkenden neoliberalen Konsens genährt.

Allerdings unterliegt die Euphorie schon bald einer Ernüchterung: Die Transformationsprobleme zur Marktwirtschaft der ehemaligen „zweiten Welt“ erweisen sich als viel schwieriger und langwieriger als erwartet. Auch im Westen sind die massiven Probleme der Arbeitslosigkeit nicht lösbar. Im Gegenteil stärken sich die Anzeichen, dass erfolgreicher wirtschaftsstruktureller Wandel nicht den Wohlstand der Bevölkerung allgemein, sondern die räumlichen und sozialen Disparitäten mehrt und zwar auf globaler, regionaler und lokaler Ebene.

Überdies entziehen sich die Schaltzentralen der Wirtschaft jeder unliebsamen staatlichen Einflussnahme durch globale Mobilität. Schon die Androhung der Abwanderung reicht. Steuerzahlungen multinationaler Konzerne erscheinen eher als Anzeichen von Missmanagement denn als Anerkenntnis staatlichen Anspruchs auf Steuerungsressourcen. Nicht zuletzt wird „Marktversagen“ überall dort deutlich, wo es um den Verbrauch der vom Markt absichtsvoll ausgeschlossenen, d.h. (fast) kostenlos verfügbaren Umweltgüter wie Luft, Wasser, Boden und Freiraum geht.

Schließlich wird auch die „Glaubensmacht“ der Wissenschaft auf den Boden der Tatsachen zurückgeholt: Die neue „Unübersichtlichkeit“ von Jürgen Habermas, die „Risikogesellschaft“ eines Ulrich Beck stehen im markanten Kontrast zu den Versprechungen der sog. Informations- oder gar Wissensgesellschaft. Die Halbwertszeit sozialwissenschaftlicher Erkenntnisvorräte sinkt rapide von ca. sieben Jahren in den 70er Jahren auf heute ca. zwei bis drei Jahre, im High-Tech-Bereich sogar auf ca. ein Jahr. Zugleich nimmt die Vielzahl der Vorschläge an Erklärungs- und Orientierungsangeboten zu, die ihrerseits immer kurzlebiger werden. Sie reichen von einer diagnostizierten „Spätmoderne“ über die „zweite Moderne“ zur „dritten Moderne“ bis zur „Postmoderne“ u.a. eines Zygmunt Bauman. Auch einstige Hoffnungsträger wie die systemtheoretischen An-

sätze von Niklas Luhmann und Helmut Willke scheinen eher in eine steuerungstheoretische Sackgasse zu führen (vgl. u.a. MAYNTZ 1997: 271)

Zwischenfazit: Mit dem gesellschaftlichen Wandel werden alte Politik- und Steuerungsformen – mit ihnen natürlich auch die entsprechenden Beratungsformen – obsolet. Überdies kann die einschlägig anerkannte Wissenschaft als Basis jeder klassischen Beratungsform mit dem Tempo des Wandels nicht annähernd Schritt halten. „Jenseits der Besserwisseri“ finden sich also Politik, Wissenschaft und Politikberatung einträchtig nebeneinander in einer hochdynamischen Welt der Unübersichtlichkeit, deren Turbulenzen durch eine Vielzahl von schnelllebigen Erklärungs- und Orientierungsentwürfen jeweils nur kurzer Reichweite und bescheidener Gültigkeitsansprüche noch gesteigert werden.

Wir sind mitten in einer der ökonomisch-sozialen Phasen, die sich durch Labilität und gleichzeitig hohe Kreativität auszeichnete, und die in gewisser Regelmäßigkeit (vgl. die Theorie der „Langen Wellen“) den stabil-produktiven Phasen (z.B. des ungebrochenen Wirtschaftswachstums der sog. fordistischen Gesellschaftsformation) folgen. Mit diesem gesellschaftlichen Umbruch ist die Euphorie der Rationalitätssteigerung durch Verwissenschaftlichung als Verbesserung bzw. Effizienzsteigerung von Politik – genau hier ist die „Besserwisseri“ verortet – einer harten Ernüchterung gewichen.

Unter der Hand erweitern sich damit auch die Aufgabenfelder der Politikberatung: Erwartet werden von ihr nicht mehr allein Beiträge zur politischen Problemlösung im Sinne der „policy“ als zielorientierte Gestaltung, sondern auch zur Erhaltung bzw. Rückgewinnung oder Stärkung der Steuerungskapazität bzw. prozessorientierter Durchsetzung („politics“) (vgl. BÖHRET u.a. 1983: 32).

3 Jenseits der Besserwisseri: Neue Formen der Politik und Politikberatung, ihre Stärken und Schwächen

Jenseits von Dezisionismus, emanzipatorischem Pragmatismus und Technokratie mussten also neue Formen der Politikberatung gesucht werden, die das Verhältnis von Wissenschaft und Politik anders, nämlich weder im Wissenschaftsmodus von Wahrheit noch im Politikmodus von Macht, noch im Marktmodus von Geld bestimmen. Um es vorwegzunehmen: Die neuen Formen der Politik und Politikberatung entfalten sich nicht mehr in getrennten gesellschaftlichen Teilsystemen, nicht mehr in einem hierarchischen Verhältnis, in dem Politik dominiert, auch nicht mehr zwischen Wissenschaft und Politik allein. Es handelt sich im Kern um einen radikalen Perspektivwechsel sowohl hin zu aktorsbezogenen Potentialen (erster Typus) als auch hin zu deren Organisationsformen (zweiter Typus).

Warum ergibt diese Komplizierung, Verlängerung und Verteuerung des Politik- und Beratungsprozesses Sinn? Aus drei Gründen:

1. Das Management der Verständigung zwischen den gesellschaftlichen Teilsystemen ist gefragt, denn jedes einzelne besitzt seine spezifische Eigenlogik, welche für das

andere System 'Umwelt' darstellt. Als Folge entsteht wechselseitige Undurchschaubarkeit. Um der Falle des verständnislosen Nebeneinanders zu entkommen, müssen die Teilsysteme sowohl je intern die Reflexion erhöhen als auch zwischen den Systemen vermittelnde intermediäre Organisationen einrichten. Nur so können sie den für die Auseinandersetzung mit ihrer Umwelt erforderlichen binnensystemaren Komplexitätsgrad erhalten. Hier setzt ein erster Typus der neuen Formen der Politikberatung „jenseits der Besserwisseri“ an, die sog. *Mediation*. Ich werde sie weiter unten vorstellen. Diese Beratungsform geht von der Erkenntnis aus, dass Aufgaben des Interdependenzmanagements keines der Teilsysteme allein leisten kann. Dominanzverzicht, hierarchiearme Dialogprozesse sind gefordert.

2. Zudem wird ein weiterer guter Grund für die „komplizierten“, präziser formuliert: „komplexen“ Politik- und Beratungsformen ins Feld geführt: Dem oben diagnostizierten Legitimationsdefizit ist nur durch die Rückbindung der Partikularinteressen an das Politische System zu begegnen, soll der beobachtbare Legitimationsverfall nicht zur Krise geraten (vgl. EUCHNER / HAMPEL / SEIDL 1993: 29). Die neuen Politikformen der sog. „*Governance*“ haben hier erfolgreiche Lösungswege beschritten. Es handelt sich um pluralistisch zusammengesetzte, konfliktfähige und reflexive Verhandlungssysteme zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen. Neben Politik und Wissenschaft werden zusätzlich andere Akteure der Gesellschaft, z.B. Unternehmen, Träger öffentlicher Belange wie Kammern, Kirche, Bildungseinrichtungen und weitere Interessengruppen einbezogen und in einem Steuerungs- bzw. „Beratungsnetzwerk“ organisiert. In dieser Akteurskonstellation darf (idealiter) keines der gesellschaftlichen Teilsysteme mehr Dominanz beanspruchen: Alle sind vielmehr auf Dialog, auf Aushandeln angewiesen. (Vor diesem Hintergrund erscheint auch die übliche Verortung der Netzwerkorganisation „zwischen Staat und Markt“ eher irreführend. Die neue politische Steuerungsform stellt im Modus des „Aushandelns“ eine jenseits der Modi Macht, Geld, Wahrheit und nicht „dazwischen“ liegende Politik- und Beratungsform dar.
3. Zum dritten haben die neuen Politik- und Beratungsformen Sinn angesichts der Unübersichtlichkeit, der „pluralen Wirklichkeiten“, d.h. Wirklichkeitsdeutungen und -wertungen. Abnehmende Kenntnisse von akzeptanz- sowie durchsetzungsfähigen Zielen und Maßnahmen sind die zwangsläufige Folge. Sowohl die Folgen des Legitimationsverlustes als auch der Unübersichtlichkeit münden in Situationen, die durch mangelhafter Kenntnisse des In- und Outputs gekennzeichnet sind. Hier sind wir beim zweiten Modelltypus der neuen Politik und Beratung „Jenseits der Besserwisseri“ angekommen, den „*dialogischen Beratungsgemeinschaften*“. Das soll anhand einer einfachen und vergrößernden Matrix der Beratungsmodelle dargestellt werden:

Abb. 1: Beratungsmodelle in Abhängigkeit von der Struktur der Beratungsaufgaben

		Kenntnisse des Inputs	
		gut	mangelhaft
Definition des Outputs	gut	Technokratie	I. Expertennetzwerk
	mangelhaft	Dezisionismus	II. Mediation III. Beratungsgemeinschaft

Während das technokratische (nicht sehr weit davon entfernt auch das pragmatistische) Modell die Möglichkeit einer vollkommen wissenschaftlich geleiteten Rationalität unterstellen, das dezisionistische Modell sich dagegen mit deren „Halbierung“ zufrieden gibt, gehen Beratungsmodelle in Netzwerkform von einer nach Reichweite und Geltungsanspruch zwar beschränkten, aber im Anspruch umfassenderen gesellschaftlichen Rationalität aus. Diese wird immer dann gefordert, wenn – bei vorgegebenen Zielen – die Kenntnisse der Zielerreichung, der Maßnahmen und Instrumente mangelhaft sind.

Es erscheint an dieser Stelle nun aber wichtig, das Bild des „Jenseits“ zurecht zu rücken: Es geht nicht um einen strukturelle „Grenze“, schon gar nicht um die Formel „alt = schlecht“ und „neu = gut“, sondern um ein notwendiges Miteinander im Sinne einer wechselseitigen Ergänzung. Das Bild eines Eisbergs dürfte das Verhältnis von Diesseits und Jenseits angemessen wiedergeben. Er teilt sich in eine „Hardware-Ebene“ (über der Wasserlinie), eine (oberflächennahe) „Software-Ebene“ und eine „Orgware-Ebene“, die den eigentlich tragenden Bereich ausmacht.

Im „Hardware-Bereich“ stützt sich die politische Entscheidung auf wissenschaftliche Ergebnisse, die z.B. ein Team bzw. Netzwerk von Fachexperten erstellt. Dieses wird zusammengesetzt, um einen a priori bestimmten – also (vermeintlich) bekannten – wengleich hochkomplexen Auftrag zu erfüllen. Die seit Mitte der 80er Jahre vermehrt von Bund und Ländern eingesetzten „Enquete-Kommissionen“, etwa zur Technikfolgen-Abschätzung, sind gute Beispiele. Es handelt sich bei diesem ersten Typus der neuen Beratungsformen meines Erachtens jedoch um eine „alte“ Form: Denn Politikberatung meint hier den Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in das politische System. Dieses ist eine Verengung, da Beratung als transitiver Vorgang begriffen wird: Ein sachverständiges Expertenteam gibt einem weniger kompetenten Adressaten / Auftraggeber Empfehlungen, die dieser befolgen oder nicht befolgen kann. (EUCHNER / HAMPEL / SEIDL 1993: 10) Auf diese Beratungsform soll daher nicht weiter eingegangen werden.

Zurück zur Geschichte unserer Mittelstadt. Wie angedeutet, wurde die Empfehlung des Gutachtens revidiert: Etwa vier Jahre später standen 6000 m² Verkaufsfläche in voller Pracht auf der grünen Wiese. Was war geschehen? Die Stadt war mit der Entscheidung zwischen alle Fronten geraten. Interessensgruppierungen, orientiert an Arbeitsplatzgewinn, regionaler Kauf- und Steuerkraftstärkung sowie Multiplikator-Effekten, standen Existenzängsten der Kaufmannschaft und dem Umweltschutz entgegen. In dieser polarisierten Situation tat die Stadt einen klugen Schritt nach vorn und beauftragte die Beratungsfirma, parallel zur Außenentwicklung ein innerstädtisches Entwicklungskonzept zur Attraktivitätssteigerung und Standortsicherung zu erstellen. Aber auch die Beratungsfirma hatte gelernt. Die Spielregeln waren in diesem Geschäft gänz-

lich neu: Es ging darum, die konfligierenden Parteien und Interessengruppen an einen Tisch zu holen, die Ängste und Bedenken anzuhören, zwischen ihnen zu vermitteln und gemeinsam Lösungen zu finden. Das methodische Beratungshandwerk im Sinne der Entscheidungsvorbereitung war in diesem Prozess gar nicht mehr gefragt. Geboten war vielmehr eine ganz andere Art von Sachverstand: Moderation und Coaching von Konsensbildungsprozessen, also Software-Ansätze.

Im oberflächennahen „Software-Bereich“ des Eisbergs findet der zweite Modell-Typus „Jenseits der Besserwisserei“, die mediativen Verfahren, ihre Position. Mediation heißt Vermittlung und meint zunächst Formen des „Interdependenz-Managements“, Stärkung der Kommunikations- und Entscheidungsfähigkeit, Vorbereitung und Begleitung des Entscheidungsprozesses durch Befähigung der Akteure: Der Berater, das Beratungsteam ist nunmehr Coach. Die modernen Unternehmensberatungen sind hier anzusiedeln: „On the Job“ und prozessbegleitend werden Stärken und Schwächen, Potenziale und gemeinsam mit dem Management neue Wege und Ziele erarbeitet.

Das eigentlich Neue dieser Modelle ist die „akteurszentrierte Wende“: Hier sind Gestaltungswille und -kompetenz sowohl der zu Beratenden als auch der Berater der zentraler Parameter. Er bestimmt die Reichweite und den Charakter des Beratungsprozesses. Bei diesem zweiten Typus „neuer Beratungsformen“ handelt es sich im Kern um Mediationsverfahren, die uns in drei Formen begegnen:

1. Unter *Moderation* kann die Bearbeitung eines drängenden Problems unter Berücksichtigung der knappen Ressource Zeit und der prinzipiellen Konsensbereitschaft der beteiligten konfligierenden Interessen verstanden werden (EUCHNER / HAMPEL / SEIDL 1993: 29). Im Mittelpunkt stehen Instrumente zur Kommunikation und Mobilisierung von Wissen sowie zur konsensorientierten Koordination. Problematisch erscheint im Sinne der Politikberatung, dass bei der Moderation die Ziele und Inhalte des Handelns – ganz im Gegensatz zu den alten Verfahren einschließlich des neuen „ersten Typus“ – unberührt bleiben. (Vor diesem Hintergrund erscheint der Ruf nach einer Politik, die selbst eine Rolle als Moderator einnehmen sollte, eher abwegig.)
2. *Coaching* ist dagegen die Bezeichnung für ein professionelles Begleitungs- und Trainingskonzept zur Qualifizierung u. a. politischen Handelns. Es zielt auf die Förderung von Selbstgestaltungspotentialen, indem es hilft zu lernen, anstatt etwas zu lehren. Es strebt eine selbstbestimmte Veränderung von Deutungs- und Handlungsmustern an, ohne inhaltlich auf diese Einfluss nehmen zu können oder zu wollen. Einzelcoaching unterstützt Führungskräfte; Systemcoaching fördert die Qualität von Teams; Prozesscoaching begleitet ergebnisorientierte Projekte (POHL 1999: 91).
3. *Supervision* schließlich fördert als Praxisberatung die Kommunikation und Kooperation und leistet reflexive Klärungsarbeit für Teams und deren Projekte bzw. Zielerreichungsprozesse. Ziel ist das Leistungspotential der Teams durch Kreativität, Motivation, Eigenverantwortung zu stärken, Konflikte zu bewältigen, komplexe Zusammenhänge klarer zu durchschauen. Es geht im Gegensatz zur Moderation und zum Coaching um das Aufzeigen und die Verfolgung von innovativen Handlungsperspektiven und inhaltlich konkreten Zielen bzw. Leitbildern.

Gemeinsam ist diesem zweiten Typus von „neuen“ Beratungsformen die professionelle Außensicht eines i. d. R. einzelnen Experten, die auf Befähigung und Mobilisierung von

Einzel- oder Gruppenhandeln hinsichtlich der systemeigenen Problemlösungsfähigkeit gerichtet ist. Dabei werden organisationale oder verhaltensspezifische Probleme durchleuchtet und – in möglichst kurzer Zeit und effizient – zusammen mit den Binnen-Akteuren einer Lösung zugeführt. Vereinfacht gesagt, handelt es sich um Varianten des Lehr-Lern- bzw. Lehrer-Schüler-Verhältnisses.

Wir haben gesehen: Der Berater wird entweder als Moderator zum reinen Prozessmanager – er regelt als „Spielleiter“ lediglich den Konsensbildungsprozess – oder er wird zum Coach, der „Hilfe zur Selbsthilfe“ bzw. Befähigung zur Selbststeuerung trainiert. Beide Beratungsformen stehen Inhalten neutral gegenüber. Der „Supervisor“ dagegen nimmt zwar durchaus Einfluss auf die Inhalte der Konsensbildung, stellt sich aber damit genau in die Position des doppelten „Besserwissers“: Er ist Herrscher sowohl über die richtigen Ziele als auch über die Wege dorthin und operiert somit in der Nähe der alten Technokraten: Er belässt der Politik noch nicht einmal die Entscheidungsbefugnis.

Wenngleich es sich bei diesen „mediativen Verfahren“ der Politikberatung durchaus um „neue Formen“ handelt, so gibt es doch gute Gründe für die Auffassung, dass erst im untersten, dem tragenden Stockwerk, der dritte Typus der akteursorientierten Wende anzusetzen ist. (vgl. auch KÜHN / MOSS 1998: 233 ff). Die klassischen „Hardware“-Formen (Entscheidungshilfe) und neueren „Software“-Formen (Mediation) der Politikberatung werden hier um ein weiteres Modell ergänzt, das den skizzierten Defiziten der Legitimation, der Unübersichtlichkeit und den systematischen Kommunikationsbarrieren zwischen den ausdifferenzierten Teilsystemen der Gesellschaft Rechnung trägt. Die Lösung findet sich in der „Orgware-Ebene“, in einem dialogischen Beratungsmodell der „Beratergemeinschaft“. Die bilaterale Struktur zwischen einem fachlichen Besserwisser und dem zu Beratenden ist aufgegeben zugunsten einer multilateralen Organisationsstruktur, die „Beratungsnetzwerk“ benannt sein mag.

In diesem dritten Typus besteht ein entscheidender Unterschied zum ersten und zweiten: Aus dem transitiven „Jemanden-Beraten“ ist eine intransitive und reflexive Aufgabe des „Sich-Beratens“, des „Beratschlagens“ geworden. Verständigung (Kommunikation) und Aushandeln zwischen gleichberechtigten, d. h. tendenziell hierarchielosen Teilsystemen, gemeinsame Leitbildorientierung (Koordination) und Vertrauen in der Zusammenarbeit (Kooperation) sind die Schlüsselkonzepte dieses Beratungsmodells.

Dabei lassen sich zwei Formen solcher Beratungsnetzwerke unterscheiden, der „runde Tisch“ und das „Verhandlungssystem i. e. S.“ Die „runden Tische“ (vgl. KILPER 1994: 35) sind nicht selten ineffektiv, da zu groß. Sie beherbergen viele Schweiger, da hierarchisch höher gestellte Personen dominieren. Sie neigen zur Geschlossenheit bzw. Selbstschließung und inneren Stabilisierung. Sie sind auf Konsens hin angelegt und damit skeptisch zu beurteilen, denn im Konflikt zwischen Konsens und Effizienz neigen sie dazu, Lösungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zu suchen und zu akzeptieren. Schließlich beruht das Streben nach Konsens bereits auf impliziten oder expliziten normativen Vorentscheidungen etwa über die Angemessenheit von Interessen oder die Zulässigkeit von bestimmten Projektthemen. (Zum Beispiel wurden bei den auf Konsensfindung angelegten und angewiesenen Leitthemen der Internationalen Bauausstellung „IBA-Emscher-Park“ bewusst solche Probleme ausgeklammert, die von Anfang an

als nicht konsensfähig und in dieser Politikform als nicht lösbar erachtet wurden: dazu gehörten Verkehrsprobleme ebenso wie Arbeitslosigkeit und neue Armut).

Von den konsensualen „runden Tischen“ sind „Verhandlungssysteme i.e.S.“ zu unterscheiden, die eher geeignet sind, „ex ante“ zu operieren, also ihre Ziele erst noch zu suchen. Sie sind idealerweise auf Problemvermeidung angelegt durch ihre Möglichkeiten, Einsicht in Wirkungszusammenhänge und in die Potentiale unbeabsichtigter Nebenwirkungen zu erlangen. Hierzu sind „Verhandlungssysteme i.e.S.“ in der Lage, da sie bewusst unterschiedliche gesellschaftliche Teilsysteme zu einer „Netzwerkarchitektur“ verknüpfen. Dabei geht es nicht um „Akzeptanzfabriken“, sondern um Komplexitätssteigerung und Annäherung an die (plurale) Wirklichkeit. Denn in konkreten Situationen kann man beobachten, dass nicht nur Interessenslagen, sondern auch unterschiedliche gesellschaftstheoretische Paradigmen miteinander konkurrieren. Aus der einen Perspektive behauptete Sachzwänge und nicht identifizierbare Nebenwirkungen können aus anderen Rationalitätseurteilen kritisch befragt und entdeckt werden (vgl. EUCHNER / HAMPEL / SEIDL 1993: 29).

Eben dieser komplexen Situation gilt es, im „Verhandlungssystem i.e.S.“ Rechnung zu tragen. Man lässt unterschiedliche Rationalitäten aufeinandertreffen wie die ökonomische, Kosten minimierende und die ökologische, Störungen des Naturhaushalts vermeidende Zweckrationalität oder die machstrategisch orientierte politische Rationalität und die „Normfragen ausklammernde Systemrationalität“, aber auch das soziokulturelle Rationalitätsverständnis, das historisch lebensweltliche Kontexte berücksichtigt.

Erforderlich dazu sind kommunikative Verfahren einer anderen Qualität, nämlich sich selbstregelnde Aushandlungsprozesse zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen. Meines Erachtens kann die Internationale Bauausstellung IBA-Emscher-Park hier als ein ausgesprochen positives Beispiel dienen.

4 Fazit

1. Besserwissen im Sinne expertokratischer Fachkompetenz ist auch in der Politikberatung nicht an ein Ende gekommen. Es bleibt im Bereich des Sachwissens (z.B. materielle Infrastruktur) oder Methodenwissens (Einzugsbereichsermittlung, Unter-/Überdeckung an Einzelhandelsverkaufsflächen) unverzichtbar.
2. Aber: immer mehr geht es auch um die Durchsetzung gegen Widerstände bzw. um Akzeptanz: Strukturpolitisches Sach- und Methodenwissen muss um Kommunikations-, Lern- und Verhandlungskompetenz ergänzt werden.
3. Dabei erscheinen die Grenzen des Besserwissens variabel und abhängig von
 - der historischen Zeit (in Zwischen- bzw. gesellschaftlichen Umbruchszeiten enger gesteckt zugunsten von „Besserlernen“, d.h. von Lernprozessen im Sinne kreativer Such- und Aushandlungsprozesse)
 - vom Gegenstand (Sachen / Dinge erfordern andere Methoden und Strategien als Menschen oder gesellschaftlich Teilsysteme)

- vom Gebrauchswert der Ziele und Wege (Ziele der Nachhaltigkeit sind unverträglich mit Zeit, Kosten und Mühe senkendem Effizienzdenken)

Ich möchte schließen mit einem betagten Zitat, das aber an Bedeutung auch für die Politikberatung kaum zu übertreffen ist: „Die Welt die wir geschaffen haben, ist das Resultat einer überholten Denkweise. Die Probleme, die sich daraus ergeben, können nicht mit der gleichen Denkweise gelöst werden.“ So Albert Einstein vor über 70 Jahren.

Literatur

- BÖHRET, C. u.a. (1983): Innenpolitik und politische Theorie. Ein Studienbuch (2. Auflage). Opladen.
- EUCHNER, W. / F. HAMPEL / T. SEIDL (1993): Länder-Enquete-Kommissionen als Instrumente der Politikberatung. Rechtliche Ordnung, Fallbeispiele und ihre Praxis in Urteilen von Mitgliedern. Baden-Baden.
- HABERMAS, J. (1968): Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung. In: J. HABERMAS: Technik und Wissenschaft als Ideologie. Frankfurt a. M., S. 120-145.
- KILPER, H. (1994): Strukturpolitik als Suchprozess. In: Gesellschaft zur Förderung kultureller Kommunikation (Hrsg.) Regiovisionen. Alte Industriekultur – neue Technologien. Essen. S. 28-39.
- KÜHN, M. / T. MOSS (1998): Perspektiven einer neuen Planungskultur. Chancen und Grenzen der Steuerung einer nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung. In: M. KÜHN / T. MOSS (1998) (Hrsg.): Planungskultur und Nachhaltigkeit. Neue Steuerungs- und Planungsmodelle für eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung, S. 233-250.
- LOMPE, K. (1966): Wissenschaftliche Beratung der Politik. Ein Beitrag zur Theorie anwendender Sozialwissenschaften. Göttingen.
- LÜBBE, H. (1971): Theorie und Entscheidung. Studien zum Primat der praktischen Vernunft. Freiburg.
- MAYNTZ, R. (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt a. M. / New York.
- POHL, M. (1999): Unter Begleitung. Kreatives Praxislernen an der Hochschule und prozessuale Supervision. In: R. GÜNTHER / L. LÖTSCHER / M. POHL (Hrsg.): Alte Wege, neue Wege. Ideen zu Industrie-Kultur, Tourismus und kreativem Praxis-Lernen an der Hochschule. Essen, S. 83-105.