Positionspapier aus der ARL

Nr. 67

Großflächiger Einzelhandel als Herausforderung

Raumordnungspolitischer Handlungsbedarf zur Sicherung der Lebensqualität durch verbrauchernahe Grundversorgung im Einzelhandel

Hannover 2006

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG

Positionspapier aus der ARL

Nr. 67

Großflächiger Einzelhandel als Herausforderung

Raumordnungspolitischer Handlungsbedarf zur Sicherung der Lebensqualität durch verbrauchernahe Grundversorgung im Einzelhandel

Hannover 2006

Das Positionspapier wurde erarbeitet von den Mitgliedern des Informations- und Initiativkreises "Regionalplanung" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL):

Hans-Jörg Domhardt, Technische Universität Kaiserslautern

Klaus Einig, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Dietrich Fürst, Universität Hannover

Thomas Geyer, Zweckverband Schienenpersonenverkehr Rheinland-Pfalz Nord, Koblenz

Dieter Gust, Regionalverband Neckar-Alb, Mössingen

Karl-Heinz Hoffmann-Bohner, Regionalverband Hochrhein-Bodensee, Waldshut-Tiengen

Christian Jacoby, Universität der Bundeswehr München

Hans Kistenmacher, Technische Universität Kaiserslautern

Jörg Knieling, HafenCity Universität Hamburg

Heinz Konze, Bezirksregierung Düsseldorf

Frank Liebrenz, Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Kiel

Bernd Mielke, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen, Dortmund

Axel Priebs, Region Hannover

Gerd Schäde, Amt für Raumordnung und Landesplanung Mittleres Mecklenburg/Rostock, Rostock

Jens-Peter Scheller, Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, Frankfurt am Main

Hans-Joachim Schenkhoff, Thüringer Landesverwaltungsamt, Weimar

Catrin Schmidt, Fachhochschule Erfurt

Petra Ilona Schmidt, Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin

Dietmar Scholich, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

Anita Steinhart, Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung, Halle (Saale)

Dirk Vallée, Verband Region Stuttgart (Projektkoordinator)

Theophil Weick, Planungsgemeinschaft Westpfalz, Kaiserslautern

Hildegard Zeck, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Hannover

Hannover, August 2006

Positionspapier Nr. 67
ISSN 1611 - 9983
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (+49-511) 3 48 42 - 0, Fax (+49-511) 3 48 42 - 41
E-Mail: ARL@ARL-net.de, Internet: www.ARL-net.de

Sekretariat der ARL: Prof. Dr.-Ing. Dietmar Scholich (scholich@ARL-net.de)

Großflächiger Einzelhandel als Herausforderung

Raumordnungspolitischer Handlungsbedarf zur Sicherung der Lebensqualität durch verbrauchernahe Grundversorgung im Einzelhandel

1. Aktuelle Entwicklungen im Handel als Herausforderung für die Raumplanung

Die Situation im Einzelhandel ist seit einigen Jahren geprägt von

- einer Konzentration der Anbieter auf wenige Konzerne, d. h. einer Tendenz zur Oligopolbildung,
- einer Vergrößerung der Betriebsflächen, d. h. einer Zentralisierung und dadurch einer Ausdünnung des Standortnetzes,
- einer Clusterung der Standorte, d. h. Betriebe nutzen Fühlungsvorteile in Agglomerationen, sowie
- einer Intensivierung des Wettbewerbs bei stagnierender Kaufkraft.

In der Summe führen diese Entwicklungen zwar zu einer im Durchschnitt preisgünstigeren Versorgung der Bevölkerung, zugleich aber zu einem massiven regionalen Verdrängungswettbewerb, in dem neue Verkaufsflächen alte verdrängen und Handelsketten vor allem den eingesessenen, mittelständischen und inhabergeführten Facheinzelhandel verdrängen. Vergrößerte und leicht verfügbar zu machende Betriebsflächen werden oft nur an der Peripherie der Siedlungskörper entwickelt, sodass die neuen Standorte die Versorgungsfunktion der Innenstädte und Quartierszentren aushöhlen. Der Funktionsverlust der gemischt genutzten Ortszentren und der daran gebundenen öffentlichen Investitionen in zentrale Infrastrukturen ist inzwischen unübersehbar.

Der Konzentrationsprozess der Betreiber hat z. B. dazu geführt, dass inzwischen die fünf größten Lebensmittelketten rund 75 % des Umsatzvolumens auf sich vereinigen. Hier bahnt sich eine marktbeherrschende Stellung an, die zu unabweisbaren Nachteilen für die Kunden und Kommunen führen kann, wie die Beispiele aus dem Energie- oder Tankstellenbereich zeigen. Die Betreiber optimieren ihre innerbetrieblichen Abläufe sowie die Logistik auf Kosten der Kunden. Größere Einzelstandorte mit erweiterten und zunehmend überörtlichen Einzugsbereichen sowie ausschließlicher Ausrichtung auf gute PKW-Erschließung erhöhen unweigerlich den Zeitaufwand und die Wegekosten für die Verbraucher. Darunter leidet nicht nur die wohnungsnahe Grundversorgung – gefährdet sind auch die sozialen Kontakte sowie räumliche Identität und Standortbindung.

Künftig ist zusätzlich zu befürchten, dass mit der Deregulierung des Ladenschlussrechts der inhabergeführte und mittelständisch geprägte sowie oft in den Ortsmitten bzw. an städtebaulich integrierten Standorten etablierte Facheinzelhandel noch stärker unter Druck gerät und durch Ketten verdrängt wird. Es besteht die Gefahr einer neuen Dimension der Auszehrung der Ortskerne: Nach dem Auszug des Lebensmittelhandels ist inzwischen der Auszug des Fachhan-

dels in Gange, andere Dienstleistungen (Banken, Post...) ziehen nach – die Ortskerne veröden. Insgesamt sinken die Angebotsbreite und die regionale Differenzierung in der Angebots- und Geschäftsstruktur. Dabei heizen Betriebsformen mit schnell wechselnden Aktionswaren und hoher Flächenproduktivität den Verdrängungswettbewerb zusätzlich an, da diese insbesondere den Facheinzelhandel auszehren.

Der andauernde Verdrängungswettbewerb führt also nicht zu mehr Wohlstand, sondern zu sinkender Lebensqualität für weite Bevölkerungskreise. Damit stellt er die Ausgleichs- und Schutzziele der sozialen Marktwirtschaft in Frage. Außerdem sind neue Handelsflächen bei stagnierender Kaufkraft und wachsenden Leerständen in den Ortslagen sowie überproportional wachsende Verkehrsströme mit den einhergehenden Emissionen und die zunehmend verschlechterte Erreichbarkeit bzw. einseitige Autoorientierung der neuen Standorte weder sozial noch nachhaltig.

2. Sicherung der ortsnahen Grundversorgung als Auftrag für die Raumplanung

Der Konzentrationsprozess im Einzelhandel geht einher mit einem stetigen Flächenzuwachs bei den Betriebsgrößen. Die Betriebe sind aufgrund ihrer Größe und räumlichen Auswirkungen sowie der Grobmaschigkeit des Standortnetzes überörtlich und damit raumplanerisch bedeutsam. Ein so genannter Vollsortimenter (Umsatzleistung rund 5000 EURO je m²) mit etwa 1500 m² Verkaufsflächen benötigt für einen wirtschaftlichen Betrieb einen Umsatz von rund 7,5 Mio. EURO. Eine Umsatzleistung in dieser Größenordnung entspricht in etwa der Lebensmittelkaufkraft von rund 5000 Einwohnern, woraus gefolgert werden kann, dass ein Vollsortimenter in etwa einen derartigen Versorgungsbereich abdecken kann. Ungefähr das gleiche gilt für einen Discounter mit 800 m² Verkaufsfläche (1,5- bis 2-fache Flächenproduktivität bei geringerer sortimentsspezifischer Kaufkraft). Folgendes Beispiel soll die Konsequenzen verdeutlichen: In der Region Stuttgart, einem der prosperierenden Ballungsräume in Deutschland, haben 50 der 179 Kommunen weniger als 5000 Einwohner. Hier ist erkennbar, dass mehr und mehr Kommunen zukünftig keine eigene Grundversorgung mehr haben werden bzw. schon nicht mehr haben. Deshalb ist es gerade für diese Kommunen wichtig, dass abgestimmte Lösungen und gerechte Leitplanken für die Standortentwicklung im Einzelhandel zustande kommen und umgesetzt werden.

Auftrag der Raumplanung im Sinne der Lebensqualität für alle Bevölkerungsgruppen muss vor diesem Hintergrund in erster Linie die Sicherung der wohnortnahen Grundversorgung mit den Gütern des täglichen Bedarfs sein, was den Bedürfnissen einer alternden Bevölkerung ebenso entgegenkommt wie denen von Familien mit Kindern und Haushalten ohne dauerhaft verfügbaren PKW. Den dargestellten negativen Entwicklungen kann mit einer Raumordnungspolitik entgegengewirkt werden, die

- die zentralörtlichen und gut erreichbaren Lagen stärkt,
- Fehlentwicklungen in der Standortwahl unterbindet,
- raumwirksame Verzerrungen in Standortwettbewerb mindert und

- eine konstruktive Verzahnung mit der kommunalen Bauleitplanung herstellt.

Planungsrechtliche Ansatzpunkte zur Abwehr der beschriebenen negativen Effekte und Entwicklungen ergeben sich aus den Leitvorstellungen der Raumordnung (§ 2 ROG mit der Sicherung der Daseinsvorsorge) sowie den Raumordnungs-/Landesplanungsgesetzen der Länder, dem Baugesetzbuch (BauGB) und der Baunutzungsverordnung (BauNVO). Für die Praxis der Raumplanung hat die Mehrzahl der Bundesländer Regelungen in den Landesraumordnungsprogrammen sowie Einzelhandelserlassen zur Zulässigkeit großflächiger Einzelhandelsbetriebe in Orten verschiedener zentralörtlicher Bedeutung, zu den Standortanforderungen, zur Bewertung von Wirkungen sowie zu Sortimentsabgrenzungen erlassen. Zentrale Elemente für raumplanerische Regelungen sind das Konzentrationsgebot, das Integrationsgebot, das Beeinträchtigungsverbot sowie das Kongruenzgebot (hierzu unten mehr).

Bezüglich des Koordinierungsbedarfs sowie der dazu anwendbaren raumplanerischen Instrumente ist grundsätzlich zwischen den Erfordernissen der Grundversorgung mit Gütern des täglichen (periodischen) Bedarfs sowie denen der weitergehenden Versorgung mit Gütern des wiederkehrenden (aperiodischen) Bedarfs zu unterscheiden:

- Für die **Güter des wiederkehrenden Bedarfs / des sonstigen Bedarfs** ist eine Orientierung an den Zentralen Orten transparent und nachvollziehbar sowie in der Lage, eine ausgewogene dezentrale Versorgung zu gewährleisten. Hier stellt sich besonders in den Klein- und Mittelstädten sowie in den Verdichtungsräumen die Frage, welche Standorte oder Standortbereiche geeignet sind und wie diese im Verhältnis zwischen Bauleitplanung, Regionalplanung und ökonomischen Interessen weiterentwickelt werden können, sodass zum einen die Oberziele einer dezentralen Versorgung und zum anderen Ansiedlungsmöglichkeiten gewahrt werden können. Hierzu gibt es zahlreiche Beispiele, die deutlich machen, mit welchen Festlegungen und mit welcher Stringenz raumplanerische Koordination und standörtliche Steuerung erreicht und mit bauleitplanerischen und städtebaulichen Gestaltungsmöglichkeiten in Einklang gebracht werden können.
- Bezüglich der **Güter des täglichen Bedarfs** (insbesondere Lebensmittel) bestehen weitergehende Anforderungen. Hier ist eine flächendeckende und wohnortnahe kleinteilige Versorgungsstruktur erforderlich, in die auch neue Kleinflächenkonzepte wie KommIn, UmsEck, Ihr Kaufmann einbezogen werden müssen. Durch ihre synergetischen Konzepte mit Einzelhandels- und Dienstleistungsnutzungen (Bank, Post etc.) erlauben derartige Formen einen wirtschaftlichen Betrieb auch auf kleineren Flächen. Damit sind sie in der Lage, auch kleinere Einzugsbereiche zu bedienen und damit die Grundversorgung sicherzustellen. Dabei kommt den kleinräumigen Standorten und deren Erreichbarkeit besondere Bedeutung zu. Gerade die Grundversorgung muss an integrierten, wohnungsnahen Standorten erfolgen und darf sich nicht nur auf periphere, PKW-orientierte und überörtlich wirkende Standorte konzentrieren.

Diese Gegenüberstellung macht besonders deutlich, dass überörtliche und örtliche Planung Hand in Hand bei der Erarbeitung zukunftsfähiger Konzepte zur Erhaltung der Versorgungssicherheit und damit der Lebensqualität arbeiten müssen.

3. Derzeitige Hindernisse bei der Sicherung einer ortsnahen Grundversorgung

In der fachlichen, politischen und rechtlichen Diskussion wird nur unzureichend berücksichtigt, dass heutige neue Einzelhandelsbetriebe fast durchweg von überörtlicher Bedeutung sind. Nach der in der BauNVO normierten Schwelle der Regelvermutung[1] ist anzunehmen, dass Einzelhandelsvorhaben ab einer Größe von 800 m² Verkaufsflächen bzw. 1200 m² Geschossfläche[2] überörtliche Wirkungen entfalten. Fast alle derzeit diskutierten neuen Einzelhandelsvorhaben tangieren bzw. überschreiten diese Schwelle, weil neue Vorhaben sich nach Darstellung der Betreiber aus ökonomischen Gründen kaum noch unterhalb dieser Schwelle bewegen können. Damit gibt es nur noch wenige Nahversorger oder spezielle Fachmärkte unterhalb der Schwelle der Regelvermutung, und es entsteht ein zunehmender überörtlicher, d. h. raumplanerischer Koordinierungsbedarf auch und gerade zur Sicherung einer flächendeckenden Grundversorgung in allen Kommunen und zur Ausnutzung der öffentlichen Investitionen in die vorhandenen Versorgungs- und Siedlungsstrukturen.

Ein weiteres Problemfeld besteht in der Agglomeration von Betrieben, d. h. in der Kombination von Lebensmittel- und Fachmärkten untereinander bzw. mit anderen Fachmärkten oder Lebensmittelmärkten. Diese wirken auf die Kunden häufig wie großflächige Einkaufszentren, werden aber nur einzelbetrieblich beurteilt. Hier sind eine Regelungslücke in der BauNVO und ein juristisches Bewertungsdefizit zu sehen, da die einzelbetriebliche Bewertung durch Verbundeffekte erhöhte Auswirkungen unbeachtet lässt. Auch werden einzelne Betriebe nicht als Einkaufszentren gewertet, so dass Ansammlungen mehrerer für sich nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe derzeit raumordnungs- und baurechtlich nicht steuerbar sind. Auf die Konsequenzen aus dieser Erkenntnis wird unten noch einmal eingegangen.

Faktisch entfalten gerade Agglomerationen massive Auswirkungen auf die bestehenden Versorgungsstrukturen und die innerörtliche Einzelhandelssituation, weil damit die Ankerfunktion für den übrigen Einzelhandel und die Kerne der Ortslagen ausgehöhlt wird. Die meisten Marktuntersuchungen zur Beschreibung der Wirkungen auf Umsatzverlagerungen und die Wettbewerbssituation gehen in diesen Punkten einzelfallbezogen vor, womit eine gesamthafte Wirkungsbeschreibung verloren geht. Damit wird der Nachweis erbracht, dass der untersuchte Einzelhandelsbetrieb für sich und sein Marktsegment nur kleinräumig wirken, Verbundwirkungen bleiben unberücksichtigt. Damit wird eine Vorhabensentscheidung auf einer falschen Bewertungsgrundlage herbeigeführt. Ziel muss sein, Ansammlungen von für sich nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben, die zusammen wirken wie Einkaufszentren, auch wie solche zu bewerten und zu regeln. Maßstab sollte dabei nicht die Betreibersicht, sondern die Kundensicht sein, da insbesondere die räumlichen Wirkungen auf die Kunden und nicht die Betreiber entstehen. Derzeit sind dazu keine verbindlichen und abschließenden Regelungen bekannt, weshalb hier der Gesetzgeber gefordert ist, die Planungspraxis durch klarstellende Ergänzung der Baunutzungsverordnung und des Raumordnungsrechts zu unterstützen. Außerdem muss künftig verlangt werden, dass im Zusammenhang mit neuen Vorhaben des Einzelhandels zu erstellende Marktuntersuchungen eine gesamthafte Betrachtung auf-

weisen und im Auftrag von Planungs- oder Genehmigungsbehörden erstellt werden, um diese in die Lage zu versetzen, transparente und plausible Vorgaben zu setzen. Die Kosten hat der Antragsteller bzw. Projektentwickler zu tragen, da dieser später auch den Gewinn aus seinem Investment zieht.

4. Schwerpunkte künftigen raumplanerischen Engagements

Ziel einer überörtlichen Koordination durch die Raumplanung muss in erster Linie die Sicherung einer möglichst wohnortnahen Grundversorgung einer immer älter werdenden Bevölkerung vor allem mit den Gütern des täglichen Bedarfs sein. Dieses macht es erforderlich, integrierte Lagen des Einzelhandels zu erhalten und zu stärken, damit nicht immer größere Bevölkerungsteile zum Einkauf auf die Nutzung motorisierter Verkehrsmittel und insbesondere auf das Auto angewiesen sind. Auch sollte ins Gedächtnis gerufen werden, dass die Innenstädte in den letzten Jahrzehnten mit Milliarden privater und öffentlicher Gelder attraktiv gestaltet worden sind – allein das Land Baden-Württemberg hat zwischen 1974 und 2004 rund 4,7 Mrd. Euro Städtebaufördermittel zur Sanierung und Aufwertung der Ortskerne aufgewendet, die durch kommunale und private Mittel ergänzt wurden. Eine weiter anhaltende Verlagerung des Einzelhandels auf PKW-orientierte Standorte auf der grünen Wiese würde diese Investitionen konterkarieren und die mit Handel, Dienstleistungen und Wohnen gemischt genutzten urbanen Ortskerne in ihrer Funktion und Lebensqualität verarmen lassen.

Wegen des Wettbewerbsdrucks sowie der klar erkennbaren negativen und überörtlichen Wirkungen ist es erforderlich, verbindliche Ziele der Raumordnung festzuschreiben, die eine nachhaltige und raumverträgliche Handelsentwicklung sichern. Das erfordert zum einen die räumliche und inhaltliche Bestimmtheit der Ziele der Raumordnung und zum anderen die Definition von Ausnahmenfällen und deren Voraussetzungen, um die Bestimmtheit abzusichern und das erforderliche Maß an Flexibilität zu erhalten. Durch die Formulierung als Ziel der Raumordnung ist vorgegeben, dass die Festlegungen nicht abwägungsfähig sind und daher von den Trägern der Bauleitplanung zu beachten sind. Dies ist als einzige Lösung anzusehen, um wirksame Lösungen für eine abgestimmte überörtliche Entwicklung der Versorgungsstrukturen auch tatsächlich umzusetzen. Dabei ist es für die raumplanerischen Festlegungen von Bedeutung, sich von den Regelungen der BauNVO abzukoppeln und selbstständige raumplanerische Regelungen zu fixieren, weil damit auch eine Abkoppelung der Raumplanung von der Rechtssprechung zur BauNVO erreicht werden kann. Zusätzlich können die jeweilige Eigenarten und Anforderungen der jeweiligen Planungsräume in den Festsetzungen berücksichtigt werden. Auf jeden Fall sind folgende raumplanerische Festlegungen in Raumordnungsplänen von hoher Bedeutung:

- *Im Sinne der Erhaltung einer verbrauchernahen Versorgung und zur Vermeidung von Fahrverkehr sind im Rahmen der Bauleitplanung die innerörtlichen zentral und günstig zu Wohngebieten gelegenen Standorte des Einzelhandels zu fördern* (Konzentrationsgebot und Integrationsgebot).

- *Es ist eine für die Gemeinden angemessene und bedarfsgerechte Ergänzung mit Einzelhandelseinrichtungen in günstiger Zuordnung zu den Stadt- und Ortskernen grundsätzlich zulässig* (Integrationsgebot).
- *Bei der Standortwahl und der Verkehrserschließung von Einzelhandelseinrichtungen sind die Mobilitäts- und Versorgungsanforderungen aller Bevölkerungsgruppen zu berücksichtigen. Die Standorte sollen daher auch für den Fußgänger- und Fahrradverkehr gut erschlossen und mit dem öffentlichen Personennahverkehr erreichbar sein* (Integrationsgebot)*.*
- *Für großflächige und überörtlich wirkende Einzelhandelsbetriebe, Einkaufszentren und sonstige großflächige Handelsbetriebe für Endverbraucher sowie die Erweiterung bestehender Einrichtungen sind die Standorte und Verkaufsflächengrößen räumlich konkret festzulegen. Dabei ist eine enge Abstimmung mit den Kommunen zwingend erforderlich.*
- *Die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungskerns der Standortgemeinde und anderer Zentraler Orte sowie die verbrauchernahe Versorgung dürfen dabei nicht beeinträchtigt werden* (Kongruenzgebot und Beeinträchtigungsverbot). *Dieses ist in der Regel im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens anhand einer Marktuntersuchung nachzuweisen.*

Für Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht-zentrenrelevantem Sortiment[3] sind ebenfalls Standorte festzusetzen. Zentrenrelevante Randsortimente sind dabei nur ausnahmsweise zuzulassen und zu begrenzen. Dieses dient der Absicherung einer Konzentration des Einzelhandels mit zentrenrelevanten Sortimenten in den integrierten Lagen und ist erforderlich, weil manche Handelsformen, wie z.B. große Bau- und Gartenmärkte oder Möbelhäuser, oft über großflächige Randsortimente verfügen, deren Dimension allein die Schwelle der Großflächigkeit nach § 11 Abs. 3 der BauNVO überschreiten und somit für sich nicht genehmigungsfähig wären. Dieses muss durch geeignete baurechtliche Absicherung bis hin zu städtebaulichen Verträgen mit Sanktionsmechanismen flankiert werden.

Raumordnungspolitische Entscheidungen, die regionalen Versorgungsstrukturen im Einzelhandel mit Hilfe der aufgeführten Regelungen zu sichern und nachhaltig weiterzuentwickeln, wurden inzwischen in der Region Hannover sowie der Region Stuttgart umgesetzt und zeigen bei konsequenter Anwendung bereits erste positive und gewünschte Wirkungen. Im Raum Frankfurt sowie für das westliche Ruhrgebiet, aber auch anderen Regionen, sind solche Regelungen in der Aufstellung. In Regionen mit klaren Zentrenstrukturen können derartige Regelungen darüber hinaus auch durch die Festlegung von Kaufkraftabschöpfungsquoten ergänzt werden, wie z. B. im Regionalplan für die Westpfalz. Dabei ist noch einmal zu betonen, dass nur Formulierungen als Ziele der Raumordnung in der Lage sind, eine Bindungswirkung gegenüber den Trägern der Bauleitplanung sowie dem Baurecht zu entfalten. Festlegungen als Grundsätze der Raumordnung oder informelle Verständigungen erweisen sich häufig in Konfliktfällen und bei Einzelfallentscheidungen als nicht durchsetzungsfähig und daher für die überörtliche Koordination und für die standörtliche Steuerung als zu schwach.

5. Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass angesichts der Wettbewerbssituation im Einzelhandel zunehmend überörtliche Wirkungen entstehen, die allerdings unzutreffenderweise vielfach nur einzelfallbezogen und lokal beurteilt werden. Hier bedarf es zwingend gesamthafter Betrachtungen im räumlichen sowie wettbewerblichen Umfeld. Weitere Deregulierungen des Wettbewerbsrechts führen zu einer weiteren Verschärfung der Situation. Die Herausforderungen liegen daher in der Schaffung volkswirtschaftlich verträglicher Investitionsmöglichkeiten bei Wahrung sozialer und ökologischer Standards.

In diesem Kontext hat die Raumplanung einen Koordinationsauftrag zum Wohle der Allgemeinheit, zur Steigerung der Investitionssicherheit sowie der Steigerung der Planungssicherheit nicht zuletzt im Interesse der Investoren. Sie kann und muss ein differenziertes Instrumentenset zur geordneten räumlichen Struktur- und Standortentwicklung aufstellen und anwenden, ohne in den betrieblichen Wettbewerb einzugreifen.

Darüber hinaus müssen Raumplanung und Baurecht zusammenwirken, was eine enge Kooperation der Träger der überörtlichen Raumplanung mit den Trägern der Bauleitplanung und der Baurechtsbehörden erfordert. Außerdem ist stärker auf das Abstimmungsgebot kommunaler Planungen zu drängen, das häufig nicht in der rechtlich gebotenen und für die Koordination erforderlichen Weise beachtet und umgesetzt wird. Von der Neuregelung des § 2 (2) BauGB sowie des § 34 BauGB sind hierzu zunächst keine wesentlichen Verbesserungen zu erwarten, obwohl die Rechtsprechung hier zunehmend deutlich die Anforderungen an die Beteiligung und die Berücksichtigung der Nachbarinteressen im Rahmen der Abwägung konkretisiert. Insofern ist es erforderlich, dass insbesondere die Regionalplanung stringente Regelungen schafft und umsetzt. Dort wo Regelungen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels bestehen und stringent umgesetzt werden, finden diese i. d. R. Zustimmung und Akzeptanz. Durch eine stringente Umsetzung entsteht Planungssicherheit, was auch und gerade im Interesse der Investoren ist.

Problematisch ist im derzeitigen Planungs- und Baurecht (BauNVO) insbesondere die Fixierung auf Einzelprojekte und die damit einhergehende Ausklammerung der schrittweise entstehenden Agglomerationen mehrerer (für sich jeweils nicht großflächiger) Betriebe. Hier ist der Gesetzgeber aufgerufen, schnell Rechtssicherheit zu schaffen, damit die Raumplanung ihren Beitrag zur Sicherung von Versorgungssicherheit und Lebensqualität leisten kann.

---

[1] § 11 Abs. 3 BauNVO
[2] BVerwG 4 C 10.04, Urteil vom 24. November 2005
[3] z. B. Einzelhandelserlass NRW 1996; Sortimentslisten der Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels (BAG - "Kölner Liste"); Sortimentslisten der Einzelhandelsforschungsinstitute