Ludwigsburg / Berlin, 03.07.2017

PRESSENOTIZ: Sperrvermerk Veröffentlichung ab 4. Juli 2017

Draußen dürft ihr nicht, drinnen könnt ihr nicht! Deutsches Planungsrecht Investitionsbremse für Handel?

Vorstellung der GMA-Langzeitstudie am 4.7.2017 in Berlin, 14:00 Uhr, BBR, Straße des 17. Juni 110

Große Einzelhandelsansiedlungen in Deutschland bergen Zündstoff: Anwohner schimpfen über den Verkehrslärm, Händler fürchten Umsatzeinbußen, Verbraucher freuen sich über jedes neue Angebot. Für die Kommunen und Unternehmen ist der Weg zur Genehmigung steinig: Schon die Gutachten für die Planung neuer großer Handelsbetriebe, im Fachjargon: Auswirkungsanalysen, sind umstritten.

Die langen Genehmigungswege und der Streit um die Wirkungen größerer Betriebe auf den Handel in Stadtzentren und Nahversorgungslagen lässt Kommunen und Projektentwickler aus vielen Gründen nicht kalt: „Der stationäre Einzelhandel erfüllt neben seiner Versorgungsfunktion auch eine wichtige Frequenzbringerfunktion für lebendige Innenstädte und damit auch für die Erhaltung der „europäischen Stadt mit ihrem Dreiklang Rathaus-Kirche-Markt“, unterstreicht RA Dr. Heinz Janning (ehemaliger Beigeordneter der Stadt Rheine und Berater des Deutschen Städte- und Gemeindebundes).

Abseits der großen Metropolregionen kämpfen die deutschen Innenstädte mit schwerwiegenden Erosionsprozessen. Die Gründe hierfür sind vielfältig: Vom Fehlen attraktiver Handels- und Gastronomiekonzepte über die Konkurrenz aus dem Onlinehandel bis hin zur mangelnden kommunalen Förderung eines attraktiven städtischen Umfelds. Gernot Falk, COO von Unibail-Rodamco Germany: „Modernen Einkaufszentren kommt für diese urbanen Strukturen eine herausragende Rolle als privat finanzierte Innovationsförderer und Impulsgeber zu. Rechtliche Restriktionen für Verkaufsflächen und bestimmte Warengruppen beschränken jedoch vor allem die Center in Innenstadtlage in ihrer Funktionalität und stellen damit eine Gefahr für die positive Entwicklung der Innenstädte dar. Die geltenden baurechtlichen Planungsinstrumente sind deshalb in ihrer derzeitigen Form nicht mehr zeitgemäß und müssen dringend erneuert und liberalisiert werden.“

Und auch bei der Nahversorgung knirscht es bisweilen: Neue Lebensmittelmarktstandorte, aber auch die Modernisierung, Erweiterung oder Verlagerung bestehender Standorte, sind oft umstritten. Aufgabe der Kommunen ist die Sicherung und der Ausbau der Nahversorgung vor Ort. Jonas Lensing (Kaufland): „Viele Lebensmittelmärkte sind heute mehr als 20 Jahre alt, die Haustechnik modernisierungsbedürftig, oft ist der Abriss günstiger als der Neubau. Viele Bürger wünschen sich einen attraktiven Supermarkt vor Ort.“ „Häufig ist das mit den bestehenden Planungsinstrumenten nur schwer zu realisieren“ schätzt Christian Schneider (Rewe) die Situation ein.

„Die Kommunen und Träger der Regionalplanung haben vielfältige und differenzierte Instrumente zur Planung und Genehmigung neuer großflächiger Einzelhandelsbetriebe an der Hand“ zeigt Professor Dr. Hager als oberster Regionalplaner und Direktor des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein in Karlsruhe auf. Und: „Wer den Weg von der Planung zum Bau von Märkten kritisiert, sollte neben der Qualität seiner Ergebnisse anerkennen und akzeptieren, dass Räte und BürgerInnen heute Gutachten nicht mehr einfach hinnehmen, sondern sachkundig, intensiv und offensiv über Baukultur diskutieren“.

Welche Folgen die Zulassung großflächiger Handelsbetriebe über einen längeren Zeitraum hat, und ob die Verfahren zu einer Überregulierung führen, stand bislang kaum im Zentrum der Debatte. „In der Medizin wird regelmäßig die Wirksamkeit der angewandten Medikamente geprüft. Bei Handelsbetrieben mit mehr als 800 m² Verkaufsflächen klaffte hier eine Lücke. Die von der GMA und dem DSSW

vorgelegte Studie schließt diese; sie prüft, ob die dort prognostizierten Folgen auf bestehende Einzelhandelsstrukturen durch ein Vorhaben nach der Verwirklichung tatsächlich eintreten.“ so Dr. Stefan Holl, GMA-Geschäftsführer und Mitautor der am 4. Juli 2017 im BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) in Berlin vorgestellten Studie.

Christian Huttenloher vom Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, der die Studie mit initiiert hat, verdeutlicht Zielsetzung und Ergebnisse: „Das Deutsche Planungsrecht und seine Möglichkeiten werden grundlegend auf Basis breiter empirischer Daten überprüft. Ziel der Untersuchung war es festzustellen, inwiefern die derzeit geltenden rechtlichen Regelungen und Erfordernisse an die Planung ihre Wirksamkeit entfalten und wie die Entwicklung des Einzelhandels durch Ansiedlungsvorhaben tatsächlich beeinflusst wird.“

Die Ergebnisse unterstreichen den Handlungsspielraum der Planungsträger. „Es gibt keine Lösungen nach Schema F“, führt Markus Wagner, Studienleiter der GMA aus: „Erst in Zusammenschau der konkreten Rahmenbedingungen wie Einzugsgebiet, Wettbewerbssituation usw. sowie auch des jeweiligen Betriebstyps und der geführten Sortimente lassen sich belastbare Aussagen über die Wirkungen des großflächigen Handels und seiner städtebaulichen Regulierung treffen.“ Dem pauschalen Vorwurf möglicher Gefälligkeitsgutachten erteilt er eine klare Abfuhr: „Die tatsächlich eingetretenen Folgen, die durch die Studie gemessen wurden, unterstreichen, dass die zugrundeliegenden Gutachten eine belastbare Grundlage sind; sie haben regelmäßig die Auswirkungen der Vorhaben etwas überzeichnet.“ Das bedeutet, dass negative Auswirkungen (im Sinne eines Worst-Case-Ansatzes) eher überzeichnet als unterschätzt werden.“

Die Grenze von 800 m² Verkaufsfläche als einzigen Ausgangspunkt zur beginnenden Schädlichkeit größerer Betriebe können die Studienverfasser nicht belegen. Größere Betriebe sind somit bei vernünftiger Sortiments- und Standortwahl regelmäßig genehmigungsfähig. 800 m² für Lebensmittel haben auf dem Land andere Wirkungen wie 2.000 m² Supermarktverkaufsfläche in der Großstadt; entscheidend ist für die Wirkungen neben der Erreichbarkeit für die Kunden auch der individuelle Wettbewerb im Standortumfeld.

Bei neuen Einkaufszentren, die gelegentlich ähnlich umkämpft scheinen, wie früher Atomkraftwerke, fordern die Studienverfasser, nicht allein den Sortiments-, Verkaufsflächenumfang und die Umsätze in den Vordergrund der Prüfung zu stellen, sondern auch stärker regionalwirtschaftliche oder städtebauliche Aspekte zu berücksichtigen. Zudem wollen sich viele bestehende innerstädtische Einkaufszentren an die veränderten Kundenerwartungen anpassen, und wünschen sich Ergänzungen und Sortimentsveränderungen.

Stichwort Sortiment: Für seine Sportmärkte fordert Ludger Niemann, Decathlon Deutschland, die Ermessensspielräume auszunutzen: „Nicht alle Betriebe finden Platz in der Innenstadt, und nicht alle haben die gleichen Auswirkungen. Die Studie belegt für vier Decathlon-Märkte an wirtschaftsstarken Standorte die Verträglichkeit unseres speziellen Sortiments mit dem Innenstadthandel.“

IKEA ist mit seinem Konzept an unterschiedlichen Standorten vertreten und offen für neue Ideen. Ein Beispiel ist das erste Innenstadthaus in Hamburg-Altona, in dessen Umgebung sich mittlerweile weitere Einzelhändler neu angesiedelt, und das zu einer Belebung des gesamten Stadtviertels beigetragen hat. Dr. Tatjana Zeiss (IKEA) betont die positive Wechselwirkung, die durch neue Impulse entstehen kann: „Selbst an Standorten abseits der Innenstädte stellen wir immer wieder fest, dass die Ansiedlung von IKEA positive Effekte mit sich bringt. Einen Zusammenhang zwischen der Neuansiedlung von IKEA und der Schließung von bestehenden Einzelhandelsgeschäften gibt es nicht. Aus diesem Grund halten wir auch bei Genehmigungsprozessen eine Einzelfallbetrachtung für den sinnvollsten Weg.“

Dr. Giesecke, Lenz & Johlen Rechtsanwälte, für den rechtlichen Teil der Studie verantwortlich: „Die Probleme aussitzen ist keine Lösung: Nirgendwo neue Handelsfläche zu genehmigen, auch nicht, berücksichtigt dieser Ansatz doch weder die Belange der Handelsunternehmen noch der Verbraucher."

Aber auch die Kommunen sieht Dr. Heinz Janning in der Pflicht: „Die Städte und Gemeinden müssen Einzelhandels- und Zentrenkonzepte aufstellen bzw. rechtzeitig aktualisieren sowie diese konsequent umsetzen, auch um den privaten Akteuren die für die Erhaltung und Entwicklung der Innenstädte und Ortszentren notwendige Planungs- und Investitionssicherheit zu bieten."

Hintergrund Infos

Eine der wenigen breit angelegten Studien zu den tatsächlichen Wirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe stellt eine Langzeitstudie aus dem Jahr 1998 dar, in der die GMA in Zusammenarbeit mit den Industrie- und Handelskammern Baden-Württemberg 1998 die wirtschaftlichen, raumordnerischen und städtebaulichen Auswirkungen von großflächigen Einzelhandelsansiedlungen anhand von acht Fälle untersucht hat. Diese Grundlage fand in der Fachwelt großen Anklang und setzt bis heute Maßstäbe für die Beurteilung von großflächigen Einzelhandelsansiedlungen. Seit dieser Veröffentlichung sind nun fast 20 Jahre verstrichen, ohne dass es zu weiteren, breiter angelegten und vertieften Analysen in diesem Themenfeld gekommen ist. Mit einer noch breiter als damals angelegten Untersuchung erfolgte durch die GMA in Zusammenarbeit mit dem DSSW / DV und weiteren Projektpartnern aus Planung und Wirtschaft nun erstmals seit dem Jahr 1998 wieder eine Forschungsarbeit zu den tatsächlichen Auswirkungen von großflächigen Einzelhandelsbetrieben.

Durch Vorher- / Nachher-Analysen unterschiedlichster Einzelhandelsvorhaben wurde zu diesem Zweck eine vertiefte Untersuchung von verschiedenen Betriebstypen aus Lebensmittel-, Möbel- und Sporteinzelhandel sowie von Einkaufszentren an insgesamt 68 Standorten im gesamten Bundesgebiet vorgenommen. Die Fallbetrachtungen zeigen:

Mehr Wettbewerb mündet nicht zwangsläufig in die Verdrängung der Bestandsangebote. Bei neuen Flächen ist ein Rückgang bestehender Flächen längst nicht überall nachweisbar. Vielerorts wächst das Angebot sogar und differenziert sich aus.

Flächen mit mehr als 800 m² Verkaufsfläche sind nicht automatisch schädlich; anhand der Fallbeispiele ist empirisch somit nicht nachweisbar, dass die Grenze zur Großflächigkeit ausgerechnet bei 800 m² Verkaufsfläche bzw. bei 1.200 m² Bruttogeschossfläche für städtebauliche Negativauswirkungen liegen muss. Eine andere Grenze kann jedoch auch nicht abgeleitet werden, zumal sich diese Grenze als Planungsinstrument für Behörden zur Steuerung des Einzelhandels ganz überwiegend bewährt hat und stärker durch eine konsequente Anwendung der Atypik ergänzt werden kann. Teilweise noch bei der Anwendung der Vermutungsregelung vorhandene Probleme können durch eine entsprechende Arbeitshilfe überwunden werden.

Die Ergebnisse der Langzeitwirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe werden am **4. Juli 2017 in Berlin** vorgestellt. Bei Interesse melden Sie sich über die Homepage des DV (www.deutscher-verband.org) oder der GMA (www.gma.biz) an.

Eine Kurzfassung liegt als pdf-Datei ebenfalls bei. Ihre Ansprechpartner bei Rückfragen:

GMA: Markus Wagner (markus.wagner@gma.biz)
DV: Christian Huttenloher (c.huttenloher@deutscher-verband.org)