

### Einzelhandel

Zeck, Hildegard; Löb, Stephan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

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

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Zeck, H., & Löb, S. (2018). Einzelhandel. In *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 489-503). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-5599443>

#### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:*  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

#### Terms of use:

*This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see:*  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Hildegard Zeck, Stephan Löb

## **Einzelhandel**

S. 489 bis 503

URN: urn:nbn:de:0156-5599443



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

# Einzelhandel

## Gliederung

- 1 Begriffe, Kenngrößen, Entwicklung
- 2 Standort- und Flächenentwicklung des stationären Einzelhandels
- 3 Raumwirksamkeit des Einzelhandels
- 4 Einzelhandelsrelevante Politiken, Raumordnungsziele und städtebauliche Planungsziele hinsichtlich Einzelhandel und Versorgungsstrukturen

Literatur

Der Beitrag befasst sich mit den begrifflichen Grundlagen und Kenngrößen des Einzelhandels sowie mit Entwicklungen, die anhand ausgewählter Betriebsformen des stationären Einzelhandels und des Online-Handels beschrieben werden. Des Weiteren wird auf die räumlichen Auswirkungen des Einzelhandels und die raumordnerischen und städtebaulichen Planungs- und Gestaltungsmöglichkeiten eingegangen. Diesbezüglich werden die bedeutsamen politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen auf europäischer, nationaler, föderaler und kommunaler Ebene dargestellt.

## 1 Begriffe, Kenngrößen, Entwicklung

---

Der Einzelhandel ist ein Wirtschaftszweig des Handels, der sich an den Endverbraucher richtet, im Gegensatz zum Großhandel, der sich an den gewerblichen Wiederverkäufer wendet. Charakteristisch für den Einzelhandel ist, dass die Verkaufspreise mit Mehrwertsteuer ausgewiesen sind. Für den Begriff Einzelhandel gibt es unterschiedliche Definitionen und Abgrenzungen (vgl. IFH 2005; gif 2014: 5 f.). Die amtliche Statistik definiert den Einzelhandel als Wiederverkauf von Neu- und Gebrauchsgütern vor allem an private Haushalte für den privaten Ge- und Verbrauch in und außerhalb von Verkaufsräumen, d. h. auch durch Versandhäuser und über den elektronischen Handel. Die amtliche Statistik erfasst den Einzelhandel gegliedert nach Warensortimenten in neun Gruppen mit weiterer Untergliederung nach Klassen und Unterklassen (z. B. Nr. 4751 Einzelhandel mit Textilien). Diese seit 2008 angewandte Erfassungssystematik entspricht der der Europäischen Gemeinschaft und der Vereinten Nationen (vgl. Destatis 2009). Der Begriff *Bereinigter Einzelhandel* bedeutet, dass bestimmte Geschäftszweige des Einzelhandels nicht berücksichtigt sind, häufig sind dies Tankstellen, Apotheken, Einzelhandel mit Brennstoffen und Kraftfahrzeugen. Neben der amtlichen Statistik liefern vorwiegend die Industrie- und Handelskammern, Verbände sowie Forschungs- und Beratungsinstitute der Handels- und Absatzwirtschaft, der Markt- und Konsumforschung sowie Handelsunternehmen selbst Daten, die für Struktur-, Markt- und Verbraucheranalysen zum Einzelhandel in Deutschland relevant sind.

Die Umsätze im Handel sind ebenso wie die Art und Höhe der privaten Ausgaben im Einzelhandel wesentliche Indikatoren für Handelsbeziehungen, Wirtschaftskraft, Verbraucherverhalten, Kaufkraftströme und Konjunktur. Die Zahlenspiegel des Handelsverbandes Deutschland (HDE) geben hierzu auch unter Bezugnahme auf die Ergebnisse der amtlichen Statistik und Daten anderer Institutionen einen aufschlussreichen Überblick. Danach ist Deutschland gemessen an der Kaufkraftsumme in Europa ein überaus starkes Land (vgl. HDE 2014a: 23) und damit für Investitionen im Einzelhandel ein interessanter und großer Markt. Gemessen an der Kaufkraft je Einwohner lag Deutschland jedoch im Vergleich mit Nachbarländern hinter Dänemark, Österreich, Luxemburg und der Schweiz (vgl. HDE 2014a: 23). Die jährliche Kaufkraft betrug in Deutschland 2014 21.579 € pro Einwohner, in der Schweiz hingegen 37.153 € (vgl. HDE 2015: 23). 2013 und 2014 lag in Deutschland der Anteil des bereinigten Einzelhandelsumsatzes an den privaten Konsumausgaben bei 28,6% (vgl. HDE 2014a: 10, 2015: 10). 9,3% der Konsumausgaben entfielen 2013 auf Nahrungsmittel, ein in der Eurozone vergleichsweise niedriger Wert. Für Bekleidung und Schuhe lag der Wert bei 5,0% (vgl. HDE 2014a: 11, 2015: 11).

Rückblickend ist festzustellen, dass die reale Umsatzentwicklung im Einzelhandel seit 2000 leicht rückläufig ist und deutlichen jährlichen, saisonalen und branchenspezifischen Schwankungen unterliegt (vgl. HDE 2015: 18 ff.). Dennoch erzeugte die Dynamik im Strukturwandel des Einzelhandels eine kontinuierliche Ausweitung der Verkaufsflächen. Von 1980 bis 2013 hat sich die Verkaufsfläche in Deutschland verdoppelt. Sie lag 2014 bei 123,1 Mio. m<sup>2</sup> (vgl. HDE 2015: 28). Die Verkaufsflächenexpansion im Einzelhandel hat sich zwar deutlich abgeschwächt, dennoch ist davon auszugehen, dass es weiteren Flächenzuwachs bezogen auf die Einwohnerzahl geben wird. Dafür sprechen auch Vergleiche mit den Nachbarländern Schweiz, Niederlande und Österreich. Deutschland lag 2014 mit einer Verkaufsfläche von 1,46 m<sup>2</sup> pro Kopf hinter den Nachbarländern Schweiz (1,50 m<sup>2</sup>), Niederlande (1,67 m<sup>2</sup>) und Österreich (1,74 m<sup>2</sup>) (vgl. HDE 2015: 29).

Räumlich gesehen bleibt durch Einkäufe im Umfeld eines Wohnortes ein großer Teil der Verbraucherausgaben im stationären Einzelhandel gebunden. Allerdings zeigen die Wachstumsraten des Online-Handels am Gesamtumsatz im Einzelhandel (vgl. HDE 2014a: 32), dass die räumliche Kaufkraftbindung abnimmt und sich Marktanteile zugunsten neuer Betriebsformen und Vertriebsmodelle verschieben (vgl. HDE 2014b). Der Einzelhandel wird sich daher weiter ausdifferenzieren. Er ist bereits heute ein stark diversifizierter und dynamischer Wirtschaftszweig mit verschiedenen Arten von Anbietern aller Unternehmensgrößen (Kleinstunternehmen, kleine und mittlere Unternehmen, Großunternehmen), unterschiedlichen Organisations- und Eigentumsstrukturen (z. B. Genossenschaften, Einkaufsverbände, unabhängige Einzelhändler) und unterschiedlichen Betriebsformen (z. B. Fachgeschäft, Filialisten, Discounter, Verbrauchermarkt, SB-Warenhaus, Supermarkt, Fachmarktzentrum, Shoppingcenter, Formen des Versand- und Internethandels). Gemessen an den Marktanteilen zeigt sich, dass der klassische unternehmergeführte Facheinzelhandel erhebliche Anteile verloren hat, der filialisierte Facheinzelhandel und Fachmärkte ebenso wie Discounter dagegen hinzugewonnen haben (vgl. HDE 2015: 24).

### 1.1 Kenngrößen des stationären Einzelhandels

Kenngrößen für stationäre Betriebsformen des Einzelhandels sind vor allem Verkaufsflächengröße (kleinflächig bis etwa 250 m<sup>2</sup>, großflächig ab etwa 800 m<sup>2</sup>), Umsatz pro Quadratmeter Verkaufsfläche – auch sortimentspezifisch – sowie die Sortimentsbreite und -tiefe. Die Sortimentsbreite wird i. d. R. anhand der geführten Warengruppen, die Sortimentstiefe anhand der Artikel in einer Warengruppe ermittelt. Weitere sortimentsbezogene Kenngrößen sind die Zentrenrelevanz (innenstadtrelevantes Sortiment wie z. B. Kleidung, Schuhe) und die Bedarfsfristigkeit (täglich, kurzfristiger, periodischer, aperiodischer, mittel-, langfristiger Bedarf). Preisniveau, Warenpräsentation und das Dienstleistungsangebot (Selbstbedienung, Kundenberatung) werden des Weiteren für die Charakterisierung von Betriebsformen des stationären Einzelhandels in Deutschland herangezogen (vgl. gif 2014: 49 ff.). Aufgrund der zunehmenden Vielfalt der Gestaltung von Sortimenten (Haupt-, Neben-, Randsortiment), insbesondere auch der Angebotskombination von Lebens- und Nicht-Lebensmitteln, und zusätzlicher neuer Dienstleistungsangebote (z. B. Postdienstleistungen oder Geldauszahlung in Partnerschaft mit Geldinstituten) gibt es fließende Übergänge in den Betriebsformen.

Je nach Größe, Einzugsgebiet, logistischen und Erreichbarkeitsanforderungen bevorzugen Betriebsformen bestimmte Standorte (▷ *Standortentscheidung*). Standortlagen lassen sich nach städtebaulichem Charakter (periphere Lage, Streulage und Sonderlage, Stadtteil, ▷ *Innenstadt*), nach Passantenfrequenz (niedrige/C-Lage, mittlere/B-Lage, hohe/A-Lage, höchste/Top-A-Lage), aber auch nach preislichen und immobilienwirtschaftlichen Kriterien unterscheiden (vgl. gif 2014: 155 ff.).

Jedem Einzelhandelsbetrieb wird ein absatzwirtschaftliches Einzugsgebiet zugeordnet. Es bezeichnet das geographische Gebiet, aus dem seine Kunden stammen. Das Naheinzugsgebiet ist üblicherweise das Gebiet mit der höchsten Kaufkraftabschöpfungsquote, das Ferneinzugsgebiet das mit der geringsten. Umsätze, die räumlich nicht mehr dem Einzugsgebiet zugeordnet werden, gehen als sogenannte Streuumsätze in die Ermittlung ein. Die Umsätze und Kaufkraftzuflüsse eines stationären Einzelhandelsbetriebes aus den Quellorten und Siedlungsgebieten seines Einzugsgebietes sind für die Beurteilung der Bedeutung eines Einzelhandelsbetriebes für

## Einzelhandel

die Versorgung in einem Raum eine maßgebliche Größe. Ermittelt werden sie in der Regel über ökonomische Prognosemodelle zur Einkaufswahrscheinlichkeit (z. B. Huff-Modell) in Abhängigkeit von Einkaufsattraktivität und räumlicher Erreichbarkeit. Je nach Reichweite und Sortimentsangebot werden Einzelhandelsbetriebe der Nahversorgung, der regionalen oder überregionalen Versorgung zugeordnet.

Kenngrößen, die die Struktur und die Entwicklung des gesamten Einzelhandels in einem Gebiet beschreiben, sind neben der Zahl der Beschäftigten und Betriebe der Umfang und die Größe der Verkaufsflächen sowie der Umsatz des Einzelhandels im Verhältnis zur einzelhandelsrelevanten Kaufkraft in diesem Gebiet. Aus dem Verhältnis von Einzelhandelsumsatz und einzelhandelsrelevanter Kaufkraft wird die Einzelhandelszentralität errechnet. Sie gilt als grobes Maß für die Kaufkraftbindung und die Anziehungskraft des Einzelhandels in einem Gebiet. Eine Kennziffer über 100 bedeutet, dass in dem Gebiet mehr Umsatz im Einzelhandel zustande kommt, als es der potenziellen Kaufkraft der dort lebenden Einwohner entspricht, d. h., es fließt Kaufkraft von außen zu. Umgekehrt drückt sich in einem Wert unter 100 eine geringere Kaufkraftbindung aus, d. h., es fließt mehr Kaufkraft der örtlichen Bevölkerung ab, als Kaufkraft von außen zufließt. Die Einzelhandelszentralität wird daher auch für die Beschreibung der Versorgungsqualität der Einzelhandelsstruktur von Zentralen Orten (> *Zentraler Ort*) und als Maß für deren Versorgungsfunktion (grund-, mittel-, oberzentral) – auch bezogen auf einzelne Sortimentsgruppen – verwendet. Kenngrößen der räumlichen Versorgungsstruktur im Sinne der örtlichen und regionalen Ausstattung mit stationärem Einzelhandel sind zudem die räumliche Verteilung und der funktionale Zusammenhang von Einzelhandelsstandorten, Betriebsformen und Umsätzen differenziert nach deren Lage innerhalb, am Rande und außerhalb bestehender städtebaulicher Siedlungsstrukturen (> *Siedlung/Siedlungsstruktur*). Eine gebräuchliche Charakterisierung der vorhandenen Versorgungssituation ist das Verhältnis von Verkaufsfläche in der Innenstadt zu der Verkaufsfläche der Einzelhandelsstandorte außerhalb.

Einzelhandel tendiert grundsätzlich zu Agglomeration (> *Agglomeration, Agglomerationsraum*), weil durch die räumliche Ansammlung und Konzentration von verschiedenen Einzelhandelsgeschäften die Ausstrahlungseffekte verstärkt, die Einzugsgebiete vergrößert und die Kundenfrequenz erhöht werden können. Dies gilt sowohl für gewachsene räumliche Häufung als auch für geplante Bündelung von Verkaufsstätten in einem Gebäudekomplex. Unmittelbare Konkurrenzeffekte werden in der Regel durch sortimentspezifische Differenzierung vermieden. Einzelhandelsagglomerationen finden sich in unterschiedlicher Ausprägung, z. B. als Einkaufspassage, Shoppingcenter oder Fachmarktzentrum. Eine Systematisierung nach geplanter und ungeplanter räumlich funktionaler Entwicklung, wie sie die Gesellschaft für Immobilienforschung e. V. (vgl. gif 2014: 94) vornimmt, unterscheidet zwischen historisch gewachsenen, locker koordinierten Geschäftszentren (innerstädtisches Zentrum, Stadtteilzentrum, Fachmarkt-Agglomeration) und Zentren oder Centern, die als Einheit geplant, betrieben und gemanagt werden. Bei Letzteren ist das äußere Erscheinungsbild, die Marketingstrategie und das Centermanagement darauf ausgerichtet, die Auswahl von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben, die interne Standortzuordnung, die Marketingmaßnahmen, die Gemeinschaftsaufgaben für Sicherheit, Sauberkeit, Logistik und Verkehr aus einer Hand zugunsten der Attraktivität und Erlebnisqualität der Besucher zu optimieren. Letzteres gilt insbesondere für die Shoppingcenter. Hingegen spielt bei Fachmarktzentren die Aufenthaltsqualität eine geringere Rolle (vgl. gif 2014: 93 f.).

Die Immobilienangebote (▷ *Immobilienwirtschaft*) und ihre Nutzung durch den Einzelhandel sind daher ebenfalls raumstrukturell bedeutsame Kenngrößen. Ein wesentlicher Indikator ist diesbezüglich auch die Leerstandsquote. Sie gibt an, wie groß der Anteil der verfügbaren und angebotenen einzelhandelsrelevanten Flächen an allen potenziellen Einzelhandelsflächen in einem Gebiet ist. Als strukturelle Leerstände werden diejenigen bezeichnet, auf die der Eigentümer der Immobilie kaum Einfluss hat, weil die Gründe beispielsweise in einem Überangebot an Verkaufsflächen, an der verschlechterten Lagegunst, an einer rückläufigen Attraktivität des Gebiets, an Kaufkraftverlusten durch Änderung der Bevölkerungsstruktur oder der sozialen Zusammensetzung in einem Gebiet liegen. Die Leerstandserfassung von Verkaufsflächen des Einzelhandels ist daher häufig ein Teilaspekt bei Analysen zur Struktur und Entwicklung des Einzelhandels.

## 1.2 Entwicklung des elektronischen Handels

Der elektronische Handel umfasst das Anbieten, Bestellen und Bezahlen von Gütern durch den Kunden mittels Computer/Internet und Mobilfunkgeräten. Der elektronische Handel konzentrierte sich in Deutschland zunächst auf einzelne Branchensegmente, z. B. Bücher, Tonträger, Computierzubehör und Software. Inzwischen hat er sich auf nahezu alle Sortimente von Frischwaren und Lebensmitteln bis zu Möbeln ausgeweitet. Besonders große Wachstumsraten erzielten Bekleidung, Schuhe, Elektronik und Medien (vgl. HDE 2014b: 23 ff.). Zwar lag der Anteil des Online-Handels am Einzelhandelsumsatz 2013 insgesamt noch unter 10 %, nimmt man davon jedoch den Handel mit Gütern hoher Abverkaufsgeschwindigkeit aus (sogenannte Fast Moving Consumer Goods (FMCG) wie Lebensmittel und Drogeriewaren), so beläuft sich der Anteil bereits auf 16 % (vgl. IFH 2013). Ein Anteil von 20 % am Gesamtumsatz des Einzelhandels bis 2020 wird in der Handelsforschung als konservative Schätzung angesehen (IFH 2014; HDE 2014b: 13 f.). Gleichzeitig werden die Chancen für Umsatzwachstum im Gesamthandelsmarkt eher als gering eingeschätzt.

Der elektronische Handel ermöglicht den Warenerwerb unabhängig von Ladenöffnungszeiten von zu Hause aus mit Lieferung an die gewünschte Adresse. Bedienerfreundliche Angebotspräsentation, schneller Kostenvergleich, gezielte Produktsuche und direkte Bestellung verschaffen dem elektronischen Handel Kunden- und Verkaufsvorteile, die der stationäre Handel bislang so nicht bieten konnte. Um wettbewerbsfähig zu bleiben, rüstet der stationäre Einzelhandel mit Online-Vertriebsformen auf. Umgekehrt gibt es auch Kombinationsmodelle, z. B. von Online-Shops mit stationären Läden oder Präsentationsräumen, damit Ware besichtigt und getestet werden kann. Unternehmen, die verschiedene Vertriebskanäle (stationäre, online, mobile, Social Media, Katalog) parallel bedienen, werden dem Multichannel-Handel zugeordnet (vgl. gif 2014: 16). Der Multichannel-Handel hatte 2012 mit fast 52 % den größten Anteil am Online-Umsatzvolumen (vgl. HDE 2014b: 13 ff.).

Online-Handel in Kombination mit Online-Suchmaschinen, Online-Werbung und Online-Beratung ist in der Lage, gezielt Kaufkraft an sich zu binden und abzuschöpfen. Diese Kaufkraft droht dem stationären Einzelhandel verloren zu gehen. Daher ist die Vernetzung von Online-Handel und stationärem Handel eine Form der Weiterentwicklung des klassischen stationären Einzelhandels zum Multichannel-Handel (vgl. HDE 2014b: 11 ff.). Damit verbunden sind Veränderungen in den räumlichen Angebotsformen des Einzelhandels und in den Standort- und Flächenansprüchen, die insbesondere dem Zweck dienen, Lieferfristen durch Optimierung von Bestell- und Liefersystemen zu verkürzen und zu verbilligen (▷ *Logistik*). Auch das Kunden- und Kaufverhalten verändert sich,

## Einzelhandel

wenn das zugängliche Wissen über die örtlichen und regionalen Einzelhandelsangebote steigt, stationäre Versorgungsangebote schneller ausfindig gemacht und nachgefragt werden können. Insofern sind Geodaten zum Einzelhandel sowie kommerzielle und öffentliche Internetangebote von örtlichen Geschäftszentren und regionalen Marktplätzen die Basis für vernetzte Einkaufswelten und inzwischen auch eine Komponente von Stadtmarketing und  $\triangleright$  *Regionalmarketing*.

## 2 Standort- und Flächenentwicklung des stationären Einzelhandels

---

Bis Mitte des letzten Jahrhunderts bestimmte die räumliche Verteilung der Konsumenten auch die räumliche Verteilung der Einzelhandelsstandorte. Aus dieser so gewachsenen räumlichen Struktur entstand die klassische Struktur der inhabergeführten Läden, konzentriert auf wenige Straßenzüge in den Innenstädten und Quartieren sowie auf kleinstädtische und dörfliche Innenstandorte. Mit der Motorisierung löste sich die enge räumliche Bindung von Angebot und Nachfrage. Durch den Konsumanstieg wurde der Einzelhandel zur Wachstumsbranche. Die Investitionen in großflächigere Betriebsformen brachten eine Expansion von Verkaufsflächen und eine Ausweitung der Standortstrukturen, die zu ständig neuer Flächeninanspruchnahme führten und bestehende Standort- und Angebotsstrukturen des Einzelhandels veränderten.

In städtischen und ländlichen Siedlungsstrukturen haben sich neben den historisch gewachsenen Einzelhandelsstandorten neue Standorte zu Einzelhandelsagglomerationen entwickelt, die Versorgungsfunktion übernommen haben und mehr oder weniger in Konkurrenz untereinander und mit den historisch gewachsenen Zentren stehen. In der Standort- und Siedlungsstrukturentwicklung zeichnet sich ab, dass immer wieder bestimmte Betriebsformen und deren Verkaufsflächen-, Agglomerations-, Standort- und Erreichbarkeitsansprüche als räumliche Entwicklungstreiber und neue Wettbewerber im Einzelhandel auszumachen sind. Wie sich diese Entwicklung räumlich niederschlug bzw. künftig niederschlagen wird, hängt von vielen Faktoren ab, u. a. von der  $\triangleright$  *Bauleitplanung* der Kommunen und von raumordnerischen Vorgaben ( $\triangleright$  *Raumordnung*). Sie setzen den Rahmen für die Zulässigkeit von Einzelhandelsansiedlungen an neuen Standorten, für Nachnutzungen auf frei werdenden Flächen und für die Ausnutzung von Standorten mit neuer Lagegunst und Erreichbarkeitsvorteilen, etwa an Ausfallstraßen und an Verkehrsknoten wie z. B. Bahnhöfen.

### 2.1 Betriebsformspezifische Entwicklungen

Historisch gesehen gehören Warenhäuser ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zum Bild der Stadtzentren in allen Mittel- und Großstädten Deutschlands. Sie traten damals in Konkurrenz zu den verbreiteten Kaufmannsläden der Innenstädte und stellten den Ausgangspunkt moderner großflächiger Einzelhandelsbetriebe dar. Warenhäuser bieten heute auf mehreren Etagen breite und tief gegliederte Sortimente mehrerer Branchen mit mittlerem bis hohem Preisniveau bei relativ hoher Beratungsleistung und zusätzlichen Dienstleistungsangeboten wie Gastronomie und Reisevermittlung an. Ihr Marktanteil schrumpft allerdings seit den 1970er Jahren beträchtlich, während gleichzeitig filialisierte Sortimentsspezialisten in den Innenstädten deutlich zunahmen

und sich zum Teil unter dem Dach von als Einheit geplanten und verwalteten Einkaufszentren, insbesondere Shoppingcentern in der baulichen Form als Mall, Galerien und Passagen, oder in eingeschossigen Fachmarktzentren am Stadtrand konzentrierten. Die zeitliche Überschneidung spricht für eine gewisse Markt- und Standortverdrängung, vor allem in der Phase, als Shoppingcenter und Fachmarktzentren auf der „Grünen Wiese“ dem innerstädtischen Einzelhandel Konkurrenz machten. Diese Entwicklung ist aber weitgehend gestoppt. Heute werden Shoppingcenter meist in Innenstädten oder Stadtteilzentren geplant. Die Entwicklungsgeschichte der Warenhäuser zeigt, dass der Wandel im Einzelhandel vielfältige Faktoren hat, von denen die räumlichen und standörtlichen Wettbewerbsfaktoren nur ein Aspekt sind. Diese können ihrerseits je nach Konstellation positiv wie auch negativ auf einzelne Betriebsformen und Sortimentsangebote wirken und entsprechende Agglomerationseffekte auslösen. Da in Deutschland die Centerdichte deutlich niedriger ist als im EU-weiten Vergleich, ist von einem weiteren Zuwachs an Einkaufszentren auszugehen (vgl. HDE 2014a: 24), der bei angepasster Planung auch zu einer Attraktivitätssteigerung von Innenstadtlagen führen kann (vgl. BBSR 2013).

Anders verhält es sich in Deutschland mit der noch relativ jungen Entwicklung von Factory-Outlet-Centern (FOC). Diese auch als Hersteller-Direktverkaufszentren bezeichneten Shoppingcenter zielen auf Solitärstandorte mit einem überregionalen Einzugsgebiet mit Bevölkerungsschwerpunkten in 60 bis 120 Minuten Pkw-Fahrdistanz (bis zu 200 km) und auf motorisierte Kunden ab. Eine ausreichende Distanz zu den Großstadtzentren soll eine Angebotskonkurrenz mit dem dortigen Facheinzelhandel verhindern. Bevorzugt werden leicht erreichbare Standorte in der Nähe von oder zwischen Verdichtungsräumen an nationalen und internationalen Verkehrsachsen mit ausreichenden Bau-, Stellplatz- und Erweiterungsflächen. Besonders begünstigt sind dabei Räume mit Tourismusschwerpunkten und touristischem Durchgangsverkehr. In einheitlich geplanten, finanzierten, gebauten und gemanagten Gebäudekomplexen vertreiben Hersteller bzw. vertikal integrierte Einzelhändler in einzelnen Ladeneinheiten (zumeist Mono-Marken-Shops) hochpreisige Waren, überwiegend Textilien, zu erheblich reduzierten Preisen an den Endverbraucher. Das Warenangebot umfasst mehrheitlich den Abverkauf von sogenannten irregulären Waren (Produkte der zweiten Wahl, Produktionsüberhänge, Auslaufmodelle, Sonderkollektionsteile, Musterkollektionen, Alt- und Retourwaren). Auf großflächige Magnetbetriebe, die in Einkaufszentren üblicherweise als Frequenzbringer fungieren, wird verzichtet. Die bauliche Struktur und Gestaltung von FOC ahmt das gehobene Image gewachsener innerstädtischer Zentren und Einkaufsstraßen nach. Kleinere Ladeneinheiten, durchsetzt mit Passagen, Gastronomie, Spielplätzen und Ruhezonen, geben dem FOC einen kleinteiligen, aber geschlossenen baulichen Charakter. Die Verkaufsflächengröße wird je nach Betriebskonzept zwischen 5.000 und 20.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche angenommen, zusammen mit Stellflächen und Erschließungsinfrastruktur können sich Flächenanforderungen von über 100.000 m<sup>2</sup> ergeben. In Deutschland sind, verglichen mit einzelnen europäischen Ländern (England, Österreich, Frankreich, Spanien), bisher nur wenige FOC realisiert worden (vgl. ecostra GmbH 2014), weil in vielen Fällen das Standort- und Sortimentskonzept den Zielen der Raumordnung widerspricht (*> Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*) – in der Regel wird das Kongruenzgebot und wegen des innenstadtrelevanten Kernsortiments das Integrationsgebot verletzt. Das Konzept wird daher inzwischen auch als in den Siedlungsbestand integriertes Innenstadtkonzept in Städten unterschiedlicher Größe in Kombination mit touristischen Schwerpunkten erprobt (z. B. Designer-Outlet Wolfsburg, Outlet-City Bad Münstereifel im historischen Altstadtbestand) (vgl. GMA 2014).

## Einzelhandel

Ein weiteres Beispiel für flächenexpansive Vorhabenentwicklungen an wenigen Standorten bei gleichzeitiger Konzentration der Branche auf immer weniger Unternehmen am Markt sind die großen Möbelhäuser. Bis in die 1980er Jahre waren Möbelhäuser mit weniger als 10.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche in Mittel- und Oberzentren häufig an gewachsenen Standorten vertreten. Seit-her hat sich eine erhebliche Unternehmenskonzentration und Ausdünnung des Standortnetzes vollzogen, ausgerichtet auf verkehrlich herausragend erschlossene Standorte, häufig am Rand von Oberzentren oder in Zwischenlagen von großen Bevölkerungsschwerpunkten. Die Verkaufsflächenausweitung (auf teilweise über 40.000 m<sup>2</sup>) ist Marktstrategie der großen Möbelwohnhäuser (the bigger – the best) und zielt auf ein umfassendes Angebot aller Möbelarten, auf ein großes Randsortiment (Teppiche, Lampen, Heimtextilien, Glas-, Porzellan-, Keramikartikel, Haushaltswaren, Geschenkartikel) sowie ergänzende Fachmarktangebote (z. B. Babyfachmarkt, Bilder, Küchenstudio und Elektrogeräte).

Aufgegebene kleinere Möbelmärkte finden je nach Standort und baurechtlicher Zulässigkeit (▷ *Zulässigkeit von Vorhaben im Baurecht*) unterschiedliche Nachnutzungen innerhalb der Branche (zum Teil als Möbeldiscounter) oder auch außerhalb des Einzelhandels, z. B. für Sport- und Freizeitwecke als Fitnesscenter oder Spielhallen. Dieses Beispiel soll verdeutlichen, welche Entwicklungsdynamik und -vielfalt dem Einzelhandel in seiner räumlichen Ausprägung innewohnt. Es soll auch veranschaulichen, wie wichtig es für die ▷ *Stadtplanung* und die ▷ *Regionalentwicklung* ist, die Standort- und Flächenentwicklung von Einzelhandelsansiedlungen und die Möglichkeiten der Nachfolgenutzung vorausschauend zu planen.

Der Lebensmitteleinzelhandel, ein ganz wesentlicher Teil der Quartiers- und Nahversorgung, hat ebenfalls seine eigene Entwicklungstypik (▷ *Quartier/Quartiersentwicklung*). Sie ist geprägt von Verdrängungswettbewerb verbunden mit einer äußerst großen Unternehmenskonzentration, mit einer starken Expansion der Verkaufsflächen, einem hohen Filialisierungsgrad und einer Sortimentsausweitung auf den Non-Food-Bereich. Wenige Anbieter bestimmen inzwischen das Bild des Lebensmitteleinzelhandels in den Innenstädten, den Quartieren und Wohnbereichen, an Ausfallstraßen, in Agglomerationen an Stadt- und Orträndern. Mit ihren eigenen Vertriebskonzepten als große Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser mit bis zu 5.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche, als Vollversorger (z. B. als Supermarkt mit bis zu 3.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche und bis zu 20.000 Artikeln, mit Bedienungstheken für Frischwaren und ergänzendem Non-Food-Sortiment) oder als Discounter mit durchschnittlich 1.000 bis 1.400 Artikeln und mit bis zu 1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche (vgl. gif 2014: 70 ff.) verfolgen die Unternehmen eine Standort- und Wettbewerbspolitik, die kleinflächigen Anbietern (Dorf-/Nachbarschaftsläden, Läden des Lebensmittelhandwerks, Spezialanbietern wie Bioläden) nur wenig Spielraum lassen. Zum Teil übernehmen Ersatzformen zum stationären Lebensmittelhandel, z. B. in ländlichen Räumen (▷ *Ländliche Räume*) die mobilen Verkaufsläden und in städtischen Räumen Tankstellenshops und Kioske an hochfrequentierten Standorten, einen Ausschnitt der Versorgung mit Gütern des periodischen Bedarfs.

Der Wettbewerbsdruck im Lebensmittelmarkt wird weiterhin dazu führen, dass Betriebe zur Steigerung ihrer Attraktivität modernisieren und an umsatzgünstigen Standorten expandieren oder sich neu ansiedeln wollen. Derzeit deutet sich an, dass sich das Flächenwachstum auf die größeren Städte konzentriert und sich insgesamt verlangsamt (vgl. BBSR 2015).

### 3 Raumwirksamkeit des Einzelhandels

---

Die Raumwirksamkeit des Einzelhandels ist unstrittig:

- Er nimmt als stationärer Einzelhandel Fläche und Standorte in Anspruch und prägt sie und das städtebauliche Umfeld.
- Er wirkt räumlich und funktional zentrenbildend, d. h., er kann Standorte aufgrund der Agglomerationseffekte stärken, Standortvor- und -nachteile (für andere Einzelhandelsstandorte und Nutzungen) sowie Nutzungenkonkurrenzen auslösen.
- Er prägt die Funktion von Siedlungsstrukturen, insbesondere die Versorgungsstrukturen der Zentralen Orte.
- Er bedingt mit seinen stationären und elektronischen Einzelhandelsangeboten maßgeblich die Verteilung und Qualität der Versorgungsangebote in städtischen und ländlichen Räumen.
- Er ist als stationärer Einzelhandel Frequenzbringer für Kundschaft und Verkehrserzeuger für An- und Abfahrtsverkehr von Kunden, Lieferanten und Entsorgung.
- Er ist als stationärer und elektronischer Handel umweltrelevant, insbesondere in Bezug auf die Verkehrs- und Infrastrukturbelastung und die Umweltauswirkungen einer wachsenden Logistik und zunehmender Waren- und Güterverkehre.

Die Raumwirksamkeit des stationären Einzelhandels wird i. d. R. im Zusammenhang mit der Analyse und Beurteilung von genehmigungsrelevanten Ansiedlungsvorhaben oder bei Erweiterungen bestehender Einzelhandelsbetriebe ermittelt und im Hinblick auf deren *Raumbedeutung* und Raumverträglichkeit bewertet.

Aufgrund der vielfältigen und von räumlichen Kontexten abhängigen Faktoren liegen zur Raumwirksamkeit des Einzelhandels meist nur Studien mit örtlichem oder regionalem Bezug vor. Sie befassen sich häufig mit den Kopplungswirkungen von Einkaufen und touristischen Aktivitäten, Gastronomie, Kultur, innerstädtischen Aufenthaltsqualitäten, aber auch mit den Auswirkungen von Kaufkraftumverteilung und plötzlichem Kaufkraftrückgang (z. B. durch Aufgabe militärischer Standorte). Erkenntnisse aus der *Stadtforchung* zeigen, dass mit dem Niedergang des Einzelhandels in Quartieren und zentralen Geschäftsbereichen erhebliche Entwicklungsprobleme mit Trading-down-Effekten bis hin zu Leerständen verbunden sein können. Umgekehrt können mithilfe der Ansiedlung von Einzelhandel und durch Investitionen in Einzelhandelsimmobilien auch eine Revitalisierung und eine neue Zentrenbildung ausgelöst werden (vgl. BMVS 2011; BBSR 2013).

Erkenntnisse über regionale Auswirkungen bestimmter Formen des Einzelhandels ergeben sich häufig nur aus konkreten Fallstudien und Gutachten, die beauftragt wurden und daher meist nicht öffentlich zugänglich sind. Sie beziehen sich hauptsächlich auf die direkt und indirekt geschaffenen Beschäftigten-, Einkommens- und Umsatzeffekte einzelner Vorhaben (z. B. FOC). Die Ergebnisse lassen allgemeine Schlussfolgerungen nur bedingt zu. Allerdings wird der vermehrte Einsatz von GIS-basierten Daten (*Geoinformation / Geoinformationssysteme (GIS)*) zu Standortnetzen und Versorgungsangeboten des stationären Einzelhandels künftig mehr Erkenntnisse darüber liefern, wie sich Einzelhandelsentwicklungen auf die Versorgungsstrukturen in den

## Einzelhandel

städtischen und ländlichen Räumen auswirken, wie sich für die Bevölkerung Erreichbarkeitsverhältnisse verändern und mit welchen Angebotsformen und welcher räumlichen Kaufkraftbindung sich eine möglichst fußläufige Nahversorgung in den Siedlungsgebieten erreichen ließe (vgl. BBSR 2015).

## 4 Einzelhandelsrelevante Politiken, Raumordnungsziele und städtebauliche Planungsziele hinsichtlich Einzelhandel und Versorgungsstrukturen

---

### 4.1 Europäische Ebene

Die Europäische Kommission sieht im Einzelhandel ein beträchtliches Wachstums- und Beschäftigungspotenzial für den europäischen Wirtschafts- und  $\triangleright$  *Arbeitsmarkt*. Mit ihrem Aktionsplan für den Einzelhandel will sie europaweit Grundlagen schaffen, um die Wettbewerbsfähigkeit des Einzelhandelssektors sowie seine Wirtschafts-, Sozial- und Umweltleistungen zu verbessern. Zum Aktionsplan der EU ( $\triangleright$  *Europäische Union*) gehören Maßnahmen zur Stärkung der Verbraucher, zum Abbau von Niederlassungsbeschränkungen und sonstigen Zulassungshindernissen, zur Weiterentwicklung des elektronischen Handels, zur Verbesserung der  $\triangleright$  *Infrastruktur* für einen sicheren Zahlungsverkehr und für nachhaltige Lieferketten, zur Innovationssteigerung und zur Verbesserung der Arbeitsmärkte.

Insbesondere hinsichtlich der Sicherstellung der Niederlassungsfreiheit im Sinne der Wahl des für den Unternehmenserfolg richtigen Standortes stoßen die europäischen Wettbewerbsvorgaben auf die städtebaulichen und raumordnerischen Regelungen und Verfahren der EU-Mitgliedstaaten. Als gerechtfertigt gelten Beschränkungen aus Gründen des Allgemeinwohls (Verbraucherschutz, Umweltschutz, Raumplanung;  $\triangleright$  *Gemeinwohl*), die sich jedoch auf das erforderliche Maß beschränken, geeignet und wirksam sein sollen, wobei laut Europäischem Gerichtshof die Beweislast bei den regulierenden Stellen liegt.

Die Schnittstellen zwischen den Wettbewerbszielen der EU im Einzelhandelssektor und den EU-Zielsetzungen im Hinblick auf  $\triangleright$  *Territoriale Kohäsion*, Umweltschutz, Verbraucherschutz, die ausgewogene und nachhaltige Entwicklung von Städten, Gemeinden und ländlichen Gebieten in Europa sind nicht widerspruchsfrei. Dies gilt vor allem in Bezug auf die Sicherstellung einer verbrauchernahen Versorgung, die Entwicklung verkehrsminimierender Versorgungsstrukturen und den Erhalt der Vielfalt des Einzelhandels in den Innenstädten und Quartieren. So könnte aus europäischer Rechtssicht das Diskriminierungsverbot verletzt werden, wenn bestimmte Betriebsformen wie z. B. FOC oder große Bau- und Möbelmärkte aufgrund raumordnerischer Vorgaben ihr Betriebskonzept (Standort, Verkaufsflächengröße, Sortiment) nur eingeschränkt bzw. nur an wenigen für sie geeigneten Standorten umsetzen können. Die Europäische Kommission sieht daher die in Deutschland angewandten Prüf- und Bewertungsverfahren sowie die Anforderungen der Raumordnung an die Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel kritisch (vgl. Europäische Kommission 2013).

## 4.2 Raumordnungs- und Städtebaupolitik auf Bundesebene

Auf Bundesebene legen das Raumordnungsgesetz (ROG; ▷ *Raumordnungsrecht*) und das Baugesetzbuch (BauGB; ▷ *Baurecht*) die rechtlichen Grundlagen für eine auf die räumliche Steuerung des Einzelhandels ausgerichtete Politik und Planung. Mit § 1 Abs. 4 und § 2 Abs. 2 BauGB sind die zentralen Verbindungen zwischen beiden Rechtsbereichen für eine konsequente räumliche Einzelhandelssteuerung geschaffen. Demgemäß sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen und mit benachbarten Gemeinden abzustimmen, wobei sich Gemeinden auch auf die ihnen durch die Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen und die Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen können.

Die Instrumente der Bauleitplanung erlauben es den Gemeinden, eine Städtebaupolitik (▷ *Städtebau*) zu betreiben, um zentrale Versorgungsbereiche (▷ *Zentraler Versorgungsbereich*) zu schützen und zu stärken, eine dauerhafte verbrauchernahe Versorgung ihrer Bevölkerung zu gewährleisten und die Ansiedlung von Einzelhandel auf bestimmte Bereiche zu lenken und in Bereichen, die für andere Nutzungen festgesetzt sind, mit Vorbehalten und Restriktionen zu belegen. Dies gilt insbesondere für die räumliche Steuerung des großflächigen Einzelhandels. Gemäß der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes sind Betriebe ab einer Verkaufsfläche von 800 m<sup>2</sup> als großflächig einzustufen.

Seit der Novelle der Baunutzungsverordnung (BauNVO) 1990 sind großflächige Einzelhandelsbetriebe nur in Sondergebieten nach § 11 BauNVO, die die Einzelhandelsnutzung konkret festsetzen, und in Kerngebieten nach § 7 BauNVO zulässig. Kerngebiete dienen vorwiegend der Unterbringungen von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur. In allen anderen Baugebieten gilt für großflächige Einzelhandelsbetriebe, sofern sie 1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche überschreiten, die Vermutungsregel des § 11 Abs. 3 S. 3 BauNVO, wonach davon auszugehen ist, dass sich solche Betriebe nicht nur unwesentlich auf die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, die städtebauliche Entwicklung und Ordnung, den Schutz zentraler Versorgungsbereiche sowie die Innenstadtentwicklung auswirken können. Wenn solche Auswirkungen, wie sie auch in § 34 Abs. 3 BauGB angesprochen sind, im Ansiedlungs- oder Erweiterungsfalle begründet anzunehmen sind, wäre ein solches Vorhaben nicht zulässig.

Im Jahr 2014 hat sich der Bundesgesetzgeber mit der Frage befasst, ob die Regelung des § 11 S. 3 BauNVO noch zeitgemäß ist, speziell im Hinblick auf die Versorgung der Bevölkerung in Städten und ländlichen Räumen mit Waren des täglichen Bedarfs und unter der Zielsetzung der Förderung der ▷ *Innenentwicklung*. Im Ergebnis wird die Regelung bestätigt und insbesondere mit Blick auf die Entwicklung der stationären Lebensmittelversorgung kein Änderungsbedarf gesehen (vgl. Deutscher Bundestag 2014; Difu 2014).

Mit zahlreichen Initiativen (z. B. der Wettbewerb „Händler machen Stadt“) und Maßnahmen der ▷ *Städtebauförderung* unterstützt der Bund die Innenentwicklung der Städte, so auch mit der Schaffung von planungsrechtlichen Instrumenten des besonderen Städtebaurechts nach § 171f BauGB (▷ *Besonderes Städtebaurecht*), um private Initiativen zur Aufwertung von innerstädtischen Quartieren und Geschäftszentren zu unterstützen. Dabei geht es häufig um eine Standortaufwertung zugunsten des Einzelhandels. Einige Bundesländer haben diese gesetzliche Möglichkeit ausgeschöpft und die Voraussetzungen für Business Improvements Districts (BID) geschaffen.

## Einzelhandel

Ergänzend zum Bauplanungsrecht schafft das Raumordnungsrecht eine eigenständige Rechtsgrundlage für die Aufstellung von Zielen und Grundsätzen zur räumlichen Entwicklung des großflächigen Einzelhandels, d. h. der Einzelhandelsplanungen, die über die rein örtliche Wirkung hinausgehen. Grundlage dafür ist § 2 Abs. 3 des Raumordnungsgesetzes des Bundes. Er beinhaltet einen umfassenden Grundsatz zur Gewährleistung der Versorgung der Bevölkerung mit *▷ Dienstleistungen* und Infrastruktur der *▷ Daseinsvorsorge*, zur Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung und zur Chancengerechtigkeit in allen Teilräumen. Das ROG erteilt den Planungsauftrag, die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen und dafür in den Raumordnungsplänen der Länder und Regionen entsprechende Ziele und Grundsätze festzulegen.

### 4.3 Raumordnungspolitik und Landesplanung der Bundesländer

Die Raumordnungspläne aller Flächenländer enthalten Ziele und Grundsätze zur Entwicklung und räumlichen Steuerung des großflächigen Einzelhandels. Entsprechend den länderspezifischen Planungsbedarfen und Schwerpunkten der Raumordnungspolitik haben die Länder unterschiedliche Regelungsansätze und Verbindlichkeiten gegenüber der Bauleitplanung getroffen. Die ihnen zugrunde liegenden Planungsprinzipien sind das Konzentrationsgebot, das Integrationsgebot, das Kongruenzgebot, das Beeinträchtigungsverbot und das Abstimmungsgebot.

Das Konzentrationsgebot verlangt die Ansiedlung innerhalb eines festgelegten zentralörtlichen Siedlungsgebietes, um dort Synergie- und Agglomerationseffekte zugunsten der zentralörtlichen Entwicklung zu erzielen. Das Integrationsgebot beschränkt darüber hinaus die Ansiedlung von Vorhaben mit innenstadtrelevantem Kernsortiment auf städtebaulich integrierte Lagen und verlangt, dass diese Standorte in das Netz des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV; *▷ Öffentlicher Personenverkehr*) eingebunden sind. Das Integrationsgebot soll die Innenentwicklung der Zentralen Orte und die zentralen Versorgungsbereiche stärken. Das Kongruenzgebot erfordert es, dass das Einzugsgebiet eines großflächigen Einzelhandelsprojektes den maßgeblichen Verflechtungsbereich des Zentralen Ortes, in dem es angesiedelt oder erweitert werden soll, nicht wesentlich überschreitet. Damit soll erreicht werden, dass die Kaufkraftbasis für ein der zentralörtlichen Funktion als Grund-, Mittel- oder Oberzentrum entsprechendes Versorgungspotenzial erhalten bleibt und gleichzeitig die Versorgungsfunktion benachbarter Zentraler Orte respektiert wird. Das Beeinträchtigungsverbot soll sicherstellen, dass ausgeglichene Versorgungsstrukturen und deren Verwirklichung, die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und integrierten Versorgungsstandorte sowie die verbrauchernahe Versorgung durch die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Die Beeinträchtigung wird i. d. R. an der Umsatzumverteilung zulasten bestehender Versorgungsstrukturen ermittelt. Das Abstimmungsgebot soll gewährleisten, dass die raumordnerische Bewertung der Auswirkungen von großflächigen Einzelhandelsansiedlungen räumlich umfassend und unter Einbezug der Betroffenheit benachbarter Zentren sowie möglichst auf der Grundlage regionaler Einzelhandelskonzepte und gemeinsamer Daten und Kriterien erfolgt.

Die Festlegungen in den Raumordnungsplänen der Bundesländer erlauben es, die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsansiedlungen raumordnerisch zu beurteilen und Vorhaben als raum- oder nicht raumverträglich zu identifizieren. Da die Gemeinden mit ihrer Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung gebunden sind und die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse im

Rahmen der  $\triangleright$  *Abwägung* berücksichtigen müssen, kann erreicht werden, dass Vorhaben, die den Zielen der Raumordnung widersprechen, nicht umgesetzt werden können. Hilfsweise kann ein Vorhaben auch gegen den Willen einer Gemeinde untersagt ( $\triangleright$  *Untersagung in der Raumordnung*) und die Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung verlangt werden.

Die Rechtsprechung, die sich immer wieder anhand solcher Konfliktfälle entwickelt, trägt maßgeblich dazu bei, dass die Festlegungen in den Raumordnungsplänen der Länder angepasst und die sich darauf beziehenden Prüfverfahren fortentwickelt werden.

### 4.4 Regionalplanung

Die Ausgestaltung des Zusammenspiels mit der Bauleitplanung und Vorhabengenehmigung der Gemeinden ist eine wesentliche Aufgabe der  $\triangleright$  *Regionalplanung* und der Landesplanungsbehörden. In den Regionalplänen sind die Vorgaben zur Entwicklung der Versorgungsstrukturen und zum großflächigen Einzelhandel aus den Raumordnungsplänen der Länder zu übernehmen und zu konkretisieren. Insbesondere die räumliche Präzisierung der angestrebten Versorgungs- und Einzelhandelsstrukturen, die Festlegung von Gebieten für zentralörtliche Einzelhandelsentwicklung und von Kriterien für die Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelsvorhaben sind Inhalte von Regionalplänen. Grundlage für die Festlegungen sind i. d. R. regionale Einzelhandelskonzepte, in die auch die kommunalen Entwicklungsvorstellungen einfließen. Falls sich Vorhabenplanungen nicht in diese Konzepte einbinden und zu vermuten ist, dass Ziele der Raumordnung verletzt werden, besteht die Möglichkeit, die Raum- und Umweltverträglichkeit des Vorhabens im Rahmen eines Raumordnungsverfahrens (ROV;  $\triangleright$  *Raumordnungsverfahren*) zu überprüfen und ggf. Maßgaben und Auflagen für eine raumverträgliche Vorhabenrealisierung zu bestimmen. Die zielgerichtete Vorhabenumsetzung kann mithilfe eines raumordnerischen Vertrages ( $\triangleright$  *Raumordnerischer Vertrag*) abgesichert werden.

Erfordernisse einer regionalen Abstimmung der Einzelhandelsentwicklung bestehen inzwischen in allen Regionen. Daher haben viele Regionen Konzepte, Verfahrensregeln und auf Vorhaben bezogene Prüfkriterien für eine regional abgestimmte Einzelhandelsentwicklung erarbeitet.

### 4.5 Bauleitplanung und städtebauliche Planung

Der Steuerung der Einzelhandelsentwicklung in den Gemeinden liegen häufig kommunale Einzelhandelskonzepte und eigene Sortimentslisten zur Identifizierung der Innenstadtrelevanz und der Nahversorgungsrelevanz von Vorhaben zugrunde. In der Praxis werden geplante Vorhaben und Vorhabenstandorte bereits im Vorfeld der Verfahren zur Bauleitplanung und Vorhabengenehmigung raumordnerisch und städtebaulich beurteilt und mit den Fachplanungen abgestimmt. Die Überprüfung der Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der planenden wie auch in anderen Gemeinden ist bei der Genehmigung ein wesentlicher Prognose- und Prüfschritt. Dabei ist zwischen hinzunehmenden wettbewerblichen Auswirkungen und schädlichen städtebaulichen Auswirkungen zu unterscheiden. Von schädlichen Auswirkungen ist auszugehen, wenn der Versorgungsbereich seinen Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen in substantieller Weise nicht mehr wahrnehmen kann. Der Beurteilung liegen meist Gutachten zu Umsatzprognosen und Umsatzumverteilungsmodellen zugrunde, die nicht selten Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzung sind. Daher ist es verständlich, dass Kommunen, Fachjuristen,

## Einzelhandel

Projektentwickler, Planer und Sachverständige vermehrt den Austausch suchen und Grundlagen schaffen wollen, um Vorhabenplanungen und -genehmigungen des großflächigen Einzelhandels transparent, beteiligungsoffen, konsensorientiert, rechtssicher und raumverträglich zu realisieren.

## Literatur

---

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2013): Innerstädtische Einkaufszentren – Positionen und Interpretationen. Bonn. = BBSR-Analysen KOMPAKT 05/2013.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2015): Indikatoren zur Nahversorgung. Erreichbarkeit von Gütern und Dienstleistungen des erweiterten täglichen Bedarfs. Bonn. = BBSR-Analysen KOMPAKT 10/2015.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011): Initiative „Weißbuch Innenstadt“. Berlin / Bonn.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2009): Verkaufsflächen im Einzelhandel: Warensortimente im Handel. Wiesbaden. = Fachserie 6, Reihe 4.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2014): Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht der Bundesregierung zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der Baunutzungsverordnung. Drucksache 18/1922. Berlin.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2014): Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung, Endbericht. Berlin.
- ecostra GmbH – Wirtschafts-, Standort- und Strategieberatung in Europa (Hrsg.) (2014): Outlet Centres in Europe. Wiesbaden.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2013): Ein europäischer Aktionsplan für den Einzelhandel. Brüssel. = COM(2013) 36 final.
- gif – Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e. V. (Hrsg.) (2014): Definitionen zur Einzelhandelsanalyse. Wiesbaden.
- GMA – Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung (Hrsg.) (2014): Outlet Center in Deutschland und Österreich. Ludwigsburg.
- HDE – Handelsverband des Deutschen Einzelhandels (Hrsg.) (2014a): Zahlenspiegel 2014. Berlin.
- HDE – Handelsverband des Deutschen Einzelhandels (Hrsg.) (2014b): Factbook Einzelhandel 2014. Berlin.
- HDE – Handelsverband des Deutschen Einzelhandels (Hrsg.) (2015): Zahlenspiegel 2015. Berlin.
- IFH – Institut für Handelsforschung GmbH (Hrsg.) (2005): Katalog E: Definitionen zu Handel und Distribution. Köln.
- IFH – Institut für Handelsforschung GmbH (Hrsg.) (2013): Branchenreport Online-Handel, Jahrgang 2013. Köln.
- IFH – Institut für Handelsforschung GmbH (Hrsg.) (2014): Handelsszenario 2020. Köln.

## Weiterführende Literatur

---

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Handelsverband Deutschland (Hrsg.) (2013): Händler machen Stadt: Engagement des Einzelhandels für attraktive Stadtzentren. Berlin.

Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2014): Zahlen, Fakten, Wirtschaftsbereiche, Binnenstatistik. <http://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/BinnenhandelGastgewerbeTourismus/Einzelhandel> (16.07.2015).

Kruse, S. (Hrsg.) (2012): Handbuch Einzelhandel. Bonn.

Manke, K. O.; Funder, J.; Sehi, R. (2015): Strukturwandel im deutschen Einzelhandel. Worms.

Bearbeitungsstand: 03/2017