

Grundsatzpositionen der IHK Rhein-Neckar zur Bauleitplanung und Stadtentwicklung – insbesondere mit Blick auf den Handel

Präambel

Die Industrie- und Handelskammern (IHKs) haben gemäß § 1 Abs. 1 IHKG die Aufgabe, das Gesamtinteresse der ihr zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirkes wahrzunehmen und für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken.

Nach den Verwaltungsvorschriften der Länder sind die IHKs als Träger öffentlicher Belange zur Wahrung der Interessen der Wirtschaft von den Kommunen an der Aufstellung oder Änderung der Bauleitpläne zu beteiligen. In den abwägenden Stellungnahmen vertreten die IHKs das Gesamtinteresse der Wirtschaft.

Mit Blick auf die Einzelhandelslandschaft stehen die IHKs hier in einem Spannungsfeld. Einerseits stehen sie für Wettbewerb, Vielfalt und Entwicklungsmöglichkeiten der einzelnen Vertriebsformen andererseits, im gesamtwirtschaftlichen Interesse, für funktionsfähige Innenstädte und Stadtteilzentren.

Die IHK Rhein-Neckar beurteilt Einzelhandelsprojekte anhand des zentralörtlichen Gefüges der Standortgemeinde sowie nach ihren städtebaulichen Auswirkungen. Entscheidend ist die Frage, ob mit der Errichtung von Einzelhandelseinrichtungen den innerstädtischen Zentren oder Stadtteilzentren Entwicklungschancen genommen werden oder Kaufkraftabflüsse zu einem Verlust innerstädtischer Vielfalt, Nahversorgungslücken oder gar Verödung führen. Die IHK Rhein-Neckar setzt sich in ihren Stellungnahmen grundsätzlich für den Erhalt lebendiger und attraktiver Innenstädte ein. Maßstab für die Bewertung ist das gesamtwirtschaftliche Interesse, denn Innenstädte ohne Charme sind ein Verlust für den Wirtschaftsstandort insgesamt. In diesem Spannungsfeld kann das Gesamtinteresse mit Einzelinteressen kollidieren.

Mit den folgenden Grundsatzpositionen werden allgemeine Weichenstellungen für die Beurteilung von Bauleitplanprozessen, insbesondere mit Blick auf den Handel, formuliert. Dieses Papier ersetzt nicht die konkrete Einzelfallprüfung, sondern gibt allgemeine „Prüfkriterien“ vor.

1. Ausgangslage

1.1 Ausgangslage Stadt

Die europäische Stadt ist ein gewachsenes Gebilde. In der Regel befinden sich in ihrer Mitte die Bauten der Gemeinschaft, die mit dem Marktplatz, dem Mittelpunkt des Handels, verbunden sind. Aus der historischen Betrachtung wird ersichtlich, welche große Bedeutung die Innenstadt für das Gesamtgefüge Stadt besitzt. Sie verkörpert mehr als alle anderen Orte die Werte der europäischen Stadtkultur und prägt durch ihre meist historische Bausubstanz den Charakter und das Flair einer Stadt. Traditionell konzentrieren sich vielfältige Funktionen einer Stadt in ihrer Mitte. Zu ihnen zählen unter anderem Handel, Gastronomie, Wohnen, Freizeit, Tourismus, Dienstleistung und Verwaltung. Allerdings hat die Innenstadt in den letzten Jahren mit einem Bedeutungsverlust zu kämpfen.

Wirtschaftsstandort Innenstadt

Die Innenstädte sind Ausdruck von Lebensqualität, Tradition und Wirtschaftskraft. Sie zu erhalten und im verschärften Standortwettbewerb zu stärken stellt Kommunen, Handelsbetriebe und Dienstleister vor neue Herausforderungen. Aufgrund der großen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung der Innenstadt im Gesamtgefüge einer Stadt muss es Ziel sein, diese als attraktives Zentrum und Wirtschaftsstandort zu entwickeln und zu stärken. Dabei hat der Einzelhandel eine Leitfunktion, unterstützt von der Gastronomie und Kultur. Auch Dienstleistungen, Behörden und Wohnen müssen in den Innenstädten verbleiben oder (wieder) angesiedelt werden; gerade das Wohnen in der Stadt muss dabei auch für die ältere Generation attraktiv bleiben.

1.2 Ausgangslage Einzelhandel

Die Entwicklungen im Einzelhandel sind seit Jahren geprägt von einem dynamischen Verkaufsflächenwachstum, sinkenden Flächenproduktivitäten und stagnierenden bis rückläufigen Umsätzen. Neue Angebotsformen drängen auf den Markt wie beispielsweise „Vertikale Anbieter“, die sowohl Produzenten als auch selbst Händler sind, oder Factory-Outlet-Center. Darüber hinaus gewinnt das Internet als Absatzkanal weiter an Bedeutung.

Zudem siedeln sich inzwischen Einkaufszentren vermehrt in den Innenstädten oder Stadtteilzentren bzw. in deren Randgebieten an. Insoweit wirkt sich der Standortwettbewerb auch auf das Stadtgebilde aus. Die meist großflächigen Handelsstandorte am Stadtrand konkurrieren mit den gewachsenen Innenstädten und entziehen ihnen Kaufkraft. Vor allem überdimensionierte und in sich autarke Objekten, die in keinem Zusammenhang zum innerstädtischen Hauptgeschäftsbereich stehen, können einen Teil der gewachsenen Geschäftslagen entwerten. Darüber hinaus ist bereits heute in einigen Bereichen keine flächendeckende Grundversorgung ohne weiteres sichergestellt.

Der Wettbewerb im Handel wird durch den Standortwettbewerb der Kommunen untereinander noch zusätzlich verstärkt. Häufig akquirieren Umlandgemeinden und Unterzentren großflächige Handelsbetriebe mit regionalem Aktionsradius (Einzugsgebiet) und verändern damit Verkehrs- und Kaufkraftströme. Die Ober- und Mittelzentren mit integrierten Einzelhandelsstandorten werden dadurch geschwächt.

1.3 Die besondere Situation der IHK

Für die IHK stellt sich ordnungspolitisch die Frage der Rechtfertigung planerischer Eingriffe in den Markt. Allgemein ist Planung Grundvoraussetzung jeglichen mittel- und langfristig orientierten wirtschaftlichen Handelns, auch von Unternehmen. Das Planungsrecht, der Instrumentenkasten planerische Eingriffe in den Markt, leitet sich aus Wertvorstellungen und dem Konsens über gesellschaftliche Ziele ab. Das „freie Spiel der Kräfte“ führt gerade im

Handlungsfeld Einzelhandel und Stadtentwicklung nicht immer zu gesellschaftlich gewollten und akzeptablen Ergebnissen. Betriebe orientieren sich bei ihrer Standortwahl an streng einzelwirtschaftlichen Zielen. Dies führt nicht automatisch zu optimalen gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Ergebnissen. Hier ist ein Ausgleich zwischen den Belangen der Raumordnung und des Städtebaus einerseits und der unternehmerischen Freiheit andererseits notwendig. Wird die Planung überzogen, wird die wirtschaftliche Entwicklung blockiert. Wird hingegen nicht planerisch gesteuert, erodieren die zentralen Handelsstandorte und wird die Nahversorgung gefährdet. Es ist daher Aufgabe der Politik, einen angemessenen Ausgleich zwischen räumlicher Planung und wirtschaftlicher Freiheit herzustellen. Bau- und Planungsrecht darf regeln, wo Wettbewerb stattfindet, nicht aber, ob Wettbewerb stattfindet. Die Planung darf den Markteintritt vor allem großflächiger Handelsformate nicht verhindern, sondern lediglich deren Standort nach raumordnerischen und städtebaulichen Zielen lenken. In diesem Sinne wirkt die IHK als Träger öffentlicher Belange.

2. Grundsätze der IHK Rhein-Neckar

2.1 Einsatz für integrierte Stadtentwicklung und Steuerung von großflächigen Handelseinrichtungen

Die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben erfolgt in der Regel nach dem jeweiligen zentralörtlichen Gliederungssystem der Bundesländer. Nach dem Zentrale-Orte-System sind großflächige Einzelhandelsbetriebe mit innenstadtrelevanten Sortimenten den jeweiligen Siedlungsschwerpunkten zuzuordnen. Sie sollen nur an integrierten Standorten innerhalb von Stadt(teil)zentren zulässig sein. Dabei dürfen großflächige Einzelhandelsbetriebe die Funktion benachbarter zentraler Orte nicht beeinträchtigen

Die IHK Rhein-Neckar befürwortet die Einhaltung des Zentrale-Orte-Systems für die Steuerung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben.

Sowohl im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg als auch im Regionalplan (Einheitlicher Regionalplan Rhein-Neckar¹) werden raumordnerische Vorgaben (Ziele) im Umgang mit großflächigem Handel festgesetzt (siehe Anhang). Die Einhaltung dieser Vorgaben dient der Sicherstellung einer funktionsfähigen Innenstadt/zentraler Versorgungsbereiche. Hierbei kommt dem städtebaulichen Integrationsgebot eine besonders große Bedeutung zu welches vorschreibt, großflächige Einzelhandelsbetriebe nur in städtebaulich integrierten Bereichen (zentralen Einkaufsbereichen) der jeweiligen Standortgemeinde zu errichten oder zu erweitern. Bei der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe, insbesondere mit zentrenrelevanten Sortimenten, scheint es keine geeignete

¹ Der bisherige Teilregionalplan "Einzelhandel" des Regionalplans für die Region Rhein-Neckar-Odenwald wurde von den politisch zuständigen Gremien der Region durch den "Einheitlichen Regionalplan Rhein-Neckar" ersetzt. Dieser enthält gegenüber dem bei Beschluss durch die Vollversammlung vorliegenden Teilregionalplan keine inhaltlichen Änderungen der raumordnerischen Vorgaben für Einzelhandelsgroßprojekte. Die IHK Rhein-Neckar wurde als Träger öffentlicher Belange bei der Aufstellung des Einheitlichen Regionalplan Rhein-Neckar beteiligt.

Strategie zu sein, das Flächenwachstum in nicht integrierten Lagen weiter zu forcieren. Die durch Raumordnung und Landesplanung vorgegebenen Gebote müssen von allen Beteiligten beachtet und von den zuständigen Behörden auch konsequent durchgesetzt werden. Sollten die hiesigen Innenstädte und Stadtteilzentren irgendwann ihren Handelsbesatz verlieren, würde die Region wirtschaftlich, sozial und kulturell an Attraktivität verlieren. Dem gilt es entgegen zu steuern.

Die IHK Rhein-Neckar setzt sich daher in ihren Stellungnahmen und ihrer beratenden Funktion für die Einhaltung der raumordnerisch vorgegebenen Gebote ein.

2.2 Einsatz für funktionierende Innenstädte und Stadtteilzentren

Die historisch gewachsene europäische Stadt mit ihrer wirtschaftlichen und kulturellen Vielfalt ist ein erhaltenswertes Ziel. Die IHK betrachtet Innenstädte und Stadtteilzentren als Identifikationskerne für Regionen. Sie sind wichtiger Wirtschafts-, Wohn-, Freizeit-, Kultur-, Bildungs- und Arbeitsraum sowie Anbieter öffentlicher Versorgungsleistungen. Neben der Multifunktionalität der Zentren muss auch dem äußeren Erscheinungsbild Rechnung getragen werden.

Die IHK Rhein-Neckar setzt sich für die Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung der Innenstädte und Stadtteilzentren mit ihrer Einzigartigkeit, ihrer Multifunktionalität und ihrem Ambiente ein.

2.3 Einsatz für Einzelhandelskonzepte

Die Handelsentwicklung lässt sich nur dann räumlich steuern, wenn Kommunen gemeinsam mit der Wirtschaft ein Handlungskonzept entwickeln und dazu integrierte Standorte festlegen. Darüber hinaus sollten sie sich mit den Nachbarkommunen auf ein regionales Einzelhandelskonzept verständigen und diesem auch Verbindlichkeit geben.

Die IHK Rhein-Neckar bringt hier ihr Know-how über die regionalen Einzelhandelsstrukturen in den Prozess ein und setzt sich für die Aufstellung und Umsetzung kommunaler und regionaler Einzelhandelskonzepte ein.

2.4 Einsatz für Nahversorgung

Aus Sicht der IHK Rhein-Neckar ist die Nahversorgung ein Grundelement funktionierender und attraktiver Wirtschaftsräume, welches unter Berücksichtigung des Zentralen-Orte-Systems gewährleistet werden soll. Unter Nahversorgung sind neben der Versorgung mit Gütern des kurzfristigen Bedarfs unter anderem auch die Bereiche Gastronomie, Kinderbetreuung, Freizeitgestaltung, schulische Versorgung, medizinische Versorgung, Weiterbildung, ÖPNV und Verkehrsinfrastruktur zu verstehen.

Es gilt seitens der Städte und Gemeinden die Nahversorgung im eigenen Gemeindegebiet bzw. in interkommunaler Abstimmung sicherzustellen. Gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der damit verbundenen Steigerung der älteren und somit weniger mobilen Bevölkerung stellt dieses

Themengebiet eine wichtige Zukunftsaufgabe dar.

Die IHK Rhein-Neckar setzt sich daher für eine Sicherung der Nahversorgung ein.

2.5 Einsatz für gesamtwirtschaftliche Interessen im Rahmen der Bauleitplanung

Die IHK Rhein-Neckar wird als Träger öffentlicher Belange bei der Aufstellung von Bauleitplänen gehört. Ihre Aufgabe ist es, die Interessen der gewerblichen Wirtschaft zu vertreten. Dabei muss sie vor allem das gesamtwirtschaftliche Interesse im Auge behalten. Die IHK achtet in den Stellungnahmen auf die Sicherung der Belange der Wirtschaft, wie Entwicklung einer wirtschaftsfreundlichen Infrastruktur, Vorhaltung ausreichend großer Gewerbe- und Industrieflächen, Sicherung der beabsichtigten Funktion von Industriegebieten (Unterbringung von Gewerbebetrieben, die vorwiegend in anderen Baugebieten unzulässig sind) und ausreichend Abstand zwischen gewerblicher Nutzung und ruhiger Wohnnutzung oder Naturschutzflächen.

Im Rahmen der Bauleitplanung steht für die IHK Rhein-Neckar immer der langfristige gesamtwirtschaftliche Nutzen im Vordergrund. In den abwägenden Stellungnahmen sind die gesamtwirtschaftlichen Interessen vor die wirtschaftlichen Einzelinteressen zu stellen.

Anhang

Plansätze aus dem Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg

3.3.7 Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe für Endverbraucher (Einzelhandelsgroßprojekte) sollen sich in das zentralörtliche Versorgungssystem einfügen; sie dürfen in der Regel nur in Ober-, Mittel- und Unterzentren ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Hiervon abweichend kommen im Verdichtungsraum auch Kleinzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen in Betracht, wenn dies nach den raumstrukturellen Gegebenheiten zur Sicherung der Grundversorgung geboten ist oder diese in Verdichtungsräumen liegen und mit Siedlungsbereichen benachbarter Ober-, Mittel- oder Unterzentren zusammengewachsen sind.

Hersteller-Direktverkaufszentren als besondere Form des großflächigen Einzelhandels sind grundsätzlich nur in Oberzentren zulässig.

3.3.7.1 Die Verkaufsfläche der Einzelhandelsgroßprojekte soll so bemessen sein, dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreitet. Die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich und die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte dürfen nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

3.3.7.2 Einzelhandelsgroßprojekte dürfen weder durch ihre Lage und Größe noch durch ihre Folgewirkungen die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne der Standortgemeinde wesentlich beeinträchtigen. Einzelhandelsgroßprojekte sollen

vorrangig an städtebaulich integrierten Standorten ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Für nicht innenstadtrelevante Warensortimente kommen auch städtebauliche Randlagen in Frage.

**Plansätze aus dem Einheitlichen Regionalplan - Plankapitel 1.7
Einzelhandelsgroßprojekte (Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe)**

- 1.7.2 Allgemeine Vorgaben
- 1.7.2.1 Die raumordnerische Verträglichkeit von Einzelhandelsgroßprojekten ist gemäß Z 1.7.2.2 bis 1.7.2.5 nachzuweisen. (Raumordnerische Verträglichkeit)
- 1.7.2.2 Einzelhandelsgroßprojekte sind in der Regel nur in den Ober-, Mittel- sowie in Baden-Württemberg in den Unterzentren zulässig. In Rheinland-Pfalz gilt dies auch in den Grundzentren für Vorhaben bis max. 2.000 m² Verkaufsfläche.
- Ausnahmsweise kommen für Einzelhandelsgroßprojekte auch andere Standortgemeinden in Betracht, wenn dies ausschließlich zur Sicherung der Nahversorgung geboten ist und keine negativen Auswirkungen auf Ziele der Raumordnung zu erwarten sind. Für den baden-württembergischen Teil gilt die Ausnahmeregelung für andere Standortgemeinden auch dann, wenn diese in Verdichtungsräumen liegen und mit Siedlungsbereichen benachbarter Ober-, Mittel- oder Unterzentren zusammengewachsen sind. Z 1.7.2.3 bis Z 1.7.2.5 gelten entsprechend. (Zentralitätsgebot)
- 1.7.2.3 Verkaufsfläche, Warensortiment und Einzugsbereich von Einzelhandelsgroßprojekten sind insbesondere auf die Einwohnerzahl der Standortgemeinde und deren Verflechtungsbereich sowie auf die zentralörtliche Funktionsstufe abzustimmen. Dabei darf der zentralörtliche Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschritten werden. (Kongruenzgebot)
- 1.7.2.4 Einzelhandelsgroßprojekte dürfen die städtebauliche Entwicklung, Ordnung und Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne der Standortgemeinde, anderer Zentraler Orte sowie die Nahversorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich nicht wesentlich beeinträchtigen. (Beeinträchtigungsverbot)
- 1.7.2.5 Einzelhandelsgroßprojekte sind an städtebaulich integrierten Standorten anzusiedeln. Ausnahmsweise kommen für Vorhaben mit nicht zentrenrelevanten Warensortimenten entsprechend Z 1.7.3.2 auch andere Standorte in Betracht (Integrationsgebot)
- 1.7.2.6 Hersteller-Direktverkaufszentren sind nur an integrierten Standorten von Oberzentren zulässig. Ausnahmsweise kommen hierfür auch Mittelzentren in

Betracht, sofern die raumordnerischen Zielsetzungen gemäß Z 1.7.2.3 bis Z 1.7.2.5 eingehalten werden. (Hersteller-Direktverkaufszentren)

1.7.3 Räumliche Zuordnung

1.7.3.1 In den Ober-, Mittel- sowie im baden-württembergischen Teilraum in den Unterzentren sind Einzelhandelsgroßprojekte in den in der Raumnutzungskarte gebietsscharf festgelegten „Zentralörtlichen Standortbereichen für Einzelhandelsgroßprojekte“ anzusiedeln. Die Ausweisung, Errichtung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten mit zentrenrelevanten Sortimenten ist nur in diesen Standortbereichen zulässig.

Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Sortimenten, die ausschließlich der Nahversorgung dienen kommen ausnahmsweise auch an anderen integrierten Standorten in Betracht, sofern keine schädlichen Wirkungen insbesondere auf „zentrale Versorgungsbereiche in Sinne des BauGB“ und die verbrauchernahe Versorgung der Standortgemeinde sowie anderer Gemeinden und deren Ortskerne zu erwarten sind. (Zentralörtliche Standortbereiche für Einzelhandelsgroßprojekte)

1.7.3.2 Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten sind auch in den in der Raumnutzungskarte gebietsscharf festgelegten „Ergänzungsstandorten für Einzelhandelsgroßprojekte“ zulässig, sofern für solche Betriebe in den „Zentralörtlichen Standortbereichen für Einzelhandelsgroßprojekte“ keine geeigneten Flächen zur Verfügung stehen.

Im Einzelfall ist die Ausweisung, Errichtung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten mit nicht-zentrenrelevanten Sortimenten außerhalb der „Ergänzungsstandorte für Einzelhandelsgroßprojekte“ ausnahmsweise möglich, wenn in diesen keine geeigneten Flächen verfügbar sind, die raumordnerische Verträglichkeit entsprechend Z 1.7.2.1 nachgewiesen wird und sich das Vorhaben in ein kommunales Einzelhandelskonzept einfügt. (Ergänzungsstandorte für Einzelhandelsgroßprojekte)

1.7.3.3 Zentrenrelevante Randsortimente sind in den „Ergänzungsstandorten für Einzelhandelsgroßprojekte“ sowie in den unter Z 1.7.3.2 definierten Ausnahmefällen zulässig, sofern sie gemäß Z 1.7.2.1 raumordnerisch abgestimmt sind. Sie sind auf insgesamt maximal 800 m² Verkaufsfläche zu begrenzen. (Zentrenrelevante Randsortimente)

1.7.4 Weitere regionalplanerische Vorgaben

1.7.4.1 Mehrere nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe, bei denen auf Grund ihrer engen räumlichen und funktionalen Verknüpfung negative raumordnerische

und städtebauliche Auswirkungen zu erwarten sind (Agglomeration), sind zu vermeiden und raumordnerisch wie ein Einzelhandelsgroßprojekt zu beurteilen. (Einzelhandelsagglomeration)

Mannheim, 6. Juli 2011