

Antrag

der Abg. Dr. Erik Schweickert u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau

Entwicklung von Vollsortiment-Supermärkten und Discountern in Baden-Württemberg

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie die Anzahl und die durchschnittliche Verkaufsfläche von Vollsortiment-Supermärkten und Discountern sich in den vergangenen fünf Jahren in Baden-Württemberg entwickelt hat (bitte aufgeschlüsselt nach Jahren und differenziert nach Vollsortimentern und Discountern angeben);
2. wie sich die durchschnittliche Verkaufsfläche nur von neueröffneten Vollsortiment-Supermärkten und Discountern in den vergangenen fünf Jahren in Baden-Württemberg entwickelt hat (bitte aufgeschlüsselt nach Jahren und differenziert nach Vollsortimentern und Discountern angeben);
3. wie viele Vollsortimenter und Discounter in den letzten fünf Jahren in Baden-Württemberg geschlossen wurden (bitte aufgeschlüsselt nach Jahren und differenziert nach Vollsortimenter und Discounter sowie Verkaufsfläche größer und kleiner 800 qm);
4. wie sie vor diesem Hintergrund die Attraktivität von Einzelhandelsstandorten mit einer maximalen Verkaufsfläche von 800 Quadratmetern bewertet;
5. inwiefern sie eine Überprüfung der 800 Quadratmeter-Grenze, ab der ein Einzelhandelsbetrieb als „großflächiger Einzelhandelsbetrieb“ einzustufen ist, befürwortet bzw. wann sie eine solche für geboten hält;
6. wie genau die Regulierung und ein Genehmigungsprozess für großflächige Einzelhandelsbetriebe abläuft und welche Vorgaben und Entscheidungen dabei auf Landes-, Regional- und kommunaler Ebene getroffen werden;

7. wie sich ihrer Kenntnis nach die Regelungen für großflächige Einzelhandelsbetriebe in den Landesentwicklungsplänen von Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und Hessen bzw. deren praktische Anwendung im Vergleich darstellen (z. B. die jeweilige Definition der Einstiegsschwelle zur landesplanerisch relevanten Großflächigkeit, die jeweilige Definition sogenannter regional bedeutsamer Agglomerationen und die jeweilige Abgrenzung zentrenrelevanter Sortimente);
8. ob sie diesbezüglich, insbesondere in den Grenzbereichen zu den benachbarten Bundesländern, Wettbewerbsnachteile für Einzelhandelsbetriebe in Baden-Württemberg sieht;
9. inwiefern sie vor diesem Hintergrund Änderungen der baden-württembergischen Regelungen bzw. eine Fortschreibung des Landesentwicklungsplans plant;
10. wie sie die bisherige, auf jeweils einen kommunalen Versorgungskern fokussierte Regelung zur Stärkung der klassischen Zentren hinsichtlich der städtebaulichen Entwicklung sogenannter „Bindestrichstädte“ mit zwei historisch gewachsenen Zentren bewertet;
11. inwieweit sie anerkennt, dass die Fokussierung der überörtlichen Versorgungsfunktionen auf nur eines von ursprünglich zwei Versorgungszentren einer sogenannten „Bindestrichstadt“ in Ermangelung zeitgemäßer Frequenzbringer für das zweite historisch gewachsene Zentrum kontraproduktiv wirken und ein Abwandern von Nahversorgungsangeboten anreizen kann;
12. wie sie als mögliche Alternative das in Bayern angewandte Kriterium der städtebaulichen Integration von Einzelhandelsstandorten bewertet;
13. inwiefern sie künftig, gerade auch im Nachgang zur gegenwärtigen Pandemie, bei der Gestaltung der Landesentwicklungsplanung berücksichtigen wird, dass der wachsende Online-Handel für die klassischen Versorgungskerne und die Nahversorgung insgesamt perspektivisch einen weitaus größeren Wettbewerb darstellt als sogenannte „Märkte auf der grünen Wiese“.

23.09.2020

Dr. Schweickert, Reich-Gutjahr, Dr. Rülke, Dr. Timm Kern,
Haußmann, Brauer, Fischer, Dr. Goll, Hoher, Keck FDP/DVP

Begründung

Einzelhandelsbetriebe ab einer Verkaufsfläche von 800 qm sind als großflächige Einzelhandelsbetriebe eingestuft. Damit unterliegen sie bestimmten Regulierungen, bspw. in der Baunutzungsverordnung oder dem Landesentwicklungsplan, und eine Ansiedlung ist nicht mehr unbegrenzt möglich. Der Antrag erkundigt sich nach den Details der Regulierungen sowie möglichen Konsequenzen für Kommunen, Einzelhandelsbetreiber und Bürgerinnen sowie Bürger.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 16. Oktober 2020 Nr. 5W-0141.5/380/1 nimmt das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau zu dem Antrag wie folgt Stellung:

1. wie die Anzahl und die durchschnittliche Verkaufsfläche von Vollsortiment-Supermärkten und Discountern sich in den vergangenen fünf Jahren in Baden-Württemberg entwickelt hat (bitte aufgeschlüsselt nach Jahren und differenziert nach Vollsortimentern und Discountern angeben);
2. wie sich die durchschnittliche Verkaufsfläche nur von neueröffneten Vollsortiment-Supermärkten und Discountern in den vergangenen fünf Jahren in Baden-Württemberg entwickelt hat (bitte aufgeschlüsselt nach Jahren und differenziert nach Vollsortimentern und Discountern angeben);
3. wie viele Vollsortimenter und Discounter in den letzten fünf Jahren in Baden-Württemberg geschlossen wurden (bitte aufgeschlüsselt nach Jahren und differenziert nach Vollsortimenter und Discounter sowie Verkaufsfläche größer und kleiner 800 qm);

Zu 1. bis 3.:

Aufgrund des unmittelbaren Sachzusammenhangs werden die Fragen zu den Ziffern 1 bis 3 gemeinsam beantwortet.

Entwicklung von Einzelhandelsunternehmen- und betrieben mit Waren verschiedener Art, Hauptrichtung Nahrungs- und Genussmittel, Getränke und Tabakwaren in Baden-Württemberg

Unternehmen und Betriebe in Baden-Württemberg nach Wirtschaftszweiggliederung für die Jahre 2014 bis 2018

Jahr	Anzahl Unternehmen	Anzahl Betriebe und Einbetriebsunternehmen
2014	3.018	5.158
2015	3.002	5.143
2016	2.982	5.122
2017	2.895	5.087
2018	2.848	5.071

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart, 2020.

Nach Angaben des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg lässt sich bei der Anzahl der Einzelhandelsunternehmen in Baden-Württemberg in den Jahren 2014 bis 2018 eine leicht abnehmende Tendenz feststellen. Während im Statistischen Unternehmensregister (URS) 2014 noch 3.018 Unternehmen in der Wirtschaftsklasse „Einzelhandel mit Waren verschiedener Art, Hauptrichtung Nahrungs- und Genussmittel, Getränke und Tabakwaren“ registriert waren, beläuft sich die Anzahl im Jahr 2018 auf 2.848 Unternehmen. Gleiches gilt für die Anzahl der Betriebe und Einbetriebsunternehmen in derselben Wirtschaftsklasse. Auch hier ist eine leicht abnehmende Tendenz von 5.158 Betrieben in 2014 zu 5.071 Betrieben in 2018 festzustellen.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Daten des URS maximal bis auf die Ebene der Wirtschaftsklasse (WZ-4-Steller) veröffentlicht werden. Folglich ist eine Differenzierung zwischen Vollsortiment-Supermärkten und Discountern nicht möglich. Aus dem URS gehen außerdem grundsätzlich keine Angaben über die Verkaufsflächen hervor.

Nach Angaben des Statistischen Landesamts ist auch über die Einzelhandelsstatistik keine Auswertung nach Vollsortiment-Supermärkten und Discountern möglich.

Nach den Erhebungen des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau innerhalb der gesetzten Frist liegen keine detaillierten landesweiten Daten zur Entwicklung der Verkaufsfläche von Vollsortimenter-Supermärkten und Discountern in den vergangenen fünf Jahren vor. Es kann jedoch festgestellt werden, dass die Verkaufsfläche der Vollsortimenter-Supermärkte und der Discounter in den letzten Jahren tendenziell zunimmt. Dabei zeigt sich eine Tendenz hin zu großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit mehr als 800 m² Verkaufsfläche. Jedoch gibt es weiterhin auch Ansiedlungen unterhalb der Schwelle von 800 m². Die Größe der Verkaufsfläche bei Erweiterungen und Neuansiedlungen hängt jeweils von den Verhältnissen vor Ort ab, etwa der Grundstückssituation, von kommunalen Entwicklungskonzepten oder den überörtlichen raumstrukturellen Gegebenheiten.

4. wie sie vor diesem Hintergrund die Attraktivität von Einzelhandelsstandorten mit einer maximalen Verkaufsfläche von 800 Quadratmetern bewertet;

Zu 4.:

Die Attraktivität von Einzelhandelsstandorten hängt aus Sicht des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau nicht primär von der Verkaufsfläche ab. Entscheidend sind vielmehr ein attraktives Warenangebot, eine kompetente Beratung und eine ansprechende, kundenfreundliche Gestaltung des einzelnen Ladengeschäfts oder die Verfügbarkeit von digitalen Angeboten. Darüber hinaus sind die verkehrliche Erreichbarkeit, die lokale und überörtliche Situation im Nahversorgungssegment sowie die städtebauliche Attraktivität des umgebenden Stadtquartiers von hoher Bedeutung. Dies gilt auch für Standorte des Lebensmitteleinzelhandels. Viele Kunden wissen das Einkaufen gerade in kleinen, familiären Geschäften des Facheinzelhandels sehr zu schätzen.

5. inwiefern sie eine Überprüfung der 800 Quadratmeter-Grenze, ab der ein Einzelhandelsbetrieb als „großflächiger Einzelhandelsbetrieb“ einzustufen ist, befürwortet bzw. wann sie eine solche für geboten hält;

Zu 5.:

Nach § 11 Abs. 3 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) sind großflächige Einzelhandelsbetriebe, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung haben können, nur in Kerngebieten und entsprechend festgesetzten Sondergebieten zulässig. Der bundesweit geltende Schwellenwert für die Großflächigkeit von 800 Quadratmetern Verkaufsfläche ist das Ergebnis der dazu ergangenen höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und so seit den Grundsatzurteilen aus dem Jahr 2005 bestätigt.

Der Schwellenwert von 800 Quadratmetern Verkaufsfläche hat sich in der Planungspraxis bewährt. Die Regelungen sind so flexibel, dass sie im Einzelfall bedarfs- und sachgerechte Standortentscheidungen zur Sicherung der verbraucher-nahen Versorgung ermöglichen.

Die Tatsache, dass die Schwelle früher bei 700 Quadratmetern Verkaufsfläche gesehen wurde und heute bei 800 Quadratmetern gesehen wird, zeigt, dass die Rechtsprechung die aktuelle Entwicklung im Blick hat. Eine Notwendigkeit, auf die Änderung der im Bezug stehenden Regelungen der Baunutzungsverordnung hinzuwirken, wird derzeit nicht gesehen.

6. wie genau die Regulierung und ein Genehmigungsprozess für großflächige Einzelhandelsbetriebe abläuft und welche Vorgaben und Entscheidungen dabei auf Landes-, Regional- und kommunaler Ebene getroffen werden;

Zu 6.:

Wie in der Antwort zu Ziffer 5 dargestellt, sind großflächige Einzelhandelsbetriebe, die nach Art, Lage und Umfang nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung haben können, nach § 11 Abs. 3 BauNVO bauplanungsrechtlich regelmäßig nur in Kerngebieten oder in entsprechend festgesetzten Sondergebieten zulässig. Mögliche landesplanerische oder städtebauliche Auswirkungen werden in § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO beispielhaft konkretisiert (z. B. schädliche Umwelteinwirkungen, Auswirkungen auf die Infrastruktur, den Verkehr, die Versorgung der Bevölkerung oder die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde). Diese Auswirkungen sind regelmäßig anzunehmen, wenn die Geschossfläche des Betriebs 1.200 Quadratmeter übersteigt (Regelvermutung). Die Vermutung kann jedoch im Einzelfall widerlegt werden, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Auswirkungen auch bei mehr als 1.200 Quadratmetern Geschossfläche nicht vorliegen oder aber Auswirkungen bereits bei weniger als 1.200 Quadratmetern vorliegen, also insoweit eine atypische Fallgestaltung gegeben ist. Zu berücksichtigen sind dabei insbesondere die Gliederung und Größe der Gemeinde und ihrer Ortsteile, die Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und das Warenangebot des Betriebs (§ 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO).

Ist nach dieser Prüfung von nicht nur unwesentlichen Auswirkungen auszugehen, greifen die im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg (LEP BW) festgelegten Ziele für Einzelhandelsgroßprojekte ein, die auf Ebene der Regionalplanung ausgeformt werden. Danach sind Einzelhandelsgroßprojekte in der Regel nur in Ober-, Mittel- und Unterzentren zulässig (Zentralitätsgebot). Ausnahmen sind jedoch bereits nach dem LEP BW u. a. zur Sicherung der Grundversorgung auch in Kleinzentren und nicht Zentralen Orten möglich. Auf dieser Grundlage werden bereits heute großflächige Einzelhandelsvorhaben auch in nicht Zentralen Orten gerade im Lebensmittelbereich zugelassen.

Weiter soll die Verkaufsfläche der Einzelhandelsgroßprojekte so bemessen sein, dass deren Einzugsbereich den zentralörtlichen Verflechtungsbereich nicht wesentlich überschreitet (Kongruenzgebot). Die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich und die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte dürfen nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Einzelhandelsgroßprojekte sollen vorrangig in städtebaulich integrierten Lagen innerhalb des Bebauungszusammenhangs ausgewiesen werden (Integrationsgebot). Die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne der Standortgemeinde oder anderer Zentraler Orte darf nicht wesentlich beeinträchtigt werden (Beeinträchtungsverbot).

Diese Vorgaben sind – neben den weiteren von der Genehmigungsbehörde zu prüfenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften – im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zur Zulassung großflächiger Einzelhandelsbetriebe zu beachten. Dabei ist es möglich, besonderen Fallgestaltungen vor Ort mit Ausnahmen Rechnung zu tragen.

Den kommunalen Planungsträgern kommt daher eine zentrale Rolle bei der Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe unter Beachtung der raumplanerischen Zielvorgaben zu, weil sie über entsprechende Darstellungen bzw. Festsetzungen in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen sowie im Rahmen kommunaler Einzelhandelskonzepte unter Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten eine sachgerechte Standortzuweisung vornehmen können.

Soweit großflächige Einzelhandelsbetriebe außerhalb von entsprechend festgesetzten Kern- oder Sondergebieten realisiert werden sollen, obliegt es dem Vorhabenträger, das Vorliegen einer im Sinne von § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO atypischen Fallgestaltung – gegebenenfalls auf Grundlage eines Fachgutachtens – im konkreten Einzelfall nachzuweisen.

7. *wie sich ihrer Kenntnis nach die Regelungen für großflächige Einzelhandelsbetriebe in den Landesentwicklungsplänen von Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und Hessen bzw. deren praktische Anwendung im Vergleich darstellen (z. B. die jeweilige Definition der Einstiegsschwelle zur landesplanerisch relevanten Großflächigkeit, die jeweilige Definition sogenannter regional bedeutsamer Agglomerationen und die jeweilige Abgrenzung zentrenrelevanter Sortimente);*

Zu 7.:

Die Regelungen der geltenden Landesentwicklungspläne oder Landesentwicklungsprogramme (LEPs) der o. g. Länder ähneln sich in ihrer Grundstruktur. Soweit ersichtlich, knüpfen die LEPs jeweils an den vom Bundesverwaltungsgericht definierten Begriff der Großflächigkeit von Einzelhandelsbetrieben an.

Bezüglich des Zentralitätsgebots weisen die Länder unterschiedliche Regelungen auf. Der LEP Hessen beschränkt großflächige Einzelhandelsprojekte grundsätzlich auf Oberzentren und Mittelzentren und sieht Ausnahmen z. B. zur örtlichen Grundversorgung nur für Unter- und Kleinzentren vor.

Demgegenüber beschränken die LEPs von Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz den großflächigen Einzelhandel grundsätzlich auf Zentrale Orte (in Baden-Württemberg auf Ober-, Mittel- und Unterzentren). Diese LEPs sehen jedoch eine Ausnahme zur Sicherung der Grundversorgung in nicht zentralen Orten (in Baden-Württemberg: auch Kleinzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion) vor. Die Regelungstechnik ist dabei unterschiedlich. Während der LEP BW keine Größenvorgabe enthält und die zulässige Verkaufsfläche jeweils im Einzelfall bestimmt wird, sollen in Rheinland-Pfalz großflächige Einzelhandelsvorhaben bis zu einer Größe von 1.600 m² zulässig sein, wenn dies zur Sicherung der Grundversorgung im Nahbereich erforderlich ist. Das LEP Bayern lässt in allen Gemeinden Betriebe bis 1.200 m² Verkaufsfläche zu, die ganz überwiegend dem Verkauf von Waren des Nahversorgungsbedarfs dienen. In der praktischen Anwendung können die Regelungen zu vergleichbaren Ergebnissen führen. Zur Anwendungspraxis in den o. g. benachbarten Ländern liegen dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau jedoch keine Erkenntnisse vor.

Da der LEP BW keine Regelungen zu regionalbedeutsamen Agglomerationen und zur Abgrenzung zentrenrelevanter Sortimente enthält, wird diesbezüglich von vergleichenden Ausführungen abgesehen.

8. *ob sie diesbezüglich, insbesondere in den Grenzbereichen zu den benachbarten Bundesländern, Wettbewerbsnachteile für Einzelhandelsbetriebe in Baden-Württemberg sieht;*

Zu 8.:

Nach den Erhebungen des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau liegen gegenwärtig keine Hinweise auf Wettbewerbsnachteile für Einzelhandelsbetriebe in Baden-Württemberg, insbesondere in den Grenzbereichen zu den benachbarten Bundesländern, vor.

9. *inwiefern sie vor diesem Hintergrund Änderungen der baden-württembergischen Regelungen bzw. eine Fortschreibung des Landesentwicklungsplans plant;*

Zu 9.:

Der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg ist auf lange Sicht angelegt und bewährt sich nach wie vor als rahmensetzendes Gesamtkonzept für die Landesentwicklung. Er wirkt sich nach wie vor positiv auf die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung, die zentralörtlichen Versorgungsstrukturen, die Vitalität der Innenstädte und die Vermeidung von zusätzlichem Verkehr aus. Die Regelungen sind flexibel gestaltet und ermöglichen dadurch, neuen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, besonderen Fallkonstellationen durch Ausnahmen Rechnung zu tragen. Die aktuelle Anwendbar-

keit des LEP wird laufend geprüft. Eine Änderung der Regelungen oder eine diesbezügliche Fortschreibung des LEP Baden-Württemberg ist daher gegenwärtig nicht geplant.

10. wie sie die bisherige, auf jeweils einen kommunalen Versorgungskern fokussierte Regelung zur Stärkung der klassischen Zentren hinsichtlich der städtebaulichen Entwicklung sogenannter „Bindestrichstädte“ mit zwei historisch gewachsenen Zentren bewertet;

11. inwieweit sie anerkennt, dass die Fokussierung der überörtlichen Versorgungsfunktionen auf nur eines von ursprünglich zwei Versorgungszentren einer sogenannten „Bindestrichstadt“ in Ermangelung zeitgemäßer Frequenzbringer für das zweite historisch gewachsene Zentrum kontraproduktiv wirken und ein Abwandern von Nahversorgungsangeboten anreizen kann;

12. wie sie als mögliche Alternative das in Bayern angewandte Kriterium der städtebaulichen Integration von Einzelhandelsstandorten bewertet;

Zu 10. bis 12.:

Die Fragen zu den Ziffern 10 bis 12 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg sieht keine Regelung dahingehend vor, dass bei sogenannten „Bindestrich-Städten“ mit zwei historisch gewachsenen Zentren die Versorgungsfunktionen auf lediglich einen kommunalen Versorgungskern fokussiert werden. Vielmehr gilt das Integrationsgebot des LEP BW. Danach sollen Einzelhandelsgroßprojekte vorrangig an städtebaulich integrierten Standorten ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Die Ausformung des Integrationsgebots obliegt den regionalen Planungsträgern unter Beteiligung der betroffenen Kommunen. Eine Problemlage wie unter Frage 11 dargestellt, ist dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau nicht bekannt.

13. inwiefern sie künftig, gerade auch im Nachgang zur gegenwärtigen Pandemie, bei der Gestaltung der Landesentwicklungsplanung berücksichtigen wird, dass der wachsende Online-Handel für die klassischen Versorgungskerne und die Nahversorgung insgesamt perspektivisch einen weitaus größeren Wettbewerb darstellt als sogenannte „Märkte auf der grünen Wiese“.

Zu 13.:

Die Regelungen des LEP BW zum großflächigen Einzelhandel zielen auf die Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung, die Funktionsfähigkeit der Stadt- und Ortskerne sowie die Vermeidung von zusätzlichem Verkehr. Sie regeln jedoch nicht den Wettbewerb von Unternehmen oder Vertriebsformen.

Gegenwärtig nimmt der Online-Handel im Lebensmittelsegment lediglich eine ergänzende Funktion ein. Die weiteren Entwicklungen des Online-Handels mit den Chancen und Risiken zur Sicherung der verbrauchernahen Versorgung werden aufmerksam verfolgt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Online-Handel nicht nur in Konkurrenz zum stationären Handel tritt, sondern diesen auch ergänzt und beide Formen oftmals kombiniert werden. Unabhängig davon gilt es auch zukünftig, die verbrauchernahe Versorgung sicherzustellen und die Stadt- und Ortskerne insbesondere auch durch Einzelhandel in integrierten Lagen zu stärken.

Dr. Hoffmeister-Kraut

Ministerin für Wirtschaft,
Arbeit und Wohnungsbau