



Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V.
Society of Property Researchers, Germany



2025

Bürokratische Hemmnisse bei Planung und Genehmigung von Einzelhandels- projekten

in Kooperation mit:



Vorwort

Bei der hier vorliegenden Studie handelt es sich um eine gemeinsame Publikation der Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung e.V. (gif) und dem Handelsverband Deutschland (HDE).

Diese Studie basiert wesentlich auf einem Arbeitspapier, das von der gif-Kompetenzgruppe Einzelhandel erstellt wurde und das sich mit bürokratischen Hemmnissen bei der Planung und Genehmigung von Einzelhandelsprojekten beschäftigt. Dieses Arbeitspapier wurde im Dezember 2024 veröffentlicht und kann über den gif-Webshop bezogen werden.

Anlass der Untersuchung bildet die vielfach zu vernehmende Klage, dass seit langem eine überbordende Bürokratie und immer mehr zu beachtende rechtliche Regelungen nahezu alle Lebens- und Arbeitsbereiche beeinflusst. Dies gilt insbesondere auch für die Wirtschaftsbranche Einzelhandel, wobei bürokratische Auflagen nicht nur Kosten verursachen, sondern häufig auch eine effektive Wirtschaftstätigkeit behindern. Nicht immer sind die Vorgaben geeignet, die eigentlich damit verfolgten Zielsetzungen in adäquater Form zu erreichen oder zu sichern. Derzeit wird auf vielen Ebenen nach Möglichkeiten der Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsvorgängen gesucht, und die Öffentlichkeit beobachtet diese Suche aufmerksam und nicht selten auch sehr skeptisch. Dabei wäre ein Abbau bürokratischer Hemmnisse von außerordentlicher Bedeutung, denn *„Bürokratieabbau ist ein Konjunkturprogramm zum Nulltarif“¹* (Ex-Bundesjustizminister Marco Buschmann), gerade auch für Einzelhandelsunternehmen. Die Idee, die bürokratischen Probleme bei Standortplanungen von Einzelhandelsvorhaben zu thematisieren, kam aus dem Kreis der im Einzelhandel mit Standortfragen beschäftigten Mitglieder der gif-KG Einzelhandel. Gemeinsam wurden Fallbeispiele gesammelt und ausgewertet.

Die Ergebnisse des vorliegenden Arbeitspapiers basieren auf realen, in der Praxis so verlaufenen und entsprechend dokumentierten Verfahren zur Planung und Genehmigung von Standortmaßnahmen im Einzelhandel. Diese wurden jeweils anonymisiert, aber auch möglichst detailliert beschrieben (vgl. Kapitel 3). Auf Grundlage der Auswertung dieser Fälle wurden Vorschläge und Empfehlungen abgeleitet, wie Planungs- und Genehmigungsprozesse für Standortplanungen im Einzelhandel vereinfacht werden können (vgl. Kapitel 4 und 5).

Nach der Veröffentlichung des gif-Arbeitspapiers wurden die Ergebnisse u.a. in den Gremien des Handelsverband Deutschland (HDE) vorgestellt. Hierbei wurde deutlich, dass eine ganze Reihe dieser Empfehlungen sich mit Hinweisen und Anregungen des HDE decken, welche dieser bereits seit längerem mit politischen Funktionsträgern diskutiert hatte und für die bislang geeignete Praxisbeispiele fehlten. So lag es nahe, die entsprechenden Fälle und die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen des gif-Arbeitspapiers in eine gemeinsame Publikation zu überführen. Dabei stellt die hier vorliegende Ausarbeitung gegenüber der ursprünglichen Fassung eine inhaltlich leicht verschlankte Version dar. Im Februar 2025 hat der gif-Vorstand dieser gemeinsamen Veröffentlichung zugestimmt. Die aus den dargestellten Fällen abgeleiteten Hinweise stellen somit gemeinsame Handlungsempfehlungen der gif und des HDE dar. Das gif-Arbeitspapier vom Dezember 2024 ist in der vollständigen Fassung weiterhin als eigenständiges Papier bei der gif im Webshop unter www.gif-ev.com/online-shop erhältlich.

Die vorliegende gemeinsame Publikation richtet sich insbesondere an die Entscheidungsträger sowie die Mitarbeiter² jener Behörden und politischen Gremien, die auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene mit Verfahren zur Planung und Genehmigung von Standorten für Einzelhandelsbetriebe befasst sind. Zur Zielgruppe gehören auch politische Funktionsträger, welche den entsprechenden normativen Rahmen ausgestalten. Die Ausarbeitung soll den Verantwortlichen in Politik, in den Kommunen,

¹Bundesministerium der Justiz: Pressemitteilung Nr. 23/2024 vom 13. März 2024; Download von https://www.bmj.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/0313_BEGIV.html

² Grundsätzlich sind in dem vorliegenden Arbeitspapier bei Hinweisen auf Personengruppen jeweils die verschiedenen Geschlechter(-rollen) gemeint; zum Zweck der leichteren Lesbarkeit wird jedoch in der vorliegenden Ausarbeitung auf Formulierungen zurückgegriffen, die dem generischen Maskulinum entsprechen.

Landesplanungen, Ministerien und Verbänden die Sichtweise des Handels und der Projektentwicklung vermitteln und sie anregen, geeignete Maßnahmen zu initiieren, um die Verfahren zu beschleunigen. Natürlich haben die Behörden auch Erwartungen an die Antragsteller, sie sind jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Ausarbeitung. Weder die gif noch der HDE will deswegen die dargestellten Fälle abschließend beurteilen. Dazu müssten die Interessen und konkreten Gegebenheiten in den Behörden eingehender berücksichtigt werden, was nur den Behörden selbst möglich ist. Wenn sie sich der Aufgabe annehmen, den Prozess von Standortplanungen und -genehmigungen für den Einzelhandel einfacher und effizienter zu gestalten, werden sie sicherlich noch auf weitere Handlungsfelder stoßen, denn die vorliegende Analyse ist fallbezogen und nicht systematisch ausgelegt.

Der Kompetenzgruppe Einzelhandel der gif gehören insgesamt etwa 40 Mitglieder an, die im Einzelhandel, in der Beratung, der Wissenschaft, der Marktforschung, der Projektentwicklung, der öffentlichen Planung, der Rechtsberatung oder als Makler tätig sind.

Mitglieder der Kompetenzgruppe Einzelhandel zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Arbeitspapiers:

Aengenvoort, Julian	Aachener Grundvermögen Kapitalverwaltungsgesellschaft mbH, Köln
Archner, Gernot, Dr.	BIIS Bundesverband der Immobilien-Investment-Sachverständigen e.V., Frankfurt am Main
Behrens, Oliver	REWE Markt GmbH, Wiesloch
Böhm, Boris	Dr. Lademann & Partner, Hamburg
Bullinger, Dieter	debecon GmbH Dieter Bullinger Consulting, Lutzenberg
Callies, Christian, Dr.	NC Group Real Estate Valuation GmbH, Nürnberg
Cornelius, Jan	DWS Alternatives GmbH, Frankfurt am Main
Dierks, Silke, Dr.	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz
Dziomba, Maïke, Dr.	Wagner & Partner Immobilienbewertung, Hamburg
Eifler, Stephen	ImmoWertReal, Epfenbach
Föhler, Marc	Stadt + Handel, Dortmund
Frechen, Joseph, Dr.	BulwienGesa AG, Hamburg
Gruninger-Hermann, Christian, Prof. Dr.	DHBW Duale Hochschule Baden-Württemberg, Lörrach
Hennig, Jan, Dr.	GSK Stockmann Rechtsanwälte Steuerberater Partnerschaftsgesellschaft mbB, Berlin
Hillebrand, Gerhard, Dr.	ECE Group Services GmbH & Co. KG, Hamburg
Holl, Stefan, Dr.	GMA Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung mbH, Ludwigsburg
Höster, Thomas	Unternehmensberatung Höster UG, Weinheim
Imiela, Heiko	Berlin Hyp AG, Berlin
Ismaier, Florian	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum, Wiesbaden
Klement, Christoph	Aachener Grundvermögen Kapitalverwaltungsgesellschaft mbH, Köln
Krägenau, Leif	Realkon Immobilien Investment GmbH, Hamburg
Kruse, Stefan	Junker + Kruse Stadtforschung, Dortmund
Lehnerdt, Jörg	BBE Handelsberatung GmbH, Köln
Link, Andreas, Prof. Dr.	imtargis GmbH, Köln
Menzel, Thomas	Kaufland Stiftung & Co. KG, Neckarsulm (stellv. Leiter der gif-KG Einzelhandel)
Mergen, Hans-Joachim	reccom KG, Münster
Müller-Hagedorn, Lothar, Prof. (em.) Dr.	Direktor des IfH Institut für Handelsforschung (ehem.) und des Seminars für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Handel und Distribution an der Universität zu Köln (ehem.), Köln
Nolten, Victoria	Nolten asset management GmbH & Co. KG, Limburg an der Lahn
Nootny, Kai	BPD Immobilienentwicklung GmbH, München
Peter, Kersten	Unibail-Rodamco-Westfield Germany GmbH, Düsseldorf
Pfleger, Kim	Lidl Dienstleistung GmbH & Co. KG, Langgöns
Riemenschneider, Markus	L3CON Location & Real Estate Consulting GmbH, Köln

Röll, Josef
Roth, Marianne, Dr.
Schlesinger, Jan, Dr.

Schneider, Christian
Schröder, Nico

Sebastian, Steffen, Prof. Dr.
Seiler, Wolfgang
Spitzkopf, Alexander
Volpert, Raimund
Vorholt, Jan
Wagner, Nannette

Will, Joachim, Dr.

IHK Ulm, Ulm
KPMG AG, Berlin
Wirtschaftsförderung Frankfurt am Main, Frankfurt am Main
REWE Markt GmbH, Köln
Aachener Grundvermögen Kapitalverwaltungsgesellschaft mbH, Köln
IREBS Institut für Immobilienwirtschaft, Regensburg
EDEKA Südwest Stiftung & Co. KG, Offenburg
AS Projektentwicklung GmbH, Wiesbaden
Volpert Rechtsanwalt, München
CIMA Beratung + Management GmbH, München
Helaba Immobilienbewertungsgesellschaft mbH, Frankfurt am Main
ecostra GmbH, Wiesbaden
(Leiter der gif-KG Einzelhandel)

Von Seiten des HDE Handelsverband Deutschland war Michael Reink als externer Berater in die Bearbeitung dieser gemeinsamen Publikation eingebunden.

Kompakt auf 3 Seiten:

Bürokratische (regulatorische und prozessuale) Hemmnisse bei Einzelhandelsstandorten

Gerade bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben kann es von der Planung bis zur Fertigstellung eines Projekts sehr lange dauern. Nachfolgend finden sich – aufgrund einer Fallsammlung – Beispiele aus der Praxis, bei denen auf Behördenseite die Vielfalt an Vorschriften, Angst vor Entscheidungen und mangelhafte Organisation für Mehraufwände an Zeit und Geld gesorgt haben, die aus Sicht der jeweiligen Projektinitiatoren vermeidbar gewesen wären. Es gibt aber auch Beispiele, bei denen bürokratische Hürden offenbar bewusst von Seiten der Behörden aufgebaut wurden, um Projekte zu verzögern oder gar zu verhindern, entweder aufgrund behördeninterner Entscheidungsscheu oder aber aufgrund des Einflusses von Politik und Interessengruppen.

Aufgrund der Schilderungen der Befragten wurden regulatorische und prozessuale Hemmnisse in folgenden Fallgruppen festgestellt:

- / Fallgruppe „Umfang und Aufbereitung von Entscheidungsgrundlagen“,
- / Fallgruppe „Ablauf behördlicher Genehmigungsprozesse“,
- / Fallgruppe „Zusammenwirken von Gemeinden und übergeordneten Behörden“,
- / Fallgruppe „Probleme aufgrund unklarer Begriffe und fehlender Definitionen“,
- / Fallgruppe „Festlegungen in Bebauungs- und Regionalplänen“.

Ursachen und Motive

Die identifizierten Probleme entstehen nach Einschätzung der Kompetenzgruppe wesentlich

- / aus den durch die verschiedenen **Rechtsregelungen** in Gesetzen und Verordnungen sich ergebenden, oftmals sehr starren Festlegungen, aus sich letztlich widersprechenden Anforderungen an die Ausgestaltung der Vorhaben, aber auch aus begrifflichen Unbestimmtheiten und den damit entstehenden Entscheidungsnotwendigkeiten und Ermessensspielräumen,
- / aus **unterschiedlichen Interessenlagen** der beteiligten Akteure, das sind zum einen das antragstellende Handelsunternehmen, zum anderen die oft zahlreichen befassten Behörden und sonstigen Beteiligten (Stadträte, Nachbarstädte, Interessengruppen, aber auch Akteure auf Regional- und Landesebene), wobei vorab nicht besprochene Antragszurückweisungen ebenso unbefriedigend sind wie das Zurückschrecken vor Entscheidungen,
- / durch eine **Verhaltenskomponente**, die sich in Verfahrensabläufen und Verhaltensweisen der beteiligten Institutionen und Personen äußert, wobei es sich einerseits um politische Willensbildungen und Strategien handelt, andererseits aber auch um die oftmals erkennbare Furcht von Behördenmitarbeitern, einen (ggf. gerichtlich relevanten) Fehler zu machen, weil nicht alle möglicherweise in Betracht kommenden Aspekte geprüft wurden.

Es ist der gif-Kompetenzgruppe Einzelhandel in diesem Zusammenhang wichtig darauf hinzuweisen, dass die **Wahrnehmung der Probleme allein aus Sicht der Vorhabenträger** erfolgte. Die Sicht der zuständigen Behörden, die sicherlich in Teilen zu anderen Einschätzungen gelangt wären, sollte und ist im Rahmen dieser Arbeit nicht abgefragt worden.

Wovon die Fallbeispiele handeln und was die Kompetenzgruppe Einzelhandel empfiehlt

Mit der vorliegenden Fallsammlung und ihrer Auswertung möchte die gif-Kompetenzgruppe Einzelhandel dazu anregen, Abläufe und Hemmnisse zu überdenken:

- / Notwendigkeit, Umfang und Akzeptanz von **einzelhandelsbezogenen Auswirkungsanalysen** nehmen in den Beispielen einen breiten Raum ein. Bei einigen Beispielen geht es um keine oder geringe Änderungen bestehender Handelsbetriebe. Hier ist unsere Empfehlung

ein Mehr an Augenmaß und ein Weniger an Angst, Entscheidungen bei offensichtlicher Sachlage zu treffen – und eine Aufforderung zu **offener Kommunikation** bei Bestehen unterschiedlicher Auffassungen und Meinungen.

- / Der **Ablauf und die Dauer von behördlichen Planungs- und Genehmigungsprozessen** sind oftmals wenig transparent und schwer nachvollziehbar. Sowohl bei **Digitalisierung** als auch bei **Erreichbarkeit** (besonders der Sachbearbeiter) liegen viele Behörden weit hinter den Standards der Wirtschaft zurück. Fehlende **Vertretungsregeln** und fehlende Bereitschaft, direkt **mit Antragstellern zu kommunizieren**, verschärfen die Situation zusätzlich. Ebenso werden verbindliche **Fristen für die Bearbeitung von Anträgen** vermisst. Für weitere Verwunderung sorgt, wenn, wie in einem Beispiel, im Vorfeld getroffene **Vereinbarungen** plötzlich keine Gültigkeit mehr besitzen. Auch im Laufe eines Verfahrens nachgeschobene Anforderungen sind wenig verständlich, ebenso wie einige der angewandten **Entscheidungskriterien**.
- / **Widersprüchliche Vorgaben** von Behörden bzw. mangelnde **Koordination zwischen verschiedenen Behörden** im Hinblick auf die Prioritätensetzung ziehen Projekte ebenfalls in die Länge. Zu empfehlen wäre deshalb eine **kommunale Projektsteuerung**, bei der ein **Lotse als permanente Ansprechperson** das antragstellende Unternehmen während des Genehmigungsprozess begleitet und aktiv **Vermittlungsprozesse** in Gang setzt, wenn sich durch Stellungnahmen verschiedener Behörden und Institutionen nicht einfach zu lösende Probleme und sich widersprechende Forderungen ergeben (wie in einem Fall, in dem einerseits Baumpflanzungen und Dachbegrünungen, andererseits aber Photovoltaikinstallationen auf Dachflächen gefordert werden)
- / **Unterschiedliche Interpretationen von nicht präzise definierten Begriffen** (z.B. „bestandsorientierte Erweiterung“ oder „Grundversorgung der Einwohner“) sorgen für zeitraubende Diskussionen und ausbleibende Entscheidungen.

Unsere wichtigsten Empfehlungen kurzgefasst (ausführlich dazu: [Kapitel 4 und 5](#))

- / **Auswirkungsanalysen:** Antragsbearbeitende Behörden sollten in Bezug auf Standortvorhaben im Einzelhandel *innerhalb einer zu fixierenden Frist die Erforderlichkeit von und die Erwartungen an Auswirkungsanalysen konkret benennen und Aus- und Zusagen schriftlich fixieren. Analysen sollten als verbindlich und akzeptiert gelten, sofern keine substantziellen Einwände erhoben werden. Im Falle von Meinungsunterschieden sind zeitnah verbindliche Klärungsgespräche durchzuführen.*
 - / **Genehmigungsprozess:** Innerhalb der Behörde sollte eine *für den Antrag permanent zuständige Ansprechperson* benannt werden, die den gesamten Verfahrensablauf als Projektbetreuer und -pate begleitet und dabei auch die *zeitnahe Koordination mit anderen am Verfahren (entscheidungsberechtigt) Beteiligten sicherstellt. Die Erreichbarkeit aller Ansprechpartner in den Behörden sowie Rückrufe/-meldungen an die Antragsteller innerhalb von maximal drei Arbeitstagen* sollten gewährleistet sein. Dies setzt auch *verbindliche Vertretungsregelungen* (z.B. bei Urlaub/Krankheit) voraus sowie *Transparenz der Zuständigkeiten*.
- Für die Bearbeitung von Bauvoranfragen und Bauanträgen sind konkrete Fristen festzulegen. Für eine frühzeitige, gebündelte Mitteilung über die einzureichenden Unterlagen – ohne „tröpfchenweise“ Nachforderungen – ist zu sorgen. Ablehnungsgründe sind dem Antragsteller unverzüglich schriftlich mitzuteilen und zugleich nachfolgend Vermittlungsgespräche zwischen Antragsteller und Behörde durchzuführen.*
- / **Beteiligtenkoordination:** Empfehlenswert wäre die *Einrichtung einer Ansprechstelle bei der Oberen Bauaufsichtsbehörde*, um schwierige Fragen im Zusammenhang mit Standortvorhaben des Einzelhandels klären zu können, insbesondere bei divergierenden Auffassungen zwischen den verschiedenen am Genehmigungsprozess Beteiligten. Begrüßenswert wäre die *Unterstützung von Antragstellern durch die kommunale Wirtschaftsförderung als Lotse*.

Schließlich würde es Vorhabenplanern und -trägern helfen, wenn die Gemeinden ihre *Vorstellungen zur städtebaulichen Qualität von Handelsimmobilien* nachvollziehbar deutlich machen würden.

- / **Begriffsdefinitionen:** Unterschiedliche Interpretationen aufgrund unklarer oder unbestimmter Begriffe oder aufgrund fehlender (Legal-)Definitionen sollten vermieden werden, indem *vorhandene, wenn auch noch nicht legalisierte Definitionen* zugrunde gelegt werden (z.B. „Grundversorgung der Einwohner“).
- / **Festlegungen in Bebauungs- und Regionalplänen:** Durch den Gesetz- bzw. Verordnungsgeber sollte nach den Vorgaben der obergerichtlichen Rechtsprechung alsbald eine *Rechtsgrundlage für die eindeutige Festlegung von Verkaufsflächen in Bebauungsplänen* geschaffen werden. Des Weiteren sollten geeignete Verfahrensregeln festgelegt werden, um *in angemessenen Abständen die nutzungsbezogenen Festlegungen in Regionalplänen an die tatsächlichen örtlichen Verhältnisse anzupassen*; dies dient der Stärkung der Planungshoheit der Gemeinden und der Beschleunigung von Genehmigungsprozessen.

Inhalt

1.	Probleme bei Planung und Genehmigung von Standortvorhaben im Einzelhandel	1
1.1	Gegenstand und Motivation des Arbeitspapiers	1
1.2	Gesellschaftliche, städtebauliche und raumstrukturelle Bedeutung:	1
1.3	Herausforderungen durch heftigen Strukturwandel	2
1.4	Aufbau der vorliegenden Publikation:.....	3
2.	Die Struktur des Fragebogens und Angaben zur Befragung.....	3
3.	Die eingereichten Fälle.....	6
3.1	Unterschiedliche Fallgruppen	6
3.2	Umfang und Aufbereitung von Entscheidungsgrundlagen.....	7
3.2.1	Sinnhaftigkeit einer Auswirkungsanalyse bei Zulässigkeit aufgrund Handelskonzept (Fall 1)	7
3.2.2	Verträglichkeitsgutachten auch bei Verkleinerung der Verkaufsfläche (Fall 2).....	7
3.2.3	Erweiterung des Untersuchungsprogramms der Auswirkungsanalyse auf die Ziele von Städtebauförderprogrammen (Fall 3).....	8
3.2.4	Festlegung des Untersuchungsbereichs von Auswirkungsanalysen (Fall 4).....	8
3.2.5	Alternativenprüfung auch für hypothetische Standorte (Fall 5).....	8
3.2.6	Fehlende Akzeptanz von Auswirkungsanalysen (Fall 6).....	9
3.3	Ablauf behördlicher Genehmigungsprozesse	10
3.3.1	Unzureichende Ausstattung der Mitarbeiter im städtischen Bauamt (Fall 7)	10
3.3.2	Verzögerungen durch wechselnde personelle Zuständigkeiten (Fall 8).....	10
3.3.3	Verzögerungen wegen ausbleibender Entscheidung über eine Bauvoranfrage (Fall 9).....	10
3.3.4	Verweigerung einer Genehmigung wegen eventueller Rückzahlung von Städtebauförderungsmitteln (Fall 10)	11
3.3.5	Verweigerung der Prüfung einer vorgeschlagenen Lösung (Fall 11).....	11
3.3.6	Fehlende straffe Organisation des Genehmigungsverfahrens (Fall 12).....	11
3.3.7	Ein ähnlicher Fall (Fall 13).....	11
3.3.8	Fehlende Verbindlichkeit abgestimmter Vereinbarungen (Fall 14)	11
3.3.9	Salamitaktik bei den Anforderungen zur Erteilung einer Baugenehmigung (Fall 15)	11
3.3.10	Umgang mit Bestandsschutz (Fall 16).....	12
3.3.11	Geringfügige Abweichungen von den Bebauungsplan-Festsetzungen (Fall 17).....	12
3.3.12	Nachnutzungskonzepte als Voraussetzung für eine Standortverlagerung (Fall 18)	12
3.3.13	Langwierige Entscheidungen wegen Interessenvertretungen (Fall 19).....	12
3.3.14	Ein ähnlicher Fall (Fall 20).....	13

3.3.15	Mehrfache Prüfung und Verzögerungen aufgrund von Klagen sowie wechselnder Zuständigkeiten auf Landesebene (Fall 21).....	13
3.3.16	Unnötige Formulare (Fall 22)	13
3.4	Zusammenwirken von Gemeinden und übergeordneten Behörden	13
3.4.1	Fragliche Notwendigkeit zum Ausweis von Sondergebieten (Fall 23)	13
3.4.2	Ungeregelte Zielkonflikte (Fall 24).....	14
3.4.3	Abwägung vielfältiger Vorgaben in der baulichen Ausführung (Fall 25).....	14
3.5	Probleme aufgrund unklarer Begriffe und fehlender Definitionen	14
3.5.1	Unklare Definition: „Bestandsorientierte Erweiterung“ (Fall 26).....	14
3.5.2	Fehlende Definition: „Grundversorgung der Einwohner“ (Fall 27).....	15
3.6	Festlegungen in Bebauungs- und Regionalplänen	15
3.6.1	Veraltete und starre Regionalpläne (Fall 28)	15
3.6.2	Agglomerationsregel in Bayern (Fall 29).....	16
4.	Empfehlungen zur Vereinfachung von Planungs- und Genehmigungsverfahren.....	16
4.1	Fallgruppe: Umfang und Aufbereitung von Entscheidungsgrundlagen.....	16
4.2	Fallgruppe: Ablauf behördlicher Genehmigungsprozesse.....	19
4.3	Fallgruppe: Zusammenwirken von Gemeinden und übergeordneten Behörden	22
4.4	Fallgruppe: Probleme aufgrund unklarer Begriffe und fehlender Definitionen.....	23
4.5	Fallgruppe: Festlegungen in Bebauungs- und Regionalplänen	24
5.	Zusammenfassung	24
5.1	Empfehlungen zu Umfang und Aufbereitung von Entscheidungsgrundlagen	25
5.2	Empfehlungen zum Ablauf behördlicher Genehmigungsprozesse	25
5.3	Empfehlungen zum Zusammenwirken von Gemeinden und übergeordneten Behörden ...	26
5.4	Empfehlungen zu Problemen aufgrund unklarer Begriffe und fehlender Definitionen	26
5.5	Empfehlungen zu Festlegungen in Bebauungs- und Regionalplänen	26
5.6	Übersicht über die Empfehlungen und die damit angesprochenen Institutionen	28

1. Probleme bei Planung und Genehmigung von Standortvorhaben im Einzelhandel

1.1 Gegenstand und Motivation des Arbeitspapiers

Die vorliegende Ausarbeitung widmet sich den Schwierigkeiten, denen Projektentwickler oder Betreiber von Einzelhandelsunternehmen im Planungs- und Genehmigungsverfahren begegnen, wenn neue Standorte erschlossen oder bestehende an veränderte Bedingungen angepasst werden sollen. Dazu hat die Kompetenzgruppe Einzelhandel der gif Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V. die vorliegende Studie durchgeführt, die auf der Basis einer Befragung von unmittelbar betroffenen privatwirtschaftlichen Akteuren (Expansionsleiter von Filialunternehmen, Projektentwickler, Investoren, Berater und Gutachter) aktuelle Schwierigkeiten oder empfundene Problemlagen konkretisiert. Ziel war, Empfehlungen und Hinweise zu finden, wie die Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen des Einzelhandels, den Planungs- und Genehmigungsbehörden sowie weiteren Beteiligten verbessert werden kann.³

Das Thema erschien den Mitgliedern der Kompetenzgruppe wichtig, weil unter den dynamischen Bedingungen, unter denen der stationäre Einzelhandel agiert, Standortentscheidungen von zunehmender Bedeutung sind. Nahezu alle Standortentscheidungen bedürfen eines behördlichen Genehmigungsverfahrens. Es ist zwar nicht bekannt, wie viele Genehmigungsverfahren jährlich eingeleitet und abgeschlossen werden, aber bei einem Bestand von etwa 400.000 örtlichen Verkaufsstellen in Deutschland sind es sicher enorm viele. Aus Sicht der jeweiligen Antragsteller gilt es, die Zeit von der Einreichung einer Bauvoranfrage oder eines Bauantrags für Neugenehmigung oder Nutzungsänderung bis zur behördlichen oder gerichtlichen Entscheidung so kurz als möglich und die anfallenden Kosten in der Planungszeit in einem überschaubaren Rahmen zu halten.

Wenn in der vorliegenden Ausarbeitung auch die Erwartungen des Handels an die Planungs- und Genehmigungsbehörden im Vordergrund stehen, so ist doch zu ergänzen, dass auch die Behörden ein Eigeninteresse an der Analyse der Planungs- und Genehmigungsverfahren haben sollten, gehen doch von ihnen entscheidende Einflüsse auf viele Aspekte der Stadtentwicklung aus (Attraktivität, Zentralität, Versorgungsqualität, Verkehrsaufkommen, Auslastung des ÖPNV, Investitionen zur Stadtsanierung und -erhaltung etc.). Nicht zu vernachlässigen ist, dass bei dem gegebenen Fachkräftemangel auch in den Behörden geprüft werden muss, ob und wie der Aufwand bei Entscheidungs- und Genehmigungsprozessen reduziert werden kann, ohne gleichzeitig städtebaulich oder raumordnerisch relevante Zielsetzungen aufzugeben.

1.2 Gesellschaftliche, städtebauliche und raumstrukturelle Bedeutung:

Der Einzelhandel verdient die Aufmerksamkeit der Gesellschaft nicht nur wegen seiner Bedeutung für die Etablierung von wirtschaftlichen Existenzen, wegen seiner mehr als drei Millionen Beschäftigten in Deutschland und wegen des Steueraufkommens, sondern auch, weil er die wichtige Funktion hat, die Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen zu versorgen. Hunderttausende einzelner Artikel werden vom stationären Einzelhandel ausgewählt, präsentiert und den Konsumenten zur Verfügung gestellt. Die Versorgungsfunktion muss aber nicht nur erbracht werden, sie soll auch den Präferenzen der Verbraucher entsprechen und ihnen den Einkauf erleichtern, wobei nicht zuletzt kostengünstige Angebote eine entscheidende Rolle spielen. So wirkt der Einzelhandel an der Lebensgestaltung des Einzelnen mit, was von manchen als Last empfunden wird, manchmal aber auch mit

³ Eine spiegelbildliche Befragung bei Mitarbeitern in Genehmigungsbehörden war nicht Gegenstand der Untersuchung. Ohne Zweifel hemmen beispielsweise auch unvollständige Anträge, unklare oder missverständliche Aussagen und Angaben, die Nichtbeachtung rechtlicher Vorschriften oder ungeeignete Auswirkungsanalysen die zügige Bearbeitung eines Antrags. Die Kompetenzgruppe Einzelhandel hatte sich mit solchen Problemen schon in ihrer Schrift: gif Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V. (Hrsg.): „Qualitätskriterien für Einzelhandelsgutachten, Einzelhandelskonzepte und projektbezogene Auswirkungsanalysen“, Wiesbaden 2020, beschäftigt. Ausgespart bleibt im vorliegenden Arbeitspapier auch eine vertiefte Betrachtung des Geflechts zwischen politischen Interessen, der Einflussnahme Dritter und den relevanten Behörden.

Freude und Erlebnissen einher geht. Zugleich ergeben sich aus der Standortwahl und der Gestaltung der Einkaufsstätten bedeutende Folgen für das städtebauliche Erscheinungsbild einer Kommune und die raumordnerische Funktionsteilung einer Region.

1.3 Herausforderungen durch heftigen Strukturwandel

Der Einzelhandel ist fortlaufenden Veränderungen unterworfen. Das betrifft vor allem den stationären Einzelhandel, also die ortsfesten Ladengeschäfte in Städten und Gemeinden. Derzeit gilt: Die Zahl der Unternehmen und der Verkaufsstellen verringert sich weiterhin deutlich. Zehntausende von Betrieben sind schon in den letzten Jahren aus dem Markt ausgeschieden, wobei insbesondere der inhabergeführte nicht-filialisierte Fachhandel Marktanteile verloren hat; von 2000 bis 2020 ist sein Marktanteil von rund 32 % auf 13 % geschrumpft.⁴ Gleichzeitig sind über die Jahre neue Betriebs- und Agglomerationsformen in den Markt eingetreten, von denen einige zu wichtigen Playern aufgestiegen sind, z. B. Fachmärkte, Discounter, der Online-Handel, Einkaufszentren (Shopping-Center), Outlet Center etc. Die Verkaufsfläche im deutschen Einzelhandel ist so von 109 Mio. m² (2000) auf knapp 125 Millionen m² in 2022 gestiegen⁵, also um etwa 16 Mio. m². Dies nicht nur, weil neue Unternehmen in den Markt eingetreten sind, sondern auch, weil bestehende Unternehmen ihre Verkaufsflächen vergrößerten; parallel dazu haben aber auch viele Betriebe ihre Verkaufsfläche verkleinert oder sind ganz aus dem Markt ausgeschieden. Der Ladeneinzelhandel hat also fortlaufend sein Gesicht verändert, und verändert sich weiter. Drei Entwicklungen kommt aktuell eine herausragende Bedeutung zu, die auch für die Standortplanung von Einzelhandelsbetrieben von großer Bedeutung sind:

- / E-Commerce (Online-Shopping) ist seit etwa 20 Jahren auf den Vormarsch. Ein Ende der Expansion ist noch nicht zu erkennen. Der HDE gibt den Umsatz (ohne Mehrwertsteuer) des E-Commerce für das Jahr 2000 mit 1,3 Mrd. Euro an, für 2022 mit 84,5 Mrd. Euro.⁶ Auf diese Entwicklung muss sich der stationäre Einzelhandel mit seinem Verkaufstellennetz einstellen. Teilweise nutzt der stationäre Handel aber auch diesen Vertriebskanal selbst (click & collect, Omnichannel-Retail).
- / Die Innenstädte müssen um ihre Position als Zentren des Einzelhandels ringen. Überall werden angesichts zunehmender Ladenleerstände und eines erkennbaren „trading down“ Optimierungsstrategien diskutiert und entwickelt. Nicht nur Verkaufsflächen der Betriebe werden verkleinert und v.a. mehrgeschossige Ladeneinheiten neu konzipiert, sondern ganze zentrale Versorgungsbereiche der Innenstädte in ihrer räumlichen Ausdehnung werden verkleinert. Die Nutzungsstruktur vieler Gebäude ändert sich, neue Konzepte werden entwickelt (z.B. Verbindung von Einzelhandel und Gastronomie etc.).
- / Von den Unternehmen wird erwartet, dass sie verstärkt Nachhaltigkeitsaspekte aus den Bereichen Beheizung, Klimatechnik, Belüftung, Verpackung, Rücknahme von Altgeräten usw. berücksichtigen.

Die geschilderte Dynamik erfordert in vielen Fällen Eingriffe in bestehende Einzelhandelsflächen oder die Verlagerung an neue Standorte. All dies löst behördliche Planungs- und Genehmigungsverfahren aus. Insofern handelt es sich bei Planungs- und Genehmigungsverfahren für Standortmaßnahmen des Einzelhandels um ein wichtiges Element staatlichen Handelns im Hinblick auf die Struktur und Entwicklung dieses Wirtschaftssektors.

⁴ HDE Handelsverband Deutschland: Zahlenspiegel 2023, Stand August 2023, Berlin, S. 23

⁵ Vgl. ebenda, S. 25

⁶ Vgl. ebenda, S. 27

1.4 Aufbau der vorliegenden Publikation:

Fachleute aus dem Einzelhandel, Projektentwickler, Gutachter, Juristen, Wissenschaftler haben sich im Rahmen der gif-Kompetenzgruppe Einzelhandel zusammengesetzt, um zu prüfen, an welchen Stellen Planungs- und Genehmigungsverfahren für Standortplanungen des stationären Einzelhandels verschlankt bzw. „entbürokratisiert“ werden können. Unter Einbezug von Vertretern des Handelsverband Deutschland (HDE) konnte eine weitere Konkretisierung erreicht werden. Über die Ergebnisse wird im Folgenden berichtet, wobei wie folgt vorgegangen wird:

- / Kapitel 2 enthält Erläuterungen zu dem für die Erfassung der einzelnen Fälle verwendeten Fragebogen und berichtet über den Rücklauf.
- / Kapitel 3 dokumentiert Erfahrungen der Befragten mit Standortverfahren in der originalen (aber bezogen auf die jeweils betroffene Standortgemeinde und die Beteiligten anonymisierten) Formulierung der Befragten.
- / Kapitel 4 analysiert diese Fälle und entwickelt daraus Hinweise auf Verbesserungen im Planungs- und Genehmigungsverfahren.
- / Kapitel 5 fasst die Vorschläge in einer Übersicht zusammen.

Bei der Erfassung und Dokumentation der dargestellten Fälle wurde darauf geachtet, dass diese auf tatsächlichen Vorkommnissen und nicht auf Hörensagen beruhen. Es handelt sich um eine Momentaufnahme aus der Planungs- und Genehmigungspraxis von Einzelhandelsvorhaben. Die Fälle wurden intern so dokumentiert, dass bei Bedarf der konkrete Sachverhalt nochmals vertieft aufgegriffen werden kann. Die Schilderungen selbst erfolgen allein aus Sicht der Vorhabenträger. Für die Darstellung in diesem Arbeitspapier wurden die Fälle zudem anonymisiert, sodass keine konkrete Zuordnung zu einer bestimmten Stadt, Behörde oder anderen Akteuren möglich ist.

2. Die Struktur des Fragebogens und Angaben zur Befragung

Um die Erfahrungen mit Planungs- und Genehmigungsverfahren bei Standorten im Einzelhandel zu erfassen, wurde ein strukturierter Fragebogen entwickelt (im Anhang beigelegt). Der Fragebogen richtete sich an jene Mitglieder der gif-Kompetenzgruppe Einzelhandel, die in Planungs- und Genehmigungsverfahren als

- / Mitarbeiter von Handelsunternehmen,
- / Projektentwickler,
- / Gutachter,
- / Mitarbeiter aus dem Bereich Asset Management,
- / Rechtsanwalt oder
- / Unternehmensberater

involviert waren, in jedem Fall also aus eigener Erfahrung und zu konkreten Vorhaben berichten konnten.

Die Befragung hatte zum Ziel, vermeidbare Komplikationen, damit verbundene Zeitverzögerungen und nicht zuletzt unnötige Kosten bei Planungs- und Genehmigungsverfahren von Bauvorhaben von Einzelhandelsbetrieben zu identifizieren und Maßnahmen und Verhaltensweisen zu ihrer Beseitigung anzuregen, wobei selbstverständlich jeweils die ganz persönliche Erfahrung, Sichtweise und ggf. auch Betroffenheit der mit dem jeweiligen Fall befassten Personen zu beachten ist.

Mit dem Fragebogen wurden Angaben zum Ort und Bundesland, in dem das geschilderte Standortvorhaben durchgeführt wurde, ermittelt und abgefragt, welche Akteure mit dem jeweiligen Vorhaben befasst waren. In weiteren geschlossenen Fragen wurde das Standortvorhaben nach seiner zugehörigen Branche, der Vertriebsform, der Größe der Verkaufsfläche und dem zuzuordnenden Zentrums-typ charakterisiert. In zwei offenen Fragen sollten die Befragten die von ihnen wahrgenommenen

Probleme bei den Behördenverfahren beschreiben und mögliche Ansätze oder Maßnahmen darstellen, die ihrer Meinung nach geeignet wären, die aufgetretenen Probleme zu beseitigen oder abzumildern.

Die Befragung der Kompetenzgruppe Einzelhandel der gif bezog sich schwerpunktmäßig auf die befassten Behörden, wobei vor allem folgende Institutionen in den Fokus genommen wurden:

- / Stadt- bzw. Gemeinderat,
- / Stadt- bzw. Gemeindeverwaltung,
- / (Untere) Genehmigungsbehörde auf Landkreisebene oder in (kreisfreien) Städten
- / Regionalplanung,
- / Regierungspräsidium bzw. Bezirksregierung.

Außerdem wurde nach weiteren relevanten Akteuren gefragt.

Es wurden insgesamt 33 Fälle gemeldet. Sie beziehen sich auf Vorhaben in unterschiedlichen Bundesländern, so auf Baden-Württemberg (9 Fälle), Bayern (4), Hessen (1), Niedersachsen (1), Nordrhein-Westfalen (8), Rheinland-Pfalz (3), Saarland (3), Schleswig-Holstein (3), Thüringen (1), einige Fälle sind länderübergreifend. In den meisten Fällen wird auf Genehmigungsverfahren in Mittelzentren Bezug genommen, in einigen Fällen aber auch auf Verfahren in Ober- oder Grundzentren.

Probleme ergaben sich nicht nur an städtebaulich nicht integrierten, sondern auch an integrierten Lagen, bei Standorten in zentralen Versorgungsbereichen von Innenstädten, aber auch in Stadtteilzentren und in Bezug auf die Nahversorgung.

Als Auslöser von Konflikten wurden häufig die Stadtverwaltungen, konkreter die Stadtplanung (kommunale Bauleitplanung) und das für die Erteilung von Genehmigungen zuständige Amt auf Stadt- oder Kreisebene genannt, aber auch die Regierungspräsidien bzw. die Bezirksregierungen (Mittelbehörden), die Landesplanung und in einem Fall sogar der Gesetzgeber auf Bundesebene.

Der Fragebogen wurde vor dem Hintergrund entwickelt, dass bei Standortvorhaben für Verkaufsstellen im Einzelhandel zahlreiche Institutionen mit unterschiedlichen Regelungen und rechtlichen Bestimmungen an den Planungs- und Genehmigungsverfahren beteiligt sind. Grundsätzlich bietet es sich an, idealtypisch zwischen

- / Rechtsrahmen setzenden / politischen Gremien,
- / Behörden / Ansprechpartnern im Planungs- und Genehmigungsverfahren,
- / Sonstigen Beteiligten / beratenden Institutionen und
- / Gerichten

zu unterscheiden. Mit einer gewissen Vereinfachung wird die komplexe Situation am Beispiel des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen exemplarisch in Abbildung 1 dargestellt.

Ebene	Institutionen	Regelungen ⁷ /Gesetze/ Pläne	weitere Regelungen
Bund	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerien • Bundestag 	<ul style="list-style-type: none"> • ROG, insbes. § 3 Nr. 2 und 3, Baugesetzbuch (BauGB), • Baunutzungsverordnung (BauNVO) 	
Länder	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerien • Landtage 	<ul style="list-style-type: none"> • Landesentwicklungsprogramm bzw. -pläne • Landesbauordnung 	<ul style="list-style-type: none"> • Raumentwicklungsministerkonferenz (RMK) • Norminterpretierende Verwaltungsvorgaben (Einzelhandelserlass)
Region	<ul style="list-style-type: none"> • Bezirksregierungen / Regierungspräsidien • Regionalverbände 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionalpläne • Regionale Einzelhandelsentwicklungspläne • Beratung und Rechtsaufsicht • (regionale) Einzelhandelskonzepte 	<ul style="list-style-type: none"> • Verwaltungsvorschriften, Erlasse
Landkreis/Gemeinde (Untere Bauaufsicht)	<ul style="list-style-type: none"> • Bauaufsichtsbehörde in Landkreisen, kreisfreien Städten und größeren Gemeinden 	<ul style="list-style-type: none"> • Bauvorbescheid/Baugenehmigung 	
Gemeinde	<ul style="list-style-type: none"> • Planungsämter • Gemeinde-/Stadträte 	<ul style="list-style-type: none"> • Einzelhandelskonzepte • Rahmenpläne • Bebauungspläne 	
Sonstige Beteiligte			
Unmittelbar Betroffene	<ul style="list-style-type: none"> • Anlieger • Eigentümer • Investoren • Nachbargemeinden 		
Träger öffentlicher Belange	<ul style="list-style-type: none"> • IHK • Regionalplanung • u. a. m. 		
Dienstleister	<ul style="list-style-type: none"> • Gutachter für diverse Aufgabenstellungen • Planer • Vermesser 		
Nicht-Behörden	<ul style="list-style-type: none"> • Interessengruppen • Bürgerinitiativen • Verbände 		
Kontrollinstanzen			
Gerichte	<ul style="list-style-type: none"> • BVerwG • Oberverwaltungsgerichte • Verwaltungsgerichte 	<ul style="list-style-type: none"> • z.B. Entscheidungen zur Großflächigkeit 	

Abb. 1: Ebenen, Institutionen und Regelungen, die für Planungs- und Genehmigungsfragen von Einzelhandelsbetrieben bei Standortentscheidungen in Nordrhein-Westfalen wichtig sind
 Zunächst sind die Behörden auf der unteren Ebene der staatlichen Verwaltung (untere Bauaufsichtsbehörde in Stadt oder Kreis) die wesentlichen Ansprechpartner (behördliches Gegenüber) der Antragsteller für planungsbezogene Themen – z.B. (Vor-)Beratung von Einzelhandelsprojekten – oder

⁷ Vgl. die Überblicke bei gif Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung e.V. (Hrsg.): „Qualitätskriterien für Einzelhandelsgutachten, Einzelhandelskonzepte und projektbezogene Auswirkungsanalysen“, Wiesbaden 2020, S. 24 ff. oder Anders, Sascha: Einzelhandelssteuerung durch kommunale Einzelhandelskonzepte. Diss. HafenCity Universität Hamburg, Hamburg, Juni 2021, S. 41-56.

bauordnungsrechtliche Genehmigungsfragen (Bauvoranfragen und Bauanträge). Durch diesen „Eingang“ müssen die Antragsteller gehen, und die Wege sind nach Bundesländern, Verfahrenswahl und Kommune sehr unterschiedlich – gleiches gilt für die Ansprechpartner.

Während das Bauplanungsrecht bestimmt, wo gebaut werden darf (bauliche Nutzbarkeit von Grund und Boden), beschäftigt sich das Bauordnungsrecht mit der Frage, wie gebaut werden darf. Dabei werden die Kommunen in den Genehmigungsverfahren häufig durch übergeordnete Institutionen „begleitet“ und in („informellen“) Abstimmungsprozessen durch Dritte beraten. Die Komplexität der Verfahren ist dabei beachtlich und es erfolgen bei Weitem nicht alle Abstimmungsprozesse „öffentlich“ und transparent.⁸ Hier kommt es oft zu schwierigen Konstellationen zwischen Investoren/Bauherren und Genehmigungsbehörden. Ein Konfliktpunkt ist, dass oft erst im Verfahren „neue“ Fragestellungen auftreten.⁹

Generell gilt zwar für das Planungsrecht das Baugesetzbuch BauGB unter Einschluss der Baunutzungsverordnung BauNVO (Bundesebene), abgesehen von ergänzenden, ggf. hierarchisch darüber liegenden Richtlinien der EU. Aber dieses Recht wird konkretisiert, aus Sicht vieler Planer und Vorhabenträger aber auch verkompliziert durch Vorgaben auf Länderebene, wie Landesentwicklungs- und Regionalplänen, die wiederum die kommunale Bauleitplanung mit Flächennutzungsplan und Bauleitplänen beeinflussen.

Daraus folgt eine Kaskade hierarchischer, behördenspezifischer, aber auch (partei-)politischer Abhängigkeiten, wenn die planungsrechtliche Zulässigkeit eines Bauvorhabens in einem Verfahren auf Erlass eines Bauvorbescheids oder einer Baugenehmigung geprüft wird.

Wesentliche Voraussetzung für einen positiven Bauvorbescheid oder eine Baugenehmigung sind vollständige und genehmigungsfähige Unterlagen. Bei den hier vorzustellenden Fällen handelt es sich überwiegend um großflächigen Einzelhandel, der v.a. im beplanten oder unbeplanten Innenbereich genehmigt werden soll. Zu den ergänzend zu den Bauunterlagen vorzulegenden Genehmigungsveraussetzungen zählen oftmals:

- / Verträglichkeits- bzw. Auswirkungsuntersuchungen,
- / Verkehrsuntersuchungen,
- / Umweltverträglichkeitsprüfungen sowie
- / ggf. weitere Untersuchungen und Gutachten.

3. Die eingereichten Fälle

3.1 Unterschiedliche Fallgruppen

Im Folgenden werden die in der Befragung genannten Fälle dargestellt, sodann in Kapitel 4 die von den Falleinreichern abgeleiteten Hinweise und Empfehlungen präsentiert, wie nach ihrer Meinung die Verfahren geändert werden sollten. Dabei wurden an der Formulierung der Falleinreicher möglichst keine Veränderungen vorgenommen. Die Fälle werden in kursiver Schrift dargestellt. Die von den Einlieferern formulierten Vorschläge wurden im Rahmen der Bearbeitung dieser Publikation in der Kompetenzgruppe Einzelhandel diskutiert und sind – soweit möglich – in die abschließenden Empfehlungen in Kapitel 4 und 5 eingeflossen.

⁸ Das Geflecht zwischen politischen Interessen, der Einflussnahme Dritter und den genehmigungsrelevanten Behörden stellt nicht selten eine „black box“ dar.

⁹ Hier ist der Erkenntnisfortschritt zu trennen von immer wieder neuen Nachforderungen, die der Verzögerung dienen.

Die Darstellung der Fälle ist nach folgenden Fallgruppen gegliedert, die sich aus der Schilderung der Befragten herauskristallisiert haben:

- / Fallgruppe „Umfang und Aufbereitung von Entscheidungsgrundlagen“,
- / Fallgruppe „Ablauf behördlicher Genehmigungsprozesse“,
- / Fallgruppe „Zusammenwirken von Gemeinden und übergeordneten Behörden“,
- / Fallgruppe „Probleme aufgrund unklarer Begriffe und fehlender Definitionen“,
- / Fallgruppe „Festlegungen in Bebauungs- und Regionalplänen“.

3.2 Umfang und Aufbereitung von Entscheidungsgrundlagen

In der ersten Fallgruppe geht es um die dem Bauantrag für ein Einzelhandelsprojekt hinzuzufügenden Unterlagen, wobei es sich gezeigt hat, dass insbesondere die Auswirkungsanalysen zum Konfliktlöser zwischen Behörden und Antragsteller werden können. Da es sich bei den hier vorgestellten Fällen häufig um „großflächigen Einzelhandel“ im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO handelt, sind bei der Antragstellung regelmäßig die wirtschaftlichen und städtebaulich-raumordnerischen Wirkungen (Auswirkungsanalyse), die verkehrlichen Folgen (Verkehrsuntersuchung) und die Auswirkungen auf die Umwelt (Umweltgutachten) aufzuzeigen.

Zur Darstellung dieser Auswirkungen müssen im Regelfall mehrere Gutachten vorgelegt werden. Dabei gehen in Einzelhandelsgutachten im Regelfall die ersten zwei Aspekte ein. Für die Aspekte Verkehr und Umwelt sind oft je ein weiteres Gutachten und je nach Fall häufig zusätzliche sehr detaillierte Projektunterlagen erforderlich. In der gif-Richtlinie „Qualitätskriterien für Einzelhandelsgutachten“¹⁰ hat die gif-Kompetenzgruppe Einzelhandel einen detaillierten Katalog zu den in einem Einzelhandelsgutachten darzustellenden Auswirkungen eines Einzelhandelsprojektes und zur Art ihrer Aufbereitung und Darstellung vorgelegt. Es gibt aber immer wieder Ansätze, dieses Untersuchungsprogramm durch weitere Fragestellungen auszudehnen. Entsprechend enthält [Kapitel 3.1](#) sechs Fälle, in denen Notwendigkeit, Umfang, Inhalt und Akzeptanz von Gutachten im Rahmen der Auswirkungsanalyse angesprochen werden.

3.2.1 Sinnhaftigkeit einer Auswirkungsanalyse bei Zulässigkeit aufgrund Handelskonzept (Fall 1)

Im Rahmen eines Baugenehmigungsverfahrens zur Nachnutzung einer Handelsimmobilie im Geltungsbereich eines Bebauungsplans mit dem nicht-zentrenrelevanten Sortiment "Fahrrad" als Ersatz für ein zentrenrelevantes Sortiment wurde Monate nach Einreichung des Bauantrages eine Auswirkungsanalyse nachgefordert. Nach dem städtischen Einzelhandelskonzept war die neue Nutzung zulässig. Die Behörde war zu einer Aussprache über die Sinnhaftigkeit der Auswirkungsanalyse nicht bereit. Um die Baugenehmigung zu erhalten, wurde eine Auswirkungsanalyse beauftragt, was zu erheblichen Verzögerungen und zu Kostensteigerungen führte.

3.2.2 Verträglichkeitsgutachten auch bei Verkleinerung der Verkaufsfläche (Fall 2)

Bei dem Vorhaben handelt es sich um die Neuaufstellung eines SB-Warenhauses mit zuvor 8.000 m² Verkaufsfläche und neu um einen Lebensmittel-Vollsortimenter mit 5.000 m² Verkaufsfläche. § 34 BauGB fordert den Nachweis der Verträglichkeit eines Vorhabens. Gemeinde und Bauaufsicht sind von der Verträglichkeit des Vorhabens wegen einer deutlichen Verringerung von Sortimenten ausgegangen. Auf Nachforderung des Planungsamtes wurde eine Stellungnahme durch einen Gutachter (Bearbeiter des Einzelhandelskonzepts für das Grundzentrum und das benachbarte Oberzentrum) erstellt. Tenor der gutachterlichen Stellungnahme: Es ist ein Umsatzrückgang des Planobjektes gegenüber dem bisherigen Bestand in allen Sortimentsgruppen zu erwarten, keine Beeinträchtigung

¹⁰ gif Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung e.V. (Hrsg.): „Qualitätskriterien für Einzelhandelsgutachten, Einzelhandelskonzepte und projektbezogene Auswirkungsanalysen“, Wiesbaden 2020, S. 164 – 181.

der umliegenden Zentren. Das Planungsamt fordert dennoch ein vollumfängliches Verträglichkeitsgutachten.

3.2.3 Erweiterung des Untersuchungsprogramms der Auswirkungsanalyse auf die Ziele von Städtebauförderprogrammen (Fall 3)

Eine Landeseinrichtung ist zuständig für die Prüfung von Förderanträgen und die Verwendung der Mittel aus diversen Städtebauförderprogrammen des Bundes und der Länder. Bei Raumordnungs- und Zielabweichungsverfahren ist sie ein Träger öffentlicher Belange und kann somit entsprechende Stellungnahmen einreichen. In einem Verfahren zur Erweiterung eines Einzelhandelsobjekts stellte die Landeseinrichtung die Forderung auf, dass es neben den üblichen Inhalten einer Auswirkungsanalyse Teil der gutachterlichen Untersuchung und Bewertung sein müsse, auch die Auswirkungen des Vorhabens auf die mit den Städtebaufördermaßnahmen verbundenen Zielsetzungen zu prüfen, da ein solches Projekt ggf. den Einsatz öffentlicher Mittel konterkarieren bzw. die entsprechenden Zielsetzungen nicht oder nur erschwert zu erreichen seien. Hierzu müsse der Gutachter konkret die in betroffenen Städten eingesetzten Förderprogramme (Programm, räumlicher Förderbereich, Zielsetzungen etc.) heranziehen und prüfen, ob bzw. inwieweit das Vorhaben hierauf einen negativen Einfluss hat. Sollte dies nicht erfolgen, wurde von der Landeseinrichtung eine negative Stellungnahme angekündigt.

3.2.4 Festlegung des Untersuchungsbereichs von Auswirkungsanalysen (Fall 4)

In einem Spielwarenfachmarkt in einem Einkaufszentrum in der Innenstadt einer Großstadt ist im Sortimentsbereich „Schreib- und Spielwaren“ eine Erweiterung der Verkaufsfläche von derzeit 422 m² auf 942 m² geplant. Der geltende Bebauungsplan weist für das Vorhaben ein Kerngebiet gemäß § 7 BauNVO aus. Im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages ist eine sortimentspezifische Verkaufsflächenbeschränkung im Bereich Schreib- und Spielwaren von 700 m² vereinbart. Diese ist unterteilt in sieben Sortimentsgruppen. Die verfahrensbegleitende baurechtliche Beurteilung empfiehlt eine städtebauliche Wirkungsanalyse für den Zentralen Versorgungsbereich „Innenstadt der Standortgemeinde“ und für den Zentralen Versorgungsbereich „Innenstadt B Zentrum“ einer Nachbarkommune. Die Überschreitung der Beschränkungen steht nach Ansicht der Projektinitiatoren einer Erteilung der beantragten Baugenehmigung nicht entgegen, da die geplante Erweiterung die Grundzüge der Planung nicht berührt sowie städtebaulich vertretbar ist. Das Stadtplanungsamt beurteilt die Voraussetzungen abweichend. Der Gutachter muss alle Versorgungsbereiche im Einzugsgebiet des Projektes untersuchen und die städtebaulichen Auswirkungen bewerten - 12 Zentrale Versorgungsbereiche und sonstige Versorgungsbereiche, Nebenzentren, Sonderstandorte und Streulagen innerhalb des Einzugsgebiets. Folge: Es wird seitens der Verwaltung eine interkommunale Abstimmung mit allen Erhebungsgemeinden im Einzugsgebiet angestrebt, obgleich es dafür keine Rechtsgrundlage gibt. Außerdem zieht dies eine Kostensteigerung, Steigerung des Erhebungsaufwandes und der Bearbeitungsdauer des Einzelhandelsgutachtens nach sich.

3.2.5 Alternativenprüfung auch für hypothetische Standorte (Fall 5)

Nach dem Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen dürfen Sondergebiete für großflächige Einzelhandelsvorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten nur dann außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen dargestellt und festgesetzt werden, wenn sie alle Voraussetzungen für die „Nahversorgungsausnahme“ laut Einzelhandelserlass NRW (2021) S. 32f erfüllen. Eine Bedingung ist, dass „eine Lage in den zentralen Versorgungsbereichen aus städtebaulichen oder siedlungsstrukturellen Gründen, insbesondere der Erhaltung gewachsener baulicher Strukturen oder der Rücksichtnahme auf ein historisch wertvolles Ortsbild, nicht möglich ist“. Besonders komplex ist der Nachweis für Standorte, die in geringer Entfernung zum nächsten zentralen Versorgungsbereich liegen („städtebauliche Gründe“). Zunächst genügte es dafür, in kompakter Form auf die beengten Verhältnisse und die fehlende Verfügbarkeit geeigneter Grundstücke innerhalb des „eigentlich“ zuständigen zentralen Versorgungsbereiches zu verweisen. Mittlerweile

muss jedoch ausführlich begründet werden, warum – auch unabhängig von der konkreten Verfügbarkeit bzw. Objekteignung – keine bessere Alternative erkennbar ist. So kann ein hypothetischer Alternativstandort nicht etwa deswegen ausgeschlossen werden, weil ein Eigentümer nicht verkaufen möchte, das Objekt in einem Einkaufszentrum liegt oder die Zahl der Pkw-Stellplätze nicht passt. In einem Fall musste eine umfangreiche Prüfung von rund 20 theoretisch in Frage kommenden Alternativstandorten durchgeführt werden, um eine mit der „Nahversorgungsausnahme“ begründete Projektplanung rechtssicher umzusetzen.

Eine ähnliche Regelung zur Alternativenprüfung findet sich auch im Landes-Raumordnungsprogramm von Niedersachsen (LROP) im Abschnitt 2.3 Ziffer 05 bezüglich der Ausnahmeregelung vom Integrationsgebot für nahversorgungsrelevante Einzelhandelsvorhaben. Das zuständige Ministerium führt in einer umfangreichen Arbeitshilfe aus, wie die Regelungen anzuwenden sind. Demnach sind nahversorgungsrelevante Einzelhandelsgroßprojekte „auf der Grundlage eines städtebaulichen Konzepts ausnahmsweise auch außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen [...] zulässig, wenn eine Ansiedlung in den städtebaulich integrierten Lagen aus städtebaulichen oder siedlungsstrukturellen Gründen, insbesondere zum Erhalt gewachsener baulicher Strukturen, der Rücksichtnahme auf ein historisch wertvolles Ortsbild oder aus verkehrlichen Gründen nicht möglich ist“ (städtebaulich integriert im Sinne des LROP ist ein Standort dann, wenn er im Zusammenhang mit einem zentralen Versorgungsbereich steht).

Um die Ausnahmeregelung des LROP in Anspruch zu nehmen können, muss also bereits im Rahmen der Aufstellung eines Einzelhandelskonzepts die inhaltliche Begründung hierfür hergeleitet und müssen entsprechende Festlegungen zu Standorten, für die die Ausnahmeregelung in Anspruch genommen werden soll, getroffen werden. Einzelhandelskonzepte werden typischerweise aber nur alle 5 bis 10 Jahre fortgeschrieben, so dass sich selbst für kleine Erweiterungsvorhaben von Lebensmittelmärkten erhebliche und kaum noch überschaubare Zeitaufwände ergeben können – sofern die Kommune überhaupt dazu bereit ist, für solche Vorhaben ihr Konzept fortzuschreiben. Der darüber hinaus notwendige Nachweis, dass es innerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs keine geeigneten Standorte gibt, auf die das Vorhaben verwiesen werden kann, ist zudem kaum zu erbringen. So ist umfänglich zu belegen, dass es innerhalb der zentralen Versorgungsbereiche weder geeignete Bestandsflächen (Grundstücke, Baulücken) noch auf absehbar Zeit perspektivisch entwickelbare Flächen (Aufkauf, Abriss von Bestandsimmobilien) gibt. Von den Gemeinden werden „ernstliche Bemühungen“ verlangt unter Einbezug von Grundstückseigentümern, tragfähige Lösungen zu entwickeln und dies zu dokumentieren. Ob die Grundstücke angesichts mangelndem Verkaufsinteresse der Eigentümer überhaupt zur Verfügung stehen und ob die Grundstücke überhaupt die Standortvoraussetzungen für einen modernen Lebensmittelmarkt erfüllen, ist dabei zweitrangig. In der Praxis führen diese „realitätsfremden“ Voraussetzungen dazu, dass die Ausnahmereglung praktisch kaum noch angewendet wird und viele im Sinne der Sicherung einer verbrauchernahen Versorgung sinnvolle Vorhaben nicht umgesetzt werden können.

3.2.6 Fehlende Akzeptanz von Auswirkungsanalysen (Fall 6)

An einem Gewerbegebietsstandort lagen der Stadt über mehrere Jahre hinweg Pläne zur Verkaufsflächenenerweiterung von zwei Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben von ca. 799 m² auf ca. 1.000 m² vor. Die Betriebe befanden sich jeweils im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (Gewerbegebiet), der grundsätzlich eine Verkaufsfläche unterhalb der 800 m²-Grenze vorsah. Für die Vorhaben lagen transparente Auswirkungsanalysen vor, die die Verträglichkeit der Erweiterungen sowohl gegenüber der Innenstadt als auch der weiteren wohnortnahen Versorgung bestätigten. Dennoch lehnte die Stadtverwaltung jahrelang diese Erweiterungsgesuche (mit oder ohne Bebauungsplanänderung) aufgrund von Befürchtungen negativer Auswirkungen auf ihre Innenstadt (v.a. Schließungen von Fachgeschäften) ab. Diese Befürchtungen waren aus gutachterlicher Sicht völlig unbegründet. Eine Erweiterung wurde erst nach langjähriger Projekt- und Diskussionsphase als stadtentwicklungspolitisch vertretbar bewertet und umgesetzt.

3.3 Ablauf behördlicher Genehmigungsprozesse

Ein Genehmigungsprozess bei der Bauaufsichtsbehörde vollzieht sich in mehreren Schritten, deren Effizienz nach Ansicht der Falleinreicher gesteigert werden kann. Die folgenden Fälle zeigen solche Möglichkeiten auf und beziehen sich auf

- / die Bedeutung der Infrastruktur und der Digitalisierung in der Behörde (Fall 7),
- / Verzögerungen bei der Bearbeitung aufgrund zahlreicher Ursachen (Fälle 8, 9 und 10),
- / Verzögerungen wegen Prüfung und Diskussion von Einzelheiten (Art der von einem Gutachter vorgeschlagenen Brandschutzmaßnahmen, Prüfung nicht relevanter Sachverhalte wie die Farbgebung von Bauelementen) (Fälle 11-13),
- / das zeitweilige Fehlen von Verbindlichkeit von getroffenen Vereinbarungen (Fall 14),
- / die schrittweise Formulierung von zusätzlichen Anforderungen (Fall 15),
- / den fraglichen Nutzen mancher Entscheidungskriterien (Fälle 16 und 17),
- / die Diskussion um die Nachnutzung eines aufgegebenen Standortes (Fall 18),
- / den großen Zeitaufwand für den Einbezug externer Interessen (Fälle 19 und 20),
- / mehrfache Prüfungen und Formularflut (Fälle 21 und 22).

3.3.1 Unzureichende Ausstattung der Mitarbeiter im städtischen Bauamt (Fall 7)

Im konkreten Fall geht es um den Umbau und die Modernisierung eines Verbrauchermarktes. Die Mitarbeiter im städtischen Bauamt sind im Homeoffice nicht telefonisch, sondern nur per Mail erreichbar. Eine Umstellung der Telefone erfolgt nicht. Die Anfragen per Mail können aber nicht beantwortet werden, da die Unterlagen nur im Büro sind und nicht digital im Homeoffice verfügbar sind.

3.3.2 Verzögerungen durch wechselnde personelle Zuständigkeiten (Fall 8)

Der vorliegende Fall entwickelte sich wie folgt:

- / Anfang 2019 Bauvoranfrage für einen Verbrauchermarkt im Kerngebiet
- / Dez. 2019 Ablehnungsbescheid
- / 2020 Rechtsstreit und Abstimmung des Konzeptes u.a. mit dem Gestaltungsbeirat und Kompromiss bei der Planung
- / Feb. 2021 Bauvoranfrage nach abgestimmtem Konzept
- / Juli 2021 Bauvorbescheid
- / Juli 2021 Bauantrag
- / Aug. 2021 Nachforderungen zum Bauantrag
- / Jan. 2022 weitere Nachforderungen zum Bauantrag
- / Nov. 2022 Baugenehmigung

2019 wechselten der Baudezernent, der Oberbürgermeister, mehrfach auch die Leitung im Stadtplanungsamt und seit Anfang 2022 bei der Baugenehmigungsbehörde mehrfach die Ansprechperson. Der Antrag war seit April 2022 genehmigungsfähig, wurde aber nicht bearbeitet (Urlaubsvertretung, Homeoffice wg. Corona, Mutterschutz, Krankheit). Die Bearbeitung, Abstimmung und Gegenzeichnung eines Baudurchführungsvertrages (gemäß einer Mustervorlage der Stadt) durch die Stadt dauerte ca. ein halbes Jahr.

3.3.3 Verzögerungen wegen ausbleibender Entscheidung über eine Bauvoranfrage (Fall 9)

Ein Gebäude wurde bisher als Lebensmittelmarkt genutzt und soll nun als Fachmarkt für nicht-zentrenrelevante Sortimente genutzt werden. Diese sind nach dem Bebauungsplan zulässig. Die Verkaufsflächengrößen werden eingehalten. Die Stadtverwaltung entscheidet aber mehr als 10 Monate lang nicht über die Bauvoranfrage, da sie aufgrund eines anderen städtebaulichen Gestaltungswillens den neuen Fachmarkt nicht möchte.

3.3.4 Verweigerung einer Genehmigung wegen eventueller Rückzahlung von Städtebauförderungsmitteln (Fall 10)

In einer Kommune soll ein Handelsgebäude (bislang genutzt durch einen Spielwarenfachmarkt) abgerissen und durch einen Neubau ersetzt werden, um weitere Fachmärkte anzusiedeln. Im Entwurf des Regionalplans ist das betreffende Grundstück nicht mehr als ASB (Allgemeiner Siedlungsbereich), sondern als GIB (Bereich für gewerbliche und industrielle Nutzungen) dargestellt. Aufgrund der tatsächlich vorhandenen Nutzungen sowie der derzeitigen planungsrechtlichen Ausweisung gemäß Bebauungsplan wäre das Vorhaben zulässig. Laut der Stadt bzw. der Bezirksregierung sei es nicht möglich, das bisherige Gebäude abzureißen, weil die Stadt andernfalls keine weiteren Fördermittel erhalte bzw. bereits erhaltene Fördermittel zurückzahlen müsse (städtebauliche Förderung der Innenstadt).

3.3.5 Verweigerung der Prüfung einer vorgeschlagenen Lösung (Fall 11)

Anlässlich der Verkaufsflächenerweiterung eines Supermarktes zeigte der Architekt für den Brandschutz Lösungen auf. Der Brandschutzgutachter sieht die Lösungen als positiv und fachgerecht an. Das Bauamt verweigert jedoch die Prüfung der vorgeschlagenen Lösung. Dass es sich um ein vermeintliches Problem "Brandschutz" handelt, wurde erst nach deutlich über einem Jahr Verfahrensdauer thematisiert.

3.3.6 Fehlende straffe Organisation des Genehmigungsverfahrens (Fall 12)

Bei der Verkaufsflächenerweiterung eines Supermarktes musste eine lange Bearbeitungszeit und ein langes Abstimmungsverfahren in Kauf genommen werden. Der direkte Ansprechpartner hatte keine Entscheidungskompetenz; zahlreiche Stellen der Stadt waren mit immer neuen "Ideen" zur Stelle (z.B. Beauftragter für Barrierefreiheit). Planungsfehler der Stadt mussten im Zuge des Vorhabens beseitigt und bezahlt werden. Ein Gutachten zur Verträglichkeit wurde seitens des Regionalverbandes für notwendig gehalten, obwohl dieser nicht gehört hätte werden müssen (Oberzentrum und Lage im Nahversorgungszentrum gemäß Zentrenkonzept). Es wurden hohe Auflagen bezüglich Klima, Mobilität, Artenschutz erlassen.

3.3.7 Ein ähnlicher Fall (Fall 13)

Beim Antrag auf Genehmigung der Neukonzeption eines bestehenden großflächigen Supermarktes wurden folgende Erfahrungen gemacht: keine Digitalisierung; doppelte Prüfung durch Behörden (Statik); Prüfung nicht relevanter Sachverhalte (Farbgebung von Bauelementen); keine Vernetzung von Behörden (Sterbeurkunde wegen Grenzbebauung und Zustimmung der Nachbarn), kein direkter Austausch der Behörden untereinander; 15-fache Ausfertigung des Lageplans, der bereits vorlag; fehlendes Feedback und Aktenzeichen, daher keine Fristsetzung im Verfahren; mangelhafte Vollständigkeitsprüfung der Bauunterlagen und ständige Nachforderungen (dabei Aussetzung des Verfahrens).

3.3.8 Fehlende Verbindlichkeit abgestimmter Vereinbarungen (Fall 14)

In einem Abstimmungstermin zu Beginn des Verfahrens wurde festgehalten, welche Erweiterungen im Sortimentsbereich Drogerie bei Ansiedlung eines Drogeriefachmarktes zulässig sind. Es wurden in mehreren Terminen diverse Sortimentsaufstellungen vorgelegt und erörtert, in welcher Größenordnung eine Erweiterung des Sortiments im Vergleich zum Bestand zulässig ist. Im Laufe des Verfahrens hat sich die Stadt an diese Abstimmung nicht mehr erinnert.

3.3.9 Salami taktik bei den Anforderungen zur Erteilung einer Baugenehmigung (Fall 15)

Ein Genehmigungsverfahren für einen Drogeriefachmarkt hat sich erheblich verzögert, da Nachforderungen seitens der Stadt nur scheinbarweise gestellt wurden und die Sachbearbeiterin nur sporadisch telefonisch erreichbar war. Erst kurz vor Erteilung der Baugenehmigung wurde zudem eine

Parkplatzbegrünung gefordert, welche die Stadt zuvor zu keinem Zeitpunkt thematisiert hat und obwohl der Großteil der Stellplätze einem vorhandenen SB-Warenhaus (und nicht dem Fachmarkt) zugeordnet ist. Die Forderung hätte also bereits im Rahmen der Genehmigung des SB-Warenhauses gestellt werden müssen. Das Verfahren wurde erst beschleunigt, nachdem ein Gespräch mit dem Bürgermeister stattfand.

3.3.10 Umgang mit Bestandsschutz (Fall 16)

Ein Verbrauchermarkt besteht seit 25 Jahren. Der vorhandene Baubestand ist genehmigt. Im Zuge der Übernahme des Verbrauchermarktes durch einen anderen Betreiber wurde die vorhandene Fläche nahezu 1:1 weitergeführt. Die Verkaufsfläche wurde sogar etwas verkleinert. Die Behörde bestand auf einem Nachweis der nach einer neuen Verordnung erforderlichen Fahrradabstellplätze, die aber nicht nachgewiesen werden konnten, weil ihre Herstellung auf Grund der beengten Platzverhältnisse (S- und U-Bahn-Schienen, Gehweg, Parkhaus) nicht möglich war.

3.3.11 Geringfügige Abweichungen von den Bebauungsplan-Festsetzungen (Fall 17)

In einer Gemeinde sollten die Verkaufsflächen eines Supermarktes und eines Getränkemarktes zu einer Verkaufsfläche zusammengelegt werden (Gesamtverkaufsfläche ca. 1.245 m²). Der Bebauungsplan ließ aber aufgrund des Landesentwicklungsprogramms nur 1.200 m² zu. Die Genehmigungsbehörde verweigerte die Erweiterung bzw. die weitere Befassung mit Verweis auf die Landesplanung und fühlte sich nicht zuständig, sich mit den Oberbehörden zum Vorgang abzustimmen. Eine Kontaktaufnahme mit dem Regierungspräsidium ergab dann, dass aus deren Sicht die geringfügige Überschreitung der 1.200 m² noch mit den Einzelhandelszielen des Landesentwicklungsprogramms in Einklang gebracht werden könne. Diese positive Stellungnahme veranlasste das Landratsamt nach insgesamt vielen bürokratischen Kontakten dann schlussendlich dazu, der Kommune und dem Unternehmen zu empfehlen, einen Bauantrag mit Antrag auf Befreiung von den Festsetzungen im Bebauungsplan zu stellen.

3.3.12 Nachnutzungskonzepte als Voraussetzung für eine Standortverlagerung (Fall 18)

Ein vorhandener Einzelhandelsbetrieb soll innerhalb der Stadt verlagert werden. Die Nutzung des bisherigen Standortes steht noch nicht fest. Der Stadtrat verlangt ein Nachnutzungskonzept für den Alt-Standort. Werde dieses nicht vorgelegt, werde das gemeindliche Einvernehmen zu dem Neustandort nicht erteilt. Die Baugenehmigungsbehörde möchte das Einvernehmen nicht ersetzen, obgleich die Rechtslage eine Genehmigung am Neustandort ermöglichen würde. Die Behörde setzt sich gegen den Stadtrat nicht durch.

3.3.13 Langwierige Entscheidungen wegen Interessenvertretungen (Fall 19)

Ein bereits bestehender Lebensmittelsupermarkt und ein bereits am Standort vorhandener Lebensmitteldiscounter möchten erweitern, ein Drogeriefachmarkt soll neu entstehen. Die Verwaltungsspitze unterstützt das Vorhaben, eine Auswirkungsanalyse liegt vor, auch die Landesplanung begleitet das Vorhaben (mit kleineren Einschränkungen) positiv. Die Interessenvertretung der Innenstadt jedoch sowie einzelne Wettbewerber in der Innenstadt treiben die Gemeindevertretung seit mittlerweile fünf Jahren vor sich her, sodass eine Entscheidung für oder auch gegen das Vorhaben (und in diesem Zusammenhang eine bauplanungsrechtliche Absicherung des Vorhabens) regelmäßig immer wieder auf der Tagesordnung der Fachausschüsse steht. Diverse Gutachten, Stellungnahmen, Aktualisierungen, öffentliche Bürgerveranstaltungen, nicht-öffentliche Präsentationstermine konnten zu keiner Entscheidung führen.

3.3.14 Ein ähnlicher Fall (Fall 20)

Bei der Neuansiedlung eines großflächigen Supermarktes in einem Mittelzentrum wurden 71 (!!) Träger öffentlicher Belange (TÖB) beteiligt; verschiedene Interessengruppen übten einen massiven Einfluss aus.

3.3.15 Mehrfache Prüfung und Verzögerungen aufgrund von Klagen sowie wechselnder Zuständigkeiten auf Landesebene (Fall 21)

Per Zielabweichung vom Landesentwicklungsplan soll in einem Mittelzentrum ein großflächiges Möbelhaus angesiedelt werden. Planungen dazu laufen seit 2013. Gegen das Vorhaben wurde geklagt, 2018 musste die zuständige Behörde die Zielabweichung erneut prüfen. 2020 wurde die Raumverträglichkeit für ein modifiziertes (verkleinertes) Vorhaben bestätigt. Möglicherweise gibt es wieder Klagen dagegen. Erschwerend kamen im Verlauf wechselnde Zuständigkeiten bei den Landesministerien hinzu.

3.3.16 Unnötige Formulare (Fall 22)

Die meisten Bauordnungen bzw. die zu diesen erlassenen weiteren Rechtsvorschriften fordern bei Bauanträgen (anders als bei Bauvoranfrage) immer die Vorlage einer Bau- und Betriebsbeschreibung anhand von Formularen. Diese passen jedoch vor allem bei Umbauten nicht. Insbesondere die vorgesehenen Baubeschreibungen erfassen vor allem Neubauten. Daher wurden immer wieder formlose Beschreibungen (formlose Bau- und Betriebsbeschreibung mit allen relevanten Angaben) eingereicht, in denen in Textform oder als Aufzählung alles Relevante erfasst wird. Das wird von den Sachbearbeitern begrüßt. Dennoch fordern sie die dann praktisch leer einzureichenden weiteren Formulare, weil es so von der Vorlagenverordnung gefordert wird.

3.4 Zusammenwirken von Gemeinden und übergeordneten Behörden

Die hier dargestellten Fälle beziehen sich auf einzelne Kriterien, die von den Stadtverwaltungen oder den übergeordneten Behörden angewendet werden, so auf

- / die Notwendigkeit eines Bebauungsplanverfahrens in der Ortsmitte einer kleinen Kommune (Fall 23),
- / Schwierigkeiten bei der Abwägung zwischen den Interessen eines Vollversorgers und der Festlegung eines allgemeinen Wohngebietes (Fall 24),
- / die Abwägung vielfältiger Kriterien in der baulichen Ausführung (Fall 25).

3.4.1 Fragliche Notwendigkeit zum Ausweis von Sondergebieten (Fall 23)

Im zentralen Versorgungsbereich Ortsmitte einer kleinen Kommune soll ein Lebensmitteldiscounter im unbeplanten Innenbereich (lt. Kommune faktisches Dorfgebiet) von ca. 770 m² auf ca. 1.000 m² Verkaufsfläche erweitert werden. Die Kommune befürwortet das Vorhaben und würde es gern - ebenso wie das Handelsunternehmen - ohne ein Bebauungsplanverfahren realisieren. Das Landratsamt vertritt in Abstimmung mit der Bezirksregierung die Position, dass für solche Vorhaben nahezu immer Sondergebietsbebauungspläne aufzustellen sind. Eine Erlangung der Baugenehmigung u.a. mit der Hilfe einer gutachterlichen Auswirkungsanalyse über § 34 BauGB ohne Bebauungsplan wird vom Landratsamt als kaum durchführbar bewertet. Bisherige Erfahrungen des Antragstellers legen eher das Gegenteil nahe. Erläuterungen zum möglichen Verfahren, zum Inhalt und Umgang mit Auswirkungsanalysen oder der Verweis auf ähnlich gelagerte Fälle brachten bislang keinen Erfolg.

3.4.2 Ungeregelte Zielkonflikte (Fall 24)

Für einen geplanten Vollversorger soll ein Sondergebiet entstehen. In unmittelbarer Nachbarschaft zum Plangebiet befindet sich ein Gewerbebetrieb mit einer Genehmigung für einen 24-Stunden-Betrieb, ebenso eine Tankstelle mit gleicher Genehmigung. Nördlich davon - um das Integrationsgebot¹¹ einzuhalten - soll ein allgemeines Wohngebiet realisiert werden. Dies wurde vom Regierungspräsidium gefordert. Ein allgemeines Wohngebiet würde für den Vollversorger im Bereich des Schallschutzes erhebliche Einschränkungen mit sich bringen. Jedoch spricht schon der bestehende Lärm aus dem Gewerbebetrieb gegen ein allgemeines Wohngebiet. Erst nach der Ausarbeitung eines Lärmschutzgutachtens und entsprechender Argumentation wurde der Änderung des allgemeinen Wohngebietes in ein urbanes Gebiet zugestimmt.

3.4.3 Abwägung vielfältiger Vorgaben in der baulichen Ausführung (Fall 25)

Die hier dargestellten Sachverhalte beziehen sich auf einzelne Vorgaben, die sich aber mit den Gegebenheiten vor Ort nicht in Übereinstimmung bringen lassen und/oder im Widerspruch zueinander stehen, so dass unklar ist, was letztlich gilt bzw. an was man sich zu halten hat.

Photovoltaik: Im konkreten Fall sieht das Land einen Photovoltaik-Carport auf den möglichen Parkplatzflächen eines Supermarktes vor. Eine städtische Satzung fordert hingegen die Begrünung mit Bäumen im Rahmen des Klimaschutzes. Dadurch aber würden die Photovoltaikanlagen beschattet. Sind durch die städtische Forderung dann weniger Flächen für Photovoltaik geeignet oder ist die Landesforderung vorzuziehen? Es gibt hier keine klare Regelung.

Ableitung von Regenwasser: Wenn möglich, werden Parkplätze mit Sickerpflaster ausgebildet, um eine Versickerung zu ermöglichen. Ein Gründach hat eine gewisse Retentionsfunktion. Bei Starkregenereignissen können beide Maßnahmen wichtig sein, um die sofort abfließende Wassermenge zu reduzieren. Durch Photovoltaikanlagen entsteht aber mehr voll versiegelte Fläche und somit fällt mehr Wasser an, welches sofort abfließt. Auch hier ist die Gewichtung bzw. die erforderliche Abwägung unklar. Sind zum Beispiel Photovoltaikanlagen gegenüber einer vollflächigen Belegung mit Gründächern zu bevorzugen?

3.5 Probleme aufgrund unklarer Begriffe und fehlender Definitionen

Eine Quelle für Missverständnisse und Lücken bei der Durchführung von Standortvorhaben ist in unbestimmten Begriffen zu sehen, zumal wenn der jeweilige Fall eine klare Definition erfordert. Die gif-Kompetenzgruppe Einzelhandel hat einen umfangreichen Katalog von Definitionen zu Begriffen im Zusammenhang mit Einzelhandelsvorhaben vorgelegt¹². Ein solcher Katalog wird nie abgeschlossen sein, weshalb neu auftretende Begriffe geklärt und in ein Glossar übernommen werden sollten, damit bei der Bearbeitung von Anträgen darauf zurückgegriffen werden kann.

3.5.1 Unklare Definition: „Bestandsorientierte Erweiterung“ (Fall 26)

In einem Regionalplan ist als Ausnahmenvoraussetzung für eine mögliche Einzelhandelsentwicklung an einem städtebaulich nicht integrierten Standort festgehalten, dass es sich um eine "bestandsorientierte Erweiterung" handeln muss. Der Regionalplan erläutert jedoch nicht, ob sich dieser Begriff nur auf ein konkretes Objekt oder auch auf die Lage bzw. das Umfeld bezieht. Im ersten Fall sind somit an einem solchen Standort nur (!) Erweiterungen bereits bestehender Betriebe möglich, im

¹¹ Das raumordnungsrechtliche Integrationsgebot (Nr. 2.3 Abs. 3 Satz 6 und 7 des niedersächsischen LROP 2012) verlangt, dass Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Sortimenten entweder innerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs oder aber in unmittelbarer Nähe dazu errichtet werden, sodass sie bei Realisierung der Planung mit dem bestehenden zentralen Versorgungsbereich eine räumlich funktionelle Einheit bilden und zu dessen Stärkung führen.

¹² gif Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung (Hrsg.): „Definitionen zur Einzelhandelsanalyse“, Wiesbaden 2014,

zweiten Fall wäre auch die Ansiedlung eines neuen Betriebes in Nachbarschaftslage zu bereits vorhandenen Einzelhandelsnutzungen bzw. im räumlich funktionalen Zusammenhang zu einer bereits vorhandenen Agglomeration möglich. Je nach Auslegung kann eine Neuansiedlung an einem solchen Standort somit verhindert oder genehmigt werden. Wenn bei der strittigen Bezeichnung nur die Erweiterung bestehender Betriebe gemeint gewesen war, ist zu fragen, wieso der Normgeber nicht von der „Erweiterung bestehender Betriebe“ gesprochen, sondern den neuen Begriff der „bestandsorientierten Erweiterung“ eingeführt hat.

3.5.2 Fehlende Definition: „Grundversorgung der Einwohner“ (Fall 27)

In einem Regionalplan ist als Ziel u.a. festgehalten, dass "Einzelhandelsgroßprojekte, die ausschließlich der Grundversorgung der Einwohner dienen und keine schädlichen Wirkungen erwarten lassen (...) auch in Kleinzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion zulässig" sind. Im Einwand der Nachbarstadt gegen ein geplantes Einzelhandelsvorhaben wird der Begriff "Grundversorgung der Einwohner" ausschließlich auf die planende Gemeinde bezogen. Nach Rücksprache mit dem Regionalverband bezieht sich der Begriff aber auf die Sortimente und nicht auf die administrative Einheit der Gemeinde, d.h. Versorgung der Einwohner mit Waren des kurzfristigen bzw. nahversorgungsrelevanten Bedarfs.

3.6 Festlegungen in Bebauungs- und Regionalplänen

Was und wie in einem bestimmten Gebiet in einer Gemeinde gebaut werden darf, regelt ein Bebauungsplan. Der Bebauungsplan ist ein verbindlicher Bauleitplan. In ihm wird die Art und Weise geregelt, in der eine Bebauung und Nutzung von Grundstücken möglich ist. Ist der Bebauungsplan sehr detailliert, spricht man von einem qualifizierten Bebauungsplan. Sind nur einige wenige Faktoren geregelt, handelt es sich um einen einfachen Bebauungsplan. Ist dies der Fall, greift § 34 BauGB, wonach sich die fehlenden Vorschriften aus der Bebauung der vorhandenen Nachbargrundstücke ableiten. Ein Neubau muss sich in seine Umgebung einfügen. Ein Bebauungsplan muss sich zwar an die Normen des Baugesetzbuchs (BauGB) und der geltenden Landesbauordnung halten, ist aber in erster Linie Sache der zuständigen Gemeinde und damit ein örtliches Gesetz. Gemäß § 1 Abs. 3 BauGB sind die Gemeinden zwar dazu verpflichtet, Bauleitpläne (Flächennutzungsplan für das gesamte Gemeindegebiet sowie konkretisierende Bebauungspläne für Teilgebiete) aufzustellen, wenn dies für die städtebauliche Ordnung notwendig ist. Es besteht jedoch kein Anspruch von Privaten auf die Erstellung von Bebauungsplänen, denn die Entscheidung, ob beziehungsweise wann eine Bebauung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist, obliegt der Gemeinde. Sie hat dabei teilweise aber auch Ausweisungen in Regional- und Landesentwicklungsplänen zu beachten.

Aus den teilweise sehr detaillierten Festsetzungen in den verschiedenen Plänen können Probleme für Antragsteller entstehen, so

- / in Fall 28, wo für die Umwandlung einer Landwirtschafts- in eine Gewerbegebietsfläche eine üblicherweise nur in recht langen Zeitabständen erfolgende Änderung des Regionalplans erforderlich wäre oder eine zeitaufwändige Ausnahmegenehmigung durch die Regionalversammlung.

3.6.1 Veraltete und starre Regionalpläne (Fall 28)

Hier geht es um die Umwandlung von Landwirtschafts- in Gewerbeflächen. Die Einordnung als Landwirtschaftsfläche ist in einem Regionalplan enthalten, der in Abständen von 10 oder mehr Jahren aktualisiert wird. Die Anpassung hält nicht Schritt mit der Geschwindigkeit der ökonomischen, ökologischen und gesellschaftlichen Realitäten. Gespräche über grundsätzliche Änderungen der Flächenausweisung finden seitens der Regionalplanung nur mit Vertretern der antragstellenden Gemeinden, nicht mit den letztendlich betroffenen Vorhabenträgern statt. Abweichungen von den Vorgaben des Regionalplanes sind in die Verantwortlichkeit der Regionalversammlung ausgelagert, sie bedürfen aufwändiger bürokratischer Verfahren (Zielabweichungsverfahren). Hinzu kommen unsachgemäße

Geltungsbereiche des Regionalplans, die sich an Gebietskörperschaften, aber nicht an wirtschaftlichen Gegebenheiten orientieren.

3.6.2 Agglomerationsregel in Bayern (Fall 29)

In der Ortsmitte am Bahnhof einer Gemeinde mit ca. 20.000 Einwohnern sollte ein großflächiger Supermarkt zzgl. Drogeriemarkt realisiert werden. Aus Sicht der Bezirksregierung unterlag das Projekt auch aufgrund angrenzender (kleinflächiger) Betriebe der Agglomerationsregel im Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP Bayern, Ziff. 5.3). Daraus resultierte auf Grundlage einer in Bayern vorgegebenen Berechnung über vorgegebene Abschöpfungsquoten eine landesplanerische Flächenbegrenzung insbesondere des Drogeriemarktes auf eine marktseitig unzureichende, sehr geringe Verkaufsfläche. Insgesamt war das Projekt aufgrund der Haltung der Regierung zunächst nicht realisierbar, obwohl es einerseits dem Einzelhandelskonzept entsprach und andererseits die Verträglichkeit per Gutachten nachgewiesen wurde. Erst nach intensivem politischem und fachlichem Einwirken durch Gemeinde, Vorhabenträger und Gutachter wurde die Flächenbeschränkung durch die Agglomerationsregel für das Vorhaben von der Bezirksregierung ausgesetzt und das Vorhaben zulässig.

4. Empfehlungen zur Vereinfachung von Planungs- und Genehmigungsverfahren

Im Folgenden werden aus den dargestellten Fällen Hinweise und Empfehlungen abgeleitet, wie die Zusammenarbeit zwischen Einzelhandelsunternehmen und Genehmigungsbehörden effizienter gestaltet werden kann. Es wird dabei nach den Fallgruppen vorgegangen, die in der Einleitung von Kapitel 3 gebildet worden waren.

4.1 Fallgruppe: Umfang und Aufbereitung von Entscheidungsgrundlagen

Für die Fallgruppe „Umfang und Aufbereitung von Entscheidungsgrundlagen“ liegen 6 Fälle vor (vgl. Kapitel 3.1). Sie beziehen sich sämtlich auf die Forderung der Behörden nach einer zu erstellenden Auswirkungsanalyse und deren Aufgabenumfang. Auswirkungsanalysen stellen in vielen Fällen eine der wesentlichen Bewertungs- und Entscheidungsgrundlagen dar und sind aus Sicht der Behörden somit oftmals ein unentbehrliches Instrument zur Beurteilung eines Standortvorhabens, zumal planungs- und genehmigungsrechtliche Vorschriften und eine umfangreiche Rechtsprechung derartige Untersuchungen verlangen. Zwischenzeitlich wurde zur Analyse der Auswirkungen von Einzelhandelsprojekten auch aufgrund der Arbeiten der gif-Kompetenzgruppe Einzelhandel ein weitgehend standardisierter Methodensatz entwickelt, welcher bei Berücksichtigung der relevanten Vorgaben eine relativ verlässliche Einschätzung der tatsächlich zu erwartenden Wirkungen dieser Vorhaben erlaubt.

In den in Kapitel 3 durch die Einreicher dargestellten Erfahrungsberichten wird die Aufmerksamkeit auf folgende Problembereiche bei der Vorlage von Auswirkungsanalysen gelenkt:

- / Zur Notwendigkeit von Auswirkungsanalysen: Da es sich bei Auswirkungsanalysen um einen zeitaufwändigen und kostenintensiven Projektschritt handelt, sollte geprüft werden, ob dieses Instrument in jedem Einzelfall wirklich benötigt wird (vgl. Fälle 1 und 2).
- / Zum Untersuchungsumfang von Auswirkungsanalysen: In der gif-Richtlinie zu den „Qualitätskriterien für Einzelhandelsgutachten“¹³ ist bereits festgehalten: „Auftraggeber und Auftragnehmer sollten sich vor Beginn der Untersuchung über die im Rahmen einer Auswirkungsanalyse zu beantwortenden Fragen abstimmen.“ Die Erfahrungsberichte belegen diese Notwendigkeit eindeutig (vgl. Fälle 3, 4 und 5).

¹³ gif Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung e.V. (Hrsg.): „Qualitätskriterien für Einzelhandelsgutachten, Einzelhandelskonzepte und projektbezogene Auswirkungsanalysen“, Wiesbaden 2020

- / Zur Akzeptanz von Auswirkungsanalysen: In den Erfahrungsberichten wird vermerkt, dass Genehmigungsbehörden stellenweise ohne weitere Begründung die Ergebnisse der Auswirkungsanalyse nicht akzeptieren, sondern die Meinung vertreten, es seien entgegen der Ergebnisse der beauftragten Auswirkungsanalyse unerwünschte Folgen für die Innenstadt zu erwarten (Fall 6). Hier wäre von Seiten der Behörden jedenfalls eine ausreichend belegte und nachvollziehbare Begründung zu erwarten.

Die Falldarstellungen legen die nachfolgenden Empfehlungen nahe:

Fall 1 handelt von einem Baugenehmigungsverfahren, bei dem im Rahmen der Nachnutzung einer bisher mit einem zentrenrelevanten Sortiment belegten Fläche in einer Handelsimmobilie durch ein neu nicht-zentrenrelevantes Sortiment Monate nach Einreichen des Bauantrages eine Auswirkungsanalyse nachgefordert wurde. Der Fall zeigt, dass die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit einer Auswirkungsanalyse grundsätzlich in Frage stehen kann. Ein Austausch der Sichtweisen von Genehmigungsbehörde und Antragsteller erscheint deswegen bei einer solchen Fallkonstellation angezeigt, bevor die Behörde eine solch schwer nachvollziehbare Nachforderung stellt. Daraus ergeben sich aus Sicht der gif-Kompetenzgruppe Einzelhandel die

Empfehlungen 1 und 2:

Die Genehmigungsbehörde sollte innerhalb einer gesetzgeberisch festzulegenden Frist (z.B. zwei Wochen) nach Eingang eines Antrags auf Genehmigung (hier: einer Sortimentsveränderung) dem Antragsteller schriftlich mitteilen, ob sie und zu welchem Zeitpunkt sie eine Auswirkungsanalyse für notwendig hält und welche Sachverhalte durch die Analyse geklärt werden sollen; die Auflage ist entweder in einem Gespräch oder schriftlich zu begründen. Nach der genannten Frist sollte eine Auswirkungsanalyse nicht mehr gefordert werden können.

Auf die Anforderung von Auswirkungsanalysen sollte verzichtet werden, wenn die beantragte Handelsnutzung nach Einzelhandelskonzept, Bebauungsplan und ggf. weiteren Rechtsregelungen zulässig ist.

Fall 2 handelt davon, dass ein bestehendes SB-Warenhaus seine Verkaufsfläche und damit auch die Anzahl Sortimente verringern will, wobei keine einzelne Warengruppe nach Umsetzung der Maßnahme eine gegenüber dem Status quo größere Verkaufsfläche haben wird. Eine gutachterliche Kurzstellungnahme mit der Einschätzung, dass dadurch keine erhöhte Kaufkraftbindung zu erwarten ist, sollte in einem solchen Fall ausreichen. Daraus ergeben sich

Empfehlungen 3 und 4:

Bei einer Verkleinerung der Verkaufsfläche eines Einzelhandelsobjektes sollte im Rahmen einer Offensichtlichkeitsprüfung untersucht werden, ob hierdurch gegenüber dem Status quo (auch in einzelnen Sortimenten) ggf. eine höhere Kaufkraftabschöpfung erreicht bzw. höhere Umsätze erzielt werden können und Gefährdungen umliegender Zentren zu erwarten sind. Hierzu erscheint eine (kurze) gutachterliche Stellungnahme ausreichend. Eine vollumfängliche Auswirkungsanalyse erscheint nur dann angezeigt, wenn es aufgrund der gutachterlichen Kurzstellungnahme nachvollziehbare Hinweise auf entsprechend höhere Umsätze nach Umsetzung der Maßnahmen sowie Hinweise auf eine eventuelle Gefährdung der umliegenden Zentren gibt.

Begrüßenswert wäre eine Pflicht zur Durchführung eines Klärungsgesprächs (ggf. mit Mediator) zwischen Behörde und Antragsteller innerhalb einer gesetzgeberisch festzulegenden Frist (z.B. zwei Wochen) nach Antragstellung im Falle von Auffassungsunterschieden zu Notwendigkeit, Art und Umfang sowie Ergebnissen/Aussagen von Auswirkungsanalysen.

Mit Fall 3 wird auf mögliche Auswirkungen eines Standortvorhabens auf Städtebauförderprogramme hingewiesen. Das Argument, dass Neuansiedlungen oder Erweiterungen von Einzelhandelsprojekten den Zielsetzungen solcher Förderprogramme zuwiderlaufen und somit den Einsatz öffentlicher Mittel konterkarieren können, findet sich in der Diskussion um die möglichen Auswirkungen immer wieder.

Eine fachgerecht erarbeitete Auswirkungsanalyse sollte aber bereits in der Lage sein, die Auswirkungen eines Einzelhandelsvorhabens auf Aspekte des Städtebaus sachgerecht aufzuarbeiten und transparent darzustellen. Hierbei müssen durch den Gutachter auch mögliche „Vorschädigungen“ bzw. Problemfelder von Geschäftslagen in Zentralen Versorgungsbereichen untersucht und in Betracht genommen werden. Damit sind Fragestellungen, in deren Zusammenhang auch der Mitteleinsatz der Förderprogramme eine Rolle spielt, nach Ansicht der gif-Kompetenzgruppe Einzelhandel bereits hinreichend abgehandelt. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass sich auch städtische Räume, welche durch Städtebauförderprogramme gestützt und/oder entwickelt werden sollen, in einer marktwirtschaftlichen Ordnung dem Wettbewerb stellen müssen; d.h. aus der Tatsache, dass öffentliche Mittel in diesen Räumen zur Stabilisierung und Attraktivierung eingesetzt werden, folgt noch nicht, dass diese keinerlei Wettbewerbswirkungen mehr ausgesetzt sein dürfen. Nicht zuletzt ergibt sich eine nicht unbeachtliche Problematik für den befassten Gutachter aus dem Umstand, dass solche Programme häufig wechseln können, unterschiedliche Zielsetzungen beinhalten und diese zeitversetzt oder auch parallel ablaufen können. Der Fall macht darauf aufmerksam, dass bei Einbezug der Förderprogramme der Zeit- und Kostenaufwand für die Erarbeitung der Auswirkungsanalyse erheblich steigt, ohne dass wesentliche neue Erkenntnisse gewonnen werden können, welche nicht bereits in einer fachgerechten Auswirkungsanalyse abgebildet werden. Hieraus folgen

Empfehlungen 5 und 6:

Aufgrund des damit verbundenen enormen zusätzlichen Arbeitsaufwandes für den Gutachter und des gleichzeitig zu erwartenden eher geringen Erkenntnisgewinns sollte bei der Analyse der Auswirkungen von Einzelhandelsprojekten auf eine ausführliche Untersuchung der Wirkungen auf die Zielsetzung der diversen Städtebauförderprogramme verzichtet werden. Sämtliche hier relevanten Aspekte werden durch eine qualifizierte Auswirkungsanalyse (gemäß gif-Richtlinie) bereits ausreichend behandelt.

Empfehlenswert wäre die Einführung eines Vetorechts für die verfahrensführende Behörde, wenn auch nach ihrer Auffassung von anderen Beteiligten Prüfungen/Untersuchungen/Gutachten zu Themen gefordert werden, die keinen wesentlichen Erkenntnisgewinn versprechen.

Fall 4 macht darauf aufmerksam, dass für die Genehmigung einer zusätzlichen Verkaufsfläche von ca. 520 m² der räumliche Untersuchungsbereich in einer für notwendig gehaltenen Auswirkungsanalyse seitens der Genehmigungsbehörde außerordentlich weit abgegrenzt wurde; es sollten u.a. die Auswirkungen in 12 zentralen Versorgungsbereichen (ZVB) analysiert werden. Eine Einengung auf eine (überschaubare) Anzahl von voraussichtlich tatsächlich betroffenen ZVBs durch eine Vorababstimmung zwischen Antragsteller und Behörde erscheint sinnvoll. Aus Fall 4 ergeben sich die

Empfehlungen 7 und 8:

Sollten sich im Vorfeld einer Auswirkungsanalyse die Vorstellungen zum Umfang einer solchen Analyse (z.B. Anzahl der zu untersuchenden Gemeinden/Zentralen Versorgungsbereiche) zwischen Antragsteller/Gutachter und Genehmigungsbehörde deutlich unterscheiden, sollte der Antragsteller/Gutachter die Gelegenheit haben, seine Position mündlich und gegebenenfalls schriftlich darzustellen. Falls dann weiterhin Dissens besteht, sollte die Genehmigungsbehörde verpflichtet sein, eine nachvollziehbare Begründung vorzulegen, weshalb sie den gewünschten Untersuchungsumfang für unverzichtbar hält.

Für eine seitens der Behörde/Kommune für erforderlich gehaltene interkommunale Abstimmung im Rahmen der Beurteilung eines Einzelhandelsvorhabens – zumal wenn es dafür an einer Rechtsgrundlage fehlt – sollten klare Kriterien definiert und dem Antragsteller gegenüber transparent kommuniziert werden

Auch Fall 5 legt nahe, dass mit einer Offensichtlichkeitsprüfung der Begutachtungsaufwand erheblich eingeschränkt werden kann. Der Fall zeigt, dass in Nordrhein-Westfalen die Voraussetzungen für die sog. Nahversorgungsausnahme eine ggf. sehr umfangreiche und zeitintensive Bearbeitung erfordern,

welche in keinem Verhältnis zur städtebaulichen oder raumordnerischen Bedeutung des Vorhabens steht. In einem konkreten Fall mussten 20 – auch am Markt nicht verfügbare/käufliche – alternative Standorte überprüft werden, um die Sinnhaftigkeit und Genehmigungsfähigkeit des beantragten Standortes zu begründen. Eine Vorab-Eingrenzung (so wie in Niedersachsen) könnte den Bearbeitungsaufwand wesentlich reduzieren. Aus dem Fall ergibt sich

Empfehlung 9:

Bei geplanter Ansiedlung von nahversorgungsrelevanten Einzelhandelsprojekten an Standorten außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen sollte die Prüfung denkbarer alternativer Standorte innerhalb der zentralen Versorgungsbereiche auf solche Standorte beschränkt werden, die konkret verfügbar und geeignet sind – auf eine vertiefte Prüfung von nicht mobilisierbaren (nicht verkäuflichen) Standorten ist zu verzichten.

Im Fall 6 befürchtete eine Genehmigungsbehörde über Jahre hinweg negative Auswirkungen eines Bauvorhabens auf die Innenstadt, obwohl diese in einer Auswirkungsanalyse verneint worden waren. Das Antragsverfahren stockte, ohne dass die Sachlage geklärt wurde. Hieraus ergibt sich

Empfehlung 10:

Wenn gegen die Ergebnisse einer Auswirkungsanalyse seitens der Genehmigungsbehörde innerhalb einer gesetzgeberisch festzulegenden Frist (z.B. spätestens nach einem Monat) keine substantiierten Einwände vorgebracht werden, sollten die Schlussfolgerungen der Auswirkungsanalyse als akzeptiert gelten. Bei der Vorlage von substantiierten Einwänden sollten die Einwände in einem Gespräch mit dem Antragsteller und dem Gutachter besprochen werden und – falls kein Einvernehmen erzielt werden kann – eine Verständigung auf einen unabhängigen weiteren Gutachter erfolgen, welcher die vorgelegte Analyse und die Einwände abschließend zu bewerten hat.

4.2 Fallgruppe: Ablauf behördlicher Genehmigungsprozesse

Erster Ansprechpartner für einen Antragsteller ist im Regelfall das örtliche Bauamt, wobei allerdings zu beachten ist, dass nur in kreisfreien Städten (und teilweise in einigen speziell befugten kreisangehörigen Städten) das örtliche Bauamt zugleich auch Baugenehmigungsbehörde ist – bei kreisangehörigen Gemeinden und der Mehrzahl kreisangehöriger Städte ist der Landkreis die Baugenehmigungsbehörde. Bei größeren, raumbedeutsamen Projekten sind auch weitere übergeordnete Behörden und Verbände (Bezirksregierung) sowie weitere Träger öffentlicher Belange (z.B. Regionalverband, IHK) befasst. Die Kosten, die für einen Antragsteller mit einem geplanten Bauprojekt verbunden sind, hängen auch davon ab, wie planbar die Zusammenarbeit mit der genehmigenden Behörde ist. Die Güte der Zusammenarbeit ist von mehreren Faktoren abhängig, so

- / von der technischen Ausstattung der Behörde (Fall 7),
- / von der Zeit, die die Behörde zur Bearbeitung benötigt (Fälle 8, 9, 10, 19 und 20),
- / von Verzögerungen wegen Prüfung und Diskussion von Einzelheiten (Fälle 11 – 13)
- / von der (fehlenden) Verbindlichkeit von Vereinbarungen (Fall 14),
- / von der schrittweisen Formulierung zusätzlicher Anforderungen (Fall 15),
- / von dem fraglichen Nutzen mancher Entscheidungskriterien (Fälle 16 und 17),
- / von langwierigen Diskussionen um die Nachnutzung eines aufgegebenen Standorts (Fall 18),
- / von mehrfachen Prüfungen und einer Formularflut (Fälle 21 und 22).

Die Falldarstellungen legen folgende Empfehlungen nahe:

Fall 7 betont die Bedeutung der technischen und organisatorischen Voraussetzungen für eine effiziente Kommunikation zwischen Antragsteller und Behörde. Telefonische Kontaktmöglichkeiten sollten gegeben sein, ein Rückgriff auf (dann elektronisch zu speichernde) Unterlagen sollte auch bei einer Bearbeitung aus dem Homeoffice oder bei Vertretungen möglich sein. Ähnliches gilt bei Urlaubs- oder

Krankheitsvertretungen. Der zugrundeliegende Fall war nicht nur für die Corona-Zeit spezifisch, sondern hat auch aktuell Bedeutung, weil mit Vertretungen und Homeoffice auch in der Zukunft zu rechnen ist. Aus dem Fall 7 abgeleitet wird die folgende

Empfehlung 11:

Die Behörden sollten dafür Sorge tragen, dass ihre Mitarbeiter für den Antragsteller mittels der üblichen Kommunikationsinstrumente (Telefon, E-Mail) zu den üblichen Bürozeiten erreichbar sind (auch im Homeoffice, wo sie vollständigen Zugriff auf die Unterlagen haben sollten, was eine entsprechende Digitalisierung voraussetzt) und dass im Verhinderungsfall eine Umleitung von Telefonanrufen und Mailverkehr auf Kollegen eingerichtet wird (klare Vertretungsregelung).

In mehreren Fällen wird darauf hingewiesen, dass Verzögerungen bei der Bearbeitung der Anträge zu beobachten waren. Fall 8 dokumentiert, dass es von der Bauvoranfrage bis zur Baugenehmigung rund vier Jahre dauerte aufgrund diverser Wechsel bzw. Nichtanwesenheit der Ansprechpartner. In Fall 9 wird berichtet, dass bei einer beantragten Umnutzung einer Verkaufsfläche, die nach dem Bebauungsplan zulässig war und den Bestimmungen entsprach, mehr als 10 Monate lang (willkürlich) nicht über die Bauvoranfrage entschieden wurde, weil die Stadt für das infrage stehende Grundstück andere – aber nicht in verbindliche bauplanungsrechtliche Vorgaben umgesetzte – städtebauliche Nutzungs- und Gestaltungsvorstellungen hatte. Im Fall 10 wurde einem nach der tatsächlichen Nutzung sowie der planungsrechtlichen Ausweisung zulässigen Vorhaben die Genehmigung verweigert, weil – so wurde vermutet – die Stadt eventuell Städtebauförderungsmittel hätte zurückzahlen müssen. Ein klärendes Gespräch mit den Behörden ist nicht zustande gekommen.

Es werden deshalb angeregt die

Empfehlungen 12 und 13:

Bei jeder Antragstellung sollte dem Antragsteller eine Person in der den Antrag entgegennehmende/federführend bearbeitenden Behörde als permanente Ansprechperson benannt werden.

Nach Einreichung der Unterlagen durch den Antragsteller sollten die Behörden eine Bearbeitung von Bauvoranfragen und Bauanträgen innerhalb einer gesetzgeberisch festzulegenden Frist (z.B. drei Monate) sicherstellen. Dies impliziert, dass die zu beteiligenden weiteren Behörden und Institutionen entsprechend rechtzeitig innerhalb dieser Frist einbezogen werden und deren Einverständnis mit dem beantragten Vorhaben als gegeben vorausgesetzt wird, wenn nicht innerhalb einer ebenfalls festzusetzenden Frist über die permanente Ansprechperson in der Baugenehmigungsbehörde Nachforderungen an den Antragsteller gestellt werden.

Von langen Bearbeitungszeiten wird auch im Fall 11 berichtet. In diesem Fall ist die Länge der Bearbeitungszeit darauf zurückzuführen, dass sich der Brandschutz nur als vorgeschobenes Problem erwiesen hat und bereits seit einem Jahr eine sachgerechte Lösung dafür vorlag. Die Fälle 12 und 13 weisen auf die Organisation innerhalb der Behörden als Ursache für lange Bearbeitungszeiten hin (Ansprechpartner ohne Entscheidungskompetenz, nachgeschobene weitere Anforderungen und Entscheidungskriterien, Doppelprüfungen und Prüfung nicht relevanter Sachverhalte, Nichtentscheidung aufgrund fehlender vorgegebener Fristen usw.). Zu langen Bearbeitungszeiten war es auch in den Fällen 19 und 20 gekommen. Im Fall 19 konnte es über 5 Jahre hinweg aus politischen Gründen nicht zu einer geplanten Erweiterung eines Lebensmittelsupermarktes und eines Lebensmitteldiscounters sowie der Eröffnung eines Drogeriemarktes kommen, obwohl diese den rechtlichen Vorgaben entsprachen, weil einzelne Wettbewerber und die Interessenvertretung Innenstadt dagegen opponierten und die Verwaltung sich deshalb vor einer Genehmigung scheute. Verzögerungen haben für Projektentwickler und Einzelhandelsbetriebe erhebliche finanzielle Folgen, da mit erhöhten Kosten, insbesondere aber auch mit beachtlichen Umsatzausfällen oder einer veränderten Finanzierungskulisse zu

rechnen ist. Im Fall 20 waren 71 Träger öffentlicher Belange beteiligt, was natürlich auch zur Einflussnahme zahlreicher Partikularinteressen auf die Genehmigungsbehörde führt. Es sollten deshalb Genehmigungsverfahren so organisiert werden, dass einerseits die Interessen der Verwaltung und diejenigen von Externen berücksichtigt werden, andererseits aber die Belastungen für den Antragsteller tragbar bleiben. Daraus ergeben sich die

Empfehlungen 14, 15 und 16:

Bei (beabsichtigter) Ablehnung eines Antrags sollten dem Antragsteller die Ablehnungsgründe (insbesondere wenn es sich um solche handelt, die von dritten Verfahrensbeteiligten erhoben werden) so frühzeitig als möglich mündlich oder schriftlich offen mitgeteilt werden. Zugleich ist unverzüglich ein klärendes Gespräch zwischen dem Antragsteller und den Ablehnenden durchzuführen.

Die Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange sollte je nach raumordnerischer Bedeutung eines Vorhabens auf den notwendigen Kreis begrenzt bleiben und nur dann darüber hinaus erweitert werden, wenn mit einiger Wahrscheinlichkeit von einer substantiell begründeten Betroffenheit ausgegangen werden kann.

Sofern durch einen anerkannten Sachverständigen eine Lösung für ein Problem aufgezeigt wird und der Investor bereit ist, diese Lösung auch umzusetzen, sollte dies nur dann zu einer Verzögerung des Verfahrens führen, wenn die Genehmigungsbehörde eine adäquate bessere Alternative zu dieser Lösung aufzeigt (z.B. im Bereich Brandschutz).

Im Fall 14 wird darauf hingewiesen, dass Vereinbarungen, die in Abstimmungsterminen zwischen Antragsteller und Behörde getroffen wurden, später zu Unstimmigkeiten führen können, wenn sie nicht klar kommuniziert und dokumentiert werden. Es wird deshalb vorgeschlagen als

Empfehlung 17:

Vereinbarungen im Abstimmungsprozess zwischen Behörden und Antragsteller sollten in einem beidseitig bestätigten Protokoll schriftlich fixiert werden, damit zu einem späteren Zeitpunkt auch bei personellen Veränderungen keine Zweifel über die vereinbarten Inhalte bestehen.

Mehrere Fälle (15 - 20) beziehen sich auf die Dauer und die im Verlauf eines Genehmigungsverfahrens von der Behörde formulierte Anforderungen an ein Projekt. Die Schwierigkeiten für den Antragsteller ergaben sich insbesondere daraus, dass einige Anforderungen durch die Behörde erst in einer späten Phase des Genehmigungsprozesses formuliert wurden (z.B. die Begründung einer Parkfläche im Fall 15). Daraus ergeben sich

Empfehlungen 18 und 19:

Die Genehmigungsbehörde sollte innerhalb einer gesetzgeberisch festzusetzenden Frist (z. B. ein Monat) nach Einreichung der Antragsunterlagen mitteilen, welche ggf. zusätzlichen Unterlagen für die Entscheidung zu einem bestimmten Vorhaben erforderlich sind. Ein "Nachschieben" von weiteren Anforderungen soll vermieden bzw. auf solche Sachverhalte begrenzt werden, welche tatsächlich zu Beginn des Verfahrens noch nicht bekannt und zugleich entscheidungsrelevant sind.

Der Genehmigungsprozess für ein bestimmtes Vorhaben sollte nicht mit Themen aus anderen Genehmigungsverfahren vermischt und damit überfrachtet werden.

In den Fällen 16, 17 und 18 geht es um eine fallgerechte Anwendung von einzelnen Regelungen. So wurden im Fall 16 bei einem genehmigten Verbrauchermarkt beim Betreiberwechsel mit gleichzeitiger Verkleinerung der Verkaufsfläche Fahrradabstellplätze nach einer neuen Verordnung gefordert, obwohl die räumlichen Verhältnisse die Einrichtung solcher Plätze gar nicht ermöglichten. Im Fall 17

ergab sich bei der Zusammenlegung von zwei Märkten, dass die nach dem Bebauungsplan vorgesehene Verkaufsfläche von 1.200 m² um 45 m² überschritten war und die Genehmigungsbehörden erst nach längerer Diskussion bereit waren, einen Antrag auf Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans überhaupt zu akzeptieren. Im Fall 18 versagte die Behörde auf Druck des Kommunalparlaments ((Stadtrat) die Verlagerung eines vorhandenen Standorts innerhalb der Stadt an einen anderen, rechtlich zulässigen Standort, sofern kein Nachnutzungskonzept für den bisherigen Standort vorgelegt werde.

Die angesprochenen Sachverhalte führen zu folgenden

Empfehlungen 20 - 22:

Bei einem Betreiber- oder Konzeptwechsel sollte die Einhaltung zwischenzeitlich neu eingeführter Rechtsregelungen nur dann eingefordert werden, wenn diese mit vertretbarem Aufwand realisiert werden können. Vorhandene, genehmigte Bestände sollten nicht in Frage gestellt werden (Bestandsschutz).

Bei einem Standortwechsel innerhalb der Kommune sollte die Genehmigung des neuen Standorts nicht von der Vorlage eines Nutzungskonzepts für den alten Standort abhängig gemacht werden, zumal wenn das Vorhaben am Neustandort bauplanungsrechtlich genehmigungsfähig ist. Ggf. sollte sich ein Gutachter mit einer möglichen Nachnutzung des alten Standorts beschäftigen.

Im Fall 21 stört sich der Antragsteller an einer langen Bearbeitungszeit (jetzt schon mehr als sieben Jahre). Sie ist darauf zurückzuführen, dass im Rahmen eines Zielabweichungsverfahrens geklagt wurde und ein neues Konzept entwickelt, überprüft und schließlich bestätigt wurde. Es werden aber weitere Klagen befürchtet. Hieraus ergeben sich die

Empfehlungen 23 und 24:

Allein die Befürchtung, dass gegen ein Vorhaben eine Klage eingereicht werden könnte und so die Klärung ggf. noch offener Aspekte über Gerichte erfolgen muss, darf noch kein Grund sein, das Genehmigungsverfahren aufzuhalten bzw. Entscheidungen nicht zu treffen.

Bei komplexen Fällen erleichtert eine frühzeitige Festlegung eines Verfahrens, gleichbleibende Ansprechpartner, ein frühzeitiger Austausch von neuen Informationen, die Ausklammerung von verfahrensfremden Themen und eine verzögerungsfreie Bearbeitung des Vorgangs den Ablauf.

Im Fall 22 weist ein Antragsteller darauf hin, dass in bestimmten Fällen geforderte Formulare nicht ausgefüllt werden können, weil mit den Formularen der beantragte Fall nicht sachgerecht dargestellt werden kann. Daraus folgt

Empfehlung 25:

Sofern die relevanten Projektangaben in entsprechenden amtlichen Formularen sachgerecht untergebracht werden können, sind diese zur Verfahrensvereinfachung auch zu verwenden. Ist dies teilweise oder auch vollständig nicht möglich, so müssen auch ohne diese Formulare flexible Möglichkeiten geboten werden, die relevanten Informationen vorzulegen, sofern dies nicht mit einem unververtretbaren Mehraufwand auf Seiten der Behörde verbunden ist; in diesen Fällen sollten die Formulare ganz durch anderweitige Unterlagen ersetzbar sein.

4.3 Fallgruppe: Zusammenwirken von Gemeinden und übergeordneten Behörden

Im Fall 23 scheitert die Erweiterung der Verkaufsfläche eines Lebensmitteldiscounters von 770 m² auf ca. 1000 m² in einem unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) in der Ortsmitte trotz Befürwor-

tung durch die Kommune an der Erwartung des Landratsamtes (als unterer Baugenehmigungsbehörde), dass ein Bebauungsplanverfahren durchgeführt werden müsse, da der Nachweis einer Verträglichkeit mittels einer entsprechenden Auswirkungsanalyse ohne Bebauungsplan unrealistisch sei. Hieraus ergibt sich

Empfehlung 26:

Genehmigungsbehörden sollten akzeptieren, dass im unbeplanten Innenbereich Einzelhandelsplanungen durch eine sorgfältig und fachgerecht erarbeitete Auswirkungsanalyse sachgerecht beurteilt werden können und eine entsprechende Umsetzung über § 34 BauGB ohne vorherige Aufstellung eines Bebauungsplanes möglich ist, ggf. auch in Verbindung mit einem Atypik-Nachweis nach § 11 Abs. 3 BauNVO.

Die Fälle 24 und 25 weisen auf unscharfe Hinweise in den einschlägigen Gesetzen und auf Vorgaben in der Landesplanung hin, die zu Auflagen führen können, die der Realität widersprechen. Hierzu die folgenden

Empfehlungen 27 - 29:

Eine klar benannte Ansprechstelle bei der Oberen Bauaufsichtsbehörde (Regierungspräsidium) kann sowohl den betroffenen Genehmigungsbehörden auf der Kommunalebene wie auch den Vorhabenträgern helfen, bei komplexeren und größeren Vorhaben offene Fragen zu klären und die Umsetzung der Gesetze unterstützen.

Vertreter der Wirtschaftsförderung sollten bei komplexen Genehmigungsverfahren frühzeitig als „Lotse“ in den Dialog zwischen Antragsteller und Genehmigungsbehörde sowie weiteren Beteiligten und Trägern eingebunden werden, zumal Wirtschaftsförderungen bei Verwaltungsverfahren als Schnittstelle zwischen kommunaler Verwaltung und Unternehmen regelmäßig koordinierende und moderierende Aufgaben übernehmen.

Hilfreich auch für die Projektplaner wäre es, wenn die kommunalen Verwaltungen Hinweise zu den gewünschten städtebaulichen Qualitäten von Handelsimmobilien erarbeiten würden. Diese Empfehlungen könnten als Richtschnur z.B. für Bauleitplanverfahren, Bauberatungen, städtebauliche Verträge und das allgemeine Handeln der kommunalen Verwaltung dienen.

4.4 Fallgruppe: Probleme aufgrund unklarer Begriffe und fehlender Definitionen

Die Fälle 26 und 27 weisen auf Probleme bei der Beantragung hin, wenn die von der Behörde verwendeten Begriffe nicht eindeutig sind. Dies wird an den Begriffen „Bestandsorientierte Erweiterung“ (Fall 26) und „Grundversorgung der Einwohner“ (Fall 27) veranschaulicht und führt zu den

Empfehlungen 30 und 31:

Behörden sollten bei missverständlichen/unterschiedlich interpretierbaren Begriffen detaillierte Definitionen erarbeiten oder auf solche in der Literatur verweisen¹⁴. Eine klar benannte Ansprechstelle beim zuständigen Landesministerium (siehe Empfehlung 27) kann sowohl den betroffenen Verwaltungen der Kommunen wie auch den Antragstellern helfen, offene Fragen zu klären und die Umsetzung der Gesetze zu unterstützen.

Behörden sollten nach Möglichkeit auf bestehende, etablierte und ggf. bereits durch Verordnungen oder Gerichtsurteile geklärte Begrifflichkeiten zurückgreifen und keine neuen Begriffe schaffen. Sofern dies nicht möglich ist, sollten diese neuen Begriffe ausreichend bestimmt und erläutert werden, so dass keine unterschiedlichen Interpretationen möglich sind.

¹⁴ Vgl. z.B. gif Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung e.V. (Hrsg.): „Definitionen zur Einzelhandelsanalyse“, Wiesbaden 2014

4.5 Fallgruppe: Festlegungen in Bebauungs- und Regionalplänen

Im Fall 29 wurde ein Investor in seinen Plänen dadurch behindert, dass ein von ihm zur gewerblichen Nutzung vorgesehenes Grundstück im Regionalplan als Landwirtschaftsfläche ausgewiesen war, obwohl dies nach seiner Meinung den ökonomischen, ökologischen und gesellschaftlichen Realitäten nicht mehr entsprach. Die zeitlichen Abstände, in denen Regionalpläne angepasst würden, seien zu groß. Daraus abgeleitet wird die folgende

Empfehlung 32:

Die Festlegungen in Regionalplänen sollten in angemessenen Zeitabständen an die tatsächlichen örtlichen Verhältnisse angepasst werden; dies dient der Stärkung der Planungshoheit der Gemeinden und als Orientierungsrahmen für Vorhabenträger.

Generell weisen Bebauungspläne zur räumlichen Steuerung von Einzelhandelsbetrieben oftmals einen Detailierungsgrad auf, der im erheblichen Widerspruch zu den Bedürfnissen von modernen Verkaufsstätten steht. Solche Festsetzungen nehmen den Handelsbetrieben dringend benötigte Handlungsspielräume in der Sortimentsgestaltung und dem Betrieb der Standorte. Gleichzeitig gelten diese Bebauungspläne über Jahrzehnte und lassen die ständigen und fortlaufenden Veränderungen in der Handelslandschaft völlig unberücksichtigt. Aktuelle Projekte werden an städtebaulichen Zielstellungen zur Handelssteuerung aus der zum Teil lang zurückliegenden Vergangenheit gemessen. Daraus ergibt sich

Empfehlung 33:

Die Festsetzungen zu Einzelhandels-Sortimenten in Bebauungsplänen sollten deutlich variabler gestaltet und mit Bandbreiten versehen werden. Einzelne Sortimente sollten in den Festsetzungen zusammengefasst werden, z.B. in Obergruppen. Parallel sollten für bestehende Bebauungspläne rechtliche Möglichkeiten geschaffen werden, die Festsetzungen zur Einzelhandelssteuerung einfach und schnell den aktuellen Bedürfnissen der gegenwärtigen Handelslandschaft in den Kommunen anzupassen, sofern eine städtebauliche oder raumordnerische Verträglichkeit nachgewiesen wird oder außer Frage steht.

5. Zusammenfassung

Als Ziel des vorliegenden Arbeitspapiers war formuliert worden, Schwierigkeiten von Einzelhandelsbetrieben bei der Planung und Genehmigung ihrer Bauvorhaben, wenn sie neue Standorte etablieren oder vorhandene umgestalten wollen, darzustellen. Es sollten Hinweise geliefert werden, wie diese Probleme verringert oder gar beseitigt werden können.

In Kapitel 1 war ausgeführt worden, dass in einer Zeit bedeutsamer Veränderungen im Einzelhandel, insbesondere durch den Online-Handel, aber auch aufgrund der Abnahme der Bedeutung des nicht filialisierten Facheinzelhandels oder der Schwierigkeiten der die Innenstädte prägenden Warenhäuser, Anpassungsmaßnahmen für den Einzelhandel notwendig werden, die sich auch auf die Verlagerung von Standorten und Umbaumaßnahmen beziehen.

Die hierfür notwendigen Genehmigungsprozeduren sind komplex, wie in Kapitel 2 angedeutet wird, weil sie durch zahlreiche Akteure und Regelungen auf europäischer, Bundes- und Landesebene sowie in den Kreisen, Städten und Gemeinden beeinflusst werden.

Kapitel 3 enthält die Ergebnisse einer Befragung von Fachleuten, die in Einzelhandelsunternehmen, als Gutachter, Projektentwickler oder in der Unternehmensberatung konkrete Erfahrungen bei der Abwicklung von Standortverfahren gesammelt haben.

Diese Falldarstellungen werden in Kapitel 4 genutzt, um mittels einer Reihe von Empfehlungen eine Diskussion in Einzelhandelsverbänden, bei angesprochenen Behörden und bei Gesetz- und Verordnungsgebern anzuregen, wie Planungs- und Genehmigungsverfahren bei Bauvorhaben von Einzelhandelsunternehmen umgestaltet und vereinfacht werden könnten.

Die aus den Fällen abgeleiteten Empfehlungen werden in Kapitel 5 in den folgenden Tabellen noch einmal zusammengestellt, wobei nicht nur die Empfehlungen in aller Kürze dargestellt werden, sondern auch jene Institutionen genannt werden, die durch entsprechende Maßnahmen eine Effizienzsteigerung auslösen könnten.

5.1 Empfehlungen zu Umfang und Aufbereitung von Entscheidungsgrundlagen

Die Empfehlungen 1 – 10 beziehen sich auf Auswirkungenanalysen, die in vielen Fällen ein wesentliches Element im Rahmen eines Bauantragsverfahrens darstellen. Die Empfehlungen beziehen sich auf

- / eine Selbstverpflichtung der Behörde, innerhalb einer festzulegenden Frist die Erforderlichkeit und die Erwartungen an eine vorzulegende Auswirkungenanalyse zu konkretisieren (zu analysierende Warengruppen, Einzugsgebiet oder Versorgungsbereiche, Art der Auswirkungen) sowie die Verpflichtung der Behörde, bei differierenden Meinungen zwischen Antragsteller und Behörde (z.B. zur Notwendigkeit oder zu Umfang und Ergebnissen von Auswirkungenanalysen) dies unverzüglich schriftlich und mündlich mit dem Antragsteller zu erörtern,
- / den Verzicht auf Untersuchungen zu nicht unmittelbar mit dem Vorhaben verbundenen Themen wie z.B. Auswirkungen auf Städtebauförderprogramme oder die Prüfung nachweislich nur hypothetischer (weil nicht mobilisierbarer/nicht verkäuflicher) Standorte
- / die Akzeptanz der Verbindlichkeit von Ergebnissen von Auswirkungenanalysen, falls keine substantiierten Einwände erhoben werden.

Auf die im Juli 2020 veröffentlichte gif-Richtlinie „Qualitätskriterien für Einzelhandelsgutachten“ wird in diesem Zusammenhang hingewiesen.

5.2 Empfehlungen zum Ablauf behördlicher Genehmigungsprozesse

Viele der dargestellten Fälle nehmen Bezug auf den Ablauf des Genehmigungsverfahrens. Dies wird in den Empfehlungen 11 - 25 gespiegelt. Sie beziehen sich auf

- / die Möglichkeit, permanent einen für den Antrag zuständigen Ansprechpartner in der Behörde zu erreichen, der den gesamten Verfahrensablauf als Projektbetreuer und -pate begleitet und dabei auch die zeitnahe Koordination mit anderen am Verfahren entscheidungsberechtigt Beteiligten sicherstellt
- / festzulegende Fristen, innerhalb derer Bauvoranfragen und Bauanträge bearbeitet werden bzw. Nachforderungen gestellt werden dürfen, ohne Verfahrensaussetzungen aufgrund vermuteter möglicher Einsprüche und Klagen
- / Regeln zur Vermeidung von überlangen Bearbeitungszeiten bei der Hinzuziehung von Dritten,
- / die zeitnahe schriftliche Mitteilung von Ablehnungsgründen und die nachfolgende verpflichtende Durchführung von Vermittlungsgesprächen zwischen Antragsteller und Behörde
- / die Gewährleistung der Verbindlichkeit von Vereinbarungen, etwa durch Schriftform,
- / flexible Auslegungen von Anforderungen, indem die Umstände in zeitlicher und sachlicher Hinsicht berücksichtigt werden (z.B. im Hinblick auf Bestandsschutz für genehmigte Tatbestände, vorgegebene Formulare etc.).

5.3 Empfehlungen zum Zusammenwirken von Gemeinden und übergeordneten Behörden

Vielfach müssen Antragsteller feststellen, dass ihre Vorhabenplanungen auf lokaler Ebene durchaus akzeptiert werden, übergeordnete Behörden jedoch – oftmals erst lange Zeit nach Antragstellung – unterschiedliche Einwände, Nachforderungen und Änderungswünsche formulieren. Aus Sicht der Vorhabenträger könnten Projektverzögerungen durch frühzeitige klärende Gespräche und Koordinierung unter den Behörden (ggf. unter Begleitung durch die kommunale Wirtschaftsförderung) vermieden werden. Die Empfehlungen 26 – 29 resultieren aus

- / der schwer nachvollziehbaren Forderung eines Kreises nach Erstellung eines Bebauungsplans, weil ohne diesen eine Auswirkungsanalyse nicht durchführbar und nicht aussagekräftig sei,
- / aus der vom Grundstückseigentümer nicht akzeptierten Forderung der Landesplanung nach Rückgabe des Baurechts am bisherigen Standort eines Marktes, der aufgrund Übersiedlung an einen neuen Standort frei wird
- / dem Wunsch nach Einrichtung einer Ansprechstelle bei der Oberen Bauaufsichtsbehörde, um schwierige Fragen im Zusammenhang mit Standortvorhaben des Einzelhandels klären zu können,
- / aus dem Wunsch nach Unterstützung der Antragsteller durch die kommunale Wirtschaftsförderung als Lotse
- / dem Wunsch an die Gemeinden, ihre Vorstellungen zur städtebaulichen Qualität von Handelsimmobilien nachvollziehbar deutlich zu machen.

5.4 Empfehlungen zu Problemen aufgrund unklarer Begriffe und fehlender Definitionen

Stellenweise wird die Zusammenarbeit zwischen Antragstellern und Genehmigungsbehörden dadurch erschwert, dass von der Genehmigungsbehörde Begriffe und Regeln in einer Art und Weise verwendet und interpretiert werden, die sich dem Antragsteller nicht unmittelbar erschließt. Die Empfehlungen 30 und 31 beziehen sich deshalb darauf, dass z. B. begriffliche Unklarheiten vermieden werden können, indem vorhandene, wenn auch noch nicht legalisierte Definitionen zugrunde gelegt werden (z.B. „Grundversorgung der Einwohner“).

5.5 Empfehlungen zu Festlegungen in Bebauungs- und Regionalplänen

Die Empfehlungen 32 und 33 beziehen sich auf die raumordnerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels in Bebauungs- und Regional-/Raumordnungsplänen. Hier sollte man sich auf solche Planungen von Einzelhandelsprojekten beschränken, die wirklich überörtlichen Koordinierungsbedarf auslösen. Planungen für Nahversorgungsbetriebe, welche erkennbar keine überörtliche Ausstrahlung besitzen, gehören hierzu regelmäßig nicht. Zudem benötigen Städte und Gemeinden Freiheit, um innergemeindliche Standortentscheidungen selbst zu treffen. Während das Konzentrationsgebot, das großflächigen Einzelhandel in die Zentralen Orte lenkt, und das Beeinträchtigungsverbot, das dem Schutz der zentralörtlichen Versorgungsfunktionen dient, zur überörtlichen Koordinierung sinnvoll sind, sollte in Raumordnungsplänen auf die Formulierung von Integrationsgeboten in Bezug auf den LEH verzichtet werden, die Städte und Gemeinden vorschreiben, an welcher Stelle ihres Gemeindegebiets groß-flächiger LEH geplant werden darf und an welchen nicht. Hier sollte die kommunale Planungshoheit gestärkt werden.

Zudem sollten alle Landesraumordnungspläne die bestandsorientierte Überplanung von vorhandenen Einzelhandelsstandorten ermöglichen, wie dies heute bereits NRW, Berlin-Brandenburg und Schleswig-Holstein tun. Raumordnerische Regelungen sollten regelmäßig überprüft und an tatsächliche Entwicklungen angepasst werden; hierzu sollten sie befristet werden.

5.6 Übersicht über die Empfehlungen und die damit angesprochenen Institutionen

Nr.	Bezug zu Fall Nr.	Empfehlungen zur Vereinfachung der Genehmigungsverfahren	Angesprochene Institutionen
		Zu Umfang und Aufbereitung von Entscheidungsgrundlagen	
1	1	<i>Die Genehmigungsbehörde hat innerhalb der gesetzlichen Frist nach Eingang der Anfrage zur Sortimentsveränderung dem Antragsteller schriftlich mitzuteilen, ob sie und zu welchem Zeitpunkt sie eine Auswirkungsanalyse für notwendig hält und welche Sachverhalte durch die Analyse geklärt werden sollen; die Auflage ist entweder in einem mündlichen Gespräch oder schriftlich zu begründen. Nach der genannten Frist kann eine Auswirkungsanalyse nicht mehr gefordert werden.</i>	/ Stadtplanungsamt / Bauaufsicht
2	1	<i>Auf die Anforderung von Auswirkungsanalysen sollte verzichtet werden, wenn die beantragte Handelsnutzung nach Einzelhandelskonzept, Bebauungsplan und ggf. weiteren Rechtsregelungen zulässig ist.</i>	/ Stadtplanungsamt / Bauaufsicht
3	2	<i>Bei einer Verkleinerung der Verkaufsfläche eines Einzelhandelsobjektes sollte im Rahmen einer Offensichtlichkeitsprüfung untersucht werden, ob hierdurch gegenüber dem Status quo (auch in einzelnen Sortimenten) ggf. eine höhere Kaufkraftabschöpfung erreicht bzw. höhere Umsätze erzielt werden können und Gefährdungen umliegender Zentren zu erwarten sind. Hierzu erscheint eine (kurze) gutachterliche Stellungnahme ausreichend. Eine vollumfängliche Auswirkungsanalyse erscheint nur dann angezeigt, wenn es aufgrund der gutachterlichen Kurz-Stellungnahme nachvollziehbare Hinweise auf entsprechend höhere Umsätze nach Umsetzung der Maßnahmen sowie Hinweise auf eine eventuelle Gefährdung der umliegenden Zentren gibt.</i>	/ Bauaufsicht
4	2	<i>Begrüßenswert wäre eine Pflicht zur Durchführung eines Klärungsgesprächs (ggf. mit Mediator) zwischen Behörde und Antragsteller innerhalb einer gesetzgeberisch festzulegenden Frist (z.B. zwei Wochen) nach Antragstellung im Falle von Auffassungsunterschieden zu Notwendigkeit, Art und Umfang sowie Ergebnissen/Aussagen von Auswirkungsanalysen.</i>	/ Bauaufsicht
5	3	<i>Aufgrund des damit verbundenen enormen zusätzlichen Arbeitsaufwandes für den Gutachter und des gleichzeitig zu erwartenden eher geringen Erkenntnisgewinns sollte bei der Analyse der Auswirkungen von Einzelhandelsprojekten auf eine ausführliche Untersuchung der Wirkungen auf die Zielsetzung der diversen Städtebauförderprogramme verzichtet werden. Sämtliche hier relevanten Aspekte werden durch eine qualifizierte Auswirkungsanalyse (gemäß gif-Richtlinie) bereits ausreichend behandelt.</i>	/ Bauaufsicht
6	3	<i>Empfehlenswert wäre die Einführung eines Vetorechts für die verfahrensführende Behörde, wenn auch nach ihrer Auffassung von anderen Beteiligten Prüfungen/Untersuchungen/Gutachten zu Themen gefordert werden, die keinen wesentlichen Erkenntnisgewinn versprechen.</i>	/ Bauaufsicht
7	4	<i>Sollten sich im Vorfeld einer Auswirkungsanalyse die Vorstellungen zum Umfang einer solchen Analyse (z.B. Anzahl der zu untersuchenden Gemeinden/Zentralen Versorgungsbereiche)</i>	/ Bauaufsicht / ggf. Regional-Ebene

Nr.	Bezug zu Fall Nr.	Empfehlungen zur Vereinfachung der Genehmigungsverfahren	Angesprochene Institutionen
		<i>zwischen Antragsteller/Gutachter und Genehmigungsbehörde deutlich unterscheiden, sollte der Antragsteller/Gutachter die Gelegenheit haben, seine Position mündlich und gegebenenfalls schriftlich darzustellen. Falls dann weiterhin Dissens besteht, sollte die Genehmigungsbehörde verpflichtet sein, eine nachvollziehbare Begründung vorzulegen, weshalb sie den gewünschten Untersuchungsumfang für unverzichtbar hält.</i>	
8	4	<i>Für eine seitens der Behörde für erforderlich gehaltene interkommunale Abstimmung im Rahmen der Beurteilung eines Einzelhandelsvorhabens – zumal wenn es dafür an einer Rechtsgrundlage fehlt – sollten klare Kriterien definiert und dem Antragsteller gegenüber transparent kommuniziert werden.</i>	/ Bauaufsicht / Stadtplanung
9	4, 5	<i>Bei geplanter Ansiedlung von nahversorgungsrelevanten Einzelhandelsprojekten an Standorten außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen sollte die Prüfung denkbarer alternativer Standorte innerhalb der zentralen Versorgungsbereiche auf solche Standorte beschränkt werden, die konkret verfügbar und geeignet sind – auf eine vertiefte Prüfung von nicht mobilisierbaren (nicht verkäuflichen) Standorten ist zu verzichten.</i>	/ Bauaufsicht / Stadtplanungsamt
10	6	<i>Wenn gegen die Ergebnisse einer Auswirkungsanalyse seitens der Genehmigungsbehörde innerhalb einer gesetzgeberisch festzulegenden Frist (z.B. spätestens nach einem Monat) keine substantiierten Einwände vorgebracht werden, sollten die Schlussfolgerungen der Auswirkungsanalyse als akzeptiert gelten. Bei der Vorlage von substantiierten Einwänden sollten die Einwände in einem Gespräch mit dem Antragsteller und dem Gutachter besprochen werden und – falls kein Einvernehmen erzielt werden kann – eine Verständigung auf einen unabhängigen weiteren Gutachter erfolgen, welcher die vorgelegte Analyse und die Einwände abschließend zu bewerten hat.</i>	/ Bauaufsicht
		Zum Ablauf behördlicher Genehmigungsprozesse	
11	7	<i>Die Behörden sollten dafür Sorge tragen, dass ihre Mitarbeiter für den Antragsteller mittels der üblichen Kommunikationsinstrumente (Telefon, E-Mail) zu den üblichen Bürozeiten erreichbar sind (auch im Homeoffice, wo sie vollständigen Zugriff auf die Unterlagen haben sollten, was eine entsprechende Digitalisierung voraussetzt) und dass im Verhinderungsfall eine Umleitung von Telefonanrufen und Mailverkehr auf Kollegen eingerichtet wird (klare Vertretungsregelung).</i>	/ Bauaufsicht / Weitere Behörden
12	8, 9, 10	<i>Bei jeder Antragstellung sollte dem Antragsteller eine Person in der den Antrag entgegennehmende/federführend bearbeitenden Behörde als permanente Ansprechperson benannt werden.</i>	/ Bauaufsicht
13	8, 9, 10	<i>Nach Einreichung der Unterlagen durch den Antragsteller sollten die Behörden eine Bearbeitung von Bauvoranfragen und Bauanträgen innerhalb einer gesetzgeberisch festzulegenden Frist (z.B. drei Monate) sicherstellen. Dies impliziert, dass die zu beteiligenden weiteren Behörden und Institutionen entsprechend rechtzeitig innerhalb dieser Frist einbezogen werden und deren Einverständnis mit dem beantragten Vorhaben als gegeben vorausgesetzt wird, wenn nicht innerhalb</i>	/ Bauaufsicht

Nr.	Bezug zu Fall Nr.	Empfehlungen zur Vereinfachung der Genehmigungsverfahren	Angesprochene Institutionen
		<i>einer ebenfalls festzusetzenden Frist über die permanente Ansprechperson in der Baugenehmigungsbehörde Nachforderungen an den Antragsteller gestellt werden.</i>	
14	11, 12, 13, 19, 20	<i>Bei (beabsichtigter) Ablehnung eines Antrags müssen dem Antragsteller die Ablehnungsgründe (insbesondere, wenn es sich um solche handelt, die von dritten Verfahrensbeteiligten erhoben werden) so frühzeitig als möglich mündlich oder schriftlich offen mitgeteilt werden. Zugleich ist unverzüglich ein klärendes Gespräch zwischen dem Antragsteller und dem Ablehnenden durchzuführen.</i>	/ Bauaufsicht
15	11, 12, 13, 19, 20	<i>Die Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange sollte je nach raumordnerischer Bedeutung eines Vorhabens auf den notwendigen Kreis begrenzt bleiben und nur dann darüber hinaus erweitert werden, wenn mit einiger Wahrscheinlichkeit von einer substantiell begründeten Betroffenheit ausgegangen werden kann.</i>	/ Bauaufsicht / Weitere Behörden
16	11, 12, 13, 19, 20	<i>Sofern durch einen anerkannten Sachverständigen eine Lösung für ein Problem aufgezeigt wird und der Investor bereit ist, diese Lösung auch umzusetzen, sollte dies nur dann zu einer Verzögerung des Verfahrens führen, wenn die Genehmigungsbehörde eine adäquate bessere Alternative zu dieser Lösung aufzeigt (z.B. im Bereich Brandschutz).</i>	/ Bauaufsicht / übergeordnete Behörden
17	14	<i>Vereinbarungen im Abstimmungsprozess zwischen Behörden und Antragsteller sollen in einem beidseitig bestätigten Protokoll schriftlich fixiert werden, damit zu einem späteren Zeitpunkt auch bei personellen Veränderungen keine Zweifel über die vereinbarten Inhalte bestehen.</i>	/ Bauaufsicht / übergeordnete Behörden
18	15 - 20	<i>Die Genehmigungsbehörde sollte innerhalb einer gesetzgeberisch festzusetzenden Frist (z. B. ein Monat) nach Einreichung der Antragsunterlagen mitteilen, welche ggf. zusätzlichen Unterlagen für die Entscheidung zu einem bestimmten Vorhaben erforderlich sind. Ein "Nachschieben" von weiteren Anforderungen soll vermieden bzw. auf solche Sachverhalte begrenzt werden, welche tatsächlich zu Beginn des Verfahrens noch nicht bekannt und zugleich entscheidungsrelevant sind.</i>	/ Bauaufsicht
19	15 - 20	<i>Der Genehmigungsprozess für ein bestimmtes Vorhaben sollte nicht mit Themen aus anderen Genehmigungsverfahren vermischt und damit überfrachtet werden.</i>	/ Bauaufsicht / Weitere Behörden
20	16	<i>Bei einem Betreiber- oder Konzeptwechsel sollte die Einhaltung zwischenzeitlich neu eingeführter Rechtsregelungen nur dann eingefordert werden, wenn diese mit vertretbarem Aufwand realisiert werden können. Vorhandene, genehmigte Bestände sollten nicht in Frage gestellt werden (Bestandsschutz).</i>	/ Bauaufsicht / Übergeordnete Behörden
21	17	<i>Wenn übergeordnete Regelungen der Raumplanung nicht eingehalten werden können (z.B. geringfügige Überschreitungen vorgesehener Verkaufsflächenobergrenzen) und die eigentlichen Ziele der Raumplanung nicht verletzt werden, sollten Ausnahmen zugelassen werden.</i>	/ Stadtverwaltung / Bauaufsicht / Übergeordnete Behörden

Nr.	Bezug zu Fall Nr.	Empfehlungen zur Vereinfachung der Genehmigungsverfahren	Angesprochene Institutionen
22	18	<i>Bei einem Standortwechsel innerhalb der Kommune sollte die Genehmigung des neuen Standorts nicht von der Vorlage eines Nutzungskonzepts für den alten Standort abhängig gemacht werden, zumal wenn das Vorhaben am Neustandort bauplanungsrechtlich genehmigungsfähig ist. Ggf. sollte sich ein Gutachter mit einer möglichen Nachnutzung des alten Standorts beschäftigen.</i>	/ Bauaufsicht / Stadtverwaltung
23	21	<i>Allein die Befürchtung, dass gegen ein Vorhaben eine Klage eingereicht wird und so die Klärung ggf. noch offener Aspekte über Gerichte erfolgen muss, darf noch kein Grund sein, das weitere Genehmigungsverfahren aufzuhalten bzw. Entscheidungen nicht zu treffen.</i>	/ Bauaufsicht
24	16, 17, 18, 21	<i>Bei komplexen Fällen erleichtert eine frühzeitige Festlegung eines Verfahrens, gleichbleibende Ansprechpartner, ein frühzeitiger Austausch von neuen Informationen, die Ausklammerung von verfahrensfremden Themen und eine verzögerungsfreie Bearbeitung des Vorgangs den Ablauf.</i>	/ Bauaufsicht / Weitere Behörden
25	22	Sofern die relevanten Projektangaben in entsprechenden amtlichen Formularen sachgerecht untergebracht werden können, sind diese zur Verfahrensvereinfachung auch zu verwenden. Ist dies teilweise oder auch vollständig nicht möglich, so müssen auch ohne diese Formulare flexible Möglichkeiten geboten werden, die relevanten Informationen vorzulegen, sofern dies nicht mit einem unvermeidbaren Mehraufwand auf Seiten der Behörde verbunden ist; in diesen Fällen sollten die Formulare ganz durch anderweitige Unterlagen ersetzbar sein.	/ Bauaufsicht
Zum Zusammenwirken von Gemeinden und übergeordneten Behörden			
27	23	<i>Genehmigungsbehörden sollten akzeptieren, dass im unbeplanten Innenbereich Einzelhandelsplanungen durch eine sorgfältig und fachgerecht erarbeitete Auswirkungsanalyse sachgerecht beurteilt werden können und eine entsprechende Baugenehmigung über § 34 BauGB auch ohne vorherige Aufstellung eines Bebauungsplanes möglich ist, ggf. auch in Verbindung mit einem Atypik-Nachweis nach § 11 Abs. 3 BauNVO.</i>	/ Bauaufsicht
28	24, 25	<i>Eine klar benannte Ansprechstelle bei der Oberen Bauaufsichtsbehörde (Regierungspräsidium) kann sowohl den betroffenen Genehmigungsbehörden auf der Kommunalebene wie auch den Vorhabenträgern helfen, bei komplexeren und größeren Vorhaben offene Fragen zu klären und die Umsetzung der Gesetze unterstützen.</i>	/ Landesregierung / Mittelbehörde
29	24, 25	<i>Vertreter der Wirtschaftsförderung sollten bei komplexen Genehmigungsverfahren frühzeitig als „Lotse“ in den Dialog zwischen Antragsteller und Genehmigungsbehörde sowie weiteren Beteiligten und Trägern eingebunden werden, zumal Wirtschaftsförderungen bei Verwaltungsverfahren als Schnittstelle zwischen kommunaler Verwaltung und Unternehmen regelmäßig koordinierende und moderierende Aufgaben übernehmen.</i>	/ Bauaufsicht / Wirtschaftsförderung

Nr.	Bezug zu Fall Nr.	Empfehlungen zur Vereinfachung der Genehmigungsverfahren	Angesprochene Institutionen
30	24, 25	<i>Hilfreich auch für die Projektplaner wäre es, wenn die kommunalen Verwaltungen Hinweise zu den gewünschten städtebaulichen Qualitäten von Handelsimmobilien erarbeiten würden. Diese Empfehlungen könnten als Richtschnur z.B. für Bauleitplanverfahren, Bauberatungen, städtebauliche Verträge und das allgemeine Handeln der kommunalen Verwaltung dienen.</i>	/ Stadtplanung
Zu Problemen aufgrund unklarer Begriffe und fehlender Definitionen			
31	26, 27, 28	<i>Behörden sollten bei missverständlichen/unterschiedlich interpretierbaren Begriffen detaillierte Definitionen erarbeiten oder auf solche in der Literatur verweisen. Eine klar benannte Ansprechstelle beim zuständigen Landesministerium (siehe Empfehlung 28) kann sowohl den betroffenen Verwaltungen der Kommunen wie auch den Antragstellern helfen, offene Fragen zu klären und die Umsetzung der Gesetze zu unterstützen.</i>	/ Landesregierung/-planung / Mittelbehörde / Regionalverband
32	26, 27, 28	<i>Behörden sollten nach Möglichkeit auf bestehende, etablierte und ggf. bereits durch Verordnungen oder Gerichtsurteile geklärte Begrifflichkeiten zurückgreifen und keine neuen Begriffe schaffen. Sofern dies nicht möglich ist, sollten diese neuen Begriffe ausreichend bestimmt und erläutert werden, so dass keine unterschiedlichen Interpretationen möglich sind.</i>	/ Landesregierung/-planung / Mittelbehörde / Regionalverband
Zu Festlegungen in Bebauungs- und Regionalplänen			
33	29	<i>Die Festlegungen in Regionalplänen sollten in angemessenen Zeitabständen an die tatsächlichen örtlichen Verhältnisse angepasst werden; dies dient der Stärkung der Planungshoheit der Gemeinden und als Orientierungsrahmen für Vorhabenträger.</i>	/ Regionalplanung
34	29	<i>Die Festsetzungen zu Einzelhandels-Sortimenten in Bebauungsplänen sollten deutlich variabler gestaltet und mit Bandbreiten versehen werden. Einzelne Sortimente sollten in den Festsetzungen zusammengefasst werden, z.B. in Obergruppen. Parallel sollten für bestehende Bebauungspläne rechtliche Möglichkeiten geschaffen werden, die Festsetzungen zur Einzelhandelssteuerung einfach und schnell den aktuellen Bedürfnissen der gegenwärtigen Handelslandschaft in den Kommunen anzupassen, sofern eine städtebauliche oder raumordnerische Verträglichkeit nachgewiesen wird oder außer Frage steht.</i>	/ Bundestag / Kommunen
35	29	<i>Die im LEP Bayern Ziff. 5.3 enthaltene Agglomerationsregel sollte schon jetzt in den Fällen, in denen ein Vorhaben in einem Zentralen Versorgungsbereich (ZVB Innenstadt/Ortszentrum) liegt, dem Vorhaben nicht grundsätzlich entgegenstehen, sofern keine negativen städtebaulichen Auswirkungen zu erwarten sind.</i>	/ Regierung Bayern / Bayerischer Landtag

Anhang:

Fragebogen

KG Einzelhandel Projekt

„Bürokratie bei Verfahren zur Ansiedlung, Erweiterung und Umnutzung von Handelsimmobilien“

Fallbeispiel (bitte nur reale Beispiele aus der Praxis, keine spekulativen oder theoretisch ggf. möglichen Fälle)

1. In welchem Bundesland hat sich der Fall zugetragen? (bitte eintragen)

2.1 Welches waren die befassten Akteure auf Seiten des Antragstellers? (bitte eintragen; Mehrfachnennungen möglich)

<input type="checkbox"/> Projektentwickler	<input type="checkbox"/> Grundstückseigentümer
<input type="checkbox"/> Handelsunternehmen	<input type="checkbox"/> Vermieter
<input type="checkbox"/> Investor(en)	<input type="checkbox"/> Stadtverwaltung
<input type="checkbox"/> Sonstige (bitte eintragen)	

2.2 Welches waren die befassten Akteure auf Seiten der Behörden? (bitte eintragen; Mehrfachnennungen möglich)

<input type="checkbox"/> Stadt- / Gemeinderat	<input type="checkbox"/> Regionalverband
<input type="checkbox"/> Stadt- / Gemeindeverwaltung	<input type="checkbox"/> Regierungspräsidium / Bezirksregierung
<input type="checkbox"/> Sonstige (bitte eintragen)	

2.3 Gab es sonstige relevante Akteure in dem Verfahren, welche zur Bürokratisierung des Verfahrens beigetragen haben (z.B. TÖBs, Interessensgruppen)? (bitte eintragen)

3. Welche zentralörtliche Funktion hatte die Standortgemeinde? (bitte ankreuzen)

<input type="checkbox"/> Oberzentrum	<input type="checkbox"/> Kleinzentrum
<input type="checkbox"/> Mittelzentrum	<input type="checkbox"/> keine zentralörtliche Funktion
<input type="checkbox"/> Grundzentrum	

4.1 Welcher Einzelhandelsbranche (z.B. LEH, Mode, Elektro) war das Projekt zuzurechnen? (Sortimentsschwerpunkt bitte eintragen)

4.2 Welcher Vertriebsform (z.B. Verbrauchermarkt, Fachmarkt, Shoppingcenter, Fachmarktzentrum, Outlet Center) war das Projekt zuzurechnen? (bitte eintragen)

4.3 Handelte es sich um einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb (>800 m² VK)?

<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nein
-----------------------------	-------------------------------

5. Welcher Standortkategorie kann das Fallbeispiel zugerechnet werden? (bitte ankreuzen)

<input type="checkbox"/> ZVB Innenstadt	<input type="checkbox"/> städtebaulich integrierte Lage
<input type="checkbox"/> ZVB Stadtteilzentrum	<input type="checkbox"/> städtebaulich nicht-integrierte Lage
<input type="checkbox"/> ZVB Nahversorgung	

6. Handelte es sich um eine Neuansiedlung, Verkaufsflächenerweiterung eines Bestandsobjektes etc.? (bitte ankreuzen)

<input type="checkbox"/> Neuansiedlung	<input type="checkbox"/> Neukonzeption eines bestehenden Objekts
<input type="checkbox"/> Verkaufsflächenerweiterung	<input type="checkbox"/> Sonstiges

7. Welcher der befassten Akteure (siehe 2.2) war nach Ihrer Einschätzung v.a. ursächlich für das Bürokratieproblem? (bitte eintragen)

8. Welcher der folgenden Kategorien würden Sie das Bürokratieproblem zuordnen? (bitte ankreuzen; Mehrfachnennungen möglich)

Bereich „Normen & Vorschriften“

<input type="checkbox"/>	Unklare Vorgaben zu den erforderlichen Unterlagen
<input type="checkbox"/>	Unklare Begrifflichkeiten in den normativen Vorgaben führen zu Missverständnissen oder unterschiedlichen Interpretationen
<input type="checkbox"/>	Widersprüchliche Vorgaben
<input type="checkbox"/>	Zusätzliche, vorher nicht benannte Gutachten, Projektunterlagen etc. wurden im Verlauf des Verfahrens nachgefordert
<input type="checkbox"/>	Sonstiges (bitte eintragen)

Bereich „Behördliches Handeln und Organisation“

<input type="checkbox"/>	Unklare Ansprechpartner auf Seiten der Genehmigungsbehörden
<input type="checkbox"/>	Wechselnde Ansprechpartner auf Seiten der Genehmigungsbehörden
<input type="checkbox"/>	Zeitlich stark verzögerte Bearbeitung des Vorganges durch die Behörden
<input type="checkbox"/>	Verknüpfung mit verfahrensfremden Themen
<input type="checkbox"/>	Entscheidungen werden verzögert, weil sich keiner verantwortlich oder zuständig fühlt
<input type="checkbox"/>	Fehlende Vorbereitung oder mangelndes Studium der Projektunterlagen auf Seiten der Genehmigungsbehörden behindern effektive Besprechungen
<input type="checkbox"/>	Sonstiges (bitte eintragen)

Bereich „Einflussnahmen durch Politik und Interessensgruppen“

<input type="checkbox"/>	Einflussnahmen durch politische Funktionsträger
<input type="checkbox"/>	Einflussnahmen durch Interessensgruppen (EHV, Gewerbevereine, Bürgerinitiativen etc.)
<input type="checkbox"/>	Sonstiges (bitte eintragen)

9. Bitte schildern Sie kurz das Bürokratieproblem (bitte eintragen)

10. Welche Ansätze oder Maßnahmen wären Ihres Erachtens geeignet, das Bürokratieproblem zu beseitigen oder abzumindern? (bitte eintragen)

Name des Verfassers:
Firma / Unternehmen / Behörde:
Datum:

Quellen:

- / Blotevogel, Hans H.: Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes. In Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Bd. 217, Hannover, 2002
- / Bundesministerium der Justiz: Pressemitteilung Nr. 23/2024 vom 13. März 2024; Download von https://www.bmj.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/0313_BEGIV.html
- / gif Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V. (Hrsg.): Definitionen zur Einzelhandelsanalyse, Wiesbaden 02 / 2014, 2. vollst. überarb. Auflage
- / gif Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V. (Hrsg.): Qualitätskriterien für Einzelhandelsgutachten, Einzelhandelskonzepte und projektbezogene Auswirkungsanalysen, Wiesbaden 07 / 2020
- / HDE Handelsverband Deutschland: Zahlenspiegel 2023, Berlin 08 / 2023

[gif Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V.](#)

Äppelallee 27 | 65203 Wiesbaden

T +49 (0) 611 23 68 10 70

info@gif-ev.de

www.gif-ev.com

Artikel-Nr. AP-01-2025

Stand März 2025

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, Vervielfältigung oder Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit schriftlicher oder textlicher Genehmigung der gif Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V. und mit der Quellenangabe „Bürokratische Hemmnisse bei Planung und Genehmigung von Einzelhandelsprojekten, © gif Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V. / Handelsverband Deutschland, März 2025“ erlaubt.