HDE Handelsverband Deutschland

Stellungnahme

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts

Stand: 29. April 2026
Lobbyregister beim Deutschen Bundestag – Registernummer R000479

I. Einleitung

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels. Insgesamt erwirtschaften in Deutschland rund 300.000 Einzelhandelsunternehmen mit mehr als drei Millionen Beschäftigten an 400.000 Standorten einen Umsatz von rund 700 Milliarden Euro jährlich.

Der Handelsverband Deutschland unterstützt die zugrunde liegenden Anliegen des Entwurfs eines Gesetzes zur Stärkung der intergierten Stadtentwicklung: Die Vereinfachungen für den Wohnungsbau, die Betonung der Klimaanpassung und des Klimaschutzes im Städtebaurecht, die Stärkung der Digitalisierung sowie weitere Maßnahmen im Bereich des Bodenrechts, des Besonderen Städtebaurechts und zur Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien.

Dabei sind einige Änderungen für den Handelsverband Deutschland von besonderem Belang, so dass wir uns in dieser Stellungnahme auf folgende Änderungen konzentrieren:

§ 1b (Grundsätze der Abwägung) und § 1c BauGB (Abwägungsmaterial)

§ 7 BauNVO (Kerngebiet)

§ 11 Absatz 3 BauNVO (Großflächiger Einzelhandel)

§ 20a BauNVO (Verkaufsfläche)

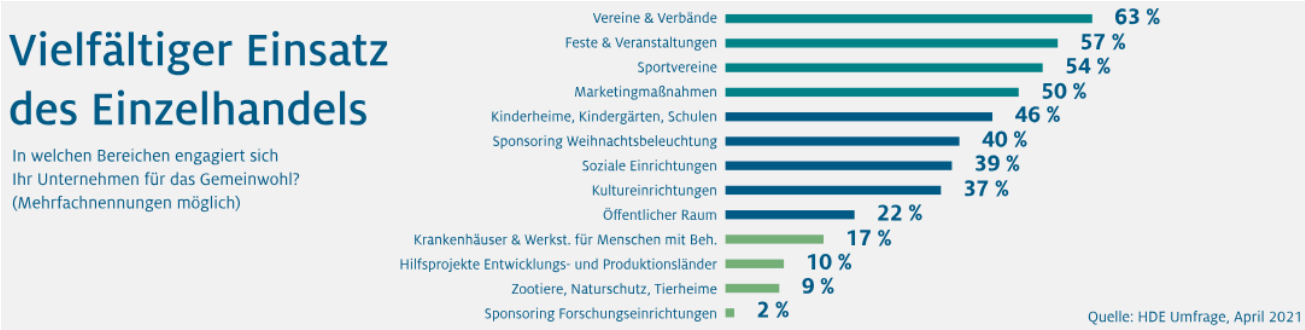
Der stationäre Handel ist auf gute Standortbedingungen, die ein attraktive städtebauliches Umfeld, gute Erreichbarkeit, hohe Frequenzen und eine symbiotische Nachbarschaft ermöglichen, angewiesen. Trotz einer in einigen Branchen erheblichen Umsatzverschiebung zugunsten des Online-Handels, wird der weit überwiegende Umsatz nach wie vor durch stationäre Geschäfte getätigt.

Hierdurch wird die Versorgung der Bevölkerung mit Waren aller Art sichergestellt. Daher trägt der Einzelhandel wesentlich dazu bei, dass gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Landesteilen sichergestellt werden. Bei der Erfüllung dieser Leistung verlässt sich der Staat vollkommen auf die Leistungsfähigkeit des Einzelhandels, da der Staat keine eigenen Strukturen für die Versorgung der Bevölkerung bereithält. Einen besonderen Fokus kann auf die Versorgung der Bevölkerung mit Waren des täglichen Bedarfs – insbesondere den Lebensmittelgeschäften – gelegt werden, die einen Teil der kritischen Infrastruktur abbilden. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe führt dazu aus, dass *„Die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln (…) ein wesentlicher Bestandteil der staatlichen Daseinsvorsorge [ist]“*. Es *„(…) sollte ein Bewusstsein darüber geschaffen werden, dass Störungen oder gar ein Einbruch des Versorgungssektors massive Auswirkungen auf die Bevölkerung haben könnten. Dies insbesondere, da die Menschen inzwischen ein hohes und stetiges Versorgungsniveau voraussetzen. Krisen in der Lebensmittelversorgung, aber auch Verunreinigungen einzelner Lebensmittel, können daher nicht nur zu Gesundheitsschäden und*

finanziellen Einbußen führen, sondern auch das Vertrauen der Bevölkerung in die politische Handlungsfähigkeit erschüttern. Der Sektor Ernährung wird aus diesen Gründen zu den schutzwürdigen Kritischen Infrastrukturen (kurz: KRITIS) gezählt. (…) Die Sicherstellung der Ernährung der Bevölkerung erfolgt in Deutschland (…) durch die Privatwirtschaft.“

Daher sind Änderungen bei dem die Handelsstandorte betreffenden Rahmen für den Einzelhandel, aber auch für die Versorgung der Bevölkerung mit Waren aller Art – insbesondere Lebensmitteln – von hoher auch gesellschaftlicher Bedeutung.
Eine Sicherstellung der Grundversorgung in allen Landesteilen der Bundesrepublik Deutschland durch den Online-Handel ist in keiner Weise darstellbar. Viele der Geschäftsmodelle basieren immer noch auf hohen jährlichen Investments, die durch die Umsätze nicht gegenfinanziert werden können. Vielmehr ist der Online-Handel in weiteren Teilen eine Serviceleistungen gegenüber den Kunden, die hohe zusätzliche Kosten von den Unternehmen abverlangt. Daher ist das stationäre Versorgungsnetz essenziell für die Versorgung der Verbraucher mit Waren aller Art.

Neben der Versorgungsfunktion ist auch das gesellschaftliche Engagement des Einzelhandels von besonderer Bedeutung für den sozialen Zusammenhalt, aber auch für die Stadtentwicklung. Einzelhändler*innen und deren Mitarbeiter*innen engagieren sich ehrenamtlich je Unternehmen 138 Stunden pro Jahr. Im Durchschnitt gibt der jeder Einzelhandel 6.800 Euro pro Jahr für gemeinnützige Zwecke aus. Das Engagement des deutschen Einzelhandels inklusive aller Sach- und Geldleistungen beläuft sich nach Schätzungen des HDE auf etwa eine Milliarde Euro im Jahr.



Insbesondere das Engagement bei „Festen und Veranstaltungen“ sowie beim „Sponsoring der Weihnachtsbeleuchtung“ sind positive Maßnahmen, die vornehmlich auf die Attraktivität der Innenstädte einzahlen. Maßnahmen, die auf ein gutes Standortumfeld für den Handel positiv oder negativ einzahlen, haben daher auch eine Tragweite, die über die reine Versorgungsfunktion des Handels hinausgeht.

Des Weiteren ist der Einzelhandel Teil der hochrangig zentralen Funktionen, da er es wie keine andere Innenstadtfunktion vermag, Menschen täglich aus einem weiten Einzugsbereich in die

Innenstädte zu ziehen. So hat die Deutschlandstudie Innenstadt aus dem Jahr 2024 jüngst noch einmal herausgestellt, dass der Einzelhandel für rund 70% der Innenstadtbesucher der wichtigste Besuchsgrund darstellt.

Neben dem Handel sind weitere Funktionen typischerweise in den Innenstädten verstandortet, die ebenfalls ein weites Einzugsgebiet bedienen. Diese sind im bisherigen § 7 Absatz 1 Baunutzungsverordnung (BauNVO) als *„(…) zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur“* aufgeführt. Das Wesen der mitteleuropäischen Innenstadt wird als „Konzentration hochrangig zentraler Funktionen“ definiert.
Diese Bestimmung hat Auswirkungen auf das Stadtgefüge aber auch das Straßennetz mit Einfall- bzw. Ausfallstraßen zur idealen Erreichbarkeit der Innenstädte. Des Weiteren reflektiert das Liniennetz des ÖPNV immer die gute Erreichbarkeit der Innenstädte. Das Bestreben nach einer guten Erreichbarkeit der hochrangig zentralen Funktionen ist zudem ein Grundparameter der Raumordnung.

Somit steht die weitere Entwicklung unserer Innenstädte in einem starken Abhängigkeitsverhältnis mit der Entwicklung der hochrangig zentralen Funktionen – hier insbesondere dem wichtigsten „Pull Faktor“ für die Innenstadt: dem Einzelhandel.

Diesen Gedanken zur optimalen Versorgung der Bevölkerung mit Waren aller Art, der weiteren Entwicklung der Innenstädte als Handelsstandort Nummer eins und der attraktiven städtebaulich und funktionalen Entwicklung unserer (Innen-)Städte folgernd, ist diese Stellungnahme verfasst worden.

II Im Einzelnen

A § 1 BauGB (Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung)

Das bei der Abwägung auch „wirtschaftliche Belage“ zu berücksichtigen sind, wird ausdrücklich begrüßt.

> *§ 1 Absatz 6 BauGB*
> *„Als öffentliche Belange sind in der Abwägung nach § 1 Absatz 7 soziale, umweltbezogene,* ***wirtschaftliche*** *und sonstige öffentliche Belange zu berücksichtigen. Soziale Belange sind vornehmlich Belange der Wohn- und Arbeitsbevölkerung, insbesondere:“*

Gleiches gilt für die Nennung der „verbrauchernahen Versorgung“ in § 1 Absatz 6 Nummer 4 BauGB

> *4 (neu)*
> *„(…) die* ***verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung mit Waren*** *und Dienstleistungen, einschließlich der* ***Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche****, (…)“*

§ 1 Absatz 6 Nummer 8.1 BauGB empfehlen wir jedoch wie folgt zu ergänzen, da der Einzelhandel nach der Industrie und dem Handwerk die drittgrößte Wirtschaftsbranche in Deutschland ist. Mit rund 300.000 Unternehmen und einem Umsatz von 697,4 Milliarden Euro (Stand 2026) ist er eine tragende Säule der deutschen Wirtschaft. Dabei gilt der Einzelhandel als stärkste Kraft der Binnenwirtschaft und wichtiger Stabilitätsfaktor, auch in konjunkturell schwierigen Zeiten.

> *8.1 (neu)*
> *„(…) die Belange von Industrie und Gewerbe, einschließlich* **des Handels,** *des Handwerks und einschließlich ihrer Bestands- und Entwicklungsinteressen, sowie die Belange der Land- und Forstwirtschaft, (…)“*

Durch die Ergänzung soll die Bedeutung der stationären Versorgung der Bevölkerung mit Waren aller Art eine Betonung durch den Gesetzgeber erfahren, die in Anbetracht der unter „B § 7 BauNVO (Kerngebiet)“ dargestellten Veränderung in den Rahmenbedingungen erforderlich ist: Planungsrechtliche Steuerung des stationären Handels hieß in den vergangenen Jahrzehnten viel zu häufig „Planung ***gegen*** den Handel“ in Form von Verboten. Handel durfte sich (nur) dort entfalten, wo er nicht verboten war.

Die Logik, dass sich der stationäre Handel in den verbleibenden Bereichen (insbesondere Zentren) wie selbstverständlich bzw. nahezu reflexartig entwickelt und entfaltet, gilt in dieser Form nicht mehr, da der Handel u.a. neue Vertriebswege als Serviceleistungen für die Kunden anbietet (Online-

Handel). Der derzeit verminderte Flächendruck ist jedoch auch Ausdruck und Folgewirkung der seit Jahren unterdurchschnittlichen Konsumlaune der Bevölkerung durch multiple Krisen (Corona-Pandemie, Ukraine-Krieg, Gasa-Konflikt, Iran-Konflikt).

Die Kommunen sind heute zur (Wieder-) Belebung der Innenstädte aufgerufen, auch planungsrechtlich *für* den stationären Handel zu agieren. Die Situation vieler Innenstädte gleicht der der ostdeutschen Innenstädte in den 90er Jahren. Die Kommunen müssen daher auch in die Lage versetzt und ermutigt werden, in diesem Sinne in Zentren über ihre Planungsinstrumente Platz für den Handel schaffen (indem sie bspw. nicht-Handelsnutzungen wie Wohnen, Büro und der dergleichen zugunsten von Handelsprojekten zurückstellen). Dies ist bisher leider keine gängige Praxis, so dass die Belange des Einzelhandels bei der Abwägung nicht hinreichend Berücksichtigung finden.

Lassen sich etwa Handelsprojekte wegen schwieriger Eigentums- und Erschließungsverhältnisse nicht realisieren, wird dies (von Behörden und auch von Gerichten unter Verweis auf die Privatrechtslage) oft hingenommen.

Insofern ist es wichtig, in der Aufzählung der Belange in § 1 Absatz 6 Nummer 8.1 BauGB den Handel mit Waren aller Art zu betonen – und damit die Perspektive zu verbinden, diesem Belang in der Abwägung der gemeindlichen Planung mehr Gewicht zu verleihen und ein Umdenken in der planungsrechtlichen Praxis zu unterstützen: Dort wo Handel gewollt und richtig ist, sind die Gemeinden aufgerufen, dem Handel aktiv mit den planungsrechtlichen Instrumenten Raum zu schaffen; es genügt nicht (mehr) in Teilbereichen „nicht zu verbieten“, es müssen in den Zentren aktiv Räume für den Handel (auch großflächigen Handel) u.a. durch vorausschauende Liegenschaftspolitik geschaffen werden.

Die Festlegung an diversen Stellen (u.a. § 2 Absatz 4 BauGB; § 10a BauGB), dass aufgrund des Beschlusses 2017/37 des IT-Planungsrats vom 5. Oktober 2017 (BAnz AT 08.02.2018 B5) der Standard XPlanung zu verwenden ist, wird ausdrücklich begrüßt. Dabei sollte auch von Seiten des BMWSB fortlaufend darauf geachtet werden, dass der Austausch und die Anwendung des Datenmodells nutzerfreundlich zu gestalten ist. Ein derartiges Tool kann seine Stärken nur entfalten, wenn die Anwender dies als Erleichterung empfinden. Ansonsten wird XPlanung das Verwaltungshandeln nicht vereinfachen und beschleunigen.

B § 7 BauNVO (Kerngebiet)

§ 7 Abs. 1 BauNVO besagt bisher: *„Kerngebiete dienen vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben (…)*“, so dass der Handel die Leitfunktion ist. Die Innenstädte (hier: Kerngebiete) haben daher eine herausragende Rolle bei der Versorgung der Bevölkerung mit Waren aller Art. Grundsätzlich sind Innenstädte als Gebiete der Konzentration von hochrangig zentralen Funktionen definiert, so dass § 7 Abs. 1 ebenfalls „*zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur“* auflistet.

Nach § 7 Abs. 2 Nummer 6 und 7 BauNVO sind nur „*Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter, und sonstige Wohnungen nach Maßgabe von Festsetzungen des Bebauungsplans*“ zulässig. Daneben sind Wohnungen nur ausnahmsweise zulässig (§ 7 BauNVO Abs. 3 Nummer 2). Für die Innenstädte als Konzentration hochrangig zentraler Funktionen ist elementar, dass das Wohnen keine Ausstrahlungseffekte auslöst und kein Einzugsgebiet definiert. **Daher ist das Wohnen keine zentrale Funktion**.

„Kerngebiete erfüllen zentrale Funktionen innerhalb des städtebaulichen Ordnungsgefüges (Urteil vom 25. November 1983 - BVerwG 4 C 64.79 - BVerwGE 68, 207 <211>), indem sie vielfältige Nutzungen und ein urbanes Angebot an Gütern und Dienstleistungen für die Besucher der Stadt und für die Wohnbevölkerung eines größeren Einzugsbereichs bieten (Beschluss vom 6. Dezember 2000 - BVerwG 4 B 4.00 - BauR 2001, 605 <606>).(BVerwG 4 CN 2.08; 2029)

Dennoch soll dem § 7 Absatz 1 BauNVO der Satz:

„Sie dienen auch dem Wohnen, soweit der Bebauungsplan dies festsetzt.“

angefügt werden.

Obschon *„(…) nach geltender Rechtslage (…) § 7 Absatz 2 Nummer 7, Absatz 4 BauNVO, in bestimmten Teilen des Kerngebiets Wohnnutzungen vorzusehen [ermöglicht] (…)“* soll den Gemeinden *„(…) in die Hände (…) gelegt [werden], für den konkreten Fall zu beurteilen, zu welchem Grade Wohnnutzungen mit den übrigen im Kerngebiet zulässigen Nutzungen städtebaulich vertretbar sein können“.* Das erhöht das Konfliktpotenzial durch die räumliche Nähe sich potenziell gegenseitig negativ beeinflussender Nutzungen in den Kerngebieten. Die aufgeführten Nutzungen stehen gleichberechtigt nebeneinander ohne Aussage zur potenziellen Befriedung neu entstehender Gemengelagen.

Es ist festzustellen, dass jede Form der Schaffung oder Verfestigung von Gemengelagesituationen, in denen Wohnnutzung an vorhandenes Gewerbe oder neu anzusiedelndes Gewerbe an vorhandene

Wohnbebauung heranrückt, kraft Natur der Sache mit erheblichen Interessenskonflikten einhergeht oder jedenfalls einhergehen kann.

Da kein grundlegender Paradigmenwechsel bei der Bestimmung und Zuerkennung des jeweiligen Lärmschutzanspruchs und/oder der Definition des maßgeblichen Immissionsorts der schutzbedürftigen Wohnnutzung zu erkennen ist, wird das vorhandene Gewerbe das Bauleitplanverfahren mit kritischem Blick begleiten müssen – schon um das Risiko zu verringern, später Adressat einer auf Geräuschreduzierung gerichteten behördlichen Anordnung zur Betriebseinschränkung zu werden oder eine beabsichtige Betriebserweiterung bzw. -intensivierung mit Rücksicht auf die Wohnbebauung nicht umsetzen zu können.

Handel und Gewerbe werden sich unter Umständen weiterhin gegen eine heranrückende Wohnnutzung auch gerichtlich zur Wehr setzen oder sich später mit Lärmbeschwerden der Nachbarschaft befassen müssen – mit ungewissem Ausgang.

Daher ist festzustellen, ob eine Steigerung der Wohnnutzung in den Innenstädten angemessen ist und nicht zur **sukzessiven Verdrängung der hochrangig zentralen Funktionen** (z.B. Einzelhandel) führen kann (Klagen durch heranrückende Bebauung).

B.1 Wohnraumnachfrage in den Innenstädten

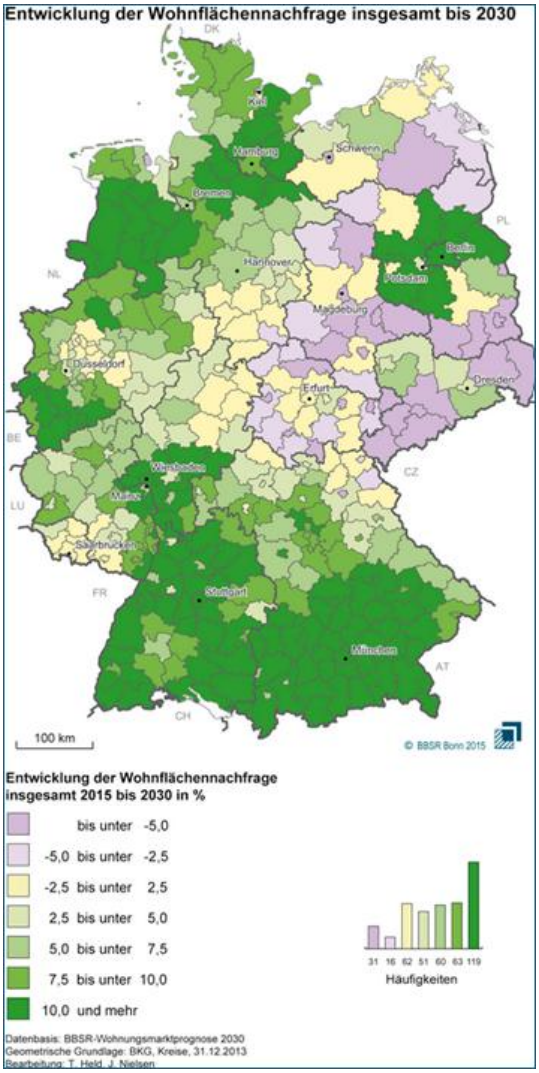
Im innerstädtischen Wohnen wird ein Lösungsansatz im Zusammenhang mit der Wohnungsnot in Deutschland gesehen. Es wird jedoch an keiner Stelle des Referentenentwurfs herausgestellt, wie hoch das Potenzial des innerstädtischen Wohnens ist. Das innerstädtische Wohnen ist mit erheblichen Restriktionen verbunden, die über die erhöhten Lärmwerte hinausgehen (Parkplatzverfügbarkeit, geringer Grünanteil im Umfeld, dichte Bebauung (Verschattung etc.)). Daher muss das Wohnpotenzial dem erheblichen Eingriff in den bestehenden Funktionsmix der Innenstädte und dem Charakter der Innenstädte als Orte der höchsten Konzentration hochrangig zentraler Funktionen gegenübergestellt werden.

Die möglichen Wohnungsreserven sind nur durch Inkaufnahme von neunen Gemengelagen zu heben. Daher sollten diese Potenziale Relevanz für den Wohnungsmarkt haben. In der Begründung wird von der sich „weiter zuspitzenden Wohnraumsituationen in Deutschland“ (Seite 163) gesprochen. Nicht dargestellt wird jedoch die Tatsache, dass ein *„(…) Teil der regionalen Wohnungsmärkte [nach Berechnungen des BBSR] (…) dagegen in Zukunft mit Nachfragerückgängen rechnen (muss)*“.
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/wohnen-immobilien/wohnungsmarktprognose/Prognose2030/Prognose2030.html;jsessionid=BE2C0432ABB732BC0D4C004226F938F2.live11294

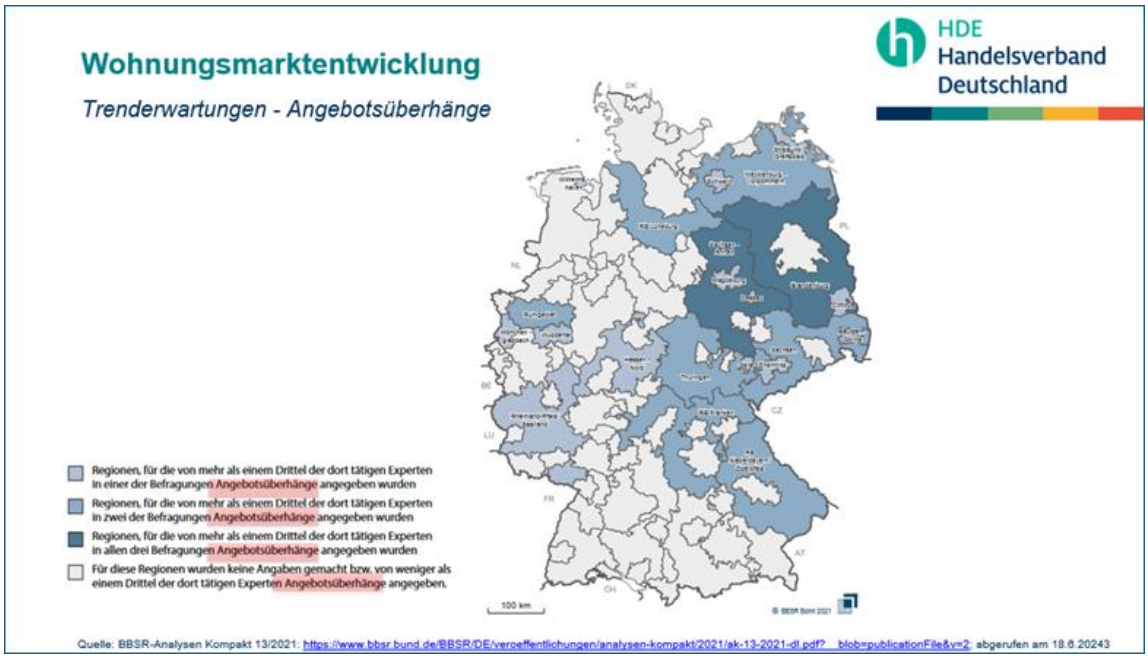
„(…) Zwischen 2015 und 2030 wird sich die Zahl der Haushalte in den alten Ländern noch um 1,8% erhöhen, während in den neuen Ländern ein Rückgang um 1,2% zu erwarten ist. (…) Die kurz-, mittel- bis langfristigen Entwicklungen sind jedoch auch hier unterschiedlich: Von 2015 bis 2020 steigt die Zahl der Haushalte nach der Haushaltsprognose um 0,2% p.a. Ab 2021 wächst die Zahl der Haushalte

noch um 0,1% p.a. und erreicht ihren Höhepunkt mit knapp 41,5 Mio. Haushalten im Jahr 2025. Für den Zeitraum 2026 bis 2030 wird ein jährlicher Rückgang von -0,1% p.a. prognostiziert."
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2021/ak-13-2021-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2

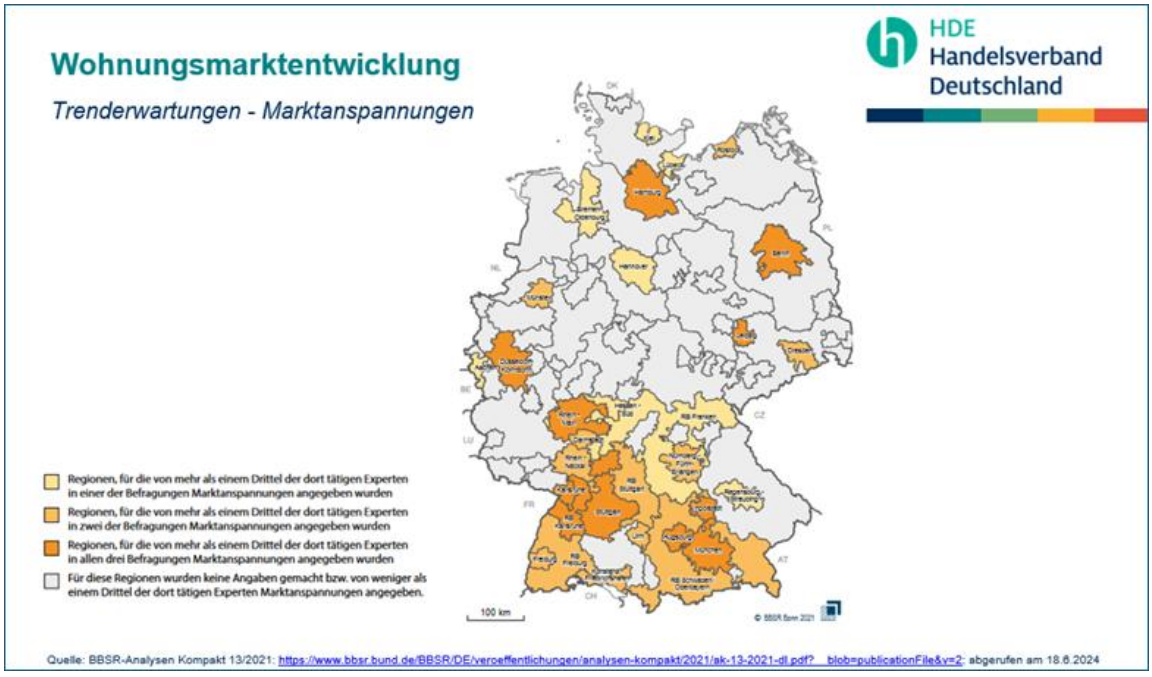
Daraus resultiert, dass ein Wohnraumbedarf nicht flächenhaft in allen Landesteilen besteht. Die Novelle macht in § 7 Absatz 1 BauNVO hier jedoch keinen Unterschied und gilt für alle Landesteile und somit Innenstädte gleichermaßen. Daher wird die gewerbliche Entwicklung in etlichen Innenstädten mit potenziellen neuen Gemengelagen bedroht, obschon in einem Teil der Wohnungsmärkte mit einem Nachfragerückgang zu rechnen ist. Das ist in diesen Regionen unbegründet und daher unverhältnismäßig.



https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/wohnen-immobilien/wohnungsmarktprognose/Prognose2030/Downloads/K2_Entwicklung_Wohnflaechennachfrage_1530.jpg?__blob=publicationFile&v=1

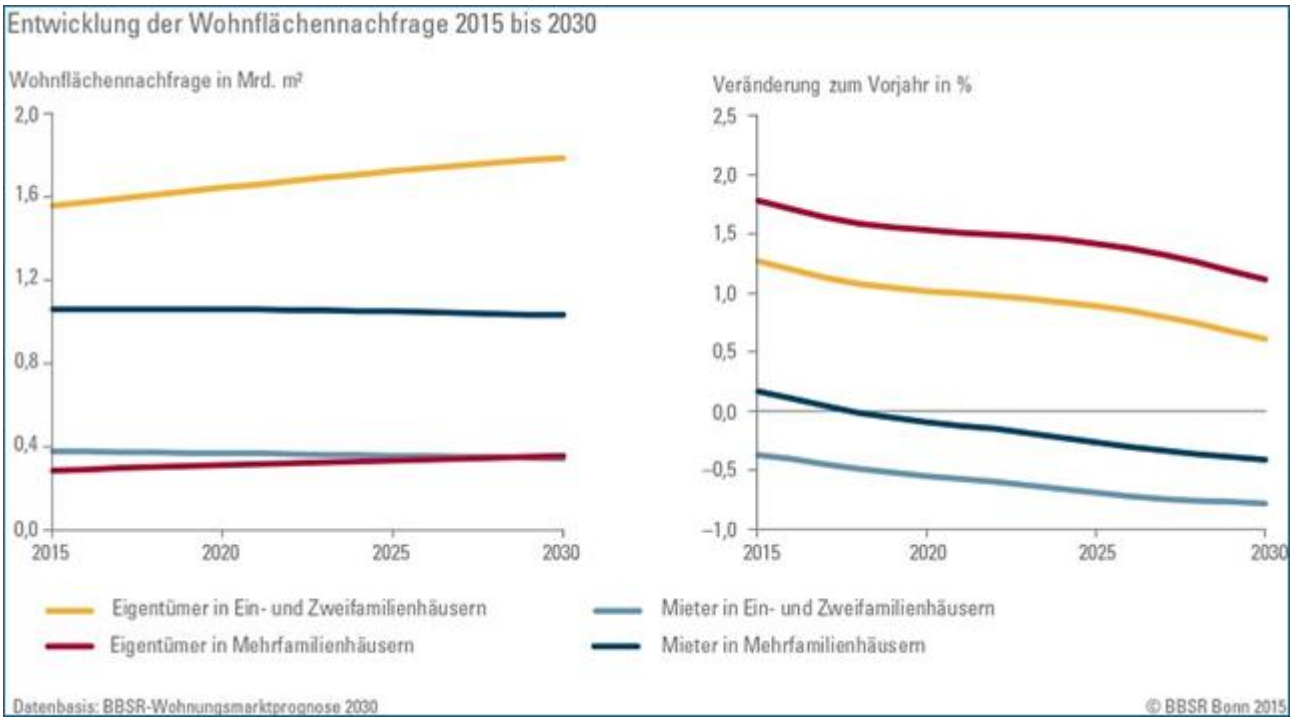


https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2021/ak-13-2021-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2; Seite 14



https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2021/ak-13-2021-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2; Seite 15

Dabei ist es von besonderem Interesse, ob die in einigen Regionen bestehende Nachfrage nach Wohnraum, in den Innenstädten überhaupt befriedigt werden kann. In den hochverdichteten Innenstädten ist zumindest das Potenzial für neue Ein- und Zweifamilienhäuser gering. Dagegen sind Mehrfamilienhäuser denkbar. Laut Wohnflächennachfrage des BBSR steigt jedoch nur die Nachfrage nach Ein- und Zweifamilienhäusern signifikant. Dieses Wohnangebot ist in den Innenstädten jedoch kaum abzubilden, so dass die Innenstädte entgegen den Erwartungen in der Begründung des Referentenentwurfs als ungeeignet erscheinen, den Wohnraumbedarf im gesamten Bundesgebiet abzumildern.



Das Potenzial zur Minderung von Wohnraumbedarfsüberhängen durch das innerstädtische Wohnen ist gering und steht in keinem Verhältnis zu den inhärenten Gemengelagen, die die Entwicklung des innerstädtischen Gewerbes bedrohen würden. Diese Prognosen sind im weiteren Verfahren zu beachten und rechtfertigen einen besonderen Schutz des bestehenden und sich neu entwickelnden innerstädtischen Gewerbes.

B.2 Potenzial zur sukzessiven Verdrängung der hochrangig zentralen Funktionen

Lärmimmissionen durch den Handel sind in der Regel bei der Handelslogistik beachtlich. Die einzuhaltenden Werte sind umgebungsabhängig und können in den oft engen innerstädtischen

Straßenschluchten höher ausfallen. Zudem ist zu bedenken, dass in Innenstädten eine Vielzahl von Handelsgeschäften verstandortet sind, so dass von einer erhöhten Ladetätigkeit auszugehen ist. Hier wird üblicherweise eine Gewerbevorbelastung angenommen, so dass die zulässigen Grenzwerte um 3 db(A) niedriger angesetzt werden.

Daher muss festgestellt werden, dass die Erhöhung des Wohnanteils in den Innenstädten zu neuen Gemengelagen führen wird, die die innerstädtische Handelslogistik vor unlösbare Herausforderungen stellen wird.

Neben der „heranrückenden Wohnbebauung“ muss in den Innenstädten auch das „heranrückende Gewerbe“ berücksichtigt werden. Der Referentenentwurf des BMUV macht zu diesen Zielkonflikten keine Aussage. Auch wenn die Konflikte in diesen entstehenden Gemengelagen kongruent zu denen der heranrückenden Wohnbebauung sind, sollte der Sachverhalt des heranrückenden Gewerbes Beachtung finden (Beachtlich: Trennungsgrundsatz im Bundesimmissionsschutzgesetz). Hierzu: *„Der Grundsatz der zweckmäßigen Zuordnung von unverträglichen Nutzungen ist ein wesentliches Element geordneter städtebaulicher Entwicklung und damit ein elementares Prinzip städtebaulicher Planung. Anders als bei einer durch ein bereits vorhandenes Nebeneinander konfliktträchtiger Nutzungen geprägten Gemengelage darf die Gemeinde deshalb nicht ohne zwingenden Grund selbst die Voraussetzungen für die Berücksichtigung von Vorbelastungen dadurch schaffen, dass sie in einen durch ein erhöhtes Immissionspotenzial gekennzeichneten Bereich ein störempfindliches Wohngebiet hineinplant und damit aus einem Wohngebiet in immissionsschutzrechtlicher Hinsicht in Wahrheit ein Dorf- oder Mischgebiet macht.“* BVerwG - Beschluss vom 22.06.2006 (4 BN 17.06) - DRsp Nr. 2009/18669

Der Einzelhandel ist stark auf ein intaktes Umfeld angewiesen. Das impliziert ein attraktives städtebauliches Umfeld gleichermaßen, wie einen guten funktionalen Mix insbesondere von frequenzsteigernden Funktionen. Hierzu gehört für den Einzelhandel zuallererst die Gastronomie auch mit einem außengastronomischen Angebot. Daher weisen wir an dieser Stelle auf die Gemengelagen der heranrückenden Wohnbebauung für die Gastronomie hin, die ebenfalls negative Auswirkungen auf den Handel haben kann.

Es ist stark zu bezweifeln, dass der Schutzbedürftigkeit der Wohnbebauung in den hochverdichteten Innenstadtbereichen durch planerische Maßnahmen gerecht werden kann, zumal der Messpunkt weiterhin „*0,5 m **außerhalb** vor der Mitte des geöffneten Fensters des vom Geräusch am stärksten betroffenen betriebsfremden schutzbedürftigen Raumes nach DIN 4109“ liegt*. Das grenzt die Wirksamkeit von passiven Schallschutzmaßnahmen erheblich ein.

B.3 Nutzungsmischung / Multifunktionalität der Innenstädte

Zurzeit verfestigt sich das Narrativ der monofunktionalen und vom Einzelhandel stark überprägten Stadt. „*Monofunktionale Strukturen von Innenstädten sind zu überwinden*“. (Innenstadtstrategie des

Beirats Innenstadt, 2021). Diese Monofunktionalität wird als Beweis für die derzeitige Schwäche der Innenstädte herangezogen. Es wird ein kausaler Zusammenhang zwischen der derzeitigen Schwäche im stationären Handel und der vom Handel überprägte Innenstadt hergestellt. Ein Weg, um die Multifunktionalität zu steigern, soll u.a. die Erhöhung des Wohnanteils in den Innenstädten sein. Die Bewertung der „potenziellen Heilungswirkung“ haben wir unter „B 1“ bereits ausgeführt.

Dieses Narrativ entspricht jedoch nicht der Wirklichkeit und führt durch eine fehlerhafte Analyse des Status Quo in der Konsequenz zu falschen Schlussfolgerungen und Maßnahmen.

Die ExWoSt-Informationen 54/1 – 06/2023 des BBSR „Innenstadt, Onlinehandel und Pandemie) stellt fest: „*Die Bestandserhebungen (März/April 2022) in den Fallstudienstädten bestätigten im Grundsatz die allgemeinen Trends der Zentrenentwicklung, wie sie bereits in Kapitel 1 skizziert worden sind: Demnach zeichnen sich die untersuchten Innenstädte durch einen vielfältigen Nutzungsmix (auch in den Erdgeschossen) aus. Gemessen an der Anzahl der Betriebe entfallen von den in den Erdgeschossen erhobenen Nutzungen rund 35 % auf den Einzelhandel, danach folgen verschiedene Dienstleistungen (25 %) und die Gastronomie (14 %). Insbesondere in kleineren Städten und in den Randbereichen der zentralen Versorgungsbereiche spielt auch das Wohnen eine größere Rolle. Bezogen auf das gesamte Zentrum beträgt der Anteil des Wohnens an allen Nutzungen immerhin 12 %.* (Seite 12) Die 12% Wohnnutzung beziehen sich dabei nur auf die Erdgeschossnutzungen. Es ist davon auszugehen, dass das Verhältnis der Obergeschossnutzungen noch stärker zugunsten der Wohnnutzung ausfallen dürfte, da zumindest der Handel vorzugsweise Geschäfte in den Erdgeschossen betreibt.

Auch die BBSR-Studie „Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Einzelhandel in Städten und Zentren) aus dem Jahr 2024 stellt heraus: „*Innenstädte und Zentren sind durch eine Nutzungsmischung geprägt*“ (Seite 5).

Im Gegensatz zum aktuellen Narrativ ist demnach festzustellen:

1. Innenstädte waren immer multifunktional. In jeder Innenstadt gibt es Bereiche in denen vorzugsweise gewohnt wird, wo sich vorzugsweise die Kultur angesiedelt hat, wo vorzugsweise die Gastronomie ihren Schwerpunkt hat und wo sich vorzugsweise der Einzelhandel konzentriert.

2. Nur der Einzelhandel vermag es über seine „höchsten“ Ausstrahlungseffekte und seine Anziehungskraft (Einzugsgebiete) dafür zu sorgen, dass die Bereiche, in denen sich der Handel vorzugsweise angesiedelt hat (Fußgängerzone / zentraler Versorgungsbereich), im üblichen Sprachgebrauch als Synonym der ganzen Innenstadt genutzt zu werden: „Wir gehen in die Stadt“. Hier wird die Stadt mit der Innenstadt gleichgesetzt und die Innenstadt mit der Fußgängerzone. Das unterstreicht die Bedeutung des Handels für die Innenstadt- und Stadtentwicklung. Dadurch werden die Innenstädte aber nicht monofunktional. Der Sprachgebrauch ersetzt hier das Faktische.

3. Das Wohnen ist auch unter den gestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen ein fester und beachtlicher Bestandteil des innerstädtischen Funktionsmix.

Wenn die Innenstädte die „Konzentration hochrangig Zentraler Funktionen“ sind, wodurch hohe Frequenzen und Urbanität ermöglicht wird, dann ist es naiv zu glauben, dass die Innenstädte ausgerecht durch eine Funktion ohne zentrale Funktion belebt werden können – das Wohnen.

Das Narrativ der monofunktionalen Innenstadt sollte sofort aufgeben, da es nicht der Realität entspricht, eine falsche Analysebasis darstellt und folglich zu den falschen Lösungen führt: „Wohnen als Rettungsanker der Innenstadtentwicklung“.

Daher erfüllt der Status Quo bereits die in der Neuen Leipzig Charta definierte Zielvorstellung: „*Die Umwandlung von Innenstadtbereichen in attraktive multifunktionale Räume bietet neue Möglichkeiten für die Stadtentwicklung: Es entstehen verschiedene Nutzungen für die Bereiche Wohnen, Arbeiten und Erholung. Produzierendes Gewerbe, Einzelhandel und Dienstleistungen finden sich dort gleichermaßen wie Wohnungen, Gastgewerbe und Freizeitangebote*.“ (Neue Leipzig Charta; Seite 7)

B.4 Bewertung und Empfehlung

Die Erhöhung der Multifunktionalität der deutschen Innenstädte durch mehr Wohnbevölkerung wird begrüßt. Es bestehen jedoch Zweifel, ob ein flächendeckender Wohnraumbedarf in allen Landesteilen zu erwarten ist und ob das innerstädtische Angebot der tatsächlichen Nachfrage (Wohnwünsche) entsprechen wird.

Da Innenstädte die Orte der „Konzentration hochrangig zentraler Funktionen“ mit einem großen Einzugsgebiet sind und die komplette Stadt- und Raumplanung diesem Maßstab folgt, muss herausgestellt werden, dass die Wohnfunktion kein Einzugsbiet hat und daher keine hochrangig zentrale Funktion ist. Daher bedarf es auch bei der weiteren und multifunktionalen Entwicklung der Innenstädte eines erhöhten Schutzbedarfs der hochrangig zentralen Funktionen. Nach aktuellem § 7 Abs. 1 BauNVO dienen Kerngebiete vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur. Wohnnutzungen sind nur dann regelhaft zulässig, wenn der jeweilige Bebauungsplan sich im Sinne eines „Opt-in“ dafür entscheidet, im Übrigen nur ausnahmsweise. Dabei handelt es sich unseres Erachtens um ein absolut bewährtes Konzept, das nicht aus ideologischen Gründen grundlegend im Sinne eines mischgebietsähnlichen Gleichgewichts von Gewerbe und Wohnen modifiziert werden sollte.

Das Kerngebiet dient im Schwerpunk dem Handel, die entsprechenden Flächen – insbesondere, soweit es die Bereiche auf Erdgeschossniveau betrifft – sollten dem Handel vorbehalten bleiben. Eine Flächenkonkurrenz mit dem Wohnen sollte in jedem Fall vermieden werden. Wenn und soweit in den darüber liegenden Geschossen auch oder ausschließlich Wohnungen zulässig sind, sollte eine etwaige Weiterentwicklung des Kerngebiets den planenden Gemeinden sowie Grundstückseigentümern und Projektentwicklern vielmehr Hilfestellungen bieten, wie die dann

abzusehenden, gleichsam gebietsinternen Nutzungskonflikte im Interesse aller gelöst werden können. Innenstädte, die maßgeblich vom Handel und der Gastronomie belebt und attraktiv gestaltet werden, benötigen Freiräume, keine Nachbarschaftskonflikte

Anderenfalls muss eine Novellierung des § 7 BauNVO die besondere Schutzbedürftigkeit der hochzentralen Funktionen sicherstellen. Hierzu gehört insbesondere der stationäre Einzelhandel durch seine gesellschaftliche Aufgabe zur Versorgung der Bevölkerung mit Waren aller Art, der Sicherstellung eines Teils der Daseinsvorsorge sowie gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Lebensqualität.

Der § 7 BauNVO sollte wie folgt geändert werden:

- Dem Absatz 1 wird folgende Ergänzung angefügt:

  „Sie dienen auch dem Wohnen, soweit der Bebauungsplan dies festsetzt **und hierdurch die vorrangig zentralen Funktionen gemäß Satz 1 nicht wesentlich gestört werden.**

Anderenfalls muss das Kerngebiet mit dem Ziel der Zentrenstärkung weiterhin vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft dienen.

D § 11 Absatz 3 BauNVO (Großflächiger Einzelhandel)

Der Referentenentwurf sieht vor, dem § 11 Absatz 3 BauNVO einen Satz 5 anzufügen:

> „Bei Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben, deren Warenangebot im Wesentlichen Lebensmittel oder sonstige Waren zur Deckung des täglichen Bedarfs sind, besteht bei einer Überschreitung der Geschossfläche nach Satz 3 ein wesentlicher Anhaltspunkt für das Nichtvorliegen von Auswirkungen im Sinne des Satzes 2, wenn die Betriebe der verbrauchernahen Versorgung dienen.“

Die vorgeschlagene Modifikation der Vermutungsregel für großflächige Einzelhandelsbetriebe (§ 11 Absatz 3 BauNVO), deren Warensortiment im Wesentlichen Lebensmittel sind, wird ausdrücklich begrüßt.

Die städtebaulichen und betriebskonzeptionellen Verhältnisse haben sich in den vergangenen rund 20 Jahren im Nachgang zur Leitentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Urteil vom 24.11.2005 (– 4 C 10.04 –, zuletzt bestätigt im Beschluss vom 16.05.2023 – 4 B 20.22 –), mit dem die maßgebliche Grenze zur Großflächigkeit bei einer Verkaufsflächengröße von 800 m² gezogen worden ist, signifikant verändert. So wird die Nahversorgung mittlerweile überwiegend durch großflächige Lebensmittelmärkte gewährleistet, deren Geschossflächen regelmäßig die Schwelle von 1.200 m² nach Satz 3 überschreiten. Lebensmitteleinzelhändler wollen so den vielfältig gestiegenen

Markt- und Verbraucheranforderungen zum Sortiment und Einkaufsvorgang (unter anderem: Frischesortiment, Fleischersatz- und Bioartikel; Gangbreite zur Sicherstellung der Barrierefreiheit; niedrige Regalhöhen zur Ermöglichung seniorengerechten Einkaufens sowie zur Vereinfachung der Arbeitsabläufe, auch im Interesse der Beschäftigten; Pfandrückgaberäume) bestmöglich gerecht werden.

Mit diesem neuen Satz 5 wird – und dies ist in der Zielrichtung nachdrücklich zu begrüßen – nicht nur eine Erleichterung zugunsten der stationären verbrauchernahen Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs, sondern im Rahmen zu durchlaufender Genehmigungsverfahren auch für die jeweiligen Gemeinden und unteren Bauaufsichtsbehörden bezweckt; denn das Vorliegen der Voraussetzungen des Satzes 5 soll für den Lebensmitteleinzelhandel im Vergleich zur vorherigen Rechtslage erheblich einfacher nachweisbar und überprüfbar werden. Gestützt wird dieser Gedanke einer Privilegierung der Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe durch die jüngere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 23.05.2023 – 4 CN 10.21 –) zu Aufgabe, Funktion und Wesen der Raumordnung bzw. Landesplanung Rechnung, wonach diese erst dann mit dem Ziel eines überörtlichen Interessenausgleichs eingreifen darf, wenn ein erfasster Sachverhalt regelmäßig einen entsprechenden Koordinierungsbedarf auslöst; ein (zu) kleinteiliger Zugriff ist der Raumordnung hingegen von Grundgesetzes wegen versagt. Dadurch, dass großflächige Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe, die zentrenverträglich auf die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung mit Waren des täglichen Bedarfs ausgerichtet sind, unter erleichterten Voraussetzungen vom Anwendungsbereich des § 11 Absatz 3 Satz 1 und dem so ausgelösten Planungserfordernis nebst Bindung an die Ziele der Raumordnung (§ 1 Absatz 4 BauGB a.F./ § 1 Absatz 3 Satz 1 BauGB n.F.) ausgenommen (und privilegiert) werden, wird die Raumordnung unter dem Aspekt der Steuerung des großflächigen Einzelhandels wieder an ihrer Kernaufgabe ausgerichtet. Sind die Voraussetzungen der Privilegierung erfüllt, besteht kein überörtlicher Koordinierungsbedarf im Sinne des vorstehenden Verständnisses.

Im Gesetz wird darauf hingewiesen, dass die Darlegungslast des Vorhabenträgers aber nach dessen Sinn und Zweck nicht bei Überschreitungen in jeglicher Höhe vollständig entfallen, auch wenn der neue Satz 5 keine Obergrenzen enthält:

> „Der übliche Rahmen orientiert sich insbesondere an der durchschnittlichen Größe von Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben. Welche Erhöhung der Geschossfläche städtebaulich als üblich anzusehen ist, ist unter Berücksichtigung der Gegebenheiten des Einzelfalls im Vollzug festzustellen.“

Der unbestimmte Rechtsbegriff des „üblichen Rahmens“ wird durch Studien und durch die Gerichte näher zu bestimmen sein. Hierbei ist beachtlich, dass „Lebensmitteleinzelhandelbetriebe“ bereits im „Leitfaden zum Umgang mit § 11 Absatz 3 BauNVO in Bezug auf Betriebe des Lebensmitteleinzelhandels“ der Fachkommission Städtebau eine Unterscheidung in „Vollsortimenter“ und „Discounter“ erfahren.

.

E § 20a BauNVO (Verkaufsfläche) i.V.m. § 16 Absatz 2 Nummer 6

Der Referentenentwurf sieht vor, dem § 16 Absatz 2 folgende Nummer 5 anzufügen:

> „5. der Verkaufsflächenzahl oder der Größe der Verkaufsfläche“

Zudem soll ein neuer § 20a die „Verkaufsflächenzahl, zulässige Verkaufsfläche“ regeln:

> § 20a BauNVO
>
> Verkaufsflächenzahl, zulässige Verkaufsfläche
>
> (1) Die Verkaufsflächenzahl gibt an, wie viel Quadratmeter Verkaufsfläche je Quadratmeter Grundstücksfläche im Sinne des § 19 Absatz 3 zulässig sind. Eine Verkaufsflächenzahl kann auch für mehrere oder alle Grundstücke innerhalb eines Baugebiets festgesetzt werden.
>
> (2) Die Verkaufsfläche ist die Fläche, auf der üblicherweise die Verkäufe abgewickelt werden. Dazu gehören insbesondere Kassenzone, Gänge, Schaufenster und Stellflächen für Einrichtungsgegenstände sowie innerhalb der Verkaufsräume befindliche und diese miteinander verbindende Treppen und Aufzüge; die Verkehrsflächen außerhalb des absperrbaren Bereichs sind nicht anzurechnen. Im Bebauungsplan können nähere Bestimmungen über die Ermittlung der Verkaufsfläche getroffen werden.“

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts handelt es sich bei verkaufsflächenbezogenen Festsetzungen in Bebauungsplänen um Regelungen zum städtebaulichen Kriterium der Art der baulichen Nutzung. Mit der Schaffung von § 16 Abs. 2 Nr. 6 und § 20a würde der Verordnungsgeber einen systematischen Paradigmenwechsel vollziehen. Insoweit ist zwar einzuräumen, dass die Verkaufsfläche baulich-funktional doppelt relevant ist; denn ohne Geschossfläche als Regelungsgegenstand des Maßes der baulichen Nutzung kann es grundsätzlich keine Verkaufsfläche geben – vorbehaltlich Außen- und Freiverkaufsflächen. Allerdings ist dies seit Langem anerkannt und keine Begründung für eine rechts-systematische Neudefinition.

Vor diesem Hintergrund wird hier die systematisch konsequente Schaffung eines neuen Absatzes 4 in § 11 vorgeschlagen. Die Gemeinden sollen so in die Lage versetzt werden, eine passgenaue Festsetzung für das jeweils bauleitplanerisch zu ermöglichende Einzelhandelsvorhaben zu treffen. Dass bei all diesen Festsetzungen die Anforderungen an die städtebauliche Erforderlichkeit gewahrt werden müssen, versteht sich von selbst. Die plangebende Gemeinde wird im Lichte von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG im Einzelfall – etwa durch eine genaue Betrachtung der Grundstücks- und Eigentumssituation – zu vermeiden haben, insbesondere bei der Anordnung einer gebietsbezogenen

Verkaufsflächenobergrenze bestimmte Grundstückseigentümer in nicht gerechtfertigter Weise von baulichen Nutzungschancen auszuschließen.

Die Definition der Verkaufsfläche vollzieht die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der Oberverwaltungsgerichte zunächst nach, nimmt allerdings abweichend davon insbesondere, nicht produktive Bereiche wie Kunden-WCs, Treppen, Aufzüge, Mall- und sonstige notwendige Bewegungsflächen wieder heraus. Diese Flächen werden aktuell rein formal noch als Verkaufsfläche betrachtet, was sowohl bei der Planaufstellung, einschließlich der Anfertigung erforderlicher Verträglichkeitsanalysen, als auch bei der Plananwendung zu erheblichen Schwierigkeiten führt.

Alternativ sollte ein neuer § 11 Absatz 4 angefügt werden:

> **„(4) Bei Festsetzungen sonstiger Sondergebiete für Gebiete für Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe nach den Absätzen 2 und 3 kann im Bebauungsplan eine gebiets-, grundstücks- oder anlagenbezogene Vorgabe zur maximal zulässigen Verkaufsfläche getroffen werden; eine Kombination ist zulässig.**
> **Die Verkaufsfläche ist die Fläche, auf der typischerweise Waren präsentiert und gekauft werden können.**
> **Dazu gehören insbesondere die Kassenzone, Gänge, Schaufenster, der Ein- und Ausgangsbereich, der vom Kunden betretbare Pfandrückgaberaum, ferner Stellflächen für Einrichtungsgegenstände wie Regale sowie Warenpräsentations- und -ausgabetheken, einschließlich der insoweit betrieblich erforderlichen Arbeitsflächen des Personals; Flächen, auf den keine Waren präsentiert werden dürfen, Kunden-WCs oder Flächen die ausschließlich der Aufstellung von Pfandautomaten dienen sowie von den Kunden betret- und begehbare Verkehrsflächen, auf denen typischerweise keine Warenpräsentation stattfindet, die aber aus betrieblichen Gründen zur Verbindung von Verkaufsräumen und -ebenen erforderlich sind, etwa Treppen, Aufzüge und Mallflächen, sind nicht anzurechnen.**

Sollte der bisherige Normierungsvorschlag dem Grunde nach beibehalten werden, so sollte die Definition der Verkaufsfläche nachgeschärft und noch weitergehender an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sowie der Oberverwaltungsgerichte ausgerichtet werden. Aus Gründen der Praktikabilität wird zur Vermeidung von Zweifels- und Streiffällen ergänzend empfohlen, nicht produktive Bereiche ausdrücklich auszunehmen. Zudem wird die Möglichkeit, dass „Im Bebauungsplan (…) nähere Bestimmungen über die Ermittlung der Verkaufsfläche getroffen werden [können]“ zu einem unüberschaubaren Wildwuchs und Verfahrensverzögerungen führen. Serielles Bauen bei Handelsimmobilien wird dadurch unmöglich gemacht. Zudem ist beachtlich, dass insbesondere Gänge und Treppen teilweise als Notausgänge vorgehalten werden müssen, so dass diese immer von Warenauslagen freizuhalten sind.

Alternativ sollte § 20a Satz 2 BauNVO wie folgt formuliert werden:

> **„(2) Die Verkaufsfläche ist die Fläche, auf der typischerweise Waren präsentiert und gekauft werden können. Dazu gehören insbesondere die Kassenzone, Gänge, Schaufenster, der Ein- und Ausgangsbereich, der vom Kunden betretbare Pfandrückgaberaum, ferner Stellflächen für Einrichtungsgegenstände wie Regale sowie Warenpräsentations- und -ausgabetheken, einschließlich der insoweit betrieblich erforderlichen Arbeitsflächen des Personals; Flächen, auf den keine Waren präsentiert werden dürfen, Kunden-WCs oder Flächen die ausschließlich der Aufstellung von Pfandautomaten dienen sowie von den Kunden betret- und begehbare Verkehrsflächen, auf denen typischerweise keine Warenpräsentation stattfindet, die aber aus betrieblichen Gründen zur Verbindung von Verkaufsräumen und -ebenen erforderlich sind, etwa Treppen, Aufzüge und Mallflächen, sind nicht anzurechnen.“**

III Zusammenfassung

Der Handel sichert die Versorgung der Bevölkerung mit Waren aller Art – insbesondere Lebensmitteln, die sogar zur kritischen Infrastruktur gehören. Der Staat verlässt sich hierbei komplett auf das privatwirtschaftliche Handeln des Einzelhandels, da er selbst keine derartigen Strukturen vorhält.

Daher ist die Entwicklung der Handelsstandorte von gesamtgesellschaftlicher Relevanz.

Da großflächige Vorhaben im Lebensmitteleinzelhandel in der Regel keine negativen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche haben, ist die Anfügung eines Satzes 5 in § 11 Absatz 3 BauNVO richtig.

Die Multifunktionalität der Innenstädte als Handelsstandort Nummer eins ist durch die daraus resultierende mögliche Aktivitätenkopplung als besondere Stärke der Innenstädte ausdrücklich zu betonen. Dabei sticht der Einzelhandel als herausragender Frequenzbringer besonders heraus. Die Handelsstandorte in einer Innenstadt konzentrieren sich dabei regelmäßig auf die Fußgängerzone sowie (teilweise) anliegenden Nebenstraßen. Dabei ist der Flächenanteil der vom Handel dominierten Innenstadtstraßen in Relation zur Größe der gesamten Innenstadt i.d.R. eher gering. Daher ist eine flächenhafte Verteilung der Handelsnutzung in den Innenstädten nicht existent. Folgerichtig ist die „Überformung der Innenstädte durch den Handel“ und die gleichzeitige Absenkung der Funktionsvielfalt durch den Handel realitätsfern.

Vielmehr haben sich Stadtplaner/ Kommunalpolitiker zu lange darauf verlassen, dass der Einzelhandel mit seinen interessanten Produkten die Menschen in die Innenstädte lockt. Diese

(nahezu) Alleinstellung der Warenverfügbarkeit des stationären Handels ist durch den Online-Handel aufgelöst worden
In vielen Fällen sind die Handelslagen veraltet und vernachlässigt. Handelsplanung war selten „Planung“, sondern „Kanalisation des Drucks“ oder Verhinderung. Der Handel läuft nun Gefahr, als Sündenbock vernachlässigter Stadtplanung herzuhalten.

Anstelle die Wohnfunktion in den Innenstädten zu stärken, sollte der Fokus auf der Stärkung der hochrangig zentralen Funktionen liegen. Das Wohnen hat keinen Einzugsbereich und wird daher keine Anziehungseffekte auf das Umland auslösen können. Insbesondere der Handel vermag es aber, tagtäglich (zehn-) tausende Menschen in die Innenstädte zu ziehen (je nach Städtegrößenklasse).

Dabei verschließt sich der Handelsverband Deutschland nicht gegen Umnutzungen und neues Wohnen in den Innenstädten. Der Charakter der Innenstädte als Konzentration der hochrangig zentralen Funktionen und Handelsstandort Nummer eins darf dabei jedoch nicht gefährdet werden.