

# **Beirat für Raumentwicklung**

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung

Kernthemen aus dem Bereich der Raumentwicklung  
im Hinblick auf die EU-Ratspräsidentschaft  
2020

Berlin, Juni 2019

19. Legislaturperiode

Diese Empfehlung wurde bei der Sitzung des Beirates für Raumentwicklung in der 19. Legislaturperiode vom 15.06.2019 beschlossen. Sie wurde von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe „EU-Ratspräsidentschaft 2020“ vorbereitet:

Fuchs, Tine, Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Knieling, Jörg, Prof. Dr., HafenCity Universität, Hamburg

Matern, Antje, Dr., Brandenburgische Technische Universität (BTU) Cottbus – Senftenberg

Portz, Norbert, Deutscher Städte- und Gemeindebund

Schmitz, Holger, Dr., Kanzlei Noerr LLP

Spannowsky, Willy, Prof. Dr., Technische Universität Kaiserslautern (Leitung)

Berlin, 25.06.2019

Der Beirat für Raumentwicklung berät auf der Grundlage von § 23 des Raumordnungsgesetzes das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in Grundsatzfragen der räumlichen Entwicklung. Die Mitglieder des Beirates setzen sich aus Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen und der Wissenschaft zusammen. Die Mitgliedschaft im Beirat ist auf die Person bezogen.

**Kontakt:**

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Geschäftsstelle des Beirats für Raumentwicklung - Referat Grundsatz; Raumordnung (HIII1)

BMI Außenstelle Bundeshaus, Bundesallee 216 – 218, 10719 Berlin

E-Mail: [HIII1@bmi.bund.de](mailto:HIII1@bmi.bund.de)

Weitere Informationen zum Beirat sowie dessen Empfehlungen und Stellungnahmen finden Sie auf der Homepage des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/raumordnung-raumentwicklung/grundlagen/beirat/beirat-fuer-raumentwicklung.htm>

# Inhalt

<b>A Empfehlungen zur Verbesserung der Kooperation in den Grenzräumen zwischen den EU-Mitgliedstaaten</b>	2
1. Rahmenbedingungen und Weiterentwicklungsbedarf	2
1.1 EU-rechtlich geleitete Verbundsysteme	2
1.2 Neuere Ansätze zur Überwindung der Kooperationshindernisse in den Grenzregionen	2
2. Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung zur Verbesserung des Kooperationsrahmens in den Grenzräumen -	5
2.1 Themenbezogene Eingrenzung der gemeinsamen Projektrealisierung	5
2.2 Intensivierung der rechtsvergleichenden Untersuchung der für die Realisierung grenzüberschreitender Projekte geltenden Verfahrens- und Rechtssysteme	6
2.3 Erweiterung der Befugnisse der nach dem Verordnungsvorschlag vorgesehenen grenzübergreifenden Koordinierungsstellen	6
2.4 Schaffung eines Finanzierungs- und Lastenausgleichssystems für Grenzräume	7
2.5 Erleichterungen zugunsten der mitgliedstaatlichen Fördermöglichkeiten im Bereich der Grenzräume im Zusammenhang mit der themenbezogenen Projektrealisierung	7
2.6 Aufbau eines Beratungssystems für Rechtsschutzsuchende in Grenzräumen	8
2.7 Projektempfehlung für INTERREG- und MORO-Vorhaben	8
3. Begründung der Empfehlungen zur Verbesserung des Kooperationsrahmens in den Grenzräumen	8
3.1 Raumstrukturelle und -funktionelle Schwächen der Kooperation in den Grenzräumen	8
3.2 Kooperationshindernisse in den Grenzräumen infolge strategischer und struktureller Defizite	9
3.3 Grenzräume mit reiner Projektarbeit und Grenzräume mit strategischen Themenfeldern der grenzüberschreitenden Kooperation (verschiedene Typen von Europaregionen)	10
3.4 Neuere strategische Entwicklungsbestrebungen und -ansätze im Bereich der grenzüberschreitenden Kooperation in Grenzräumen	12
3.5 Realisierbarkeit der Empfehlungen	12
<b>B Empfehlung bezüglich der künftigen Standortentwicklung für großflächige Einzelhandelsbetriebe in der EU</b>	13
1. Rahmenbedingungen und strategisches Entscheidungserfordernis	13
1.1 Unterschiedliche Vorstellungen auf EU-mitgliedstaatlicher und teilweise auch auf EU-Ebene bezüglich der Reichweite der raumplanerischen und der behördlichen Befugnisse zur Einflussnahme auf die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit	13
1.2 Planungsspielräume und Grenzen nach der Rechtsprechung des EuGHs	13
2. Empfehlungen des Beirats zur weichenstellenden strategischen Festlegung bezüglich der Standortentwicklung großflächiger Einzelhandelsbetriebe	14
3. Begründung der Empfehlung zur strategischen Festlegung	14
3.1 Leitlinien der Raumplanung in Deutschland	14

3.2 Rechtliche Grenzen unionsrechtlicher Raumplanung	15
3.3 Vereinbarkeit mit den Zielen europäischer Politik	15
3.4 Notwendigkeit einer europäischen Regelung	16
3.5 Realisierbarkeit der Empfehlung zur Grundsatzfestlegung	16
<b>C Weiterentwicklung der Territorialen Agenda (TAEU)</b>	<b>20</b>
1. Rahmenbedingungen und Weiterentwicklungsbedarf	20
2. Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung	21
3. Begründung der Empfehlung zur Weiterentwicklung der Territorialen Agenda	22
3.1 Anforderung - Strukturwandel in den Regionen stärker begleiten	23
3.2 Bisherige Defizite in der Wirksamkeit des Rahmens TAEU	24

Empfehlungen zu folgenden Raumentwicklungsthemen, welche im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft aufgegriffen werden sollten:

### **A. Verbesserung der Kooperation in den Grenzräumen zwischen den EU-Mitgliedstaaten**

### **B. Strategische Festlegung darauf, dass künftig Standorte für großflächige Einzelhandelsbetriebe grundsätzlich nur in integrierten innerstädtischen Lagen ausgewiesen werden dürfen**

### **C. Weiterentwicklung der Territorialen Agenda**

Der Beirat für Raumentwicklung hat aus dem Kreis der inzwischen zahlreichen raumentwicklungs- und raumordnungsrelevanten Themenfelder, die sich mit Themen der Raumentwicklung der Europäischen Union überschneiden, wie z. B. Europäische Biotopverbund NATURA 2000, Transeuropäische Verkehrs- und Telekommunikationsnetze, Europäische Strukturfondspolitik, EU-rechtliche Beihilfenaufsicht, EU-rechtlicher Umgebungslärmschutz und EU-rechtliche Luftreinhaltung, im Hinblick auf die EU-Ratspräsidentschaft 2020 diejenigen mit Priorität versehen, die nach Einschätzung des Beirats für Raumentwicklung unter dem Aspekt nachhaltiger EU-Raumentwicklung zu einer Verbesserung und Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der gesamträumlichen Entwicklungsbedingungen in der EU führen sollen. Dem Thema der Verbesserung der Kooperation in den Grenzräumen wird unter dem Aspekt des Disparitätenabbaus zwischen reicheren und strukturschwachen Regionen und der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse vordringliche Bedeutung beigemessen. Vorhandene Ansätze des Aachener Vertrags zur Verbesserung der Kooperation in den Grenzräumen sollen fortgeführt und im Interesse der Förderung einer engeren vertrauensvollen Zusammenarbeit für alle Mitgliedstaaten verfügbar gemacht werden. Für die gesamträumliche Entwicklung des EU-Raums soll die Territoriale Agenda wirkungsvoller ausgestaltet, stärker strategieorientiert fokussiert und in den Handlungsansätzen geschärft werden. Außerdem sollten raumstrukturellen Entwicklungsfragen im Zusammenhang mit der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe zur Schaffung einer größeren Planungs- und Rechtssicherheit auf politisch-strategischer Ebene vorgeklärt werden. Wegen ihrer zentralen Bedeutung für eine nachhaltige Raumentwicklung, der rechtlichen Wechselbeziehungen zwischen verschiedenen EU-Politikbereichen und den themenübergreifenden Folgewirkungen erscheint es angezeigt, dass die genannten Themenfelder auf der EU-Ebene möglichst zeitnah angegangen werden und dass sie deshalb mit Blick auf die Koordinierungsfunktion der Raumordnung auf die Tagesordnung der EU-Ratspräsidentschaft 2020 gesetzt werden.

## **A Empfehlungen zur Verbesserung der Kooperation in den Grenzräumen zwischen den EU-Mitgliedstaaten**

### **1. Rahmenbedingungen und Weiterentwicklungsbedarf**

#### **1.1 EU-rechtlich geleitete Verbundsysteme**

Sowohl auf EU-Europäischer Ebene als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten haben sich die rechtlichen Rahmenbedingungen zu Kooperationen im Laufe der Zeit sukzessive verbessert. Auf dem Gebiet der Europäischen Raumentwicklung ist besonders die Schaffung des Europäischen Biotopverbund- und Schutzgebietssystems NATURA 2000 und der Bau von Hochgeschwindigkeitsstrecken sowie der Ausbau „Transeuropäischer Netze“ gem. Art. 170 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (VAEU) hervorzuheben. Durch diese Maßnahmen wurde eine auf Nachhaltigkeit und Verbesserung des Raumverbunds und der Vernetzung der Räume ausgerichtete Raumentwicklung befördert und sukzessive eine Raumordnung in Europa auf der Basis einer Addition raumrelevanter politischer Einzelermächtigungen mit raumentwicklungsrelevanten Anforderungen entwickelt. Aufbauend auf diesen Errungenschaften gibt es dennoch einen Weiterentwicklungsbedarf, der gerade in den strukturschwachen Europäischen Grenzräumen erforderlich ist. Denn diese Grenzräume sind trotz aller Bemühungen immer noch vielfach durch zwar rechtlich in der EU nicht mehr vorhandene, aber immer noch raumstrukturell und -funktionell physisch sichtbare nationale Grenzen zerschnitten. Folge ist, dass nebeneinander geteilte Wirtschaftsräume mit mehr oder weniger intensiven und teilweise nur projektbezogenen, zeitlich begrenzten ad-hoc-Kooperationsbeziehungen existieren. Diesbezüglich gibt es auch eine Querverknüpfung zum Aktionsfeld in Bezug auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Zum Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Leitbildes „Wachstum und Innovation“ siehe die Empfehlungen des Beirats für Raumordnung beim BMVBS in der 18. Legislaturperiode.

#### **1.2 Neuere Ansätze zur Überwindung der Kooperationshindernisse in den Grenzregionen**

Zwei neuere Ansätze zur Überwindung der Kooperationshindernisse in den Grenzregionen machen den Weiterentwicklungsbedarf sichtbar und unterstützen die strategische Weiterführung im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft 2020. Dies ist zum einen der am 22.01.2019 unterzeichnete Aachener Vertrag. Zum anderen ist dies der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext.

Beide rechtlichen Ansätze zur Fortentwicklung der Raumentwicklung in den Grenzräumen sind richtungsweisend und verdienen als Elemente einer nachhaltigen Europäischen Raumentwicklung in den Grenzräumen Unterstützung. Sie machen aber auch über die politisch-strategische Akzentsetzung hinaus einen EU-rechtlichen und operationell-programmatischen Weiterentwicklungsbedarf erkennbar:

## **a) Aachener Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration vom 22.01.2019**

Der Aachener Vertrag macht die Verbesserung der regionalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu einem zentralen Element der Konvergenz- und Integrationsbestrebungen beider Staaten.

Rechtlich-strategische Schritte zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Kooperation durch Abbau und Beseitigung von Hindernissen sind gem. Art. 13 Abs. 2 dieses Vertrags in gestufter Form vorgesehen. Zunächst sollen beide Staaten die Gebietskörperschaften mit angemessenen Kompetenzen, zweckgerichteten Mitteln und beschleunigten Verfahren ausstatten, um Hindernisse bei der Umsetzung grenzüberschreitender Vorhaben speziell in den Themenbereichen Wirtschaft, Soziales, Umwelt, Gesundheit, Energie, Transport und Kultur überwinden zu können. Offen, aber im Ergebnis zu bejahen, sollte sein, dass dazu auch Bildung, Ausbildung, Tourismus, Digitalisierung sowie Standortplanung und -entwicklung gehören. Denn ohne diese Themenfelder ist eine Entwicklung von Industrie-, Gewerbe- und Handwerksparcs in den Grenzräumen und eine damit verbundene Clusterbildung nicht möglich. Zu untersuchen ist unter anderem, wie unterschiedliche Anforderungen an Grundstückserwerb und -verkäufe oder Gewerbesteuerfragen in Grenzräumen harmonisiert werden können.

Erst wenn der politische Weg der nationalen Kompetenzerweiterung zugunsten der Gebietskörperschaften im deutsch-französischen Grenzraum erfolglos bleibt, weil „kein anderes Instrument“ es ihnen ermöglicht, Hindernisse dieser Art zu überwinden, „können auch angepasste Rechts- und Verwaltungsvorschriften einschließlich Ausnahmeregelungen vorgesehen werden“. Es soll in diesem Fall jeder der beiden Staaten befugt sein, „einschlägige Rechtsvorschriften einzubringen“.

Diese Stufung von der politisch-strategischen zur operationellen Handlungsebene birgt erhebliche Schwächen, obwohl darin ein Handlungserfordernis und eine gewisse Dynamik angelegt sind. Denn es setzt einen erheblichen zeitlichen Vorlauf voraus, bis das Funktionieren oder Nichtfunktionieren der Verbesserung der kooperativen Handlungsmöglichkeiten im deutsch-französischen Grenzraum auf staatlicher Ebene angelautet ist und bis das etwaige Scheitern der Verbesserungs- und Beschleunigungsmöglichkeiten auf dieser Ebene festgestellt und dann Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit Ausnahmeregelungen für Grenzräume geschaffen sind, die zudem EU- und verfassungsrechtskonform sein müssen.

Auch in organisationsrechtlicher Hinsicht ist der Aachener Vertrag zu zaghaft. Zwar sieht Art. 14 die Einrichtung eines Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit vor. Diesem Ausschuss wird die Aufgabe zur Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie zur Ermittlung von Schwerpunktvorhaben und zur fortlaufenden Ermittlung bestehender Schwierigkeiten sowie zur Erarbeitung von Lösungsvorschlägen zu deren Behebung sowie die Aufgabe zur Analyse der Auswirkung neuer Rechtsvorschriften auf die Grenzregionen übertragen, jedoch bleibt der Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit ein „reiner Beirat“ ohne eigene Entscheidungskompetenz und ohne Einfluss auf konsekutive Entscheidungsprozesse und Rechtsfortbildungsmaßnahmen.

Die im Aachener Vertrag angelegten Raumentwicklungsmaßnahmen gehen daher nicht über das hinaus, was auch andere Europaregionen zum Maßnahmenpektrum rechnen: Hierzu gehören die Förderung der Zweisprachigkeit in Grenzregionen, die Erleichterung der grenzüberschreitenden Mobilität sowie die Verbes-

serung der Verknüpfung digitaler und physischer Netze und die Förderung der Energiewende durch Verbesserung des institutionellen Rahmens der Finanzierung, Vorbereitung und Umsetzung gemeinsamer Vorhaben, vor allem in den Bereichen Infrastruktur, Erneuerbare Energien und Energieeffizienz.

Immerhin hat der Aachener Vertrag bereits Impulsfunktion und er hat zum Beispiel in der grenzüberschreitenden Konferenz von Straßburg 2019 zur Ermittlung der sog. „missing links“ im Bereich der Verkehrsverbindungen im „Grenzüberschreitenden Metropolraum Straßburg-Karlsruhe“ und den Eurodistrikten, an denen die beiden Städte Straßburg und Karlsruhe beteiligt sind, des Eurodistrikts Straßburg-Ortenau und des Eurodistrikts PAMINA geführt.

**b) Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext (COM 2018) 373 final v. 29.05.2018:**

Der Verordnungsvorschlag greift aus dem Eckpunktepapier zum Thema „boosting growth and cohesion in EU border regions“ (siehe oben) und den damit zusammenhängenden Schwachstellen der grenzüberschreitenden Kooperation in den Grenzräumen vor allem den Aspekt der Beseitigung von rechtlichen und administrativen Hindernissen in Grenzregionen auf. Schätzungen zufolge soll damit ein Anstieg des Bruttoinlandsprodukts um 2% ermöglicht werden. Dazu sieht der Verordnungsvorschlag unter anderem vor, dass die Mitgliedstaaten Mechanismen oder bestehende Vorgehensweisen nutzen dürfen, um rechtliche Hindernisse zu überwinden, die der Durchführung gemeinsamer Projekte in grenzübergreifenden Regionen an einer bestimmten Grenze mit einem oder mehreren benachbarten Mitgliedstaaten entgegenstehen (Art. 4). Es sollen grenzübergreifende Koordinierungsstellen mit einem festumrissenen Aufgabenspektrum (Art. 6) eingerichtet werden können (Art. 5), die wiederum von der Europäischen Kommission koordiniert werden (Art. 7). Vorbereitet werden soll das Verfahren durch eine auf die Durchführung eines gemeinsamen Projekts bezogene Initiativvorlage (Art. 9). Es soll zugleich ein Verpflichtungsentwurf mit bestimmten Inhalten vorgelegt werden, aus dem sich unter anderem ergibt, welche Rechtsvorschriften Anwendung finden sollen, wie rechtliche Hindernisse überwunden werden sollen und welche weiteren Vorkehrungen im Zusammenhang mit der Durchführung und Überwachung der Rechtsanwendung getroffen werden müssen (Art. 17 bis 19). Dies betrifft auch die Frage, welche Rechtsschutzmöglichkeiten nach welchem mitgliedstaatlichen Rechtssystem für betroffene Personen bestehen (Art. 21 und 22).

Der Vorschlag für eine Verordnung über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext geht über den zu zaghaften Ansatz zur Verbesserung der Kooperation im deutsch-französischen Kooperationsraum des Aachener Vertrags hinaus. Er nimmt die Idee des insofern noch stärker von einem Souveränitätsvorbehalt der Partnerstaaten geprägten, zurückhaltenden Stufenplans des Aachener Vertrags auf und macht aus der Idee und dem gestuften Procedere einen Mechanismus zur Dynamisierung des Kooperationsprozesses. Dazu gibt er dem Initiator eines mit der Durchführung betrauten gemeinsamen Projekts, einer öffentlichen oder privaten Stelle, Verfahrensmodalitäten zur Überwindung rechtlicher Realisierungshindernisse an die Hand.



Das Besondere an dem Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission ist überdies, dass dieser Mechanismus, wenn er in einer EU-Verordnung geregelt ist, in den Grenzräumen aller Mitgliedstaaten zur Anwendung gebracht werden kann.

Dieser Verfahrensansatz, der zu einer Disponibilität nationaler Rechtsnormen in Grenzgebieten führt, soweit sie striktere Hindernisse als die vergleichbaren Regelungen in dem angrenzenden Mitgliedstaat bewirken, ist von der Idee beherrscht, dass die Realisierung von gemeinsamen grenzübergreifend bedeutsamen Projekten, an deren Durchführung ein besonderes EU-Interesse besteht, ein größeres Gewicht besitzt als ein überdifferenziertes und komplexes Normensystem. Dies gilt insbesondere dann, wenn stattdessen ein einfacheres rechtliches Steuerungsmodell des angrenzenden Mitgliedstaats zur Verfügung steht. Der vorgeschlagene Dispositions-Mechanismus ist solange und soweit unbedenklich, als dadurch keine rechtsstaatlichen, individual- und schutzgutbezogenen Rechtsschutzstandards unterlaufen werden.

Der Ordnungs-Vorschlag beruht auf der Annahme, dass sich die rechtlichen und verfahrensmäßigen Anforderungen der Mitgliedstaaten in ihrer Differenziertheit und Komplexität erheblich unterscheiden. Ob diese Unterschiede tatsächlich so erheblich sind, wie vielfach aus der jeweiligen nationalen Warte behauptet wird, ist keineswegs sicher, sondern muss sich erst noch erweisen. Denn manche Unterschiede beruhen auch einfach darauf, dass die Raumplanung und die staatlichen Genehmigungsverfahren in den nationalen Systemen unterschiedlich ausgestaltet sind. Hierzu kann auch unten auf die Erläuterungen zu dem Vorschlag bezüglich der Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe und auf die Untersuchungen von Spannowsky zum Vergleich der räumlichen Planungssysteme in der Großregion am Beispiel der „Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben“, der „Planung und Realisierung von Autobahnen in der Großregion“ und der „Ausweisung von Natur- und Regionalparks und deren Konsequenzen für die Entwicklung des Raums“, Zusammenfassender Endbericht, Final Report, Kaiserlautern, 2007, verwiesen werden. Danach wäre eine stärkere Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Planungs- und Zulassungssysteme notwendig.

Herausforderungen entstehen aufgrund des in der EU-Verordnung vorgesehenen Mechanismus zwangsläufig eher für Mitgliedstaaten mit vielen EU-Grenzräumen als für solche mit nur einzelnen. Dies erfordert eine entsprechende personelle und sachliche Steigerung des erforderlichen Expertenwissens, da die Europäische Kommission kaum in der Lage sein dürfte, für sämtliche grenzüberschreitenden Projektbereiche und die für diese geltenden Rechtssysteme der benachbarten EU-Mitgliedstaaten eine kompetente Beratungs- und Koordinierungsfunktion übernehmen zu können.

## **2. Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung zur Verbesserung des Kooperationsrahmens in den Grenzräumen**

### **2.1 Themenbezogene Eingrenzung der gemeinsamen Projektrealisierung**

Es wird vorgeschlagen, dass der in dem Ordnungs-Vorschlag vorgesehene und zu einer Rechts- und Verfahrensdisposition führende Mechanismus in der ersten Phase zu dessen Erprobung nicht ausschließlich

durch den Bezug auf die Realisierung eines gemeinsamen Projekts, sondern zunächst zusätzlich themenbezogen eingegrenzt werden sollte. Denn dadurch kann das Kooperationsfeld klar umrissen und eine Abschätzung darüber gewonnen werden, welche Auswirkungen der Disponibilitätsmechanismus haben kann. Identifiziert werden sollte ein Themenbereich, der für die Entwicklung der grenzüberschreitenden Region einen Vernetzungsmehrwert herbeiführen kann und sich nicht nur auf die Vernetzung von Verkehrswegen beschränkt.

- Der Fokus sollte hierbei zunächst auf die Planung und die Entwicklung von grenzübergreifenden Gewerbe- und Handwerkszentren bzw. -parks gerichtet sein, weil damit nicht nur die Verkehrsnetze und die zu schließenden „missing links“ im grenzüberschreitenden Verkehrsbereich in Wert gesetzt und refinanziert werden, sondern auch eine integrationsfördernde Wertschöpfung in den Grenzräumen ausgelöst werden.
- Wegen der funktionellen Zusammenhänge sollte der Aufbau der digitalen Infrastruktur in den Grenzräumen mit der Thematik der Planung und Entwicklung von Gewerbe- und Handwerkszentren- bzw. -parks verknüpft werden. Es liegt nahe, dass ähnliche Entwicklungsimpulse auch Existenzgründungs-, Dienstleistungs-, Ausbildungs- und Bildungszentren haben können.
- Für die Unterstützung der Zusammenarbeit, zur Vorbereitung von strategischen Entscheidungen und zur Wirkungskontrolle ist der Aufbau einer grenzüberschreitenden Raubeobachtung eine wichtige Voraussetzung, die die Projekterprobung begleiten sollte.

## **2.2 Intensivierung der rechtsvergleichenden Untersuchung der für die Realisierung grenzüberschreitender Projekte geltenden Verfahrens- und Rechtssysteme**

Um einerseits im Hinblick auf die möglichst effiziente Steuerung der gemeinsamen Planung- und Projektrealisierung und andererseits im Hinblick auf die Einhaltung der notwendigen rechtsstaatlichen Mindeststandards und der Schutzsysteme auch Planungssicherheit für die Projektträger zu gewährleisten, ist die Erweiterung der Expertise im Bereich der Rechtsvergleichung und der Ausbau der Kenntnisse anderer Rechts- und Verfahrens- und Planungssysteme sowie der Aufbau und die Ausbildung juristischer Verfahrens- und Planungsmanager erforderlich.

Daher sollten im Rahmen der künftigen Strukturpolitik der EU rechtsvergleichende Untersuchungen der für die Realisierung grenzüberschreitender Projekte geltenden Verfahrens- und Rechtssysteme intensiviert und gefördert werden.

Zudem sollten themenbezogen auch interdisziplinäre Projekte, welche der Entwicklung und Realisierung grenzüberschreitender Vorhaben dienen, gefördert werden.

## **2.3 Erweiterung der Befugnisse der nach dem Verordnungsvorschlag vorgesehenen grenzübergreifenden Koordinierungsstellen**

Es dürfte notwendig sein, dass die Koordinierungsstelle mit der Befugnis ausgestattet werden, für die gemeinsame Projektrealisierung eine „gemeinsame behördliche Planungs- und Projektgruppe“ einzusetzen, die bezüglich der Planung und Realisierung des gemeinsamen Projekts die Leistungen eines rechtlichen und raumplanerischen Verfahrensmanagements übernimmt. Denn es ist zur Erzielung rascher Erfolge notwendig, dass die Planungs- und Verfahrensschritte unter dem Aspekt des Zeit-, Kosten- und Sachmittelaufwands

optimiert werden und dass ein darauf gestützter Vorschlag bezüglich des jeweils anzuwendenden Rechtsregimes und Behördeneinsatzes erarbeitet wird.

## **2.4 Schaffung eines Finanzierungs- und Lastenausgleichssystems für Grenzräume**

Der Anreiz, in den Grenzräumen grenzüberschreitende Gewerbe- und Handwerkszentren bzw. -parks mit den damit verbundenen Netzverknüpfungen im Bereich des Verkehrs, der Erschließungsmaßnahmen und der digitalen Infrastruktur zu planen und zu realisieren, wird verstärkt, wenn auch die Projektrealisierungskosten geteilt und die damit einhergehenden staatlichen Steuereinnahmen und Abgaben zu gleichen Teilen in die Grenzräume der Mitgliedstaaten fließen. Dabei dürfte die Sicherstellung einer Kofinanzierung über die EU-Regionalpolitik bei der Herstellung der erforderlichen Netzverknüpfungen in den Grenzräumen förderlich sein. Zugleich wird durch die Schaffung eines Ausgleichsmechanismus bzw. die Teilung der räumlichen Wertschöpfung verhindert, dass die territoriale Zugehörigkeit im Zuge der Realisierung letztlich zu einem Konfliktbereich wird. Dazu müssen Veränderungen im Bereich der Steuererhebung und -verteilung und/oder organisatorische Strukturveränderungen herbeigeführt werden. Hierzu sollten Projekte gefördert werden, welche sich mit der Strukturanalyse und der Erarbeitung entsprechender Vorschläge zur Schaffung eines Finanzierungs- und Lastenausgleichssystems befassen. Der Beirat schlägt vor, in Experimentierräumen durch Schaffung eines grenzüberschreitenden Zweckverbands oder einer grenzüberschreitenden Entwicklungsgesellschaft zu untersuchen, wie für die grenzüberschreitende Entwicklung von Gewerbe- und Industriegebieten, die grenzüberschreitende Planung, gemeinsame Infrastrukturentwicklung, beispielsweise von Trink- und Abwasser, Kanalnutzungen etc., Grundstücksentwicklungen und gewerbesteuerlicher Ausgleich organisiert werden kann.

## **2.5 Erleichterungen zugunsten der mitgliedstaatlichen Fördermöglichkeiten im Bereich der Grenzräume im Zusammenhang mit der themenbezogenen Projektrealisierung**

Für die Förderung der Planung und der Realisierung von Gewerbe- und Handwerkszentren bzw. -parks in den Grenzräumen sollte das Beihilfenverbot des Art. 108 Abs. 1 AEUV analog der obligatorischen Ausnahme des Art. 108 Abs. 2 c) AEUV gelockert werden, damit die Mitgliedstaaten die Nachfrage von Unternehmen nach Standorten in solchen Grenzräumen angemessen fördern können. Außerdem sollte die EU-Strukturfondspolitik, die ohnehin einen Schwerpunkt in Bezug auf die Verbesserung der Zusammenarbeit in den Grenzräumen enthält, entsprechend angepasst werden. Schließlich ist auch eine Erleichterung bei den EU-vergaberechtlichen Regeln für die Grenzräume im Sinne eines mehr an Flexibilität (Ausweitung des Verhandlungsverfahrens etc.) denkbar.

## **2.6 Aufbau eines Beratungssystems für Rechtsschutzsuchende in Grensräumen**

Da es bei der Geltung modifizierter Rechtssysteme in den Grensräumen schwieriger sein wird, effektiven Rechtsschutz und die Einhaltung der rechtsstaatlich angemessenen rechtlichen Schutzstandards sicherzustellen, dürfte es unerlässlich sein, dass den Rechtssuchenden ein spezialisiertes Beratungssystem an die Seite gestellt wird.

Langfristig erscheint es sinnvoll, die Beratung für Rechtssuchende durch weitere Beratungsangebote (z. B. für Wohnungssuchende, Vermittlungsstellen für den Arbeitsmarkt und Ausbildungsoptionen, vgl. Kontakt- und Beratungsstellen für deutsche und EU-Bürger) zu ergänzen.

## **2.7 Projektempfehlung für INTERREG- und MORO-Vorhaben**

Vorangebracht werden kann die Realisierung dadurch, dass in der ersten Phase Leitprojekte in ausgewählten Grensräumen zur Realisierung verkehrsinfrastrukturell verknüpfter gemeinsam geplanter Gewerbe- und Handwerksparcs angestoßen werden, die sich auf die oben genannten einzelnen Empfehlungen beziehen. Die Finanzierung könnte auf der Basis der entsprechend angepassten EU-Strukturfonds-, insbesondere des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und der Kofinanzierung auf Basis nationaler Förderprogramme erfolgen.

## **3. Begründung der Empfehlungen zur Verbesserung des Kooperationsrahmens in den Grensräumen**

### **3.1 Raumstrukturelle und -funktionelle Schwächen der Kooperation in den Grensräumen**

#### **a) Europaregionen und differenzierte Kooperationsstrukturen in den Grensräumen mit unterschiedlich intensivem Integrationsfortschritt**

Es gibt schon seit langem Kooperationsbeziehungen, die ihren Ausdruck in der Bildung zahlreicher Europaregionen geführt haben. Deutschland ist an ca. 26 Europaregionen beteiligt. Manche dieser Europaregionen führen die Abkürzung „Euregio“ im Namen, manche die Bezeichnung „Metropolregion“ und die Europaregion „Saar-Lor-Lux“ wurde zur Großregion „Saarland, Lothringen, Großherzogtum Luxemburg, Wallonien und Rheinland-Pfalz“ weiterentwickelt. Die älteste Europaregion entlang der nordrhein-westfälisch-niedersächsischen Grenze und den Niederlanden ist die 1958 gegründete Euregio mit Sitz in Gronau.

Trotz einer langen Tradition der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, trotz der Zusammenfassung der Europäischen Grenzregionen zu der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) und einer ständigen Intensivierung der grenzüberschreitenden interregionalen und interkommunalen Zusammenarbeit ist die Entwicklung der Grensräume in großen Teilen hinter den Möglichkeiten vergleichbarer innerstaatlicher Räume zurückgeblieben. Selbst die Weiterentwicklung der Handlungs- und Organisationsstrukturen konnte die Entwicklungsdefizite, die noch in zahlreichen Grenzregionen im Vergleich mit den innerstaatlichen Regionen bestehen, nicht beseitigen.

Zwar wurde die Kooperation zunehmend verstetigt und informelle Kooperationsformen auf der Basis von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen durch zivilrechtliche und öffentlich-rechtliche Organisations-

strukturen abgelöst. Dies wurde insbesondere dadurch erreicht, dass auf staatsvertraglicher Grundlage teilweise Zweckverbände und auf der Basis von EU-Verordnungen gesellschaftsrechtliche Organisationsformen in Gestalt Europäischer Wirtschaftlicher Interessenvereinigungen (EWIV), der Europäischen Gesellschaft (SE), die auch als Europäische Aktiengesellschaft bezeichnet wird, bis hin zu Europäischen Verbänden für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) aufgrund der am 05.07.2006 in Kraft getretenen EU-Verordnung 1082/2006 gegründet worden sind. Dennoch bestehen die Entwicklungsdefizite der Grenzräume weiterhin fort.

Belastbare statistische Daten und eine umfassende Ursachenanalyse liegen hierfür nicht vor. Auch das MORO-Projekt „Raumbeobachtung Deutschland und angrenzende Regionen“ hat, wenngleich daraus mehr Erkenntnisse über die Wirkungszusammenhänge entstanden sind, keine ausreichend belastbaren Daten und Fakten dafür geliefert. Dies gilt, obwohl die Fragezeichen durch die strukturellen Analyseergebnisse etwas weniger geworden sind.

### **b) Unterschiedliche Entwicklungsdynamik in Grenzräumen - häufig aber mit für die Europäische Raumentwicklung nachteiligen Entwicklungsrückständen**

Es gibt Grenzräume in der EU mit hoher Entwicklungsdynamik und Grenzräume, die bislang in ihrer Entwicklung im Vergleich zu anderen innerstaatlichen Regionen auf beiden Seiten der EU-Mitgliedstaaten zurückbleiben. Prosperierende Grenzräume sind nicht nur durch gut funktionierende Verkehrsverbindungen gekennzeichnet, sondern vor allem auch durch regen Waren- und Dienstleistungsaustausch sowie Pendlerverkehr. Die meisten Grenzräume weisen insofern Entwicklungsdefizite auf und sind dadurch gekennzeichnet, dass sie weiterhin, wie früher und auch noch nach der Wiedervereinigung die deutsch-deutschen Grenzgebiete, zerschnittene Wirtschaftsräume sind.

Obwohl es auf EU-europäischer Ebene zahlreiche Anstrengungen gab und gibt, diese Grenzräume zu ertüchtigen, ist dies in den meisten Grenzräumen bis heute nicht in dem Maße gelungen, wie es notwendig ist, um die damit einhergehenden Strukturmängel der Grenzräume im Hinblick auf eine nachhaltige Raumentwicklung zu beheben.

### **3.2 Kooperationshindernisse in den Grenzräumen infolge strategischer und struktureller Defizite**

Die festzustellenden Entwicklungsrückstände und Kooperationshindernisse liegen in den meisten Grenzregionen nicht so sehr an den Sprachbarrieren, da in den Grenzräumen vielfach Zwei- bzw. Mehrsprachigkeit herrscht. Vielmehr dürfte die Hauptursache hierfür darin liegen, dass sich die Europäischen Regionen nur vereinzelt mit strategischer Raumentwicklung und gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung befassten und sich die grenzüberschreitende Kooperation bisher vor allem in einer Projektarbeit erschöpfte, nach dessen Ende wieder lediglich ein Neuanfang stand, wenn ein neues Projekt nachfolgte und die Folgefinanzierung der Kooperation gesichert war. Es fehlten bisher eigene Kompetenzen der Träger grenzüberschreitender Kooperation in Bezug auf Planungs- und Standortentscheidungen für Infrastruktur-, Daseinsvorsorge-, Gesundheits- und Bildungseinrichtungen sowie für die Ausweisung von Industrie-, Gewerbe- und Handwerkszentren.

Dass die Gründe für die Strukturschwächen in den Grensräumen vor allem im Bereich des Fehlens gemeinsamer Aufgabenwahrnehmungs- und Entscheidungsstrukturen und des Fehlens strategischer Raumentwicklung zu finden sind, wird neuerdings auch durch einen „Cross-border Review“ der Europäischen Kommission bestätigt. In diesem „Cross-border review“ hat die Europäische Kommission Belege dafür gefunden, dass die Grenzregionen in einem Mitgliedstaat in der Regel wirtschaftlich weniger prosperierend sind als andere innerstaatliche Regionen. Außerdem ist dort nach diesem Bericht sowohl die Infrastrukturausstattung sowie der Zugang zu Krankenhäusern und Universitäten in der Regel schlechter als in anderen Regionen. Der Cross-border Review macht daher folgerichtig strategische Entwicklungsvorschläge und hat die daraus resultierenden Schlussfolgerungen in einem zehn Punkte umfassenden „action plan“ zusammengefasst.

Der von der Europäischen Kommission beschlossene „action plan“ steht unter der Überschrift „boosting growth and cohesion in EU border regions“ und umfasst folgende 10 Punkte:

- deepen cooperation and exchanges,
- improve the legislative process,
- support cross-border employment,
- promote border multilingualism,
- facilitate cross-border accessibility,
- e-government to enable cross-border public administration,
- provide reliable and understandable information and assistance,
- promote greater pooling of health care facilities,
- consider the legal and financial framework for cooperation and
- build evidence for better decision-making.

### **3.3 Grensräume mit reiner Projektarbeit und Grensräume mit strategischen Themenfeldern der grenzüberschreitenden Kooperation (verschiedene Typen von Europaregionen)**

Manche Grensräume haben als grenzüberschreitende Kooperationsfelder, die zur Grundlage für ein dauerhaftes Zusammenwirken aufgebaut werden müssen, gemeinsam zu verfolgende Ziele und gemeinsam wahrzunehmende Aufgabenstellungen für die dauerhafte grenzüberschreitende Kooperation identifiziert und diese bereits zur Grundlage für eine Verfestigung der Kooperationsstrukturen gemacht. So wurde zum Beispiel am 30.06.2012 aus sieben Regionen im Dreiländereck Tschechien, Deutschland und Österreich die Europaregion Donau-Moldau gegründet. Bemerkenswert an dieser Europaregion ist, dass sie bereits die themenbezogene, strategische Weiterentwicklung in den Mittelpunkt ihrer Kooperation gerückt und demgemäß ein breit gefächertes Aufgabenspektrum der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der strategischen Raumentwicklung zusammengestellt hat.

In diesen strategischen Kooperationsbeziehungen sind folgende grenzüberschreitende Themenbereiche als gemeinsam wahrzunehmende Aufgabenfelder aufgegriffen worden:

- die Mobilität, Erreichbarkeit und damit zusammenhängend die Verbesserung der Verkehrsbeziehungen,

- die Unternehmenskooperation und Clusterbildung,
- die gemeinsame Qualifizierung der Arbeitskräfte und den Aufbau eines gemeinsamen regionalen Arbeitsmarkts,
- die gemeinsame Forschung und Innovation,
- der Aufbau von grenzüberschreitenden Hochschul- und Bildungseinrichtungen mit grenzüberschreitenden Studiengängen,
- der Aufbau eines Städte- und Kulturtourismus im Grenzraum,
- die Entwicklung eines Natur- und Gesundheitstourismus,
- der gemeinsame Ausbau der Erneuerbaren Energien sowie die gemeinsame Förderung von Energieeffizienz und
- die Entwicklung übergreifender Strategien zur Profilbildung und Attraktivitätssteigerung von Grenzräumen, etwa in Innovationsfeldern wie „Smart Region“, „Green Investment Hub“ oder „Internationale Region“ etc.

Eine ähnlich strategisch ausgerichtete und vom Aufgabenspektrum breit gefächerte Kooperationsplattform weist die deutsch-niederländische EUREGIO auf, die sich 2016 überdies auch in organisationsstruktureller Hinsicht zu einem deutsch-niederländischen Zweckverband verfestigt und sich auf die Themen Arbeit, Wirtschaft, Wohnen, Infrastruktur sowie die Bereiche Tourismus und Freizeit, Bildung und Soziales einschließlich Projektmanagement und Projektentwicklung ausgerichtet hat.

Andere Europaregionen im deutsch-französisch-schweizerischen Grenzraum, für welche die Bezeichnung „Eurodistrikt“ eingeführt wurde, haben bisher die Kooperation durch eine einfache Vereinbarung über gemeinsame Projekte in der Region und auf der Basis eines lokalen Vereins für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (frz.: groupement local de coopération transfrontalière (GLCT)) organisiert und Pläne für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Städten und Gemeinden erstellt. Diese Regionen ziehen neuerdings nach und wollen über die vorhandenen strategisch ausgerichteten Kooperationsbeziehungen und Organisationsstrukturen anderer ebenfalls fortgeschrittenen Europäischen Regionen hinausgehen. Denn diese „Eurodistrikte“ und Grenzregionen im deutsch-französischen Grenzraum können ihre Kooperation nunmehr durch den gemeinsamen deutsch-französischen Vorstoß auf der Basis des am 22.01.2019 zwischen Deutschland und Frankreich abgeschlossenen Aachener Vertrags in Richtung einer strategischen und themenbezogenen Kooperation mit dem Ziel des Abbaus von Kooperationshindernissen, die ihre Ursache in den unterschiedlichen Rechtssystemen der Mitgliedstaaten haben, weiterentwickeln. Sie haben sich jüngst bereits im Rahmen eines Kongresses „Grenzüberschreitender Metropolraum Straßburg-Karlsruhe“ zusammengeschlossen und in Straßburg mit den Herausforderungen und Projekten befasst, die zu einer engeren Verklammerung der Eurometropolen Straßburg und Karlsruhe und ihrer Eurodistrikte zu einem stärker integrierten grenzüberschreitenden Metropolraum führen sollen. Folgende Themenfelder wurden dabei aufgerufen:

- Modelle und Herausforderungen eines grenzüberschreitenden Bündnisses für den Metropolraum Straßburg-Karlsruhe,
- Mobilität: Hindernisse und mögliche Maßnahmen im Bereich der Personenmobilität im Metropolraum Straßburg-Karlsruhe,

- Wirtschaftsentwicklung: Vernetzung der Wirtschaftsakteure im Metropolraum Straßburg-Karlsruhe,
- Raumentwicklung: gemeinsame Vision für einen metropolitanen grenzüberschreitenden Raum
- Wege der Annäherung zwischen den Metropolräumen Straßburg-Karlsruhe und ihren Eurodistrikten.

Viele Europaregionen und Grenzräume haben sich demgegenüber bisher auf eine reine Projektzusammenarbeit beschränkt, die im günstigsten Fall durch ein Regionalmanagement ziel- und themenbezogen angeleitet wird.

Stärker projektorientiert arbeitende Europäische Regionen sind zum Beispiel: die deutsch-dänische Region Sønderjylland-Schleswig, die 1997 gegründet wurde und vor allem Projekte im Bereich Bildung, Wissenschaft, Kultur und Arbeitsmarkt durchführt und beratende Funktionen wahrnimmt. Die großräumige Zusammenarbeit STRING, die sich von Hamburg über Kopenhagen und INTERREG-Kooperation und konzentrierte sich lange Zeit insbesondere auf die feste Querung über den Fehmarnbelt. Seit 2018 zielt die Region darauf, sich umfassender als internationales Modell für Green Growth zu etablieren. Auch eher auf die Projektarbeit fokussiert und somit weniger auf die strategisch-strukturelle Kooperationsarbeit ausgerichtet sind z. B. die deutsch-österreichische Euregio via Salina, die 1997 gegründet wurde, und die 1977 gegründete deutsch-niederländische Euregio Ems Dollart. Dementsprechend sind die Aufgaben eher auf Projektbegleitung, Vermarktung und Bekanntmachung des INTERREG-Förderprogramms, Stärkung des Identitätsbewusstseins und allgemein auf Informationen zur Förderung der Vernetzung, zum Aufbau von wirtschaftlichen und sozialen Verflechtungen und auf Verbesserung der Umwelt- und Lebensqualität angelegt.

### **3.4 Neuere strategische Entwicklungsbestrebungen und -ansätze im Bereich der grenzüberschreitenden Kooperation in Grenzräumen**

Das strategische Bestreben zur Ertüchtigung der bestehenden Kooperationen in den Europäischen Grenzräumen lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Schaffung nachhaltiger grenzüberschreitender Raumstrukturen und Raumfunktionen in den Grenzräumen, die als Basis für die anzustrebende permanente und gemeinsame grenzüberschreitende Aufgabenwahrnehmung dienen können,
- Abbau rechtlicher Kooperationshindernisse, die ihre Ursachen in den unterschiedlichen Organisations- und Rechtssystemen der Mitgliedstaaten finden,
- Aufbau gemeinsamer Entscheidungsstrukturen durch Weiterentwicklung bestehender Kooperationsformen in Europaregionen (z. B. Euregio, ETVZ) und
- Aufbau gemeinsamer Finanzierungs- und Lastenausgleichssysteme in den Grenzräumen.

### **3.5 Realisierbarkeit der Empfehlungen**

Die Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung dürften durchaus realisierbar sein, da alle Mitgliedstaaten ein Interesse daran haben müssen, dass die strukturschwachen Grenzräume im nationalen und im EU-Interesse gestärkt und im Vergleich mit anderen Regionen wettbewerbsfähiger werden. Darüber hinaus profitieren die Mitgliedstaaten mit Grenzräumen von der entsprechend anzupassenden Strukturpolitik mit dieser Prioritätsfestlegung.



## **B Empfehlung bezüglich der künftigen Standortentwicklung für großflächige Einzelhandelsbetriebe in der EU**

### **1. Rahmenbedingungen und strategisches Entscheidungserfordernis**

#### **1.1 Unterschiedliche Vorstellungen auf EU-mitgliedstaatlicher und teilweise auch auf EU-Ebene bezüglich der Reichweite der raumplanerischen und der behördlichen Befugnisse zur Einflussnahme auf die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit**

Auf EU-europäischer Ebene ist weiterhin nicht abschließend geklärt, ob und inwieweit die Mitgliedstaaten Einfluss auf die Standortentscheidung für großflächige Einzelhandelsbetriebe nehmen dürfen. Dies liegt zumindest teilweise daran, dass sich in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene im Laufe der Zeit unterschiedliche Vorstellungen darüber herausgebildet haben, wo sich solche Einzelhandelsbetriebe ausgehend von einer nachhaltigen Raumentwicklung niederlassen können sollen und auf welche Weise auf die Standortauswahl Einfluss genommen werden können soll.

Zwischenzeitlich ist durch Entscheidungen des EuGH geklärt, dass die Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe zwar zu einer Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit führen und daher in den Anwendungsbereich der darauf bezogenen EU-rechtlichen Rahmenseetzungen fällt, dass diese aber prinzipiell zulässig ist, soweit dabei bestimmte Prüfungsvoraussetzungen eingehalten werden. Bezüglich der Dienstleistungsfreiheit ist das Urteil des EuGH v. 30.01.2018 und bezüglich der Niederlassungsfreiheit das Urteil des EuGH v. 24.03.2011 von Bedeutung.

Die städtebaulichen und raumordnungsrechtlichen Rechtsvorschriften zur Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetrieben wurden in der Vergangenheit immer wieder von Teilen der Literatur kritisch beurteilt. Auch innerhalb der Europäischen Kommission war die Frage umstritten, ob und inwieweit die Mitgliedstaaten Einfluss auf die Standortentscheidung der Einzelhandelsunternehmen nehmen können. Dies rührte unter anderem daher, dass es zwischen den Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorstellungen darüber gab, wo großflächige Einzelhandelsbetriebe anzusiedeln seien. Einige Mitgliedstaaten waren der Meinung, dass diese entlang der Autobahnen bzw. Fernverkehrsstraßen sowie unmittelbar an nicht städtebaulich integrierten Standorten an der Grenze zum Nachbarstaat andere, dass diese grundsätzlich nur in städtebaulich integrierten Lagen anzusiedeln seien.

#### **1.2 Planungsspielräume und Grenzen nach der Rechtsprechung des EuGHs**

Der EuGH hat anerkannt, dass Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit, die ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit gelten, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein können, sofern sie geeignet sind, die Erreichung des mit ihnen verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist. Wie der EuGH ausgeführt hat, können zu den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses unter anderem der Umweltschutz, die Raumordnung und der Verbraucherschutz gehören. Rein wirtschaftliche Ziele können jedoch kein zwingender Grund des Allgemeininteresses sein. Zwingende Allgemeininteressen, welchen eine

Beschränkung der Niederlassungsfreiheit rechtfertigen, können aus den von der EU im Rahmen der europäischen Politiken verfolgten Zwecken, aber auch aus nationaler Quelle herrühren. Dies kommt auch zum Ausdruck, soweit der EuGH nunmehr in seiner oben genannten Entscheidung v. 30.01.2018 auf die Voraussetzungen verweist, welche in Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie 2006/123/EG festgelegt sind, in der als Voraussetzungen das Gebot der Nicht-Diskriminierung sowie die Erforderlichkeit und die Verhältnismäßigkeit aufgeführt und mit ihren konkreten Prüfungsvoraussetzungen festgelegt sind.

## **2. Empfehlungen des Beirats zur weichenstellenden strategischen Festlegung bezüglich der Standortentwicklung großflächiger Einzelhandelsbetriebe**

Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt, einen Diskussionsprozess mit den Mitgliedstaaten mit dem Ziel zu initiieren, eine strategische Festlegung zu erreichen, um künftig Standorte für großflächige Einzelhandelsbetriebe in der EU grundsätzlich nur in integrierten innerstädtischen Lagen vorzusehen. Dies soll vor allem für großflächige Einzelhandelsbetriebe gelten, deren Sortiment nahversorgungs- und zentrenrelevant ist. Ausnahmen können für den Bereich Baustoffe, Möbel und ähnliche, nicht der zentralen örtlichen Entwicklung dienende Versorgungsbereiche zugelassen werden.

Diese Empfehlung könnte im Rahmen der Strukturfondspolitik projektbezogen mit dem Ziel der vergleichenden Analyse und der Erarbeitung von „guidelines“ der EU zur nachhaltigen innerstädtisch integrierten Entwicklung großflächiger Einzelhandelsbetriebe „unterfüttert“ werden.

## **3. Begründung der Empfehlung zur strategischen Festlegung**

### **3.1 Leitlinien der Raumplanung in Deutschland**

Die Errichtung großflächiger Einzelhandelsbetriebe hat große Auswirkungen auf die Entwicklungen von Räumen. Sie wirken sich auf die Bodenversiegelung und das Verkehrsaufkommen und damit auf die Umweltbedingungen und Infrastruktur ganzer Regionen aus. Der deutsche Gesetzgeber greift daher seit langem mit den Mitteln der Raum- und Bauleitplanung planerisch in die Entscheidung ein, ob und wo großflächige Einzelhandelsbetriebe angesiedelt werden.

Er orientiert sich dabei an dem Konzept der „Zentralen Orte“ und wirkt auf deren Entwicklung bzw. Erhaltung hin, indem er nur dort die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe erlaubt und entsprechend dem Beeinträchtigungsverbot nur solche Vorhaben genehmigt, die die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung nicht gefährden, sich also möglichst in integrierten innerstädtischen Lagen befinden. Dies hat sich in den vergangenen Jahrzehnten als gute Entscheidung erwiesen und soll auch so beibehalten werden, um funktionsfähige Innenstädte zu erhalten und die Entwicklung peripherer Einzelhandelsgebiete zu verhindern. Zur Sicherstellung der europarechtlichen Zulässigkeit dieser Politik, aber auch zur Übertragung derselben auf andere Mitgliedstaaten, empfiehlt der Beirat für Raumentwicklung daher eine strategische unionsrechtliche Festlegung darauf, dass künftig Standorte für großflächigen Einzelhandel grundsätzlich nur in integrierten innerstädtischen Lagen ausgewiesen werden dürfen.

### **3.2 Rechtliche Grenzen unionsrechtlicher Raumplanung**

Die Mitgliedstaaten unterscheiden sich bislang noch stark darin, wie sie auf Standortentscheidungen von Investoren Einfluss nehmen. Dies drückt sich einerseits in unterschiedlichen Genehmigungs- und Planungsverfahren aus und zeigt sich andererseits in unterschiedlichen Planungszielen.

Obschon Raumplanung bislang nicht in erster Linie unionsrechtlich geformt ist, gibt es aber bereits Aussagen des EuGHs zu Grenzen zulässiger Raumplanung durch die Mitgliedstaaten. Von besonderer Relevanz sind dabei die Entscheidungen vom 30.01.2018, C-360/15 und C-360/16 und vom 24.03.2011, C-400/08. Der Europäische Gerichtshof stellt darin fest, dass die Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe einen Eingriff in die Dienstleistungs- und die Niederlassungsfreiheit darstellen kann. Der Eingriff in die Grundfreiheiten ist nach diesen Urteilen jedoch gerechtfertigt, sofern er keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit darstellt, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt und nicht unverhältnismäßig ist. Wie der EuGH ausgeführt hat, können zu den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses unter anderem der Umweltschutz, die Raumordnung und der Verbraucherschutz gehören, nicht jedoch rein wirtschaftliche Ziele. Die zwingenden Allgemeininteressen können aus den von der EU im Rahmen der europäischen Politiken verfolgten Zwecken, aber auch aus nationaler Quelle herrühren.

### **3.3 Vereinbarkeit mit den Zielen europäischer Politik**

Mit den rechtfertigenden Allgemeininteressen benennt der EuGH bereits mögliche Ziele einer unionalen Raumplanung. Daneben ergeben sich solche aus den Mitteilungen der Europäischen Kommission. So lässt sich diesen entnehmen, dass Bodenversiegelung und Flächenverbrauch weitestgehend zu begrenzen sind [KOM 2004, 60 S.17]. Umweltschutzgesichtspunkte sowie der Klimaschutz sprechen auch dafür, wohnortnahe Einkaufsmöglichkeiten zu gewährleisten und das Verkehrsaufkommen möglichst zu verringern [KOM 2011, 21 S.5]. Für die innerstädtische Ansiedlung großflächiger Einkaufszentren sprechen überdies auch soziale Gesichtspunkte. Nur so kann eine unabhängige Versorgung von Menschen ohne eigenes Auto (alte Menschen, Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen und Personen, die sich kein Auto leisten können oder wollen) sichergestellt werden [KOM 2010, 355 S.5]. Zudem ist es ein zentrales Anliegen der europäischen Politik, die kulturelle Identität und Eigenständigkeit der Regionen zu erhalten, wofür insbesondere der Erhalt lebendiger Innenstädte erforderlich ist [vgl. Territoriale Agenda der europäischen Union vom 25.5.2007, S.2]. Der Beirat ist der Überzeugung, dass diese Ziele am besten verwirklicht werden können, indem vorrangig ungenutzte innerstädtische Gebiete sowie leerstehende Gebäude zur Neuansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe genutzt werden und grundsätzlich keine räumlich nicht integrierten Standorte mehr ausgewiesen werden.

Es gilt jedoch auch herauszuarbeiten, mit welchen politischen Zielen der Europäischen Union das Vorhaben womöglich in Konflikt gerät. In KOM 2018, 219 äußert sich die Europäische Kommission besorgt über eine zu starke Regulierung des Einzelhandels, die dessen Flexibilität bei der Standortwahl einschränkt und ihn in Zeiten, in denen Verbraucher es gewöhnt sind „jederzeit und an jedem Ort einkaufen zu können“ [KOM 2018, 219 S.11] weniger attraktiv gegenüber dem elektronischen Handel macht. Zudem wird die Möglichkeit aufgeworfen, dass auch für sich genommen rechtmäßige Eingriffe in die Grundfreiheiten in ihrer kumulativen Wirkung mit anderen Regulierungen zusammen unverhältnismäßig sein können [KOM 2018, 219 S.5].

Der Beirat für Raumentwicklung ist indes überzeugt, dass die vorgeschlagene Festlegung auch und gerade den stationären Einzelhandelsunternehmern zu Gute kommen würde. Diese müssten sich, anders als jetzt, nicht mehr in jedem Mitgliedstaat auf andere raumplanerische Grundentscheidungen einstellen. Im Zusammenspiel mit der auch unter (A) angestrebten Verbesserung kommunaler Kooperation in Grenzregionen ließen sich hier erhebliche Verfahrensvereinfachungen erreichen.

### **3.4 Notwendigkeit einer europäischen Regelung**

Ist EU-rechtlich eine Festlegung in diesem Sinne erfolgt und wird dies wie auf Europäischer Ebene bereits in mehreren Papieren angelegt mit dem Vorliegen gewichtiger EU-rechtlicher Allgemeininteressen gerechtfertigt, kann die Befugnis der Mitgliedstaaten, diese EU-rechtlich festgelegte Raumentwicklungsvorstellung zu realisieren, nicht mehr in Frage gestellt werden. Denn damit ist verbunden, dass eine Beschränkung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit allein dadurch legitimiert wird.

Es ist dann lediglich noch eine Frage des Einzelfalls, ob im jeweiligen Planungsfall das Prinzip der Wettbewerbsneutralität, das Diskriminierungsverbot und das Verhältnismäßigkeitsprinzip im Sinne der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit gewahrt sind.

Die empfohlene strategische Festlegung auf europäischer Ebene, nach der Standorte für großflächige Einzelhandelsbetriebe grundsätzlich nur in integrierten innerstädtischen Lagen ausgewiesen werden dürfen, wäre mit Unionsrecht vereinbar. Sie würde der Verwirklichung wichtiger Allgemeinwohlziele der europäischen Politik dienen und zu Verfahrensvereinfachungen für die beteiligten Unternehmer führen. Ein Zustand der Rechtsunsicherheit könnte darüber hinaus auf nationaler und europäischer Ebene in einer Weise beendet werden, die deutschen und europäischen Zielsetzungen entspricht.

Zudem würde die angestrebte strategische Festlegung zu einer Entschärfung des Konflikts mit der Generaldirektion Binnenmarkt der Europäischen Kommission führen, die immer wieder auf Veranlassung einzelner Einzelhandelsunternehmen gegenüber einzelnen Mitgliedstaaten, unter anderem auch gegenüber Deutschland, Vertragsverletzungsverfahren wegen der Steuerung der Einzelhandelsentwicklung mit den Mitteln der städtebaulichen Planung und Raumordnungsplanung angestoßen hat. Mittels der strategischen Grundsatzfestlegung wird sichergestellt, dass die Mitgliedstaaten ausgehend von den von dem EuGH markierten Gestaltungsgrenzen ihren Spielraum zur Sicherstellung einer mit einer nachhaltigen Stadtentwicklung in Einklang stehenden Einzelhandelsentwicklung weiterhin im Interesse der Entwicklung der Städte nach dem Leitbild der „Europäischen Stadt“ wahrnehmen können.

### **3.5 Realisierbarkeit der Empfehlung zur Grundsatzfestlegung**

Der Vorstoß zur strategischen Grundsatzfestlegung im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft 2020 ist nach den vorliegenden Informationen mehrheitsfähig, weil in der Mehrheit der Nachbarstaaten eine Hinwendung zur Stärkung der Zentren bzw. town-center-first-policy festzustellen ist.

In vielen mitgliedstaatlichen Rechtssystemen wird inzwischen auf die Standortentscheidung des Investors zur Stärkung der innerstädtischen Entwicklung städtebaulich-planerisch oder überdies sogar über Genehmigungserfordernisse Einfluss genommen. So ist in Frankreich und Luxemburg für die Zulassung eines Einzel-

handelsunternehmens neben der Baugenehmigung eine „autorisation“ erforderlich. In Frankreich beruht dieses zusätzliche Genehmigungserfordernis auf dem „code de commerce“ (L750-1 à L752-24 du code de commerce) und in Luxemburg auf dem Gesetz über das Betriebsrecht (droit d'établissement, loi modifiée du 28.12.1988). Dabei geht Luxemburg wie Deutschland von einem Zentrale-Orte-Prinzip aus.

Für großflächige Einzelhandelsbetriebe mit einer Verkaufsfläche von mehr als 1000 m<sup>2</sup> gibt es in Frankreich eine „mission de la Commission départementale d'aménagement commercial“ (CDAC). Diese Kommission beruht auf dem Dekret vom 25.11.2008, No. 2008-1212 du 24 novembre 2008. Die CDAC ist eine selbständige Entscheidungsinstanz. Ähnlich ist dies in Luxemburg. In Belgien sind eine städtebauliche, eine umweltrechtliche und eine sozio-ökonomische Genehmigung erforderlich. In diesen Verfahren wird staatlicherseits unter verschiedenen Aspekten auf die Standortentscheidung bezüglich großflächiger Einzelhandelsbetriebe Einfluss genommen.

In Frankreich führte dies dazu, dass in der Vergangenheit großflächige Einzelhandelsbetriebe vielfach entlang der Autobahn zugelassen wurden. Die Problematik, die damit verbunden ist, wurden bezüglich Frankreichs von Gérard Calais und Patrice Grillot unter der Überschrift „Die Nebenwirkungen der peripheren Einzelhandelszonen“ wie folgt beschrieben: Die Einzelhandelsbetriebe würden fast ausschließlich mit den Pkws angefahren. Der Verkehr werde über die großen Autobahnachsen geführt. Die städtischen Zentren müssten sich dieser Konkurrenz anpassen. Die Geschäfte des Zentrums verlangten immer häufiger bessere Anfahrts- und Parkmöglichkeiten für ihre Kunden, so dass es auch zu Verstopfungen der Innenstädte kommt. Der Nahversorgung dienende Handelsgeschäfte in den Wohnvierteln hätten angesichts der großen Verteilungskämpfe Schwierigkeiten sich zu halten. Durch periphere Geschäftszonen würden oftmals aufgrund miserabler architektonischer Qualität die Ortseingänge der Städte verunstaltet. Die Sicherstellung des Funktionierens und der Erneuerung bestehender Handelszonen sei ohne Zweifel der Ausweisung von immer weiter von den Städten entfernten Zonen vorzuziehen. Die Handelszonen seien besser an die benachbarten Wohnsiedlungen anzubinden.

Auch in Großbritannien ist für die Errichtung, Änderung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben neben der Baugenehmigung eine „planning permission“ vorgesehen. Die Schwelle, ab der eine „planning permission“ notwendig ist, beginnt bei einer Nutzungsänderung ab 235 m<sup>2</sup>. In einer Zusammenfassung des National Planning Policy Framework heißt es zu den strategischen planerischen Zielsetzungen unter der Überschrift „Town Centres“: „The Government is fully committed to supporting town centres and protecting the local high street. The Framework makes clear that town centres should be recognised by councils as being at the heart of communities. Local authorities should pursue policies that support the viability and vitality of town centres. The Framework maintains the 'town centres first' policy approach which means that retail and leisure development should look for locations in town centres first, and only if suitable sites are not available look for edge of centre and then out of centre sites“. Großbritannien verfolgt danach auf nationaler Ebene ebenfalls die Planungsstrategie, die Stadtzentren in ihrer Vitalität und Entwicklungsfähigkeit der Stadtzentren zu fördern.

Es wird daher zwischen „locations in town centres“, „edge of centres“ und „out of centre sites“ unterschieden. Diese Unterscheidung beeinflusst die Standortentscheidung, die im Rahmen der planning permission getroffen wird. Es wird auch Wert daraufgelegt, dass durch eine Veränderung der Warenangebotspalette nicht die

Nutzungsform des großflächigen Einzelhandelsbetriebs so verändert wird, dass dadurch für die städtebauliche Funktionsfähigkeit negative Auswirkungen entstehen. Demgemäß heißt es in einer Anleitung zur „planning permission“ unter der Überschrift „retail development“: „Retail parks can change their composition over time. If such a change would create a development that the planning authority would have refused on the grounds of impact on vitality and viability of an existing town centre, it may be sensible to consider the use of planning conditions to ensure that these developments do not subsequently change their character unacceptably. Any conditions imposed should apply only to the main ranges of goods (eg. food and convenience goods, hardware, electrical goods, furniture and carpets) and should not seek to control details of particular products to be sold“.

Hinsichtlich der im Allgemeininteresse stehenden und anzuerkennenden Zweckverfolgung der Mitgliedstaaten– kann festgehalten werden:

1. Alle aufgeführten Mitgliedstaaten – wie auch Deutschland – lassen in ihrem Staatsgebiet Raum für eine differenzierte Einzelhandelsentwicklung.
2. Alle aufgeführten Mitgliedstaaten nehmen durch Genehmigungs- und oder Planungsanforderungen auf die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe Einfluss, um eine raumverträgliche nachhaltige räumliche Entwicklung des Einzelhandels sicherzustellen.
3. Alle aufgeführten Mitgliedstaaten haben zu den planerischen Anforderungen – anders als in Deutschland - zusätzlich neben einer Baugenehmigung noch ein weiteres Genehmigungserfordernis in Form einer „autorisation“ (Frankreich und Luxemburg) bzw. einer „planning permission“ (England und Belgien) eingeführt. In Deutschland gibt es nur an die Planungsträger gerichtete allgemeine Planungsanforderungen.
4. Durch diese Steuerungsmöglichkeiten wird den Zielen und Zwecken einer nachhaltigen Raumentwicklung, aber auch der Verwirklichung von Umweltschutzziele und sozio-ökonomischen Zielen der EU Rechnung getragen.

In neuerer Zeit gibt es in den untersuchten Mitgliedstaaten auch eine Hinwendung zu vergleichbaren raumstrukturellen Strategien und planerischen Kompatibilitätsanforderungen, wie sie in Deutschland und auch inhaltlich weitgehend übereinstimmend in Österreich mit dem Zentrale-Orte-Prinzip verfolgt werden. So geht auch Luxemburg inzwischen von dem Zentrale-Orte-Prinzip als raumplanerischem Strukturprinzip aus. Die planerischen Festlegungen in Großbritannien und Nordirland sowie in Dänemark erinnern stark an die planerischen Anforderungen des Integrations-, Kongruenz- und Konzentrationsgebots in Deutschland und Österreich.

Für die Entscheidung, dass die Einzelhandelsentwicklung grundsätzlich in städtebaulich integrierter Lage erfolgen soll, sprechen auch folgende in verschiedenen Papieren der EU formulierten Gründe:

Die Europäische Kommission hat die tragenden dafürsprechenden Allgemeininteressen unter den Stichworten „sprawling cities“, biodiversity und „landscape fragmentation“ in verschiedenen Mitteilungen, Leitfäden und Berichten ausformuliert.

Schon in ihrer Mitteilung vom 11. Februar 2004 hat die Europäische Kommission zur Problematik des zunehmenden Flächenverbrauchs festgehalten: „Im Gegensatz zur Situation in den derzeitigen Mitgliedstaaten

findet in manchen Städten und Gemeinden der Beitritts- und Kandidatenländer eine Abwanderung aus den Städten auf das Land statt. Das allein erklärt allerdings nicht die Geschwindigkeit, mit der die betreffenden städtischen Gebiete sich ausdehnen. Die Zersiedelung der Landschaft ist in diesen Ländern ein großes Problem, das durch Änderungen der Flächennutzungsplanung und durch große Einkaufszentren und Wirtschaftsprojekte außerhalb der Städte noch verschärft wird.

In den betreffenden Städten befinden sich teilweise bis zu 30 % der Einzelhandelsflächen in solchen Einkaufszentren; dieser Anteil ist weitaus höher als in den derzeitigen Mitgliedstaaten. Durch die Verlagerung von Wirtschaftsaktivitäten auf Gebiete außerhalb der städtischen Verwaltungsbezirke wird auch das Steueraufkommen verringert, was die Fähigkeit zu Investitionen in die Zukunft beeinträchtigt. Während Städte und Gemeinden sich ausdehnen, fallen vielerorts ungenutzte, verlassene Gebiete („Industriebrachen“) an, und viele Gebäude stehen leer. In Städten, in denen wohlhabendere Bürger diese unattraktiveren Gebiete verlassen, können soziale Brennpunkte entstehen. Auch diese Probleme stellen sich in den Beitritts- und Kandidatenländern in stärkerem Maße als in den derzeitigen Mitgliedstaaten“.

Weiter heißt es dort diesbezüglich: „Wenn für neue Beschäftigungs-, Einkaufs- und Freizeitmöglichkeiten stadtfremde, z. B. an Autobahnanschlüssen gelegene Standorte gewählt werden, so untergräbt dies die Lebensfähigkeit der Stadt als Wirtschaftsraum, leistet dem motorisierten Individualverkehr Vorschub und führt dazu, dass die nicht motorisierten Bürger keinen Zugang zu diesen Beschäftigungsmöglichkeiten und Dienstleistungen haben. Falls die Ansiedlung von Industriebetrieben überwiegend in ärmeren Stadtgebieten erfolgt, stellt sich auch die Frage der sozialen Gerechtigkeit. In früheren Strategiepapieren wurde die Notwendigkeit zur dichten und kompakten Bebauung von städtischen Gebieten und zu deren vielseitiger Nutzung betont, um diese Probleme möglichst gering zu halten. Davon abweichende Konzepte, z. B. strenge funktionale Trennungen in der städtischen Flächennutzung, wie sie in Städten der Beitritts- und Kandidatenländer verwirklicht wurden, erhöhen das Verkehrsaufkommen. Die betroffenen Gebiete müssen umstrukturiert oder „nachgerüstet“ werden, um nachhaltiger zu werden. Große Wohnsiedlungen außerhalb der Stadt, die nicht über grundlegende Dienste verfügen, müssen in nachhaltige Gemeinden umgewandelt werden“.

In dem Bericht der Europäischen Kommission zur Überwachung des Handels- und Vertriebsmarktes hat die Europäische Kommission diesen Aspekt wieder aufgegriffen und Folgendes ausgeführt: „Die Analyse hat folgende Probleme ergeben: Das erste betrifft die Erreichbarkeit und die Auswahl der Läden. Läden in erreichbarer Nähe, die Waren und Dienstleistungen des Grundbedarfs, insbesondere Lebensmittel anbieten, werden immer wichtiger für ältere Menschen (bereits 17 % der EU-Bevölkerung sind 64 Jahre alt oder älter) und Behinderte (15 % der EU Bevölkerung), isoliert oder in dünn besiedelten Gebieten lebende Menschen und für die 9 % der EU-Bevölkerung, die sich kein Auto leisten können. Nachbarschaftsläden tragen auch zur Erhaltung der Lebendigkeit der Wohngegenden und zu einer Beschränkung des Autoverkehrs bei, die notwendig sind, weshalb dieser Frage eine noch größere Bedeutung zukommt“.

In einem „staff working Dokument“ vom 12.04.2012 zu den Leitlinien zur Begrenzung der Bodenversiegelung hat die Europäische Kommission unter der Überschrift „Examples of best practices“ folgendes betont: “The Danish Spatial Planning Act puts clear restrictions on the construction of large shops and shopping centres on greenfield sites outside the largest cities and promotes small retailers in small and medium-sized towns, hence counteracting dispersed settlement structures in rural regions with a shrinking population”.

Zur Bewältigung der Problematik der „Sprawling Cities“ hat die Europäische Kommission sogar einen „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“ veröffentlicht. Die Europäische Kommission hat darin die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, sie sollten „die direkte und indirekte Landnutzung und ihre Umweltauswirkungen besser in ihre Entscheidungsfindung integrieren sowie Landnahme und Bodenversiegelung so weit wie möglich begrenzen“. Auf der Basis dieses Fahrplans hat die Kommission „Leitlinien zur Begrenzung der Bodenversiegelung“ entwickelt, die in die Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz Eingang finden sollen. In diesem Leitfadens heißt es diesbezüglich zur Aufgabe der Raumplanung: „Durch eine intelligente Raumplanung und die Begrenzung der Landschaftszersiedelung kann die Bodenversiegelung beschränkt werden. So können stattdessen Entwicklungspotenziale in städtischen Gebieten genutzt werden, wie beispielsweise durch die Wiedererschließung verlassener Industriegebiete (Industriebrachen)“.

Diese allein von der Europäischen Kommission angeführten Gründe rechtfertigen die bisherigen raumordnungsplanerischen Festlegungen, welche in Deutschland aus dem Zentrale-Orte-Prinzip in Gestalt des Integrations-, des Konzentrations- und des Kongruenzgebots sowie des Beeinträchtigungsverbots abgeleitet wurden und welche auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung in allen Bundesländern zu allgemeinen Anforderungen für die Bauleitplanung gemacht worden sind.

Es würde daher die Grundsatzfrage, wo die Standorte für großflächige Einzelhandelsbetriebe liegen sollen, geklärt und zugleich der in der Praxis immer noch andauernde Streit um die Frage, ob eine darauf gerichtete raumplanerische Steuerung zulässig ist, vorab entschieden. Voraussetzung ist, dass die Festlegung, wonach künftig Standorte für großflächige Einzelhandelsbetriebe in der EU grundsätzlich nur in integrierten innerstädtischen Lagen ausgewiesen werden dürfen, auf politisch-strategischer Ebene im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft getroffen würde. Dies würde auch die nationalen Raumplanungssysteme entlasten und das Ziel der Erhaltung und qualitativen Verbesserung zentraler Versorgungsbereiche innerhalb der „Europäischen Städte“ im Geiste einer „town-center-first-policy“ fördern.

## **C Weiterentwicklung der Territorialen Agenda (TAEU)**

### **1. Rahmenbedingungen und Weiterentwicklungsbedarf**

Die territoriale Agenda (TAEU) ist mit dem Ziel angetreten, ein aktionsorientierter Rahmen für den territorialen Zusammenhalt in der EU zu sein. Dieses Anliegen wurde im Sinne einer Abstimmung von Zielvorstellungen und Grundlagen der räumlichen Zusammenarbeit umgesetzt. Mit der TAEU ist ein Orientierungsrahmen entstanden, der räumliche Strukturkonzepte, räumliches Handeln in der Raumentwicklungspolitik und in raumrelevanten Fachpolitiken unterstützen kann. Die Inhalte der TAEU sind bis heute relevant und bieten räumliche Strukturprinzipien für die Umsetzung der strategischen Ziele der territorialen Kohäsion in der EU (und EU 2020 Strategie). Die in der TAEU benannten Herausforderungen der Raumentwicklung, wie z.B. Einfluss der Globalisierung, Segregationsprozesse, Klimawandel und Umweltrisiken sowie Energieprobleme, bleiben zentrale Herausforderungen und Einflussgrößen der Raumentwicklung. Angesichts teils zunehmender Dis-



paritäten in den Mitgliedstaaten haben die Prioritäten, wie die Förderung der polyzentrischen Raumentwicklung, einer integrierten Entwicklung von Stadt, ländlichen Gebieten und Sonderregionen sowie eine verbesserte territoriale Anbindung etc., kaum an Bedeutung verloren.

Hingegen zeigen sich bei der Umsetzung der TAEU Defizite in der Wirksamkeit und Wirkmächtigkeit als aktionsorientierter Rahmen über den Kreis der EU-interessierten Fachöffentlichkeit hinaus. Anders als bspw. die Leipzig Charta und die Urban Agenda hat es die Territoriale Agenda kaum geschafft, eine breitere Fach-/Öffentlichkeit (z. B. in den Fachpolitiken, Zivilgesellschaft) anzusprechen. Dies scheint aber erforderlich, um als informelles Planungsinstrument Wirksamkeit zu erlangen und als konzeptioneller Rahmen handlungsleitend für die Umsetzung von Raumpolitiken zu werden. Bei der Überarbeitung der TAEU und möglichen Umsetzungsformaten sollte diesem Aspekt deshalb eine größere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

## 2. Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung

Es wird empfohlen, aus dem Themenspektrum der Territorialen Agenda Aktionsfelder mit Priorität zu versehen, welche für die Europäische Raumentwicklung von grundlegender Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit und Profilierung des Europäischen Raumes sind.

Zu diesen Themenfeldern zählen nach Einschätzung des Beirats für Raumentwicklung vor allem die Unterstützung des digitalen Wandels und der Transformation zu einer nachhaltigen und ressourcenschonenden Raumentwicklung. Daraus lassen sich folgende Aktionsfelder ableiten:

- Die umfassende Standardisierung der digitalen Infrastruktur und der Systeme in Europa auf hohem Niveau. Ziel müssen die Förderung der Umsetzung des Fahrplans für den digitalen Binnenmarkt auf der Basis der digitalen Agenda für Europa [KOM (2010)0245]<sup>1</sup>, der Mitteilung der Kommission über den EU-eGovernment-Aktionsplan 2016-2020 zur Beschleunigung der öffentlichen Verwaltung, [COM (2016) 179 final]<sup>2</sup> und der Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zur automatisierten Mobilität sein: Verfolgt wird danach eine EU-Strategie für die Mobilität der Zukunft v. 17.05.2018, [COM (2018), 283 final]<sup>3</sup>, insbesondere in Bezug auf den Aspekt, dass ab 2020 die Nutzung des 700-MHz-Frequenzbands zum Zweck des Ausbaus mobiler und grenzüberschreitender Dienste, z. B. vernetzter Fahrzeuge, Telegesundheitsangebote, intelligente Städte und mobiles Video-Streaming möglich werden und die „Künstliche Intelligenz“ auf Weltniveau gebracht werden sollte. Dazu sollte ein Maßnahmenprogramm mit Prioritätsfestlegung zur Umsetzung dieser Vernetzungsstrategie mit Blick auf die nach der Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zur automatisierten Mobilität“ und zur Schaffung des danach angestrebten Netzwerks paneuropäischer, grenzüberschreitender 5G-Korridore festgelegt werden.
- Zur Realisierung dieser Umsetzungsstrategie sollten unter dem Einsatz von EU-Strukturfondsmitteln vor allem in den Grensräumen sowie im Interesse der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse auch in strukturschwachen Räumen Zukunftsprojekte ausgewählt werden, z. B. dort, wo die Versorgungslücken im Bereich der Breitbandinfrastrukturen am größten sind.

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A52010DC0245> (8.7.2019)

<sup>2</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-179-DE-F1-1.PDF> (8.7.2019)

<sup>3</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/DE/COM-2018-283-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> (8.7.2019)

- Es sollten zur gesellschaftlichen Aktivierung der Territorialen Agenda aktuelle Konfliktfelder der Raumentwicklung definiert werden und unter Beteiligung der gesellschaftlich relevanten Gruppen Handlungsprogramme zur Konfliktlösung erarbeitet werden.
- Gefördert werden sollte der Aufbau Europäischer Universitäten, welche grenzüberschreitend multilinguale Studiengänge in berufsspezifischen Kompetenzbereichen zur Ausbildung von Führungskräften aufweisen.
- Es sollte der Aufbau von wissenschafts- und universitären Clustern in Grenzräumen und strukturschwachen Räumen gefördert werden.
- Empfohlen wird in Grenzräumen zudem eine Verstetigung von Maßnahmen der grenzüberschreitenden Raubeobachtung. Diese kann Orientierung bei der Strategieentwicklung bieten und ermöglicht fundierte Entscheidungen und Wirkungsanalysen.
- Dazu sollten entsprechende Impulsprojekte auf der Basis der Strukturpolitik mit der entsprechenden nationalen Co-Finanzierung gefördert werden.
- Raumspezifisch sollte die Erarbeitung von Handlungsansätzen und Konzepten zur Nachhaltigkeitstransformation gefördert werden. Insbesondere Wachstumsräume und Agglomerationen mit hohem Ressourcen- und Energieverbrauch sollten aufgefordert und unterstützt werden, Strategien zu entwickeln, die regionale Kreisläufe stärken und den Ressourcenverbrauch sowie Emissionen minimieren. Alternative Ansätze der Suffizienz, des Sharings, Recyclings sollten in den regionalen Strategien besser integriert werden. Zudem sollten in ländlichen Gebieten und strukturschwachen Räumen Ansätze der endogenen Regionalentwicklung stärker unterstützt werden, um dadurch einerseits die ökologische Nachhaltigkeit zu verbessern und durch Verbesserung der regionalen Wertschöpfungsketten Impulse für die Regionalentwicklung zu geben.
- Der länderübergreifende Wissens- und Erfahrungsaustausch sowie die raumbezogene Forschung zur Verknüpfung von digitalem Wandel sollte verstärkt werden, um die Transformationen und die Nachhaltigkeitspolitik zielgerichteter unterstützen zu können.
- Notwendig ist zudem der Aufbau einer Organisationsstruktur, welche es erlaubt, Entscheidungen zur Durchführung grenzüberschreitender Projekte zu koordinieren und zu unterstützen. Hierbei sollte auf Erfahrungen des Instrumentariums der Europäischen Vereinigung für Territoriale Zusammenarbeit (ETVZ) zurückgegriffen und diese in Richtung größerer Attraktivität für Grenzräume weiterentwickelt werden.

### **3. Begründung der Empfehlung zur Weiterentwicklung der Territorialen Agenda**

#### **3.1 Anforderung - Strukturwandel in den Regionen stärker begleiten**

Mit Blick auf die räumlichen Entwicklungstrends (ESPON 2017) wird deutlich, dass den Disparitäten und den spezifischen Herausforderungen der heterogenen Räume und Einflussfaktoren ihrer Entwicklung mehr Beachtung geschenkt werden muss. So sind die Entwicklungsperspektiven der Regionen trotz langjähriger Kohäsionspolitik (Vertrag von Lissabon 2007) sehr unterschiedlich. Muster der Strukturschwäche zeigen sich nicht nur in statistischen Kennzahlen (wie Innovationsraten, Arbeitslosenraten und Art der Beschäftigung), in Wanderungsbewegungen und Siedlungsstrukturen, sondern oft auch im politischen Verhalten und Tendenzen zur sozialen Spaltung der Gemeinschaft.

Durch den digitalen Wandel und die Transformationen infolge neuer Technologien besteht die Gefahr, die Unterschiede zwischen den wachstumsstarken und strukturschwachen Städten und Regionen zu verstärken oder Regionalentwicklung auf technologische Probleme zu reduzieren. Um soziale Ausgrenzung zu reduzieren und gesellschaftlichen Wandel voranzutreiben, sollten technische Investitionen durch eine verstärkte Investition in Kompetenzen begleitet werden. Oft stehen wachstumsstarke Stadtregionen im Zentrum der Digitalisierungsbestrebungen privater Unternehmen, während in strukturschwachen Räumen meist nur sektorale Digitalisierungsaktivitäten festzustellen sind (z. B. im Bereich der Landwirtschaft in ländlichen Regionen). Den raumbezogenen Kohäsionspolitiken kommt deshalb die Aufgabe zu, technologischen und sozialen Wandel in strukturschwachen Städten und Regionen stärker zu unterstützen und Anreize zu schaffen, um soziale Innovationen, z. B. auf Grundlage digitaler Technologien, zu erproben.

Unterstützend können integrative Konzepte wirken, die z. B. in Grenzregionen ganzheitliche Strategien für den digitalen Wandel auf regionaler Ebene erarbeiten und dezentrale Akteure, bottom-up und open-source Initiativen stärker berücksichtigen sowie auf Lernprozesse und soziale Innovationen aus der Zivilgesellschaft und lokalen Wirtschaft orientieren. Neukonfigurationen der Governance sollten zum Schutz kritischer Infrastrukturen und lokaler Daten in regionalen Konzepten ebenso verhandelt werden wie Koordinations- und Abstimmungsbedarfe, die sich im Zuge der neuen Akteurskonstellationen ergeben (z. B. Einbindung IT-Akteure). Dazu werden leistungsfähige Kommunen sowie Wissens- und Erfahrungsnetzwerke zwischen den Regionen benötigt, die nicht nur die Handlungsfähigkeit regionaler Akteure erhalten oder stärken, sondern zugleich die Vielfalt der Zugänge zu digitalen Transformationen in Städten und Regionen erhöhen. Dazu sollten weichenstellende Impulsprojekte in Grenzräumen und strukturschwachen Räumen angestoßen werden, durch die der digitale Fortschritt mit Zukunftsperspektive sichtbar und erfahrbar gemacht wird.

Jenseits des digitalen Wandels benötigt die europäische Raumentwicklung eine intensivere Diskussion und Umsetzung von Strategien und Konzepten, wie durch die Regionalpolitik und die sektoralen Politiken die notwendigen Transformationen zu mehr Nachhaltigkeit in den heterogenen Regionen der EU unterstützt werden können. Hierzu ist es notwendig, dass dem Ausgleich zwischen den Regionen und der gestiegenen Bedeutung ökologischer Zielsetzung größere Aufmerksamkeit beigemessen wird. Besondere Bedeutung kommt hierbei dem empfohlenen Aufbau von EU-Universitäten und der Clusterbildung in Grenzräumen und strukturschwachen Räumen zu.

Angesichts der Strukturunterschiede und Entwicklungstrends erscheint es zudem notwendig, Raumentwicklung von dem Hintergrund von Nicht-Wachstum und Schrumpfung deutlicher in den Fokus zu rücken und alternative Strategien für eine nachhaltige Raumentwicklung in strukturschwachen Regionen zu konzipieren. Ganzheitliche Strategien benötigen eine stärker sektorübergreifende Abstimmung (auch der europäischen Politiken), z. B. um Ansätze von dezentraler, vernetzter, kleinteiliger Versorgung und Entwicklung berücksichtigen zu können oder zivilgesellschaftliche Aktivitäten integrieren und unterstützen zu können.

### **3.2 Bisherige Defizite in der Wirksamkeit des Rahmens TAEU**

Die TAEU definiert mehrstufige Governance-Modelle als wichtiges Element bei der Verwirklichung der TAEU-Ziele zum territorialen Zusammenhalt und fordert die Koordinierung gemeinschaftlicher Politiken. Aktuelle Studien zur Raumentwicklung in Europa zeigen jedoch, dass deutliche Defizite in der Koordination der Sektorpolitiken unterhalb der Ebene der Mitgliedstaatlichen wahrgenommen werden (vgl. Raagmaa et al 2019). Ansätze einer Koordination von Politikfeldern bestehen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen, wie z. B. im deutsch-polnischen Verflechtungsraum umgesetzt, über gemeinsame strategisch-räumliche Konzepte oder im deutsch-skandinavischen Raum mit der STRING-Kooperation. Diese Konzepte können einen Austausch über gemeinsame Identitäten, Handlungsfelder und Zusammenarbeitsformen stärken, insbesondere wenn die Raumbilder gemeinschaftlich und ebenübergreifend erarbeitet werden und nachfolgende Projekte/Ideenwettbewerbe angeschlossen werden. Eine Verstetigung von Maßnahmen der grenzüberschreitenden Raumbearbeitung sollte eine Grundlage für die Strategieentwicklung bilden, um fundierte Entscheidungen und Wirkungsanalysen zu ermöglichen.

Zugleich gibt es einen Bedarf für Beteiligungsprojekte in den Regionen, um Politikziele, wie in der Energiewende und die Anpassungen an den Klimawandel, regional zu verankern und deren Umsetzung zu fördern. Um den Strukturwandel in den Regionen spezifisch zu unterstützen, sollte dazu stärker und mit entsprechender Prioritätssetzung an die Alleinstellungsmerkmale von INTERREG angeknüpft werden. Vor allem sollten Wissensnetzwerke aufgebaut und der Austausch unter den Regionen gefördert werden. Prioritäten sollten auf der Ausrichtung auf Gemeinwohlinteressen liegen, um an gesellschaftspolitische Schwerpunktthemen anzuknüpfen und einen gemeinsamen Handlungsraum für Akteure der Zivilgesellschaft zu schaffen. Mit einer veränderten Ausrichtung wären jedoch programmbezogene Standards zu prüfen, die aktuell stark auf kurzfristig messbare Ergebnisse orientiert sind und starren administrativen Vorgaben entsprechen (Antragstellung, Controlling). Für die Öffnung für mehr zivilgesellschaftliche Akteure erscheint eine Flexibilisierung nötig. Explizit sollten in der transnationalen Zusammenarbeit vielfältigere Akteursgruppen auf lokaler und regionaler Ebene angesprochen werden, um die Herausbildung einer „Projektelite“ (im Sinne der Wirksamkeit der Programme) aufzuweichen und eine Dezentralisierung in der Raumentwicklung zu unterstützen, die im Idealfall Kohäsionstendenzen fördert.