

Steuern oder fördern? Die Sicherung der Nahversorgung in den ländlichen Räumen Deutschlands und Südtirols im Vergleich

Patrick Küpper · Christian Scheibe

Eingegangen: 14. Februar 2014 / Angenommen: 21. November 2014 / Online publiziert: 10. Dezember 2014
© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2014

Zusammenfassung In vielen Ländern schließen Nahversorgungseinrichtungen gerade in ländlichen Räumen. Der Blick ins europäische Ausland kann dazu beitragen, die Besonderheiten der jeweiligen Ansätze zur Sicherung der Nahversorgung zu verstehen und voneinander zu lernen. Der Beitrag vergleicht Deutschland mit Südtirol anhand statistischer Daten, Experteninterviews, Literatur- und Dokumentenanalyse. Auffallend sind die Ausstattungunterschiede: Während in Deutschland die größeren Supermärkte und Discounter die kleinflächigen Läden weitgehend verdrängt haben, blieb in Südtirol die traditionelle Versorgungsstruktur mit inhabergeführten, kleinen Märkten flächendeckend erhalten. Der Beitrag sucht nach Gründen für diese Unterschiede. Im Ergebnis wird deutlich, dass die strenge planerische Regulierung in Südtirol wesentlich effektiver bei der Sicherung einer fußläufig erreichbaren Versorgung war. Die Versuche in Deutschland, mit teils erheblichen Fördermitteln Neuansiedlungen zu erreichen, konnten den allgemeinen Trend zur Schließung von Angeboten in ländlichen Räumen hingegen nicht aufhalten. Allerdings weisen beide Formen öffentlichen Handelns Vor- und Nachteile auf, so dass gegenseitige Lernprozesse abgeleitet werden können.

Schlüsselwörter Grundversorgung · Dorfladen · Einzelhandelssteuerung · Ländliche Entwicklung · Daseinsvorsorge

Regulating or funding? Activities for maintaining the provision with basic commodities in rural areas of Germany compared to South Tyrol

Abstract Shops for basic commodities such as food, beverages, and drugstore products have been closing in rural areas in many countries. Looking to other European countries helps to realize the specific attempts made for maintaining local supply and enables mutual learning. This paper compares Germany with South Tyrol using statistical data, expert interviews, literature review as well as documentary analysis. The system for the provision of basic commodities differs remarkably between Germany and South Tyrol. Large supermarkets and food discounters have superseded small scale shops in Germany. In South Tyrol, traditional retail structures have however sustained an area wide presence with small, locally owned stores. The paper investigates the reasons for this distinction. Strong spatial planning regulations turned out to be very effective in South Tyrol in order to maintain facilities within walking distance. By contrast, the German approach, which tries to subsidize mainly new shops with huge amounts of money, could not stop the thinning out of stores in rural areas. In fact, both strategies have specific advantages and disadvantages. Thus, both countries can learn from each other.

Keywords Basic commodities provision · Village shop · Retail regulation · Rural development · Services of general interest

Dr. P. Küpper (✉)
Thünen-Institut für ländliche Räume,
Bundesallee 50,
38116 Braunschweig, Deutschland
E-Mail: patrick.kuepper@ti.bund.de

C. Scheibe
Ludwig-Wucherer-Straße 73a,
06108 Halle, Deutschland
E-Mail: christianscheibe@gmx.de

1 Einleitung

Unter Nahversorgung wird die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs in fußläufiger Distanz verstanden (Adamovicz/Bernreuther/Wotruba 2009: 8 f.; Beckmann/Böcker/Lindemann et al. 2007: 11 f.). In vielen Ländern ist die Nahversorgung zum Teil seit Jahrzehnten auf dem Rückzug (Clarke/Banga 2010: 190; Krüger/Anders/Walther et al. 2013: 7 f.; Vias 2004: 316). Gründe sind unter anderem die höhere (Auto-) Mobilität, gestiegene Anforderungen der Nachfrager an Auswahl, Qualität und Preis sowie wachsender Konkurrenzdruck und unvorteilhafte Lieferkonditionen für kleine Läden auf der Anbieterseite. Besonders betroffen von diesen Entwicklungen sind ländliche Räume, in denen Lebensmittelläden, Bäcker, Fleischer und andere Geschäfte schließen, weil das Kundenpotenzial zum rentablen Betrieb nicht mehr ausreicht. Damit ergeben sich Erreichbarkeitsprobleme für immer mehr Menschen. In der internationalen Diskussion ist auch die Rede von sogenannten Lebensmittelwüsten (*food deserts*) (z. B. Hallett/McDermott 2011: 1210). In diesen Gebieten ist eine breite Auswahl an Lebensmitteln zu einem angemessenen Preis und mit einem akzeptablen Aufwand kaum noch zu bekommen.

Von einer fehlenden Nahversorgung sind insbesondere Personen ohne permanente Pkw-Verfügbarkeit, sei es aus gesundheitlichen, finanziellen, rechtlichen¹ oder sonstigen² Gründen, betroffen. Die meist kleinen Nahversorgungseinrichtungen in ländlichen Räumen erfüllen nicht nur eine Versorgungsfunktion, sondern leisten auch einen Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dieser Räume (Clarke/Banga 2010; Küpper/Eberhardt 2013). Dazu zählen die bereitgestellten Arbeitsplätze, eine tendenziell stärkere Einbindung von regionalen Zulieferern sowie die Förderung der Kontakthäufigkeit, Kristallisationspunkte bürgerschaftlichen Engagements und lokaler Identität. Zudem sind lokale Angebote aufgrund kürzerer Anfahrtswege und fußläufiger Erreichbarkeit umweltfreundlicher und insbesondere für ärmere Bevölkerungsgruppen von großer Bedeutung, die zur Vermeidung von Transportkosten oder wegen fehlender Pkw-Verfügbarkeit auf lokale Einkaufsmöglichkeiten angewiesen sind, dort aber durch die höheren Preise benachteiligt werden (Guy 2013). Die positive Bewertung dieser Einrichtungen für das alltägliche Leben der Bewohner ländlicher Räume hat zu vielfältigen politischen Initiativen geführt, die Nahversorgung zu sichern und zu fördern. In Deutschland werden dazu einerseits Regelungen in den Landes- und Regionalplänen, dem Baugesetzbuch (insbesondere § 34

¹Rechtliche Gründe betreffen Kinder und Jugendliche, die zu jung für den Erwerb der Fahrerlaubnis sind. Außerdem können Fahrverbote erteilt oder die Fahrerlaubnis kann entzogen werden.

²Damit sind insbesondere Personen gemeint, die aus ökologischen Motiven, einem Unsicherheitsgefühl oder mangelnder Fahrpraxis auf die Pkw-Nutzung verzichten.

Abs. 3, § 9 Abs. 2a, § 2 Abs. 2 S. 2 und § 1 Abs. 6 S. 11 BauGB) und der Baunutzungsverordnung (§ 1 Abs. 3, § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO) genutzt. Andererseits wird eine Förderung insbesondere im Rahmen des „Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)“ und der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)“ – die LEADER-Förderung, die Maßnahme 321 „Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung“ und die Dorferneuerung (Maßnahme 322) – in Anspruch genommen.

Vor diesem Hintergrund vergleicht dieser Beitrag die zwei institutionellen Systeme von Deutschland und Südtirol³. Unter institutionellen Systemen werden in Anlehnung an Mayntz und Scharpf (1995: 43) die jeweiligen Systeme an Regelungen verstanden, die das Handeln der Akteure begrenzen, ermöglichen oder stimulieren. Im Nahversorgungskontext betrifft dies zum einen planungsrechtliche Regelungen, die bestimmte Einzelhandelsnutzungen erlauben und andere begrenzen, und damit günstige Marktbedingungen für eine wohnungsnah Versorgung ermöglichen können. Zum anderen setzen Förderprogramme Anreize, damit bestimmte Angebote gesichert werden oder neue entstehen. Während Deutschland, so die These dieses Beitrages, sehr stark auf die Förderung von Nahversorgungseinrichtungen in ländlichen Räumen setzt, ist Südtirol durch eine starke planungsrechtliche Regulierung charakterisiert. Durch den Vergleich sollen die jeweiligen Besonderheiten herausgearbeitet und deren potenzielle Wirkungen abgeschätzt werden. Die Forschungsfragen lauten: Welche Unterschiede der Nahversorgung bestehen zwischen Deutschland und Südtirol und welchen Beitrag leisten die verschiedenen öffentlichen Unterstützungsinstrumente dazu?

Im folgenden Kap. 2 wird der theoretische Bezugsrahmen dargestellt. Kapitel 3 begründet die Wahl des Forschungsdesigns. Anschließend werden die Problemkonstellationen in Deutschland und Südtirol beschrieben (Kap. 4). In Kap. 5 werden die planungsrechtlichen Steuerungsansätze verglichen, gefolgt von den Förderbedingungen (Kap. 6). Im abschließenden Fazit (Kap. 7) werden Überlegungen zur Übertragbarkeit und zu gegenseitigen Lernmöglichkeiten angestellt.

³Mit Südtirol ist in diesem Beitrag die autonome Provinz Bozen-Südtirol im Norden von Italien gemeint. Mit dem Autonomiestatut von 1972 erlangte die Provinz Bozen-Südtirol weitreichende Kompetenzen in der Gesetzgebung, u. a. die Finanz-, Raum- und Handelsordnung, und Selbstverwaltungsrechte gegenüber der nationalen Ebene. Die Autonomie wurde nach dem 2. Weltkrieg völkerrechtlich zum Schutz der deutschsprachigen Bevölkerung vor der politischen und kulturellen Unterdrückung durch den italienischen Nationalstaat eingeführt. Die rechtlichen und administrativen Kompetenzen der autonomen Provinz Bozen-Südtirol sind vergleichbar mit denen eines Bundeslandes. Zur Vereinfachung wird hier der Begriff Südtirol verwendet.

2 Theoretischer Hintergrund und empirische Befunde

Die Analyse und Bewertung von Politikinstrumenten kann national wie international auf eine lange Tradition zurückblicken. Dabei lassen sich die Instrumente in verschiedene Typen unterteilen (Mayntz 1983: 5 f.; Vedung 1998: 29 ff.; Lascoumes/Le Galès 2007: 12 f.). Im Kern stehen jeweils Regulierungen und Anreize. Die verschiedenen Politikfelder sind in der Regel durch einen Instrumentenmix gekennzeichnet, was die Bewertung einzelner Instrumente zusätzlich zu den grundsätzlichen Problemen der Wirkungsanalyse (z. B. BMWi 2013: 17 f.) erschwert.

Lascoumes und Le Galès (2007: 17) gehen über die in der Vergangenheit häufig rein funktionalistische Betrachtung von Instrumenten hinaus und betonen, dass mit ihnen immer eine Theorie über die gesellschaftliche Steuerungsfähigkeit und -wirkung verbunden ist. Demnach basieren die Instrumente des *New Public Management*⁴ auf der *Public Choice*-Theorie (Neue Politische Ökonomie), die eher Anreizsteuerung und Verträge bevorzugt. Vertreter des *Good Governance* (Gute Regierungsführung) halten Formen der gesellschaftlichen Selbststeuerung, Partizipation und Information für effektiver als hierarchische Steuerung (Mayntz 2008: 47). Regulierungen und staatliche Leistungserbringung werden eher mit einem klassischen wohlfahrtsstaatlichen Verständnis von Steuerung in Verbindung gebracht. Insgesamt wird in der *Governance*-Diskussion die These vertreten, dass interventionistische Instrumente zugunsten weniger interventionistischer an Bedeutung verlieren. Diese Diskussion greift Erkenntnisse der empirischen *Policy*-Forschung zu den Grenzen der externen Steuerbarkeit gesellschaftlicher Teilsysteme auf. Neben dem Auslösen von Beharrungswirkungen der Adressaten von Instrumenten konstruieren die Instrumente auch das Problem und definieren die angenommene Wirkung-Ursache-Beziehung (Lascoumes/Le Galès 2007: 10 f.).

Die Sicherung der Nahversorgung in ländlichen Räumen ist geprägt durch Regulierung und Anreizsteuerung. Die raumplanerische Regulierung zielt dabei auf eine verbrauchernahe Versorgung und die Funktionsfähigkeit der Zentren. Teilweise kann auch der Schutz bestehender Einzelhändler eine Rolle spielen. Dies ist jedoch aufgrund der europäischen Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG nicht mehr erlaubt. Beschränkungen müssen demnach mit dem Allgemeininteresse begründet werden und dürfen nicht rein wirtschaftliche Gründe haben. Diese Richtlinie hat zu Liberalisierungen im Planungsrecht von Frankreich (Monino/Turolla 2008) und Spanien (Michallik 2010) geführt. In Deutschland gab es ähnliche Diskussionen, wobei die deut-

sche Raumplanung grundsätzlich als konform mit dem europäischen Recht gilt (Spannowsky 2013).

In der wissenschaftlichen Diskussion stehen jedoch national (Ernst 2006; Jarass 2011; Spannowsky/Hofmeister 2013) wie international (Guy 2002; van der Krabben 2009; Koll-Schretzenmayr 2011) als auch in der vergleichenden Perspektive (Spannowsky/Porger 2006; Michallik 2010) eher der Einzelhandel insgesamt und weniger die Nahversorgung, eher großflächiger Einzelhandel als kleine Läden sowie eher Städte als ländliche Räume im Zentrum der Betrachtung. Daher diskutiert die Literatur primär die Konkurrenz von Innenstadt zur ‚grünen Wiese‘ oder die Ansiedlungssteuerung von Factory-Outlet-Centern. Im internationalen Vergleich gilt das deutsche Planungsrecht als relativ effektiv insbesondere zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels (Spannowsky/Porger 2006; Michallik 2010). Mit den Änderungen im Bauplanungsrecht seit 2004 wurde die Effektivität weiter erhöht. Allerdings lassen sich kaum spezifische Aussagen zur Steuerung der Nahversorgung finden, da die Steuerungswirkung im Hinblick auf den Schutz städtischer Zentren und zentraler Versorgungsbereiche untersucht wird (für eine Ausnahme vgl. Janning 2012).

Auffallend ist, dass sich die vorhandene Literatur stark auf die planungsrechtliche Regulierung konzentriert und die Anreize über Förderinstrumente weitgehend ausblendet. Beispielsweise werden Nahversorgungsprojekte in den Evaluationsstudien zur ländlichen Entwicklungspolitik nicht gesondert betrachtet (vgl. Eberhardt/Koch/Raue et al. 2008), da die Nahversorgung innerhalb dieser Programme eher eine untergeordnete Rolle spielt. In der wissenschaftlichen Diskussion werden häufig die Probleme von Förderinstrumenten betont. Dazu zählen Mitnahmeeffekte, wenn das gewünschte Verhalten auch ohne Anreiz eingetroffen wäre, Profitsuche, wenn Produzenten ihre Kosten hochrechnen, um mehr Förderung zu erhalten, sowie Kettensubventionen, um unerwünschte Nebeneffekte der Subventionen zu beheben (Leeuw 1998). Van der Doelen (1998) argumentiert, dass Förderung alleine kaum Wirkung erzielt, dafür aber die Akzeptanz von Politiken bei den Adressaten erhöht. Erst die Kombination der Förderung mit restriktiven Maßnahmen führe zu der gewünschten Wirkung. Eine Regulierung alleine erzeuge hingegen Protest und Umgehungsversuche.

3 Fallauswahl und methodisches Vorgehen

In Deutschland ist eine wohnortnahe Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs seit Langem Ziel der Raumplanungspolitik und der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume. Beispiele sind das Modellvorhaben „Nachbarschaftsladen 2000“ des Bundesraumordnungsministeriums von 1991 bis 1995 (Platz/Kotzagiorgis 1995) sowie die Initiative „MarktTreff“, mit der das Land

⁴Die „Öffentliche Reformverwaltung“ arbeitet mit privatwirtschaftlichen Managementtechniken zur Verwaltungsreform; siehe auch <http://www.olev.de/n/nsm.htm>.

Schleswig-Holstein bereits von 2000 bis 2002 3,5 Mio. € für die Förderung von Multifunktionsläden ausgegeben hat (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2002: 9 f.). Trotz der vielfältigen Initiativen scheint das Problem nach wie vor ungelöst, so dass sich ein entsprechendes Ziel im aktuellen Koalitionsvertrag der Bundesregierung findet (CDU/CSU/SPD 2013: 22).

Im Gegensatz dazu wird Südtirol eine weitgehend flächendeckende Nahversorgung bescheinigt (Lettner/Marschner/Gumpinger et al. 2012). Südtirol weist mit seinem Autonomiestatus und einer sehr dünnen Besiedlung außergewöhnliche Rahmenbedingungen für die Nahversorgung auf. Deutschland ist nicht nur viel größer, sondern siedlungsstrukturell deutlich heterogener als Südtirol. Daher liegt der Fokus des Beitrags auf den ländlichen Räumen Deutschlands.

Der Vergleich einer Provinz wie Südtirol mit einem Nationalstaat wie Deutschland erscheint auf den ersten Blick wenig sinnvoll. Jedoch trifft Südtirol aufgrund des Autonomiestatus zentrale Regelungen zum Raumordnungs- und Bauplanungsrecht selbstständig, die in Deutschland auf der nationalen Ebene entschieden werden. Der Vergleich soll jeweils die wichtigsten Grundsätze darstellen, ohne allen Unterschieden zwischen den einzelnen Bundesländern im Detail gerecht werden zu können. Andererseits bestehen Ähnlichkeiten zwischen Deutschland und Südtirol hinsichtlich der Kultur sowie des europäischen Rechts- und Förder-systems. Ein Vergleich dieser beiden Fälle – Südtirol und die ländlichen Räume Deutschlands – kann dazu beitragen, die verschiedenen Ansätze zur Sicherung der Nahversorgung zu bewerten und übertragbare Lösungsmöglichkeiten zu finden.

Um die Forschungsfragen zu beantworten, werden zunächst sekundärstatistische Daten zur Versorgungssituation in beiden Fallgebieten dargestellt. Hierbei ist allerdings teilweise die unterschiedliche Erhebungsweise und Begriffsdefinition zu beachten, so dass nur eine eingeschränkte Vergleichbarkeit besteht. Anschließend werden Literatur und Dokumente zu den Planungs- und Förderinstrumenten analysiert und Ergebnisse aus qualitativen Interviews mit Experten aus beiden Ländern vorgestellt. Die Gesprächspartner wurden danach ausgewählt, verschiedene Gruppen, wie den Handel, Planungs- und Förderbehörden, zu vertreten. Mit den systematisierenden Experteninterviews (vgl. Bogner/Menz 2002: 37 f.; Gläser/Laudel 2006: 110 ff.) wurde das Handlungs- und Erfahrungswissen der Vertreter von Organisationen, die sich aus einer übergeordneten Perspektive mit der Nahversorgung in ländlichen Räumen beschäftigen und somit über den Einzelfall hinaus Aussagen treffen können, erfasst. Für Deutschland wurden neun Experten und für Südtirol acht interviewt. Da die Interviews im Rahmen unterschiedlicher Studien durchgeführt wurden (Küpper/Eberhardt 2013; Scheibe 2013),

unterschieden sich die Leitfäden und Gesprächsverläufe. Jedoch wurden jeweils die Bewertung der Nahversorgungssituation, Planungsinstrumente und Fördermöglichkeiten sowie die Übertragbarkeit von Ansätzen zur Sicherung der Nahversorgung thematisiert. Die teils persönlich, teils telefonisch geführten Gespräche dauerten etwa eine Stunde, wurden, wenn die Gesprächspartner einverstanden waren, aufgezeichnet, teiltranskribiert, paraphrasiert und anschließend inhaltsanalytisch ausgewertet.

4 Situation und Entwicklung der Nahversorgung

In Deutschland ging die Zahl der Verkaufsstellen im Lebensmitteleinzelhandel, der vorrangig die Versorgungsfunktion mit Waren des täglichen Bedarfs übernimmt, zurück. Zwischen 1966 und 2013 sank die Zahl um fast 75% von ca. 150.000 auf 38.600 (EHI 2014; EHI 2004 zitiert nach Kuhlicke/Petschow/Zorn 2005: 16). Gleichzeitig nahm die Verkaufsfläche erheblich zu. Während die Zahl der Verkaufsstellen von 1990 bis 2010 um zirka 54% sank, ist die Verkaufsfläche im gleichen Zeitraum um etwa 58% angestiegen (eigene Berechnung nach Krüger/Anders/Walther et al. 2013: 7 f.). Der nahversorgungsrelevante Lebensmittel-sektor ist zwar durch seine Krisenresistenz ein relativ stabiler Markt, jedoch stagniert das Marktwachstum vor dem Hintergrund stagnierender oder rückläufiger Kaufkraft. Da die Handelsunternehmen auf Umsatz- und Gewinnwachstum ausgerichtet sind, kommt es im Lebensmitteleinzelhandel zu einem intensiven Konkurrenzdruck und einem daraus resultierenden Verdrängungswettbewerb. Dieser geht zu Lasten der kleinflächigen Ladengeschäfte und begünstigt großflächige Verbrauchermärkte und Discount-Ketten. Dadurch ist ein Oligopol aus sechs großen Handelsketten (Metro, REWE, Aldi, EDEKA-Gruppe, Schwarz-Gruppe, Tengelmann) entstanden, welche etwa 90% des Marktumsatzes generieren (Adamovicz/Bernreuther/Wotruba 2009: 12). Diese unternehmensstrukturellen Entwicklungen wirken sich nicht nur auf die Anzahl der Standorte, sondern auch auf die Lage und Erreichbarkeit der Versorgungseinrichtungen aus. Die erhöhten Flächenansprüche der einzelnen Verkaufsstellen sowie deren Ausrichtung auf den Einkauf mit dem Pkw bewirkten zumindest in der Vergangenheit oftmals eine periphere Standortwahl. Diese Entwicklung spiegelt sich in der Zunahme der Entfernung zu den Einkaufsmöglichkeiten wider. Die Bevölkerungsbefragung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) zeigt, dass der Anteil der Befragten in Kleinstädten, Landstädten und ländlichen Gemeinden, die eine Einkaufsmöglichkeit des täglichen Bedarfs fußläufig erreichen können, kontinuierlich gesunken ist: Lag der Anteil 1990 noch bei 93%, betrug er 2010 nur noch 75% (Sturm/Böltken 2006: 217; eigene Berechnung nach Sturm/Walther 2011: 6). Kuhli-

cke/Petschow/Zorn (2005: 83) schätzen, dass rund 8 Mio. Menschen in Deutschland keinen nahversorgungsrelevanten Anbieter in einer fußläufigen Entfernung von 500 m zu ihrer Wohnung erreichen können.

Verbraucherbefragungen zeigen, dass die subjektive Zufriedenheit mit der Versorgungssituation am Wohnort trotz der Jahrzehnte andauernden Ausdünnungsprozesse sehr hoch ist (Adamovicz/Bernreuther/Wotruba 2009: 84 f.). Selbst in ländlichen Gebieten mit geringer Versorgungsdichte oder fehlenden Angeboten sind lediglich 7 bis 15 % der Befragten unzufrieden (z. B. Heinritz/Klein/Popp 2003: 148; Born 2009: 136 ff.). Eine aktuelle Untersuchung aus Brandenburg kommt zu dem Ergebnis, dass keine Zusammenhänge zwischen der tatsächlichen Versorgungssituation vor Ort und der subjektiven Zufriedenheit auch von älteren Einwohnern bestehen (complan Kommunalberatung 2012: 36). Diese relativ positive Bewertung ist zurückzuführen auf einen sehr hohen Motorisierungsgrad und den damit einhergehenden Bedeutungsverlust des Faktors „Nähe“ bei der Wahl des Einkaufsortes, ausgeprägte Familien- und Nachbarschaftshilfe (Born 2009: 144 ff.) und das psychologische Phänomen der Akkomodation, das heißt dem Abfinden mit der gegenwärtigen Situation (vgl. Greve/Strobl 2004). Dennoch sehen laut BBSR-Bevölkerungsumfrage Anteile von 28 bis 30 % der Befragten in Landgemeinden, Land- und Kleinstädten einen starken oder deutlichen Handlungsbedarf bei den Einkaufsmöglichkeiten für den täglichen Bedarf in ihrer Gemeinde (Sturm/Walther 2011: 14).

Südtirol weist, im Gegensatz zu Deutschland, selbst in den sehr dünn besiedelten Gebieten noch ein nahezu flächendeckendes Nahversorgungsnetz auf (Lettner/Marschner/Gumpinger et al. 2012: 11 f.). Die Nahversorgung wird vor allem durch Ladenlokale unter 250 m² Verkaufsfläche bereitgestellt und die durchschnittliche Verkaufsfläche betrug 2009 in Südtirol 114 m², während sie 2010 in Deutschland 861 m² betrug (eigene Berechnung nach WIFO 2012 bzw. Krüger/Anders/Walther et al. 2013: 30). Gleichzeitig sind die Versorgungspunkte dispers über das Untersuchungsgebiet Südtirol verteilt, wobei jede Gemeinde und fast jeder Ortsteil mindestens einen Nahversorger aufweist. In Deutschland trifft das nur auf etwa zwei Drittel der Gemeinden im ländlichen Raum zu (Lettner/Marschner/Gumpinger et al. 2012: 17 f.). Durchschnittlich verfügt jede Südtiroler Gemeinde über zehn nahversorgungsrelevante Geschäfte (eigene Berechnung nach WIFO 2012). Demnach versorgt ein Laden durchschnittlich nur 396 Einwohner, während es in Deutschland 2.080 sind; in dünn besiedelten Landkreisen wie Werra-Meißner (Hessen) und Prignitz (Brandenburg) sind es mit 1.596 bzw. 1.414 etwas weniger (Krüger/Anders/Walther et al. 2013: 30). Auffällig ist in Südtirol das weitgehende Fehlen großer Handelsketten wie den in Deutschland weit verbreiteten Discountern und großflächigen Verbrauchermärkten. Aus dieser Dominanz

kleinflächiger und inhabergeführter Einzelhändler entsteht aufseiten der Verbraucher eine Unzufriedenheit bezüglich der Sortimentsbreite und -tiefe sowie dem höheren Preisniveau. Diese Unzufriedenheit wird beispielsweise in der Bezirksgemeinschaft Pustertal, die trotz geringer Besiedlungsdichte einen hohen Versorgungsgrad aufweist, an einem Kaufkraftabfluss von etwa 23 % in die umliegenden Regionen, vor allem in die österreichische Nachbarregion Osttirol, deutlich (Assessorat für Wirtschaft und Finanzen Südtirol 2007: 9).

Neben den im Folgenden betrachteten institutionellen Rahmenbedingungen ist noch auf weitere Besonderheiten hinzuweisen, die die Versorgungssituation in Südtirol mitbestimmen. Zunächst fällt das teils hochalpine Relief auf, das einerseits zu abgeschiedenen Tallagen und damit verbunden zu verhältnismäßig weiten Verbindungs- und Versorgungswegen führt. Mit diesen naturräumlichen Gegebenheiten geht andererseits eine hohe touristische Attraktivität einher, die zu einem Kaufkraftzufluss für die örtlichen Einzelhändler führt. Dieser Kaufkraftgewinn sorgt im Pustertal mit gut 23 % dafür, dass der Kaufkraftabfluss nach Österreich vollständig ausgeglichen werden kann (Assessorat für Wirtschaft und Finanzen Südtirol 2007: 12). Hinzu kommen Kaufkraftzuflüsse aus Österreich und dem übrigen Italien von 4%. Auch dank des Tourismus ist die wirtschaftliche Entwicklung relativ stabil, was Abwanderungen anders als in strukturschwachen ländlichen Räumen vermeidet und die Nachfrage stabilisiert. Zudem unterstellten einige Interviewpartner der Südtiroler Bevölkerung ein ausgeprägtes Regionalbewusstsein und die Bereitschaft, für qualitativ höherwertige und lokal produzierte Waren mehr Geld auszugeben. Einen statistischen Beleg, beispielsweise anhand der Ausgaben für Lebensmittel, lässt sich für diese Annahme allerdings nicht finden.

5 Planungsrechtliche Steuerung

In diesem Kapitel werden Ursachen für die dargestellten Unterschiede in der Versorgungssituation im Planungsrecht gesucht. Die Regelung des Autonomiestatuts gegenüber Italien von 1972 übertrug Südtirol weitreichende legislative Kompetenzen. Dazu zählt auch die Zuständigkeit für die Raumplanung und die Handelsordnung (Avolio/Voltmer 2005: 139). Durch die Gesetzgebungskompetenz in diesen beiden Bereichen war es möglich, im Rahmen der Schranken der ausschließlichen nationalen italienischen Gesetzgebung die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Einzelhandel festzulegen und damit auch die Nahversorgung im Hinblick auf die spezifischen Bedürfnisse und Ziele der Südtiroler Bevölkerung zu steuern. Diese autonome Gesetzgebungskompetenz macht den Vergleich der planungsrechtlichen Steuerungsinstrumente von Deutschland und Südtirol sinn-

voll. Dazu werden zunächst die rechtlichen Regelungen beider Länder verglichen und anschließend die Einschätzungen zu den Wirkungen der Besonderheiten durch die befragten Experten dargestellt.

5.1 Institutionelle Rahmenbedingungen

Die raumplanerische Steuerung des Einzelhandels lässt sich sowohl in Deutschland als auch in Südtirol in eine überörtliche und örtliche Ebene gliedern. Auf der überörtlichen Ebene erfolgt die Regelung nach den Grundsätzen der jeweiligen Raumordnungsgesetzgebung durch die deutschen Landesentwicklungspläne und darauf aufbauender Regionalpläne. In Südtirol gibt es den Landesentwicklungsplan „LEROP Südtirol 2000“, der die Funktion deutscher Landes- und Regionalpläne übernimmt. Nicht nur die Begrifflichkeiten ähneln sich, sondern auch in Südtirol werden auf dieser überörtlichen Planungsebene zentrale Orte ausgewiesen und der Grundsatz zur Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen des Landes aufgestellt (Autonome Provinz Bozen-Südtirol 2002: 25 f., 125).

Trotz ähnlicher Ziele und zentralörtlicher Gliederung erfolgt eine grundlegend unterschiedliche Herangehensweise bezüglich der Sicherung der Versorgungsstrukturen. In Deutschland steuern die Raumordnungspläne den großflächigen Einzelhandel, um Ansiedlungen grundsätzlich auf die zentralen Orte der entsprechenden Hierarchiestufe und auf die städtischen Kernbereiche zu konzentrieren. Damit wird eher indirekt versucht, eine flächendeckende Grundversorgung zu gewährleisten, während die Aussagen des Südtiroler „LEROP 2000“ darauf abzielen, der zunehmenden Konzentrationsentwicklung im Einzelhandel sowie dem Entzug der Existenzgrundlage für kleinere Läden direkt entgegenzuwirken (Autonome Provinz Bozen-Südtirol 2002: 189). Damit soll explizit der kleinflächige Einzelhandel geschützt und der großflächige begrenzt werden.

Diese unterschiedliche Zielstellung wird auch in den Regelungen zu Standorteinschränkungen im Einzelhandel deutlich. Während in Deutschland lediglich zenterschädigende Ansiedlungen großer Einzelhandelsvorhaben in der Regel durch die Einhaltung des Kongruenz-, Integrations- und Nichtbeeinträchtigungsgebotes verhindert werden sollen⁵ (El Bureiasi 2005: 302; Rojahn 2008: 13), ist die Ausübung des Einzelhandels in Südtirol nach den strikten Maßgaben des Landesentwicklungsplanes außerhalb

von bebauten Siedlungsbereichen und in Gewerbegebieten grundsätzlich verboten (Autonome Provinz Bozen Südtirol 2002: 191).

Dies hat auch erhebliche Auswirkungen auf die Planungen der lokalen Ebene. Die Umsetzung der Vorgaben aus der Landesentwicklung erfolgt ähnlich wie in Deutschland über die Aufstellung eines Bauleitplanes. Diese Flächennutzungspläne weisen verschiedene Flächenkategorien aus, mit denen spezifische Regelungen bezüglich der Einzelhandeltätigkeit verbunden sind. Während in Deutschland jedoch in allen Flächenkategorien der Baunutzungsverordnung kleinflächiger Einzelhandel unter 800 m² Verkaufsfläche grundsätzlich – in reinen Wohngebieten nur ausnahmsweise – erlaubt ist und großflächige Einzelhandelsvorhaben mittels der Ausweisung der Flächenkategorie der Sondergebiete gesteuert werden können (Söfker 2008: 4; Adamovicz/Bernreuther/Wotruba 2009: 57), sieht das Südtiroler Bauplanungsrecht eine weitaus restriktivere Regelung vor, die insbesondere mit dem alpin-typischen Mangel an besiedelbarem Talboden begründet wird. Es bestehen die Flächenwidmungen „Ortskern“, „Wohnbauzone“, „Wohnbauerweiterungszone“, „Gewerbegebiete“, „netzartige Infrastruktur“, „landwirtschaftliches Grün“ und „ungewidmete Flächen“. Während im landwirtschaftlichen Grün, den Infrastrukturflächen und in den ungewidmeten Flächen Einzelhandel grundsätzlich nicht erlaubt ist (Art. 4 Abs. 1 Landesgesetz Südtirol Nr. 7 vom 16. März 2012), bestehen für die übrigen Kategorien starke Einschränkungen. Demnach ist die Nutzungsform des Einzelhandels generell in den Ortskernen und Wohnbauzonen erlaubt. Allerdings besteht eine anteilige Beschränkung der Flächen für den Einzelhandel zum Schutz der Wohnfunktion, die es in diesem Maße in Deutschland nicht gibt (vgl. Art. 15 Landesraumordnungsgesetz Südtirol). In den Ortskernen müssen objektbezogen 60% der Flächen für Wohnnutzung zur Verfügung stehen und in den vorhandenen Wohnbauzonen ist ein Flächenanteil von höchstens 20% der Gesamtfläche für die Einzelhandelsnutzung erlaubt. In Wohnbaugebietes können maximal 16% der Fläche für den Einzelhandel genutzt werden, da mindestens 60% für den staatlichen Wohnungsbau, der komplett für Erstwohnsitze verwendet werden muss, vorgesehen sind, und nur auf maximal 40% der restlichen Fläche etwas anderes als Wohnungen entstehen darf (Art. 15 IV Landesraumordnungsgesetz Südtirol). Von diesen strikten Regelungen bestehen jedoch Ausnahmen. So können in den Wohnbaugebietes mehr als 16% der Flächen für den Einzelhandel ausgewiesen werden, wenn in bestehenden Wohnbaugebietes gleichzeitig eine Gewerbefläche aufgelassen wird. Dadurch bleibt die Gesamtfläche für die Wohnnutzung innerhalb der Gemeinde gleich und es besteht die Möglichkeit, größere Einheiten für den Einzelhandel auszuweisen. Auch im Zuge der Revitalisierung eines Objektes kann innerhalb der Ortskerne auch

⁵Zwischen den Bundesländern und durch die Konkretisierung in den Regionalplänen können sich die konkrete Ausgestaltung der Regelungen, ihre Anwendung, die Zulässigkeit von Ausnahmen und das Vorgehen bei Zielabweichungsverfahren innerhalb Deutschlands deutlich unterscheiden. Spannowsky/Porger (2006: 124 ff.) analysieren beispielsweise die Unterschiede zwischen Rheinland-Pfalz und dem Saarland.

eine vollständige Einzelhandelsnutzung eines Gebäudes genehmigt werden.

In den Gewerbegebieten herrscht in Südtirol weitestgehend ein Einzelhandelsverbot, das nahversorgungsrelevante Güter⁶ betrifft. Ausnahmeregelungen gelten lediglich für sperrige und voluminöse Güter, die für den innerörtlichen Bereich ungeeignet sind, sowie für vor Ort produzierte Waren (Art. 44 Landesraumordnungsgesetz Südtirol). Solch eine generelle Nutzungsbeschränkung im Zuge der Flächenwidmung besteht in Deutschland nicht. Hier erfolgt nur eine Unterscheidung der Zulässigkeit anhand der Vermutungsregel von 800 m² Verkaufsfläche, ab der von einer überörtlichen Versorgungsfunktion ausgegangen wird und die somit außer in Kerngebieten nur in dafür explizit geschaffenen Flächen, den Sondergebieten, zulässig ist. Allerdings können die deutschen Kommunen den kleinflächigen Einzelhandel im Rahmen ihrer Planungshoheit steuern, in dem sie Maß und Art der Bebauung festlegen. Novellierungen des Baugesetzbuches (§ 34 Abs. 3, § 9 Abs. 2a und § 2 Abs. 2 S. 2 BauGB) haben den Kommunen in den letzten Jahren neue Möglichkeiten gegeben, Einzelhandelsansiedlungen vor allem im unbeplanten Innenbereich zu steuern und zentrale Versorgungsbereiche, auch in Nachbarkommunen, zu schützen. Obwohl die Planung in Südtirol keine nur für großflächigen Einzelhandel vorgesehene Zone kennt, bestand hier ebenfalls eine Orientierung an einer Vermutungsregel von 500 m² Verkaufsfläche. Diese Regel betrifft aber nicht die Raumplanung, sondern die nachfolgend dargestellte Handelsplanung bis 2012.

Bis zur Liberalisierungsnovelle der Südtiroler Handelsgesetzgebung im März 2012 erfolgte die Genehmigung von Einzelhandelsvorhaben anhand von Handelsplänen, die vorab die Gesamtverkaufsfläche für ein Ortsgebiet festlegten. Überschritt die geplante Verkaufsfläche 500 m², so dass Auswirkungen auf benachbarte Gemeinden vermutet wurden, war das Land für die Genehmigung anhand der festgelegten Flächenkapazitäten in seinem Handelsplan zuständig. Lag ein Vorhaben unterhalb dieser Grenze, erfolgte diese Prüfung durch die Gemeinde auf der Grundlage des Gemeindehandelsplanes. Kleine Einzelhandelsgeschäfte unterhalb einer Verkaufsfläche von 100 m² bzw. 150 m² in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern waren in den Handelsplänen nicht berücksichtigt und fielen somit nicht unter diese Kontingentierung. Sie können sich ungehindert im Rahmen der planerischen Bestimmungen entwickeln. Durch die Novellierung der Handelsordnung im März 2012, welche durch die Liberalisierung des nationalen italienischen Wettbewerbsrechtes nötig war, wurde das Südtiroler System der Handelspläne abgeschafft und damit fielen die

Einschränkungen bezüglich der Verkaufsflächengrößen weg (Art. 3 I Landesgesetz Südtirol Nr. 7 vom 16. März 2012).

5.2 Einschätzung der Bedeutung und Steuerungswirkung durch die befragten Akteure

Die befragten Akteure in Deutschland waren sich grundsätzlich einig, dass die überörtliche Raumplanung kaum Möglichkeiten bietet, die Nahversorgung zu unterstützen. Die Landes- und Regionalpläne zielten darauf ab, großflächigen Einzelhandel an ungünstigen Standorten zu verhindern. Die Ausweisung und Stärkung von zentralen Orten wird von allen Experten grundsätzlich befürwortet. Allerdings wird ein Vollzugsdefizit durch den unbestimmten Rechtsbegriff des Nichtbeeinträchtigungsgebotes festgestellt. Die unwesentliche Beeinträchtigung muss gutachterlich nachgewiesen werden, was den Antragstellern gewisse Handlungsspielräume ermögliche.

Die planerischen Regelungen schützten bewusst nicht den bestehenden Einzelhandel, sondern ließen Wettbewerb um die besten Versorgungskonzepte zu. Während drei Experten die damit verbundene Modernisierung und die anhaltende Flächenexpansion begrüßten, waren ebenfalls drei Experten eher für restriktivere Regelungen, um den bestehenden Handel und insbesondere kleinflächigen Einzelhändler in ländlichen Räumen nicht zu gefährden⁷. Die beobachtete Konzentration wurde auch nicht von allen als Problem gesehen, da die Mobilität gerade in ländlichen Räumen besonders hoch sei und neue Marktpotenziale für mobile Anbieter entstünden. Die planerische Ausweisung zentraler Orte könne an der Ausdünnung in der Fläche nichts ändern, denn damit könne kein Händler verpflichtet werden, sich dort niederzulassen und eine vorgeschriebene Ausstattung bereitzustellen. Dieses Problem entstehe dort, wo die Raumplanung die zentralen Orte ausweist, die zu wenige Einwohner im Einzugsgebiet haben, um den Standortanforderungen der großen Handelsketten zu genügen.

Die Experten bewerteten die deutsche Vermutungsregel insgesamt positiv, auch wenn regelmäßig über eine Anhebung oder Senkung debattiert werde. Die Regel sei ausreichend flexibel, da in fast allen Bundesländern einzelfallbezogen von ihr abgewichen werden könne bzw. die Bundesländer eigene Richtlinien dafür festlegen könnten. Die Kommunen könnten für den nahversorgungsrelevanten Einzelhandel weitestgehend selbst entscheiden, wo sie die Deckung des örtlichen Bedarfs konzentrieren möchten. Die Bauleitplanung nutze ihre Steuerungsmöglichkeiten aufgrund des interkommunalen Wettbewerbs um Steuer-

⁶ Wie Nahrungs- und Genussmittel, Gesundheits- und Körperpflegeartikel, Blumen und Schreibwaren/Papier etc.

⁷ Insgesamt wurden in Deutschland neun Experten befragt. Neben den sechs Experten mit klaren Positionen befanden zwei Experten das aktuelle Planungsinstrumentarium für ausreichend und in einem Interview kam das Thema nicht zur Sprache.

einnahmen und Arbeitsplätze bisher allerdings häufig nicht. Deshalb seien viele Supermärkte und insbesondere Discounter, die knapp unter der Schwelle zur Großflächigkeit liegen, häufig in Gewerbegebieten am Ortsrand entstanden. Diese Entwicklung habe zur Verdrängung inhabergeführter, kleinflächiger Läden in integrierten Lagen geführt und lasse sich nun mit planerischen Mitteln nicht mehr korrigieren.

In Südtirol sahen die befragten Akteure die relativ restriktive Raum- und Handelsplanung als zentralen Faktor dafür an, dass eine Ausdünnung der Nahversorgung nicht wie in Deutschland oder im benachbarten Österreich stattgefunden hat. Wesentlicher Bestandteil seien dabei die Bestimmungen der Raumplanung zur anteiligen Flächenbegrenzung für die Einzelhandelsnutzung sowie das vollständige Verbot des Einzelhandels außerhalb gewidmeter Flächen und das faktische Verbot für nahversorgungsrelevante Sortimente in Gewerbegebieten. Dadurch habe eine Ansiedlung größerer Märkte in der Siedlungsperipherie verhindert werden können. Durch die Nutzungsbeschränkungen in den Ortsbereichen sei der kleinteilige Einzelhandel erhalten geblieben.

Die Handelspläne hätten bis 2012 neue Geschäftsansiedlungen aktiv und verbindlich gesteuert. Diese Pläne zielten äquivalent zu den deutschen Raumordnungsplänen auf ein Integrationsgebot und Beeinträchtigungsverbot. Die Südtiroler Pläne entfalteten jedoch eine weitaus höhere Wirkungskraft, da verbindliche Festlegungen ein Vollzugsdefizit verhinderten. Die Handelspläne auf der Ebene von Südtirol und den einzelnen Kommunen seien äußerst restriktiv gegenüber Neuansiedlungen gewesen. Diese Pläne, die mangels Prognostizierbarkeit kaum den tatsächlichen Bedarf der Bevölkerung abbilden konnten, seien vermutlich auch vom Handels- und Dienstleistungsverband Südtirol (hds) beeinflusst worden, der mit seiner Lobbyarbeit die Interessen der ortsansässigen Einzelhändler vertritt. Dadurch hätten Ansiedlungen der größeren und internationalen Handelsketten verhindert und die Struktur der kleinflächigen und inhabergeführten Läden bewahrt werden können. Eine weitere Ursache für die Verhinderung von Neuansiedlungen liege in der Gemeindefinanzierung. In Südtirol werde der Großteil der Steuern vom Staat an die Gemeinden insbesondere anhand von demographischen Indikatoren aufgeteilt. Laut den befragten Experten bestehe daher anders als in Deutschland kein interkommunaler Wettbewerb um Umsatz- und Gewerbesteuererinnahmen.

Das stark auf die Konservierung bestehender Nahversorgungsstrukturen ausgerichtete Zusammenspiel von Raum- und Handelsplanung wurde von den befragten Akteuren durchaus ambivalent beurteilt. Einerseits sicherten die Regelungen die Erhaltung der kleinflächigen Anbieterformen und damit auch eine ausgewogene räumliche Verteilung. Andererseits könnten jedoch quantitative und qualitative Angebotsdefizite auftreten, weil der Bedarf falsch abgeschätzt werde, neue Betriebsformen verhindert würden und

Verbraucher relativ hohe Preise und geringe Auswahl hinnehmen müssten. Inwiefern die Abschaffung der Handelspläne 2012 aufgrund des Liberalisierungsdrucks von außen zur Modernisierung der Strukturen führen wird, ließ sich zum Erhebungszeitpunkt noch nicht endgültig abschätzen. Allerdings bleiben die raumplanerischen Regelungen bestehen und auch die Gemeindevertreter hätten weiterhin kaum Interesse, ihren Einzelhändlern zu schaden.

6 Finanzielle Förderung

Anders als die planungsrechtlichen Vorgaben kann die finanzielle Förderung der Nahversorgung direkt das bestehende Angebot verbessern oder zur Schaffung neuer Angebote beitragen. Zunächst werden auch hier die Rahmenbedingungen in den beiden Ländern dargestellt. Anschließend werden dann die Einschätzungen durch die befragten Akteure skizziert.

6.1 Institutionelle Rahmenbedingungen

In Deutschland hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten ein differenziertes System zur Förderung der Nahversorgung herausgebildet. Insbesondere im Rahmen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes fördern die Europäische Union (EU), Bund und Länder Nahversorgungsprojekte. In der Förderperiode von 2007 bis 2013 war neben der LEADER-Förderung vor allem die Maßnahme 321 „Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung“ von zentraler Bedeutung. Eine gleichlautende Fördermöglichkeit bestand bereits in der Periode 2000 bis 2006, und vermutlich werden auch in der neuen Periode wieder entsprechende Möglichkeiten bestehen. Die konkrete Umsetzung liegt allerdings bei den Bundesländern, so dass sich die Förderbedingungen zum Teil erheblich unterscheiden. Dies betrifft die Fördersätze, die maximale Zuschusshöhe, die möglichen Zuwendungsempfänger und die Fördergegenstände. So erhalten beispielsweise in Brandenburg öffentliche Träger einen Zuschuss von bis zu 75 %, während es bei privaten nur bis zu 45 % der förderfähigen Gesamtausgaben sind (MIL 2011). Während in den meisten Bundesländern nur investive Maßnahmen gefördert werden, die vom Neubau über die bauliche Herrichtung leer stehender Gebäude bis zur Inneneinrichtung reichen können, sind beispielsweise in Hessen auch Personalkosten in der Startphase für bis zu zwei Jahre förderfähig (Moser/Schnaut 2010: 5). In Sachsen kann explizit auch die Fahrzeugausstattung eines mobilen Händlers gefördert werden (SMUL 2011). Die Projekte müssen grundsätzlich in Orten mit weniger als 10.000 Einwohnern liegen (BMELV 2010: 151). Einige Bundesländer setzen die Grenze jedoch deutlich niedriger, wie beispiels-

weise Schleswig-Holstein mit 2.000 Einwohnern (Thoben 2008: 34).

Von dieser reinen Projektförderung lässt sich die Förderung von Prozessen unterscheiden. Im Rahmen der Dorferneuerung wird ein integrierter Planungsansatz verfolgt, der die Beteiligung der Bevölkerung über Arbeitsgruppen, Workshops oder Haushaltsbefragungen einschließt (BMELV 2010: 158 f.). In diesem Rahmen können auch Nahversorgungseinrichtungen investiv gefördert werden. Öffentliche Zuwendungsempfänger erhalten in der Regel bis zu 65 % und private bis zu 25 % der förderfähigen Kosten (Koch 2007: 139). Wenn die Maßnahme zur Umsetzung eines „Integrierten ländlichen Entwicklungskonzeptes“ beiträgt, erhöht sich der Fördersatz um bis zu 10 Prozentpunkte. Die Förderung der Nahversorgung in diesem Rahmen soll dazu beitragen, die Akzeptanz der Maßnahmen und die Aufmerksamkeit für das lokale Einkaufen zu stärken (Stiens/Pick 2001: 10). Neben der Dorferneuerung fördern einige Bundesländer Beratungs- und Schulungsangebote im Bereich der Nahversorgung. Rheinland-Pfalz unterstützt über das ESF⁸-geförderte Programm „M.Punkt RLP“ seit 2010 Gemeinden beim Aufbau tragfähiger Dorfzentren, berät Betreiber und schult Gründungsinteressierte (M. Punkt RLP 2011). Ähnliche Angebote zum Wissenstransfer bestehen beispielsweise auch in Schleswig-Holstein mit der Initiative „MarktTreff“ (MLUR 2010).

Im Vergleich zu Deutschland fällt auf, dass Südtirol keine Projektförderung aus den europäischen Strukturfonds betreibt. Lediglich im Rahmen der einzelbetrieblichen Förderung der Wirtschaftsförderung sind Investitionszuschüsse für nahversorgungrelevante Einzelhandelsbetriebe möglich. Gefördert werden bewegliche und unbewegliche Güter in Höhe von 30 %, wenn es sich um das zweite Lebensmittelgeschäft oder die einzige Tankstelle im Ort handelt, und von 40 % beim letzten Geschäft (Landesregierung Südtirol 2013). Das Land fördert die Einrichtungen nur, wenn sie weniger als drei Mitarbeiter (einschließlich der Geschäftsführung) haben und sich in Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern befinden. Für die Zukunft ist eine Sonderförderaktion geplant, damit Läden ihr Angebot mit Zusatzdienstleistungen ausbauen können. Diese Förderung von Multifunktionsläden soll dazu beitragen, bestehende Läden zu stärken und der drohenden Ausdünnung der Nahversorgung entgegenzuwirken.

Mit den europäischen Strukturfonds ELER und EFRE finanziert das Land Entwicklungsprozesse zur Verbesserung der Nahversorgung. So werden „Nahversorgungsradare“ für Teilregionen gefördert. Damit sind regionale Nahversorgungskonzepte gemeint, die eine umfangreiche Bestandsaufnahme, Bewertung der Tragfähigkeit von bestehenden Angeboten, Potenzialabschätzung für neue Angebote und

konkrete Handlungsempfehlungen beinhalten (Lettner/Marschner/Gumpinger et al. 2012: 12). Eine weitere Förderung findet mit der Initiative „Lebendige Orte“ statt, die vom Handels- und Dienstleistungsverband Südtirol organisiert und vom Land finanziert wird. Gefördert werden Gemeinden, die einen Prozess zur Attraktivitätssteigerung und Vermarktung des Ortszentrums durchführen möchten. Neben einer Analyse gehört auch die Sensibilisierung und Beteiligung der Bürger und Einzelhändler zu diesem Prozess (hds 2013). Darüber hinaus werden auch Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen für Ladenbetreiber finanziell unterstützt.

Neben diesen staatlichen Förderprogrammen unterstützen in beiden Ländern auch Kommunen ihre Nahversorgungseinrichtungen. Sie stellen Immobilien zu vergünstigten Konditionen zur Verfügung oder kaufen ihren Bedarf lokal ein. Darüber hinaus werden Fälle aus Deutschland berichtet, in denen Kommunen Verluste von Einrichtungen ausgleichen oder weitere Sachleistungen, wie Instandhaltungsmaßnahmen oder Nebenkosten, übernehmen.

6.2 Einschätzung der Bedeutung und Wirkung durch die befragten Akteure

In Deutschland werden vor allem Neu- oder Wiederansiedlungen mit teils hohen sechsstelligen Summen gefördert, während in Südtirol kleinere Beträge zur Bestandsentwicklung verwendet werden. So wurden zum Beispiel im Land Hessen von 2007 bis 2013 mit der ELER-Maßnahme 321 durchschnittlich etwa 105.000 € öffentlicher Mittel für die 12 Projekte ausgegeben, die bis Ende 2013 abgeschlossen waren.⁹ In Südtirol wurden hingegen 72 Projekte mit durchschnittlich rund 31.000 € gefördert.¹⁰ Nicht nur der öffentliche Anteil der Kosten liegt mit 51 % in Hessen deutlich höher als in Südtirol mit 37 %, auch die gesamten Projektkosten sind mit durchschnittlich etwa 206.000 € deutlich höher als die 84.000 € in Südtirol. Die öffentliche Förderung ist in Hessen höher, weil die Kommunen teilweise Projektträger sind und die Ladenflächen in der Regel anschließend an einen Betreiber günstig vermieten. Die Gesamtkosten liegen in Hessen höher, da es sich oftmals um aufwendige Baumaßnahmen handelt, teilweise auch weitere Funktionen, wie Gemeinschaftsräume, integriert werden und neben den Investitionen auch Anschubfinanzierungen inklusive Personalkosten gefördert werden können.

Die Förderpraxis in Deutschland sahen viele befragte Akteure äußerst kritisch. Zum einen könne die Förderung

⁹Alle Zahlen zu Hessen durch eigene Berechnungen mit den ELER-Projektdateien des Landes Hessen 2007–2013.

¹⁰Alle Daten zu Südtirol durch eigene Berechnungen mit den Förderdateien der Abteilung Handel und Dienstleistungen der Landesverwaltung Südtirol 2007–2013.

⁸Europäischer Sozialfonds.

eine geringe Akzeptanz bei den Verbrauchern oder ein zu geringes Marktpotenzial langfristig nicht kompensieren, so dass trotz Mittelbindungen und nötigem Wirtschaftlichkeitskonzept die Gefahr von Fehlinvestitionen relativ hoch sei oder Kommunen die Defizite ausgleichen müssten. Zum anderen verzerre die Förderung den Markt. Während die geförderten Einrichtungen begünstigt würden, müssten die Konkurrenten ihre gesamten Kosten selbstständig erwirtschaften. Aus der Sicht der Befragten betraf dies insbesondere die mobilen Anbieter, die in den meisten Bundesländern nicht gefördert werden können und von einigen Befragten als die sinnvollste Lösung für Nahversorgungsprobleme in ländlichen Räumen angesehen wurden. In diesem Zusammenhang wurden dauerhafte Subventionen in Form von Lohnzuschüssen oder Mietnachlässen als besonders problematisch gesehen.

Die Anwendung der Förderung wurde als räumlich selektiv betrachtet. Während in einigen Regionen viele Förderanträge eingingen, sei in anderen kaum Aktivität zu beobachten. Dies liege aus Sicht der Befragten sowohl an den Förderbedingungen als auch an den Einstellungen der relevanten Akteure vor Ort. In den Ländern, in denen nur kommunale Träger gefördert werden oder ein kommunaler Kofinanzierungsanteil erforderlich ist, seien Projekte auf die Unterstützung der Kommunen angewiesen. Allerdings sähen diese häufig dringendere Probleme als die Nahversorgung oder könnten die notwendigen Mittel nicht aufbringen. Zudem sei das Antragsverfahren für Nahversorgungsprojekte mit Wirtschaftlichkeitsnachweis und gegebenenfalls Nachweisen, dass keine Konkurrenten negativ beeinträchtigt werden, wesentlich aufwendiger als andere Projekte. Wegen dieses Aufwandes und des teilweise fehlenden Fachwissens von Regionalmanagern und Dorfplanern würden oftmals andere Projekte bevorzugt entwickelt. Darüber hinaus fehle vielerorts auch der Problemdruck bei den Bürgern, die in der Regel ein Auto zur Verfügung hätten und bevorzugt im Discounter oder großen Supermarkt einkaufen. Das geringe Interesse bei den Bürgern und das Fehlen von Bürgerinitiativen, Vereinen oder Genossenschaften sei laut eines Befragten ein zentraler Grund, warum kaum Nahversorgungsprojekte in Ostdeutschland gefördert würden.

Aufgrund der nahezu flächendeckenden Versorgung in Südtirol bestehe im Gegensatz zu Deutschland kaum Anlass, neue Einrichtungen zu fördern. Die einzelbetriebliche Förderung konzentriere sich darauf, bestehende Läden zu modernisieren. Allerdings gestalte sich diese Förderung nach Aussage eines Befragten eher nach dem Prinzip ‚Gießkanne‘ als nach einem gezielten Mitteleinsatz dort, wo die Nahversorgung gefährdet ist. Dieses Defizit solle mit den Nahversorgungsradaren behoben werden. Die erarbeiteten Informationen sollten dabei helfen, Gelder zielgenauer einzusetzen und frühzeitig Problemgebiete zu erkennen. Denn

im Zentrum der Förderung stehe die Erhaltung der Nahversorgungsstruktur, was als wesentlich kostengünstiger eingeschätzt werde als der Wiederaufbau neuer Angebote. In diese Strategie passe auch die Initiative „Lebendige Orte“. Die Prozesse sollten dazu beitragen, die Bevölkerung für den lokalen Einkauf zu sensibilisieren und die bestehenden Einrichtungen durch die Ortskernaufwertung zu stärken. Zudem sollten Kooperationen zwischen den Händlern und mit regionalen Produzenten, insbesondere aus der Landwirtschaft, angeregt werden. Inwiefern diese Strategien funktionieren, konnten die Befragten jedoch noch nicht einschätzen.

7 Fazit: Gesammelte Erfahrungen und ihre Übertragbarkeit

Die Unterschiede in der Nahversorgung zwischen Deutschland und Südtirol sind markant. Tabelle 1 stellt die Antworten auf die Forschungsfragen für beide Länder vergleichend gegenüber. Während die Zahl der Verkaufsstellen im deutschen Lebensmitteleinzelhandel kontinuierlich zurückgeht und kleinere Läden in ländlichen Orten schließen, ist die Versorgung in Südtirol relativ stabil. Hier blieb die flächendeckende Versorgung mit kleinen, inhabergeführten Geschäften erhalten. Allerdings ist diese Versorgungsstruktur auch mit höheren Preisen und geringerer Artikelauswahl verbunden, weshalb Kaufkraft aufgrund der anderen Handelsstruktur nach Österreich abfließt.

Die Bedeutung und Wirkung der betrachteten Steuerungsinstrumente lässt sich mit den gewählten Methoden und angesichts der Vielzahl möglicher Einflussfaktoren lediglich qualitativ abschätzen. Das Planungsrecht ist in Deutschland darauf ausgerichtet, negative Auswirkungen insbesondere großflächiger Einzelhandelsansiedlungen auf die zentralen Orte und zentralen Versorgungsbereiche zu begrenzen. Dadurch soll auch eine verbrauchernahe Versorgung gewährleistet werden. Die Erhaltung und Entwicklung der Zentren hat jedoch zu einem starken Zuwachs der Verkaufsfläche in diesen Bereichen geführt, während eine Ausdünnung von Angeboten zur Versorgung des unmittelbaren Umfeldes stattgefunden hat. Damit ist insbesondere in den kleinen Orten ländlicher Räume eine Nahversorgung im Sinne fußläufiger Erreichbarkeit nicht mehr gegeben. Damit mag das deutsche Planungsrecht zwar wie in der Literatur diskutiert relativ effektiv bei der Steuerung großflächiger Einzelhandelsprojekte sein, die Sicherung der Nahversorgung kann es allerdings nur sehr eingeschränkt leisten. Vor diesem Hintergrund erscheinen auch die Versuche der Förderpolitik, neue Angebotsformen zu schaffen, höchst fraglich. Zum einen müssen hohe Summen öffentlicher Gelder aufgewandt werden, um überhaupt Angebote zu initiieren. Deshalb sind die Wirkungen räumlich stark begrenzt, weil

Tab. 1 Vergleich der Nahversorgungssituation, der Handlungsoptionen zur Sicherung der Versorgung und deren Wirkungsabschätzung (eigene Darstellung)

	Deutschland	Südtirol
Versorgungsquantität	Zunehmende Zahl von Orten und Gemeinden ohne Angebot	Flächendeckende Versorgung in allen Gemeinden und fast allen Ortsteilen
Versorgungsqualität	Niedrige Preise und/oder große Auswahl	Relativ hohe Preise und geringe Auswahl
Planungsansatz	Vermeidung erheblicher Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsansiedlungen (Vermutungsregel ab 800 m ² Verkaufsfläche); Lokale Steuerung von Ansiedlungen kleinflächiger Läden	Restriktive Raumplanung mit Nutzungseinschränkungen für bestimmte Gebietszuweisungen; Kontingentierung durch Handelsplanung bis 2012 (Vermutungsregel ab 500 m ² Verkaufsfläche)
Planungswirkung	Anstieg der Verkaufsfläche bei Rückgang der Verkaufsstellen Verdrängung des traditionellen Einzelhandels durch modernere Läden der Handelsketten oft an peripheren Standorten	Schutz bestehender kleinflächiger Läden und der Ortszentren; Verhinderung einer Modernisierung des Angebotes
Förderansatz	Hohe Förderung insbesondere neuer Angebote; Teilweise Förderung im Rahmen lokaler Entwicklungsprozesse	Einzelförderung zur Modernisierung des Bestands; Vereinzelt Förderung von lokalen Entwicklungsprozessen und regionalen Nahversorgungskonzepten
Förderwirkung	Hohe Kosten und hohes Risiko bei geringer Flächenabdeckung Konkurrenz zu bestehenden Angeboten	Erhaltung bestehender Strukturen Erhöhung des Problembewusstseins in Politik und Bevölkerung

nur wenige Projekte angesichts der begrenzten Fördermittel unterstützt werden können. Zum anderen ändert die Förderung in der Startphase wenig an den bestehenden Wettbewerbsbedingungen, so dass die wirtschaftliche Tragfähigkeit der geschaffenen Angebote oftmals prekär bleibt und Schließungen oder Dauersubventionen vor allem durch die Kommunen zu befürchten sind. Mit der Förderung sind auch Marktverzerrungen verbunden, die dazu führen, dass sich möglicherweise für ländliche Räume geeignetere Angebotsformen, wie rollende Supermärkte oder Lieferservice, nicht ausbreiten können.

In Südtirol ist die Planung wesentlich restriktiver, dafür aber auch klarer geregelt. Bestimmte Flächenzuweisungen, wie Gewerbegebiete, sind mit starken Einschränkungen oder einem Verbot von Einzelhandelsansiedlungen verbunden. Hinzu kam bis 2012 eine Flächenkontingentierung im Rahmen der Handelsplanung. Diese Instrumente wurden bisher relativ streng angewendet, um sparsam mit den wenigen besiedelbaren Flächen umzugehen und den bestehenden Einzelhandel zu schützen. Auf diese Weise konnten einerseits die selbstständigen Einzelhändler vor der Konkurrenz von Handelsketten mit ihren größeren Marktformaten geschützt werden. Dass das Planungsrecht und nicht etwa betriebswirtschaftliche Überlegungen der Einzelhandelsunternehmen dafür entscheidend waren, zeigt die Entwicklung in den österreichischen Nachbarregionen, wo trotz vergleichbarer Siedlungsstruktur, Relief und Kaufkraft die internationalen Ketten präsent sind und viele kleine Läden schließen mussten. Andererseits fand jedoch keine Modernisierung des Angebots statt. Die einzelbetriebliche Förderung trägt zur Konservierung der bestehenden Strukturen bei. Die Förderung erfolgt hier relativ unspezifisch, so dass

von hohen Mitnahmeeffekten ausgegangen werden muss. Erst die Förderung von Nahversorgungskonzepten soll dazu beitragen, gefährdete Räume zu identifizieren, um dort die Unterstützung gezielt konzentrieren zu können.

Abschließend stellt sich die Frage, welche Lernmöglichkeiten sich für die beiden Länder aus diesem Vergleich ergeben. Eine Übertragung des restriktiven Südtiroler Planungsansatzes erscheint für Deutschland nicht sinnvoll. Zum einen ist die Ausdünnung der Nahversorgung bereits weit fortgeschritten, so dass ein stärkerer Schutz kleinflächiger Läden kaum noch möglich ist. Darauf weisen auch Erfahrungen mit einer ‚zu späten‘ Regulierung in Frankreich hin. Hier wurden die Planungsrichtlinien zur Ansiedlung von Verbrauchermärkten in den 1990er Jahren verschärft, ohne diese Entwicklung zurückdrehen oder stoppen zu können (Kuhlicke/Petschow/Zorn 2005: 52). Zum anderen veranschaulicht das Beispiel Südtirol die negativen Aspekte des Markteingriffs zum Zwecke des Bestandsschutzes, mit dem neue Entwicklungen und damit auch eine stärker an den Kundenwünschen orientierte Versorgungsstruktur verhindert werden. Vorbildlich sind hingegen die klaren Planungsregeln, die „Gutachterschlachten“ (Wolf 2012: 115 ff.) unnötig machen. Allerdings geht mit der detaillierten Regelung auch die Flexibilität verloren, die eine Anpassung an die spezifischen Bedingungen vor Ort ermöglicht. Vor diesem Hintergrund erscheint die deutsche Möglichkeit der Steuerung auf lokaler Ebene sinnvoll. Dass diese Möglichkeit nicht immer angemessen genutzt wird, liegt auch an der Gemeindefinanzierung, die im Gegensatz zu Südtirol die Konkurrenz um Steuereinnahmen fördert.

Die Fördergelder könnten vermutlich wesentlich effektiver eingesetzt werden, wenn sie, wie in Südtirol begon-

nen, im Rahmen von regionalen Nahversorgungskonzepten eingesetzt werden. Diese Konzepte können ebenso der Milderung interkommunaler Konkurrenz, der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren und der Begründung von Nutzungseinschränkungen im Bebauungsplan dienen (Beckmann/Böcker/Lindemann et al. 2007: 78; Konze/Osterhage 2012). Eine weitere Möglichkeit zur Effektivitätssteigerung könnte die Förderung der auch in Deutschland noch bestehenden kleinen Läden sein, da diese Unterstützung, wie der Vergleich zeigt, wesentlich kostengünstiger ist, als neue Strukturen aufzubauen. Ob aber diese Strategie zur Weiterentwicklung hin zu kundenorientierten, langfristig tragfähigen Angeboten führt, bleibt eine offene Forschungsfrage.

Südtirol hat durch seinen Autonomiestatus die Möglichkeit, Unterstützungsinstrumente zur Sicherung der Nahversorgung auf die regionalen Besonderheiten zuzuschneiden. Mit dem Liberalisierungsgesetz von 2012 wurde auf Druck der nationalen Regierung die Regulierung gelockert. Die Vermeidung des Kaufkraftabflusses nach Österreich spielte bei dieser Entscheidung keine Rolle. Es bleiben die engen Vorgaben der Raumplanung bestehen. Eine weitere Flexibilisierung der Regelungen könnte dazu beitragen, das bestehende Angebot weiter zu modernisieren und Versorgungsqualitäten, die stärker den Kundenwünschen entsprechen, zu entwickeln. Damit die Liberalisierung nicht zu einer zu starken Konzentration der Versorgung führt, sollten die Lockerungen sehr vorsichtig erfolgen. So könnten beispielsweise ähnlich wie in Deutschland großflächige Einzelhandlungsansiedlungen in den Siedlungskernen zentraler Orte unter bestimmten Auflagen erleichtert werden, was bislang praktisch kaum möglich ist.¹¹ Eine Genehmigung könnte vor dem Hintergrund der regionalen Nahversorgungskonzepte (z. B. Lettner/Marschner/Gumpinger et al. 2012) oder spezieller Verträglichkeitsgutachten, für deren Nachvollziehbarkeit einige Bundesländer Leitfäden erstellt haben (Wolf 2012: 129), erfolgen. Falls es dennoch zu Ausdünnungsprozessen der Nahversorgung kommen sollte, kann die Förderung alternativer Versorgungswege, wie der bislang in Südtirol noch nicht vorhandenen rollenden Supermärkte, dazu beitragen, die flächendeckende Versorgung zu gewährleisten.

Literatur

Adamovicz, M.; Bernreuther, A.; Wotruba, M. (2009): Nahversorgung 2010. Eine Studie der BBE Handelsberatung und der IPH Handelssimmobilien. München.

Assessorat für Wirtschaft und Finanzen Südtirol (2007): Grenzüberschreitende Kaufkraftströme, Kaufkraftströme innerhalb Südtirols. Bozen.

¹¹ So wurde beispielsweise für das bisher einzige große Einkaufszentrum am Rande von Bozen ein entsprechender Passus ins Liberalisierungsgesetz (Art. 5 Abs. 6c) von 2012 aufgenommen.

- Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2002): Südtirol-Leitbild 2000 – Landesentwicklungs- und Raumordnungsplan. Bozen.
- Avolio, G.; Voltmer, L. (2005): Übersicht über die autonome Gesetzgebung. In: Marko, J.; Ortino, S.; Palermo, F.; Voltmer, L.; Woelk, J. (Hrsg.): Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Baden-Baden, 135–179.
- Beckmann R. M.; Böcker, M.; Lindemann, M.; Nyhues, J. (2007): Nahversorgung als Basis der Zentrenbildung. Berlin. = DSSW-Schriften 56.
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume. Stand 15.10.2010. Berlin.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.) (2013): Evaluierung wirtschaftspolitischer Fördermaßnahmen als Element einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Berlin.
- Bogner, A.; Menz, W. (2002): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner, A.; Littig, B.; Menz, W. (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen, 33–70.
- Born, K. M. (2009): Anpassungsstrategien an schrumpfende Versorgungsstrukturen. In: Neu, C. (Hrsg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden, 133–153.
- CDU; CSU; SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=A4B638ED33DBF82079A77E93F46A2A92.s3t1?__blob=publicationFile&v=2 (18.08.2014).
- Clarke, I.; Banga, S. (2010): The economic and social role of small stores. A review of UK evidence. In: International Review of Retail, Distribution and Consumer Research 20 (2), 187–215.
- complan Kommunalberatung (2012): Einzelhandelsnahversorgung. Gutachten zur Struktur und zur Verbesserung der Einzelhandelsnahversorgung in ausgewählten Mittelbereichen des Landes Brandenburg. Potsdam. http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/einzelhandel/einzelhandelsnahversorgung_gutachten_endbericht.pdf (18.08.2014).
- Eberhardt, W.; Koch, B.; Raue, P.; Tietz, A. (2008): Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten – Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hannover. http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/Land-FischRaum/11_ZPLR/PDF/Kapitel9__blob=publicationFile.pdf (19.08.2014).
- EHI – Eurohandelsinstitut (2014): Zahl der Lebensmittelgeschäfte in Deutschland (2006–2013). <http://www.handelsdaten.de/statistik/daten/studie/199555/umfrage/lebensmittelhandel-zahl-der-lebensmittelgeschaefte-in-deutschland-zeitreihe/> (12.11.2014).
- El Bureiasi, A. (2005): Landesplanerische Beurteilung des großflächigen Einzelhandels. Eine Untersuchung am Beispiel des nordrhein-westfälischen Landesrechts. Berlin.
- Ernst, K. (2006): Standortsteuerung durch Landesplanung und kommunale Bauleitplanung. Hoheitliche Einflussnahme auf die Standortwahl Privater, dargestellt am Beispiel der Factory Outlet Center. Berlin. = Schriften zum öffentlichen Recht 1047.
- Gläser, J.; Laudel, G. (2006): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. Wiesbaden.
- Greve, W.; Strobl, R. (2004): Social and individual coping with threats. Outlines of an interdisciplinary approach. In: Review of General Psychology 8 (3), 194–207.
- Guy, C. (2002): Is Retail Planning Policy Effective? The Case of Very Large Store Development in the UK. In: Planning Theory and Practice 3 (3), 319–330.

- Guy, F. (2013): Small, Local and Cheap? Walkable and Car-oriented Retail in Competition. In: *Spatial Economic Analysis* 8 (4), 425–442.
- Hallett, L. F.; McDermott, D. (2011): Quantifying the extent and cost of food deserts in Lawrence, Kansas, USA. In: *Applied Geography* 31 (4), 1210–1215.
- hds – Handels- und Dienstleistungsverband Südtirol (2013): Projektbeschreibung Lebendige Orte – Historische Zentren. <http://www.hds-bz.it/images/documenti/lebendigeorte.pdf> (19.08.2014).
- Heinritz, G.; Klein, K.; Popp, M. (2003): Geographische Handelsforschung. Berlin, Stuttgart.
- Janning, H. (2012): Nahversorgung und zentrenorientierte Einzelhandelssteuerung. In: *Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht* 35 (3), 213–218.
- Jarass, H. D. (Hrsg.) (2011): Einzelhandel und Planungsrecht. Symposien des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster am 22. Juni 2010 und am 31. August 2010. Berlin. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 242.
- Koch, B. (2007): Maßnahme 322: Dorferneuerung. In: Tietz, A. (Hrsg.): Ländliche Entwicklungsprogramme 2007 bis 2013 in Deutschland im Vergleich. Braunschweig, 136–141. = *Landbauforschung Sonderheft* 315.
- Koll-Schretzenmayr, M. (2011): Forum. Raumplanung und Detailhandel. *disP – The Planning Review* 47 (185), 70–76.
- Konze, H.; Osterhage, F. (2012): Regionale Einzelhandelskonzepte – Steuerungsinstrument mit Zukunft. In: Konze, H.; Wolf, M. (Hrsg.): Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern! Hannover, 135–156. = *Arbeitsberichte der ARL* 2.
- Krüger, T.; Anders, S.; Walther, M.; Klein, K.; Segerer, M. (2013): Qualifizierte Nahversorgung im Lebensmitteleinzelhandel. Eine Studie im Auftrag des Handelsverbands Deutschland (HDE) sowie des Bundesverbandes des Deutschen Lebensmittelhandels (BVL). Berlin, Regensburg.
- Kuhlicke, C.; Petschow, U.; Zorn, H. (2005): Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs im ländlichen Raum. Berlin.
- Küpper, P.; Eberhardt, W. (2013): Nahversorgung in ländlichen Räumen. Berlin. = *BMVBS-Online-Publikation* 02/2013. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2013/DL_ON022013.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (20.08.2014).
- Landesregierung Südtirol (2013): Beschluss vom 15. April 2013, Nr. 599, Anwendungsrichtlinien zum L.G. Nr. 4/97– „Maßnahmen des Landes Südtirol zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft“ http://lexbrowser.provinz.bz.it/doc/de/196872%C2%A710%C2%A7130%C2%A7200/beschluss_vom_15_april_2013_nr_599/anlage/kapitel_ii_titel_i_abschnitt_ii_ma_nahmen_zur_f_rderung_betrieblicher_investitionen_sektoren_handwerk_industrie_handel_und_dienstleistungen/artikel_17_zuschl_ge.aspx (19.08.2014).
- Lascoumes, P.; Le Galès, P. (2007): Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments. In: *Governance* 20 (1), 1–21.
- Leeuw, F. L. (1998): The Carrot: Subsidies as a tool of Government – Theory and Practice. In: Bemelmans-Videc, M.-L.; Rist, R. C.; Vedung, E. (Hrsg.): *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick, 77–101.
- Lettnner, S.; Marschner, U.; Gumpinger, G.; Wendt, I.; Haug, R. (2012): Nahversorgungsradar. Analyse der Nahversorgungsstrukturen auf Ebene der Fraktionen. Gesamtbericht Pustertal. Ried im Innkreis. http://www.provinz.bz.it/wirtschaft/download/Nahversorgungsradar_Pustertal_Endbericht.pdf (18.08.2014).
- Mayntz, R. (1983): Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung in der Implementationsforschung. In: Mayntz, R. (Hrsg.): *Implementation politischer Programme*. Königstein, 1–19.
- Mayntz, R. (2008): Von der Steuerungstheorie zu Global Governance. In: Schuppert, G. F.; Zürn, M. (Hrsg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*. Wiesbaden, 43–60. = *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft* 41/2008.
- Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt, New York, 39–72.
- Michallik, F. (2010): Instrumentarien zur Steuerung von Einzelhandel in Deutschland und Spanien. Frankfurt am Main. = *Schriften der Deutsch-Spanischen Juristenvereinigung* 38.
- MIL – Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (2011): Förderrichtlinie ILE und LEADER. <http://www.mil.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.215370.de> (19.08.2014).
- MLUR – Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.) (2010): *MarktTreff – Lebendige Marktplätze im ländlichen Raum*. Kiel.
- Monino, J.-L.; Turolla, S. (2008): Urbanisme commercial et grande distribution. Etude empirique et bilan de la loi Raffarin. In: *Revue française d'économie* 23 (2), 139–178.
- Moser, A.; Schnaut, G. (2010): Halbzeitbewertung des EPLR Hessen Teil II – Kapitel 10 – Anhang 1–5. Braunschweig.
- M. Punkt RLP (2011): Mach' Dein Dorf. http://www.m-punkt-rlp.de/das_projekt.html (19.08.2014).
- Platz, H.; Kotzagiorgis, S. (1995): *Nachbarschaftsladen 2000 als Dienstleistungszentrum für den ländlichen Raum*. Bonn.
- Rojahn, G. (2008): Landesplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels. In: Spannowsky, W.; Krämer, T. (Hrsg.): *Großflächiger Einzelhandel und Windkraftanlagen in Raumordnung und Städtebau*. Köln, 13–18.
- Scheibe, C. (2013): Potentiale der planungsrechtlichen Steuerung zur Sicherung der Versorgungsstrukturen im ländlichen Raum am Beispiel der Nahversorgung im Pustertal/Südtirol. Unveröffentlichte Diplomarbeit an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2002): Bericht „Ländliche Dienstleistungszentren und Markttreffs“. Kiel. = *Drucksache* 15/2076.
- SMUL – Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2011): Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Integrierten Ländlichen Entwicklung im Freistaat Sachsen vom 29. Dezember 2011. <http://www.revosax.sachsen.de/GetXHTML.do?sid=2926415497644> (20.08.2014).
- Söfker, W. (2008): Steuerung des großflächigen Einzelhandels und der Errichtung von Windkraftanlagen durch das Raumordnungs- und Städtebaurecht – aktuelle Entwicklungen. In: Spannowsky, W.; Krämer, T. (Hrsg.): *Großflächiger Einzelhandel und Windkraftanlagen in Raumordnung und Städtebau*. Köln, 1–12.
- Spannowsky, W. (2013): Die Niederlassungsfreiheit und die Einzelhandelsentwicklung in den Städten im Recht der Europäischen Union. In: Spannowsky, W.; Hofmeister, A. (Hrsg.): *Einzelhandelsentwicklung in den Gemeinden. Aktuelle Fach- und Rechtsfragen*. Berlin, 11–29.
- Spannowsky, W.; Hofmeister, A. (Hrsg.) (2013): *Einzelhandelsentwicklung in den Gemeinden. Aktuelle Fach- und Rechtsfragen*. Berlin.
- Spannowsky, W.; Porger, K.-W. (2006): Die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben: Vergleich der räumlichen Planungssysteme in der Großregion „Saarland, Lothringen, Großherzogtum Luxemburg, Region Wallonien und Rheinland-Pfalz“. Kaiserslautern. = *Schriftenreihe zum Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht* 6.
- Stiens, G.; Pick, D. (2001): *Nachbarschaftsdienste in dünn besiedelten Gebieten. Eine Auswertung von Konzept- und Fallstudien*. Bonn.
- Sturm, G.; Böltken, F. (2006): *Lebensräume. Wohn- und Lebensbedingungen aus Sicht der Bewohnerinnen und Bewohner*. Bonn. = *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Berichte* 24.

- Sturm, G.; Walther, A. (2011): Lebensqualität in kleinen Städten und Landgemeinden. Bonn. = BBSR-Berichte KOMPAKT 5/2011.
- Thoben, H.-J. (2008): MarktTreff. In: Landkreistag Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Grundversorgung im Dorf. Mainz, 31–39.
- van der Doelen, F. (1998): The „Give-and-Take“ Packaging of Policy Instruments. Optimizing Legitimacy and Effectiveness. In: Bemelmans-Videc, M.-L.; Rist, R. C.; Vedung, E. (Hrsg.): Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation. New Brunswick, 129–146.
- van der Krabben, E. (2009): Retail Development in the Netherlands. In: European Planning Studies 17 (7), 1029–1048.
- Vedung, E. (1998): Policy Instruments: Typologies and Theories. In: Bemelmans-Videc, M.-L.; Rist, R. C.; Vedung, E. (Hrsg.): Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation. New Brunswick, 21–58.
- Vias, A. C. (2004): Bigger stores, more stores, or no stores: paths of retail restructuring in rural America. In: Journal of Rural Studies 20 (3), 303–318.
- WIFO – Institut für Wirtschaftsforschung (2012): Indikatoren auf Bezirks- und Gemeindeebene. http://www.camcom.bz.it/de-DE/WIFO/Wirtschaftsdaten/indikatoren_auf_gemeinde_und_bezirksebene.html (19.08.2014).
- Wolf, M. (2012): Anforderungen an Einzelhandelsgutachten. In: Konze, H.; Wolf, M. (Hrsg.): Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern. Hannover, 114–134. = Arbeitsberichte der ARL 2.