

Nahversorgungstag NRW 13.2.2019 in Schwerte

Planungsrechtlicher Umgang mit dem Lebensmittelhandel

A. Großflächige Lebensmittelmärkte

I. Trend zur Großflächigkeit

Funktionsfähige Lebensmittelmärkte haben heute weit überwiegend mehr als 800 qm VKF. Mittlere Supermärkte ("Vollsortimenter") weisen schon seit Jahren bis zu 1.500 qm und mehr auf. Die Neuansiedlungen und Erweiterungen der führenden Lebensmitteldiscounter sind inzwischen auch schon auf bis zu 1.200 oder mehr qm Verkaufsfläche ausgerichtet.

Immer mehr kleinere Läden und Supermärkte unter 800 qm VKF schließen. Die Zahl der Lebensmittel-Läden insgesamt ist weiterhin rückläufig. Innerhalb der Wohngebiete gibt es keine oder kaum noch Versorgungsangebote mit Gütern des täglichen Bedarfs. Das Grundversorgungsnetz wird dadurch immer grobmaschiger. Teilweise ist bereits die wohnungsnah Grundversorgung gefährdet.

Durch den Wegzug der größeren Lebensmittelmärkte an verkehrsgünstige Ausfallstraßen werden zudem die traditionellen Zentren gefährdet, weil diese Märkte als wichtige Frequenzbringer für die anderen Einzelhandelsbetriebe und die handelsnahen Dienstleistungsbetriebe in den Zentren fehlen. Infolge der peripheren Standorte dieser Märkte veröden die insb. für eine verbrauchernahe Grundversorgung wichtigen Zentren. Dies wiederum führt insbesondere zu zusätzlichem PKW-Verkehr mit höherem Energieverbrauch und mehr Schadstoffausstoß sowie insgesamt zu mehr Außenentwicklung statt ökonomisch und ökologisch sinnvoller Innenentwicklung.

Großflächige Lebensmittelmärkte werden aber auch für die Innenstädte angesichts des zunehmenden Online-Handels mit innenstadttypischen Sortimenten als Frequenzbringer immer wichtiger.

II. Notwendigkeit einer städtebaulichen Standortsteuerung

Um städtebauliche Fehlentwicklungen zu vermeiden, gehören moderne Lebensmittelmärkte grundsätzlich in die zentralen Versorgungsbereiche, also in die Innenstädte und Ortszentren sowie in die Grund- und Nahversorgungszentren, um dort ihre wichtigen Frequenzbringerfunktionen zu erfüllen und eine verbrauchernahe Grundversorgung zu ermöglichen. Die großflächigen Lebensmittelmärkte müssen also möglichst in den zentralen Versorgungsbereichen untergebracht werden. Sie sind **grundsätzlich "zentrenpflichtig"**. Ihre auf die Zentren ausgerichtete Konzentration ist die notwendige und damit legitime städtebauliche Antwort auf die Strukturveränderungen im Einzelhandel.

Ein leistungsfähiges Netz dieser zentralen Versorgungsbereiche ist heute eine notwendige Voraussetzung für eine wohnungsnah oder zumindest wohnortnahe Grundversorgung. Die großflächigen Lebensmittelmärkte in diesen Zentren bilden dafür das Grundgerüst.

Außerhalb dieser Zentren können und dürfen großflächige Lebensmittelmärkte diese Grundversorgung nur ergänzen, wenn und soweit diese nicht allein von den Zentren geleistet werden kann. Die Ansiedlung oder Erweiterung moderner Lebensmittelmärkte außerhalb der

zentralen Versorgungsbereiche ist deshalb nur unter folgenden engen **Ausnahmevoraussetzungen** städtebaulich vertretbar:

- Der Vorhabensstandort muss wohnsiedlungsräumlich integriert sein.
- Das Vorhaben muss überwiegend der Nahversorgung dienen.
- Es darf zentrale Versorgungsbereiche nicht wesentlich beeinträchtigen.

Derart integrierte Standorte für moderne Lebensmittelmärkte (grundsätzlich) in den Zentren und (nur ausnahmsweise) auch in den zentrenergänzenden Nahversorgungslagen liegen nicht nur im städtebaulichen Interesse der Städte und Gemeinden, sondern wegen der notwendigen Kundennähe auch im Interesse der in dieser Branche agierenden Handelsunternehmen, die zunehmend solche Standorte favorisieren.

III. Planungsrechtliches Steuerungsinstrumentarium

Über das Instrumentarium der planungsrechtliche Steuerung von großflächigen Lebensmittelmärkten habe ich bereits vor drei Jahren auf dem Nahversorgungstag am 17.2.2016 in Schwerte referiert. Der Schwerpunkt lag schon damals bei der Handhabung des § 11 Abs. 3 BauNVO bei der Neuansiedlung oder Erweiterung solcher Märkte.

1. § 11 Abs. 3 BauNVO

§ 11 Abs. 3 BauNVO ist die Schlüsselvorschrift für die Steuerung des großflächigen Einzelhandels.

Soweit moderne Lebensmittelmärkte heute mehr als 800 qm Verkaufsfläche erfordern, sind sie als **großflächige** Einzelhandelsbetriebe i.S. dieser Vorschrift anzusehen.

Nach § 11 Abs. 3 Satz 1 BauNVO dürfen großflächige Einzelhandelsbetriebe außer in Kerngebieten nur in für sie festgesetzten Sondergebieten zugelassen werden, wenn sie sich **nicht nur unwesentlich** auf raumordnerische und städtebauliche Belange nachteilig **auswirken können**.

Folie zu Satz 1 und Satz 2

Solche **Negativauswirkungen** sind nach Satz 3 dieser Vorschrift **in der Regel anzunehmen**, wenn das Vorhaben die **Geschossfläche von 1.200 qm überschreitet**. Dies ist bei den modernen Lebensmittelmärkten meistens der Fall.

Folie zu Satz 3

Die **Regelvermutung** ist aber nach Satz 4 der Vorschrift **widerlegbar**, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass solche Auswirkungen trotz Überschreitung der 1.200 qm Geschossfläche nicht vorliegen. In Bezug auf die Auswirkungen sind dabei insbesondere die Gliederung und Größe der Gemeinden und ihrer Ortsteile, die Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und das Warenangebot des Betriebs zu berücksichtigen.

Folie zu Satz 4

Kann die Regelvermutung widerlegt werden, ist der Weg für die Prüfung der zu erwartenden Auswirkungen frei. Wenn nicht, ist das Vorhaben kern- oder sondergebietspflichtig, ohne dass es einer weiteren Prüfung bedarf.

2. Handhabung der Vermutungsregelung bei großflächigen Lebensmittelmärkten

Die Widerlegungsmöglichkeit ist vor allem für großflächige Lebensmittelmarktvorhaben an städtebaulich integrierten Standort von großem Vorteil. Leider wird von ihr in der Praxis nur teilweise Gebrauch gemacht.

Deshalb an dieser Stelle noch einmal die wichtigsten Hinweise für eine **praxisgerechte Handhabung der Vermutungsregelung** bei solchen Vorhaben

Bei großflächigen Lebensmittelmarktvorhaben zunächst zu prüfen, ob diese Kriterien für die Annahme einer atypischen Situation erfüllt sind und ob damit die Regelvermutung widerlegt ist. Nur wenn dies gelingt, ist in einem zweiten Schritt konkret zu prüfen, ob Besonderheiten vorliegen, die mehr als nur unwesentliche Negativauswirkungen insbesondere auf die in § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO aufgeführten Belange erwarten lassen.

a) Überblick über die planungsrechtliche Zulässigkeit

Sind keine Negativauswirkungen zu erwarten, ist das Vorhaben nicht kern- oder sondergebietspflichtig. Es kann also z.B. auch in einem Mischgebiet zulässig sein.

Wenn die Regelvermutung dagegen nicht widerlegt werden kann oder wenn im Fall ihrer Widerlegung bei der dann anstehenden konkreten Prüfung Negativauswirkungen des Vorhabens erwartet werden, kann es im beplanten Innenbereich außerhalb von festgesetzten Kerngebieten nur nach Festsetzung eines speziellen Sondergebietes in einem Bebauungsplan zulässig werden. Auf eine entsprechende Bebauungsplanung besteht kein Anspruch.

Im unbeplanten Innenbereich kann ein solches Vorhaben nur in einem faktischen Kerngebiet oder in einem faktischen Sondergebiet für den großflächigen Einzelhandel zulässig sein. Besteht die nähere Umgebung des Vorhabens aus einer Gemengelage verschiedener Nutzungen, muss es sich in die Eigenart dieser Umgebung einfügen. Von der Art der Nutzung her ist dies i.d.R. nur dann denkbar, wenn in dieser Umgebung bereits großflächiger Einzelhandel als rahmensetzendes Vorbild vorhanden ist.

Grafik "Zulässigkeit von großflächigen Lebensmittelmärkten im unbeplanten Innenbereich"

b) Widerlegung der Regelvermutung bei städtebaulich integriertem Standort

Wenn ein Vorhaben zur Ansiedlung oder Erweiterung eines großflächigen Lebensmittelmarktes (bis zu c.a. 1.500 qm Verkaufsfläche) in einem zentralen Versorgungsbereich oder in einer integrierten Nahversorgungslage und damit an einem **städtebaulich integrierten Standort** realisiert werden soll, kann die **Regelvermutung** nachteiliger Auswirkungen als **widerlegt** angesehen werden.

Diese Fallgestaltung weicht nämlich positiv von der betrieblichen und städtebaulichen Konstellation ab, die bei Einführung der Sondergebietspflicht für großflächige Einzelhandelsbetriebe außerhalb von Kerngebieten durch die Vermutungsregelung des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 als typisch zu Grund gelegt worden ist. Die Verordnung geht von großen Betrieben auch mit innenstadtrelevanten Hauptsortimenten an städtebaulich nicht integrierten Standorten aus.

Großflächige Lebensmittelmärkte konzentrieren sich dagegen auf nahversorgungsrelevante Hauptsortimente. An städtebaulich integrierten Standorten tragen sie der Größe und Gliederung der Gemeinde und ihrer Ortsteile Rechnung und sichern eine verbrauchernahe Grundversorgung. Sie sind damit „**typisch atypisch**“.

Diese typisierende Widerlegung der Regelvermutung ist allerdings auf Lebensmittelmärkte bis zu maximal 1.500 qm Verkaufsfläche zu begrenzen. Große Supermärkte (über 2.000 qm bis c.a. 2.500 qm) oder Verbrauchermärkte (2.500 - 5.000 qm) führen zwar auch überwiegend nahversorgungsrelevante Sortimente, sie gehen aber von ihrer Funktion her weit über eine Versorgung des Nahbereichs hinaus. Dies gilt erst recht für die noch größeren SB-Warenhäuser mit mehr als 5.000 qm.

c) Konkrete Auswirkungsprüfung auf der zweiten Stufe

Wenn nach Feststellung eines städtebaulich integrierten Standortes eines großflächigen Lebensmittelmarktes bis max. 1.500 qm Verkaufsfläche die Regelvermutung widerlegt ist, ist der Weg frei für die Prüfung, ob Besonderheiten vorliegen, die doch nachteilige Auswirkungen auf

weg von der die Planung, so Beschäftigten vorliegen, die über nachteilige Auswirkungen auf einzelne Belange erwarten lassen, z.B. weil der notwendige Immissionschutz für eine schutzbedürftige Wohnnutzung in der Nachbarschaft des Vorhabens nicht gewährleistet werden kann oder weil es nur schwer lösbare Verkehrsprobleme geben könnte.

d) Ergebnis

Wenn bei diesen Lebensmittelmärkten nach Feststellung ihres städtebaulich integrierten Standortes die Regelvermutung widerlegt ist und wenn dann in der damit freigegebenen zweiten Prüfungsstufe keine negativen Auswirkungen auf städtebauliche Belange erwartet werden, ist das jeweilige Lebensmittelmarktvorhaben trotz seiner Großflächigkeit und trotz der Überschreitung der Regelvermutungsgrenze von 1.200 qm Geschossfläche nicht auf die Ausweisung eines Kern- oder Sondergebietes angewiesen.

*Zur Prüfungsreihenfolge siehe **Grafik** „Lebensmittelmarkt mit mehr als 800 m² Verkaufsfläche...“*

Hinweise zur Handhabung der Vermutungsregelung bei großflächigen Lebensmittelmärkten:

*Den in dieser Grafik dargestellten Grundansatz habe ich in meinem **Beitrag** zur „typischen Atypik“ großflächiger Lebensmittelmärkte an städtebaulich integrierten Standorten in der **ZfBR Nr. 3/2014, S. 220-227** näher erläutert und begründet.*

*Zur zweistufigen Prüfung bei der Anwendung der Vermutungsregelung vergleiche auch das **Urteil des OVG NRW vom 2. Dez. 2013 - 2A 1510/12 – BauR 2014,1248-1258 und NvwZ-RR 2014, 453-461)***

Auf diesen Unterlagen aufbauend ist von mir für das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg eine „Handlungsanleitung für die Prüfung der Vermutungsregelung des § 11 Abs. 3 BauNVO bei großflächigen Lebensmittelmärkten“ entwickelt und in einem Workshop mit Praktikern getestet worden. Diese Handlungsanleitung ist auf der Internetseite des o.g. Ministeriums <https://mil.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.130829.de> abrufbar.

Zur Handhabung der Vermutungsregelung bei großflächigen Lebensmittelmärkten hat eine von der Bundesregierung eingesetzte Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmittelhandel und § 11 III BauNVO“ bereits im April 2002 Empfehlungen ausgesprochen (ZfBR 2002,598). Diese sind vom BVerwG insbesondere im Urteil vom 24.11.2005 ausdrücklich gebilligt worden.

Eine Projektgruppe der ARGEBAU hat diese Empfehlungen unter Berücksichtigung der zwischenzeitlichen Entwicklung in der Rechtsprechung und in der Planungs- und Genehmigungspraxis in ihrem am 28.9.2017 beschlossenen „Leitfaden zum Umgang mit § 11 Abs. 3 BauNVO in Bezug auf Betriebe des Lebensmitteleinzelhandels“ aktualisiert und weiter konkretisiert. Darin wird ebenfalls die Bedeutung des Kriteriums der städtebaulichen Integration eines solchen Vorhabens für die Widerlegung der Regelvermutung betont. Dieser aktualisierte Leitfaden ist u.a. auf der Internetseite der Bauministerkonferenz abrufbar.

3. Keine Geltung raumordnerischer Vorgaben für städtebaulich integrierte Nahversorger

Wenn nach dieser zweistufigen Prüfung feststeht, dass das anstehende Vorhaben kein kern- oder sondergebietspflichtiger Einzelhandelsbetrieb i.S.d. Vorschrift ist, sind für die Beurteilung des Vorhabens auch nicht die für die Planung von Einzelhandelsgroßprojekten geltenden raumordnerischen Ziele und Grundsätze des LEP NRW (Ziff.6..5.) heranzuziehen. Diese raumordnerischen Vorgaben gelten nämlich nur für Einzelhandelsgroßprojekte i.S.d. § 11 Abs. 3 BauNVO.

Die Widerlegung der Regelvermutung des Satzes 3 durch eine sachgerechte Handhabung des Satzes

4 des § 11 Abs. 3 BauNVO kann somit dazu beitragen, dass großflächige Lebensmittelmärkte an städtebaulich integrierten Standorten nicht den Schwierigkeiten ausgesetzt werden, die mit der Anwendung landesplanerischer Vorgaben der einzelnen Bundesländer für die Planung von Einzelhandelsgroßprojekten verbunden sein können.

Dies gilt insbesondere für das Integrationsgebot, das primär die Steuerung von Großprojekten mit innenstadtrelevanten Hauptsortimenten im Blick hat und das deshalb beim Handel mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten auch leicht in einen Konflikt mit der Zielsetzung einer wohnungsnahen oder zumindest wohnortnahen Grundversorgung geraten kann, wenn etwa ein **großflächiger Lebensmittelmarkt außerhalb eines zentralen Versorgungsbereiches** an einem städtebaulich durchaus **integrierten Nahversorgungsstandort** angesiedelt oder ein dort bestehender Markt auf über 800 m² erweitert werden soll. Um diesen Konflikt zu entschärfen, sehen Integrationsgebote einzelner Bundesländer hierfür näher bestimmte Ausnahmen für Vorhaben vor, die überwiegend der Nahversorgung dienen.

Eine Auseinandersetzung mit diesen Ausnahmeveraussetzungen können einem solchen Neuansiedlungs- oder Erweiterungsvorhaben aber erspart werden, wenn die Regelvermutung aufgrund des städtebaulich integrierten Standortes widerlegt wird und die sich anschließende zweite Prüfungsstufe keine städtebaulichen Negativauswirkungen erwarten lässt, so dass das Vorhaben nicht kern- oder sondergebietspflichtig ist und damit nicht der raumordnerischen Steuerung unterfällt. Dies erleichtert Investitionen für die Verbesserung der Nahversorgung und verringert den behördlichen Aufwand.

In **NRW** weist der LEP in der Erläuterung zum **Integrationsgebot** (Ziel 6.5-2) auf S.49 ausdrücklich darauf hin, dass mit diesem Ziel lediglich Vorhaben i.S.d. § 11 III BauNVO in die zentralen Versorgungsbereiche verwiesen werden. Wenn von einem großflächigen Lebensmittelmarkt-Vorhaben keine Negativauswirkungen i.S.d. § 11 III Satz 2 BauNVO zu erwarten sind, unterliegt es auch nicht den raumordnerischen Vorgaben des Integrationsgebotes.

Diese Klarstellung ist vor allem für großflächige Vorhaben des Lebensmittelhandels außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche wichtig, wenn diese wohnsiedlungsräumlich integriert sind, überwiegend der Nahversorgung dienen und zentrale Versorgungsbereiche nicht wesentlich beeinträchtigen, wenn sie also „**integrierte Nahversorger**“ sind. Diese Vorhaben müssen sich somit insbesondere nicht mit der Ausnahmeveraussetzung des raumordnerischen Integrationsgebotes auseinandersetzen, dass nachweislich eine Lage in den zentralen Versorgungsbereichen aus städtebaulichen oder siedlungsstrukturellen Gründen nicht möglich ist. Damit wird insbesondere in den Fällen, in denen ein bestehender Lebensmittelmarkt, der eine wichtige Nahversorgungsfunktion erfüllt und der ohne betriebsmäßige Erweiterung auf eine marktgängige Größe mit mehr als 800 m² Verkaufsfläche aufgeben müsste, für die wohnungsnah und wohnortnahe Versorgung erhalten bleibt, ohne die Zentrenstruktur zu gefährden. Damit wird ein völlig unnötiger Konflikt zwischen dem Belang der wohnungsnahen Grundversorgung und dem Zentrenschutz vermieden.

Wenn ein solcher integrierter Nahversorger in einem Ortsteil mit weniger als 2.000 Einwohner liegt, kann ihm auch nicht das Ziel 6.5-1 des LEP NRW entgegengehalten werden, wonach ein Einzelhandelsgroßprojekt i.S.d. § 11 III BauNVO nur in einem regionalplanerisch festgelegten Allgemeinen Siedlungsbereich geplant werden darf (**ASB-Pflichtigkeit**).

(Verweis auf Referat von Herrn Weiß auf dem Nahversorgungstag 2018 zu den LEP-Zielvorgaben; auch dort Prüfung empfohlen: -Atypik? =überhaupt EGP?)

Meine These: Ausnahmen vom Integrationsgebot des LEP nicht der Regelfall; im Regelfall hilft nämlich die oben dargestellte Handhabung der Regelvermutung weiter; Probleme mit dem Integrationsgebot und der ASB-Pflicht zu vermeiden.

4. Möglichkeit einer SO-Festsetzung nach § 11 II BauNVO für integrierte Nahversorger

Die sachgerechte Handhabung der Vermutungsregelung und die Freigabe solcher integrierter

Nahversorger, die das Zentrenetz im Sinne der verbrauchernahen Versorgung ergänzen, schon auf der städtebaurechtlichen Ebene ist zudem auch für den Fall wichtig, dass zur Absicherung eines großflächigen Lebensmittelmarktvorhabens ein **Sondergebiet nach § 11 Abs. 2 BauNVO** festgesetzt werden soll, wenn das Vorhaben nicht die Voraussetzungen des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO erfüllt. Eine Absicherung durch eine solche Sondergebietsfestsetzung kann in bestimmten Fällen für alle Beteiligten sinnvoll sein.

5. Vorteile der Ausweisung städtebaulich integrierter Standorte im Einzelhandelskonzept

Wenn die zentralen Versorgungsbereiche und die integrierten Nahversorgungslagen in den kommunalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepten festgelegt sind, ist insbesondere für die Baugenehmigungsbehörden eine schnelle und eindeutige Beantwortung der Schlüsselfrage möglich, ob ein Vorhabensstandort für einen großflächigen Lebensmittelmarkt (bis zu c.a. 1.500 qm Verkaufsfläche) städtebaulich integriert ist oder nicht. Die Handhabung der Vermutungsregelung des § 11 Abs. 3 Sätze 3 u. 4 BauNVO wird dadurch ungemein erleichtert.

Ist der Vorhabensstandort städtebaulich nicht integriert, greift die Regelvermutung als Zulassungssperre, so dass das Vorhaben außerhalb eines Kerngebietes nur nach Ausweisung eines Sondergebietes zulässig werden könnte. Auf die Festsetzung eines solchen Sondergebietes für einen konzeptwidrigen Markt besteht aber kein Anspruch. Großflächige Lebensmittelmarkt-Vorhaben an städtebaulich nicht integrierten Standorten, die dem kommunalen Standortkonzept widersprechen, können damit ohne weiteres abgelehnt werden.

Bei großflächigen Lebensmittelmarkt-Vorhaben ist somit eine praktikable Handhabung des § 11 Abs. 3 BauNVO durch die Baugenehmigungsbehörden durchaus möglich, wenn das jeweilige Vorhaben an einem städtebaulich integrierten Standort, also grundsätzlich in einem zentralen Versorgungsbereich oder ausnahmsweise auch in einer integrierten Nahversorgungslage außerhalb der Zentren, realisiert werden soll und diese integrierten Standortbereiche sich ohne Weiteres aus dem gemeindlichen Einzelhandels- und Zentrenkonzept entnehmen lassen.

Fehlen solche kommunalen Standortkonzepte, ist auf die tatsächlich vorhandenen zentralen Versorgungsbereiche abzustellen. Deren Feststellung und räumliche Abgrenzung kann aber für die Baugenehmigungsbehörden nicht selten schwierig und riskant sein, vor allem wenn es um Vorhaben in Gemeinden geht, die nicht über eine eigene Bauaufsichtsbehörde verfügen.

Noch schwieriger dürfte es im Baugenehmigungsverfahren sein, bei Standorten außerhalb der bestehenden zentralen Versorgungsbereiche die Frage nach dem Vorliegen einer städtebaulich integrierten Nahversorgungslage zu klären, da nicht nur die integrierte Lage in einem Wohnsiedlungsbereich, sondern vor allem auch die Nahversorgungsfunktion und die Zentrenverträglichkeit des jeweiligen Vorhabens konkret geprüft werden müssen. Auf die damit verbundenen Unsicherheiten und Risiken wird sich eine Baugenehmigungsbehörde wohl kaum einlassen und daher eine Widerlegbarkeit der Regelvermutung ablehnen.

Diesen Schwierigkeiten können die Kommunen aber eben durch die Aufstellung und Fortschreibung von Einzelhandels- und Zentrenkonzepten weitgehend aus dem Wege gehen, in denen die zentralen Versorgungsbereiche und integrierten Nahversorgungsstandorte festgelegt sind

Ein positives Beispiel bietet das Vorgehen der Gemeinde Kürten.

Sie hat 2016 nach gründlicher Diskussion ein Einzelhandelskonzept beschlossen, in dem nicht nur das Hauptzentrum Kürten-Mitte und zwei Nahversorgungszentren (Dürscheid und Bechen) als zentrale Versorgungsbereiche ausgewiesen werden, sondern auch zwei „integrierte Ortskernlagen“ in kleineren Ortsteilen (Eichhof und Biesfeld), in deren Mittelpunkt jeweils insbesondere ein Lebensmittelmarkt wichtige Nahversorgungsfunktionen für den Ortsteil und seine Umgebung erfüllt. Zur Zeit werden mit gutachterlicher Begleitung Bebauungspläne mit Sondergebietsfestsetzungen zur Sicherung und Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche und des integrierten Nahversorgers in Eichhof aufgestellt. Dabei lassen sich die Planungen von projektbezogenen Gutachten leiten, die aufbauend auf dem Einzelhandelskonzept eine konkretisierende Gesamtsicht und ein entsprechendes Grundkonzept für eine möglichst

wohnungsnane Grundversorgung im gesamten, teilweise dispers besiedelten Gemeindegebiet entwickelt haben.

Dadurch ist sichergestellt, dass zum einen die zentralen Versorgungsbereiche gesichert und entwickelt und dass gleichzeitig aber auch die integrierten Nahversorger in den beiden genannten Ortsteilen erhalten werden.

(Die Erweiterung des REWE-Marktes in Eichhof auf 1.300 m² Verkaufsfläche ist von der Bezirksregierung Köln unter Hinweis auf das LEP-Ziel 6.6-7 akzeptiert worden, das geringfügige Erweiterungen bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben außerhalb zentraler Versorgungsbereiche und außerhalb eines Allgemeinen Siedlungsbereiches erlaubt.)

Auf diese Weise wird ein unnötiger Konflikt zwischen dem Belang des Zentrenschutzes und dem Belang einer möglichst wohnungsnahen Grundversorgung durch eine abgestimmte Arbeitsteilung der Versorgungsstandorte vermieden.

Plakative Stichworte zur:

Sachgerechte Behandlung der Vorhaben zur Erweiterung integrierter (bestehender) Nahversorger

- Oberziel: möglichst wohnungsnah oder zumindest wohnortnahe Grundversorgung
- primär Aufgabe der zentralen Versorgungsbereiche = Zentrennetz also Grundgerüst
- aber ergänzend auch integrierte Nahversorger notwendig, wenn Versorgungslücken bestehen
- o.g. Gesamtansatz vermeidet, dass im Namen des Zentrenschutzes integrierte Nahversorger zur Aufgabe gezwungen werden, weil sie nicht auf über 800 m² erweitern dürfen, obwohl dies zum Schutz der Zentren nicht erforderlich ist;
- also unnötige Zentralisierung des Lebensmitteleinzelhandels durch integrierte Nahversorger ausschließen

aber Achtung!: Zentrenergänzung ja, Zentrengefährdung nein!

B. Planungsrechtliche Einzelhandelssteuerung in Deutschland und Europa-Recht

Zuweilen wird der konzeptbasierten und zentrenorientierten Einzelhandelssteuerung von interessierter Seite vorgeworfen, dass sie die Wettbewerbsfreiheit verletze und auch gegen die von der EU garantierte Niederlassungsfreiheit verstoße.

Diese Kritik ist nicht berechtigt. Die kommunale Planungspraxis darf sich davon auf keinen Fall verunsichern lassen.

(Hinweis: siehe dazu den Beitrag in der ZfBR Nr. 5/2017 von Bunzel/Janning, Grenzenloser Einzelhandel und nachhaltige Raum- und Stadtentwicklung)

1. Kritische Haltung der EU-Kommission

Herr RA Dr. Wiggers ist bereits auf dem Nahversorgungstag am 15.2.2017 in Bergkamen auf die Frage der Vereinbarkeit der deutschen Einzelhandelssteuerung mit dem Europarecht eingegangen und hat dabei auf die kritische Haltung der EU-Kommission hingewiesen.

Diese hat sogar verschiedene Vertragsverletzungsverfahren gegen raumordnerische Zielvorgaben für die Planung von Einzelhandelsgroßprojekten in den jeweiligen Bundesländern eingeleitet.

Die EU-Kommission meint, dass in Deutschland die Marktzutritte im Einzelhandel in unangemessener Weise eingeschränkt werden und unterstellt teilweise auch unzulässige Bedarfsprüfungen. Sie tut sich insbesondere schwer damit, dass in Deutschland absatzwirtschaftliche Auswirkungen eines Einzelhandelsvorhabens ermittelt werden müssen, um dessen städtebaulichen Folgewirkungen abschätzen zu können. Weil es dabei letztlich um die

städtebaulichen Auswirkungen eines Vorhabens insbesondere auf zentrale Versorgungsbereiche geht, hat dieses Vorgehen aber nichts mit einer nach EU-Recht unzulässigen Bedarfsprüfung zu tun. Die absatzwirtschaftliche Betrachtung ist nur als Voraussetzung für die städtebauliche Folgenabschätzung relevant; sie macht in keiner Weise die Ansiedlung oder Erweiterung eines Einzelhandelsbetriebes von der Feststellung eines bestimmten Bedarfs abhängig.

Hinweis:

Aktuelles Beispiel für Versuche, die Planungspraxis mit dem Hinweis auf die kritische Kommissionshaltung zu verunsichern:

Flyer zum Symposium „EU-Dienstleistungsrichtlinie und raumplanerische Einzelhandelsteuerung“ am 22.11.2018 in Berlin:

Im Einladungstext steht, dass die EU-Kommission in ihrer Mitteilung vom 19. April 2018 („Ein den Anforderungen des 21. Jahrhunderts gewachsener europäischer Einzelhandel“) "eine sehr kritische Haltung gegenüber einigen Regelungen des deutschen Planungsrechts und der etablierten Praxis eingenommen" habe. Als Problematisierungsansätze werden "nachfrage- und kaufkraftorientierte Untersuchungen", "detaillierte Raumpläne", in denen die Art der zu verkaufenden Waren festgelegt würden sowie die "800 m²-Grenze der Großflächigkeit" genannt.

Die Auswertung der sich speziell mit der raumplanerischen Einzelhandelssteuerung befassenden Seiten 6-9 dieser Mitteilung ergibt zum einen, dass in dieser Mitteilung deutsche Vorschriften der raumplanerischen Einzelhandelssteuerung überhaupt nicht konkret kritisiert worden sind. Zum anderen enthalten die allgemein gehaltenen Mitteilungen im Hinblick auf die unionsrechtlichen Maßstäbe für die Einzelhandelssteuerung in der Sache letztlich nichts Neues.

2. Haltung des EuGH

Sollte die EU-Kommission tatsächlich den EuGH anrufen, ist nicht zu befürchten, dass dieser die zentrenorientierte Einzelhandelssteuerung in Deutschland grundsätzlich als europarechtswidrig verwerfen wird.

Der EuGH hat nämlich in seinem Urteil vom 30.1.2018 (Rechtssache C31-16) im Fall eines einzelhandelssteuernden Bauleitplans der niederländischen Stadt Appingedam, der zentrenrelevanten Einzelhandel in einem Gewerbegebiet ausschließt, erneut klargestellt, dass Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit (und damit auch der allgemeinen Niederlassungsfreiheit) nach Art. 15 Abs. 3 der Dienstleistungsrichtlinie rechtmäßig sind, wenn sie durch **zwingende Gründe des Allgemeininteresses** (hier Schutz der Innenstadt) gerechtfertigt sind und den **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** beachten.

Diese Voraussetzungen sind immer erfüllt, wenn die jeweilige Planung zur Einzelhandelssteuerung die deutschen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen beachtet. Das EU-Recht stellt keine zusätzlichen Anforderungen. Der Schutz zentraler Versorgungsbereiche ist ein zwingender Grund des Allgemeininteresses. Die Voraussetzungen des deutschen Städtebaurechts etwa für eine sortimentsmäßige Feinsteuerung in Bebauungsplänen sind unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit (*Beschränkungen müssen für den Zentrumschutz geeignet, erforderlich und angemessen sein.*) in Verbindung mit dem Abwägungsgebot noch ausdifferenzierter als das Verhältnismäßigkeitsprinzip des EU-Rechts.

3. Schlussfolgerung für die kommunale Planungspraxis: Nicht verunsichern lassen!

(Auch keine falschen Hoffnungen bei Investoren und Betreibern auf Ansiedlungen an nicht integrierten Standorten wecken, dass die deutsche Einzelhandelsteuerung europarechtswidrig sei, dass einschlägige Vorschriften und Bebauungspläne nicht mehr zu beachten seien und dass die Kommunen ihre Einzelhandelskonzepte also „in die Tonne hauen“ könnten.)

Fazit und Ausblick:

- Bei großflächigen Lebensmittelmarkt-Vorhaben an städtebaulich integrierten Standorten sollte zur Vermeidung unnötiger Kern- oder Sondergebietsfestsetzungen die Möglichkeit der Widerlegung der Regelvermutung genutzt werden.
- Dabei kann ein Einzelhandelskonzept mit der Ausweisung städtebaulich integrierter Standortbereiche von großem Vorteil sein.
- Vor der Entscheidung über großflächige Einzelvorhaben sollte möglichst auch die Situation für eine möglichst wohnungsnah Grundversorgung in der gesamten Gemeinde bzw. Stadt in den Blick genommen werden.
- Sachgerechte Lösungen lassen sich dann mit dem vorhandenen Rechtsinstrumentarium erreichen.
- Die Rechtsprechung zur planungsrechtlichen Einzelhandelssteuerung hat sich konsolidiert und gefestigt. Dies gilt insbesondere für die Rechtsprechung des BVerwG.
- Normänderungen sind derzeit nicht zu erwarten. Dies gilt insbesondere auch für den lange umstrittenen § 11 III BauNVO, der sich aus städtebaulicher Sicht durchaus bewährt hat.
- Der zentrenorientierten Grundansatz der deutschen Einzelhandelssteuerung und das entsprechende Rechtsinstrumentarium sind mit der Rechtsprechung des EuGH vereinbar. Eine Änderung ist daher auch aus europarechtliche Gründen nicht geboten.
- Gravierende Änderungen der planungsrechtlichen Situation sind für den Bereich des Lebensmitteleinzelhandels auch nicht von der anstehenden Novellierung des NRW-Einzelhandelserlasses zu erwarten. Ein solcher Erlass kann Normen nicht ändern, sondern nur interpretieren. Überraschende Interpretationsänderungen sind im Hinblick auf den Lebensmittelhandel nicht erkennbar. Wünschenswert sind konkretere und praxisgerechte Hinweise zum Umgang mit der Vermutungsregelung bei Lebensmittelmärkten an städtebaulich integrierten Standorten einschließlich der integrierten Nahversorger außerhalb der Zentren.
- Da Änderungen des rechtlichen Rahmens und dadurch bedingte Verunsicherungen in absehbarer Zeit nicht zu erwarten sind, besteht die Chance für eine berechenbare und für alle Beteiligten verlässliche planungsrechtliche Steuerung des Lebensmitteleinzelhandels, die eine möglichst wohnungsnah Grundversorgung im gesamten Stadt- oder Gemeindegebiet sowie die Erhaltung und Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche zum Ziel hat.
- Diese Chance sollte durch das Zusammenwirken aller Beteiligten genutzt werden. Der Handel sollte sich auf die integrierten Standortbereiche konzentrieren und bei anstehenden Vorhaben mit dem kommunalen Städtebau gemeinsame Schnittmengen suchen.

