

■ Editorial

Nachdem wir uns zuletzt vor genau drei Jahren dem Thema Einzelhandel gewidmet haben, hat sich viel getan. Damals hatte das BVerwG gerade die bekannten Urteile zur Großflächigkeit¹⁾ gesprochen und damit erstmalig eine verbindliche Schwelle definiert, ab der an ein Einzelhandelsvorhaben bestimmte Anforderungen zu knüpfen sind.

Zentrale Begriffe waren seinerzeit neben der „Großflächigkeit“, die seit dem ab 800 m² Verkaufsfläche gegeben ist, u.a. die „schädlichen Auswirkungen“ eines Vorhabens sowie die „zentralen Versorgungsbereiche“, die nun an Stelle der „Innenstadt“ ein besonderes Schutzbedürfnis besitzen sollten und nicht unbedingt deckungsgleich mit dem historischen Ortskern sein müssen.

In den Folgejahren hat sich der Einzelhandel – trotz der strenger Anforderungen an die Ansiedlung oder die Erweiterung von Betrieben – weiter expansiv entwickelt und das auch an Standorten, die „eigentlich“ nicht zu den vorgenannten zentralen Versorgungsbereichen zählen. Dies war Grund für die Landesplanung, sich im Zuge der Neuaufstellung von Landesentwicklungsprogrammen und Raumordnungsplänen noch intensiver als zuvor mit der Problematik zu beschäftigen und neue Regeln für den künftigen Umgang mit der Thematik zu definieren. Diese sind Gegenstand der heutigen Ausgabe von isu-aktuell, die inhaltlich mit dem Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz als Oberster Landesplanungsbehörde abgestimmt wurde.

■ Thema

Neue landesplanerische Vorgaben zur Steuerung des Einzelhandels Anforderungen an die Definition zentraler Versorgungsbereiche und ortsspezifischer Sortimentslisten



Bereits in der Vergangenheit wurden an die Ansiedlung und Erweiterung von Einzelhandelsbetrieben zunehmend strenge Anforderungen geknüpft. Gleichwohl geschah dies nicht immer nach einheitlichen Vorgaben, denn Unterschiede zeigten sich von Bundesland zu Bundesland und sogar oft von Kreis zu Kreis.

Nachdem die Schwelle der Großflächigkeit höchststrichlerlich geklärt war, blieben noch immer zahlreiche Fragen offen, bei-

spielsweise nach einer festen Grenze im Hinblick auf die Agglomeration mehrerer für sich betrachtet nicht großflächiger Betriebe oder auch im Hinblick auf die Grenze einer „verträglichen“ Kaufkraftbindungsquote.

Vor allen Dingen aber fehlt es bis heute in den meisten Kommunen noch immer an einer positiven, kommunalen Angebotsplanung. Insofern blieb es bislang meist den jeweiligen Grundstückseigentümern oder Investoren vorbehalten, einen

Antrag für ein bestimmtes Vorhaben zu stellen, über den dann im Einzelfall entschieden wurde. Grundlage für eine solche Beurteilung ist in der Regel kein Einzelhandelskonzept für die gesamte Gemeinde, sondern meist lediglich eine Tragfähigkeitsuntersuchung für genau diesen Betrieb. Dass hierbei in vielen Fällen die kurzfristigen betriebswirtschaftlichen Interessen höher gewichtet werden, als die langfristigen strategischen Planungsziele der betreffenden Stadt oder Gemeinde, dürfte nicht ganz von der Hand zu weisen sein. Auch bei Zielabweichungsentscheidungen für Ansiedlungen "auf der grünen Wiese", die aus städtebaulichen Erwägungen durchaus kritisch betrachtet werden konnten, wurde oft genau versucht, auf politischem Wege Einfluss zu nehmen.

Bisherige rechtliche Rahmenbedingungen

Der Gesetzgeber hat mit der Novellierung des Baugesetzbuchs (BauGB) im Jahr 2004 eine entscheidende Änderung in den Gesetzestext eingefügt, die seitdem Auswirkungen auf den Einzelhandel hat. § 34 Abs. 3 BauGB fordert nämlich, dass von einem Vorhaben, auch wenn es sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist, "keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein" dürfen.

Diese Regelung greift naturgemäß nur im unbeplanten Innenbereich, denn bei der bauplanungsrechtlichen Prüfung eines Bauantrags ist zunächst entscheidend, ob das Grundstück von einem qualifizierten Bebauungsplan erfasst wird oder nicht. Handelt es sich um eine diffus geprägte Innenbereichsfläche, sind die Bestimmungen des § 34 Abs. 1 BauGB maßgebend, wonach die Zulässigkeit des Einzelhandelsvorhabens davon abhängig ist, ob es sich nach Art und Maß der beabsichtigten baulichen Nutzung in seine Umgebung einfügt. Entspricht die Eigenart der Umgebung einem Baugebiet nach der Baunutzungsverordnung (BauNVO), ist gemäß § 34 Abs. 2 BauGB allein der Maßstab der Zulässigkeit nach der jeweiligen Gebietsart zu beurteilen.²⁾

Handelt es sich um ein „faktisches Baugebiet“ gemäß § 34 Abs. 2 BauGB, so zieht dies automatisch die Beachtlichkeit der Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO nach sich. Entspricht also die Eigenart der näheren Umgebung eines geplanten Einzelhandelsstandortes z.B. einem Gewerbegebiet nach § 8 BauNVO, so hat der Bauantrag dieselben Prüfschritte zu durchlaufen, als gäbe es einen entsprechenden Bebauungsplan für ein Gewerbegebiet.

Nach § 11 Abs. 3 BauNVO sind aber insbesondere Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe außer in Kerngebieten nur in eigens für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig, so dass diese Bestimmung in der Praxis in vielen Fällen schon eine unüberwindliche Hürde für entsprechende Vorhaben darstellte. Genau aus diesem Grund wurden aber in den zurückliegenden Jahren viele Betriebe errichtet, die die Schwelle der Großflächigkeit (800 m² Verkaufsfläche) gerade so unterschritten und auch einige Quadratmeter unterhalb der sogenannten „Regelvermutungsgrenze“ (1.200 m² Geschoßfläche) blieben. Nach den schematisierten

Prüfkriterien fielen solche Betriebe oftmals durch das vorgegebene Raster und mussten damit auch an Stellen zugelassen werden, an denen „eigentlich“ keine weiteren Einzelhandelsbetriebe mehr angesiedelt werden sollten.

Bisherige planerische Praxis

Hinsichtlich der Frage, inwieweit von einem Vorhaben schädliche Auswirkungen ausgehen können, wurde wie bereits eingangs erläutert bislang in aller Regel ein einzelfallbezogenes Gutachten vorgelegt, nur selten jedoch ein umfassendes städtebauliches Konzept erarbeitet. Auch viele Bebauungspläne der Vergangenheit trugen nur wenig zu einer wirklichen Steuerung bei, denn oftmals handelt es sich bei den Gebieten, in denen sich der Einzelhandel heute konzentriert, nicht um geplante Sonderbauflächen, sondern vielmehr um zufällig gewachsene, ursprüngliche Misch- oder Gewerbeflächen, in denen nach heutigen Maßstäben entsprechende Baugenehmigungen gar nicht mehr erteilt werden dürften.

Auch in Fällen des § 34 Abs. 1 BauGB, die aufgrund ihrer Nutzungsstruktur keinem Gebietstyp der BauNVO entsprechen, kommt es häufig vor, dass in der Umgebung z.B. ein großflächiger Vollsortimenter oder Fachmarkt vorhanden ist und sich von daher ein relativ weit gefasster Maßstab in Bezug auf das Kriterium des Einfügens ergibt, was eine gezielte Steuerung der Entwicklung durch die Kommune nicht gerade erleichtert. Im Rahmen der Einzelfallprüfung muss zwar dann der Frage nachgegangen werden, ob schädliche Auswirkungen³⁾ auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu befürchten sind, wird dies jedoch verneint, bleibt der betreffenden Behörde kaum mehr Spielraum für die Ablehnung des Vorhabens.

So entstanden vielerorts Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben ohne wirkliches planerisches Konzept. Die Kraft des Faktischen oder politische Vorgaben führten dabei zu landesplanerisch und städtebaulich unerwünschten Entwicklungen, mit ihren bekannten negativen Auswirkungen auf unsere Innenstädte.

Neue Regelungen der Landesplanung

In Anbetracht der vorgenannten Schwierigkeiten bei der Beurteilung möglicher Folgewirkungen und der mannigfaltigen Vorgaben aufgrund faktischer Zwänge bei der Genehmigung wurden sowohl in Nordrhein-Westfalen, als auch in Rheinland-Pfalz kürzlich neue landesgesetzliche Vorschriften erlassen, die hierauf abstellen.

So enthält beispielsweise das "Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEPro)"⁴⁾ in NRW einen neu gefassten § 24 a „Großflächiger Einzelhandel“, der besagt, dass künftig Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe nur in zentralen Versorgungsbereichen der Gemeinde ausgewiesen werden dürfen.

Was unter diesen Bereichen zu verstehen ist, wird im Gesetz selbst präzisiert. Zulässige und unzulässige Nutzungen werden genau beschrieben, was die nachfolgenden Auszüge aus dem LEPro belegen:

Auszüge aus § 24 a Landesentwicklungsprogramm (LEPro) des Landes NRW

(2) Zentrale Versorgungsbereiche legen die Gemeinden als Haupt-, Neben- oder Nahversorgungszentren räumlich und funktional fest. Standorte für Vorhaben i.S. des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevanten Sortimenten dürfen nur in Hauptzentren (Innenstädte bzw. Ortsmitten der Gemeinden) und Nebenzentren (Stadtteilzentren) liegen, die sich auszeichnen durch:

- ein vielfältiges und dichtes Angebot an öffentlichen und privaten Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen der Verwaltung, der Bildung, der Kultur, der Gesundheit, der Freizeit und des Einzelhandels und
- eine städtebaulich integrierte Lage innerhalb eines im Regionalplan dargestellten Allgemeinen Siedlungsbezirks und
- eine gute verkehrliche Einbindung in das öffentliche Personennahverkehrsnetz.

In Rheinland-Pfalz trat Ende 2008 nach langem Ringen das Landesentwicklungsprogramm (LEP IV)⁵⁾ in Kraft, das ähnliche Vorgaben enthält. So werden in Kapitel 3 „Daseinsvorsorge“ verschiedene Ziele (Z) definiert, die über die Bestimmungen des § 1 Abs. 4 BauGB als „Ziele der Raumordnung“ bei der Aufstellung von Bauleitplänen verbindlich zu beachten sind:

Auszüge aus dem Landesentwicklungsprogramm (LEP IV) des Landes RLP

Z 57

Die Errichtung und Erweiterung von Vorhaben des großflächigen Einzelhandels ist nur in zentralen Orten zulässig (Zentralitätsgebot). Betriebe mit mehr als 2.000 m² Verkaufsfläche kommen nur in Mittel- und Oberzentren in Betracht. Ausnahmsweise sind in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit mehr als 3.000 Einwohnerinnen und Einwohnern großflächige Einzelhandelsvorhaben bis zu insgesamt 1.600 m² Verkaufsfläche zulässig, wenn dies zur Sicherung der Grundversorgung der Bevölkerung erforderlich ist.

Z 58

Die Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit innenstadtrelevanten Sortimenten ist nur in städtebaulich integrierten Bereichen, das heißt in Innenstädten und Stadt- sowie Stadtteilzentren, zulässig (städtebauliches Integrationsgebot). Die städtebaulich integrierten Bereiche („zentrale Versorgungsbereiche“ im Sinne des BauGB) sind von den zentralen Orten in Abstimmung mit der Regionalplanung verbindlich festzulegen und zu begründen. Diese Regelungen müssen auch eine Liste innenstadtrelevanter und nicht innenstadtrelevanter Sortimente umfassen.

Z 59

Die Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit nicht innenstadtrelevanten Sortimenten ist auch an Ergänzungsstandorten der zentralen Orte zulässig. Diese sind ebenfalls von den Gemeinden in Abstimmung mit der Regionalplanung festzulegen und zu begründen. Innenstadtrelevante Sortimente sind als Randsortimente auf eine innenstadtverträgliche Größenordnung zu begrenzen.

Z 60

Durch die Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben dürfen weder die Versorgungsfunktion der städtebaulich integrierten Bereiche der Standortgemeinde noch die Versorgungsbereiche (Nah- und Mittelbereiche) benachbarter zentraler Orte wesentlich beeinträchtigt werden (Nichtbeeinträchtigungsgesamt). Dabei sind auch die Auswirkungen auf Stadtteile von Ober- und Mittelzentren zu beachten.

Voraussichtliche Auswirkungen auf die städtebauliche Praxis

Insbesondere die Ziele 58 und 59 dürften erhebliche Folgen für die Kommunen haben, denn hierin wird erstmalig *verbindlich* gefordert, die städtebaulich integrierten Bereiche als die „zentralen Versorgungsbereiche“ im Sinne des BauGB auszuweisen und in diesem Zusammenhang sogar Regelungen im Hinblick auf die innenstadtrelevanten und nicht innenstadtrelevanten Sortimente zu erlassen sowie mögliche „Ergänzungsstandorte“ festzulegen und zu begründen.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen haben in einem Rundschreiben an die Städte und Gemeinden im März 2009 Erläuterungen zu den o.g. Zielvorgaben formuliert und dabei die Aussagen des LEP IV in einigen Punkten nochmals präzisiert. Außerdem wurde hierin auf einen „Leitfaden“ des Ministeriums des Innern und für Sport als Oberste Landesplanungsbehörde zur Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche hingewiesen, der in Kürze erscheinen soll. Nach diesbezüglicher Rücksprache mit der Obersten Landesplanungsbehörde im Mai 2009 wurde jedoch mitgeteilt, dass eine entsprechende Ausarbeitung bislang noch nicht existiert und ein Entwurf ebenfalls noch nicht zur Verfügung gestellt werden kann.

Die Oberen Landesplanungsbehörden betonen in ihrem Rundschreiben vor allem, dass nun die Kommunen „in die Pflicht genommen“ werden, entsprechende Konzepte zu erstellen, diese mit der Regionalplanung abzustimmen und anschließend im Sinne einer Selbstbindung zu beschließen. Dazu müssen Einzelhandelsuntersuchungen durchgeführt werden, die auf einer detaillierten Erfassung des örtlichen Bestands basieren und eine klare Aussage zu den vorhandenen Betrieben und ihren Sortimenten, ihrer Lage im Stadtgefüge, ihrer Größe u.ä. erlauben. Außerdem sollen auch andere innenstadtrelevante Nutzungen (z.B. Dienstleistungsunternehmen, Ärzte, Banken, öffentliche Verwaltungen usw.) er-

hoben und bei der Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche berücksichtigt werden. Da die Kommunen solche Konzepte kaum alleine erstellen können, ist hierbei planerischer Sachverstand gefragt. Demnach ist in aller Regel ein Fachbüro einzuschalten, das für die betroffene Gemeinde ein „Einzelhandels- und Zentrenkonzept“ erstellt, das dann durch die politischen Gremien als Selbstbindung zu beschließen ist, oder mittels Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan oder in sonstigen Plänen den Forderungen der Landesplanung Rechnung trägt. Auch wenn dies aus fachlicher Sicht logisch und nachvollziehbar klingt und uneingeschränkt zu begrüßen ist, regt sich dagegen bereits jetzt Widerstand, da die Erarbeitung solcher Planungsunterlagen Zeit und vor allem auch Geld kostet. Eigene Erfahrungen zeigen, dass aus diesem Grund viele Entscheidungen aufgeschoben werden und mancherorts – ganz entgegen der Vorstellung der Landesplanungsbehörden – erst einmal Abwarten angesagt ist.

Fragen und Antworten aus rechtlicher Sicht

Um in dieser Situation den betroffenen Städten und Gemeinden eine Hilfestellung an die Hand zu geben, die auf eigenen praktischen Erfahrungen, einer Auswertung der diesbezüglichen Literatur und aktueller Urteile zum Themenkomplex sowie einer Abstimmung hinsichtlich einer handhabbaren Vorgehensweise mit dem ISM beruht, möchten wir einige Punkte erläutern, die u.E. der Klärung bedürfen. Dabei spielen in der Regel die nachfolgenden Aspekte eine besondere Rolle, die nur mit Blick auf die Vorgaben aus der Rechtsprechung geklärt werden können. Grundsätzlich ist zunächst einmal zu hinterfragen, welches Ziel mit der Erarbeitung einer Einzelhandelskonzeption und der darauf basierenden Festlegung zentraler Versorgungsbereiche überhaupt verfolgt werden soll. Es geht hierbei ja vorrangig um die Verhinderung schädlicher Auswirkungen auf die Innenstadt oder das jeweilige Stadt-(Teil-)Zentrum, das vor möglichen negativen Folgen ungesteuerter Ansiedlungen bewahrt werden soll. Was aber ist überhaupt unter einem „zentralen Versorgungsbe- reich“ zu verstehen und ab wann sind Auswirkungen als „schädlich“ anzusehen?

Der Begriff des zentralen Versorgungsbereichs

Die Rechtsprechung führt hierzu Folgendes aus: „*Zentrale Versorgungsbereiche sind räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen aufgrund vorhandener Einzelhandelsnutzungen eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt. Sie können sich sowohl aus planerischen Festlegungen als auch aus den tatsächlichen Verhältnissen ergeben.*“⁶⁾ Diese Formulierung lässt unmittelbar darauf schließen, dass als Erstes eine Erfassung des konkret vorhandenen Bestands vor Ort erforderlich ist, der bei der Abgrenzung auf jeden Fall berücksichtigt werden muss, überdies aber auch ein gewisser planerischer Spielraum besteht, der von der Kommune aufgefüllt werden kann. Insofern kann ein geplanter zentraler Versorgungsbereich durchaus größer sein, als der momentan vorhandene.

Die Schwelle der schädlichen Auswirkungen

Auch mit potenziell schädlichen Auswirkungen haben sich

die Gerichte bereits befasst und dazu festgestellt: „*‘Schädlich’ im Sinne des § 34 Abs.3 BauGB sind Auswirkungen erst dann, wenn sie gravierender sind als solche, welche erst die interkommunale Abstimmungspflicht nach § 2 Abs.2 Satz 1 BauGB auslösen.*“⁷⁾ Dies kann aber nicht der Maßstab sein, der zum Erfordernis eines Einzelhandelskonzeptes bzw. zur Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche führt, denn nach diesem Verständnis des OVG Niedersachsen wären nur relativ große Betriebe (im konkreten Fall ging es um eine Verkaufsfläche von über 4.000 m²) als schädlich anzusehen. Zwar gibt es keine exakt definierte Grenze, was die Schädlichkeit anbelangt, jedoch hat das Bundesverwaltungsgericht in diesem Zusammenhang geurteilt: „*Ein Vorhaben lässt schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche einer Standortgemeinde jedenfalls dann erwarten, wenn es deren Funktionsfähigkeit so nachhaltig stört, dass sie ihren Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr substantiell wahrnehmen können.*“⁸⁾

Festgemacht an dem praktischen Fall, der obigem Urteil zugrunde lag, heißt dies, dass die Ansiedlung eines Elektronikfachmarktes mit einer Verkaufsfläche von etwa 2.250 m² in einer Entfernung von rund 1.000 m zur Innenstadt, die befürchten lässt, dass ein dort bereits ansässiger Fachmarkt mit ähnlichen Sortimenten durch entsprechende Kaufkraftabflüsse langfristig in seiner Existenz bedroht wird, als „schädlich“ anzusehen ist.

Die Anforderungen an die Abgrenzung

Was die räumliche Beschreibung des zentralen Versorgungsbereichs angeht, bestehen nach Auffassung des BVerwG keine exakten Maßstäbe. Jedenfalls ist es nicht unbedingt erforderlich, eine parzellenscharfe Abgrenzung vorzunehmen. Schon gar nicht ist es notwendig, sie als „Ziele der Raumordnung“ schon in einem Raumordnungs- oder Regionalplan festzulegen! Geeignet ist vielmehr die Ebene des Flächennutzungsplans – zur konkreten (Fein-)Steuerung natürlich auch die des Bebauungsplans – und die der informellen städtebaulichen Konzepte im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB.

Aus der Bundestagsdrucksache 15/2250 S. 54 ergibt sich, dass sich die zentralen Versorgungsbereiche aber nicht nur aus planerischen Festlegungen, sondern auch aus tatsächlichen Gegebenheiten, die allerdings nachvollziehbar und eindeutig sein müssen, ergeben können. Nach Auffassung der Richter ist es dabei hinzunehmen, dass im Einzelfall durchaus Schwierigkeiten auftreten können, diese Bereiche an ihren Rändern parzellenscharf abzugrenzen. Dazu heißt es im oben zitierten Urteil: „*Das im Rechtsstaatprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) begründete Gebot hinreichender Bestimmtheit von Gesetzen zwingt den Gesetzgeber nicht, den Tatbestand mit Maßstäben zu umschreiben, die so genau sind, dass es bei deren Auslegung und Anwendung keine Zweifelsfragen gibt.*“⁹⁾ Gleichwohl wird es sich in der Praxis als schwierig erweisen, eine „ungenau“ Abgrenzung vorzunehmen, denn solche Unschärfen laufen ja einer planerischen Konzeption und einer gezielten Steuerung im Prinzip entgegen und beziehen sich in der Regel daher meist auf vorhandene Situationen, also den Bestand.

Abstimmung mit der Regional- und Landesplanung sowie Beteiligung der Öffentlichkeit

Spätestens hier sollte dann auch die Abstimmung mit der zuständigen Landesplanungsbehörde sowie der Regionalplanung ansetzen, denn von hier können oft wertvolle Anregungen gegeben, Erfahrungen aus anderen Kommunen eingespeist und konkrete Vorschläge für die Umsetzung gemacht werden. Auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung sollte nicht erst dann erfolgen, wenn im Prinzip bereits alles entschieden ist, sondern ebenfalls zu einem Zeitpunkt, an dem noch über Varianten diskutiert werden kann. Eine besonders enge Einbindung der Geschäftstreibenden, der betroffenen Grundstückseigentümer usw., aber auch der maßgeblichen Verbände (z.B. Einzelhandelsverband, IHK, ...) hat sich ebenfalls bewährt, um Akzeptanz zu gewinnen und das künftige Konzept auf eine möglichst breite Basis zu stellen.

Diskussion in den politischen Gremien und Abwägungsvorgang

Ähnlich wie im Zuge der Bauleitplanung sollte auch bei der Erstellung eines Einzelhandelskonzepts oder der Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche eine politische Diskussion erfolgen, bei der eingegangene Anregungen behandelt und möglicherweise abgewogen werden, wobei in diesem Zusammenhang nicht das bekannte „Wegwägen“ von Bedenken, sondern eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Vor- und Nachteilen bestimmter Entwicklungsszenarien, den tatsächlichen Vorgaben und Zwängen und den planerischen Steuerungsmöglichkeiten gemeint ist. Auf diese Weise lassen sich im Regelfall zwar nicht alle, aber zumindest die wesentlichen fachlichen Ziele verwirklichen.

Endgültige Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche

Nach der Rechtsprechung ist es bei der eigentlichen Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche – wie schon zuvor beschrieben – nicht unbedingt erforderlich parzellenscharfe Grenzen zu ziehen. Vielmehr lässt die Planungsebene des städtebaulichen Rahmenkonzepts oder der vorbereitenden Bauleitplanung gewisse Spielräume offen. Es existieren auch keine zwingenden Vorgaben hinsichtlich der Form eines Beschlusses über die Festlegung.

Bei ihrer Entscheidung hat die Gemeinde zunächst die konkreten Umstände des Einzelfalls zu würdigen und muss insbesondere die tatsächlich vorhandenen Strukturen vor Ort berücksichtigen. Sie kann nicht durch ein städtebauliches Entwicklungskonzept einen solchen Bereich räumlich dergestalt eingrenzen, dass *„die von ihr gezogene Grenze in der Örtlichkeit keine Bestätigung findet und dadurch Grundstücke von dem zentralen Versorgungsbereich abgetrennt werden, die mit diesem durch die vorhandenen Nutzungen unmittelbar verknüpft sind.“*¹¹⁾

Durch die heute übliche Art der technischen Bearbeitung, die in den meisten Fällen mittels eines CAD- oder GIS-Programms erfolgt, stellt sich die Frage der Parzellenschärfe so gut wie nicht, denn entsprechende Programme verlangen stets eine exakte räumliche Festlegung. Allenfalls in Randbereichen kann sich die Frage ergeben, ob z.B. ein ganzes Grundstück zum zentralen Versorgungsbereich gezählt wer-

den soll oder ob eine Grenzziehung möglicherweise nach etwas abstrakteren Kriterien (z.B. Bebauung beidseits der XY-Straße) erfolgt.

Ausarbeitung ortsspezifischer Sortimentslisten

Neben der Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche und deren Abstimmung mit der Regionalplanung sind auch die auf den Ort bezogenen zentrenrelevanten und nicht zentrenrelevanten Sortimente zu definieren und abzustimmen. In NRW taucht überdies der Begriff der „nahversorgungsrelevanten“ Sortimente auf, die von der Gemeinde festzulegen sind. Außerdem wird hier von „zentrenrelevanten Leitsortimenten“ gesprochen, die in der Anlage des LEPro aufgeführt werden. Zudem werden einige Sonderregelungen getroffen, die aufgrund der Strukturen in Rheinland-Pfalz ohne Bedeutung sind.

Entsprechende Sortimentslisten sind wichtig, um einerseits eine auf die konkrete Situation bezogene Grundlage für die Beurteilung dessen zu erhalten, was tatsächlich negative Auswirkungen auf das jeweilige Zentrum haben kann, andererseits lassen sich so auch Sonderstandorte definieren, in denen nicht zentrenrelevante Sortimente angeboten werden dürfen, was die Ansiedlung bestimmter Fachmärkte erlaubt. Was innenstadtrelevant ist und was nicht, kann nur im Einzelfall entschieden werden. Dabei kann es in seltenen Fällen auch vorkommen, dass bestimmte Sortimente, die normalerweise als innenstadtrelevant gelten, in der betreffenden Kommune keine Bedeutung besitzen und insofern auch an einem Sonderstandort außerhalb des Ortskerns zugelassen werden können. Es ist jedoch auch der umgekehrte Fall denkbar, z.B. wenn in der Kernstadt ein Magnetbetrieb vorhanden ist, der auch nicht-innenstadtrelevante Sortimente führt und der in seiner Existenz bedroht werden könnte, wenn diese außerhalb des zentralen Versorgungsbereichs angeboten würden. Zentrenrelevante Randsortimente können generell auch außerhalb zentraler Versorgungsbereiche bis zu einem gewissen Umfang zugelassen werden. Eine gerade noch verträgliche Grenze wird meist bei 10% – bezogen auf das nicht zentrenrelevante Kernsortiment – gesehen.

Überörtliche Konzepte

Natürlich ist es möglich und in manchen Fällen sogar sinnvoll, überörtliche oder gar regionale Konzepte zu beschließen, insbesondere wenn es um Bereiche geht, in denen künftig eine verstärkte Arbeitsteilung – z.B. zwischen bestimmten Mittelzentren – stattfinden soll. Hier Konsens zu finden, dürfte aber in der Praxis deutlich schwieriger sein, als der Beschluss über ein örtliches Konzept, was die gerade angelaufenen Diskussionen über künftige Verwaltungsstrukturen belegen.

In NRW müssen Regionale Einzelhandelskonzepte das Gebiet von mindestens drei benachbarten kommunalen Partnern (kreisfreie Städte oder Kreise) umfassen und mindestens Angaben über städtebauliche „Leitlinien“ und räumlich abgegrenzte Standorte für eine zentrenverträgliche Entwicklung des Einzelhandels beinhalten. In Rheinland-Pfalz existieren solche Vorgaben nicht. Es ist zu vermuten, dass interkommunale Konzepte hier am ehesten für Verbandsgemeinden beschlossen werden dürften.

Fazit

Die neuen Regelungen der Landesplanung in Bezug auf den Einzelhandel wurden mancherorts – noch bevor sie verbindlich wurden – als Hindernis für die künftige wirtschaftliche Entwicklung der Kommunen bezeichnet und entsprechend kritisch beurteilt. Zudem werden sie teilweise als zu starke Einmischung in die Planungshoheit der Gemeinden empfunden, die dadurch ihre planerischen Steuerungsmöglichkeiten vermeintlich weitgehend verlieren.

Eine genauere Analyse zeigt jedoch, dass LEPro (NRW) und LEP IV (RLP) sehr wohl zahlreiche *positive* Ansätze enthalten, die richtig angewendet zu einer langfristigen Stärkung der kommunalen Planungshoheit führen. Der Grund hierfür ist, dass es nunmehr auch ohne die Aufstellung von Bauleitplänen möglich ist, zentrale Versorgungsbereiche *verbindlich* abzugrenzen und dass sich einzelfallbezogene Zielabweichungsentscheidungen in Bezug auf das städtebauliche Integrationsgebot erübrigen, weil eine Einzelhandelsentwicklung hier *grundsätzlich* positiv zu bewerten ist. Kontroverse Diskussionen um den jeweiligen Standort und die Zulässigkeit bestimmter Sortimente sollten damit der Vergangenheit angehören, wobei die einschlägigen Verkaufsflächenobergrenzen natürlich nach wie vor zu beachten sind, um auch das Nichtbeeinträchtigungsgebot einzuhalten. Auch Sonderstandorte für nicht innenstadtrelevante Sortimente können auf diese Weise rechtssicher ausgewiesen werden, was die spätere Bauleitplanung erheblich erleichtert.

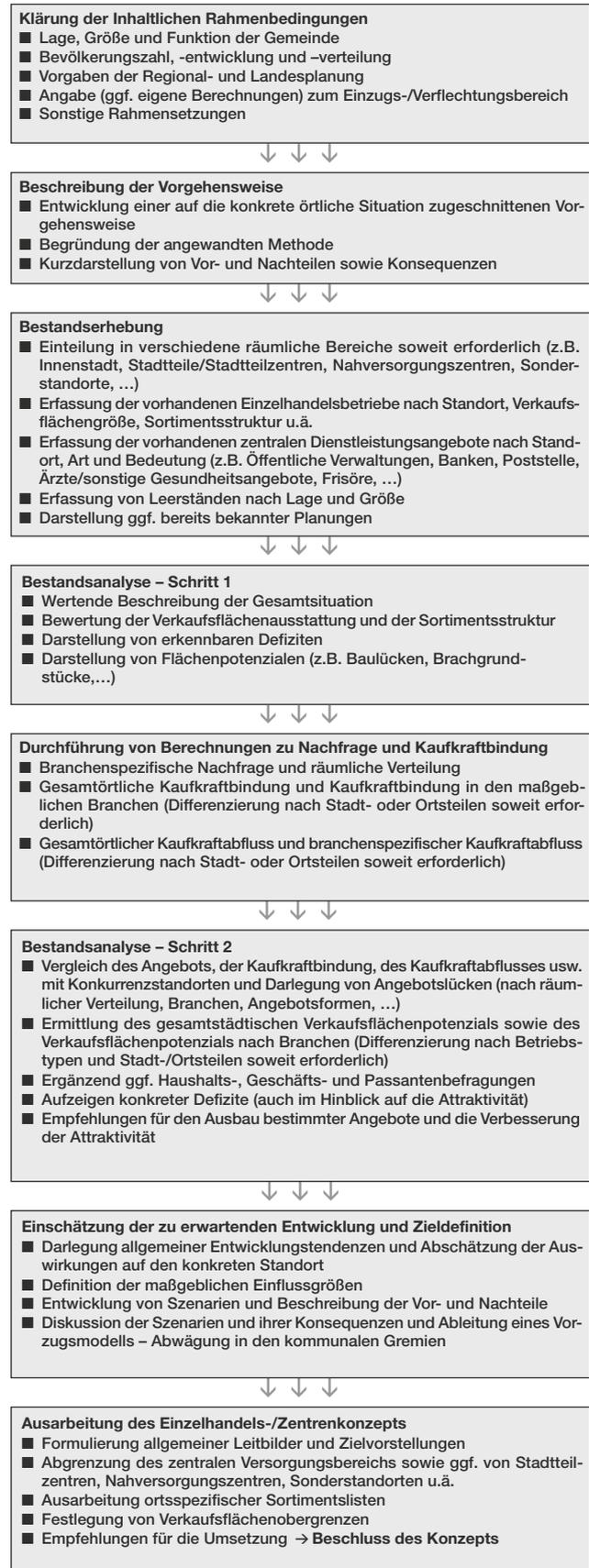
Die mit einem entsprechenden Einzelhandelskonzept einhergehenden Vorteile – insbesondere die Rechtssicherheit für alle Beteiligten – dürften daher die Nachteile bei Weitem überwiegen.

Anmerkungen

- 1) BVerwG – Entscheidungen vom 24. November 2005 – 4 C 10/04 und 4 C 14/04
- 2) Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem Baugebiet der BauNVO, so ist ein Einzelhandelsbetrieb dann zulässig, wenn er in diesem „faktischen“ Baugebiet allgemein zulässig wäre. Ansonsten ist allein der Tatbestand des „Einfügens“ maßgeblich. Zudem dürfen von dem Vorhaben in beiden Fällen keine schädlichen Auswirkungen gemäß § 34 Abs. 3 BauGB auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden ausgehen.
- 3) Die Frage der schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche bedarf regelmäßig einer gutachterlichen Überprüfung. Hilfestellungen in Form einer Regelvermutung gibt es nicht. Ein materieller Prüfmaßstab lässt sich lediglich dem Wort „schädlich“ entnehmen. Im Vergleich zu den „nicht nur unwesentlichen“ Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO ist anzunehmen, dass „schädliche“ Auswirkungen weiter gehen.
- 4) Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEPro) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Oktober 1989 (GV. NW. S. 485, ber. S. 648) zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung vom 19. Juni 2007 (GV. NRW. S. 225)
- 5) Landesverordnung über das Landesentwicklungsprogramm vom 14. Oktober 2008. Das Landesentwicklungsprogramm (LEP IV) wurde vom Ministerrat am 7. Oktober 2008 beschlossen. Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 7 Landesplanungsgesetz (LPIG) wurde das Landesentwicklungsprogramm durch Rechtsverordnung vom 14. Oktober 2008 für verbindlich erklärt. Es trat am 25. November 2008 in Kraft.
- 6) BVerwG – Urteil vom 11. Oktober 2007 – 4 C 7/07 – Leitsatz
- 7) OVG Niedersachsen, Urteil vom 17. Januar 2008 – 1 LB 154/07
- 8) BVerwG – Urteil vom 11. Oktober 2007 – 4 C 7/07 – Leitsatz
- 9) BVerwG – Urteil vom 11. Oktober 2007 – 4 C 7/07 – aus den Gründen
- 10) BVerwG – Beschluss vom 20. November 2006 – 4 B 50/06
- 11) BVerwG – Beschluss vom 12. Februar 2009 – 4 B 5/09
vgl. hierzu ausführlicher unter "Aktuelle Rechtsprechung" auf Seite 8
- 12) Der nebenstehend beschriebene grobe Ablauf ist stark verkürzt und muss stets an die konkrete örtliche Situation angepasst und entsprechend ergänzt werden. Begleitend zu den einzelnen Verfahrensschritten ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit und der wesentlichen Träger öffentlicher Belange zu empfehlen. Eine Abstimmung mit der Regionalplanung ist zwingend erforderlich.

Einzelhandelskonzept

Vorschlag zu Inhalt und Verfahrensweise ¹²⁾



■ Aktuelle Rechtsprechung

Die Rechtsprechung hat sich in der jüngeren Vergangenheit mehrfach mit dem Thema Einzelhandel beschäftigt. Nachfolgend sind drei aktuelle Beschlüsse des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) aus dem Jahr 2009 zusammengefasst, die grundsätzliche Bedeutung für die Planungspraxis besitzen dürften.

Im **Beschluss vom 12. Februar 2009 (BVerwG 4 B 3.09)** beschäftigte sich der 4. Senat mit der geplanten Erweiterung eines Lebensmittelmarktes, der hierdurch die Schwelle der Großflächigkeit überschreitet. Dabei ging es u.a. um die Frage, ob bei der Beurteilung möglicher schädlicher Auswirkungen des Vorhabens im Sinne des § 34 Abs. 3 BauGB auf dessen Gesamtfläche abzustellen ist oder hierbei nur die Auswirkungen der Flächenerweiterung in den Blick genommen werden müssen und urteilte, dass eine entsprechende Flächenvergrößerung nur dann vertretbar ist, wenn von dem Gesamtvorhaben in seiner geänderten (also erweiterten) Form keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sind.

In diesem Zusammenhang wurde auch festgestellt, dass Situationen denkbar sind, in denen ein Betrieb im Zusammenwirken mit anderen an einem städtebaulich nicht integrierten Standort bereits gegenwärtig die Funktionsfähigkeit eines zentralen Versorgungsbereichs derart beeinträchtigen kann, dass in solchen Fällen selbst geringfügige Erweiterungen, die lediglich das vorhandene Sortiment auf einer größeren Fläche präsentieren sollen, zu schädlichen Auswirkungen führen können und somit unzulässig sind. Anders ist es jedoch nach Auffassung des Gerichts auch möglich, dass – wenn keine gravierenden Umsatzverteilungen zu erwarten sind – eine solche Erweiterung durchaus zulässig sein kann. Die Vermutungsregel des § 11 Abs. 3 Satz 3 und 4 BauNVO kann in diesem Zusammenhang *nicht* für die planungsrechtliche Beurteilung großflächiger Einzelhandelsbetriebe herangezogen werden, da sie im Innenbereich nicht anwendbar ist. Eine Überschreitung der Geschossfläche von 1.200 m² ist somit kein unmittelbares Indiz dafür, dass von dem Vorhaben möglicherweise schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche ausgehen können. Dies hängt vielmehr von den Umständen des Einzelfalls ab und ist entsprechend auf das konkrete Vorhaben bezogen zu würdigen.

Im **Beschluss vom 17. Februar 2009 (BVerwG 4 B 4.09)** ging es ergänzend um die Frage, welche Kriterien bei der Beurteilung möglicher schädlicher Auswirkungen zu berücksichtigen sind. In einem Orientierungssatz stellte das Gericht dazu Folgendes fest: *„Bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben sind insbesondere zu berücksichtigen die Verkaufsfläche des Vorhabens im Vergleich zu den im Versorgungsbereich vorhandenen Verkaufsflächen derselben Branche, die voraussichtliche Umsatzverteilung, die Entfernung zwischen dem Vorhaben und dem betroffenen zentralen Versorgungsbereich, eine etwaige ‚Vorschädigung‘ des Versorgungsbereichs oder die Gefährdung eines vorhandenen ‚Magnetbetriebs‘, der maßgebliche Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des zentralen Versorgungsbereichs hat.“*

Mit der Bedeutung eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Konzepts und der Frage, ob einem solchen Konzept bei der räumlichen Abgrenzung eines zentralen Versorgungsbereichs präjudizierende Wirkung zukommt und welche Prüfkompetenz die Verwaltungsgerichte über solche Konzepte ausüben dürfen, hatte sich der 4. Senat im **Beschluss vom 12. Februar 2009 (BVerwG 4 B 5.09)** auseinander zu setzen.

Das zuständige OVG hatte dabei eine Stadt verpflichtet, einem Kläger den beantragten positiven Vorbescheid für die geplante Erweiterung eines Lebensmittelmarktes mit über 950 m² Verkaufsfläche um nochmals mehr als 530 m² zu erteilen, weil das Vorhaben die Voraussetzungen des § 34 Abs. 1 BauGB erfülle und ihm § 34 Abs. 3 BauGB nicht entgegen stehe. Die von der Gemeinde befürchteten schädlichen Auswirkungen auf den zentralen Versorgungsbereich seien schon deshalb nicht zu erwarten, weil das fragliche Grundstück diesem Bereich noch zuzurechnen sei. Demgegenüber beinhaltete das Nahversorgungs- und Zentrenkonzept der Kommune eine andere Abgrenzung. Nach dessen Darstellungen gehörte das Vorhabengrundstück nicht mehr zum zentralen Versorgungsbereich, weil dazwischen eine – wenn auch räumlich nicht sehr ausgedehnte – Zäsur liege. Das OVG begründete seine gegenteilige Auffassung mit einer vor Ort getroffenen Tatsachenentscheidung, wonach *„sich der zentrale Versorgungsbereich ... ohne wesentliche Unterbrechungen mit einer breiten Palette von Einzelhandels- und Dienstleistungsangeboten“* bis zum fraglichen Markt erstrecke.

In der Revision vor dem BVerwG war zu klären, ob und inwieweit die Gemeinde einen tatsächlich vorhandenen zentralen Versorgungsbereich durch ein städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB räumlich derart eingrenzen kann, dass bestimmte Grundstücke künftig außerhalb dieses Bereiches liegen. Dazu wurde vom BVerwG festgestellt: *„Ist ein Vorhaben bauplanungsrechtlich zulässig, weil es sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt (§ 34 Abs. 1 BauGB), nach der tatsächlich vorhandenen Stadtstruktur innerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs liegt und auch auf andere zentrale Versorgungsbereiche keine schädlichen Auswirkungen hat (§ 34 Abs. 3 BauGB), kann ein städtebauliches Entwicklungskonzept hieran nichts ändern.“*

Von einem entsprechenden Konzept gehen also keine unmittelbaren Rechtswirkungen aus, denn es enthält – anders als z.B. ein Bebauungsplan – selbst keine *verbindlichen* Festsetzungen. Das BVerwG folgte damit der Auffassung des OVG, so dass die beantragte Erweiterung der Verkaufsfläche im konkreten Fall zugelassen werden muss. Bei entsprechenden städtebaulichen Konzepten sind demnach die örtlichen Gegebenheiten auf jeden Fall detailliert zu erfassen und bei der Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche zu berücksichtigen.

Impressum: isu-aktuell ist eine Veröffentlichung des Planungsbüros isu. Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen, auch auszugsweise, Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen zu kommerziellen Zwecken nur mit schriftlicher Genehmigung des Büros isu.

Herausgeber: isu – Immissionsschutz, Städtebau, Umweltplanung
Am Tower 14 · 54634 Bitburg/Flugplatz
Tel. (0 65 61) 94 49 01 · Fax (06561) 944902 · E-Mail: info-bit@i-s-u.de

Redaktion: Dipl.-Ing. Klaus Zimmermann

DTP-Realisation: BohnFoto&Design, 54636 Trimport

Copyright: Inhalte, Konzept und Layout unterliegen dem Urheberrecht.