RA Dr. jur. Heinz Janning

Die "typische Atypik" bei großflächigen Lebensmittelmärkten an städtebaulich integrierten Standorten

Referat auf dem 3. Nahversorgungstag am 12. Febr. 2014 in Hamm

Anhaltender Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel

Der Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel hält an. Für eine wohnungsnahe Grundversorgung sind derzeit insbesondere die modernen Lebensmittelmärkte von grundlegender Bedeutung. Funktionsfähige Lebensmittelmärkte haben heute überwiegend mehr als 800 qm VKF. Mittlere Supermärkte /"Vollsortimenter") weisen schon seit Jahren bis zu 1.500 qm auf. Die Neuansiedlungen und Erweiterungen der führenden Lebensmitteldiscounter sind inzwischen auch auf bis zu 1.200 oder gar 1.300 qm Verkaufsfläche ausgerichtet.Alle diese Märkte benötigen je nach Betriebstyp eine "Mindestmantelbevölkerung" von 4.000 bis 8.000 Einwohner im Einzugsbereich des jeweiligen Marktes.

Immer mehr kleinere Läden und Supermärkte unter 800 qm VKF schließen. Die Zahl der Lebensmittel-Läden insgesamt ist 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 wohnungsnahe 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 insg.zu mehr Außenenwicklung statt ökonomisch und ökologisch sinnvoller Innenentwicklung

Notwendigkeit einer städtebaulichen Standortsteuerung

Um solche 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 größeren Einzelhandelsbetriebe mit nahversorgungsrelevanten Hauptsortimenten müssen grundsätzlich in den zentralen Versorgungsbereichen untergebracht werden. Sie sind **grundsätzlich "zentrenpflichtig"**

Diese auf die Zentren ausgerichtete Konzentration solcher Nahversorgungsbetriebe ist die notwendige und damit legitime städtebauliche Antwort auf die Strukturveränderungen im Lebensmitteleinzelhandel.

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

Außerhalb dieser Zentren können und dürfen moderne, i. d. R. großflächige Lebensmittelmärkte daher 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 **Ausnahmevoraussetzungen** städtebaulich vertretbar:

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

Derart integrierte Standorte für moderne Lebensmittelmärkte (grundsätzlich) in den Zentren und (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.

§ 11 Abs. 3 BauNVO als Schlüsselvorschrift für die Zulässigkeit großflächiger Vorhaben

Soweit moderne Lebensmittelmärkte heute mehr als 800 qm Verkaufsfläche erfordern, sind sie als **großflächige** Einzelhandelsbetriebe anzusehen, für deren Ansiedlung und Erweiterung der **§ 11 Abs. 3 BauNVO (***siehe Anlage)* von besonderer Bedeutung ist.

Nach dieser Vorschrift 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**.

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.

Die **Regelvermutung** ist aber nach Satz 4 der Vorschrift **widerlegba**r, 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.

Von dieser Widerlegungsmöglichkeit wird in der Praxis allerdings kaum Gebrauch gemacht, und zwar auch dann, wenn das jeweilige Vorhaben in einem zentralen Versorgungsbereich liegt. Dies hat zu Forderungen insbesondere von einigen Handelsunternehmen nach Anhebung der Regelvermutungsgrenze oder gar nach Aufhebung der gesamten Vermutungsregelung geführt.

Überprüfungsauftrag des Bundestag

Anlässlich der Verabschiedung der Städtebaurechtsnovelle 2013 hat der **Deutsche Bundestag** am 25. April 2013 in einer Entschließung die Bundesregierung aufgefordert, in einer Studie zu prüfen,

1. *ob und inwieweit sich die Struktur des Einzelhandels, insbesondere mit Blick auf die Versorgung der Bevölkerung in Städten und ländlichen Regionen mit den Waren des täglichen Bedarfs, durch das geltenden Baurecht nachteilig entwickelt hat,*
2. *ob und inwieweit die geltenden Regelung die Förderung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden behindert oder in sonstiger Weise nachteilige Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung hat,*
3. *ob und inwieweit sich daraus ein Änderungsbedarf in § 11 Abs. 3 BauNVO ergibt, insbesondere mit Blick auf die Regelvermutung und die vorgeschriebene Geschossflächengröße.*

Bildung einer Arbeitsgruppe und ihre Handlungsempfehlungen

Vor diesem Hintergrund ist eine **Arbeitsgruppe** unter Leitung des HDE aus Vertretern des Handels, des DIHK und der kommunalen Spitzenverbände gebildet worden, die einen Entwurf für **Empfehlungen für eine verbesserte Handhabung des § 11 III BauNVO im Umgang mit großflächigen Vorhaben des Lebensmitteleinzelhandels** ausgearbeitet hat. Dieser Entwurf wird Ende des Monats den o.g. Verbänden und Institutionen zugeleitet, die dann darüber in ihren Gremien beraten und abschließend befinden.

Der Diskussionsentwurf der Arbeitsgruppe geht von folgender Lösung aus, bei der sich eine Änderung des § 11 Abs. 3 BauNVO erübrigt.

Die "typische Atypik" bei städtebaulich integrierten Lebensmittelmäärkten

Wenn ein Vorhaben zur Ansiedlung oder Erweiterung eines großflächigen Lebenmittelmarktes (bis zu c.a. 1.500 qm Verkaufsfläche) in einem zentralen Versorgungsbereich oder in einer integrierten Nahversorgunglage und damit an einem s**tädtebaulich integrierten Standort** realisiert werden soll, kann die **Regelvermutung** nachteiliger Auswirkungen als **widerleg**t 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 ist damit **typisch atypisch**. Bei dieser Fallgruppe wird die Regelvermutung nachteiliger Auswirkungen auf städtebauliche Belange durch eine generell positive Gegenvermutung neutralisiert.

Diese typisierende Widerlegung der Regelvermutung ist allerdings auf Lebenmittelmärkte bis zu maximal 1.500 qm Verkaufsfläche begrenzt. Große Supermärkte (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.

Wenn nach Feststellung eines städtebaulich integrierten Standortes eines großflächigen Lebensmittelmarktes bis max. 1.500 qm Verkaufsfläche die Regelvermutung widerlegt ist, wird der Weg frei für die Prüfung, ob Besonderheiten vorliegen, die doch nachteilige Auswirkungen auf einzelne Belange erwarten lassen, z.B.weil der notwendige Immissionsschutz für eine schutzbedürtige Wohnnutzung in der Nachbarschaft des Vorhabens nicht gewährleistet werden kann oder weil es unlösbare Verkehrsprobleme geben könnte. In dieser zweiten Prüfungsstufe müssen die Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche und die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich des Vorhaben in den meisten Fällen nicht mehr näher geprüft werden, weil die Zentrenverträglichkeit und die Sicherung der verbrauchernahen Grundversorgung durchweg schon in der ersten Prüfungsstufe festgestellt worden sind.

Wenn bei modernen 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 festgestellt werden, ist das jeweilige Lebensmittelmarktvorhaben trotz seiner Großflächigkeit und trotz der Überschreitung der Regelvermutungsgrenze von 1.200 qm Geschossflläche nicht auf die Ausweisung eines Kern- oder Sondergebietes angewiesen.

Vorteile der Ausweisung städtebaulich integrierter Standorte im Einzelhandelskonzept

Wenn nun 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 Baugenehmigungverfahren sein, bei Standorten außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche die Frage nach dem Vorliegen einer städtebaulich integrierten Nahversorgungslage zu klären, da nicht nur die Lage in einem Wohnsiedlungsbereich, sondern auch die Nahversorgungsfunktion und die Zentrenverträglichkeit des jeweiligen Vorhabens konkret geprüft werden müssen. Auf die damit verbunden 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 und durch deren konsequente bauleitplanerische Umsetzung aus dem Wege gehen.

Fazit und Schlussfolgerungen

Auf diese Weise ist für großflächige Lebensmittelmärkte (bis zu 1.500 am Verkaufsfläche) an städtebaulich integrierten Standorten eine durchaus **praktikable Handhabung des § 11 Abs. 3 BauNVO einschließlich seiner Regelvermutung möglich**.

Daher **erübrigt sich eine Änderung des § 11 Abs. 3 BauNVO**. Eine Anhebung der Regelvermutungsgrenze würde die Gemeinden zu vermehrter Ausschlussplanung gegen großflächige Vorhaben außerhalb der Zentren und der integriertten Nahversorgungslagen zwingen. Eine Aufhebung der Vermutungsregelung insgesamt würde der Norm des § 11 Abs.3 BauNVO die rechtsstaatlich gebotene Bestimmheit nehmen und zudem auch unabsehbare Negativfolgen vor allem auch im Hinblick auf andere zentrenrelevante Branchen auslösen können.

Die **Städte und Gemeinden** sind nun aufgerufen, diese verbesserte Handhabung des § 11 Abs. 3 BauNVO bei großflächigen Lebensmittelmärkten an städtebaulich integrierten Standorten durch die Aufstellung und rechtzeitige Fortschreibung ihrer lokalen **Einzelhandels- und Zentrenkonzepte** zu ermöglichen, in denen diese integrierten Standortbereiche ausgewiesen sind.

Die **Bauaufsichtsbehörden** sind aufgerufen, von dieser Möglichkeit der verbesserten Handhabung des § 11 Abs. 3 BauNVO durch die **Widerlegung der Regelvermutung** bei Ansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben für großflächige Lebensmittelmärkte (bis zu 1.500 qm Verkaufsfläche) an s**tädtebaulich integrierten Standorten** Gebrauch zu machen.

Die **Handelsunternehmen** sind aufgerufen, die Suche nach neuen Standorten ausschließlich auf s**tädtebaulich integrierte Standortbereiche** zu konzentrieren, und zwar vornehmlich auf die zentralen Versorgungsbereiche, die heute das Grundgerüst einer verbrauchernahen Grundversorgung stellen, und nur ausnahmsweise auf integrierte Nahversorgungslagen außerhalb der Zentren.