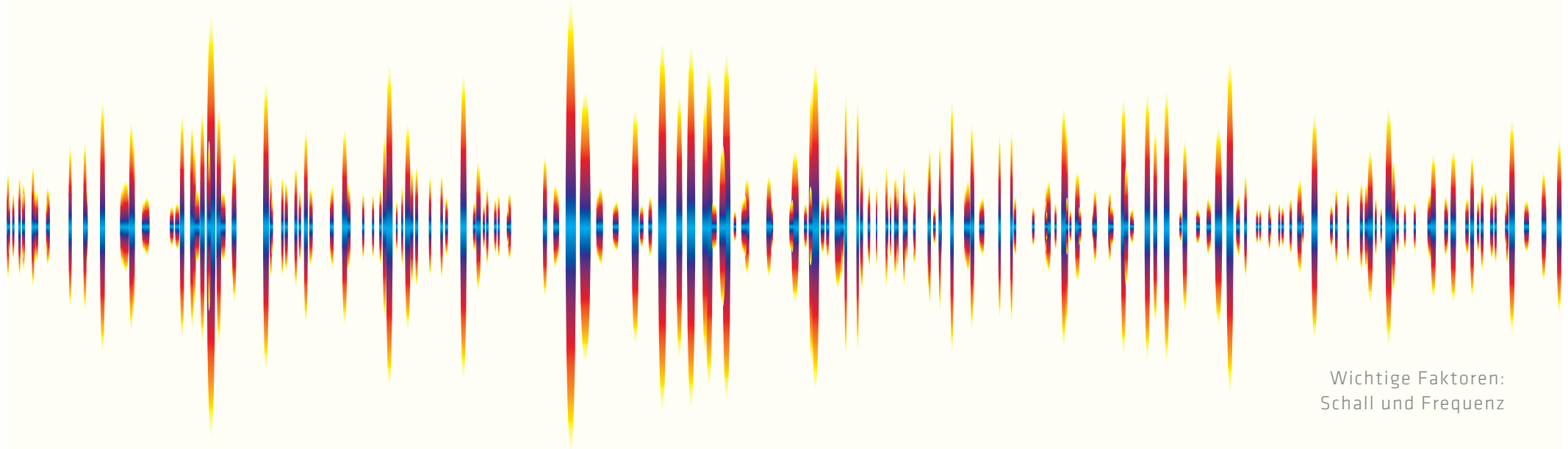


Zwischen Gesetzgeber und Wutbürger

Der Einzelhandel und die Stadtplanung der Zukunft

Von Dr. Christian Hullmann



Wichtige Faktoren:
Schall und Frequenz

Die Aufregung – jedenfalls beim Autor des Zeitungsartikels und bei einigen Anwohnern – war groß. Der ehemalige Kulturstaatsminister Michael Naumann schimpfte im Berliner Tagesspiegel vom 20. März 2013 über die Eröffnung eines Biosupermarkts am Meyerinckplatz in Berlin. Seine Wut richtete sich gegen die „Ortszerstörung“ durch absehbaren „großvolumigen Lieferverkehr“ an einem kleinen städtischen Platz. Statt der ursprünglich vom Betreiber angegebenen acht Lkw-Lieferungen pro Woche sollten es nach neuen Informationen nun 34 sein. Ein Verkehrsinfarkt sei die Folge. Dazu wurde der Niedergang des Wohnviertels nach dem Beispiel US-amerikanischer Innenstädte prophezeit: „In der kleinen Welt dieses Planungs- und Genehmigungsskandals droht sich nun wie unter einem Mikroskop der Ruin von Urbanität im Schatten der amerikanischen „Wal-Mart“-Expansion zu wiederholen. Diese Megasupermarktkette hat in den USA Zehntausende kleinstädtische Lebenszusammenhänge zerstört.“

EINZELHANDEL VERSTÄRKT IM FOKUS

Das Beispiel ist symptomatisch für die Probleme, denen sich Einzelhändler und Immobilieninvestoren im Hinblick auf das öffentliche Baurecht ausgesetzt sehen, seit die öffentliche Hand das Thema Einzelhandel verstärkt in den Blick genommen hat. Dabei geht es dem Gesetzgeber wie auch den Kommunen um die Erhaltung funktionsfähiger Innenstädte mit lebendiger Einzelhandelsstruktur und um die Sicherung einer wohnortnahen Versorgung der Bürger. Auf der Grundlage von Einzelhandelskonzepten sollen Stadtstrukturen erhalten oder geschaffen werden, die es auch älteren oder behinderten Menschen erlauben, sich selbständig mit den Mitteln des täglichen Bedarfs zu versorgen. Eine Rolle spielen außerdem Aspekte des Klimaschutzes und des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden, denn die Ansiedlung von Einzelhandel außerhalb gewachsener städtischer Strukturen führt zu zusätzlichem Autoverkehr mit entsprechenden Emissionen sowie zur weiteren Versiegelung von Grund und Boden. Die Folge ist der Versuch,

mit den Mitteln des Raumordnungs- und Bauplanungsrechts die Ansiedlung von immer größeren Einzelhandelszentren „auf der grünen Wiese“ zu verhindern.

SENSIBILITÄT SCHEINT ZUZUNEHMEN

Zugleich hat es jedoch den Anschein, dass die Sensibilität der Bevölkerung für Lärmfragen immer mehr zunimmt. Man muss nicht auf das Beispiel des Berliner Flughafens und die Diskussion um die Flugrouten zurückgreifen, um ein Gefühl für die entsprechenden Befindlichkeiten zu bekommen. Auch Kinderspielplätze, Restaurants oder eben Einzelhandelsgeschäfte werden als störend empfunden, selbst wenn sie sich mitten in Ballungszentren wie Berlin befinden. Der Biosupermarkt, der Herrn Naumann in Rage versetzte, befindet sich in einem Altbau, der zuvor ein Kino beherbergte und der zwei Minuten Fußweg vom Kurfürstendamm entfernt liegt. Zentraler geht es kaum.

Hauptkritikpunkte von Herrn Naumann sind, wie gesagt, die Frequenz der Warenlieferungen und die

damit verbundenen Verkehrs- und Lärmprobleme. Nun ist es ja richtig, dass Lkw-Lieferungen in Wohnstraßen zu Nutzungskonflikten führen können, da Anwohner in den frühen Morgenstunden schlafen möchten oder am Wegfahren gehindert werden könnten. Auch gibt es in Innenstädten sicherlich besser und schlechter geeignete Standorte für Einzelhandelsbetriebe. Es bleibt aber losgelöst von diesem Einzelfall die Frage, wie wir uns das Leben in der Stadt künftig vorstellen. Wollen wir doch lieber das Einkaufen auf der grünen Wiese fördern, das im Hinblick auf Lärmimmissionen und Verkehrsaufkommen mehr oder weniger unproblematisch ist, an dem aber in der Regel nur die Bürger teilnehmen können, die über ein Auto verfügen und das letztlich einer Verödung der Innenstädte durch die Konzentration von Einzelhandelsflächen in Rand- oder Außenbezirken Vorschub leistet? Oder wollen wir Einzelhandel in den Stadtzentren und den Stadtteilzentren, wohnortnah und auch für ältere Menschen zu Fuß erreichbar, mit den damit oftmals verbundenen Einschränkungen der Wohnruhe?

EINDEUTIG NUR AUF DEN ERSTEN BLICK

Die Antwort des Gesetzgebers ist nur auf den ersten Blick eindeutig. Zunächst zeugen viele Gesetzesnovellen von seinem Willen, den Einzelhandel in Innenstadtbereichen zu konzentrieren und vorhandene Zentren zu schützen. Bereits im Jahr 2004 schrieb die Bundesregierung in ihrem städtebaulichen Bericht, dass die spezifischen Vorteile städtischen Lebens nur wirksam werden können, wenn „eine Nutzungsvielfalt in den Stadtzentren erhalten bleibt“. Diese Nutzungsvielfalt bzw. ihre unmittelbare Erreichbarkeit zu Fuß sichere dem zentralen Wohnen einen entscheidenden Pluspunkt gegenüber peripheren Lagen. Hierzu müssten die Innenstädte „als Orte des Einzelhandels gesichert, erhalten und wettbewerbsfähig gestaltet werden“.

Seit vielen Jahren wird das Baugesetzbuch daher regelmäßig um Vorschriften erweitert, die den Schutz sogenannter zentraler Versorgungsbereiche und die leichtere Reurbanisierung von Innenstadtbereichen zum

Gegenstand haben. So wurde etwa 2004 die Vorschrift des § 34 Abs. 3 Baugesetzbuch neu eingeführt. Hiernach dürfen von Vorhaben, die nicht im Geltungsbereich von Bebauungsplänen liegen, keine schädlichen Auswirkungen auf „zentrale Versorgungsbereiche“ in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein. Demnach ist ein Vorhaben, soweit es solche schädlichen Auswirkungen erwarten lässt, bauplanungsrechtlich unzulässig.

WAS GENAU SOLL GESCHÜTZT WERDEN?

Nach der Definition des Bundesverwaltungsgerichts sind zentrale Versorgungsbereiche räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen aufgrund vorhandener Einzelhandelsnutzungen eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt. In einer entsprechend großen Gemeinde können auch mehrere zentrale Versorgungsbereiche bestehen, die sich gegebenenfalls auch in Haupt- und Nebenzentren unterteilen lassen. Auch Nahversorgungszentren hält das Bundesverwaltungsgericht

für schützenswerte Versorgungsbereiche.

Schädliche Auswirkungen können dabei von großflächigen, aber durchaus auch von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben ausgehen. Schädlich sind die Auswirkungen immer dann, wenn der hinzukommende Betrieb die städtebauliche Funktion des vorhandenen zentralen Versorgungsbereichs nicht nur unerheblich beeinträchtigt. Dies kann etwa durch Kaufkraftabzug geschehen, der dazu führt, dass der für die Funktionsfähigkeit des zentralen Versorgungsbereichs notwendige Warenumsatz nicht mehr aufrechterhalten werden kann. Zur Feststellung des Kaufkraftabzugs ist ein Verkaufsflächenvergleich zwischen dem geplanten Einzelhandelsbetrieb und dem zentralen Versorgungsbereich erforderlich, der regelmäßig durch entsprechende Marktgutachten zur Feststellung der voraussichtlichen Kaufkraftabflüsse ergänzt werden sollte.

Wichtigstes Mittel der Gemeinden zur Steuerung des Einzelhandels

bleibt indes die Festsetzung von Bebauungsplänen. Will die Gemeinde ein Vorhaben unter Berufung auf den vorgenannten § 34 Abs. 3 Baugesetzbuch untersagen, muss sie stets einen erheblichen Begründungsaufwand tätigen und regelmäßig externe Fachleute zu Rate ziehen, um die besagten schädlichen Auswirkungen nachweisen zu können. Mit der Bauleitplanung kann sie dagegen von vornherein bestimmen, wo Einzelhandel im Gemeindegebiet konzentriert werden soll und welche Bereiche sie davon ausnehmen will. Sie kann zum Beispiel mit der Festsetzung von Gewerbegebieten die Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel, der nur in Sonder- oder Kerngebieten zulässig ist, verhindern. Die Vorschrift des durch die BGB-Novelle im Jahr 2007 eingeführten § 9 Abs. 2a Baugesetzbuch erlaubt es ihr unter bestimmten Voraussetzungen zudem, in einem Bebauungsplan festzusetzen, dass nur bestimmte Arten baulicher Nutzungen zulässig oder nicht zulässig sein sollen. Hiermit wurde den Gemeinden eine Möglichkeit der „Negativplanung“ an die Hand gege-

ben, mit der jeglicher Einzelhandel in bestimmten Gebieten vollständig ausgeschlossen werden kann. Die Sicherung zentraler Versorgungsbereiche muss dabei der städtebaulich tragende Grund für die Aufstellung eines solchen Bebauungsplans sein. Ausreichend ist, dass zentrale Versorgungsbereiche vorhanden sind oder entwickelt werden sollen und die Festsetzungen nach § 9 Abs. 2a Baugesetzbuch geeignet sind, zumindest dazu beizutragen, zentrale Versorgungsbereiche zu erhalten oder zu entwickeln. In den Fällen des vorgenannten § 34 Abs. 3 Baugesetzbuch muss der betreffende zentrale Versorgungsbereich tatsächlich vorhanden sein. Eine Plangebung auf Grundlage des § 9 Abs. 2a Baugesetzbuch kann daran anknüpfen, geht jedoch darüber hinaus. Sie kann auch darauf abzielen, zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde überhaupt erst zu entwickeln. Eine solche Planung muss dabei gründlich vorbereitet werden, denn Voraussetzungen für eine fehlerfreie Abwägung bei gemeindlichen Entscheidungen über eine solche Steuerung des Einzelhandels sind die

Aufstellung und die Fortschreibung eines Einzelhandelskonzepts für das Gemeindegebiet.

§ 1 ABS. 9 BAUNUTZUNGS- VERORDNUNG

Eine etwas feinere Möglichkeit der Einzelhandelssteuerung besteht für die Gemeinden zudem nach der Vorschrift des § 1 Abs. 9 Baunutzungsverordnung. Wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen, kann in einem Bebauungsplan festgesetzt werden, dass nur bestimmte Arten der in den Baugebieten allgemein oder ausnahmsweise zulässigen baulichen oder sonstigen Anlagen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können. Notwendig ist, dass mit der Festsetzung im Bebauungsplan ein bestimmter Typ von baulichen Anlagen erfasst wird, wobei die Gemeinde auch auf besondere, in ihrem Gebiet vorherrschende Verhältnisse abstellen kann. Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits in einer Entscheidung aus dem Jahr 1987 festgestellt, dass bei einer Festsetzung nach § 1 Abs. 9 Baunutzungsverordnung zur Beschränkung

des Einzelhandels durch Festlegung von Obergrenzen der Verkaufsfläche von Einzelhandelsbetrieben Zweifel bestehen, ob damit ein bestimmter Anlagentyp umschrieben werde. Die Gemeinde muss in diesen Fällen darlegen, warum Betriebe unter bzw. über einer bestimmten Größe eine bestimmte Art von baulichen Anlagen darstellen. Anerkannt hat die Rechtsprechung dies etwa für Einzelhandelsbetriebe mit einer Nutzfläche von höchstens 400 Quadratmetern als sogenannte „Nachbarschaftsläden“.

Allerdings war nicht jede Spielart der Einzelhandelssteuerung, derer sich die Gemeinden in den vergangenen Jahren bedient haben, rechtmäßig. Die Möglichkeiten einer allgemeinen Begrenzung der Verkaufsflächen in Bebauungsplänen, die ein beliebtes Steuerungsmittel von Gemeinden insbesondere bei Festsetzung von Sondergebieten für großflächigen Einzelhandel war, hat das Bundesverwaltungsgericht eingeschränkt. In einem Urteil vom 3. April 2008 weist das Gericht darauf hin, dass Verkaufsflächenbegrenzungen nicht

ohne weiteres als eine Bestimmung der Nutzungsart zulässig sind. Die Richter unterscheiden dabei erstmalig zwischen zwei unterschiedlichen Typen von Verkaufsflächenbegrenzungen, nämlich solchen, die gebiets-, und solchen, die vorhabenbezogen sind, und erklären dabei nur vorhabenbezogene Begrenzungen für zulässig. Aus dem Urteil lässt sich der Grundsatz ableiten, dass in jedem Gebiet der Baunutzungsverordnung die Nutzungschancen für die Grundstückseigentümer nicht vom Verhalten anderer Eigentümer im selben Baugebiet abhängig sein dürfen. Das Bundesverwaltungsgericht will verhindern, dass durch eine Verkaufsflächenbegrenzung eine Situation entsteht, in der durch Einzelhandelsansiedlungen auf einigen wenigen oder sogar einem einzigen der im Plangebiet liegenden Grundstücke die Verkaufsflächenobergrenze erreicht wird und die übrigen Eigentümer ihre Grundstücke nicht mehr entsprechend nutzen können. Hierzu hat das Gericht den Begriff des „Windhundrennens“ gebraucht. Allerdings kommt es bei richtigem Verständnis des Urteils nicht dar-

auf an, ob die Festsetzungen eines Bebauungsplans ein solches Hunderennen auslösen können; vielmehr hat das Bundesverwaltungsgericht gebietsbezogene Verkaufsflächenbeschränkungen deshalb für unzulässig erklärt, weil sie der Systematik der Baunutzungsverordnung widersprechen, die keine gebietsbezogenen Festsetzungen vorsieht. Stellte man nur auf die Möglichkeit eines Windhundrennens ab, könnte man zum Beispiel in solchen Fällen gebietsbezogene Festsetzungen zur Verkaufsfläche für zulässig halten, in denen das Plangebiet nur aus einem Buchgrundstück besteht, da ein einzelner Eigentümer kein Rennen gegen sich selbst führen kann. Eine solche zivilrechtliche Betrachtung ist dem Planungsrecht jedoch fremd und übersieht außerdem, dass sich Eigentumsverhältnisse und Grundstückszuschnitte jederzeit ändern können. Dagegen soll es der Gemeinde erlaubt sein, die höchstzulässige Verkaufsfläche für das jeweilige Grundstück im Bebauungsplan in der

Form festzusetzen, dass die maximale Verkaufsflächengröße im Verhältnis zur Grundstücksgröße durch eine Verhältniszahl festgelegt wird. Insgesamt sind hier noch längst nicht alle Fragen geklärt und weitere höchstrichterliche Urteile daher zu erwarten.

Warum nun also der eingangs festgestellte Befund, dass die Antwort des Gesetzgebers auf die Frage, wie die Stadt der Zukunft aussehen soll, nur auf den ersten Blick eindeutig ausfällt? Den geschilderten Bestrebungen, Innenstadtbereiche vor Verödung und Kaufkraftabfluss zu schützen, stehen die überkommenen Strukturen des Planungsrechts und insbesondere die Einteilung der Plangebiete in Wohn-, Gewerbe-, Kern-, Industrie- und Sondergebiete, wie sie die Baunutzungsverordnung vorsieht, in gewisser Weise entgegen. Nutzungskonflikte sind programmiert, wo ein immer anspruchsvolleres Kaufverhalten, das immer größere Sortimente und

damit Verkaufsflächen der Einzelhändler zeitigt, auf ein ausgeprägtes Ruhebedürfnis der Anwohner trifft. Unsere auf dem Prinzip der Trennung von Nutzungsarten entwickelten Stadtstrukturen taugen nur bedingt zur Befriedigung aller Bedürfnisse des modernen Stadtmenschen. Gerade Lärm- und Verkehrsprobleme wie im eingangs geschilderten Berliner Beispiel lassen sich mit Hilfe der bestehenden Normen nur bedingt lösen. Gefragt sind oftmals kreative Lösungen im Einzelfall.

FAZIT

Was bedeutet dies alles nun für Einzelhändler und Investoren, die sich um die Ansiedlung neuer Vorhaben in Gemeinden bemühen? Angezeigt ist zunächst eine frühzeitige Prüfung der planungsrechtlichen Grundlagen am bevorzugten Standort. Sodann sollte zügig eine vertrauensvolle Kommunikation mit Planungs- und Baubehörden aufgebaut werden. Wichtig ist dabei insbesondere, eine Negativplanung nach § 9 Abs. 2a

Baugesetzbuch zu verhindern, mit der die Gemeinde das geplante Vorhaben verhindern könnte, sofern noch kein Bebauungsplan existiert. Kooperatives Handeln zwischen Investor und Behörde, etwa mittels eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans und entsprechender städtebaulicher Verträge bietet oftmals die notwendige Flexibilität für die Berücksichtigung der Interessen von Investor, Mieter und Gemeinde – und nicht zuletzt der Anwohner, deren politische und rechtliche Möglichkeiten bei der Verhinderung von Vorhaben nicht unterschätzt werden sollten – auch wenn der Biosupermarkt am Meyerinckplatz trotz Herrn Naumanns Engagement inzwischen eröffnet wurde.



**Rechtsanwalt
Dr. Christian Hullmann**

Partner
K&L Gates LLP, Berlin