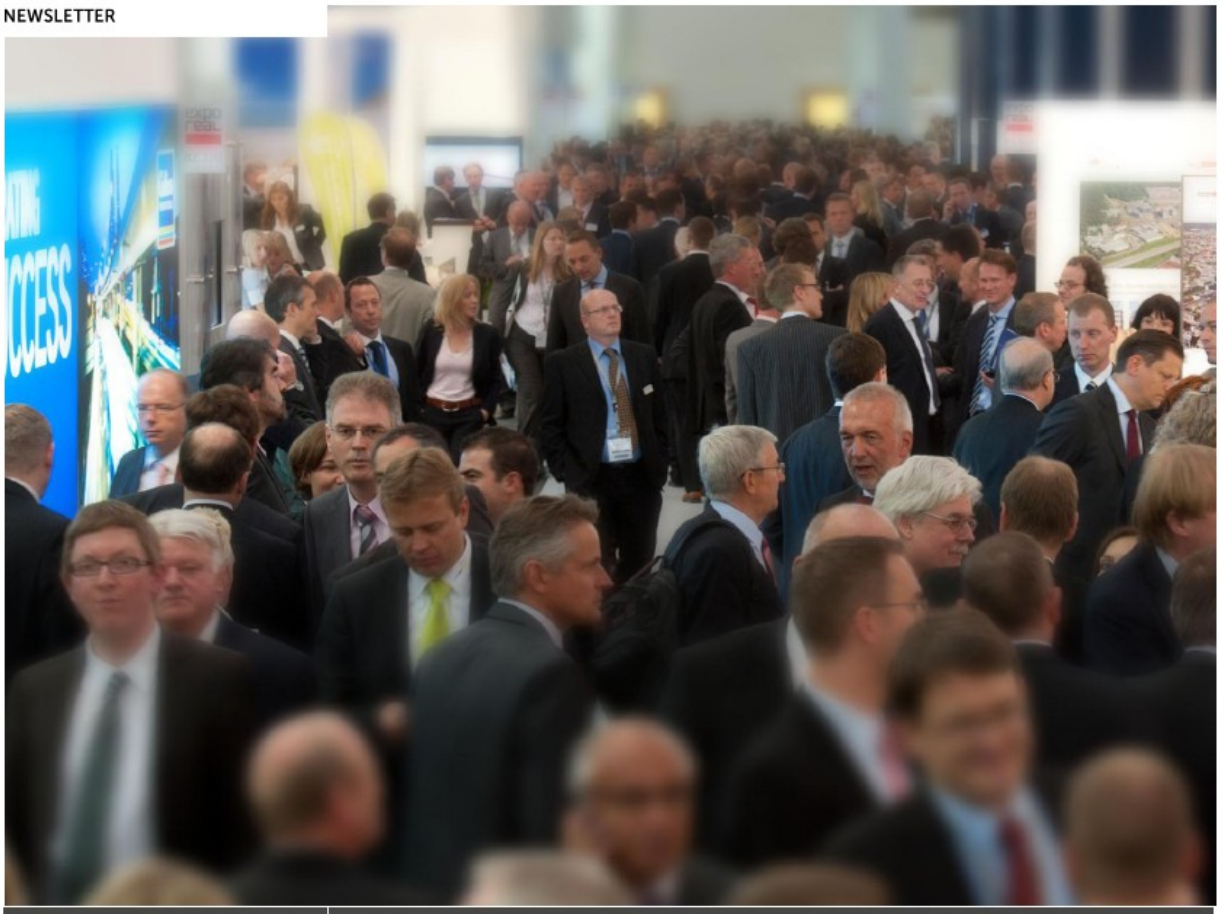
NEWSLETTER



ecostra-Newsletter

Januar 2011

- Der Markt für Messen und Kongresse in Deutschland (Teil 1)
- Steuerung von zulässigen Verkaufsflächen im Sondergebiet allein durch vorhabensbezogene Festsetzungen
- Die aktuelle Grafik: Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten der realen Konsumausgaben der Haushalte bis 2025
- Das Stadtprofil: Einzelhandelsstandort Oranienburg
- FOC Performance Report 2010: Die deutschen FOC zählen bereits zu den profitabelsten Centern in Europa
- Frisch aus der Ablage
- Das (Aller-)Letzte: Wird der deutsche Einzelhandel schlechtgerechnet?

ecostra

Märkte verstehen | Risiken bewerten | Chancen erkennen

STEUERUNG DER ZULÄSSIGEN VERKAUFSFLÄCHEN IM SONDERGEBIET ALLEIN DURCH VORHABENBEZOGENE FESTSETZUNGEN

von Dr. Johannes Grooterhorst (Partner) und Isabel Gundlach (Associate), Grooterhorst & Partner Rechtsanwälte, Düsseldorf (www.grooterhorst.de)

Eine Gemeinde *„darf in einem Bebauungsplan, der ein Sondergebiet für großflächigen Einzelhandel festsetzt, nach Quadratmetergrenzen bestimmte Regelungen über die höchst-zulässige Verkaufsfläche treffen."* So urteilte das Bundesverwaltungsgericht in einer Entscheidung vom 27.04.1990. Die Entscheidung betraf einen Fall, in dem im SO-Gebiet eine Verkaufsflächenobergrenze für ein einzelnes Vorhaben festgesetzt wurde. Auf der Grundlage dieser Entscheidung entwickelte sich seither eine kommunale Planungspraxis. Die Gemeinden setzten häufig in Sondergebieten für großflächigen Einzelhandel Obergrenzen für Verkaufsflächen fest. Diese Obergrenzen sind jedoch in der Regel nicht auf einzelne Vorhaben bezogen worden, sondern betreffen das gesamte Baugebiet. Diese baugebietsbezogene Festsetzungspraxis konnte sich jedoch nicht auf die Entscheidung vom 27.04.1990 stützen. Sie entbehrt einer rechtlichen Grundlage, wie das Bundesverwaltungsgericht zuletzt mit Entscheidung vom 24.03.2010 (4 CN 3.09) noch einmal klargestellt hat. Die Entscheidung bekräftigt zwei frühere Entscheidungen des Gerichts vom 03.04.2008. Viele bestehende Bebauungspläne für SO-Gebiete sind vor diesem Hintergrund (häufig unerkannt) unwirksam.

Dr. Johannes Grooterhorst

Der vorliegende Beitrag beleuchtet die Auswirkungen dieser Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auf die Verkaufsflächenfestsetzung in SO-Gebieten und gibt Hinweise für die künftige Planungspraxis.

Zu überplanende Sachverhalte und bisherige Planungspraxis

Geht es um die Ansiedlung von Einzelhandel, steht die kommunale Praxis regelmäßig vor folgender Herausforderung: Ein Investor plant großflächige Einzelhandelsansiedlungen in der Gemeinde, die Gemeinde aber will unter städtebaulichen Erwägungen Vorkehrungen zum Schutz ihrer vorhandenen oder noch aufzubauenden zentralen Versorgungsbereiche treffen. Die Gemeinde entscheidet sich, ein Sondergebiet für großflächigen Einzelhandel festzusetzen und im Bebauungsplan Höchstgrenzen der Verkaufsflächen für einzelne Sortimente zu bestimmen.

Isabel Gundlach

Um im Einzelfall beurteilen zu können, welche Verträglichkeitsobergrenzen für das jeweilige Projekt im Hinblick auf die eigenen und auch die benachbarten zentralen Versorgungsbereiche in der Gemeinde bestehen, holen die Planungsträger Marktgutachten ein, die Kaufkraftpotential und Kaufkraftverlagerungen unter Berücksichtigung eines projektierten Sortimentsbesatzes untersuchen. Nicht selten geben solche Marktgutachten genaue Vorgaben, wie viel Quadratmeter Verkaufsfläche aus dem einen und aus dem anderen Sortiment als noch zentrenverträglich eingestuft werden kann.

In den Bebauungsplänen diverser Gewerbegebiete sind Festsetzungen enthalten, welche nicht auf ein bestimmtes Vorhaben bezogen sind. Diese B-Pläne könnten (unerkannt) unwirksam sein.

Die Umsetzung dieser Vorgaben führte nicht selten zu Festsetzungen wie:

„In dem SO-Gebiet Einzelhandel sind zulässig:

- *Eine Gesamtverkaufsfläche von 17.000 m²,*
- *davon maximal 6.500 m² für zentren- und nahversorgungsrelevante Sortimente (gemäß Einzelhandelserlass),*
- *für die Sortimentsgruppe Bekleidung, Schuhe, Lederwaren eine maximale Verkaufsfläche von insgesamt 2.000 m².“*

oder

„In dem SO-Gebiet Einzelhandel darf die Gesamtverkaufsfläche für die Warengruppen Lebens- und Genussmittel und Lebensmittelergänzungssortimente, Getränke sowie Drogerie- und Parfümerieartikel insgesamt 3.200 m², der Verkaufsflächenanteil für Parfümerieartikel 450 m² nicht überschreiten. Für die Warengruppen Bekleidung, Schuhe und Lederwaren darf eine höchstzulässige Verkaufsfläche von insgesamt 2.600 m², für das Sortiment Schuhe und Lederwaren eine Verkaufsflächenanteil von 400 m² und für die Gesamtverkaufsfläche für Boden- und Wandbeläge sowie Heimtextilien eine Gesamtverkaufsfläche von 2.000 m² nicht überschritten werden.“

Diesen beiden Beispielen ist gemeinsam, dass sie in ihrem Festsetzungsgehalt nicht auf einen einzelnen Betrieb oder ein einzelnes Vorhaben abzielen, also betriebs- bzw. vorhabenbezogen sind, sondern auf das Sondergebiet als solches bezogen, also baugebietsbezogen sind.

Vorhaben- bzw. betriebsunabhängige Kontingentierungen sind der BauNVO aber insgesamt fremd, weswegen auch für das sonstige Sondergebiet nichts anderes gilt: § 11 Abs. 2 BauNVO verlangt die Darstellung und Festsetzung der Zweckbestimmung und der Art der baulichen Nutzung für das Sondergebiet. Hiermit muss die Gemeinde zum einen den allgemeinen Gebietscharakter und zum anderen die abstrakten Merkmale und Anforderungen an die einzelne Anlage definieren. Dem entspricht es nicht, die Nutzung auf das gesamte Gebiet bezogen zu kontingentieren.

Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts für SO-Gebiete für großflächigen Einzelhandel

Diese Sichtweise hat das Bundesverwaltungsgericht bei richtiger Betrachtung auch schon in der Entscheidung vom 27.04.1990 vertreten: Nach dem Leitsatz zu dieser Entscheidung hieß es zwar, dass es zulässig sein kann, in einem Sondergebiet für großflächigen Einzelhandel nach Quadratmetergrenzen bestimmte Verkaufsflächenobergrenzen festzusetzen. Der dieser Entscheidung zugrundeliegende Sachverhalt betraf aber die Festsetzung eines Sondergebiets für einen einzelnen großflächigen Handelsbetrieb. Die im dortigen Einzelfall gebietsbezogen gefasste Verkaufsflächenfestsetzung war auf dieser Grundlage mit der vorhaben- bzw. betriebsbe-

zogenen Verkaufsflächenfestsetzung identisch, so dass über die gewählte Festsetzung die Art der baulichen Nutzung in zulässiger Weise gesteuert wurde. Die Planungspraxis verkürzte diese Entscheidung in der Folge auf den Leitsatz und zog sie fälschlicherweise als Grundlage für baugebietsbezogene, vorhabenunabhängige Verkaufsflächenfestsetzungen hinsichtlich mehrerer Einzelhandelsvorhaben heran. Deswegen stellte das Bundesverwaltungsgericht mit Urteilen vom 03.04.2008 (4 CN 3/07 und 4 CN 4/07) ausdrücklich klar, dass die Festsetzung einer baugebietsbezogenen, vorhabenunabhängigen Verkaufsflächenobergrenze zur Steuerung des Einzelhandels in einem Sondergebiet unzulässig ist.

Baugebietsbezogene Verkaufsflächenbegrenzungen sind nur dann zulässig, wenn in dem entsprechenden Sondergebiet auch nur ein einziger Betrieb zulässig ist.

Mit einer weiteren Entscheidung vom 24.03.2010 (4 CN 3.09) hat das Bundesverwaltungsgericht diese Rechtsprechung wiederholt und bekräftigt. In dem dort entschiedenen Fall hatte eine Gemeinde ein Sondergebiet „SO Verbrauchermarkt" festgesetzt, in welchem ausschließlich Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe mit maximal 4.500 m² Verkaufsfläche zulässig sein sollten. Weiter hieß es, auf den Verbrauchermarkt entfielen max. 4.500 m² Verkaufsfläche mit mindestens 3.600 m² Verkaufsfläche für das Kernsortiment; auf kleinteilige Einzelhandelsbetriebe, Dienstleistungs- oder Gastronomiebetriebe entfielen max. 300 m² Verkaufs- bzw. Hauptnutzfläche.

Das Bundesverwaltungsgericht hat seine Rechtsprechung wiederholt, dass eine baugebietsbezogene Verkaufsflächenbegrenzung ausnahmsweise nur dann zulässig sei, wenn in dem in Rede stehenden Sondergebiet nur ein einzelner Handelsbetrieb zulässig sei. Dann nämlich sei die gebietsbezogene mit der vorhabenbezogenen Verkaufsflächenbeschränkung identisch. Ein solcher Fall der Identität liege allerdings nur dann vor, wenn die Festsetzungen des Bebauungsplans nur die Errichtung eines einzigen Einzelhandelsbetriebs zuließen. Insoweit genüge es auch nicht, wenn alle Grundstücke innerhalb des Sondergebiets im Eigentum eines Vorhabenträgers stünden. Der Bebauungsplan könne namentlich nicht gewährleisten, dass es bei den (im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Plan gegebenen) Eigentumsverhältnissen bleibe.

Rechtsfolge: Bebauungspläne mit baugebietsbezogenen Verkaufsflächenfestsetzungen sind unwirksam

Die gefestigte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts führt dazu, dass zahlreiche Bebauungspläne mit baugebietsbezogenen Verkaufsflächenfestsetzungen (unerkannt) unwirksam sind. Die Unwirksamkeit von Bebauungsplänen wird grundsätzlich auf eine Normenkontrollklage hin festgestellt. Eine Normenkontrollklage kann allerdings nur innerhalb eines Jahres nach In-Kraft-Treten des Bebauungsplans erhoben werden – diese Frist wird regelmäßig bereits abgelaufen sein. Es bleibt die sogenannten inzidente Feststellung der Unwirksamkeit des Bebauungsplans im Rahmen einfacher verwaltungsgerichtlicher Verfahren. Baugenehmigungen für ein (großflächiges) Einzelhandelsvorhaben können über diesen Weg ggf. im Klageverfahren erstritten werden.

Eine inzidente Überprüfung des Bebauungsplans kommt in Betracht, wenn die Gemeinde die beantragte Baugenehmigung mit Blick auf den vermeintlich geltenden Bebauungsplan nicht erteilt hat, da das in dem Bebauungsplan festge-

setzte Verkaufsflächenkontingent erschöpft erschien. Wird der Ablehnungsbescheid mit der Klage angegriffen, kann das Verwaltungsgericht im Zuge des Verfahrens die Unwirksamkeit des Bebauungsplans inzident feststellen. Hierbei ist es der Gemeinde selbstverständlich möglich, ihr Planungsrecht im Laufe des Verfahrens zu verändern und entsprechend zulässige Verkaufsflächen-

An vielen Standorten laufen Planungen zur Realisierung von großflächigen Einzelhandelsobjekten, welche bestimmte bauplanungsrechtliche Voraussetzungen erfordern

festsetzungen zu treffen. Im Einzelfall hatte aber möglicherweise ursprünglich Baurecht auf der Grundlage des § 34 BauGB (Zulässigkeit von Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich) oder aber einer günstigeren Vorfassung des Bebauungsplans bestanden. Wenn das Planungsrecht im Zuge des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens geändert wird, bliebe daher im Zweifel die Möglichkeit der Feststellung, dass der Bauantrag bis zum In-Kraft-Treten des neuen Bebauungsplans positiv zu bescheiden gewesen wäre. Soweit ein ersatzfähiger Schaden geltend gemacht werden kann, diente ein solches Feststellungsurteil als Vorbereitung eines Schadensersatzprozesses.

Konsequenzen für die Planungspraxis

Die Gemeinden sollten sich vor diesem Hintergrund aufgerufen fühlen, ihre bestehenden Bebauungspläne kritisch darauf zu überprüfen, ob die Bebauungspläne mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts konform sind, und ggf. zügig Planänderungsverfahren einleiten.

Für diesen Handlungsansatz oder wenn Gemeinden neue B-Pläne aufstellen wollen, ergeben sich folgende alternative Regelungsmöglichkeiten:

Ein Lösungsansatz kann sein, das Planverfahren als vorhabenbezogenen Bebauungsplan gemäß § 12 BauGB zu führen. Bei einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan ist die Gemeinde nicht an die Festsetzungen nach der BauNVO gebunden, sondern kann vielmehr frei eigene Festsetzungen treffen. Die so gewählte Festsetzungstechnik darf nur nicht dem Regelungsansatz der BauNVO zuwiderlaufen.

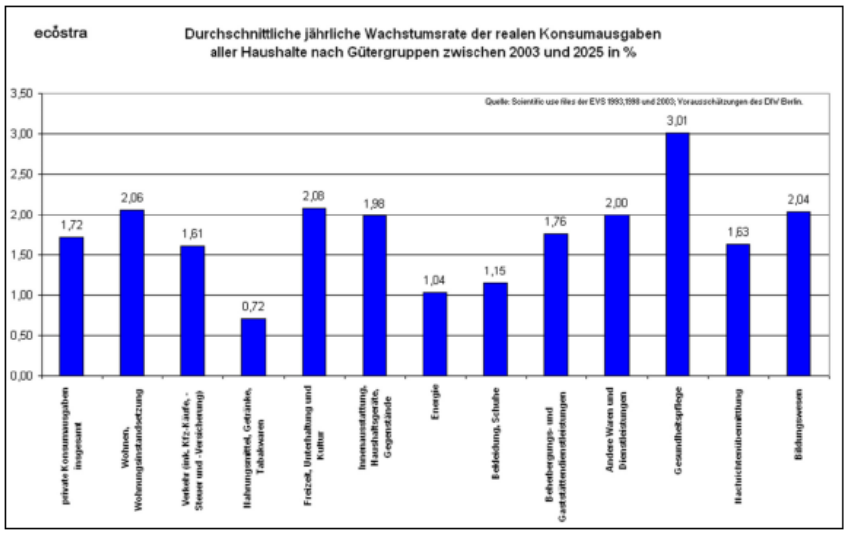
Es kommt grundsätzlich wohl auch in Betracht, für die einzelnen im Plangebiet vorgesehenen Betriebe jeweils ein eigenständiges Sondergebiet auszuweisen. Im Einzelfall kann diese Vorgehensweise nicht praktikabel sein. In dieser Hinsicht ist auch denkbar, das Sondergebiet durch die Festsetzung von Baugrenzen in Teilräume zu gliedern und den einzelnen Teilflächen jeweils einzelne Betriebe mit einer betriebsbezogenen Verkaufsflächenobergrenze zuzuordnen.

Nach der Rechtsprechung des OVG Koblenz (Urteil vom 11.07.2002 – 1 C 10098/02; in diesem Sinne bestätigend das Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 03.04.2008 – 4 CN 3/07) kann es (im Einzelfall) auch zulässig sein, die maximale Verkaufsflächengröße im Verhältnis zur Grundstücksgröße durch eine Verhältniszahl festzusetzen (z.B. 0,3/0,5 etc.). Dies ist dann möglich, wenn hierdurch die Ansiedlung bestimmter Einzelhandelsbetriebstypen und damit die Art der baulichen Nutzung geregelt werden soll. Der Entscheidung des OVG Koblenz lag ein Sachverhalt zugrunde, in dem es um die Überplanung eines bereits vorhandenen Einzelhandelbestandes ging. Die Gemeinde hatte im Rahmen einer Bestandsaufnahme das vorhandene Verhältnis von Verkaufsfläche zur jeweiligen Grundstücksgröße bestimmt: Mit der dortigen bestandsüberplanenden Festsetzung wurden also bestimmte, in der Wirklichkeit vorzufindende Anlagentypen beschrieben.

Als weitere Variante kann möglicherweise in Betracht kommen, die zulässigen Verkaufsflächen über die Festsetzung von Geschossflächen – also nach der baurechtlichen Systematik über das Maß der baulichen Nutzung – zu steuern. Auf dieser Grundlage ist eine Ausdifferenzierung nach der BauNVO möglich. Allerdings gibt es keine festen Umrechnungsmaßstäbe von Geschossflächen in Verkaufsflächen, sondern allenfalls Näherungswerte. Daher ist über den Weg der Geschossflächenfestsetzung eine quadratmeterscharfe Beschränkung der Verkaufsflächen nicht möglich. Diese mögliche Unschärfe kann sich im Einzelfall aber durchaus auch zugunsten des jeweiligen Investors auswirken.

Die Steuerung des Einzelhandels durch Verkaufsflächenfestsetzungen ist also durchaus möglich, solange die Vorgaben der BauNVO beachtet werden. Es gilt, in Abstimmung zwischen der planenden Gemeinde und den potentiellen Investoren in Anwendung der vorskizzierten Rechtsprechung die Variante herauszuarbeiten, die für die jeweilige konkrete städtebauliche Situation im Einzelfall sinnvoll und am besten praktikabel ist.

Die aktuelle Grafik: Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten der realen Konsumausgaben der Haushalte nach Gütergruppen bis 2025

Langfristige Zukunftsprognosen der wirtschaftlichen Entwicklung und insbesondere des Konsumverhaltens der privaten Verbraucher sind immer schwierig und mit Unwägbarkeiten verbunden. Vor diesem Hintergrund stellt es eine beachtliche analytische Herausforderung dar, realitätsnahe Prämissen oder Annahmen zu formulieren und entsprechend in die Prognosemodelle einzustellen.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichproben (EVS) des Statistischen Bundesamtes eine solche Zukunftsprognose erstellt. Demnach sind die höchsten Ausgabensteigerungen – wenig überraschend - im Bereich der Gesundheitspflege zu erwarten. Mit Ø 0,72 % wird bei Nahrungsmittel dagegen nur ein verhaltener Anstieg der Ausgaben gesehen. Durchaus erstaunlich ist, daß bei Bekleidung und Schuhe höhere Steigerungsraten als bei den Energiekosten gesehen werden. Umsatzzuwächse kann demnach wohl auch der Möbel- und Einrichtungshandel erwarten, wo Ausgabensteigerungen von knapp 2 % p.a. erwartet werden.