

Katalonien liegt um die Ecke

EuGH entscheidet über Regelungspraxis für Handelsflächen / Von Johannes Grooterhorst

DÜSSELDORF, 26. Mai. Der Wille von Immobilieninvestoren zur Schaffung neuer oder zur Umstrukturierung bestehender Einzelhandelsflächen ist ungebrochen. Die Realisierung der Vorhaben setzt aber regelmäßig voraus, dass in Abstimmung mit den Kommunen Baurecht neu geschaffen oder angepasst wird. Hierbei sind auch landesplanerische Vorgaben zu beachten, die die Ansiedlung insbesondere großflächiger Einzelhandelsobjekte steuern sollen. Solche landesplanerischen Vorgaben stehen aktuell unter besonderer Beobachtung durch die Europäische Kommission. Sie sieht diese Regeln als mit der Niederlassungsfreiheit unvereinbar an.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) in Luxemburg hat am 24. März dieses Jahres sein Urteil zu den planungsrechtlichen Vorgaben Kataloniens für die Ansiedlung großer Einzelhandelsbetriebe gesprochen. Die Vorgaben der spanischen Region verstoßen danach gegen die Niederlassungsfreiheit. Katalonien verbietet zum ei-

siedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen in Paragraph 24a des Landesentwicklungsprogramms NRW und die regionalplanerischen Vorgaben des Regionalplans für die Region Stuttgart. In Nordrhein-Westfalen dürfen nach den Aussagen im Landesentwicklungsprogramm Kerngebiete sowie Sondergebiete für großflächige Einzelhandelsvorhaben nur in sogenannten zentralen Versorgungsbereichen ausgewiesen werden. Großflächige Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten wiederum dürfen nur in Innenstadtzentren beziehungsweise in der Ortsmitte oder in Stadtteilzentren liegen, die sich durch gesondert festgelegte, besondere Standortbedingungen auszeichnen.

Die Bundesregierung führt dem Vernehmen nach in ihrer Stellungnahme an die Kommission die Raumordnung und den

Umweltschutz als Gründe zur Rechtfertigung einer etwaigen Beschränkung der Niederlassungsfreiheit an. Diese Gründe hat der EuGH in seinem jüngsten Urteil ausdrücklich als geeignete zwingende Gründe anerkannt, die eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit rechtfertigen können. Entscheidend wird nun sein, ob Deutschland – anders als Spanien – ausreichend darlegen kann, weshalb die Beschränkungen für die schützenswerten Ziele erforderlich sind. Gegen Deutschland ist eine Vertragsverletzungsklage in dieser Hinsicht bislang nicht anhängig.

Unmittelbare Rückschlüsse für die deutschen Regelungen zur Ansiedlung großer Einzelhandelseinrichtungen lassen sich aus dem EuGH-Urteil zu den katalanischen Vorschriften nicht ohne weiteres ziehen. Sie betreffen zwar die gleiche Thematik, sind aber jede für sich anders gefasst.

nen die Ansiedlung großer Einzelhandelseinrichtungen außerhalb von konsolidierten städtischen Gebieten – im Ansatz vergleichbar mit dem Innenbereich im Sinne des deutschen Baugesetzbuchs. Eine andere Regelung beschränkt die Ansiedlung neuer Verbrauchermärkte auf bestimmte Bezirke. Verbrauchermärkte sind nach dem dortigen Recht Selbstbedienungsgeschäfte mit einer Verkaufsfläche von mindestens 2500 Quadratmetern, die ein breites Sortiment an Produkten des täglichen sowie des mittel- und langfristigen Bedarfs anbieten und über einen großen Parkplatz verfügen. Schließlich fanden sich im Gesetz Obergrenzen für die Ansiedlungsdichte und die Auswirkungen auf den bestehenden Einzelhandel.

Beschränkungen in Bezug auf den Standort und die Größe von Einzelhandelsvorhaben sind zwar grundsätzlich geeignete Mittel, um die Ziele der Raumordnung, des Umweltschutzes und des Verbraucherschutzes zu erreichen. Spanien hat aber keine ausreichenden Gesichts-

punkte vorgetragen, um zu erläutern, weshalb die fraglichen Beschränkungen zur Erreichung der benannten Ziele erforderlich sind, befand der EuGH. Die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit durch die Vorgaben in Katalonien sind daher nicht gerechtfertigt. Spanien ist nun aufgefordert, den Vertragsverstoß abzustellen.

Dem Urteil liegt eine Vertragsverletzungsklage der Europäischen Kommission zugrunde. Die Kommission sah die in einem Mahnschreiben aus dem Juli 2004 geäußerten Bedenken zu den katalanischen Regelungen durch die Stellungnahme des Königreichs Spanien als nicht zufriedenstellend ausgeräumt an. Der EuGH gab ihr nun in weiten Teilen recht.

Im Jahr 2009 gab es ein weiteres Mahnschreiben der EU-Kommission – diesmal nach Deutschland. Darin wies sie die Bundesregierung darauf hin, dass sie auch hierzulande die landesplanerischen Vorgaben für nicht vereinbar mit der Niederlassungsfreiheit hält. Aufhänger sind hierbei die landesplanerischen Vorgaben zur An-

Sie erscheinen sogar weniger strikt als die katalanischen. Trotzdem muss nun abgewartet werden, ob die Kommission die Katalonien-Entscheidung als Anlass nehmen wird, um das Verfahren gegen Deutschland neu zu akzentuieren.

Auf jeden Fall hat der EuGH nun abermals betont, dass rein wirtschaftliche Ziele keine Gründe sind, die eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit rechtfertigen könnten. Zudem muss der Plangeber hinreichend erläutern können, weshalb die konkreten Beschränkungen zur Erreichung legitimer Ziele erforderlich sind. Wo diese Begründung cursorisch bleibt oder festgelegte Obergrenzen willkürlich festgesetzt erscheinen, dürften sich Spielräume ergeben, die ansiedlungswillige Investoren nutzen können.

Der Autor ist Gründer und Partner der Kanzlei Grooterhorst & Partner in Düsseldorf.