

Bevorzuge uns auf Google (<https://www.google.com/preferences/source?q=https://www.iz.de>)

Wann sind Einzelhandelsvorhaben schädlich?

Von **Christoph Brandenburg, Torsten van Jeger** und **Immobilien Zeitung**
(<mailto:redaktion@iz.de>) aus Ausgabe **IZ 1/2008**
Donnerstag, 10. Januar 2008

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat am 11. Oktober 2007 eine bedeutende Entscheidung für die Projektentwicklung von Einzelhandelsvorhaben in der Innenstadt gefällt. Die Rechtsanwälte Christoph Brandenburg und Torsten van Jeger stellen dieses erste Urteil zu § 34 Abs. 3 Baugesetzbuch (BauGB) vor. Das Urteil betrifft Einzelhandelsvorhaben, bei denen nur ein Baugenehmigungsverfahren stattfindet, aber kein Bebauungsplan (B-Plan) aufgestellt wird.

Die Ausführungen des Gerichts sind insbesondere für den Inhalt der vorzulegenden Gutachten bedeutsam, die die Auswirkungen des Projekts auf den bestehenden Handel untersuchen.

Der Fall: Die Klägerin hatte bei der Stadt Witten die Erteilung einer Baugenehmigung für die Änderung eines Möbelmarkts in einen Elektrofachmarkt beantragt. Der B-Plan erlaubte Fachmärkte mit "nicht citytypischen Sortimenten". Der neue Fachmarkt sollte auf einer Verkaufsfläche von rund 2.300 m² Elektrowaren, insbesondere Unterhaltungselektronik, anbieten. Die Stadt Witten lehnte die Erteilung der Baugenehmigung ab, weil die vorgesehenen Sortimente citytypisch seien und das Vorhaben deshalb dem B-Plan widerspreche.

Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Münster entschied als Vorinstanz, dass kein Anspruch auf die Baugenehmigung besteht. Es kam dabei nicht auf den B-Plan an, dieser war nach Meinung des OVG unwirksam: Der Begriff "citytypische Sortimente" sei zu unbestimmt. Daher richtete sich die Genehmigungsfähigkeit nach den allgemeinen gesetzlichen Regelungen. Nach der seit 2004 geltenden Gesetzeslage sei das Vorhaben nicht genehmigungsfähig, weil es schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche hätte.

Schutz der Innenstädte

Bereits seit Jahren verfolgen Bundes- und Landesgesetzgeber das Ziel, den strukturellen Nachteilen innerstädtischer Lagen gegenüber der grünen Wiese und dem Konkurrenzkampf der Kommunen bei der Ansiedlung von Einzelhandel entgegenzuwirken. Maßgebliches Instrument ist hierbei das so genannte System der zentralen Orte. Hierbei handelt es sich um eine landesweite Einstufung der Kommunen im Hinblick auf ihre Versorgungsfunktion in

Oberzentren, Mittelzentren und Unterzentren. Die in der jeweiligen Kommune erlaubten Vorhaben müssen der Einstufung des Orts entsprechen (Kongruenzgebot). Es soll nicht dazu kommen, dass eine kleine Gemeinde durch ein großes Einkaufszentrum Kaufkraft aus der Umgebung abzieht. In enger Verbindung hierzu steht das Beeinträchtigungsverbot, nach dem Vorhaben keine erheblichen Beeinträchtigungen in benachbarten Kommunen verursachen dürfen, etwa durch extremen Kaufkraftabfluss. Diese Verbote betreffen Vorhaben auf der grünen Wiese wie Vorhaben innerhalb der Städte. Bei der bis 2004 bestehenden Rechtslage galten sie aber nur für Vorhaben auf der Basis von B-Plänen, da sie nur im B-Plan-Verfahren geprüft wurden. Die Nachteile für die Innenstädte waren im Baugenehmigungsverfahren nicht zu berücksichtigen. Den Behörden fiel es daher häufig schwer, entsprechende Bauanträge abzulehnen.

Bei der Genehmigung von Einzelhandelsvorhaben, für die kein Bebauungsplan aufgestellt wurde, bestand somit beim Innenstadtschutz eine Lücke. Ohne B-Plan ist nach § 34 BauGB ein Vorhaben genehmigungsfähig, wenn es sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Eine Baugenehmigung ist zu erteilen, wenn das Projekt im Großen und Ganzen dem Bestand entspricht. Daher führte die Existenz eines einzigen Einzelhandelsbetriebs dazu, dass neue Betriebe ohne weiteres genehmigungsfähig sind. So konnten auch in ungünstiger Lage große Fachmarktzentren entstehen, die in erheblichem Umfang Kaufkraft binden.

Im Jahr 2004 kam die neue Vorschrift des § 34 Abs. 3 BauGB. Danach dürfen von baulichen Vorhaben keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein. Seitdem sind auch die erwähnten Fernwirkungen im Baugenehmigungsverfahren zu prüfen. Es kommt jetzt darauf an, ob das Vorhaben sich mit den existierenden Strukturen verträgt.

Der zentrale Versorgungsbereich

Die Ausführungen des OVG zum Begriff "zentraler Versorgungsbereich" sind von besonderem Interesse. Das sind räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen aufgrund vorhandenen Einzelhandels - häufig ergänzt durch Dienstleistungen und Gastronomie - eine bestimmte Versorgungsfunktion zukommt. Das Gericht unterscheidet zwischen unterschiedlichen Typen von zentralen Versorgungsbereichen. Innenstadtzentren haben einen größeren Einzugsbereich, sie versorgen das gesamte Stadtgebiet und auch darüber hinaus. In ihnen wird ein weites Spektrum von Waren für den lang-, mittel- und kurzfristigen Bedarf angeboten. Nebenzentren versorgen einen mittleren Einzugsbereich, etwa bestimmte Stadtteile. Die angebotenen Waren dienen dem mittel- und kurzfristigen Bedarf. Schließlich gebe es Grund- und Nahversorgungszentren, die einen kleineren Einzugsbereich haben und in der Regel nur bestimmte Quartiere und kleinere Orte versorgen.

Weiter nahm das OVG zum Begriff der "schädlichen Auswirkungen" Stellung. Es ist Aufgabe der Richter, aus den vorhandenen Tatsachen den Schluss zu ziehen, ob schädliche Auswirkungen eintreten werden. Die Beteiligten können hierzu keine Beweisanträge stellen, sondern nur Tatsachen für die Rechtsfindung liefern, also etwa Marktforschungsgutachten.

Das BVerwG bestätigt die Aussagen des OVG Münster zum zentralen Versorgungsbereich. Ferner behandelt es die zentrale Frage, wann so genannte schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche (hier die Innenstadt der Stadt Witten) vorliegen. Zunächst geht es darum, wann die Auswirkungen schädlich sind. Das BVerwG stimmt dem OVG insofern zu, dass ein bevorstehender Funktionsverlust des zentralen Versorgungsbereichs nicht erforderlich ist. Es reicht bereits ein Nachteil für die Funktionsfähigkeit aus. Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche sind nicht erst dann schädlich, wenn sie die Schwelle zur Unzumutbarkeit überschreiten.

Gutachten nicht einziger Maßstab

In einem anderen wichtigen Punkt hat das BVerwG allerdings dem Urteil aus Münster widersprochen und die bisherige Praxis bestätigt. Bislang wurden Funktionsstörungen, die ein Vorhaben bei einen benachbarten Versorgungsbereich bewirken kann, durch die Berechnung von Umsatzverteilungseffekten ermittelt. Hierzu werden in der Regel Marktgutachten von einschlägigen Instituten (Cima, GMA, GfK) erstellt. Diese stellen etwa im Rahmen eines so genannten Gravitationsmodells zunächst die Kaufkraftbindung der verschiedenen Einzelhandelszentren innerhalb des Gemeindegebiets dar und berechnen dann aufgrund zahlreicher Faktoren (z.B. Entfernung, Sortiment etc.) die Umsatzverteilungen vor und nach der Ansiedlung des neuen Vorhabens. Auf Basis dieser Marktgutachten kann dann prognostiziert werden, welche Umsatzverteilungseffekte das neue Projekt hätte. Mit anderen Worten: Das Gutachten errechnet, wie viel Umsatz in Euro durch das Projekt abgezogen wird und wie viel Umsatz somit dem bestehenden Versorgungsbereich verloren geht. Während das OVG diesen Rückgriff auf prognostizierte Umsatzverteilungseffekte abgelehnt hatte, stellte sich das BVerwG ausdrücklich hinter diese Methode. Das BVerwG stellte klar, dass Marktgutachten weiterhin geeignet seien, auf der Ebene der Vorhabenzulassung aufzuklären, ob schädliche Auswirkungen im Sinne von § 34 Abs. 3 BauGB zu erwarten sind.

Dennoch gestand das BVerwG den Münsteranern zu, dass deren Urteil im Ergebnis nicht fehlerhaft war. Denn die Ermittlung von Umsatzverteilungen ist nach Auffassung der Richter aus Leipzig nicht die einzige Methode, mit der mögliche Auswirkungen ermittelt werden können. Entwickelt das zuständige Gericht andere Kriterien, ist das nach Ansicht der Bundesrichter hinzunehmen, wenn die Wahl der Kriterien nicht einem Rechtsirrtum unterliegt, gegen Denkgesetze oder allgemeine Erfahrungssätze verstößt oder sonst zu einer schlechthin ungeeigneten Ermittlungsmethode führt.

Im dem Fall aus der Stadt Witten hat das OVG als maßgebliches Kriterium die Verkaufsfläche des Vorhabens mit der Größe der Verkaufsfläche derselben Branche im betroffenen zentralen Versorgungsbereich verglichen. Das beantragte und von der Stadt abgelehnte Vorhaben erreichte 75% der Verkaufsfläche, die im selben Sortiment im benachbarten Versorgungsbereich vorhanden war. Das OVG war der Meinung, dass sich bei dieser Prozentzahl eine negative Auswirkung auf den zentralen Versorgungsbereich geradezu aufdrängt und eine Versagung der Baugenehmigung gerechtfertigt ist. Diese Annahme stützte das BVerwG. Hieraus kann jedoch für die Zukunft nicht abgeleitet werden, dass sich in der Praxis feste Prozentsätze für einen Verkaufsflächenvergleich entwickeln werden. Denn das Kriterium der Verkaufsfläche darf nach den BVerwG-Richtern nicht überbewertet werden, und es ist ihm auch kein "Anwendungsvorrang" einzuräumen.

Andere Kriterien denkbar

Es sind deshalb in der Regel weitere Faktoren zu prüfen, von denen abhängt, wann eine beachtliche Funktionsstörung des zentralen Versorgungsbereichs vorliegt, die die Versagung einer Baugenehmigung rechtfertigt. Neben der bereits genannten Zahl von 75%, die durch Vergleich der geplanten Verkaufsfläche mit der bereits im Versorgungsbereich vorhandenen Gesamtverkaufsfläche im selben Sortiment entstanden ist, stellte das Gericht darauf ab, dass das neue Vorhaben mit einem Umsatz von knapp 14 Mio. Euro immerhin rund 60% des in der Innenstadt von Witten bereits erwirtschafteten Umsatzes von 23 Mio. Euro in dem identischen Sortimentsbereich erzielen würde. Diese Zahlenvergleiche waren auch für die Richter in Leipzig Anlass genug, schädliche Auswirkungen im Sinne von § 34 Abs. 3 BauGB zu bejahen.

Weiterhin sinnvolles Instrument

Die wichtigste Nachricht für die Praxis ist, dass die Erstellung von Marktgutachten durch die einschlägig bekannten Institute weiterhin ein sinnvolles Instrument bleibt, um im Vorfeld einer Einzelhandelsansiedlung im Innenbereich deren Genehmigungsfähigkeit feststellen zu lassen. Allerdings wird es noch eine Zeitlang dauern, bis die Rechtsprechung den Begriff der

schädlichen Auswirkungen im Sinne von § 34 Abs. 3 BauGB mit so viel Leben gefüllt hat, dass eine konkrete Anwendung in der Praxis einfach handhabbar ist. Klar ist nun, dass ein Verkaufsflächenvergleich oder ein Umsatzvergleich, wie er vom OVG Münster entwickelt wurde, als weiteres zulässiges Kriterium herangezogen werden kann. Welche Kriterien hier noch hinzukommen und welche möglicherweise durch das Raster fallen, wird die weitere Rechtsprechung zeigen. (ba)