

Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung

Endbericht

bearbeitet von

Dr. Arno Bunzel (Projektleitung)

Detlef Landua

Wolf-Christian Strauss

**im Auftrag des jetzigen Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau
und Reaktorsicherheit, vertreten durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumord-
nung (BBR)**

Az.: 10.06.03 – 13.114

Berlin, Mai 2014

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Zimmerstraße 13-15

10969 Berlin

Inhalt

1. Kurzfassung	7
2. Abstract	11
3. Einführung	13
3.1 Anlass und Aufgabenstellung der Untersuchung	13
3.2 Arbeitsschritte und Methodik	13
3.2.1 Vorbereitung der Kommunalbefragung	13
3.2.2 Einholung von Stellungnahmen	16
3.3 Rechtslage nach § 11 Abs. 3 BauNVO	17
3.3.1 Regelungsansatz und Ziele	17
3.3.2 Prüfkaskade bei der Anwendung von § 11 Abs. 3 BauNVO	18
3.3.3 Wirkung in Bezug auf das Baugenehmigungsverfahren und das Erfordernis zur Aufstellung von Bauleitplänen	19
3.4 Forschungsstand	19
4. Ergebnisse der Befragung	23
4.1 Angaben zum Rücklauf und zur Berücksichtigung von Teilgruppen	23
4.2 Differenzierung nach Betriebstypen	25
4.3 Ausgangslage: Genehmigungspraxis, Ansiedlungswünsche und Entwicklung der Nahversorgung	26
4.3.1 Anzahl großflächiger Einzelhandelsbetriebe	27
4.3.2 Anzahl von Ansiedlungswünschen und Genehmigungsanträgen für großflächige Einzelhandelsbetriebe.....	29
4.3.3 Entwicklung unterschiedlicher Geschäftsformen und Betriebsgrößentypen des Lebensmitteleinzelhandels	32
4.3.4 Entwicklung bei Lebensmittel-Discountern und Bio-Supermärkten <i>außerhalb</i> zentraler Versorgungsbereiche	34
4.3.5 Ausnutzung der Schwelle zur Großflächigkeit.....	36
4.3.6 Einschätzungen zur Entwicklung der Nahversorgung	39
4.4 Handhabbarkeit und Wirkungen der Vermutungsregelung des § 11 Abs. 3 Satz 3 und 4 BauNVO	40
4.4.1 Unterschreitung des Schwellenwertes von 1.200 qm Geschossfläche	41
4.4.2 Aufstellung eines Bebauungsplans aus Anlass eines Ansiedlungswunsches	42
4.4.3 Zurückweisung von Ansiedlungswünschen und Bauanträgen unter Verweis auf § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO	43
4.4.4 Widerlegung der Vermutungsregelung (§ 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO)	46

4.4.5	Kriterien bei der Widerlegung der Vermutungsregelung	47
4.4.6	Grundlagen für das Abweichen von der Vermutungsregelung	49
4.4.7	Einschätzungen der praktische Handhabbarkeit des Merkmals der Großflächigkeit und der Vermutungsregel.....	50
4.5	Agglomerationen von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben.....	53
4.5.1	Einschätzungen zur Häufigkeit von Einzelhandelsagglomerationen.....	53
4.5.2	Steuerungswirkung von § 11 Abs. 3 BauNVO in Bezug auf Einzelhandelsagglomerationen	54
4.5.3	Prüfaufwand der Baugenehmigungsbehörden bei Einzelhandelsagglomerationen	56
4.5.4	Planerfordernis bei Einzelhandelsagglomerationen.....	56
4.6	Steuerung des Einzelhandels durch Konzepte und Bauleitplanung.....	58
4.6.1	Informelle Konzepte.....	58
4.6.2	Abweichen von beschlossenen Konzepten zur Einzelhandelssteuerung.....	59
4.6.3	Großflächige Einzelhandelsbetriebe in Nahversorgungszentren	60
4.6.4	Ausweisung von Einzelhandelsstandorten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche.....	61
4.6.5	Kriterien der städtebaulichen Verträglichkeit großflächiger Lebensmittelmärkte außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche	62
4.6.6	Bebauungspläne mit Einschränkungen der Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben.....	63
4.7	Generelle Einschätzungen zur Wirkungsweise und zum Ergänzungsbedarf von § 11 Abs. 3 BauNVO	65
4.7.1	Einschätzungen zur Wirkungsweise	65
4.7.2	Einschätzungen zum Ergänzungsbedarf.....	68
5.	Stellungnahmen von Verbänden und Landesbehörden	71
5.1	Grundtenor der Stellungnahmen.....	71
5.2	Frage zu den Auswirkungen auf die Struktur des Einzelhandels	72
5.3	Frage zu den Auswirkungen auf die Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden .	75
5.4	Frage zum Änderungsbedarf bei § 11 Abs. 3 BauNVO.....	76
6.	Schlussfolgerungen	79
6.1	Auswirkungen auf die Struktur des Einzelhandels	79
6.2	Auswirkungen auf die Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden	82
6.3	Änderungsbedarf bei § 11 Abs. 3 BauNVO	83
6.4	Weitere Aspekte	86

Literatur	87
Anhang	89

1. Kurzfassung

Diese Studie dient der Klärung der mit einem Prüfauftrag des Deutschen Bundestages aufgeworfenen Fragen zur Wirkungsweise von § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung (BauNVO)¹. Die Bundesregierung wird darin 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 Räumen mit den Waren des täglichen Bedarfs, durch das geltende Baurecht nachteilig entwickelt hat;
2. ob und inwieweit die geltende 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 Absatz 3 BauNVO ergibt; insbesondere mit Blick auf die Regelvermutung und die vorgeschriebene Geschossflächengröße.“

Grundlage der Studie bilden zwei schriftliche Befragungen von Normanwendern. Befragt wurden zum einen Stadtplanungsämter in allen Städten über 50.000 Einwohner [EW] sowie mit einer Stichprobe von 200 in den Städte und Gemeinden zwischen 5.000 und 20.000 EW sowie in Städten mit 20.000 bis 50.000 EW. Gesondert befragt wurden daneben die Baugenehmigungsbehörden als Vollerhebung bei allen kreisfreien Städten und Landkreisen sowie bei den Bezirken in Berlin und Hamburg.

Ergänzend zur Kommunalbefragung wurden zu den vom Deutschen Bundestag aufgeworfenen Fragen Stellungnahmen erbeten von dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK), dem Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH), dem Handelsverband Deutschland (HDE) und den kommunalen Spitzenverbänden sowie von den fachlich zuständigen Landesministerien aller Bundesländer.

Zur ersten Prüffrage: Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung

In der Gesamtbetrachtung ist eine ganz überwiegend positive Einschätzung zur Wirkungsweise von § 11 Abs. 3 BauNVO festzustellen. Die Antworten der beiden Befragtengruppen zeigen, dass § 11 Abs. 3 BauNVO eine wichtige Bedeutung sowohl für den Schutz und die Erhaltung zentraler Versorgungsbereiche, als auch für den Schutz der verbrauchernahen Versorgung und auch die Förderung der Innenentwicklung beigemessen wird. Ähnlich ist das Bild der bei Verbänden und Landesministerien eingeholten Stellungnahmen dar.

Aus der Kommunalbefragung lässt sich in der Gesamtbetrachtung kein Hinweis auf eine von § 11 Abs. 3 BauNVO ausgehende negative Beeinflussung der verbrauchernahen Versorgung erkennen. Auch die Stellungnahmen der Verbände und Landesministerien bestätigen diese Einschätzung. Vielmehr scheint die breite Überzeugung vorzuherrschen, dass von § 11 Abs. 3 BauNVO dem intendierten Zweck der Regelung entsprechend eher eine schützende Wirkung für die verbrauchernahe Versorgung ausgeht. Abweichend von diesem Grundtenor wird allein in der Stellungnahme der bayerischen Obersten Baubehörde ein Zusammenhang zwischen der nach geltendem Recht bestehenden Großflächigkeitsschwelle und der schlechten Nahversorgungssituation im ländlichen Raum hergestellt. Bezugnehmend auf den Landesentwicklungsplan des Freistaats LEP 2013 wird ausgeführt, dass die Größenordnung von 1.200 qm Verkaufsfläche gemäß den aktuellen „Struktur- und Marktdaten im Einzelhandel“ als Orientierungsrahmen für den wirtschaftlichen Betrieb eines breiten einzelbetrieblichen Nahversorgungsange-

¹ BT-Drs. 17/13281.

bots anzusehen sei; durch die Beschränkung auf 1.200 qm Verkaufsfläche werde dabei zugleich ein übermäßiges Verkaufsflächenwachstum ausgeschlossen und damit Auswirkungen auf verbrauchernahe Versorgungsstrukturen vermindert. Nach den sonst geäußerten Einschätzungen der Verbände und Landesministerien überzeugt diese Schlussfolgerung nicht. Denn sie verkennt, dass die Entwicklung zu immer größeren Verkaufsflächen zur vermehrten Konzentration größerer Versorgungseinheiten in wenigen Orten führen würde und damit zur Ausdünnung des Nahversorgungsnetzes beiträgt.

Zur zweiten Prüffrage: Förderung der Innenentwicklung

Auch in Bezug auf die Einschätzung zu den Auswirkungen auf die Innenentwicklungen in den Städten und Gemeinden gibt es eine weitgehende Übereinstimmung. Nachteilige Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung im Allgemeinen und insbesondere auf das Ziel der Förderung der Innenentwicklung werden in Bezug auf die Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO nicht gesehen. Vielmehr herrscht die Einschätzung vor, dass der geltende Regelungsansatz dem vom Verordnungsgeber beabsichtigten Zweck entsprechend die Bemühungen der Städte zur Erhaltung und zur Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche im Sinne der Innenentwicklung fördert und, darüber hinausgehend, ein unverzichtbares Element des für dieses Ziel eingesetzten Steuerungsansatzes ist. 62 Prozent der Stadtplanungsämter und knapp 48 Prozent der Baugenehmigungsbehörden meinen, dass § 11 Abs. 3 BauNVO für die Förderung der Innenentwicklung „relevant“ oder „sehr relevant“ ist. Aus der Kommunalbefragung bestätigt sich auch, dass die Kommunen dem Schutz zentraler Versorgungsbereiche als wichtigem Baustein einer Strategie der Innenentwicklung eine zentrale Bedeutung beimessen. Über 77 Prozent der Stadtplanungsämter und 60 Prozent der Baugenehmigungsbehörden halten diese Wirkung für „relevant“ oder „sehr relevant“.

Zur dritten Prüffrage: Änderungsbedarf

Die Verbände und Landesministerien sprechen sich mit einer Ausnahme für die Beibehaltung der Regelung in § 11 Abs. 3 BauNVO in ihrer bisherigen Grundstruktur aus. Diese grundsätzlich positive Einschätzung zum Regelungsansatz nach geltendem Recht wird auch durch die Ergebnisse der Kommunalbefragung bestätigt. Dies gilt für die zweistufige Prüfkaskade mit der Großflächigkeitsschwelle bei 800 qm Verkaufsfläche und dem Schwellenwert für die Regelvermutung bei 1.200 qm Geschossfläche. Vorschläge, auf den derzeitigen Regelungsansatz ganz zu verzichten, finden sich dementsprechend weder bei den Stellungnahmen der Verbände und Landesministerien noch bei den Antworten im Rahmen der Kommunalbefragung. Die Landesministerien sprechen sich auch fast ausnahmslos für die Beibehaltung der bisherigen Schwellenwerte (800 qm Verkaufsfläche als Schwelle zur Großflächigkeit und 1.200 qm Geschossfläche bei der Vermutungsregelung) und ausdrücklich gegen eine Anhebung aus. Auch die Kommunalbefragung lässt insoweit keinen Handlungsbedarf erkennen.

Die gestuften Zulässigkeitsmaßstäbe, die zunächst die Großflächigkeit voraussetzen und auf der zweiten Stufe das Erreichen der in der Vermutungsregelung verordnungsrechtlich festgelegten Schwelle erfordern, erweisen sich als im Grundsatz wirksam. Auch das mit der Vorschrift bezweckte Planerfordernis für den typischen Fall eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs mit mehr als 1.200 qm Geschossfläche findet in der Praxis seinen Niederschlag. Den Ergebnissen der Kommunalbefragung zufolge gibt es relativ viele Fälle, bei denen die Kommunen Ansiedlungswünsche großflächiger Einzelhandelsbetriebe mittels der Aufstellung eines Bebauungsplans zur Genehmigung führen.

Die Widerlegung der Vermutungsregelung auf der Basis von § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO erweist sich daneben ebenfalls als eine in der Praxis relevante Fallkonstellation. Gleichwohl lässt die Befragung erkennen, dass der Regelungsansatz die Anwendungspraxis nicht uneingeschränkt zufriedenstellt. Von vielen Kommunen werden die Vermutungsregelung und die Mög-

lichkeit, diese in atypischen Fallkonstellationen zu widerlegen (§ 11 Abs. 3 Sätze 3 und 4 BauNVO), tendenziell als kompliziert bewertet. Die Wirkungsweise dieses Regelungsansatzes wurde damit allerdings nicht infrage gestellt. Eine Änderung der Vorschrift durch den Verordnungsgeber wird insoweit von den meisten Befragten in den Kommunen nicht als erforderlich angezeigt. Diese Einschätzung deckt sich mit derjenigen aus den Stellungnahmen der Verbände und Landesministerien. Dabei wird zum Teil auf eine verbesserte Vollzugspraxis auf der Grundlage von Praxishilfen gesetzt.

Insgesamt hielten etwa die Hälfte aller befragten Stadtplanungsämter (46 Prozent) und Baugenehmigungsbehörden (54 Prozent) § 11 Abs. 3 BauNVO für ergänzungsbedürftig. Die in der Kommunalbefragung vorgenommene Spezifizierung lässt allerdings eine relativ weite Auffächerung unterschiedlicher Vorschläge erkennen, von denen nur einer quantitativ ins Gewicht fällt. Angesprochen ist damit das Phänomen der so genannten Einzelhandelsagglomerationen. Hierunter wird die Ansiedlung einer Mehrzahl von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben in räumlichem Zusammenhang verstanden. Von solchen Ansammlungen nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe gehen häufig ähnliche Auswirkungen aus, wie von Einkaufszentren und großflächigen Einzelhandelsbetrieben. Eine Steuerung auf der Basis von § 11 Abs. 3 BauNVO scheint häufig nicht zu gelingen, da diese Ansammlungen bei Zugrundelegung der von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien vielfach nicht als Einkaufszentrum zu bewerten sind. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass, gefragt nach dem Ergänzungsbedarf bei § 11 Abs. 3 BauNVO, mit 60 Nennungen das Thema Einzelhandelsagglomerationen mit Abstand am häufigsten genannt wurde. Auch einige Landesministerien ließen in ihren Stellungnahmen erkennen, dass sie beim Thema Einzelhandelsagglomerationen einen Ergänzungs- oder zumindest Prüfbedarf sehen (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt). Von den übrigen Landesministerien, genauso wie von den Wirtschaftsverbänden und den kommunalen Spitzenverbänden, wurde demgegenüber kein solcher Vorschlag unterbreitet.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die so genannte Agglomerationsproblematik auch schon in den Berliner Gesprächen zum Städtebaurecht im Jahre 2010 von den daran teilnehmenden Experten aus Wissenschaft und Praxis als derzeit noch nicht in jeder Beziehung befriedigend gelöst angesehen wurde.² Ein akuter Handlungsbedarf, seitens des Verordnungsgebers tätig zu werden, wurde allerdings nicht gesehen. Vielmehr setzten die Experten darauf, dass die Problematik durch eine Weiterentwicklung der Rechtsprechung einer Lösung zugeführt werden kann. Soweit eine solche Klärung ausbliebe, könne der Verordnungsgeber immer noch tätig werden und den erweiterten Einkaufszentrumsbegriff in die Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO aufnehmen oder aber das Entstehen einer solchen Einzelhandelsagglomeration, die sich zentrenschädigend auswirken könnte, als zusätzlichen Tatbestand der Kern- oder Sondergebietspflicht unterwerfen.

Aus zwei Bundesländern (Brandenburg, Sachsen-Anhalt) kam schließlich die Anregung zu prüfen, ob die Geschossfläche noch die richtige Bezugsebene ist. Vereinzelt finden sich auch entsprechende Anregungen bei der Kommunalbefragung. Begründungen oder nähere Ausführungen hierzu fehlen allerdings. Sie erschließen sich auch nicht aus den sonstigen Antworten bei der Kommunalbefragung. Insbesondere ist kein Zusammenhang zwischen etwaigen Vollzugsdefiziten bei der Vermutungsregelung und dem Maßstab „Geschossfläche“ erkennbar.

² Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2010), Berliner Gespräche zum Städtebaurecht, Band I – Bericht, S. 39 f.

2. Abstract

This study seeks to clarify the issues raised by an inspection order issued by the German Bundestag regarding the effectiveness of Art. 11 Par. 3 Land Ordinance (BauNVO) on the structure of retail trade and, in particular, on providing the population in cities and rural areas with goods for everyday consumption. The study is based on two written surveys involving standard users (urban planning offices and building permit authorities). In addition, comments were solicited from several associations and state ministries.

Related to the first inspection question: impacts on providing the population with goods for everyday consumption

As a whole, there has been an overwhelmingly positive assessment of the effectiveness of Art. 11 Par. 3 BauNVO. The provision is of significant importance, both for the protection/conservation of central supply areas and the safeguarding of consumer supply, as well as the promotion of inner urban development. No evidence of adverse impacts on the consumer supply, as described in Art. 11 Par. 3 BauNVO, could be determined.

Related to the second inspection question: promotion of inner urban development

There is also widespread agreement concerning the assessment of impacts on inner-city and inner-municipal development. Adverse effects on urban development overall, and especially on the objective of promoting inner-development, cannot be observed under the regulatory measures of Art. 11 Par. 3 BauNVO. Rather, the prevailing view is that the applicable regulatory approach promotes what was intended by the regulatory authority, in accordance with the cities' efforts toward the conservation and development of the central supply areas as regards inner urban development. Moreover, this is an indispensable element of the management approach employed for this objective.

Related to the third inspection question: need for change

With one exception, the associations and state ministries are in favour of retaining the regulations stipulated under Art. 11 Par. 3 BauNVO in its prevailing basic structure. This generally positive assessment of the regulatory approach under the current law is also confirmed by the results of the municipal survey. This mainly addressed the phenomenon of the so-called "retail agglomeration". This is understood as the establishment of a number of non-large-scale retail operations in a spatial context. Such accumulations of non-large-scale retail operations often have similar impacts as shopping malls and large-scale retail establishments. Regulation based on Art. 11 Par. 3 BauNVO often fails. In their comments, some state ministries also revealed that they see a need for amendments, or at least verification, when it comes to the subject of retail agglomerations (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Lower Saxony, Saxony-Anhalt). On the other hand, no such proposal was submitted by other state ministries or by the trade associations and local community associations.

Finally, two federal states (Brandenburg, Saxony-Anhalt) suggested there be a verification of whether the floor area should still be used as a reference level. Analogous suggestions can also be found in isolated cases in the municipal survey. However, clarifications and further explanations are lacking here. Nor are they revealed by further replies in the municipal survey. In particular, no relationship can be detected between possible enforcement deficits in the presumptive provision and the benchmark "floor area".

3. Einführung

3.1 Anlass und Aufgabenstellung der Untersuchung

Der Deutsche Bundestag hat am 25. April 2013 zu § 11 Absatz 3 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) eine Entschließung gefasst.³

Die Bundesregierung wird darin 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 Räumen mit den Waren des täglichen Bedarfs, durch das geltende Baurecht nachteilig entwickelt hat;
2. ob und inwieweit die geltende 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 Absatz 3 BauNVO ergibt; insbesondere mit Blick auf die Regelvermutung und die vorgeschriebene Geschossflächengröße.“

Diese Studie dient der Beantwortung der vorgenannten Fragen im Sinne des Prüfauftrags des Deutschen Bundestages. Ziel ist es insbesondere, die städtebauliche Wirkungsweise von § 11 Absatz 3 BauNVO im Hinblick auf die Innenentwicklung der Städte und die Struktur des Einzelhandels, vor allem in Bezug auf die Sicherstellung einer verbrauchernahen Versorgung auch im ländlichen Raum, zu untersuchen.

3.2 Arbeitsschritte und Methodik

Die Studie basiert auf einer Kommunalbefragung. Befragt wurden sowohl Stadtplanungsbehörden als auch Bauordnungsbehörden. Ergänzend wurden Stellungnahmen vom Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK), dem Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH), dem Handelsverband Deutschland (HDE) und den kommunalen Spitzenverbänden sowie den obersten Baubehörden der Länder erbeten.

3.2.1 Vorbereitung der Kommunalbefragung

Jede Befragungsform hat ihre spezifischen Vor- und Nachteile, deren jeweilige Gewichtung unter Berücksichtigung der Forschungsziele eines Projekts meist unterschiedlich ausfällt. Um eine möglichst hohe Flexibilität bei der Handhabbarkeit des Fragebogens zu erreichen sowie unter Beachtung der zeitlichen Rahmenbedingungen des Projekts und der Zumutbarkeitsgrenzen der zu befragenden Zielgruppe wurde letztlich entschieden, die Befragung postalisch und unter Einsatz eines standardisierten Fragebogens mit überwiegend geschlossenen Fragen durchzuführen.

Der Einsatz qualitativ-offener Befragungsmethoden wurde im Rahmen der Studie wegen der hohen Fallzahlen ausgeschlossen. Sowohl persönliche als auch telefonische Befragungsmethoden waren u.a. aus Kostengründen und aufgrund des höheren Zeitaufwands dieser Erhebungsmethoden bei einer hohen Anzahl von Befragten nicht realisierbar. Auch die Option einer Online-Befragung wurde unter Berücksichtigung der zu befragenden Zielgruppe und angesichts

3 BT-Drs. 17/13281.

zu erwartender technischer Schwierigkeiten verworfen. Es war davon auszugehen, dass die Abfrage von großen Frageblöcken mit vielen komplexen Fragen bei einer Online-Befragung an Bildschirmen technische Probleme aufgeworfen hätte. Als mögliches Risiko galt auch die Frage nach der Akzeptanz einer Online-Befragung bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kommunalverwaltungen. Ein praktisches Problem resultierte aus der Frage, wie die Handhabung eines Online-Fragebogens technisch gesteuert werden kann, falls mehrere Personen für die Beantwortung der Fragen nötig sind.

Anders als bei mündlichen („face-to-face“) Interviews steht beispielsweise im Rahmen einer postalischen Befragung kein persönlicher Ansprechpartner bereit, der bei der Kontaktaufnahme die Probanden zur Teilnahme an der Befragung motiviert oder während der Befragung für Hilfestellungen zur Verfügung steht. Der Fragebogen muss daher so gestaltet sein, dass er zum einen auf die Zielgruppe motivierend wirkt und zum anderen in einfacher, selbsterklärender Form alle zur Bearbeitung notwendigen Informationen bereitstellt. Zusätzlich erfordern die Formulierungen der Einzelfragen und der Antwortvorgaben eine tiefere inhaltliche Prüfung, da sie bei den Befragten zu keinerlei Verständnisschwierigkeiten führen dürfen.

Der Fragenkatalog der Kommunalbefragung wurde in enger Abstimmung mit dem damaligen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) entwickelt. Der Fokus lag dabei vor allem auf der Beantwortung der im Prüfauftrag des Deutschen Bundestages aufgeworfenen Fragen und bezog sich unter anderem auf die folgenden Aspekte:

- „ Grundsätzliche Wirkungsweise der Regelung des § 11 Absatz 3 BauNVO,
- „ Anwendung und Handhabbarkeit der Regelung in der Praxis unter anderem auch im Hinblick auf das Merkmal der Großflächigkeit und die Vermutungsregel,
- „ Zahl der Ansiedlungswünsche und Genehmigungen von großflächigen Einzelhandelsbetrieben in den Kommunen, differenziert nach ausgewählten Betriebstypen sowie nach Standort (innerhalb oder außerhalb von Kerngebieten oder Sondergebieten für großflächigen Einzelhandel),
- „ Anteil der Ansiedlungswünsche, denen die Kommune durch Aufstellung eines Bebauungsplans nachkommen will bzw. nachgekommen ist,
- „ Wirkungen von § 11 Abs. 3 BauNVO in Bezug auf die Gewährleistung einer wohnortnahen Versorgung, die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche und die Innenentwicklung,
- „ Wirkungsweise der Regelung in Bezug auf die Struktur des Einzelhandels, insbesondere mit Blick auf die Versorgung der Bevölkerung in Städten und ländlichen Räumen mit den Waren des täglichen Bedarfs,
- „ Steuerungswirkung von § 11 Abs. 3 BauNVO bei so genannten Agglomerationen (Ansammlungen von nebeneinander liegenden Einzelhandelsbetrieben).

Als ein wichtiger Faktor für die Akzeptanz und Einsatztauglichkeit des Erhebungsinstruments war die Länge des Fragebogens anzusehen. Bereits bei den ersten Projektplanungen wurde in diesem Zusammenhang davon ausgegangen, dass zwischen der Komplexität des Untersuchungsthemas und der begrenzten „Aufwandstoleranz“ der Befragten ein Kompromiss zu finden war. Angestrebt wurde ein Erhebungsinstrument, dessen Bearbeitungszeit im Mittel bei etwa 20 Minuten lag.

Die Befragung wurde als schriftliche Umfrage bei Kreisen, Städten und Gemeinden geplant und durchgeführt. In den Kommunen wurden dabei zum einen die Stadtplanungsämter bzw. bei Auflösung der klassischen Ämterstruktur die entsprechenden Dienststellen/Fachbereiche adressiert, da diese insbesondere über im Zusammenhang mit großflächigen Einzelhandelsbetrieben bestehende Bauleitplanverfahren auskunftsfähig sind. Auch sollten hier informelle Vorgaben zur Standortsteuerung entsprechender Vorhaben aus Zentren- oder Einzelhandelskonzepten abgefragt werden. Zum anderen wurden auch die Bauaufsichtsämter kontaktiert, da diese auf der

Grundlage von § 11 Abs. 3 BauNVO über die Genehmigung entsprechender Vorhaben zu entscheiden haben und daher Auskunft zur praktischen Handhabung etwa in Bezug auf die Vermutungsregelung geben können. Da kreisangehörige Städte und Gemeinden in der Regel über keine Baugenehmigungsbehörde verfügen, wurden ergänzend auch Landkreise in die Befragung einbezogen, bei denen die Bauaufsicht in diesen Fällen üblicherweise angesiedelt ist.

Tabelle 1: Grundgesamtheiten und Teilstichproben im Rahmen der Kommunalbefragung zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO

	Grund- gesamtheit	Brutto- stichprobe	Grund- gesamtheit	Brutto- stichprobe
	Stadtplanungsämter		Baugenehmigungsbehörden	
Landkreise			295	Vollerhebung
Kreisfreie Städte			107	Vollerhebung
Bezirksämter (Hamburg, Berlin)			19	Vollerhebung
Einwohnerzahl (Städte/Gemeinden)				
5.000 bis u. 20.000	2.196	200		
20.000 bis u. 50.000	496	200		
50.000 und mehr	189	Vollerhebung		
Summe	2.881	589	421	421

Um belastbare Ergebnisse auch für die Teilmengen von Städten bzw. Gemeinden unterschiedlicher Größenordnung zu erhalten, wurde für Stadtplanungsämter eine Nettostichprobe von $n \cong 200$ angestrebt.⁴ Mit Blick auf die zu erwartende Rücklaufquote war hierzu allerdings eine deutlich höhere Zahl von Kommunen zu kontaktieren (Bruttostichprobe). Die Erfahrungen des Difu mit Kommunalumfragen zeigen, dass der Rücklauf bei schriftlichen Befragungen über die Jahre stetig zurückgeht. Dies hat unter anderem mit der steigenden Anzahl von Kommunalumfragen und mit den hohen Arbeitsbelastungen in den Kommunalverwaltungen zu tun. Vor diesem Hintergrund wurde zur Sicherung eines hinreichenden Befragungsumfangs für die Teilstichprobe der Stadtplanungsämter bei Städten über 50.000 EW ($n \cong 190$) eine Vollerhebung durchgeführt und wurden in den Größenklassen von 20.000 bis 50.000 EW sowie von 5.000 bis 20.000 EW Zufallsstichproben mit einem Umfang von jeweils $n = 200$ gezogen. In die Teilstichprobe der Baugenehmigungsbehörden wurden alle Landkreise sowie kreisfreien Städte und Stadtbezirke (Berlin, Hamburg) einbezogen. Insgesamt ergab sich für die Kommunalbefragung zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO damit ein Bruttoansatz von über 1.000 Kommunen (Tabelle 1).

Die drei kommunalen Spitzenverbände wurden frühzeitig über einzelne Phasen der Projektrealisierung informiert und in die laufenden Diskussionen einbezogen. Die Unterstützung seitens

⁴ Als Grundlage der Stichprobenziehung diente ein Gemeindeverzeichnis der Firma Dialog-Dienste GmbH. Die entsprechende Datenbank wurde bis Anfang 2013 wöchentlich aktualisiert. Das Gemeindeverzeichnis beinhaltet neben Daten über die geographische Zugehörigkeit (Bundesland, Regierungsbezirk, Kreis, ggfs. Verwaltungsgemeinschaft) sowie Einwohnerzahlen auch die Anschriften der Kommunalverwaltungen.

der kommunalen Spitzenverbände durch ein offizielles Begleitschreiben war als eine zentrale Voraussetzung anzusehen, um eine möglichst hohe Akzeptanz des Vorhabens innerhalb der Zielpopulation zu erreichen.

Die Befragung der Kommunalverwaltungen von Städten, Gemeinden und Kreisen zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO bezieht sich auf ein thematisch weites Arbeitsfeld, zu dem nicht viele erprobte und getestete Fragebogenitems vorliegen. Der inhaltliche Aufbau des Erhebungsinstruments erfolgte deshalb im Rahmen des Projekts in großen Teilen über die Entwicklung neu formulierter Items. Um allgemeinen Verständnisschwierigkeiten bei der Bearbeitung der schriftlichen Erhebungsunterlagen vorzubeugen und um die Qualität der Messinstrumente, deren Eignung für die einzelnen Fragestellungen sowie ihre Handhabbarkeit zu sichern, sollten solche Neuformulierungen erst nach vorheriger Prüfung durch einen so genannten Pretest in der Haupterhebung zum Einsatz kommen.

Der entsprechende Pretest wurde Mitte November 2013, unmittelbar vor Beginn der Feldphase (Ende November 2013), durchgeführt. Insgesamt nahmen vier Kommunalverwaltungen aus verschiedenen Bundesländern an dem Pretest teil. Bei den kontaktierten Personen handelte es sich um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Bereichen Stadtplanung und Bauaufsicht. Die Zielpersonen wurden vorab telefonisch über das Projekt informiert und um ihre Mitwirkung an dem Pretest gebeten. Anschließend wurde den Probanden der Fragebogen via E-Mail als PDF-Datei zur Bearbeitung zugestellt. Der schriftliche Pretest wurde um telefonische („kognitive“) Pretestinterviews ergänzt. Kognitive Pretests zählen zu den „aktiven Techniken“ und werden vor allem eingesetzt, um das Verständnis von bestimmten Items, Fragen und Antwortvorgaben im Fragebogen zu überprüfen und vorhandene Verständnisprobleme aufzudecken.

Der Pretest brachte neben Hinweisen auf die mittlere Bearbeitungszeit eine Reihe von Informationen zu der Frage, ob sich die entwickelten neuen Indikatoren als praxistauglich erweisen. Als Gesamtbefund war festzuhalten, dass die formalen und technischen Voraussetzungen des Erhebungsinstruments für einen erfolgreichen Einsatz weitgehend gegeben waren: Sprachniveau und Begrifflichkeiten der Fragebogenitems orientierten sich an der Zielgruppe und wurden überwiegend als verständlich und korrekt beschrieben. Anschreiben und Einleitungstext im Fragebogen wurden als informativ empfunden. Erwartungsgemäß mussten in Folge der Pretestergebnisse allerdings mehrere Frageformulierungen und Antwortvorgaben verändert bzw. einzelne Items gestrichen werden. Der Pretest zeigte insgesamt aber auch, dass das entwickelte Erhebungsinstrument für eine postalische Befragung grundsätzlich geeignet war. Die Einsatzfähigkeit des Erhebungsinstruments wurde sowohl über die Ergebnisse des schriftlichen Pretests als auch durch die telefonischen Interviews bestätigt. Es ließen sich keine Hinweise auf gravierende inhaltliche oder technische Probleme finden.

3.2.2 Einholung von Stellungnahmen

Ergänzend zur Kommunalbefragung war in der Ausschreibung vorgesehen, dass Stellungnahmen von dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK), dem Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH), dem Handelsverband Deutschland (HDE) und den kommunalen Spitzenverbänden zu den vom Deutschen Bundestag aufgeworfenen Fragen eingeholt und in der Studie ausgewertet werden. Darüber hinaus wurden auch die obersten Baubehörden der Länder angeschrieben.

Am 27. April 2014 lagen beim Difu Stellungnahmen von HDE, ZDH, DIHK, Deutscher Städtetag (DST), Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB) sowie aus zwölf Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) vor. Die

in Umfang und Begründungstiefe deutlich variierenden Stellungnahmen sind dem Bericht als Anlage beigefügt.

3.3 Rechtslage nach § 11 Abs. 3 BauNVO

3.3.1 Regelungsansatz und Ziele

§ 11 Abs. 3 BauNVO enthält eine generelle städtebauliche Ordnungsvorgabe. Während Einzelhandel bis zur Schwelle der Großflächigkeit mit Blick auf die verbrauchernahe Versorgung in allen Baugebieten allgemein und selbst im reinen Wohngebiet in der Form von der Versorgung des Gebiets dienenden Läden zumindest ausnahmsweise zulässig ist, ist die Zulässigkeit großflächiger Einzelhandelsvorhaben nach § 11 Abs. 3 BauNVO auf Kern- und Sondergebieten mit passender Zweckbestimmung beschränkt. Grund hierfür sind die typischerweise bestehenden erheblichen städtebaulichen Auswirkungen, die je nach Siedlungsstruktur auch auf die regionale Raumstruktur durchschlagen können. Die Dimensionierung und bauliche Gestaltung der Vorhaben wirken sich typischerweise erheblich auf die Stadtgestalt, der ausgelöste Liefer- und Kundenverkehr auf die Umweltbelastungen aus. Großflächige Einzelhandelsbetriebe können auch nachteilige Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit vorhandener zentraler Versorgungsbereiche und auf die verbrauchernahe Versorgung haben. Die Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelsbetrieben soll durch § 11 Abs. 3 BauNVO deshalb auch eingeschränkt werden, um den Gemeinden die Möglichkeit zu eröffnen, aus städtebaulichen Gründen die (planerische) Entscheidung darüber zu treffen, ob und wo großflächige Einzelhandelsbetriebe errichtet werden können.⁵

Die genannten typischerweise auftretenden städtebaulichen Auswirkungen sind nach der Wertung des Ordnungsgebers regelmäßig anzunehmen, wenn die Geschossfläche des großflächigen Einzelhandelsbetriebs mehr als 1.200 qm beträgt. Nur wenn Anhaltspunkte für eine atypische Fallkonstellation bestehen, muss geprüft werden, ob im konkreten Einzelfall keine der genannten nachteiligen Auswirkungen zu erwarten ist. In diesem Fall richtet sich die Zulässigkeit nach den Regeln für nicht großflächige Betriebe.

Der Ordnungsgeber hat mit § 11 Abs. 3 BauNVO der besonderen städtebaulichen Bedeutung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben Rechnung getragen. Dabei kommen stadtgestalterische Erwägungen genauso zum Tragen wie funktionale und solche des Umwelt- und Naturschutzes. Unter funktionalen Erwägungen sind vor allem die Versorgung der Bevölkerung, insbesondere die verbrauchernahe Versorgung, und der Erhalt und die Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche von Bedeutung, aber auch die Sicherung der originären Funktionen anderer Gebietstypen. Mit der Regelung wird die städtebauliche Zielsetzung verfolgt, urbane und kompakte Siedlungsstrukturen lebendig zu erhalten, eine verbrauchernahe Versorgung zu sichern und negative Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe auf die städtebauliche Entwicklung und die Verwirklichung von Zielen der Raumordnung zu vermeiden. Diese Zielsetzung steht auch im Zusammenhang mit dem u.a. in § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB zum Ausdruck gebrachten Ziel, zentrale Versorgungsbereiche zu erhalten und zu entwickeln und damit dazu beizutragen, eine auch für nicht motorisierte Bevölkerungsgruppen geeignete Versorgungsstruktur in den Städten und Gemeinden vorzuhalten.

5 Söfker, in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 107. Ergänzungslieferung 2013, BauNVO §11 Rn. 41.

3.3.2 Prüfkaskade bei der Anwendung von § 11 Abs. 3 BauNVO

§ 11 Absatz 3 BauNVO gilt nur für großflächige Einzelhandelsbetriebe. Maßgeblich ist seit der grundlegenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) eine Verkaufsfläche von 800 qm, welche die Schwelle zur Großflächigkeit darstellt.⁶

Nach § 11 Absatz 3 BauNVO sind großflächige Einzelhandelsbetriebe außer in Kerngebieten nur in für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig. Dies gilt allerdings nur für solche großflächige Einzelhandelsbetriebe, die sich nach Art, Lage oder Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nicht nur unwesentlich auswirken können. Um welche Auswirkungen es dabei gehen kann, wird in Satz 2 der Vorschrift präzisiert. Auswirkungen der genannten Art sind danach insbesondere solche auf

- n die infrastrukturelle Ausstattung,
- n den Verkehr,
- n die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich der in Satz 1 bezeichneten Betriebe,
- n die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden,
- n das Orts- und Landschaftsbild und
- n den Naturhaushalt sowie
- n schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des § 3 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG).

Diese Aufzählung möglicher Auswirkungen ist nur beispielhaft und nicht abschließend.

Ob solche Auswirkungen vorliegen, ist im Einzelfall bei der Entscheidung über die Zulässigkeit eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs festzustellen. Zur Erleichterung des Vollzugs der Vorschrift hat der Verordnungsgeber eine Vermutungsregelung vorgesehen. Der Verordnungsgeber geht davon aus, dass die genannten Auswirkungen typischerweise von großflächigen Einzelhandelsbetrieben ausgehen, wenn deren Geschossfläche 1.200 qm überschreitet. Diese Vermutungsregel kann in beide Richtungen widerlegt werden. Hierzu müssen Anhaltspunkte vorliegen, dass Auswirkungen bereits bei weniger als 1.200 qm Geschossfläche vorliegen oder bei Überschreiten der Grenze von 1.200 qm Geschossfläche nicht vorliegen. Eine Prüfung der Auswirkungen findet nur in solchen Fällen statt, in denen Anhaltspunkte für eine abweichende Bewertung vom Regelfall vorliegen. Dabei sind insbesondere Gliederung und Größe der Gemeinde und ihrer Ortsteile, die Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und das Warenangebot des Betriebs zu berücksichtigen.

Maßgeblich sind danach vor allem die Charakteristik des Warenangebots, die Größe des Einzugsbereichs sowie Art und Umfang des durch das Vorhaben voraussichtlich zusätzlich ausgelösten Verkehrs.⁷ Das BVerwG hat insoweit grundlegend ausgeführt: „... Entscheidend ist, ob der Betrieb über den Nahbereich hinauswirkt und dadurch, dass er unter Gefährdung funktionsgerecht gewachsener städtebaulicher Strukturen weiträumig Kaufkraft abzieht, auch in weiter entfernten Wohngebieten die Gefahr heraufbeschwört, dass Geschäfte schließen, auf die insbesondere nicht motorisierte Bevölkerungsgruppen angewiesen sind. Nachteilige Wirkungen dieser Art werden noch verstärkt, wenn der Betrieb in erheblichem Umfang zusätzlichen ge-

6 BVerwG, Urt. V. v. 24.11.2005 – 4 C 10/04 –.

7 BVerwG, Urt. V. v. 24.11.2005 – 4 C 10/04 –.

bietsfremden Verkehr auslöst. Je deutlicher die Regelgrenze von 1.200 qm Geschossfläche überschritten ist, mit desto größerem Gewicht kommt die Vermutungswirkung des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO zum Tragen. Dabei kann allerdings die jeweilige Siedlungsstruktur nicht außer Betracht bleiben. Je größer die Gemeinde oder der Ortsteil ist, in dem der Einzelhandelsbetrieb angesiedelt werden soll, desto eher ist die Annahme gerechtfertigt, dass sich die potentiellen negativen städtebaulichen Folgen relativieren.“⁸

3.3.3 Wirkung in Bezug auf das Baugenehmigungsverfahren und das Erfordernis zur Aufstellung von Bauleitplänen

§ 11 Abs. 3 BauGB ist von weichenstellender Bedeutung sowohl für die Bauaufsichtsbehörde bei der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Einzelhandelsvorhabens als auch für die Gemeinden in Wahrnehmung ihrer Planungshoheit.

Die Bauaufsichtsbehörden haben im Rahmen der einschlägigen Zulassungsverfahren die sich aus § 11 Abs. 3 BauNVO ergebenden normativen Voraussetzungen abzu prüfen. Im Regelfall kann bei Feststellung der Großflächigkeit von der Regelvermutung ausgegangen werden. Soweit besondere Anhaltspunkte vorgetragen werden, die eine abweichende Bewertung vom Regelfall nahelegen, ist dem nachzugehen.

Für die Gemeinden als Träger der Bauleitplanung wirkt sich § 11 Abs. 3 BauNVO auf das Erfordernis zur Aufstellung von Bebauungsplänen aus, mit denen die Zulässigkeit großflächiger Einzelhandelsbetriebe gesteuert werden soll. Soweit außerhalb der bestehenden Kerngebiete und Sondergebiete für großflächige Einzelhandelsbetriebe solche großflächigen Betriebe neu zugelassen werden sollen, muss die Gemeinde einen Bebauungsplan aufstellen. Dieses Planerfordernis lässt sich vor dem Hintergrund der in § 11 Abs. 3 Baugesetzbuch (BauGB) zum Ausdruck gebrachten Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung sowie auf die Raumordnung rechtfertigen. Umgekehrt kann § 11 Abs. 3 BauGB die Gemeinden auch entlasten, wenn diese z.B. Einzelhandelsbetriebe in zentralen Versorgungsbereichen konzentrieren wollen, um deren Funktionsfähigkeit zu stärken.

3.4 Forschungsstand

Die vom Deutschen Bundestag aufgeworfenen Fragen im Zusammenhang mit der Standortsteuerung von Einzelhandelsbetrieben sind nicht neu. Bereits um die Jahreswende 1999/2000 hatten sich einzelne Unternehmen bzw. Verbände des Lebensmitteleinzelhandels an das Bundeskanzleramt gewandt, weil sie die Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO hinsichtlich der Standortzuweisung für großflächige Einzelhandelsbetriebe als Benachteiligung von Lebensmittelsupermärkten (mindestens 5.000 Artikel aus dem Lebensmittelsortiment – laut Eurohandelsinstitut [EHI] 400 qm bis 1.500 qm Verkaufsfläche) gegenüber anderen Vertriebsformen des Lebensmittelhandels empfanden. Hintergrund dieses Vorstoßes war auch die bis heute in der Tendenz anhaltende Verschiebung von Marktanteilen zu Lasten der Lebensmittel-Vollsortimenter hin zu den so genannten Lebensmittel-Discountern. Die seinerseits zur Klärung der damit angesprochenen Fragen vom damaligen Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) berufene Arbeitsgruppe kam unter Einbeziehung aller Akteursgruppen zu dem Ergebnis, dass die in § 11 Abs. 3 BauNVO angelegte Flexibilität grundsätzlich ausreicht, um unter Berücksichtigung des Einzelfalls sachgerechte Standortentscheidungen für den Lebensmitte-

8 Ebenda.

Einzelhandel zu treffen.⁹ Bezogen auf dieses Teilsegment der Einzelhandelsbranche stellte die Arbeitsgruppe fest,

„dass dem Lebensmitteleinzelhandel eine besondere Bedeutung im Hinblick auf die Sicherung einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung zukommt, so dass von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben in größeren Gemeinden und Ortsteilen auch oberhalb der Regelvermutungsgrenze von 1200 qm aufgrund einer Einzelfallprüfung dann keine negativen Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung und den Verkehr ausgehen können, wenn:

- *der Non-Food-Anteil weniger als 10 v.H. der Verkaufsfläche beträgt, und*
- *der Standort*
 - *verbrauchernah und*
 - *hinsichtlich des induzierten Verkehrsaufkommens „verträglich“*
 - *sowie städtebaulich integriert ist.*

Die dazu erforderlichen Prüfungen sollten, sofern keine Besonderheiten vorliegen, im Rahmen einer typisierenden Betrachtungsweise erfolgen.“¹⁰

Im Jahre 2010 hat das Difu die Ergebnisse einer gemeinsam mit dem Deutschen Städtetag durchgeführten Befragung unter dessen Mitgliedsstädten vorgelegt.¹¹ Gegenstand der Befragung war unter anderem die auf § 11 Abs. 3 BauNVO beruhende Steuerung des Einzelhandels. 109 von 158 teilnehmenden Städten (ca. 71 Prozent) stimmten bei dieser Umfrage der Aussage zu, dass das bestehende System mit der Verweisung großflächiger Einzelhandelsbetriebe und Einkaufszentren in Kerngebiete und Sondergebiete entsprechender Zweckbestimmung (§ 11 Abs. 3 BauNVO) ausreichend ist. Allerdings wurden von 47 Städten (ca. 39 Prozent) Änderungswünsche bei § 11 BauNVO angezeigt, ohne damit die grundsätzliche Zustimmung zum Regelungssystem infrage zu stellen. Auf der Grundlage der damaligen Erhebung war eine detailliertere, auch in der Begründung differenziertere Bewertung der praktischen Auswirkungen von § 11 Abs. 3 BauNVO nicht möglich. Die Änderungsvorschläge blieben vage und schlagwortartig.

Auch das neunzehnte Hauptgutachten der Monopolkommission 2010/2011 befasste sich in einem eigenen Kapitel mit dem „Einfluss des Planungsrechts auf den Wettbewerb im (Lebensmittel-)Einzelhandel“.¹² Die Kommission gelangt insbesondere zu der Auffassung, dass von der bei 800 qm Verkaufsfläche angesetzten Großflächigkeitsschwelle eine erhebliche Steuerungswirkung ausgehe. Dies führe einerseits zu einer Vielzahl von neu errichteten Supermärkten mit einer Verkaufsfläche von genau 800 qm, andererseits zu Klagen verschiedenster Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen, der Wettbewerb werde zu ihren Lasten verzerrt bzw. ihre Expansion und Anpassung an (veränderte) Kundenpräferenzen würden erschwert.¹³ Ob und welche Regelveränderungen an dieser Stelle in wettbewerbsfördernder Absicht angemessen und wünschenswert erscheinen, vermochte die Monopolkommission auf Grundlage der ihr zur Verfü-

9 Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO – Bericht der Arbeitsgruppe vom 30. April 2002, in ZfBR 2002, 598–603.

10 Ebenda, S. 598.

11 Bunzel, Arno, Novellierungsbedarf bei der BauNVO. Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik und des Deutschen Städtetags, <http://www.difu.de/publikationen/2010/novellierungsbedarf-bei-der-baunvo.html> (Zugriff: 2.7.2013)

12 BT-Drs. 17/10365, S. 395–407.

13 Ebenda, S. 402.

gung stehenden Informationen allerdings nicht abschließend zu beurteilen. Sie ermutigte die für die Weiterentwicklung dieser Regeln Verantwortlichen jedoch, weiter transparent und ergebnisoffen über eine kontinuierliche Verbesserung des Regelwerkes nachzudenken.¹⁴ Zu den städtebaulichen und stadträumlichen Wirkungen der Regelung äußerte sich die Kommission nicht. Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme zum Gutachten der Monopolkommission u.a. betont, dass im Interesse der Wahrung historisch gewachsener Städte und eines ausgewogenen, gegliederten Siedlungssystems eine gewisse Steuerung der Einzelhandelsansiedlung erforderlich ist, dass das Planungsrecht den auch von der EU anerkannten Zielen einer verbrauchernahen Versorgung, der Vermeidung von Verkehr, der schonenden Nutzung von Flächen und dem Schutz vor Zersiedelung, dem Umwelt- und Klimaschutz und der nachhaltigen Entwicklung insgesamt dient. § 11 Absatz 3 BauNVO ermögliche den Gemeinden mit Blick auf die vorgenannten Ziele, im Wege der Bauleitplanung die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe zu steuern und hierdurch die ungesteuerte Ansiedlung an städtebaulich unerwünschten Standorten, nicht jedoch die Ansiedlung als solche zu verhindern.¹⁵

Im März 2013 hat eine Arbeitsgemeinschaft der HafenCity Universität Hamburg sowie der International Real Estate Business School der Universität Regensburg (IREBS) im Auftrag des Handelsverbandes Deutschland (HDE) und des Bundesverbandes des Deutschen Einzelhandels (BVL) eine Studie mit dem Titel „Qualifizierte Nahversorgung im Lebensmitteleinzelhandel“ vorgelegt.¹⁶ Diese basiert auf einer telefonischen Haushaltsbefragung von 4.000 Haushalten sowie einer Kundenbefragung an 18 ausgewählten Einzelhandelsstandorten (Point-of-Sale-Befragung). Zudem wurde eine Umfrage bei 95 Kommunen in insgesamt acht Stadt- bzw. Landkreisen durchgeführt, an der sich 69 Kommunen beteiligten. Als wesentliches Untersuchungsergebnis dieser Studie wird herausgestellt, „dass die in § 11 Abs. 3 BauNVO formulierte Vermutungsregel zur Grenze der Großflächigkeit bei 1.200 qm Geschossfläche bzw. bei 800 qm Verkaufsfläche für Lebensmittelmärkte empirisch nicht belegt werden konnte.“¹⁷

Die in dieser Formulierung vorgenommene Vermischung des Begriffs der Großflächigkeit mit der auf die Auswirkungen bezogenen Vermutungsregelung widerspricht allerdings der Rechtslage, so dass der Wert dieser Aussage fraglich erscheint. Weitere Fragen ergeben sich in Bezug auf die Aussage: „Insbesondere die starre Auslegung der Vermutungsregelung von 800 qm Verkaufsfläche bzw. 1.200 qm Geschossfläche des § 11 Abs. 3 in vielen Ländern und Kommunen führt jedoch dazu, dass Supermärkte in ihrer Standortwahl wesentlich stärker eingeschränkt sind als Discounter“. Ein Beleg für diese Feststellung lässt sich auch auf der Grundlage der insoweit nicht repräsentativen Erhebung nicht finden.

14 Ebenda, S. 403.

15 Vgl. im Einzelnen BT-Drs. 17/12940.

16 Arbeitsgemeinschaft HafenCity Universität Hamburg (HCU) und Institut für Immobilienwirtschaft IRE|BS in der Stadtplanung an der Universität Regensburg, Qualifizierte Nahversorgung im Lebensmitteleinzelhandel, Studie im Auftrag des Handelsverbandes Deutschland (HDE) und des Bundesverbandes des Deutschen Lebensmittelhandels (BVL), https://www.hcu-hamburg.de/fileadmin/documents/Professoren_und_Mitarbeiter/Projektentwicklung__management/Forschung/Qualifizierte_Nahversorgung_HCU-IREBS_Endbericht__Langfassung__Maerz_2013.pdf (Zugriff: 2.7.2013).

17 Ebenda, S. 118–120.

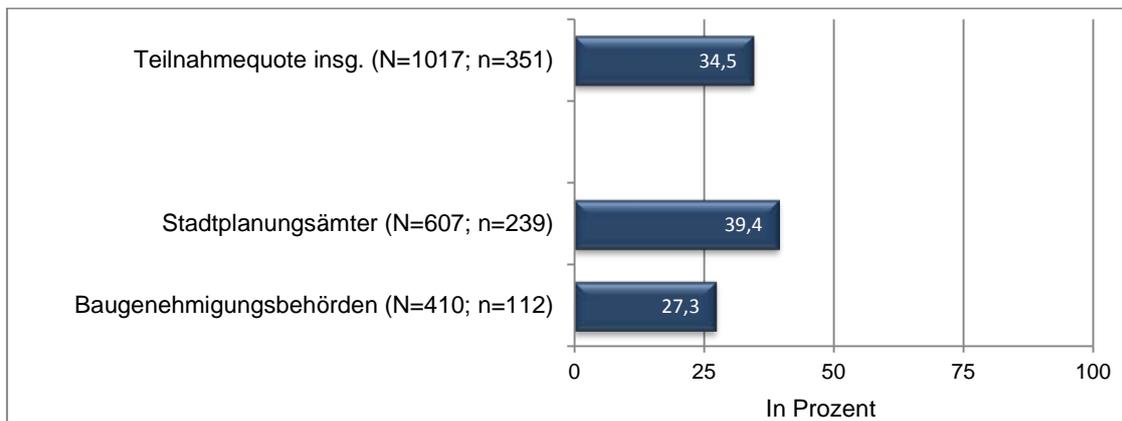
4. Ergebnisse der Befragung

4.1 Angaben zum Rücklauf und zur Berücksichtigung von Teilgruppen

Die Datenerhebung der Kommunalbefragung zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO startete Ende November 2013 mit dem postalischen Versand der Fragebögen. Eine Nachfassaktion unter den nichtteilnehmenden Kommunen wurde Anfang Januar 2014 durchgeführt. Bis Ende Januar 2014 war die Datenerhebung formell abgeschlossen, vereinzelt Nachsendungen von Fragebögen wurden jedoch noch bis Mitte Februar 2014 berücksichtigt. Bis zu diesem Zeitpunkt trafen von den rund 1.000 kontaktierten Städten, Gemeinden und Kreisen 251 auswertbare Fragebögen beim Difu ein, das entspricht einer Teilnahmequote von 34,5 Prozent (Abb. 1).

Das vorliegende Ergebnis dokumentiert einerseits zwar die allgemein nachlassende Teilnahmebereitschaft bei Kommunalbefragungen, entspricht andererseits jedoch der Rücklaufquote vergleichbarer Untersuchungen.

Abbildung 1: Teilnahmequoten von Stadtplanungsämtern und Baugenehmigungsbehörden

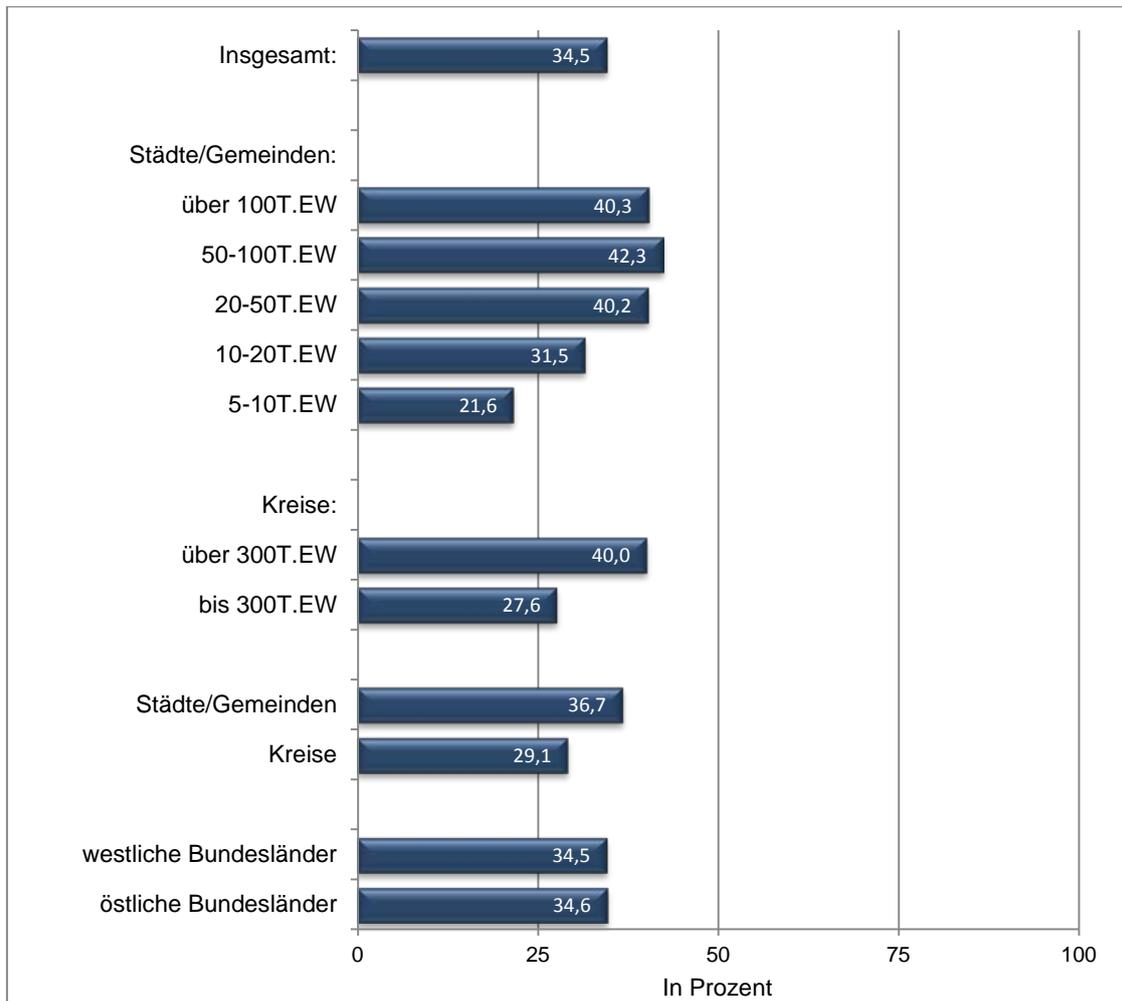


Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO

Deutsches Institut für Urbanistik

Für eine bessere Einschätzung der Rücklaufquote ist zu berücksichtigen, dass die Teilnahmebereitschaft unter bestimmten kommunalen Teilgruppen recht unterschiedlich ausfällt (Abb. 2, S. 24). So sind erwartungsgemäß vor allem kleinere Städte/Gemeinden und kleinere Kreise deutlich schwerer für Umfragevorhaben zu gewinnen als größere Kommunen. Weiterhin stellt sich die Rücklaufquote unter Städten/Gemeinden im Rahmen der Umfrage allgemein höher dar als unter den kontaktierten Kreisen. Kaum von Bedeutung sind für die Rücklaufquote hingegen regionale Unterschiede, wie die vergleichbaren Teilnahmequoten aus östlichen und westlichen Bundesländern dokumentieren. Auch eine Detailanalyse nach einzelnen Bundesländern deutet an, dass die Relevanz des Untersuchungsthemas räumlich nur wenig variiert.

Abbildung 2: Teilnahmequoten einzelner Teilgruppen



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO

Deutsches Institut für Urbanistik

Die vorliegenden Fragebögen wurden von den sie bearbeitenden Personen überwiegend sorgfältig und lückenlos ausgefüllt. Antwortverweigerungen kamen nur selten vor. Der Datensatz ist dementsprechend nur durch wenige „fehlende Werte“ gekennzeichnet. Auf eine detaillierte Darstellung der Fallzahlen in den folgenden Abbildungen und Tabellen kann deshalb weitgehend verzichtet werden. Bei Merkmalen mit größeren Anteilen „fehlender Werte“ werden die jeweils zugrundeliegenden Fallzahlen in den Ergebnisdarstellungen ausgewiesen.

Für bestimmte Indikatoren werden neben der Darstellung des Gesamtbefunds auch die Ergebnisse für einzelne Teilgruppen berücksichtigt.¹⁸ Diese Teilgruppenanalyse erfolgt in den Abbildungen und Tabellen unter Berücksichtigung der begrenzten Fallzahlen und unter der Voraussetzung des Vorliegens signifikanter Gruppenunterschiede. Weitere Einzelbefunde werden aus Platzgründen nicht in Tabellen und Abbildungen dargestellt, jedoch in den betreffenden Textab-

¹⁸ Die statistische Bedeutung („Signifikanz“) der Unterschiede zwischen einzelnen Teilgruppen wurde für die prozentualen Verteilungen kategorialer Merkmale mit Hilfe des „Chi-Quadrat-Tests“ ermittelt. Für die Überprüfung von Mittelwertunterschieden wurden bei zwei Teilgruppen der „t-Test“ sowie bei mehreren Gruppen der „F-Test“ (einfaktorielle Varianzanalyse) genutzt.

schnitten interpretiert. Für Baugenehmigungsbehörden wird dabei standardmäßig zwischen Kreisen und kreisfreien Städten unterschieden. Für Stadtplanungsämter kann nach der Stadt- bzw. Gemeindegröße differenziert werden.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der schriftlichen Umfrage – jeweils unterschieden nach den Antworten der Stadtplanungsämter und der Baugenehmigungsbehörden – dargestellt. Teile der in der Kommunalbefragung gestellten Fragen haben ihre Entsprechung in beiden Fragebögen, andere Teile der Fragenkomplexe beziehen sich nur auf die jeweils befragte Ämterkategorie. Soweit möglich bzw. thematisch sinnvoll, werden die Antworten der beiden Fragebögen in der Auswertung einander zugeordnet.

4.2 Differenzierung nach Betriebstypen

Eine nach Betriebstypen differenzierte Erfassung großflächiger Einzelhandelsbetriebe liegt für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland so weit ersichtlich nicht vor. Der HDE hat zur Unterstützung dieser Studie Zahlen des EHI Retail Institute zur Verfügung gestellt. Die dort vorgenommene Einteilung orientiert sich allein an Betriebstypen, nicht jedoch an der für § 11 Abs. 3 BauNVO maßgebenden Großflächigkeitsschwelle von 800 qm Verkaufsfläche. So wird dort zwischen kleinen Lebensmittelgeschäften (bis 400 qm Verkaufsfläche), Discountern (übliche Verkaufsfläche unter 1.000 qm), Supermärkten (400 bis 2.500 qm Verkaufsfläche) und großen Supermärkten (2.500 bis 5.000 qm Verkaufsfläche) unterschieden. Für den Gegenstand dieser Studie sind diese Betriebsformendefinitionen somit nicht „passend“.

Der DIHK hat auf die für viele IHK-Bezirke aufgelegten, häufig als Einzelhandelsatlanten bezeichneten Berichte hingewiesen, die bezogen auf die jeweilige Region Hinweise zum Status quo sowie zur Entwicklung unterschiedlicher Betriebsformen geben.¹⁹ Zum Teil gibt es daneben auch landesweite Berichte für einzelne Bundesländer (Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt).²⁰ Im Detail weisen diese Berichte Unterschiede bei der Erfassungssystematik (Einteilung der Betriebsformen), den Stichtagen der Erfassung und den daraus abgeleiteten, die Entwicklung verdeutlichenden Zeitreihen auf, so dass daraus ein Gesamtbild nicht abgeleitet werden kann. Auch hier wird häufig auf eine Differenzierung anhand des Kriteriums „Großflächigkeit“ verzichtet. Zudem sind diese Erhebungen nicht flächendeckend, sondern geben nur Auskunft über einzelne Regionen.

Mit der Kommunalbefragung sollte mit Blick auf den Gegenstand der Studie eine Differenzierung nach Betriebstypen unter Berücksichtigung der Großflächigkeitsschwelle erfolgen. Unterschieden werden deshalb folgende Betriebsformen: Lebensmitteleinzelhandel-Discounters, Lebensmitteleinzelhandel-Vollsortimenter, sonstiger Lebensmitteleinzelhandel (z.B. Bio-Supermärkte) und andere großflächige Einzelhandelsbetriebe, immer versehen mit dem Attribut „großflächig“.

Den Befragten wurde keine Definition der Betriebsformen mitgegeben. Hieraus können sich Ungenauigkeiten bei der Bewertung der Antworten ergeben. Mit der Unterscheidung zwischen den Betriebstypen Lebensmittel-Vollsortimenter und Lebensmittel-Discounters wurden die Betriebsformen aufgegriffen, für welche sich die Großflächigkeitsschwelle nach den zurückliegenden Debatten möglicherweise in unterschiedlichem Maße auswirkt. So gaben die unterschiedli-

19 Zum Beispiel IHK Ruhr, Handelsreport Ruhr 2010 und 2012; IHK Aachen, Einzelhandelsatlas für die Region Aachen, 2012.

20 IHK Brandenburg, Handelsverband Berlin Brandenburg, Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg und Gemeinsame Landesplanung Berlin Brandenburg, Einzelhandelserfassung Brandenburg 2010/11; IHK Sachsen, Handelsatlas für den Freistaat Sachsen, 2010; IHK Sachsen-Anhalt, Handelsatlas für das Land Sachsen-Anhalt, 2012/13.

chen Effekte von § 11 Abs. 3 BauNVO auf diese beiden Betriebsformen Anlass für die Einrichtung der Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Absatz 3 BauNVO“ durch das damalige Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) in den Jahren 2000 bis 2002.²¹ In dem Bericht dieser Arbeitsgruppe wird das Anliegen der betroffenen Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels wie folgt erläutert:²²

„Ferner werde die Regelvermutung von der Praxis teilweise so angewandt, dass bereits Betriebe mit über 700 qm Verkaufsfläche außerhalb von Kern- und Sondergebieten nicht zugelassen würden, obwohl die Voraussetzungen hierfür vorliegen würden. Dies führe in der Praxis zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den verschiedenen Vertriebstypen des Lebensmitteleinzelhandels. Die Supermärkte des Lebensmitteleinzelhandels mit einer Sortimentsbreite von 7.500 bis 11.500 Artikeln, darunter in erheblichem Umfang Frischwaren, seien als Vollsortimenter für die Nahversorgung nach Auffassung der Verbände unentbehrlich. Die ökonomischen Grundvoraussetzungen hätten sich so geändert, dass die Supermärkte auf Dauer nur dann bestehen könnten, wenn sie über eine Verkaufsfläche von mindestens 1.500 qm verfügten. Dies u.a. deshalb, weil der Verbraucher bei den Vollversorgern auch im Rahmen der Nahversorgung immer größere Auswahlmöglichkeiten fordere.

Die geltende Regelung benachteilige Vollversorger (Lebensmittelsupermärkte) gegenüber Teilverorgern (Lebensmittel-Discountern), die mit durchschnittlich 1.000-1.400 Artikeln unterhalb der 1.200 qm-Geschossflächengrenze Läden eröffnen und ihre Marktposition ausbauen könnten. Dadurch sei eine Situation zu Lasten der Supermärkte (Vollversorger) entstanden, die die Existenz mittelständischer Betriebe sowie vor allem die qualitativ ausreichende Nahversorgung der Bevölkerung gefährde.“

Als Vollsortimenter werden im Folgenden Supermärkte verstanden, die Nahrungs- und Genussmittel einschließlich Frischwaren (Obst, Gemüse, Fleisch, Fisch) sowie ergänzende Waren des täglichen Bedarfs anderer Branchen vorwiegend in Selbstbedienung anbieten.

Um Sonderformen des Lebensmitteleinzelhandels wie insbesondere „Bio-Supermärkte“ zu erfassen, wurde auch hiernach explizit gefragt. Mit dem Begriff „sonstige großflächige Einzelhandelsbetriebe“ wurde schließlich eine Betriebsform abgefragt, mit der auch andere Einzelhandelsbetriebe jenseits der Lebensmittelbranche erfasst werden sollten. Hierher gehören insbesondere Betriebe des Fachhandels, wie Elektromärkte, Möbelmärkte etc., aber auch Warenkaufhäuser. Nicht ausgeschlossen werden kann, dass aufgrund der gewählten Differenzierung Verbrauchermärkte mit einer üblichen Verkaufsfläche zwischen 1.500 und 3.000 qm entweder als Lebensmittel-Vollsortimenter oder als „sonstige großflächige Einzelhandelsbetriebe“ eingestuft wurden. Verbrauchermärkte gehen über das Standardsortiment des Supermarktes hinaus und umfassen typischerweise auch Non-Food-Artikel wie beispielsweise Schuhe und Bekleidung in einem nicht unerheblichen Umfang.²³

4.3 Ausgangslage: Genehmigungspraxis, Ansiedlungswünsche und Entwicklung der Nahversorgung

Sowohl Stadtplanungsämter wie Baugenehmigungsbehörden wurden zunächst um Aussagen zur allgemeinen Ausgangslage in ihrem Zuständigkeitsbereich gebeten. Zur besseren Vergleichbarkeit wurden dabei die Eintragungen für Fragen, bei denen von den Antwortenden – ggf. geschätzt – die Angabe einer Anzahl oder einer Prozentzahl erwartet wurde (vgl. Abbildun-

21 ZfBR 2002, 598.

22 ZfBR 2002, 598 (599).

23 So die der Einzelhandelserfassung Brandenburg 2010/2011 zugrundeliegende Definition.

gen 3, 12, 13, 14, 15 sowie Tabellen 2 und 3), für die Auswertung der Umfrage auf eine vergleichbare Bezugsgröße (hier: 100.000 Einwohner) hochgerechnet und zu Größengruppen (keine; bis zwei; über zwei; oder keine, bis zu zehn, über zehn Einzelhandelsbetriebe) zusammengefasst.

4.3.1 Anzahl großflächiger Einzelhandelsbetriebe

Vor diesem Hintergrund sollte mit der Kommunalbefragung ein Gesamtbild mit dem Fokus auf die großflächigen Formate des Einzelhandels und deshalb orientiert an der Großflächigkeitsschwelle gewonnen werden. Die Kommunen wurden gefragt, wie viele großflächige Einzelhandelsbetriebe (über 800 qm Verkaufsfläche) es in der jeweiligen Stadt oder Gemeinde gibt. Bei der Beantwortung sollte zwischen verschiedenen Betriebsformen bzw. -typen – nämlich zwischen Lebensmitteleinzelhandel-Discountern, Lebensmitteleinzelhandel-Vollsortimentern, sonstigem Lebensmitteleinzelhandel (z.B. Bio-Supermärkte) und anderen großflächigen Einzelhandelsbetrieben – differenziert werden.

Zur besseren Vergleichbarkeit wurden die Antworten auf 100.000 Einwohner hochgerechnet. Die Antworten der Stadtplanungsämter zeigen, dass großflächige Lebensmittel-Discounters und Lebensmittel-Vollsortimenter in den Städten in großer Zahl anzutreffen sind. In nahezu allen an der Befragung teilnehmenden Städten (97 Prozent) gibt es mehr als zwei Vollsortimenter pro 100.000 Einwohner, und auch der Anteil der Städte mit mehr als zwei großflächigen Lebensmittel-Discountern, auf 100.000 hochgerechnet, ist mit 86 Prozent sehr hoch. Differenziert in anderen Maßstäben (mehr oder weniger als zehn Betriebe pro hochgerechnet 100.000 Einwohner) wird das Bild noch deutlicher. Hier gaben 41 Prozent der antwortenden Stadtplanungsämter an, über mehr als zehn großflächige Lebensmittel-Discounters bezogen auf 100.000 Einwohner zu verfügen. Bei Lebensmittel-Vollsortimentern ist diese Quote mit 45,5 Prozent noch höher. Die durchschnittliche Versorgungsdichte mit großflächigen Vollsortimentern beträgt auf 100.000 Einwohner 10,6 Betriebe und bei großflächigen Discountern 11,1 Betriebe. Bei der Durchschnittsberechnung wurden die wenigen Städte, die den Wert „Null“ eingetragen haben, nicht mitgerechnet. Der tatsächliche Durchschnittswert dürfte allerdings allenfalls geringfügig unter dem errechneten liegen.

Das Bild spiegelt sich in den Antworten der befragten Baugenehmigungsbehörden nur zum Teil. Bezogen auf die auf 100.000 Einwohner hochgerechnete Zahl an Lebensmittel-Discountern und Lebensmittel-Vollsortimentern war die Quote derer, die angaben, über mehr als zehn Betriebe zu verfügen, mit knapp 34 Prozent (Lebensmittel-Discounters) bzw. 26,5 Prozent (Lebensmittel-Vollsortimenter) deutlich geringer als bei den befragten Stadtplanungsämtern.

Bei einer Betrachtung der Antworten nach einzelnen Regionstypen sowie nach Einwohnerzahl der Kommunen zeigen sich Unterschiede in der Anzahl großflächiger Einzelhandelsbetriebe. Die geringste „Dichte“ von Discountern auf 100.000 EW findet sich in kleineren Städten/Gemeinden mit weniger als 20.000 EW. Immerhin jedes fünfte Stadtplanungsamt in diesen Kommunen gab an, über „keinen“ großflächigen Discounter zu verfügen. Ein ähnliches Ergebnis ist auch für großflächige Lebensmittel-Vollsortimenter festzustellen: Immerhin rund 11 Prozent der Stadtplanungsämter in kleinen Städten/Gemeinden gaben an, keinen entsprechenden Betrieb in ihrer Kommune zu haben. Bei Städten dieser Größenordnung wird es in dieser Häufigkeit vorkommen, dass nur eine dieser Betriebsformen des Lebensmitteleinzelhandels vorhanden ist oder die Betriebsformen zwar anzutreffen sind, jedoch die Schwelle zur Großflächigkeit nicht überschritten ist. Zudem ist zu beachten, dass die Häufigkeit der verschiedenen Betriebsformen der Lebensmitteleinzelhandels regional deutliche Unterschiede aufweisen kann. So liegt

etwa die Discounterdichte im Lebensmittelbereich in Brandenburg mit 0,21 qm Verkaufsfläche je Einwohner weit über dem Bundesdurchschnitt von 0,14 qm Verkaufsfläche.²⁴ Auch die im Rahmen der Studie „Qualifizierte Nahversorgung im Lebensmitteleinzelhandel“ erfassten Regionen weisen erhebliche Unterschiede in der Einzelhandelsstruktur auf.²⁵

Auch andere großflächige Einzelhandelsbetriebe, zu denen u.a. Bau- und Elektronikfachmärkte, Verbrauchermärkte sowie Kauf- und Warenhäuser zählen, sind nach den Angaben der Stadtplanungsämter in über vier Fünftel der Kommunen mit mindestens zwei Märkten je 100.000 Einwohner vertreten. Hier ist der Anteil derer, die angaben, mehr als zehn solcher Betriebe bezogen auf 100.000 Einwohner zu haben, mit 62,5 Prozent noch höher als bei den großflächigen Betriebstypen in der Lebensmittelbranche – jedenfalls soweit man Lebensmittel-Discounter und Lebensmittel-Vollsortimenter jeweils gesondert wertet. Nur neun Prozent der antwortenden Stadtplanungsämter gaben an, über keinen solchen sonstigen großflächigen Einzelhandelsbetrieb zu verfügen. Das Ergebnis der Befragung der Bauaufsichtsbehörden weicht hiervon deutlich ab. Hier gaben nur 36,5 Prozent der sich an der Umfrage beteiligenden Bauaufsichtsbehörden an, hochgerechnet auf 100.000 Einwohner über mehr als zehn dieser großflächigen – nicht der Lebensmittelbranche zuzurechnenden – Einzelhandelsbetriebe zu verfügen.

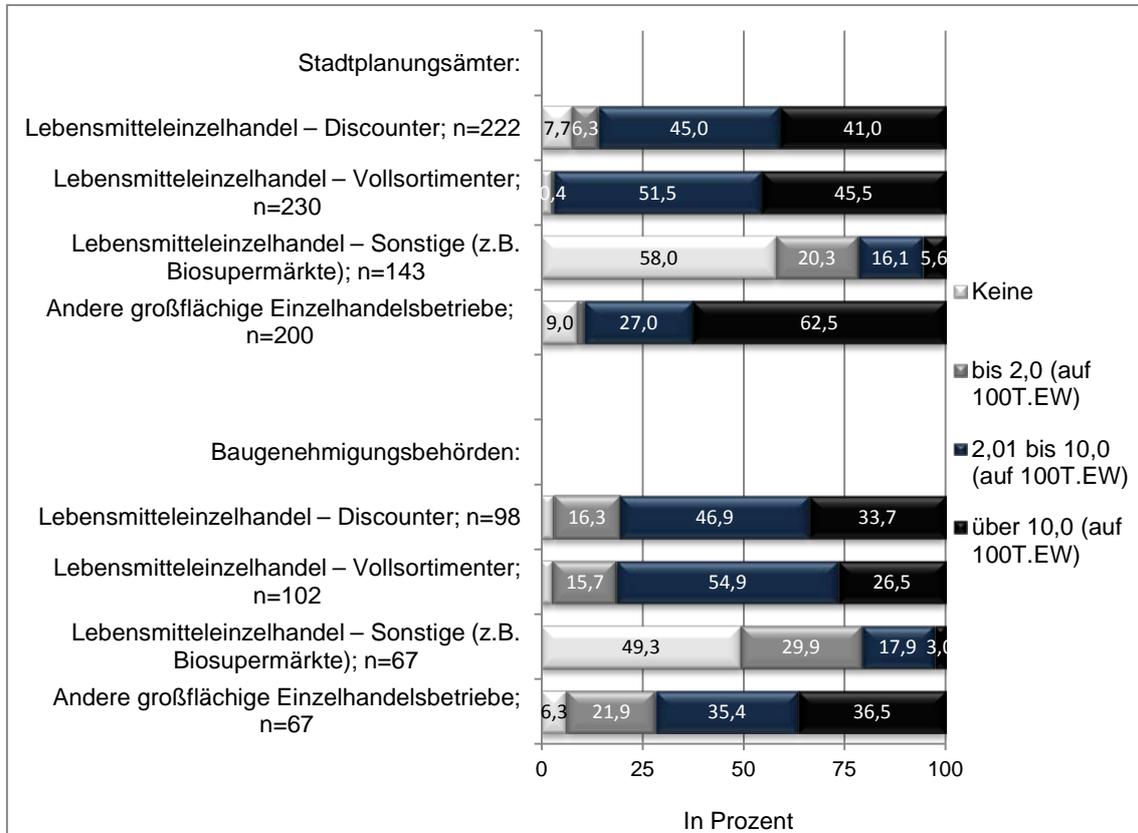
Deutlich seltener vertreten sind sonstige großflächige Betriebe des Lebensmitteleinzelhandels (beispielsweise Bio-Supermärkte). Nur knapp zwei Drittel der befragten Stadtplanungsämter haben hierzu Angaben gemacht, von denen wiederum mehr als die Hälfte keinen derartigen großflächigen Lebensmittelmarkt besitzt. Je ein Fünftel der Kommunen (rund 30 Fälle) hat bis zu zwei bzw. über zwei Betriebe je 100.000 Einwohner. Geht man davon aus, dass die Antwortenden mit den Angaben im Wesentlichen Bio-Supermärkte meinten, so zeigt sich bei der Betrachtung der Gemeindegrößen, dass großflächige Bio-Supermärkte fast ausschließlich ein Thema von Groß- und Universitätsstädten sind, da nur dort eine entsprechend affine (und in der Anzahl ausreichende) Käuferstruktur vorhanden ist.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass in der Lebensmittelbranche großflächige Einzelhandelsformate als Vollsortimenter oder Discounter weit verbreitet sind. Dies ist ein erstes Indiz dafür, dass § 11 Abs. 3 BauNVO nicht im Sinne einer Marktzugangsschranke für diese Betriebsformen wirkt. Insgesamt kann zudem konstatiert werden, dass ein Trend zur Großflächigkeit eher in Großstädten zu verzeichnen ist als in kleineren Städten.

²⁴ Einzelhandelserfassung Brandenburg 2010/2011, S. 64 unter Verweis auf Lebensmittelzeitung 37/2009.

²⁵ HCU und IREBS, Qualifizierte Nahversorgung im Lebensmitteleinzelhandel, S. 30 ff.

Abbildung 3: Wie viele großflächige Einzelhandelsbetriebe (über 800 qm Verkaufsfläche) gibt es in Ihrer Stadt/Gemeinde (im Zuständigkeitsbereich Ihrer Behörde) zurzeit?



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Stadtplanungsämter und Baugenehmigungsbehörden]

Deutsches Institut für Urbanistik

4.3.2 Anzahl von Ansiedlungswünschen und Genehmigungsanträgen für großflächige Einzelhandelsbetriebe

Die Anzahl der Ansiedlungswünsche und der Genehmigungsanträge wurde erfragt, um Hinweise zur Dynamik der Entwicklung unterschiedlicher Betriebsformen zu erhalten. Zugleich sollten damit auch Hinweise zur Genehmigungspraxis mit Blick auf § 11 Abs. 3 BauNVO gewonnen werden. Insoweit wurde in die Fallgruppen „Innerhalb von Kern-/oder Sondergebieten“ und „außerhalb von Kern-/oder Sondergebieten“ unterschieden. Die Stadtplanungsämter wurden zu Ansiedlungswünschen, die Baugenehmigungsbehörden demgegenüber zu gestellten Bauanträgen befragt, und zwar jeweils bezogen auf den Zeitraum der letzten fünf Jahre. Der Begriff Ansiedlungswünsche – dies geht aus telefonischen Rückmeldungen hervor – wurde von den Antwortenden offenbar teilweise unterschiedlich interpretiert. In der Regel wurden als Ansiedlungswünsche Vorgänge ab Bauvoranfragen verstanden – einige Kommunen haben aber auch eher informelle Gespräche mit Vorhabenträgern oder Investoren zu den Ansiedlungswünschen gezählt.

Betrachtet man die Dynamik der Ansiedlungsaktivitäten von Lebensmittel-Vollsortimentern und Lebensmittel-Discountern im Vergleich, zeigen sich aus den Antworten nur wenige Unterschiede. Immerhin 34 Prozent bzw. ca. 37 Prozent der Städte gaben an, dass in den letzten Jahren innerhalb der Kern- und Sondergebiete keine Lebensmittel-Vollsortimenter bzw. Lebensmittel-Discounter genehmigt wurden. Nach Angaben der befragten Bauaufsichtsbehörden ist der An-

teil mit ca. 21 bzw. 15 Prozent deutlich geringer. Zu konstatieren ist damit, dass die Wahrnehmung der Stadtplanungsämter in diesem Punkt erheblich von jener der Bauaufsichtsbehörden abweicht.

Festgestellt werden kann auch, dass sowohl bei Lebensmittel-Vollsortimentern als auch bei Lebensmittel-Discountern ein bestimmter Anteil der Ansiedlungswünsche in Kern- oder Sondergebieten nicht zur Genehmigung kam, was angesichts der Zuordnung großflächiger Einzelhandelsbetriebe zu diesen Gebietstypen durch § 11 Abs. 3 BauNVO andere, nicht in dieser Vorschrift liegende Ursachen haben muss.

Bezogen auf Ansiedlungswünsche außerhalb von Kern- und Sondergebieten zeigt sich ein deutlich abweichendes Bild. Hier gaben gut 61 bzw. 77 Prozent der antwortenden Städte an, dass Ansiedlungswünsche von Lebensmittel-Vollsortimentern bzw. Lebensmittel-Discountern in ein oder mehreren Fällen nicht zur Genehmigung kamen. § 11 Abs. 3 BauNVO scheint damit in der Praxis eine deutliche Filterfunktion zu entfalten. Fast 31 bzw. 47 Prozent der befragten Städte gaben umgekehrt an, dass solche Ansiedlungswünsche außerhalb der Kern- und Sondergebiete in ein oder mehreren Fällen zur Genehmigung kamen. Angesichts der weichenstellenden Regelung in § 11 Abs. 3 BauNVO kann dies unterschiedliche Ursachen haben. Trotz Großflächigkeit kann z.B. die der Vermutungsregelung zugrunde liegende Schwelle von 1.200 qm unterschritten worden sein. Bei mehr als 1.200 qm Geschossfläche kann es sich um Fälle handeln, bei denen die Vermutungsregelung widerlegt werden konnte. Und schließlich kann die Gemeinde einem Ansiedlungswunsch dadurch Rechnung getragen haben, dass sie einen Bebauungsplan für das Vorhaben aufgestellt hat. Der relativ hohe Anteil der Gemeinden, die angaben, dass Ansiedlungswünsche außerhalb der bereits ausgewiesenen Kern- und Sondergebiete zur Genehmigung führten, kann als Indiz der Flexibilität des bestehenden Regelungssystems gewertet werden.

Im Grundsatz gilt dieses Bild der Handhabung von Ansiedlungswünschen innerhalb und außerhalb von Kern- und Sondergebieten auch für andere großflächige Einzelhandelsbetriebe. Lediglich sonstige großflächige Lebens Einzelhandelsbetriebe (Bio-Supermärkte) weichen in den Quantitäten erheblich ab. Nur ein bei einer ohnehin geringen Anzahl von Antworten vergleichsweise geringer Anteil der Städte gab an, in den letzten fünf Jahren Ansiedlungswünsche solcher Betriebe erhalten zu haben.

Tabelle 2: Anzahl der Ansiedlungswünsche für großflächige Einzelhandelsbetriebe innerhalb und außerhalb von Kern- oder Sondergebieten in den letzten 5 Jahren (Antworten der Stadtplanungsämter)

Ansiedlungswünsche:	(*)	Innerhalb Kern-/Sondergebiete		Außerhalb Kern-/Sondergebiete	
		Genehmigte	Nicht-genehmigte	Genehmigte	Nicht-genehmigte
Lebensmitteleinzelhandel - Discounter	n →	127	86	113	133
	0	37,0%	74,4%	43,4%	22,6%
	bis 2	28,3%	5,8%	27,4%	22,6%
	ü.2	34,6%	19,8%	29,2%	54,9%
	Insg.	100%	100%	100%	100%
Lebensmitteleinzelhandel - Vollsortimenter	n →	133	85	103	120
	0	33,8%	76,5%	58,3%	38,3%
	bis 2	30,1%	0	14,6%	20,8%
	ü.2	36,1%	23,5%	27,2%	40,8%
	Insg.	100%	100%	100%	100%
Lebensmitteleinzelhandel - Sonstige (z.B. Bio-Supermärkte)	n →	83	70	78	75
	0	84,3%	95,7%	91,0%	86,7%
	bis 2	10,8%	4,3%	6,4%	2,7%
	ü.2	4,8%	0	2,6%	10,7%
	Insg.	100%	100%	100%	100%
Andere großflächige Einzelhandelsbetriebe	n →	121	87	91	103
	0	39,7%	69,0%	61,5%	42,7%
	bis 2	24,8%	10,3%	14,3%	20,4%
	ü.2	35,5%	20,7%	24,2%	36,9%
	Insg.	100%	100%	100%	100%

(*) Hochgerechnete Anzahl der Ansiedlungswünsche auf 100.000 Einwohner/innen.

Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Stadtplanungsämter]

Tabelle 3: Anzahl der Bauanträge für großflächige Einzelhandelsbetriebe innerhalb und außerhalb von Kern- oder Sondergebieten in den letzten 5 Jahren (Antworten der Baugenehmigungsbehörden)

Bauanträge:	(*)	Innerhalb Kern-/Sondergebiete		Außerhalb Kern-/Sondergebiete	
		Genehmigte	Nicht-genehmigte	Genehmigte	Nicht-genehmigte
Lebensmitteleinzelhandel - Discounter	n →	75	29	70	61
	0	21,3%	82,8%	21,4%	52,5%
	bis 2	46,7%	17,2%	51,4%	36,1%
	ü.2	32,0%	0%	27,1%	11,4%
	Insg.	100%	100%	100%	100%
Lebensmitteleinzelhandel - Vollsortimenter	n →	85	38	62	50
	0	15,3%	94,7%	40,3%	66,0%
	bis 2	58,8%	5,3%	38,7%	28,0%
	ü.2	25,9%	0%	21,0%	6,0%
	Insg.	100%	100%	100%	100%
Lebensmitteleinzelhandel - Sonstige (z.B. Bio-Supermärkte)	n →	45	38	44	40
	0	82,2%	100%	86,4%	95,0%
	bis 2	15,6%	0%	9,1%	2,5%
	ü.2	2,2%	0%	4,5%	2,5%
	Insg.	100%	100%	100%	100%
Andere großflächige Einzelhandelsbetriebe	n →	69	39	56	48
	0	27,5%	89,7%	42,9%	66,7%
	bis 2	46,4%	10,3%	51,7%	29,1%
	ü.2	26,1%	0%	5,4%	4,2%
	Insg.	100%	100%	100%	100%

(*) Hochgerechnete Anzahl der Bauanträge auf 100.000 Einwohner/innen.

Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Baugenehmigungsbehörden]

Deutsches Institut für Urbanistik 

4.3.3 Entwicklung unterschiedlicher Geschäftsformen und Betriebsgrößentypen des Lebensmitteleinzelhandels

Die Stadtplanungsämter wurden gebeten, Einschätzungen dazu abzugeben, wie sich unterschiedliche Geschäftsformen und Betriebsgrößentypen des Lebensmitteleinzelhandels in den vergangenen fünf Jahren in der jeweiligen Kommune entwickelt haben. Die Antwortenden konstatieren dabei eine deutliche Zunahme im Segment der Lebensmittel-Vollsortimenter über 800 qm Verkaufsfläche („stark“ bzw. „etwas“ zugenommen zusammen über 64 Prozent) und bei den großflächigen Lebensmittel-Discountern über 800 qm Verkaufsfläche („stark“ bzw. „etwas“ zugenommen zusammen über 60 Prozent) sowie eine in der Tendenz leichte Zunahme bei nicht-großflächigen Bio-Supermärkten unter 800 qm Verkaufsfläche (knapp ein Drittel der Antworten schätzen dieses Segment als „stark“ bzw. „etwas“ zugenommen ein).

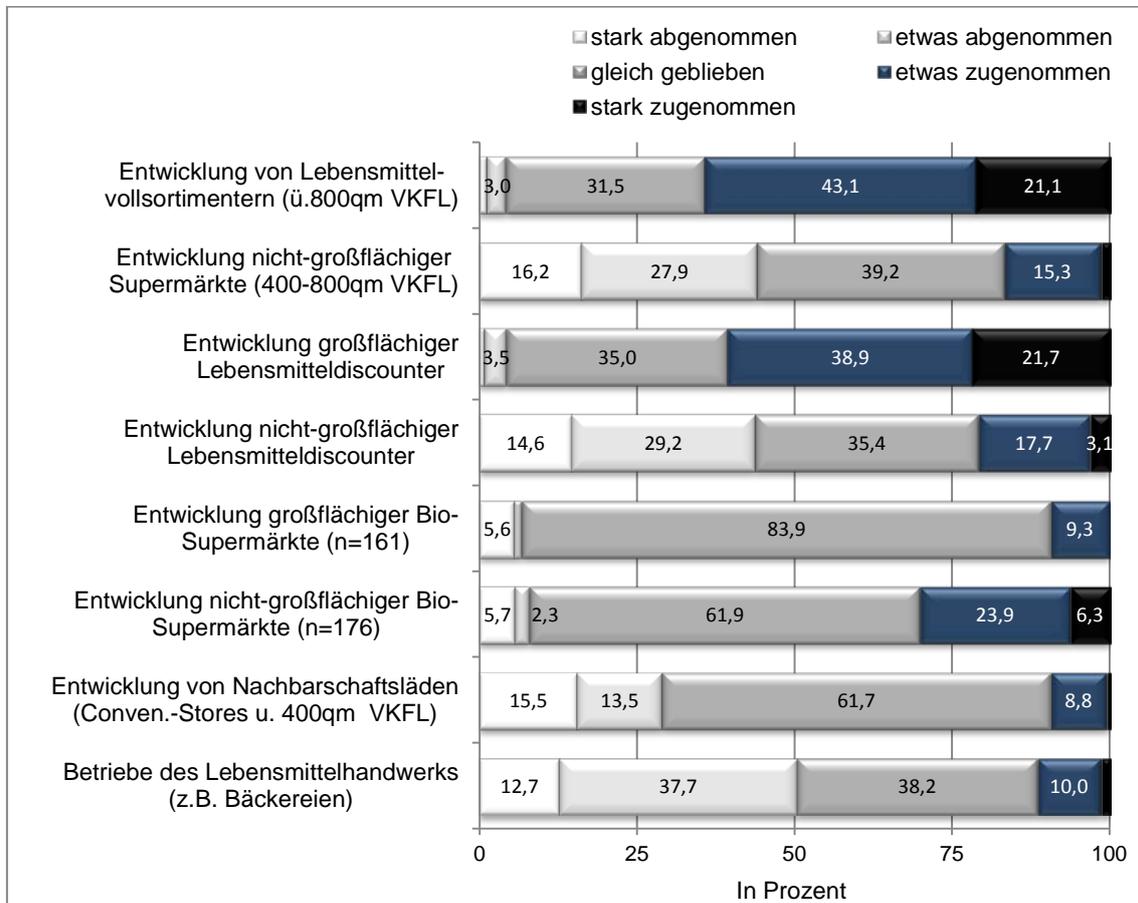
Demgegenüber wird ein deutlicher Rückgang der Betriebe insbesondere im Segment des Lebensmittelhandwerks („etwas“ bzw. „stark“ abgenommen zusammen über 50 Prozent) sowie bei nicht-großflächigen Supermärkten zwischen 400 und 800 qm Verkaufsfläche („etwas“ bzw.

„stark“ abgenommen zusammen über 44 Prozent) und bei nicht-großflächigen Lebensmittel-Discountern („etwas“ bzw. „stark“ abgenommen zusammen knapp 44 Prozent) genannt. Auch bei den Nachbarschaftsläden/Convenience-Stores unter 400 qm Verkaufsfläche ist eine leichte Tendenz zum Rückgang festzustellen („etwas“ bzw. „stark“ abgenommen zusammen 29 Prozent, „unverändert“ knapp 62 Prozent). Die Entwicklung bei den großflächigen Bio-Supermärkten über 800 qm Verkaufsfläche wird von mehr als vier Fünftel der Antwortenden als unverändert bzw. stabil eingeschätzt.

Differenziert betrachtet nach Einwohnerzahl der Städte und Gemeinden zeichnet sich in größeren Städten mit mehr als 50.000 EW in den letzten fünf Jahren eine grundsätzlich höhere Dynamik ab als in kleineren Städten und Gemeinden. Die allgemeine Zunahme von großflächigen Lebensmittel-Vollsortimentern und -Discountern fand in den letzten fünf Jahren demnach offenbar vor allem in größeren Städten statt. Auch die Abnahme kleinerer Supermärkte und Lebensmittel-Discounters ist in diesen Städten stärker ausgeprägt als in kleineren Kommunen. Dies bestätigt Aussagen der Lebensmitteleinzelhandelsbranche, dass insbesondere im Segment der Discounter zunehmend kleinere oder unrentable Standorte aufgegeben werden (vgl. DIWG/STIWA 2012, S. 9). Die überwiegende Stabilität des Anteils großflächiger Bio-Supermärkte wird lediglich in Großstädten mit mehr als 100.000 EW durch eine stärkere Zunahme überlagert. Die Zunahme des Anteils nicht-großflächiger Bio-Supermärkte fand in den letzten fünf Jahren anhand der vorliegenden Ergebnisse vor allem in Städten mit mehr als 50.000 EW statt. Die Entwicklung von Nachbarschaftsläden zeigt für einzelne Teilgruppen hingegen keine auffälligen Unterschiede.

Die Zahlen entsprechen dem Bild, das sich aus den Angaben der Branche ergibt. Nach den vom HDE übermittelten Zahlen ist die Anzahl der kleinen Lebensmittelgeschäfte von 2006 bis 2012 von 17.400 auf 10.064 gesunken. Die Anzahl der Discounter ist im gleichen Zeitraum von 15.150 auf 16.393, die der Supermärkte bis 2.500 qm von 9.560 auf 10.505 und die der großen Supermärkte mit mehr als 2.500 qm von 886 auf 1.010 gestiegen.

Abbildung 4: Wie hat sich Ihrer Einschätzung nach der Anteil der im Folgenden aufgeführten Geschäftsformen in Ihrer Stadt/Gemeinde in den letzten fünf Jahren entwickelt? (Antworten der Stadtplanungsämter)



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Stadtplanungsämter]

Deutsches Institut für Urbanistik

4.3.4 Entwicklung bei Lebensmittel-Discountern und Bio-Supermärkten *außerhalb* zentraler Versorgungsbereiche

Die Stadtplanungsämter und Baugenehmigungsbehörden wurden auch dazu befragt, wie sich explizit die Zahl von Anfragen bzw. Genehmigungsanträgen für Lebensmittel-Discountern als auch für Bio-Supermärkte *außerhalb* zentraler Versorgungsbereiche ihrer Einschätzung nach in den letzten fünf Jahren entwickelt hat. Insgesamt zeigen die Antworten für das Segment der Lebensmittel-Discountern eine deutliche Tendenz der Zunahme von entsprechenden Anfragen: Mehr als die Hälfte der Stadtplanungsämter konstatiert, dass Gesuche „etwas“ oder „stark“ zugenommen haben. Der Entwicklungstrend ist durch eine überproportional starke Zunahme in Großstädten mit mehr als 100.000 EW gekennzeichnet. Diese Ergebnisse korrespondieren insgesamt mit den Antworten zur Frage der Ausnutzung der Schwelle zur Großflächigkeit (vgl. Abbildungen 7 und 8, S. 37/38).

Ähnlich ist das Resultat aus der Befragung der Baugenehmigungsbehörden. Mehr als 45 Prozent der antwortenden Baugenehmigungsbehörden geben an, dass aus ihrer Sicht der Genehmigungsanteil von Discountern an solchen Standorten stark bzw. etwas zugenommen hat. Die-

se Wahrnehmung spiegelt zum einen die Entwicklungstendenz der Einzelhandelsbranche wider. Denn insgesamt hat die Anzahl der Betriebe im Sektor der Lebensmittel-Discounter in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen, wobei sich allerdings seit den Jahren 2012/2013 gewisse Stagnationstendenzen zeigen.²⁶ Zum anderen spricht das Ergebnis dafür, dass Lebensmittel-Discounter weiter stark an Standorten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche interessiert sind. Das Bestreben vieler Kommunen, großflächige Einzelhandelsbetriebe der Lebensmittelbranche vorrangig oder ausschließlich in zentralen Versorgungsbereichen anzusiedeln, findet in aus den Zahlen erkennbaren Standorterwägungen von Lebensmittel-Discountern keinen Niederschlag. Die Zahlen deuten vielmehr darauf hin, dass ein Entwicklungsdruck auf Standorte außerhalb zentraler Versorgungsbereiche besteht.

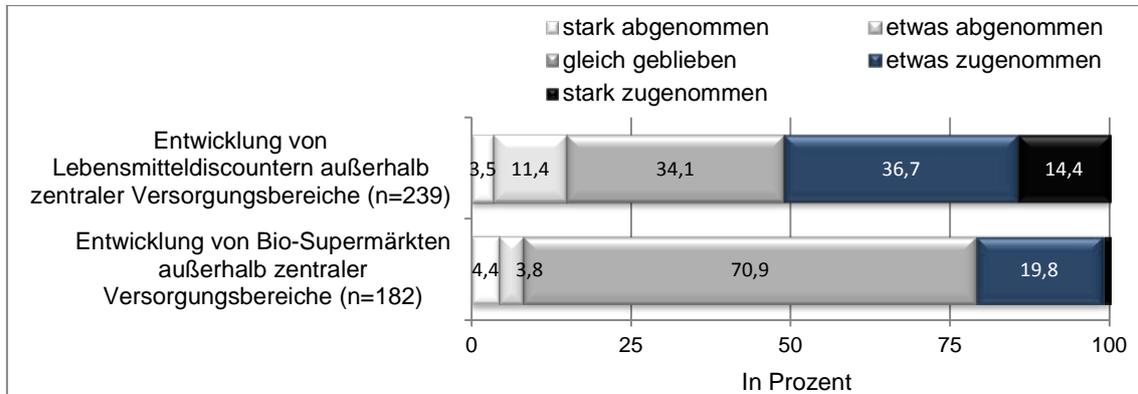
Bei detaillierter Betrachtung finden sich hinsichtlich der von den Befragten wahrgenommenen Entwicklungen von Lebensmittel-Discountern außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche zwischen Kreisen und kreisfreien Städten keine signifikanten Unterschiede.

Für die Kategorie der Bio-Supermärkte wird aus der Befragung der Stadtplanungsämter in den letzten fünf Jahren eine deutlich geringere, aber erkennbare Dynamik in Richtung einer Zunahme (ein Fünftel der Antwortenden) festgestellt. Allerdings überwiegt unter den befragten Stadtplanungsämtern auch in Großstädten für Bio-Supermärkte mit 56 Prozent die Wahrnehmung eines eher konstanten Anteils. Aus Sicht der befragten Baugenehmigungsbehörden wird die Entwicklungsdynamik eher noch geringer eingeschätzt. Die Zahl der Bauanträge für Bio-Supermärkte außerhalb zentraler Versorgungsbereiche wird danach ganz überwiegend als stabil eingeschätzt und besitzt kaum Dynamik, mit einer leichten Tendenz zur Abnahme der Genehmigungen.

Auch hier ist die Entwicklung durch eine überproportional starke Zunahme in Großstädten mit mehr als 100.000 EW gekennzeichnet, und bei den kreisfreien Städten ist eine deutlich größere Dynamik festzustellen als in den Kreisen: Während über 80 Prozent der einbezogenen Kreise von einem unverändertem Anteil der Genehmigungen von Bio-Supermärkten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche berichten, trifft dies nur für rund 50 Prozent der kreisfreien Städte zu. Jeweils etwa ein Viertel der betreffenden Fälle verzeichnet dabei eine Zu- bzw. eine Abnahme entsprechender Genehmigungen.

26 Nielsen, Handel, Verbraucher, Werbung, S. 16.

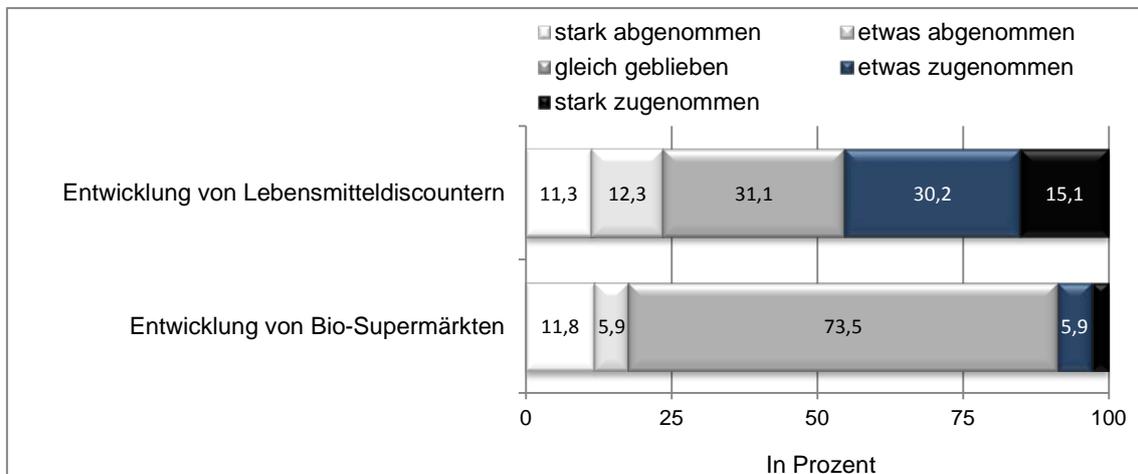
Abbildung 5: Wie hat sich nach Ihrer Einschätzung der Anteil der Anfragen für Lebensmittel-Discounter und Bio-Supermärkte außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche in den letzten fünf Jahren entwickelt? (Antworten der Stadtplanungsämter)



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Stadtplanungsämter]

Deutsches Institut für Urbanistik

Abbildung 6: Wie hat sich nach Ihrer Einschätzung der Anteil der Genehmigungen für Lebensmittel-Discounter und Bio-Supermärkte außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche in den letzten fünf Jahren entwickelt? (Antworten der Baugenehmigungsbehörden)



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Baugenehmigungsbehörden]

Deutsches Institut für Urbanistik

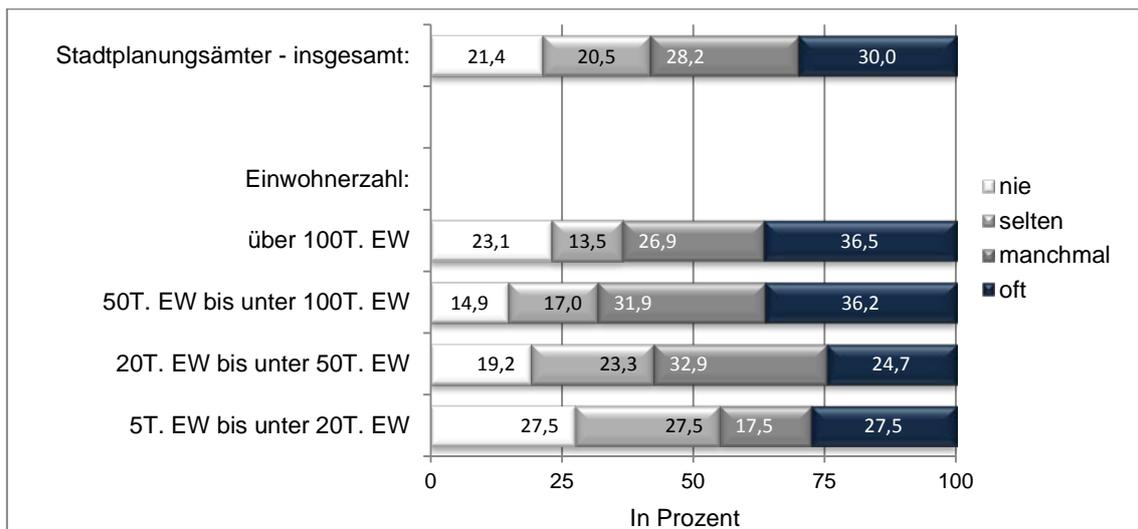
4.3.5 Ausnutzung der Schwelle zur Großflächigkeit

Auf Einzelhandelsbetriebe, die unter der Schwelle zur Großflächigkeit von 800 qm Verkaufsfläche bleiben, ist § 11 Abs. 3 BauNVO nicht anzuwenden. Die grundsätzliche Beschränkung der Zulässigkeit auf Gebiete, die als Kerngebiet oder Sondergebiet speziell für Einzelhandel ausgewiesen sind, greift nicht. In der Vergangenheit wurde vor allem von Seiten der Vollsortimenter, aber auch zum Teil in der kommunalen Verwaltungspraxis die Auffassung vertreten, dass

insbesondere die Lebensmittel-Discounter aufgrund ihres besonderen Betriebskonzeptes in der Lage sind, knapp unter der Großflächigkeitsschwelle zu bleiben.²⁷ In jüngster Zeit wurde demgegenüber aber auch darauf hingewiesen, dass zumindest die großen Discounterketten heute zunehmend größere Verkaufsflächen anstreben, um eine attraktives, den Kundenerwartungen entsprechendes Angebot machen zu können.²⁸

Vor diesem Hintergrund wurden sowohl die Stadtplanungsämter als auch die Baugenehmigungsbehörden nach ihrer Einschätzung dazu befragt, wie häufig die Schwelle zur Großflächigkeit zielgerichtet unterschritten wird, um sich auch an Standorten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche niederzulassen. Auf diese Frage bestätigen immerhin drei Fünftel der befragten Stadtplanungsämter, dass eine bewusste Ausnutzung des Schwellenwertes in der täglichen Praxis manchmal (62 Nennungen) oder sogar oft (68 Nennungen). Unterschieden nach Einwohnerzahlen zeigen sich in der Auswertung zwar gewisse Unterschiede in der Häufigkeit (vgl. Abb. 7, S. 37), diese erweisen sich unter Anwendung statistischer Tests jedoch als „nicht-signifikant“.

Abbildung 7: Wie oft wird nach Ihrer Einschätzung von Einzelhandelsbetrieben die Schwelle zur Großflächigkeit (bewusst) ausgenutzt, um sich auch an Standorten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche niederzulassen? (Antworten der Stadtplanungsämter)



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Stadtplanungsämter]

Deutsches Institut für Urbanistik

Die Antworten der Baugenehmigungsbehörden unterstützen dieses Bild. Auch hier wird nach Einschätzung von drei Fünftel der Befragten bestätigt, dass der Schwellenwert zur Großflächigkeit manchmal (30 Nennungen) bzw. oft (36 Nennungen) ausgenutzt wird. In der Detailanalyse zeigt sich, dass gemäß den Angaben von Baugenehmigungsbehörden in Kreisen von Seiten der Einzelhandelsbetriebe die Schwelle zur Großflächigkeit weitaus häufiger als in kreisfreien

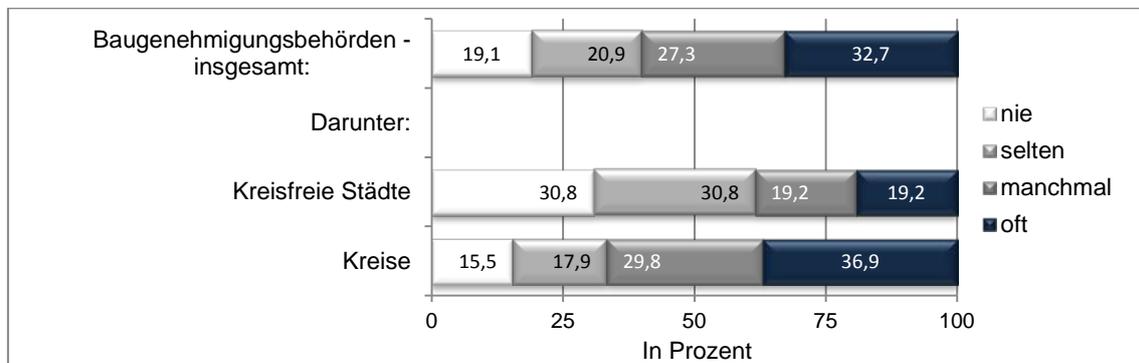
27 HCU und IREBS (2013), Qualifizierte Nahversorgung im Lebensmitteleinzelhandel, S. 117.

28 Vgl. Janning, ZfBR 2014, 220; so auch die Stellungnahmen von HDE, DStGB sowie jene aus den Ländern Bayern und Saarland.

Städten gezielt unterschritten wird. Fast 37 Prozent der einbezogenen Kreise gaben an, dass diese Praxis „oft“ auftritt; für kreisfreie Städte trifft dies nur für rund 19 Prozent zu. Der augenscheinlich erkennbare Unterschied erweist sich auch auf Grundlage eines statistischen Tests als „signifikant“.

Ein möglicher Erklärungsansatz für die Unterschiede zwischen Kreisen und kreisfreien Städten könnte darin liegen, dass Großstädte nach den Ergebnissen der Kommunalbefragung fast vollständig Einzelhandels- oder Zentrenkonzepte bzw. Masterpläne aufstellen, um die Einzelhandelsentwicklung auf zentrale Versorgungsbereiche oder so genannte integrierte Standorte zu konzentrieren. Dieser Steuerungsansatz wirkt in Kombination mit der Aufstellung von Bebauungsplänen z.B. nach § 9 Abs. 2a BauGB auch unterhalb der Schwelle zur Großflächigkeit und damit weitergehend als § 11 Abs. 3 BauNVO.

Abbildung 8: Wie oft wird nach Ihrer Einschätzung von Einzelhandelsbetrieben (bewusst) eine Unterschreitung der Schwelle zur Großflächigkeit angestrebt, um sich auch an Standorten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche niederzulassen? (Antworten der Baugenehmigungsbehörden)



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Baugenehmigungsbehörden]

Deutsches Institut für Urbanistik

Nach Branchenangaben ist in der Einzelhandelskategorie der Discounter die durchschnittliche Verkaufsfläche angestiegen, und es gibt einen Trend zur Flächenvergrößerung bei Neu- und Umbauten im Zusammenhang mit der Bereinigung des Filialnetzes (u.a. Aufgabe kleinerer oder unrentabler Standorte). Gleichwohl bewegen sich die durchschnittlichen Verkaufsflächen (bezogen auf das jeweilige Gesamtportfolio) bei den großen Discounterketten weiterhin um die Schwelle zur Großflächigkeit (2011: Lidl 807 qm, Aldi Nord 804 qm, Aldi Süd 796 qm, Netto 722 qm, Penny 676 qm)²⁹. Auch die Anforderungen an Neustandorte zeigen ein diversifiziertes Bild und reichen von 500 qm Verkaufsfläche (Penny an innerstädtischen Standorten) bis zu 1.000–1.200 qm Verkaufsfläche (Netto, Aldi Nord).³⁰

Die Einschätzungen der Stadtplanungsämter und der Baugenehmigungsbehörden scheinen dies zu bestätigen: Trotz eines erkennbaren Trends zu größeren Verkaufsflächen (insbesondere bei Discountern) gibt es weiterhin eine nennenswerte Anzahl von Einzelhandelsbetrieben, die

²⁹ vgl. DIWG/STIWA 2012, S. 6.

³⁰ Ebenda, S. 9.

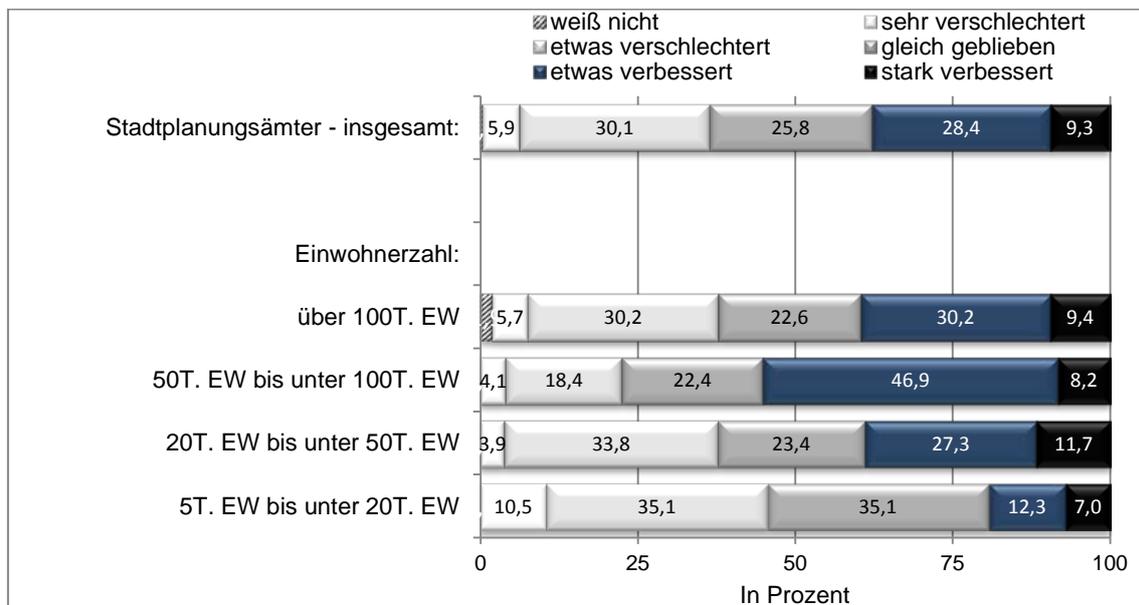
die Schwelle zur Großflächigkeit gezielt unterschreiten, um auch außerhalb vorhandener Kern- und Sondergebiete Einzelhandelsvorhaben realisieren zu können.

4.3.6 Einschätzungen zur Entwicklung der Nahversorgung

Ein zentrales städtebauliches Anliegen ist die Sicherung der verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung. Dementsprechend benennt auch § 11 Abs. 3 BauNVO Auswirkung auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich als einen Aspekt, der die Zulässigkeit eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs außerhalb von Kern- und Sondergebieten rechtfertigt. Implizites Ziel von § 11 Abs. 3 BauGB ist es damit auch, einen Beitrag zur Erhaltung einer angemessenen verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung durch den Einzelhandel zu leisten.

Vor diesem Hintergrund wurden die Stadtplanungsämter danach befragt, wie sich ihrer Einschätzung nach generell die Nahversorgung mit Waren des täglichen Bedarfs in der jeweiligen Kommune in den letzten fünf Jahren entwickelt hat. Die Antworten über alle Kommunen hinweg ergeben ein uneinheitliches Bild. Mehr als ein Drittel der Befragten sieht eine „stark“ oder „etwas“ verbesserte Nahversorgung. Ein Viertel schätzt die Entwicklung als stabil ein. Ein knappes Drittel hingegen sieht eine „etwas“ oder „stark“ verschlechterte Situation. Nach Einwohnerzahlen betrachtet zeigen sich Unterschiede. Die entsprechende Entwicklung wird vor allem in kleineren Städten und Gemeinden bis 20.000 EW mit fast 46 Prozent vergleichsweise schlecht bewertet (Anteile „etwas verschlechtert“ und „sehr verschlechtert“). Die Entwicklung der Nahversorgung ist in Großstädten durch eine insgesamt hohe Dynamik mit unklarer Richtung gekennzeichnet: Verschlechterungen und Verbesserungen werden hier nahezu gleichermaßen wahrgenommen.

Abbildung 9: Und wie hat sich nach Ihrer Einschätzung die Nahversorgung mit Waren des täglichen Bedarfs in den letzten fünf Jahren entwickelt? (Antworten der Stadtplanungsämter)

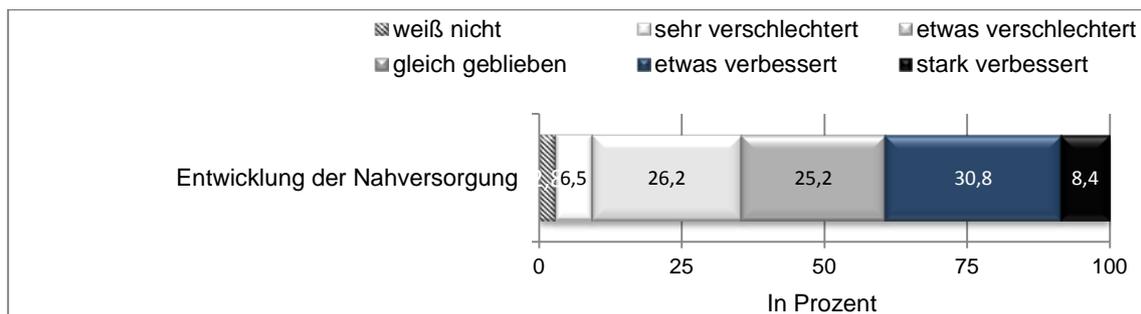


Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Stadtplanungsämter]

Die Antworten der ähnlich befragten Baugenehmigungsbehörden spiegeln im Wesentlichen das zuvor skizzierte Bild. Je ein gutes Viertel der Antwortenden schätzt die Entwicklung als „etwas verbessert“, „gleich geblieben“ oder „etwas verschlechtert“ ein. Unterschiede ergeben sich bei der detaillierten Betrachtung nach kreisfreien Städten und Kreisen: Rund 60 Prozent der Befragten aus kreisfreien Städten nehmen hier in den zurückliegenden fünf Jahren Verbesserungen wahr; dies trifft nur für 34 Prozent der Kreise zu. Fast 40 Prozent der Kreise berichten hingegen von Verschlechterungen in der Nahversorgung mit Waren des täglichen Bedarfs; dies betrifft umgekehrt nur 17 Prozent der kreisfreien Städte.

Nach Einschätzung der befragten Stadtplanungsämter und Baugenehmigungsbehörden hat sich die Nahversorgung mit Waren des täglichen Bedarfs in den letzten fünf Jahren insbesondere auf Ebene der Kreise – und damit in eher kleinstädtischen und ländlichen Räumen – verschlechtert. Hier dürfte insbesondere der Rückzug bzw. Rückgang kleinerer Betriebe des Lebensmitteleinzelhandels (Nachbarschaftsläden, Convenience Stores) und der Betriebe des Lebensmittelhandwerks (vgl. auch Abb. 4, S. 34 Entwicklung einzelner Geschäftsformen) eine Rolle spielen. Die Ursachen hierfür liegen insbesondere in den strukturellen Veränderungen des Lebensmitteleinzelhandels des letzten Jahrzehnts (u.a. Verdrängungswettbewerb, Flächenexpansion, Filialisierung) sowie Veränderungen auf Grund der demographischen Wandels (u.a. Bevölkerungsrückgang, Alterung, Wanderungsbewegungen).³¹

Abbildung 10: Und wie hat sich nach Ihrer Einschätzung die Nahversorgung mit Waren des täglichen Bedarfs in den letzten fünf Jahren entwickelt? (Antworten der Baugenehmigungsbehörden)



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Baugenehmigungsbehörden]

Deutsches Institut für Urbanistik

4.4 Handhabbarkeit und Wirkungen der Vermutungsregelung des § 11 Abs. 3 Satz 3 und 4 BauNVO

In einem eigenen thematischen Block wurden die Baugenehmigungsbehörden und ergänzend zu einigen Teilaspekten auch die Stadtplanungsämter zur Handhabbarkeit und zu den Wirkungen der Vermutungsregelung in § 11 Abs. 3 Satz 3 und 4 BauNVO befragt.

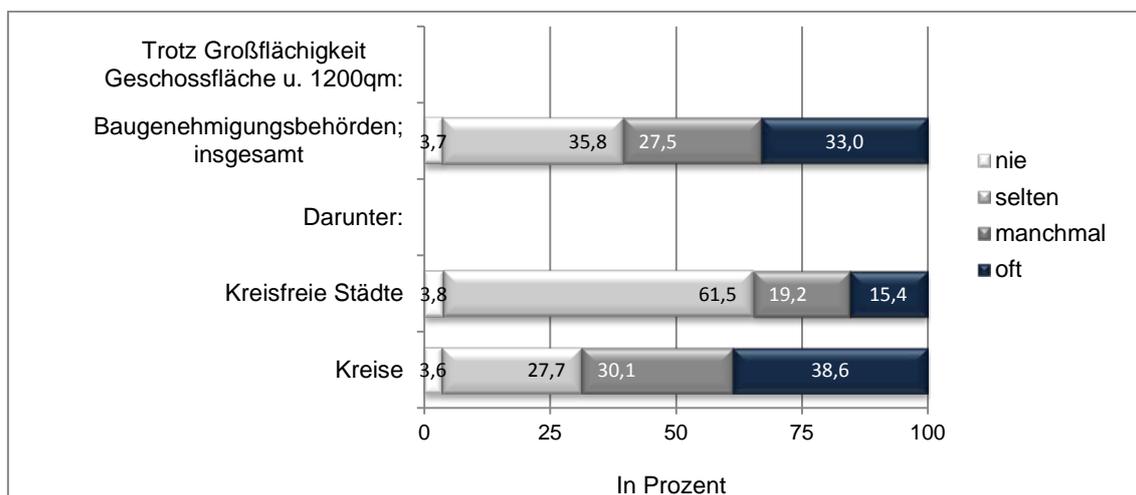
³¹ Vgl. u.a. DSSW 2007.

4.4.1 Unterschreitung des Schwellenwertes von 1.200 qm Geschossfläche

§ 11 Abs. 3 BauNVO knüpft an das Überschreiten der Schwelle von 1.200 qm Geschossfläche die Vermutung, dass der Einzelhandelsbetrieb die in Satz 2 der Vorschrift angesprochenen nachteiligen Auswirkungen (u.a. auf den Verkehr, auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden) nach sich zieht. Diese Vermutungsregelung wirkt damit weichenstellend. Betriebe, die diesen Schwellenwert nicht erreichen, profitieren von der Regelung. Sie können in der Regel auch außerhalb von Kern- und Sondergebieten zugelassen werden, soweit bei einer typisierenden Betrachtung keine Anhaltspunkte für eine andere Bewertung vorliegen. Demgegenüber begründet § 11 Abs. 3 BauNVO für Betriebe, die bei Anwendung der Vermutungsregelung nicht genehmigt werden können, ein Planerfordernis. Die Gemeinde soll die Chance haben, im Rahmen eines Bauleitplanverfahrens die städtebauliche Verträglichkeit des Vorhabens zu klären.

Vor diesem Hintergrund wurden die Baugenehmigungsbehörden befragt, wie oft die Geschossfläche von Einzelhandelsbetrieben trotz Erreichens einer Verkaufsfläche von ca. 800 qm unterhalb von 1.200 qm bleibt. Die Antworten zeigen dabei ein ambivalentes Bild: jeweils rund ein Drittel aller Baugenehmigungsbehörden gibt an, dass die Grenze von 1.200 qm Geschossfläche „selten“, „manchmal“ bzw. „oft“ eingehalten wird. Nur in vier Fällen sei dies „nie“ der Fall. In der Detailanalyse zeigen sich aber Unterschiede: So bleibt die Geschossfläche von Einzelhandelsbetrieben in Kreisen häufiger unterhalb von 1.200 qm, als dies in kreisfreien Städten der Fall ist. Fast 39 Prozent der einbezogenen Kreise gaben an, dass dieser Umstand „oft“ auftritt; für kreisfreie Städte trifft dies nur für rund 15 Prozent zu. Der augenscheinlich erkennbare Unterschied wird dabei auch auf Grundlage eines statistischen Tests bestätigt.

Abbildung 11: Wie oft bleibt die Geschossfläche von Einzelhandelsbetrieben trotz Erreichens einer Verkaufsfläche von ca. 800 qm (Merkmal der Großflächigkeit) unterhalb von 1.200 qm? (Antworten der Baugenehmigungsbehörden)



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Baugenehmigungsbehörden]

Festzuhalten ist, dass es offenbar eine ganze Reihe von Fällen gibt, bei denen die Einzelhandelsbetriebe zwar das Merkmal der Großflächigkeit erreichen und eine Verkaufsfläche von mehr als 800 qm aufweisen, die Betriebe jedoch gleichzeitig unterhalb von 1.200 qm Geschossfläche bleiben. Die gestuften Zulässigkeitsmaßstäbe, die zunächst die Großflächigkeit voraussetzen und auf der zweiten Stufe das Erreichen der in der Vermutungsregelung verordnungsrechtlich festgelegten Schwelle erfordern, erweisen sich damit als im Grundsatz wirksam. Es gibt eine relevante Zahl von Ansiedlungsbegehren für großflächigen Einzelhandel, bei denen der Schwelle von 1.200 qm eine weichenstellende Funktion zukommt.

Vergleicht man die Anzahl solcher Fälle in kreisfreien Städten und Kreisen, so zeigen sich deutliche Unterschiede. (Bauliche) „Formate“ bei den Einzelhandelsbetrieben, die auf eine Unterschreitung der Geschossflächengrenze ausgelegt sind, werden offenbar deutlich häufiger in Kreisen und in der Tendenz eher in den (kleineren) kreisangehörigen Kommunen realisiert als in kreisfreien Städten.

4.4.2 Aufstellung eines Bebauungsplans aus Anlass eines Ansiedlungswunsches

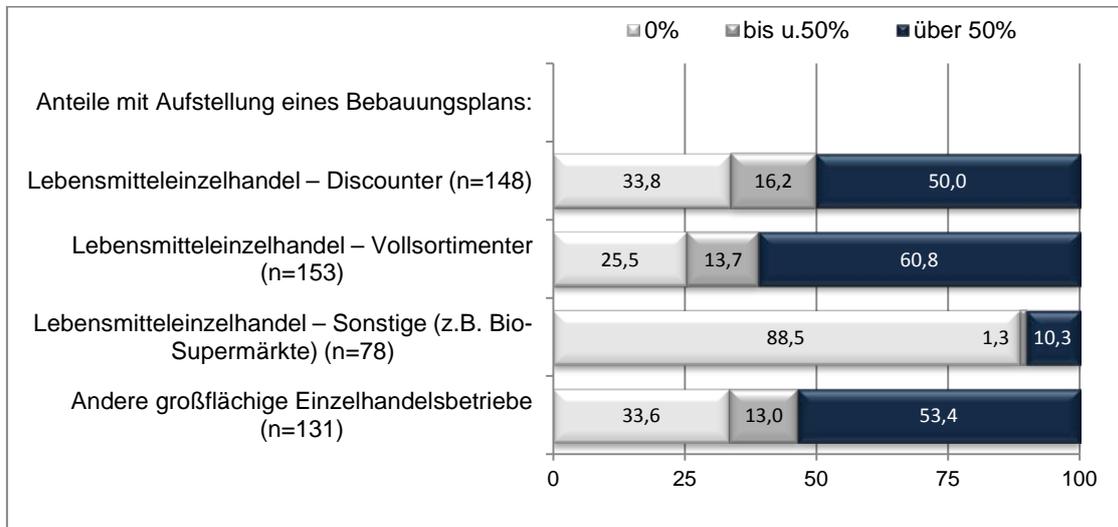
Soweit Standorte betroffen sind, die bislang nicht als Kerngebiet oder als Sondergebiet für Einzelhandel ausgewiesen sind, ergibt sich aus § 11 Abs. 3 BauNVO ein Planerfordernis. Dem liegt die Erwägung zugrunde, dass die typischerweise von großflächigen Einzelhandelsbetrieben ausgehenden Auswirkungen einer planerischen Aufarbeitung und Koordinierung sowie eines planerischen Interessenausgleichs durch eine abwägende Entscheidung bedürfen.³² Vor diesem Hintergrund wurden die Stadtplanungsämter auch danach gefragt, in wie vielen Fällen ein Ansiedlungswunsch für einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb Anlass zur Aufstellung eines Bebauungsplans gegeben hat, um das Vorhaben zu ermöglichen.

Zu dieser Frage haben nur etwas mehr als die Hälfte der Stadtplanungsämter Angaben gemacht (vgl. Abb. 12: n je Kategorie, S. 43). Für die Auswertung wurden die Antworten drei Gruppen (0 Prozent, bis unter 50 Prozent, über 50 Prozent der Fälle) zugeordnet.

Sowohl für Discounter und Vollsortimenter als auch für andere großflächige Einzelhandelsbetriebe gab über die Hälfte der Antwortenden an, dass in einer überwiegenden Zahl der genehmigten Ansiedlungswünsche großflächiger Einzelhandelsbetriebe die Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich war. Nur beim sonstigen Lebensmitteleinzelhandel spielt dies eine eher geringe Rolle – nur 9 Kommunen geben an, dass es in dieser Kategorie Fälle mit der erforderlichen Aufstellung eines Bebauungsplans gegeben hat.

³² Söfker, in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauNVO § 11 Rn. 42, 90. Lfg. 2009.

Abbildung 12: Bei genehmigten Ansiedlungswünschen: Bei wie viel Prozent der Fälle war hierzu die Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich? (Antworten der Stadtplanungsämter)



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Stadtplanungsämter]

Deutsches Institut für Urbanistik

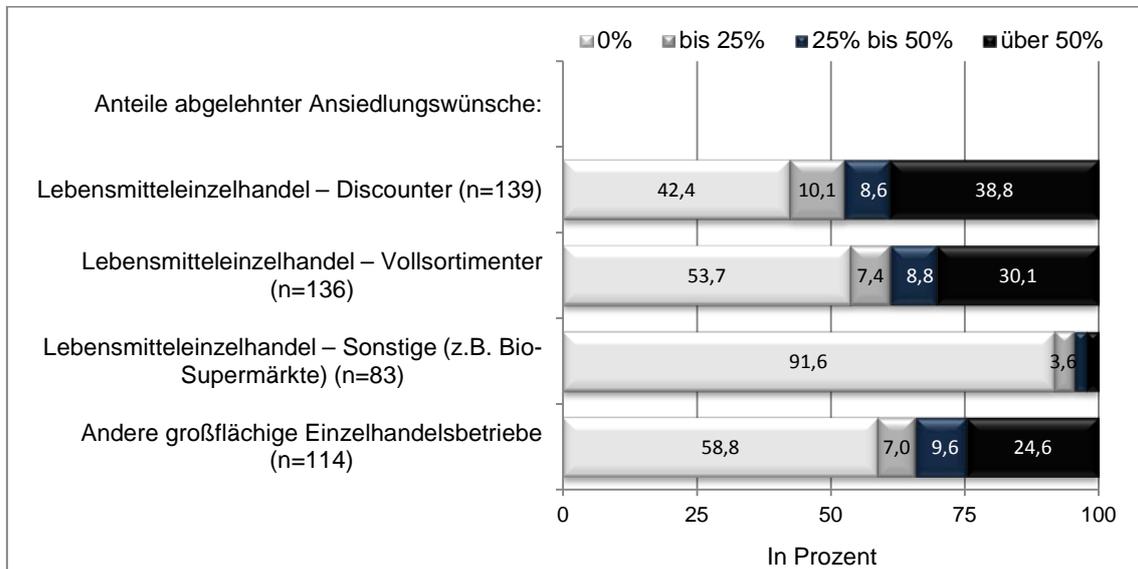
Den Ergebnissen zufolge entfaltet § 11 Abs. 3 BauNVO seine Wirkung dahingehend, dass die Kommunen in relativ vielen Fällen Ansiedlungswünsche großflächiger Einzelhandelsbetriebe nicht ohne die Aufstellung eines Bebauungsplans zur Genehmigung führen können. Das mit der Vorschrift bezweckte Planerfordernis für den typischen Fall eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs mit mehr als 1.200 qm Geschossfläche findet somit in der Praxis seinen Niederschlag.

4.4.3 Zurückweisung von Ansiedlungswünschen und Bauanträgen unter Verweis auf § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO

Auch zur ergänzenden Frage, in wie viel Prozent der Fälle die Stadt/Gemeinde Ansiedlungswünsche unter Verweis auf § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO abschlägig beschieden hat, hat nur etwas mehr als die Hälfte der Stadtplanungsämter Angaben gemacht (vgl. Abb. 12: n je Kategorie). Auch in diesem Fall wurden für die Auswertung die Antworten drei Gruppen (0 Prozent, bis unter 25 Prozent, 25 bis 50 Prozent und über 50 Prozent der Fälle) zugeordnet.

Für Discounter und Vollsortimenter geben über die Hälfte – bei anderen großflächigen Einzelhandelsbetrieben etwas weniger – der Stadtplanungsämter an, dass zumindest in einer ganzen Reihe von Fällen Ansiedlungswünsche unter Verweis auf § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO abgelehnt wurden. Bei einer Betrachtung der Ergebnisse für einzelne Teilgruppen der Regionstypen finden sich – anders als bei der erforderlichen Aufstellung von Bebauungsplänen – keine signifikanten Unterschiede.

Abbildung 13: Bei wie viel Prozent der Fälle hat Ihre Stadt/Gemeinde Ansiedlungswünsche unter Verweis auf § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO abschlägig beantwortet? (Antworten der Stadtplanungsämter)

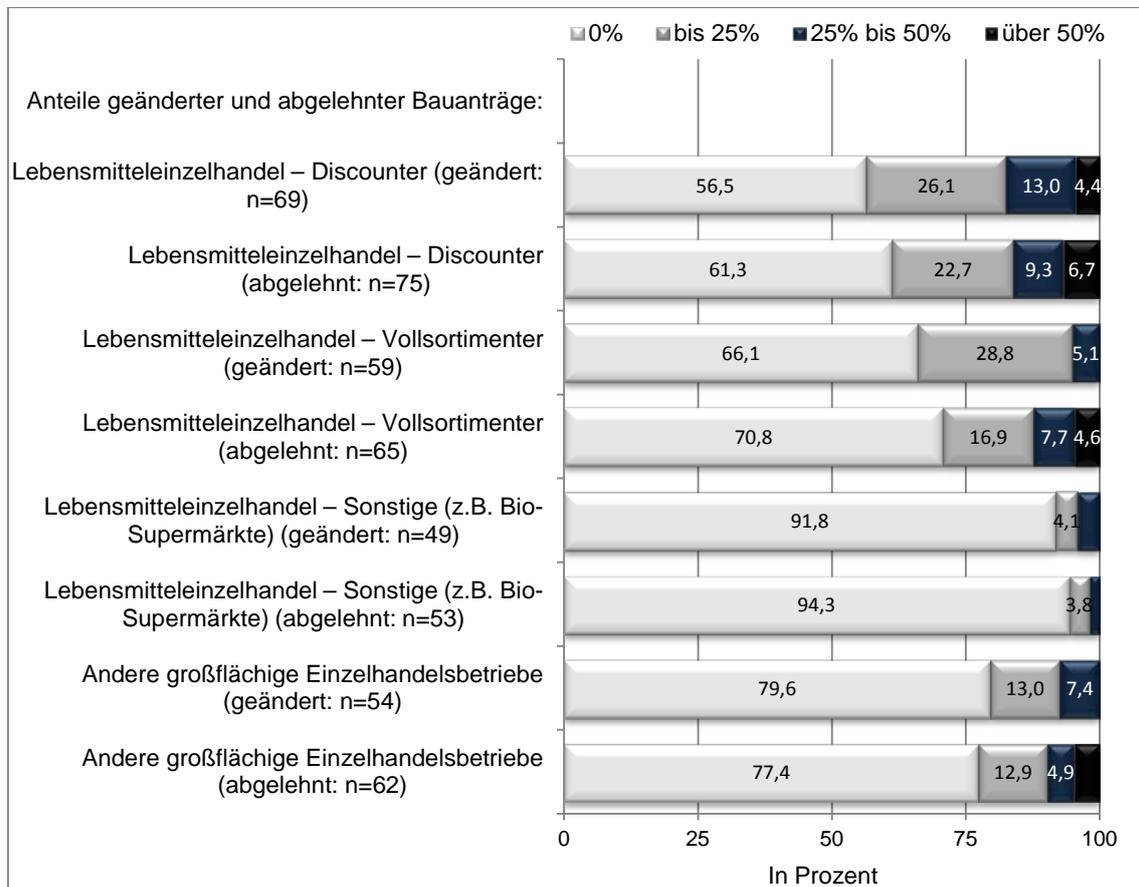


Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Stadtplanungsämter]

Deutsches Institut für Urbanistik

Die Baugenehmigungsbehörden wurden hingegen danach befragt, in wie viel Prozent der Fälle der Bauanträge für großflächige Einzelhandelsbetriebe die Anwendung der Vermutungsregelung nach § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO zu einer Änderung des Antrags bzw. zur Ablehnung der Genehmigung geführt hat. Ähnlich wie bei der vorstehenden Frage (Stadtplanungsämter) hat nur etwas mehr als die Hälfte der Baugenehmigungsbehörden Angaben gemacht (vgl. Abb. 13: n je Kategorie). Für die Auswertung wurden die Antworten wieder drei Gruppen (0 Prozent, bis unter 25 Prozent, 25 bis 50 Prozent und über 50 Prozent der Fälle) zugeordnet.

Abbildung 14: Bei wie viel Prozent der Bauanträge für großflächige Einzelhandelsbetriebe hat die Anwendung der Vermutungsregelung nach § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO zur Änderung des Antrags bzw. zur Ablehnung der Genehmigung geführt? (Antworten der Baugenehmigungsbehörden)



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Baugenehmigungsbehörden]

Deutsches Institut für Urbanistik

Insgesamt lässt sich zunächst festhalten, dass in der deutlichen Mehrheit der Fälle die Anwendung der Vermutungsregelung – in allen abgefragten Einzelhandelskategorien – weder zu einer Änderung des Antrags noch zu dessen Ablehnung geführt hat. Am höchsten ist die Anzahl geänderter oder abgelehnter Bauanträge bei großflächigen Discountern: Rund die Hälfte der antwortenden Baugenehmigungsbehörden (30 Nennungen) gibt an, dass dies zumindest bei einem Teil der Bauanträge der Fall war. Bei großflächigen Vollsortimentern wird dies nur von einem Drittel (20 Nennungen) und bei anderen großflächigen Einzelhandelbetrieben nur von einem Fünftel der Behörden angegeben. Beim sonstigen Lebensmitteleinzelhandel kommt die Änderung oder Ablehnung von Bauanträgen aufgrund der Anwendung der Vermutungsregelung nach § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO nur extrem selten vor (4 Nennungen).

Die Antwortergebnisse korrespondieren mit den Angaben zu genehmigten Vorhaben in Kern- und Sondergebieten (siehe oben Tabelle 3). Die eher geringe Anzahl der Änderungs- und Ablehnungsfälle deutet darauf hin, dass im Falle von konkreten Bauanträgen – anders als bei den bei Stadtplanungsämtern auftretenden Ansiedlungswünschen – diese im Vorfeld in der Regel bereits geprüft und gegebenenfalls verworfen oder geändert wurden. Die Wirkung von § 11

Abs. 3 BauNVO dürfte deshalb vielfach schon im Vorfeld liegen, weil aufgrund der sich nach dieser Vorschrift ergebenden Rechtslage vielfach erst gar keine Bauanträge gestellt werden. Dies erklärt auch die Diskrepanz zu der vergleichsweise hohen Zahl von an die Stadtplanungsämter herangetragenen Ansiedlungswünschen, die nicht zu einer Genehmigung geführt haben. Ansiedlungswünsche scheinen danach häufig bei entsprechenden Hinweisen auf die planungsrechtliche Ausgangslage zurückgezogen zu werden, ohne dass ein Bauantrag gestellt wird. Oder aber sie werden geändert, um die Voraussetzung für die Zulassung zu schaffen, so dass es dann auch nicht zur Ablehnung eines Bauantrags kommt.

4.4.4 Widerlegung der Vermutungsregelung (§ 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO)

Nach § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO ist davon auszugehen, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe typischerweise städtebauliche Auswirkungen im Sinne von § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO haben, wenn deren Geschossfläche 1.200 qm überschreitet. Diese Vermutungsregel kann in beide Richtungen widerlegt werden. Hierzu müssen Anhaltspunkte vorliegen, dass Auswirkungen bereits bei weniger als 1.200 qm Geschossfläche vorliegen oder bei Überschreiten der Grenze von 1.200 qm Geschossfläche nicht vorliegen. Eine Prüfung der Auswirkungen hat nur in solchen Fällen stattzufinden, in denen Anhaltspunkte für eine abweichende Bewertung vom Regelfall vorliegen.

Vor diesem Hintergrund wurden die Baugenehmigungsbehörden gefragt, bei wie vielen Bauanträgen die Vermutungsregelung nicht zur Anwendung kam, weil Anhaltspunkte dafür bestanden, dass Auswirkungen bei mehr als 1.200 qm Geschossfläche nicht vorliegen. Dieser Frage liegt § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO zugrunde. Die Antworten hierzu korrespondieren mit den vorstehenden Ergebnissen zu durch Anwendung der Vermutungsregelung geänderten und abgelehnten Bauanträgen.

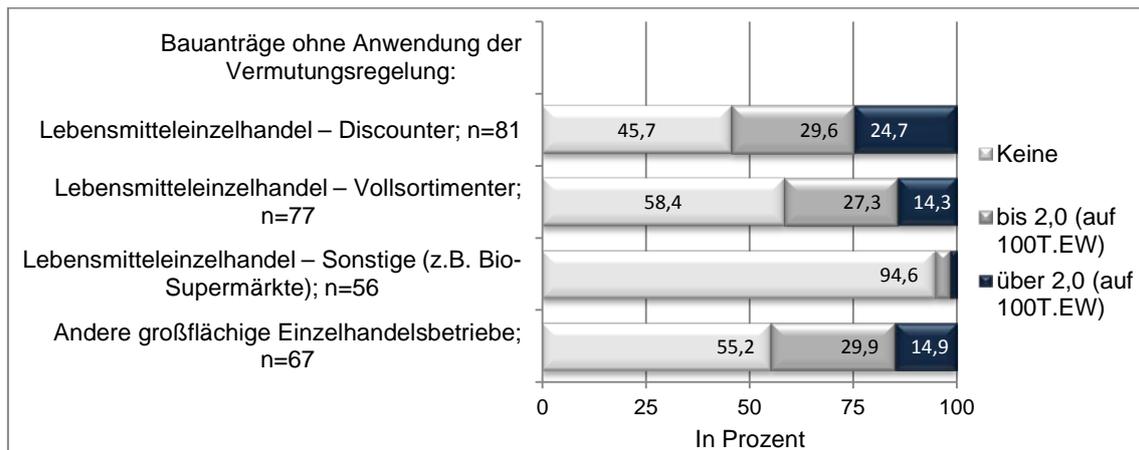
Mehr als die Hälfte der Baugenehmigungsbehörden gibt an, dass von der Möglichkeit zur Widerlegung der Vermutungsregelung im Falle der Überschreitung von 1.200 qm Geschossfläche bei Bauanträgen großflächiger Discounter in bis zu zwei bzw. über zwei Fällen hochgerechnet auf 100.000 Einwohner Gebrauch gemacht wurde (43 Nennungen). Bei Bauanträgen für großflächige Vollsortimenter geben dies zwei Fünftel der Behörden für bis zu zwei bzw. über zwei Fälle je 100.000 Einwohner an (33 Nennungen). Ein vergleichbares Verteilungsbild zeigt sich auch bei der Kategorie der anderen großflächigen Einzelhandelsbetriebe (gut zwei Fünftel, 30 Nennungen). So gut wie keine Fälle, bei denen die Vermutungsregelung nicht zur Anwendung kam, finden sich beim sonstigen großflächigen Lebensmitteleinzelhandel. Dies ist vor dem Hintergrund einer generell sehr niedrigen Anzahl von Anträgen in dieser Kategorie (vgl. auch Tabelle 3) nicht überraschend.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Widerlegung der Vermutungsregelung auf der Basis von § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO eine in der Praxis relevante Fallkonstellation darstellt. Deutlich mehr als die Hälfte der antwortenden Baugenehmigungsbehörden gibt an, in ein oder mehreren Fällen von der Möglichkeit zur Widerlegung der Vermutungsregelung Gebrauch gemacht zu haben. Die in jüngster Zeit zum Teil geäußerte These, die Widerlegungsoption bei der Vermutungsregelung werde von den Baugenehmigungsbehörden nicht in ausreichender und rechtlich gebotener Weise angewandt,³³ kann auf dieser Grundlage nicht valide bestätigt werden. Der Anteil derjenigen, die angaben, von der Möglichkeit zur Widerlegung der Vermutungsregelung bislang keinen Gebrauch zu machen, liegt für Lebensmittel-Discountern bei knapp 46 Prozent und für Lebensmittel-Vollsortimentern bei gut 58 Prozent. Dies kann als Indiz dafür genommen

³³ Ähnlich die Stellungnahmen des HDE und des DStGB; siehe Anhang.

werden, dass die Praxis insoweit uneinheitlich ist. Ob diese Uneinheitlichkeit darin begründet ist, dass die infrage kommenden Fallkonstellationen selten sind, kann nach dem vorliegenden Datenmaterial genauso wenig bestätigt werden wie ein Vollzugsdefizit bei der Anwendung der Vermutungsregelung. Allerdings gibt es Hinweise darauf, dass die Regelung von den Baugenehmigungsbehörden als kompliziert angesehen wird (vgl. unten 4.2.5).

Abbildung 15: Bei wie vielen Bauanträgen kam die Vermutungsregelung nicht zur Anwendung, weil Anhaltspunkte dafür bestanden, dass Auswirkungen bei mehr als 1.200 qm Geschossfläche nicht vorliegen (§ 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO)? (Antworten der Baugenehmigungsbehörden)



(*) hochgerechnet auf 100.000 Einwohner/innen.

Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Baugenehmigungsbehörden]

4.4.5 Kriterien bei der Widerlegung der Vermutungsregelung

Nach § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO müssen als Voraussetzung für die Widerlegung der Vermutungsregelung Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die typischerweise von Einzelhandelsbetrieben mit einer Verkaufsfläche von mehr als 1.200 qm Geschossfläche zu erwartenden Auswirkungen nicht vorliegen oder bei weniger als 1.200 qm Geschossfläche vorliegen. Dabei sind insbesondere die Gliederung und Größe der Gemeinde und ihrer Ortsteile, die Sicherung der Verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und das Warenangebot des Betriebs zu berücksichtigen. Zu den gängigen Prüfkriterien zählen nach dem Bericht der Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“ die Lage des Vorhabens im Bezug zu zentralen Versorgungsbereichen (innerhalb oder außerhalb), vom Vorhaben ausgehende Beeinträchtigungen, der Non-Food-Anteil des Warensortiments (weniger als 10 v.H. der Verkaufsfläche), die Verbrauchernähe des Standorts, der Nahversorgungscharakter (fußläufige Erreichbarkeit), die Lage innerhalb eines Wohnsiedlungsbereichs und das induzierte Verkehrsaufkommen (Verträglichkeit).³⁴

Vor diesem Hintergrund wurden die Baugenehmigungsbehörden danach befragt, inwieweit diese Kriterien bei der Beurteilung der Frage, ob die Vermutungsregel gemäß § 11 Abs. 3 Satz 3

³⁴ Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“; ZfBR 2002, 598–603.

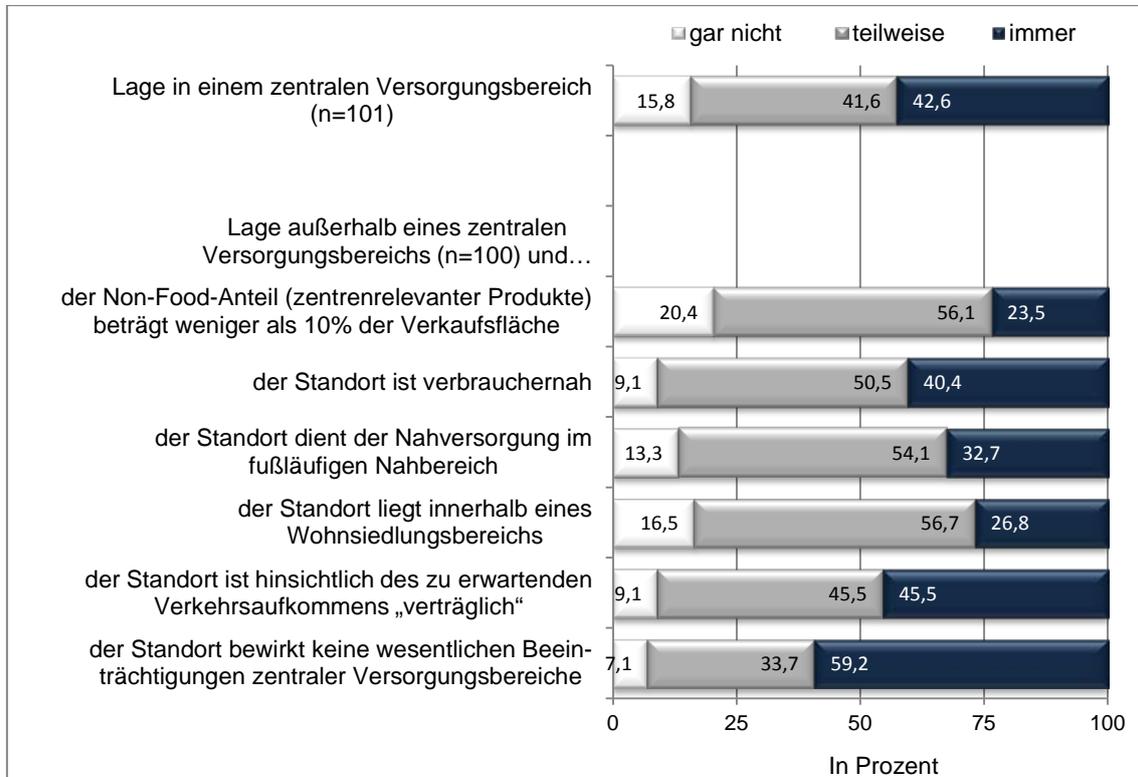
und 4 BauNVO anzuwenden ist, in ihrer jeweiligen Praxis zur Anwendung kommen. Das Kriterium „Lage in einem zentralen Versorgungsbereich“ kommt bei zwei Fünftel der Behörden immer zur Anwendung. Weitere zwei Fünftel bestätigen die Anwendung zumindest in einem Teil der Fälle. Bei einem geringen Teil (16 Nennungen) der antwortenden Baugenehmigungsbehörden kommt das Kriterium „gar nicht“ zur Anwendung. Generell kann nicht ausgeschlossen werden, dass bei den „gar nicht“ Antwortenden auch Städte geantwortet haben, die die Vermutungsregelung insgesamt und nicht nur das jeweils angesprochene Kriterium nicht anwenden.

Im Falle einer Lage des Vorhabens außerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs wird das Kriterium „keine wesentlichen Beeinträchtigungen zentraler Versorgungsbereiche“ als wichtigster Prüfstein genannt: Immerhin drei Fünftel der Antwortenden wenden das Kriterium immer an, ein weiteres Drittel zumindest teilweise. Ebenfalls von Bedeutung sind die Kriterien „Verträglichkeit hinsichtlich des Verkehrsaufkommens“ (Anwendung „immer“ über 45 Prozent) sowie die „Verbrauchernähe des Standorts“ (Anwendung „immer“ über 40 Prozent). Eine geringere Rolle spielt die „Nahversorgung im fußläufigen Bereich“ (Anwendung „immer“ über 32 Prozent). Dagegen werden die beiden ergänzenden Kriterien „Non-Food-Artikel weniger als 10 Prozent der Verkaufsfläche“ sowie „Lage innerhalb eines Wohnsiedlungsbereichs“ jeweils von nur etwas mehr als einem Viertel der Baugenehmigungsbehörden immer angewendet.

Ein hervorhebenswerter Unterschied zwischen Kreisen und kreisfreien Städten zeichnet sich nur bezüglich der Verträglichkeit des Verkehrsaufkommens ab. Vor allem kreisfreie Städte geben hier an, das entsprechende Kriterium bei der Frage der Anwendung der Vermutungsregel „immer“ anzuwenden (65 Prozent). Für Kreise trifft dies mit 39 Prozent weitaus seltener zu. Es liegt nahe, dass dies mit den unterschiedlichen Siedlungsstrukturen, der Siedlungsdichte und dem damit einhergehenden Mobilitätsverhalten zusammenhängen dürfte.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass alle Kriterien zur Anwendung der Vermutungsregelung ihre Relevanz haben, jedoch nicht in allen Fallkonstellationen. Vielmehr wird von den Baugenehmigungsbehörden keine systematische Anwendung, sondern eine einzelfallabhängige Prüfung der Relevanz einzelner Kriterien vorgenommen. Deutlich wird daneben, dass die Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche auch bei der Anwendung der Widerlegungsmöglichkeit das Kriterium mit der größten Praxisrelevanz sind und daneben auch das Kriterium „Verbrauchernähe“ eine große praktische Relevanz hat. Offenbar wird die an verschiedenen Stellen im BauGB zum Ausdruck gebrachte Bedeutung dieses Anliegens von der Praxis der Baugenehmigungsbehörden erkannt und aufgegriffen.

Abbildung 16: Inwieweit kommen die nachfolgend genannten Kriterien bei der Beurteilung der Frage, ob die Vermutungsregel gemäß § 11 Abs. 3 Satz 3 und 4 BauNVO anzuwenden ist, in Ihrer Praxis zur Anwendung? (Antworten der Baugenehmigungsbehörden)



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Baugenehmigungsbehörden]

Deutsches Institut für Urbanistik

Die Baugenehmigungsbehörden wurden weiterhin gefragt, ob es – neben den vorgenannten Prüfkriterien – in der Genehmigungspraxis weitere Anhaltspunkte gibt, die typischerweise zum Abweichen von der Vermutungsregel führen. Von 23 Antwortenden wurde dies bestätigt. Zu den genannten weiteren Anhaltspunkten gehören insbesondere:

- n Einzelhandels-/Zentrenkonzept einer Kommune,
- n hoher Flächenbedarf bzw. geringer Flächenumsatz bei atypischem Sortiment; großzügigere Präsentationsformen bei gleichem Produktumfang,
- n fehlende Zentrenrelevanz des Sortiments (Möbel, Kleidung, Auto o.Ä.) bzw. Alleinstellungsmerkmal (regionale Produkte),
- n Gewährleistung einer Grundversorgung, insbesondere im ländlichen Raum.

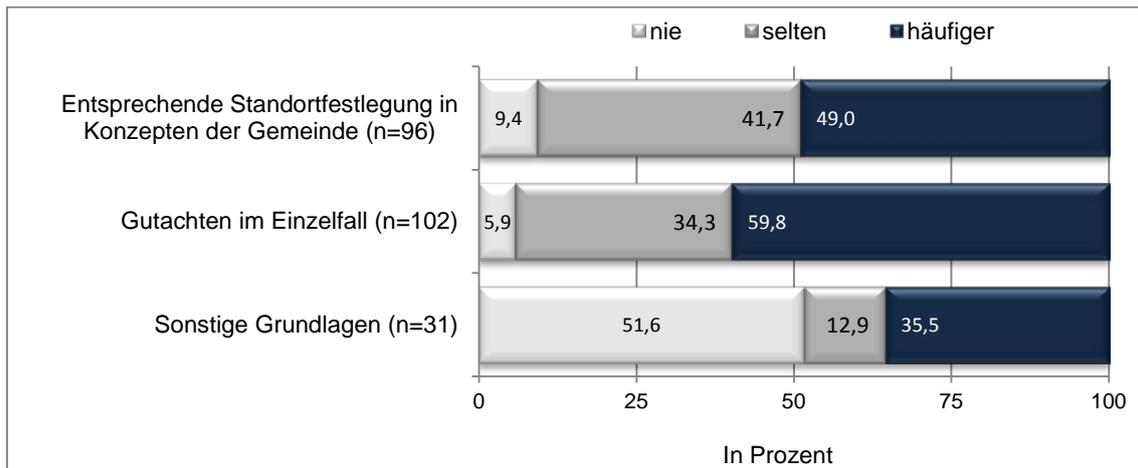
4.4.6 Grundlagen für das Abweichen von der Vermutungsregelung

Für die Beurteilung einer möglichen Abweichung von der Vermutungsregel können verschiedene Grundlagen herangezogen werden. In der Regel sind dies vor allem Einzelhandels- oder Zentrenkonzepte der Kommune oder Einzelfallgutachten. Rund die Hälfte der Baugenehmi-

gungsbehörden gibt an, dass sie entsprechende Standortfestlegungen in Konzepten der Gemeinde als Grundlage zur Beurteilung „häufiger“ heranziehen, um zu prüfen, ob eine Abweichung von der Vermutungsregelung gerechtfertigt ist. Erkennbar wird, dass die Prüfung der Voraussetzungen zur Widerlegung der Vermutungsregelung bei Vorliegen eines solchen Einzelhandels- oder Zentrenkonzeptes erleichtert wird. Gleichwohl scheint die Praxis in der Mehrzahl der Fälle (knapp 60 Prozent) nicht ohne ein Gutachten im Einzelfall auszukommen. Ob diese Gutachten vom Antragsteller unaufgefordert oder nach Aufforderung beigebracht werden, ist dem Datensatz nicht zu entnehmen. Gut ein Drittel der Baugenehmigungsbehörden zieht „häufiger“ auch weitere Grundlagen für die Beurteilung zu Rate. Dazu gehören beispielsweise:

- n landesrechtliche Grundlagen (Einzelhandelserlass),
- n Beurteilungen oder Stellungnahmen höherer Verwaltungsbehörden,
- n Einholen von Stellungnahmen (Beteiligungsverfahren) des Einzelhandelsverbands, IHK sowie Nachbarkommunen,
- n thematische Zusatzinformationen (z.B. Schallimmissionsprognose, Ermittlung der Mantelbevölkerung).

Abbildung 17: Auf welcher Grundlage beurteilen Sie, ob die Abweichung von der Vermutungsregel gerechtfertigt ist? (Antworten der Baugenehmigungsbehörden)



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Baugenehmigungsbehörden]

Deutsches Institut für Urbanistik

4.4.7 Einschätzungen der praktische Handhabbarkeit des Merkmals der Großflächigkeit und der Vermutungsregel

Im Folgenden wurden sowohl die Stadtplanungsämter als auch die Baugenehmigungsbehörden befragt, wie die Antwortenden persönlich die praktische Handhabbarkeit von § 11 Abs. 3 BauNVO im Hinblick auf das Merkmal der Großflächigkeit und die Vermutungsregel einschätzen.

Das Gesetz selbst regelt nicht, unter welchen Voraussetzungen ein Einzelhandelsbetrieb großflächig und damit der Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO unterworfen ist. Die Rechtsprechung hat geklärt, dass dies ab einer Verkaufsfläche von 800 qm anzunehmen ist. Bei der Anwendung dieses Schwellenwertes ergibt sich eine Reihe von Fragen, wie: Welche Flächen eines Einzel-

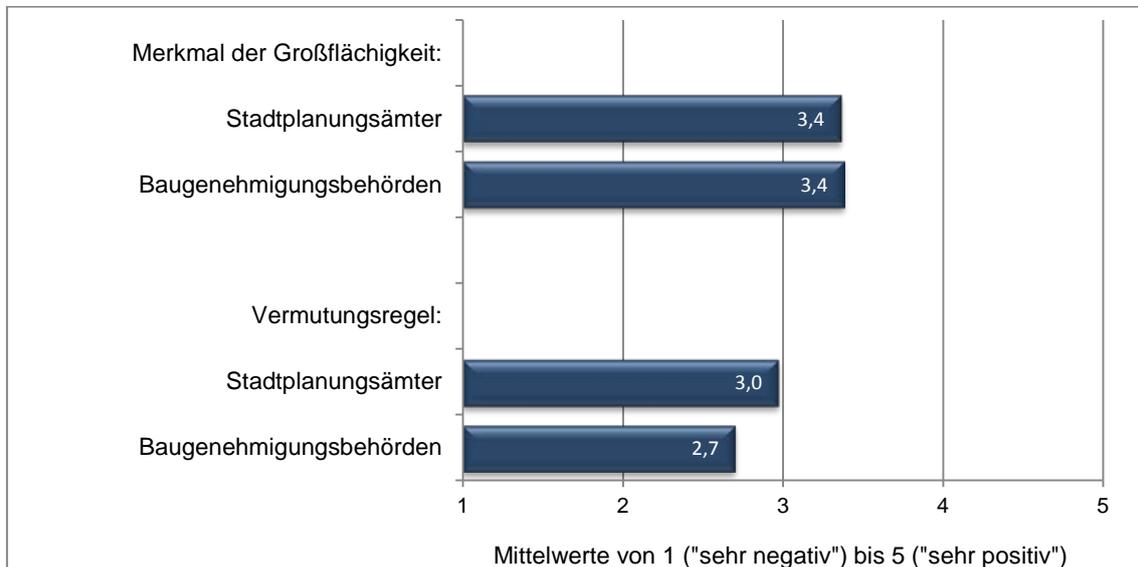
handelsbetriebs als Verkaufsfläche zu werten sind und unter welchen Voraussetzungen man von mehreren selbständig zu beurteilenden Einzelhandelsbetrieben auszugehen hat. Die Rechtsprechung hat Kriterien hierzu entwickelt. Zur Verkaufsfläche zählen danach Flächen, die von Kundinnen und Kunden betreten werden können, oder die diese – wie z.B. bei einer Fleischtheke mit Bedienung durch Geschäftspersonal – einsehen, aber aus hygienischen oder anderen Gründen nicht betreten dürfen. Auch die Kassen- und Packzone ist ebenso Verkaufsfläche wie etwa ein Windfang einschließlich eines Bereiches zum Einpacken der Ware und Entsorgen des Verpackungsmaterials. Nicht zur Verkaufsfläche gehören die reinen Lagerflächen und abgetrennte Bereiche, in denen beispielsweise die Waren zubereitet und portioniert werden.³⁵ Bei einem Einzelhandelsbetrieb werden auch Flächen baulich abgetrennter, selbständig nutzbarer betrieblicher Einheiten innerhalb eines Gebäudes auf die Verkaufsfläche angerechnet, wenn die Gesamtfläche durch einen Einzelhandelsbetrieb als „Hauptbetrieb“ geprägt wird und mit den abgetrennten Einheiten ein Warenangebot hinzutritt, das in einem inneren Zusammenhang mit der „Hauptleistung“ steht, diese jedoch nur abrundet und von untergeordneter Bedeutung bleibt.³⁶

Vor diesem Hintergrund wurde nach der praktischen Handhabbarkeit des Begriffs „Großflächigkeit“ gefragt. Jeweils fast die Hälfte beider Befragtengruppen bewertet die Handhabbarkeit des Merkmals der Großflächigkeit dabei als positiv bzw. sehr positiv. Betrachtet man die Antworten nach einzelnen Teilgruppen, so zeigen sich Unterschiede. Bei den Stadtplanungsämtern erweist sich an dieser Stelle vor allem die Einwohnerzahl als bestimmend: Während in kleineren Städten/Gemeinden bis 20.000 EW das Merkmal der Großflächigkeit mit einem Mittelwert von 3,1 in der Tendenz etwas negativer bewertet wird, steigt der entsprechende Wert für Städte mit 20.000–50.000 EW auf 3,3 und für Städte mit 50.000–100.000 EW auf 3,6 an. Auch Großstädte mit mehr als 100.000 EW bewerten die Handhabbarkeit des Merkmals der Großflächigkeit mit durchschnittlich 3,5 relativ positiv. Baugenehmigungsbehörden in kreisfreien Städten stufen den genannten Aspekt im Mittel mit 3,8 deutlich besser ein als die Vergleichsgruppe in Kreisen (Mittelwert: 3,2).

35 BVerwG, Urt. v. 24. November 2005 – 4 C 10/04 –, BVerwGE 124, 364–376 = BauR 2006, 639–644 = DVBl. 2006, 448–452 = NVwZ 2006, 452–455 = UPR 2006, 150–154 = ZfBR 2006, 247–250 (zu VGH BW, Urt. v. 13. Juli 2004 – 5 S 1205/03 –, BauR 2005, 968–975).

36 Ebenda.

Abbildung 18: Wie schätzen Sie persönlich die praktische Handhabbarkeit von § 11 Abs. 3 BauNVO im Hinblick auf das Merkmal der Großflächigkeit und die Vermutungsregel ein?



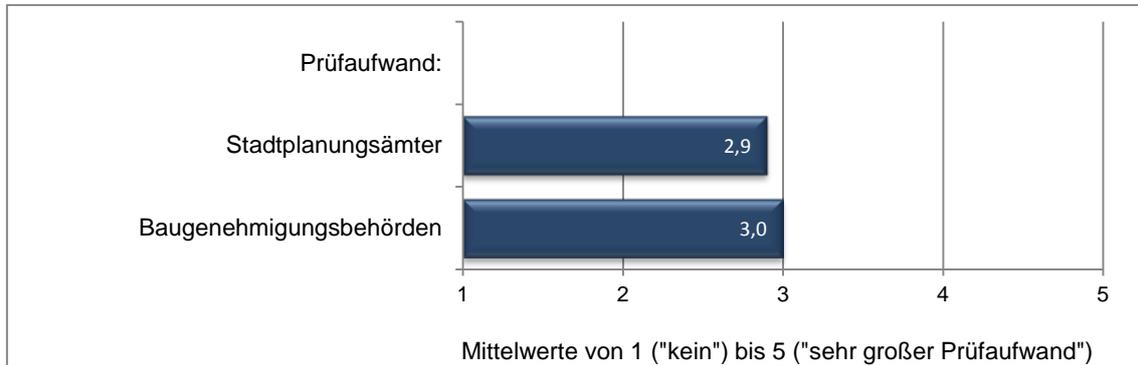
Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Stadtplanungsämter und Baugenehmigungsbehörden]

Deutsches Institut für Urbanistik

Bei der Einschätzung der Handhabbarkeit der Vermutungsregel zeigt sich hingegen eine weniger positive Tendenz. Ist das Meinungsbild der befragten Stadtplanungsämter mit knapp zwei Fünftel neutralen Äußerungen (88 Nennungen) sowie je einem Viertel Antworten in den Kategorien „eher negativ“ (57 Nennungen) bzw. „eher positiv“ (55 Nennungen) noch ausgeglichen, schätzen die Baugenehmigungsbehörden die Handhabbarkeit der Vermutungsregel erheblich negativer ein. Etwa 40 Prozent der Befragten schätzen die Handhabbarkeit als „eher negativ“ (37 Nennungen) bzw. „sehr negativ“ (9 Nennungen) ein, hingegen weniger als ein Viertel „eher positiv“ (16 Nennungen) bzw. „sehr positiv“ (4 Nennungen). Signifikant unterschiedliche Bewertungen der Vermutungsregel sind dabei für einzelne Teilgruppen von Stadtplanungsämtern nicht feststellbar. Bei Baugenehmigungsbehörden zeichnet sich hingegen erneut eine positivere Einschätzung des Sachverhalts unter kreisfreien Städten (Mittelwert: 3,1) als unter Kreisen ab (Mittelwert: 2,6).

Ergänzend wurden beide Befragtengruppen um eine Einschätzung des allgemeinen Prüfaufwands bei der Abgrenzung großflächiger von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben gebeten. In der Tendenz schätzen die Stadtplanungsämter (ein Drittel „kein“ bzw. „geringer“ Aufwand zu ein Viertel „groß“ bzw. „sehr großer“ Aufwand) den Prüfaufwand marginal geringer ein als die Baugenehmigungsbehörden. Bei der Betrachtung nach Teilgruppen zeigen sich dennoch leichte Unterschiede: Unter Stadtplanungsämtern vor allem in ländlichen Regionen wird der Prüfaufwand in der Tendenz eher als groß beschrieben (Mittelwert: 3,1). Am geringsten wird der entsprechende Aufwand von Städten/Gemeinden in Agglomerationsräumen wahrgenommen (Mittelwert: 2,8). Für Baugenehmigungsbehörden zeichnet sich an dieser Stelle bei Kreisen mit einem Mittelwert von 3,1 eine höhere Einschätzung des Prüfaufwands ab als bei kreisfreien Städten (Mittelwert: 2,7).

Abbildung 19: Wie groß ist in Ihrer Kommune der allgemeine Prüfaufwand bei der Abgrenzung großflächiger von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben?



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Stadtplanungsämter und Baugenehmigungsbehörden]

Deutsches Institut für Urbanistik

Die relativ schlechte Bewertung der Handhabbarkeit der Vermutungsregelung könnte die These stützen, die von Vollzugsdefiziten ausgeht. Sie ist aber nicht mehr als ein Indiz. Dabei ist festzustellen, dass nicht der Regelungsansatz insgesamt infrage gestellt wird, sondern die praktische Handhabbarkeit.

4.5 Agglomerationen von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben

In den letzten Jahren wurde vermehrt von kommunaler Seite auf das Phänomen von Einzelhandelsagglomerationen hingewiesen, bei denen sich an einem Standort sukzessive eine Mehrzahl von Einzelhandelsvorhaben ansiedeln, von denen jedes für sich genommen nicht die Schwelle zur Großflächigkeit erreicht, die in ihrer Gesamtwirkung aber großflächigen Einzelhandelsbetrieben und kleinen Einkaufszentren vergleichbar sind. Der sich daraus ergebende Handlungsbedarf war bereits Gegenstand der Berliner Gespräche zum Städtebaurecht.³⁷ Vor diesem Hintergrund befasste sich die Befragung in einem Block auch mit der Wirkungsweise von § 11 Abs. 3 BauNVO auf dieses Phänomen. Stadtplanungsämter und Baugenehmigungsbehörden wurden danach befragt, inwieweit § 11 Abs. 3 BauNVO geeignet ist, mit dem Phänomen der „Einzelhandelsagglomeration“ steuernd umzugehen. Unter „Einzelhandelsagglomeration“ wird dabei die räumliche Konzentration einer Mehrzahl nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe an einem Standort verstanden, von der einem (kleinen) Einkaufszentrum vergleichbare Auswirkungen ausgehen.

4.5.1 Einschätzungen zur Häufigkeit von Einzelhandelsagglomerationen

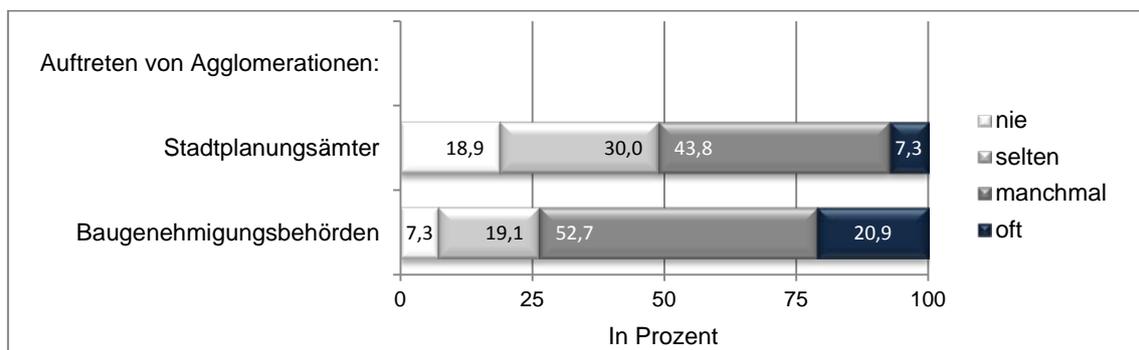
Das Phänomen Einzelhandelsagglomeration wird dabei in der Häufigkeit seines Auftretens von den Befragten sehr unterschiedlich eingeschätzt. Fast 21 Prozent der Baugenehmigungsbehörden geben an, dass Agglomerationen in ihren Kommunen „oft“ auftreten. 53 Prozent wählten die Antwortoption „manchmal“. Die Einschätzungen der Stadtplanungsämter weichen hiervon

³⁷ Kiepe, Novellierungserfordernisse bei der BauNVO aus Sicht der Städte, Berliner Gespräche zum Städtebaurecht, Band 2, S. 97 (98); Janning, Regelungen zur Art der baulichen Nutzung – Einzelhandel und zentrale Versorgungsbereiche, Berliner Gespräche zum Städtebaurecht, Band 2, S. 113 (120-122).

ab. Nur für etwas über sieben Prozent der Städte und Gemeinden wird angegeben, dass das Phänomen oft auftritt, 44 Prozent nennen „manchmal“.

Bei einer nach Gemeindegröße differenzierten Betrachtung ergeben sich signifikante Unterschiede. Während Agglomerationen in kleineren Städten/Gemeinden bis 20.000 EW nach den Antworten der Stadtplanungsämter tendenziell eher „selten“ oder „nie“ (zusammen rund 80 Prozent) auftreten, ist die Quote der Großstädte, die angaben, dass Agglomerationen eher selten oder nie auftreten, mit 28 Prozent niedrig. Einzelhandelsagglomerationen außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche sind damit vor allem eine Erscheinungsform des Einzelhandels in Großstädten.

Abbildung 20: Wie oft tritt in Ihrer Kommune das Phänomen der Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben auf?



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Stadtplanungsämter und Baugenehmigungsbehörden]

Deutsches Institut für Urbanistik

Bemerkenswert sind die deutlichen Unterschiede zwischen Stadtplanungsämtern und Baugenehmigungsbehörden in der Einschätzung der Häufigkeit des Auftretens von Einzelhandelsagglomerationen. Ein Erklärungsansatz könnte sein, dass die Stadtplanungsämter im förmlichen Genehmigungsverfahren anders als die Baugenehmigungsbehörden häufig von Bauanträgen für nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe keine Kenntnis erhalten, wenn die Vorhaben innerhalb der Geltungsbereiche von Bebauungsplänen liegen.

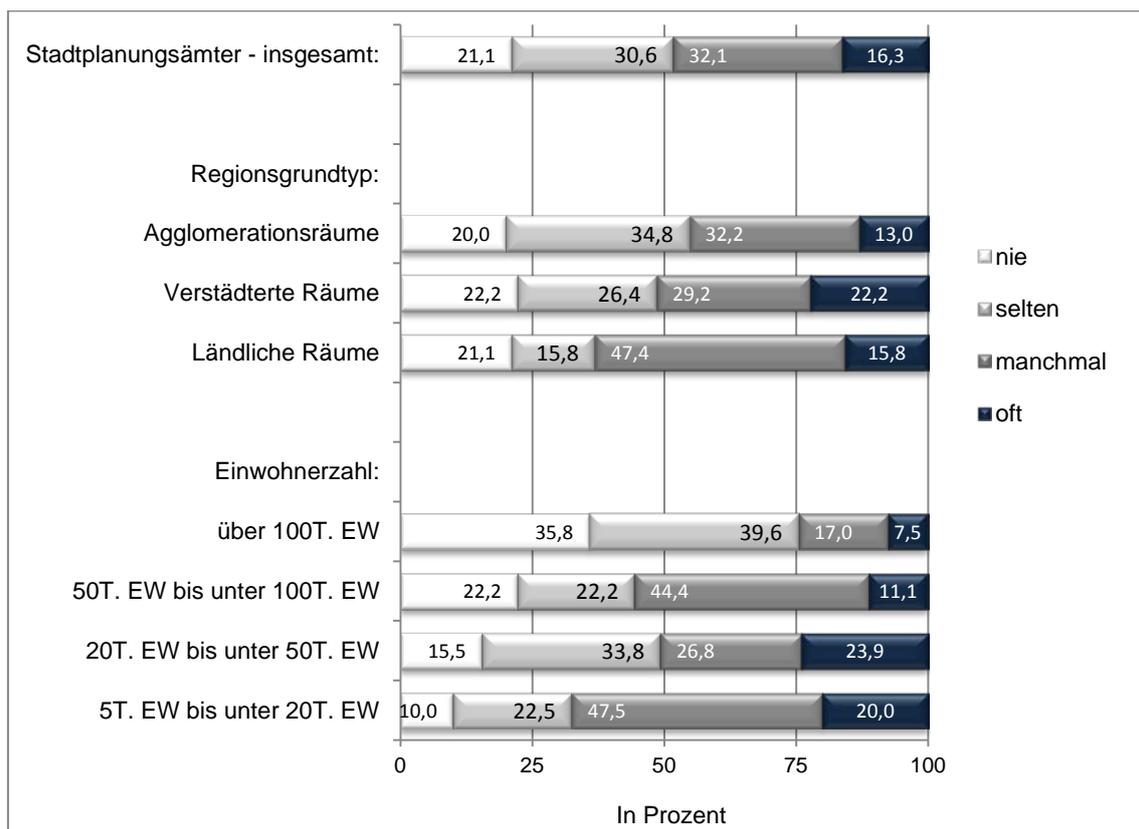
4.5.2 Steuerungswirkung von § 11 Abs. 3 BauNVO in Bezug auf Einzelhandelsagglomerationen

Sowohl die Stadtplanungsämter als auch die Bauordnungsämter wurden mit leicht unterschiedlicher Fragestellung befragt, ob die von § 11 Abs. 3 BauNVO ausgehende Steuerungswirkung in Bezug auf die städtebaulichen Auswirkungen solcher Einzelhandelsagglomerationen ausreicht. Die Antworten zeigen dabei ein gespaltenes Bild: Jeweils etwa rund die Hälfte der befragten Stadtplanungsämter sieht in diesem Zusammenhang die Steuerungswirkung § 11 Abs. 3 BauNVO in der Tendenz eher negativ („nie“ und „selten“ 108 Nennungen) bzw. eher positiv („oft“ und „manchmal“ 101 Nennungen). Die Einschätzung der Baugenehmigungsbehörden fällt deutlich negativer aus als die der Stadtplanungsämter. Zwei Drittel der Antwortenden halten § 11 Abs. 3 BauNVO für „eher ungeeignet“ bzw. „ungeeignet“, um die städtebaulichen Auswirkungen von Einzelhandelsagglomerationen zu bewältigen. Der augenscheinlich wahrnehmbare

Unterschied (siehe Abb. 22, S. 56) zwischen Kreisen und kreisfreien Städte erweist sich allerdings auf der Grundlage eines statistischen Tests als „nicht signifikant“.

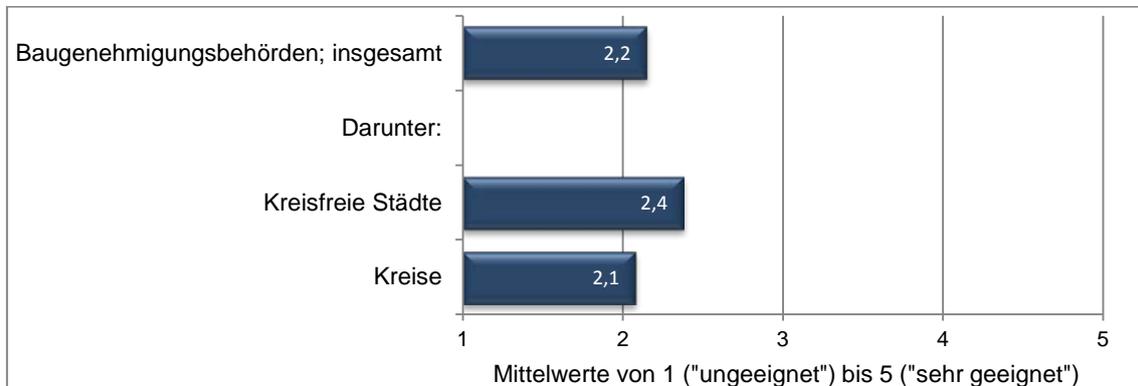
Bei der Betrachtung der Ergebnisse nach Teilgruppen zeigt sich, dass kleine Kommunen die Steuerungswirkung häufiger als ausreichend ansehen als Großstädte. Umgekehrt ist bei den kreisfreien Städten und Gemeinden ein mit der Einwohnerzahl steigender Anteil unter den Befragten zu verzeichnen, der die städtebaulichen Auswirkungen des § 11 Abs. 3 BauNVO „nie“ als ausreichend beschreibt. Dies wird insbesondere bei den Städten über 100.000 Einwohnern deutlich. Ein Erklärungsansatz hierfür könnte sein, dass in kleineren Städten aufgrund der geringeren Bevölkerungsdichte und der in der Summe geringeren Kaufkraft häufig schon die Rahmenbedingungen für das Entstehen von Einzelhandelsagglomerationen außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche schlechter sind als in Großstädten, während sie mit wachsender Einwohnerzahl besser werden. Da das Problem der Einzelhandelsagglomerationen in kleineren Städten weniger häufig auftritt, ist auch das Problembewusstsein hinsichtlich der Wirksamkeit des für diese Aufgabenstellung zur Verfügung stehenden Instrumentariums weniger ausgeprägt als in Großstädten.

Abbildung 21: Halten Sie in Bezug auf die von „Einzelhandelsagglomerationen“ ausgehenden städtebaulichen Auswirkungen § 11 Abs. 3 BauNVO für ausreichend? (Antworten der Stadtplanungsämter)



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Stadtplanungsämter]

Abbildung 22: Halten Sie § 11 Abs. 3 BauNVO für geeignet, die von „Einzelhandelsagglomerationen“ ausgehenden städtebaulichen Auswirkungen angemessen zu bewältigen? (Antworten der Baugenehmigungsbehörden)



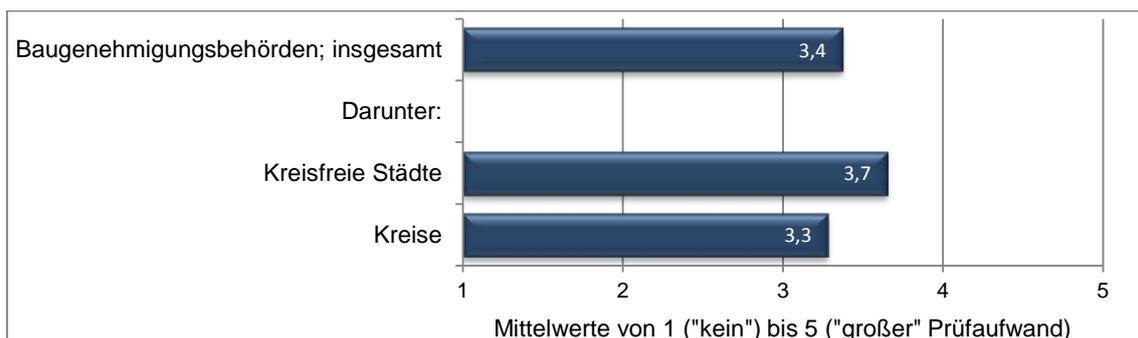
Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Baugenehmigungsbehörden]

Deutsches Institut für Urbanistik

4.5.3 Prüfaufwand der Baugenehmigungsbehörden bei Einzelhandelsagglomerationen

Mit der tendenziell negativen Einschätzung zur Steuerungswirkung von § 11 Abs. 3 BauNVO bei Einzelhandelsagglomerationen korrespondieren die Ergebnisse zur Frage des Prüfaufwandes bei Agglomerationen. Der Prüfaufwand wird von der Hälfte der antwortenden Baugenehmigungsbehörden als „eher groß“ oder „groß“ eingeschätzt (zusammen 51 Nennungen). Dagegen bewerten insgesamt nur 16 Baugenehmigungsbehörden den Prüfaufwand als „eher gering“ oder „gering“. Zudem wird der entsprechende Prüfaufwand in kreisfreien Städten ausgeprägter als in Kreisen wahrgenommen.

Abbildung 23: Wie groß ist in Ihrer Kommune der Prüfaufwand bei „Agglomerationen“? (Antworten der Baugenehmigungsbehörden)



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Baugenehmigungsbehörden]

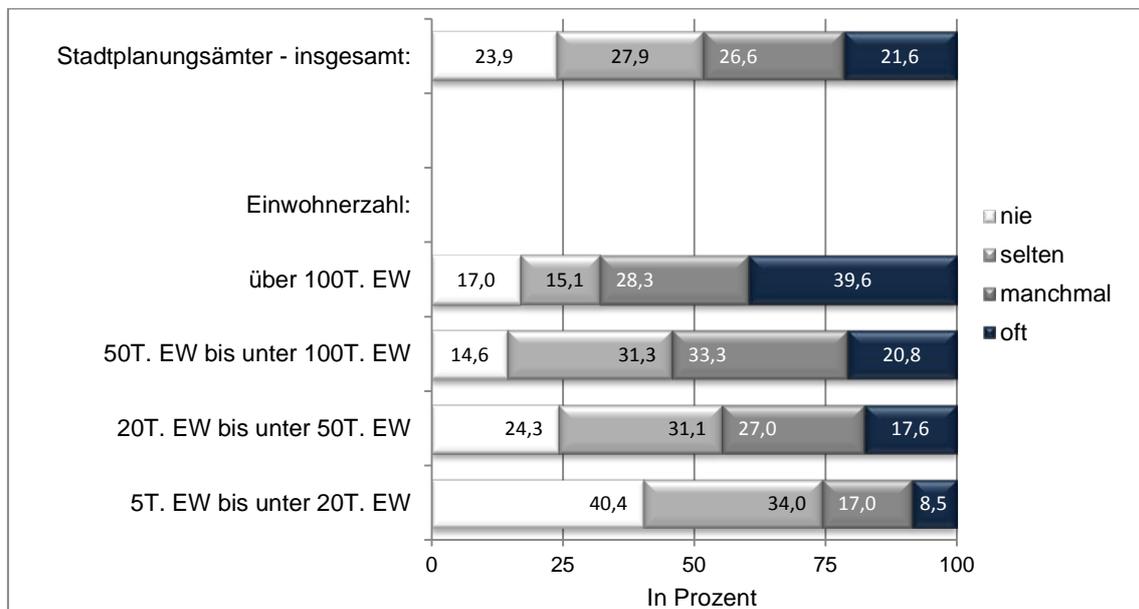
Deutsches Institut für Urbanistik

4.5.4 Planerfordernis bei Einzelhandelsagglomerationen

§ 11 Abs. 3 BauNVO kommt eine wichtige, die Gemeinden entlastende Filterfunktion zu. Großflächige Einzelhandelsbetriebe sind außerhalb von Kerngebieten und Sondergebieten mit ge-

eigneter Zweckbestimmung grundsätzlich zulässig. Die Gemeinden müssen diesen generellen Ordnungsansatz nur dann korrigieren, wenn im Einzelfall ein großflächiges Vorhaben an einem anderen Standort realisiert werden soll. Bei Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben, von denen jeder für sich nicht großflächig ist und die auch nicht die Eigenschaft eines Einkaufszentrums aufweisen, greift diese Filterfunktion nicht. Für den Fall, dass solche Agglomerationen städtebaulich unerwünscht sind, muss die Gemeinde im Wege der Bauleitplanung die Zulässigkeit beschränken. Vor diesem Hintergrund wurde auch die Frage gestellt, wie häufig bei Agglomerationen die Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich ist.

Abbildung 24: Wie häufig ist bei „Agglomerationen“ in Ihrer Kommune die Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich? (Antworten der Stadtplanungsämter)



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Stadtplanungsämter]

Die Antworten zeigen dabei – ähnlich wie bei der Frage nach der Steuerungswirkung von § 11 Abs. 3 (vgl. Abb. 21, S. 55) – ein sehr uneinheitliches Bild. Etwa zu gleichen Teilen ist die Aufstellung eines Bebauungsplans „nie“, „selten“, „manchmal“ oder „oft“ erforderlich. Bei der Betrachtung nach Teilgruppen zeigen sich leichte Unterschiede in der Einschätzung. So ist ein Zusammenhang zwischen dem Planerfordernis bei Einzelhandelsagglomerationen und der Einwohnerzahl von Städten und Gemeinden erkennbar: Während in Großstädten fast 40 Prozent der befragten Stadtplanungsämter solche Bebauungspläne „oft“ als notwendig beschreiben, wird dies in kleineren Gemeinden bis 20.000 EW nur von 8,5 Prozent der Befragten geäußert.

Es lässt sich festhalten, dass Einzelhandelsagglomerationen in der Tendenz stärker ein Problem größerer Kommunen sind, die beim Phänomen der Konzentration von Einzelhandelsbetrieben regelmäßig einen Handlungsbedarf bzw. ein Planerfordernis erkennen und mit der Aufstellung von Bebauungsplänen steuernd eingreifen.

4.6 Steuerung des Einzelhandels durch Konzepte und Bauleitplanung

Eine große Bedeutung für die Sicherung der Nahversorgung in den Städten haben die zentralen Versorgungsbereiche, die sich zumindest in den Großstädten häufig untergliedern in die zentralen Einkaufslagen der Innenstadt/Hauptzentrum, die Stadt- und Ortsteilzentren und daneben die Nahversorgungszentren. Diese Versorgungsstruktur kann in Konzepten und Plänen in den Grundstrukturen abgebildet werden. Solche Konzepte und Planungen können daher einen wichtigen Beitrag zur Beurteilung der Auswirkungen von Einzelhandelsvorhaben auf die zentralen Versorgungsbereiche haben. Sie können auch als Grundlage für Festsetzungen in Bebauungsplänen herangezogen werden, die dem Schutz und der Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche auch im Interesse einer verbrauchernahe Versorgung dienen (vgl. § 9 Abs. 2a BauGB). Vor diesem Hintergrund stellte sich auch die Frage, welche Konzepte zur räumlichen Steuerung von Einzelhandelsstandorten in der kommunalen Praxis genutzt werden.

4.6.1 Informelle Konzepte

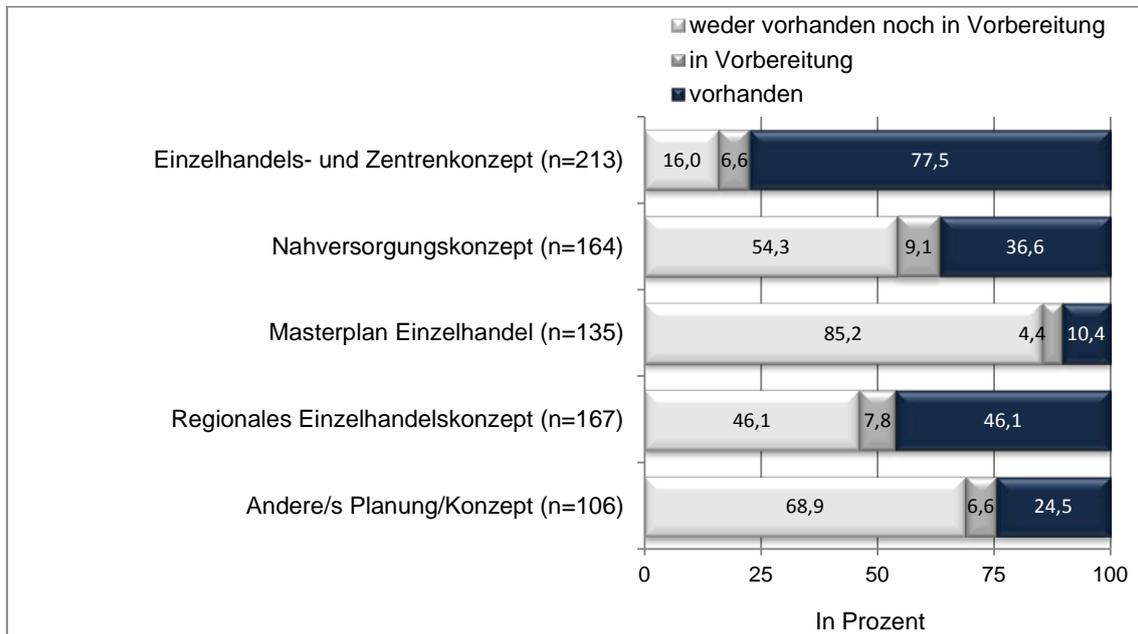
Unterschiedliche Konzepte können den Kommunen als mittel- bis langfristiges Instrument zur Steuerung ihrer Einzelhandelsstruktur dienen – gängigster Typ sind dabei explizit auf den Handel ausgerichtete Einzelhandels- oder Zentrenkonzepte. Sie treffen Aussagen unter anderem zur Angebots- und Nachfragesituation, erwarteten zukünftigen Entwicklungen, zentralen Versorgungsbereichen, Zentrenstrukturen, Sicherung der Nahversorgung und Steuerung des großflächigen Einzelhandels. Dabei können Konzepte vergleichbaren Inhalts je nach Kommune mit unterschiedlichen Bezeichnungen versehen sein.

An die Stadtplanungsämter richtete sich die Frage, welche Konzepte zur räumlichen Steuerung von Einzelhandelsstandorten es in der jeweiligen Kommune gibt und ob diese Konzepte ggf. von der Gemeindevertretung beschlossen wurden. In drei Viertel aller Städte und Gemeinden sind Einzelhandels- und Zentrenkonzepte vorhanden, die fast immer auch von der jeweiligen Gemeindevertretung beschlossen worden sind. Dieser Konzepttyp kann als etabliertes und eingeführtes Instrument gewertet werden. Auch regionale Einzelhandelskonzepte sind in über der Hälfte der antwortenden Kommunen vorhanden oder in Vorbereitung (90 Nennungen). Allerdings sind diese, wenn vorhanden, seltener (nur in zwei Drittel der Fälle) auch mit einer Beschlussfassung versehen. An dritter Stelle stehen Nahversorgungskonzepte, die in rund einem Drittel der Städte vorliegen und in der großen Mehrheit der Fälle auch beschlossen sind. Vergleichsweise selten haben Kommunen einen Masterplan Einzelhandel (14 Nennungen, in der Regel ebenfalls von der Gemeindevertretung beschlossen). Inhaltlich können die Masterpläne starke Ähnlichkeit mit Einzelhandels- und Zentrenkonzepten aufweisen. Man kann daher davon ausgehen, dass zumindest annähernd alle befragten größeren Kommunen über ein Einzelhandelssteuerungsinstrument verfügen oder ein solches mindestens in Vorbereitung ist.

In 25 Fällen wurde angegeben, dass noch andere Planungen oder Konzepte zur räumlichen Steuerung des Einzelhandels vorhanden – und meist auch beschlossen – sind. Dazu gehören mit unterschiedlicher Häufigkeit der Nennungen insbesondere:

- n Fachmarktkonzepte,
- n (lokale) Sortimentslisten,
- n Einzelhandelsleitlinien,
- n Grundlagenermittlung zum Einzelhandel und Abgrenzung zentraler Versorgungsbereiche im Rahmen des Flächennutzungsplans (FNP),
- n (integrierte) Stadtentwicklungskonzepte mit Teilaspekten der Einzelhandelssteuerung,
- n quartiers- oder teilraumbezogene Nahversorgungskonzepte.

Abbildung 25: Welche Konzepte zur räumlichen Steuerung von Einzelhandelsstandorten gibt es in Ihrer Stadt, und wurden diese Konzepte ggf. von der Gemeindevertretung beschlossen? (Antworten der Stadtplanungsämter)



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Stadtplanungsämter]

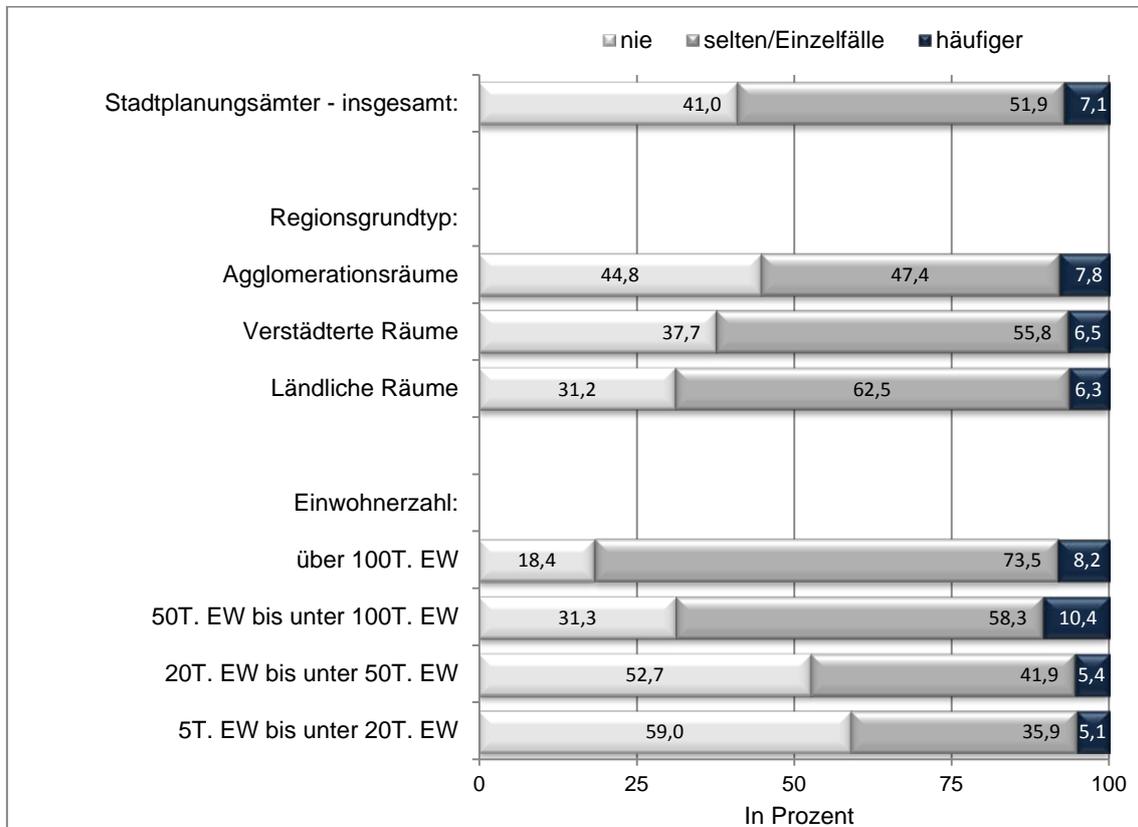
Deutsches Institut für Urbanistik

4.6.2 Abweichen von beschlossenen Konzepten zur Einzelhandelssteuerung

Von der Grundlage der Konzepte zur Einzelhandelssteuerung ausgehend wurden die Stadtplanungsämter gefragt, wie häufig in der jeweiligen Kommune bei der Aufstellung von Bebauungsplänen oder bei der Zulassung von Vorhaben von den Festlegungen bzw. Zielen der Konzepte abgewichen wurde. Dabei zeigt sich, dass in der übergroßen Mehrheit der Kommunen (93 Prozent) „nie“ oder nur „selten/in Einzelfällen“ von den bestehenden Konzepten abgewichen wird. Nur in einer vergleichsweise sehr kleinen Anzahl von Kommunen (15 Nennungen) kommen Abweichungen „häufiger“ vor. Auch bei einer Betrachtung nach Regionstypen und Einwohnerzahlen sind Unterschiede zwar erkennbar, aber nicht beunruhigend. So werden zumindest einzelne Abweichungen von Konzepten insbesondere von Kommunen in ländlichen Räumen (62,5 Prozent) sowie von Großstädten mit mehr als 100.000 EW (73,5 Prozent) genannt.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass Konzepte zur Steuerung des Einzelhandels auf kommunaler Ebene breit eingeführt und handlungsleitende Grundlage in der täglichen Praxis sind. In der Regel wird allenfalls in Einzelfällen von ihnen abgewichen.

Abbildung 26: Wie oft wurde in Ihrer Stadt/Gemeinde von diesen Konzepten bei der Aufstellung von Bebauungsplänen oder bei der Zulassung von Vorhaben abgewichen? (Antworten der Stadtplanungsämter)



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Stadtplanungsämter]

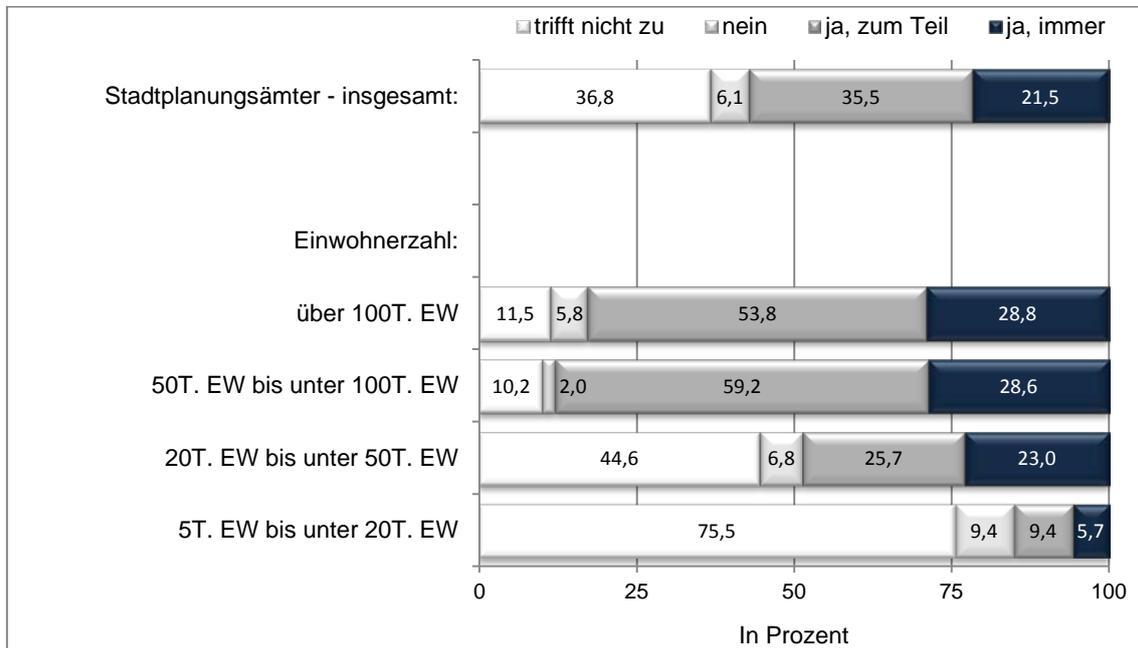
Deutsches Institut für Urbanistik

4.6.3 Großflächige Einzelhandelsbetriebe in Nahversorgungszentren

Die Stadtplanungsämter wurden auch gefragt, ob in Nahversorgungszentren – soweit die Kommune solche ausgewiesen hat – auch großflächige Einzelhandelsbetriebe zulässig sein sollen. Dabei zeigt sich zunächst, dass in mehr als einem Drittel der Städte und Gemeinden keine Nahversorgungszentren ausgewiesen wurden (Merkmal trifft nicht zu). In denjenigen Kommunen, die Nahversorgungszentren ausgewiesen haben, sind fast „immer“ oder zumindest „zum Teil“ auch großflächige Einzelhandelsbetriebe zulässig. Nur 14 Befragte verneinen dies.

Unter Berücksichtigung der Größe von Städten und Gemeinden ergeben sich zudem signifikante Unterschiede. Der überwiegende Teil kleinerer Städte bzw. Gemeinden stuft den formulierten Sachverhalt für sich selbst dabei als „nicht zutreffend“ ein (75,5 Prozent). Gemeinden dieser Größenordnung dürften häufig nur einen Typ zentraler Versorgungsbereiche oder auch nur einen solchen Bereich aufweisen. Dies trifft für Städte mit 20.000–50.000 EW immerhin noch zu fast 45 Prozent zu. In größeren Städten mit mehr als 50.000 EW überwiegt an dieser Stelle hingegen eine wenigstens teilweise Zustimmung zur Frage der Zulässigkeit großflächiger Einzelhandelsbetriebe. Grundsätzlich ist jedoch in allen Teilgruppen die Anzahl der Kommunen, die eine Zulässigkeit verneinen, sehr gering.

Abbildung 27: Soweit Sie in Ihrer Stadt/Gemeinde Nahversorgungszentren ausgewiesen haben, sollen dort auch großflächige Einzelhandelsbetriebe zulässig sein? (Antworten der Stadtplanungsämter)



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Stadtplanungsämter]

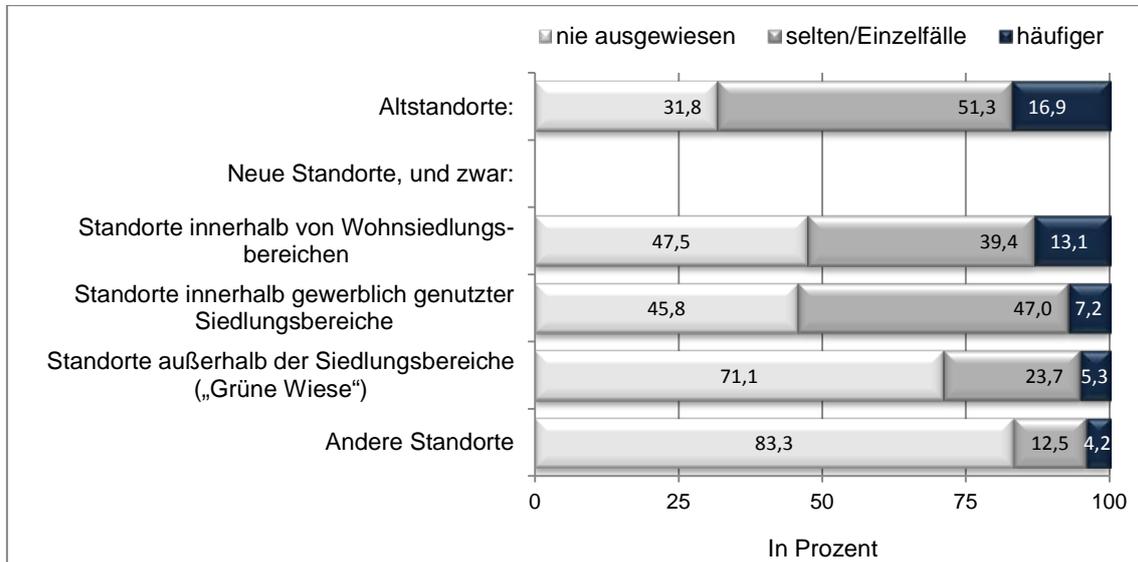
4.6.4 Ausweisung von Einzelhandelsstandorten außerhalb zentraler Versorgungsbereiche

Daran anschließend wurden von den Stadtplanungsämtern Aussagen dazu erbeten, wie oft in den Städten und Gemeinden Standorte für großflächigen Einzelhandel mit Nahversorgungs- und Zentrenrelevanz außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche ausgewiesen wurden und um welche Standorttypen es sich dabei handelte.

Typischerweise gibt es in vielen Städten und Gemeinden alte Einzelhandelsstandorte, die außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche liegen. Diese genießen eigentumsrechtlichen Bestandsschutz. Es wurde daher erwartet, dass die Kommunen insbesondere solche Altstandorte auch in ihren Einzelhandelskonzepten als vorhandenen Baustein aufgreifen. Diese Erwartung bestätigte sich nur zum Teil, denn nur vergleichsweise wenige Kommunen geben an (33 Nennungen), dass solche Altstandorte „häufiger“ ausgewiesen wurden. Bei über der Hälfte der Kommunen ist dies nur „selten/in Einzelfällen“ der Fall gewesen. Bei neuen Standorten ist das Bild noch deutlicher: Sowohl bei Neustandorten innerhalb von Wohnsiedlungsbereichen, innerhalb von gewerblich genutzten Siedlungsbereichen als auch außerhalb von Siedlungsbereichen „auf der grünen Wiese“ überwiegen die Antworten, dass dies „nie“ oder nur „selten/in Einzelfällen“ vorkommt. Nur eine sehr geringe Anzahl gibt an, es komme „häufiger“ vor.

Bei der Kategorie „andere (neue) Standorte“ gaben zwölf Städte und Gemeinden an, „selten/in Einzelfällen“ bzw. „häufiger“ Standorte auszuweisen. Dabei handelt es sich in der Regel um teilintegrierte Standorte am Rand von (Wohn-)Siedlungen oder (neu entstehenden) Siedlungserweiterungen sowie um Standorte auf gewerblichen/industriellen Konversionsflächen.

Abbildung 28: Wie oft wurden in Ihrer Stadt/Gemeinde Standorte für großflächigen Einzelhandel mit Nahversorgungs- und Zentrenrelevanz außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche ausgewiesen und um welche Standorttypen handelte es sich dabei? (Antworten der Stadtplanungsämter)



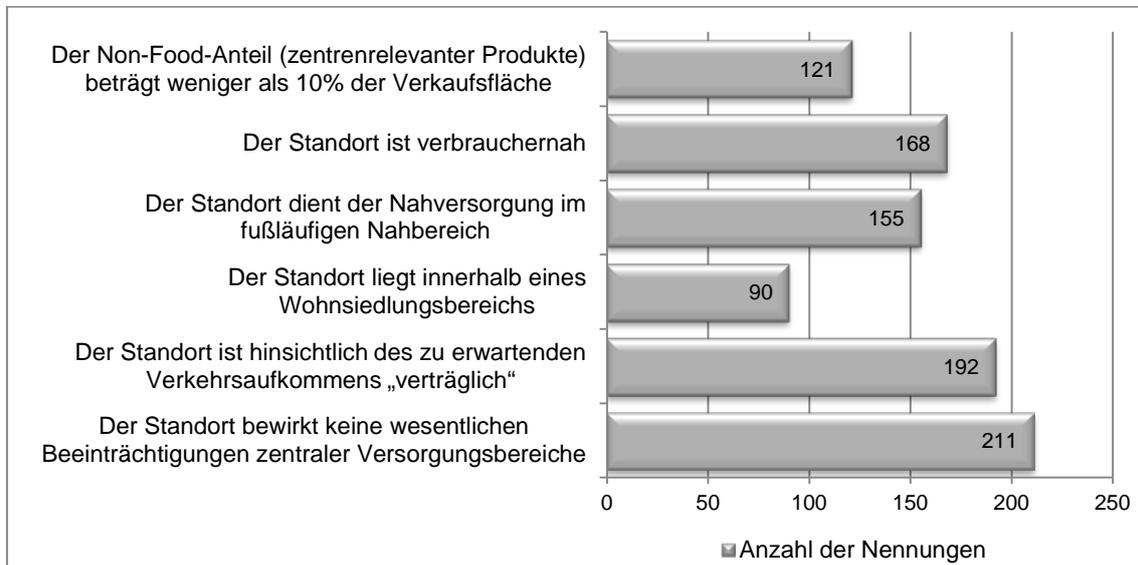
Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Stadtplanungsämter]

Deutsches Institut für Urbanistik

4.6.5 Kriterien der städtebaulichen Verträglichkeit großflächiger Lebensmittelmärkte außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche

Mit Blick auf die gängigen Prüfkriterien (siehe oben; vom Vorhaben ausgehende Beeinträchtigungen zentraler Versorgungsbereiche, Non-Food-Anteil des Warensortiments, Verbrauchernähe des Standorts, Nahversorgungscharakter, „Verträglichkeit“ des induzierten Verkehrsaufkommens) wurden die Stadtplanungsämter gefragt, welche dieser Voraussetzungen sie für die städtebauliche Verträglichkeit großflächiger Lebensmittelmärkte außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche (einschließlich Nahversorgungszentren) für unverzichtbar halten. An erster Stelle steht für die Befragten mit 211 Nennungen klar, dass der Standort keine wesentlichen Beeinträchtigungen zentraler Versorgungsbereiche bewirkt. Ähnlich unverzichtbar ist die Voraussetzung eines hinsichtlich des zu erwartenden Verkehrsaufkommens „verträglichen“ Standorts (192 Nennungen). Auch die Verbrauchernähe (168 Nennungen) und die Nahversorgung im fußläufigen Bereich (155 Nennungen) sind wichtige Voraussetzungen für die städtebauliche Verträglichkeit großflächiger Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe. Hingegen ist – trotz des hohen Schutzwunsches zentraler Versorgungsbereiche – nur für etwa die Hälfte der Stadtplanungsämter (121 Nennungen) ein geringer Non-Food-Anteil ein wichtiges Kriterium. Deutlich nachrangiger (90 Nennungen) wird die Lage innerhalb eines Wohnsiedlungsbereichs – und damit an einem integrierten Standort – bewertet.

Abbildung 29: Welche Voraussetzungen halten Sie für die städtebauliche Verträglichkeit großflächiger Lebensmittelmärkte außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche (einschl. Nahversorgungszentren) für unverzichtbar?



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Stadtplanungsämter]

Deutsches Institut für Urbanistik

Der sehr hohe Anteil der Nennungen, die den Schutz zentraler Versorgungsbereiche zum Gegenstand haben, belegt den hohen Stellenwert, den dieser Aspekt in den Kommunen hat. Dies findet nicht nur in den Einzelhandels- und Zentrenkonzepten seinen Ausdruck, sondern auch bei der Abfrage der Kriterien zur Beurteilung der Standorteignung für großflächigen Einzelhandel. Dass es den Gemeinden dabei regelmäßig auch um die Sicherung der Nahversorgung geht, wird aus der ebenfalls hohen Zahl der Nennungen dieses Kriteriums deutlich.

Das Netz zentraler Versorgungsbereiche wird in vielen Städten systematisch in informellen Planungen und Konzepten erfasst und dann unter Einsatz der städtebaurechtlichen Instrumentarien zielgerichtet geschützt. § 11 Abs. 3 BauNVO stellt dabei einen wichtigen Baustein dar. Dies kommt auch bei der Prüfung der Voraussetzungen zur Widerlegung der Vermutungsregelung zum Ausdruck.

4.6.6 Bebauungspläne mit Einschränkungen der Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben

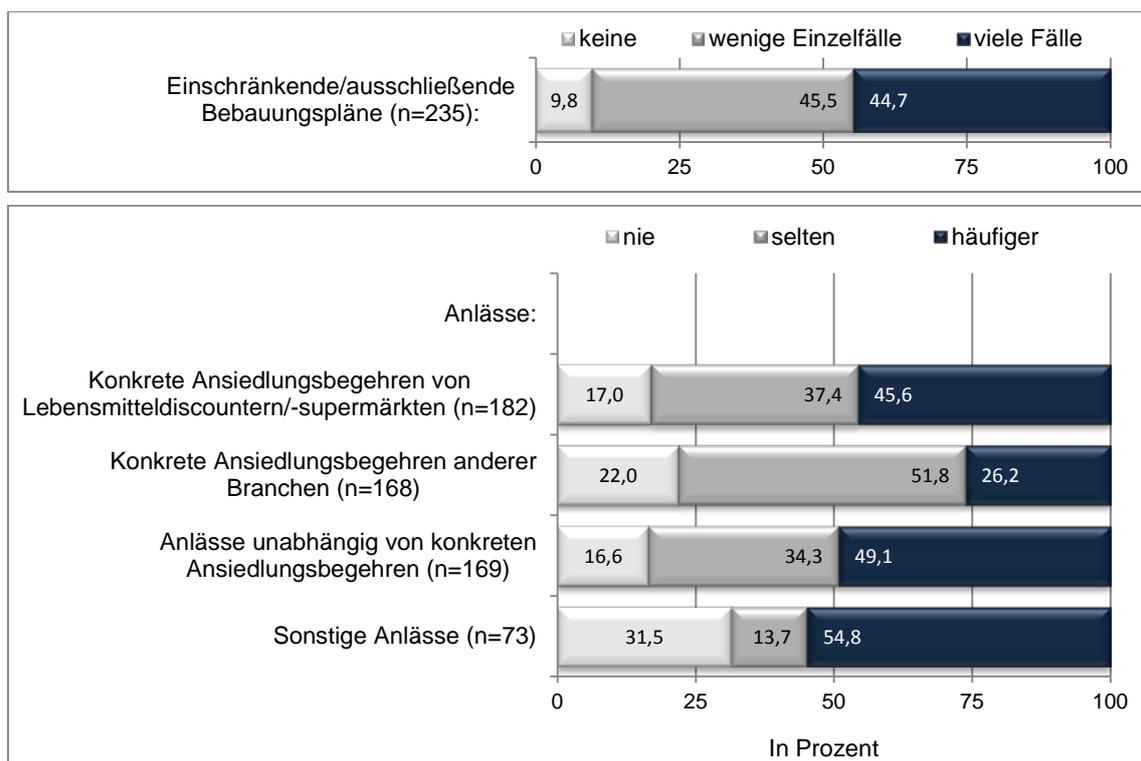
Die Umsetzung des Ziels, zentrale Versorgungsbereiche auch im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung zu sichern und zu entwickeln, kann die Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich machen. Ähnlich wie bei der Regelung in § 11 Abs. 3 BauNVO geht es dabei häufig darum, Einzelhandelsbetriebe in den zentralen Versorgungsbereichen zu konzentrieren. Mit dem Bebauungsplan können allerdings auch Einzelhandelsbetriebe erfasst werden, welche die Großflächigkeitsschwelle nicht erreichen. In Gewerbegebieten kann es beim Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben auch darum gehen, die originäre Zweckbestimmung dieser Gebiete zu sichern.

An die Stadtplanungsämter wurde vor diesem Hintergrund die Frage gerichtet, wie viele Bebauungspläne es in der jeweiligen Kommune gibt, die die Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben – z.B. zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche oder zur Sicherung der Funktion von Gewer-

begeben – ausschließen oder einschränken. Es gibt nur wenige Städte, die angeben, bislang keine Bebauungspläne zur Einschränkung der Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben aufgestellt zu haben. Jeweils etwa 45 Prozent der Antwortenden geben an, dass solche Bebauungspläne zumindest in „wenigen“ Fällen bzw. in „vielen“ Fällen aufgestellt wurden. Die Antworten variieren nach der Größe von Städten und Gemeinden. Von Seiten der Stadtplanungsämter in kleineren Städten/Gemeinden bis 20.000 EW werden „viele“ entsprechende Fälle nur von 14 Prozent der Kommunen berichtet; in Großstädten über 100.000 EW macht der entsprechende Anteil hingegen 67 Prozent der Fälle aus. Je größer die Kommune, desto häufiger werden Bebauungspläne mit Ausschlussplanungen aufgestellt.

Ergänzend wurde danach gefragt, welche Anlässe entsprechende Ausschlussplanungen begründen. Hier zeigt sich deutlich, dass zum einen konkrete Ansiedlungsbegehren von Lebensmittel-Discountern oder -supermärkten und zum anderen Anlässe – in der Regel prospektiv – unabhängig von konkreten Ansiedlungsbegehren zur Aufstellung von den großflächigen Einzelhandel einschränkenden oder ausschließenden Bebauungsplänen führen.

Abbildung 30: Wie viele Bebauungspläne gibt es in Ihrer Stadt/Gemeinde, die die Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben ausschließen oder einschränken (z.B. zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche oder zur Sicherung der Funktion von Gewerbegebieten)? Und was waren/sind die Anlässe für diese Ausschlussplanungen?



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Stadtplanungsämter]

Auch die Ergebnisse auf die Frage nach dem Einsatz von Bebauungsplänen zur Standortsteuerung von Einzelhandelsbetrieben unterstreichen die Bedeutung, die die Kommunen dem Schutz ihrer zentralen Versorgungsbereiche und der Gewährleistung einer verbrauchernahe Versorgung beimessen. Dabei ist bemerkenswert, dass Bebauungspläne nicht nur aus Anlass konkreter Ansiedlungswünsche aufgestellt werden. Häufiger noch sind Bebauungspläne, die nicht aus Anlass eines Ansiedlungsbegehrens aufgestellt werden. Die Städte scheinen hier die Einzelhandelssteuerung als eine übergreifende Aufgabenstellung zu begreifen. Dass dies vor allem mit dem Ziel, die zentralen Versorgungsbereiche zu schützen und eine verbrauchernahe Versorgung sicherzustellen, zusammenhängt, wird schon aus den Antworten zu den vorhergehenden Fragen nach der Relevanz der Beurteilungskriterien für Einzelhandelsstandorte deutlich. Unterstrichen wird dies auch durch die Angaben dazu, welche sonstigen Anlässe bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zur Einzelhandelssteuerung zum Tragen kamen. Hier wurde relativ häufig die Umsetzung der Ziele/Empfehlungen eines Einzelhandels- oder Zentrenkonzepts oder allgemeiner der Schutz zentraler Versorgungsbereiche genannt. Ein weiterer genannter Anlass ist die Steuerung von Einzelhandelsagglomerationen. Auch dabei dürfte es in der Regel um Aspekte des Zentrenschutzes und der verbrauchernahen Versorgung gehen. Auch die Sicherung von Gewerbestandorten (z.B. für produzierendes Gewerbe) ist ein Anlass, der gelegentlich die Aufstellung eines Bebauungsplans nach sich zieht.

Schließlich wurde bei den sonstigen Anlässen auch auf die Umsetzung landesplanerischer Ziele hingewiesen. Hintergrund hierfür sind die überwiegend aus Gründen der Raumordnung anhand der zentralörtlichen Gliederung vorgenommenen landesplanerischen Größen- und Standortbeschränkungen.³⁸

4.7 Generelle Einschätzungen zur Wirkungsweise und zum Ergänzungsbedarf von § 11 Abs. 3 BauNVO

Abschließend wurden sowohl die Stadtplanungsämter als auch die Baugenehmigungsbehörden um Einschätzungen zur Wirkungsweise und zum Ergänzungsbedarf von § 11 Abs. 3 BauNVO gebeten.

4.7.1 Einschätzungen zur Wirkungsweise

Beide Gruppen wurden befragt, wie sie die Bedeutung der in § 11 Abs. 3 BauNVO genannten städtebaulichen Wirkungen – Förderung der Innenentwicklung, Schutz der verbrauchernahen Versorgung, Schutz und Erhaltung zentraler Versorgungsbereiche, Gewährleistung einer angemessenen infrastrukturellen Ausstattung, Vermeidung negativer Auswirkungen auf den Verkehr sowie Vermeidung negativer Auswirkungen auf andere Aspekte (schädliche Umwelteinwirkungen, Orts- und Landschaftsbild, Naturhaushalt usw.) – einschätzen. Insgesamt zeigt sich, dass die Bedeutung von den befragten Stadtplanungsämtern meist stärker (positiver) betont wird als von den Baugenehmigungsbehörden.

Die größte Relevanz wird dabei dem Schutz zentraler Versorgungsbereiche beimessen: Über 77 Prozent der Stadtplanungsämter und 60 Prozent der Baugenehmigungsbehörden halten diese Wirkung für „relevant“ oder „sehr relevant“. Auch dem Schutz der verbrauchernahen Versorgung (Stadtplanungsämter 63 Prozent und Baugenehmigungsbehörden knapp 60 Prozent „relevant“ oder „sehr relevant“) sowie der Förderung der Innenentwicklung (Stadtplanungsämter 62 Prozent und Baugenehmigungsbehörden knapp 48 Prozent „relevant“ oder „sehr relevant“)

³⁸ Hierzu Bunzel, in: Kruse, Handbuch Einzelhandel, Berlin 2012, S. 89–134.

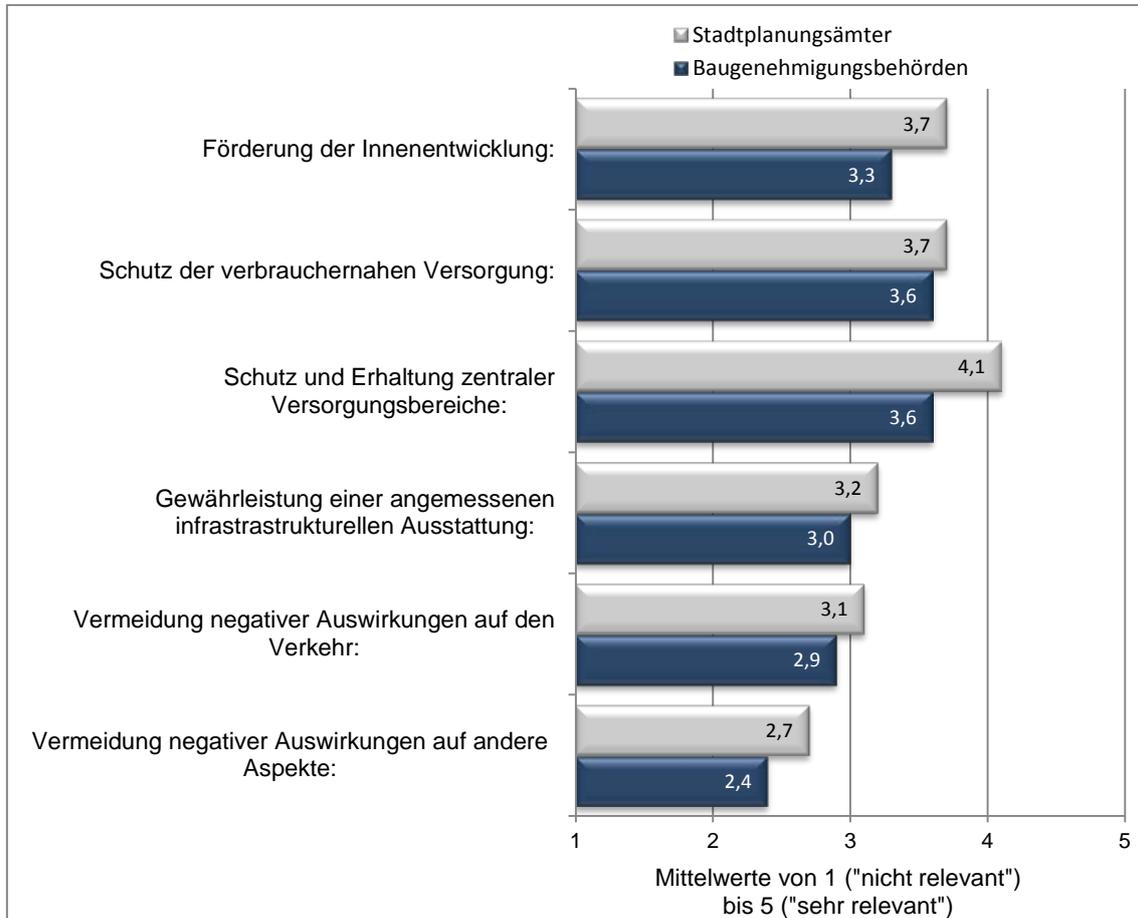
kommt eine hohe Bedeutung zu. Dagegen spielt nach Einschätzung sowohl der Stadtplanungsämter als auch der Baugenehmigungsbehörden die Gewährleistung einer angemessenen infrastrukturellen Ausstattung eine in der Tendenz nur durchschnittliche Rolle (weder positiv noch negativ). Ähnliches gilt aus Sicht der Stadtplanungsämter für die Vermeidung negativer Auswirkungen auf den Verkehr (neutral). Die Baugenehmigungsbehörden schätzen die Relevanz dagegen leicht negativ ein.

Eine im Vergleich zu den anderen in § 11 Abs. 3 BauNVO genannten städtebaulichen Wirkungen in der Tendenz untergeordnete Bedeutung hat die Vermeidung negativer Auswirkungen auf andere Aspekte (schädliche Umwelteinwirkungen, Orts- und Landschaftsbild, Naturhaushalt usw.). Über zwei Fünftel der Stadtplanungsämter und mehr als die Hälfte der Baugenehmigungsbehörden schätzen diese Wirkung als „nicht“ oder „kaum“ relevant ein.

Unter den Baugenehmigungsbehörden werden die angeführten Wirkungen allgemein eher von den Befragten in kreisfreien Städten als von den kontaktierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Kreisen hervorgehoben. Unter den Stadtplanungsämtern lassen sich in der Differenzierung nach Größenklassen keine signifikanten Unterschiede feststellen.

Die Antworten der beiden Befragtengruppen zeigen, dass § 11 Abs. 3 BauNVO eine wichtige Bedeutung sowohl für den Schutz und die Erhaltung zentraler Versorgungsbereiche, als auch für den Schutz der verbrauchernahen Versorgung und auch die Förderung der Innenentwicklung beigemessen wird. In einer Gesamtbetrachtung ist eine ganz überwiegend positive Einschätzung zur Wirkungsweise von § 11 Abs. 3 BauNVO festzustellen.

Abbildung 31: Wie schätzen Sie die Bedeutung der in § 11 Abs. 3 BauNVO genannten städtebaulichen Wirkungen ein?



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Stadtplanungsämter und Baugenehmigungsbehörden]

Deutsches Institut für Urbanistik

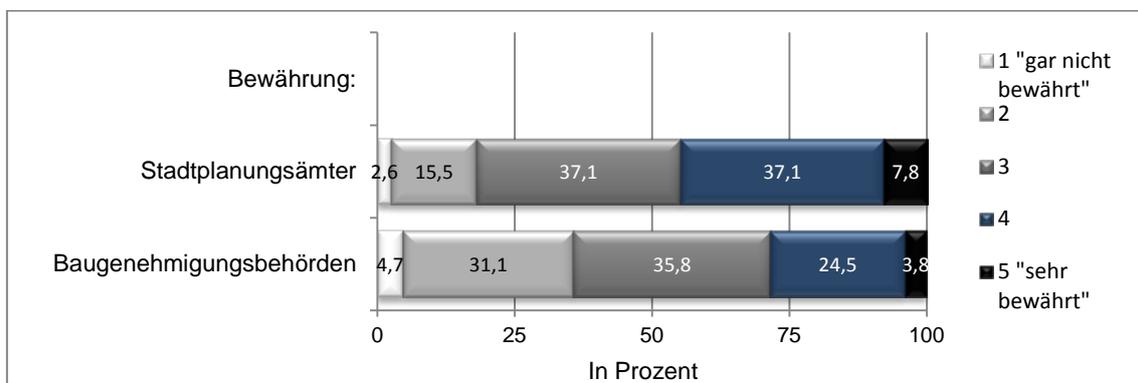
Daneben wurden beide Gruppen befragt, inwieweit sich nach ihrer Einschätzung die Steuerungswirkung von § 11 Abs. 3 BauNVO im Hinblick auf dessen städtebauliche Zielsetzung bewährt hat. Die Stadtplanungsämter bewerten die Steuerungswirkung in der Tendenz eher positiv: Knapp die Hälfte urteilt, dass sich § 11 Abs. 3 BauNVO „bewährt“ bzw. „sehr bewährt“ hat, ein weiteres Drittel äußert sich neutral. Demgegenüber bewerten die Baugenehmigungsbehörden die Bewährung tendenziell negativer. In dieser Gruppe ist über ein Drittel der Auffassung, dass sich die Steuerungswirkung „gar nicht“ bzw. „nicht“ bewährt hat. Ebenfalls ein Drittel sieht dies neutral. Zu beachten ist freilich, dass eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung primär Aufgabe der Stadtplanungsämter ist.

Die Teilgruppenanalyse zeigt unter den einbezogenen Baugenehmigungsbehörden, dass in kreisfreien Städten die Bewährung von § 11 Abs. 3 BauNVO deutlich stärker hervorgehoben wird als in Kreisen (Mittelwert kreisfreie Städte: 3,6; Mittelwert Kreise: 2,7). Unter den Stadtplanungsämtern lassen sich zwischen den Teilgruppen in diesem Zusammenhang keine signifikanten Einschätzungsunterschiede identifizieren.

Die Befragung lässt somit erkennen, dass der Regelungsansatz die Anwendungspraxis in den Stadtplanungs- und Bauordnungsbehörden nicht uneingeschränkt zufriedenstellt. Dieser Befund

muss im Kontext der Antworten auf die anderen Fragen eingeordnet und bewertet werden. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass die Wirkungen in Bezug auf den Schutz zentraler Versorgungsbereiche und die Gewährleistung einer verbrauchernahen Versorgung sowie die Innenentwicklung insgesamt sehr positiv bewertet wurden (vgl. oben). Kritische Aspekte wurden an anderer Stelle erkennbar. Dies betrifft die Wirkungsweise in Bezug auf Agglomerationen von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben, die von vielen Stadtplanungsämtern und Bauaufsichtsbehörden tendenziell skeptisch eingestuft wurde. Daneben wurden von vielen Kommunen die Vermutungsregelung und die Möglichkeit, diese in atypischen Fallkonstellationen zu widerlegen (§ 11 Abs. 3 Sätze 3 und 4 BauNVO), tendenziell als kompliziert bewertet. Die Wirkungsweise dieses Regelungsansatzes wurde damit allerdings nicht infrage gestellt.

Abbildung 32: Wie sehr hat sich nach Ihrer Einschätzung die Steuerungswirkung von § 11 Abs. 3 BauNVO im Hinblick auf dessen städtebauliche Zielsetzung bewährt?



Datenbasis: Difu-Umfrage zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 der BauNVO [Stadtplanungsämter und Baugenehmigungsbehörden]

Deutsches Institut für Urbanistik

4.7.2 Einschätzungen zum Ergänzungsbedarf

Zum Abschluss wurden die Stadtplanungsämter und die Baugenehmigungsbehörden gefragt, ob die Steuerungswirkung von § 11 Abs. 3 BauNVO ihrer Einschätzung nach ergänzungsbedürftig ist. Die Stadtplanungsämter sehen dabei die Steuerungswirkung in der Tendenz etwas positiver als die Baugenehmigungsbehörden: Keinen Ergänzungsbedarf sehen 54 Prozent der Stadtplanungsämter, wohingegen bei den Baugenehmigungsbehörden 54 Prozent sehr wohl einen Ergänzungsbedarf von § 11 Abs. 3 BauNVO konstatieren. Aber bei den Stadtplanungsämtern differiert die Einschätzung in Abhängigkeit von der Größe der Kommune, und mit steigender Einwohnerzahl nimmt der von Seiten der Befragten formulierte Ergänzungsbedarf zu. Während beispielsweise in kleineren Städten bzw. Gemeinden nur rund 21 Prozent der einbezogenen Stadtplanungsämter einen Ergänzungsbedarf von § 11 Abs. 3 BauNVO wahrnehmen, liegt dieser Anteil unter Großstädten mit mehr als 100.000 EW bei über 71 Prozent.

Beide Befragtengruppen hatten die Möglichkeit, Angaben darüber zu machen, in welchen Fallgruppen ein entsprechender Ergänzungsbedarf gesehen wird. Über 130 Antwortende haben davon Gebrauch gemacht und ergänzende Hinweise gegeben. Zum Teil enthalten die Antworten auch mehrere Vorschläge oder Hinweise. Die Antworten sind in der Regel schlagwortartig und lassen häufig die genaue Zielrichtung nicht erkennen oder sie lassen unterschiedliche Interpretationen zu.

Die mit Abstand am häufigsten genannte Fallgruppe betrifft die Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben. Insgesamt 60 Antworten bezogen sich hierauf. Nur in Einzelfällen wurde über die Benennung des Themas Agglomerationen auch die Zielrichtung angesprochen (z.B.: „die Behandlung und Beurteilung dieser Agglomerationen sollte auch gesetzlich festgelegt werden und nicht der Auslegung der bestehenden Regelung überlassen/überantwortet werden“). Diese relativ hohe Zahl an Nennungen, die sich auf die Fallgruppe „Agglomerationen“ bezieht, korrespondiert mit den Antworten auf die Frage, ob die Steuerungswirkung von § 11 Abs. 3 BauNVO in Bezug auf die von solchen Einzelhandelsagglomerationen ausgehenden städtebaulichen Auswirkungen als ausreichend angesehen wird (vgl. oben 3.5.2).

Ebenfalls relativ häufig mit insgesamt 24 Nennungen wurde eine Überprüfung oder Änderung des Schwellenwertes der Vermutungsregelung von 1.200 qm Geschossfläche oder des Schwellenwertes zur Großflächigkeit von 800 qm Verkaufsfläche angesprochen, wobei die Zielrichtung der Änderungswünsche uneinheitlich war. Zum überwiegenden Teil wurde unter Hinweis auf die veränderte Form der Präsentation der Waren (breitere Gänge, niedrigere Regale) eine Anhebung angeregt. Einige Nennungen sprachen sich demgegenüber für die Absenkung des Schwellenwertes aus, u.a. mit dem Vorschlag, auf die Größe von Nahversorgern mit 400 qm abzustellen.

16 Antworten bezogen sich auf den Vorschlag, auch bei der Vermutungsregelung auf die Verkaufsfläche abzustellen. In welche Richtung dieser Vorschlag konkret zielt, bleibt dabei aber überwiegend unklar. Nur zum Teil wurde deutlich, dass es um eine einheitliche und klare Definition des Zulässigkeitstatbestandes geht, welche die Vermutungsregelung infrage stellt.

Zwölf Antworten beziehen sich auf die Anwendung der Vermutungsregelung und die Möglichkeit der Widerlegung in atypischen Fällen. Auch hier wurde nur zum Teil die Zielrichtung explizit gemacht. So geht es etwa darum, die „Atypik auf bestimmte Sortimente zu konzentrieren“, um die „Konkretisierung der Auswirkungen auf die verbrauchernahe Versorgung“, allgemein um das Kriterium der „Nahversorgung“, die Berücksichtigung veränderter Formen der Präsentation der Waren (breitere Gänge, niedrigere Regale), Differenzierungen je nach angebotenen Sortiment oder der Betriebsform oder ganz allgemein um den Hinweis: „zu unbestimmt“. Diese Hinweise kommen in der Regel nur von einem oder ganz wenigen Befragten und dürfen deshalb nicht überbewertet werden.

In einer Reihe von Antworten (knapp zehn) findet sich auch der Hinweis auf eine Unterscheidung der Betriebsformen Lebensmittel-Discounter und -Vollsortimenter. Ob sich dahinter der Wunsch nach Gleichbehandlung oder unterschiedlicher Behandlung verbirgt, bleibt allerdings überwiegend unklar. Soweit allein das Schlagwort „Discounter“ genannt wurde, deutet dies eher auf den Wunsch nach einer gesonderten Betrachtung.

Die übrigen angesprochenen Themen, Fallgruppen oder Aspekte lassen sich nicht sinnvoll zu thematischen Clustern zusammenfassen, weil sie nur einmal oder sehr wenige Male genannt wurden.

5. Stellungnahmen von Verbänden und Landesbehörden

Flankierend zur Kommunalbefragung wurden ausgewählte Verbände, die durch § 11 Abs. 3 BauNVO unmittelbar in ihren Interessen betroffen sind, um Stellungnahmen zu den vom Bundestag aufgeworfenen Fragen gebeten:

„1. ob und inwieweit sich die Struktur des Einzelhandels, insbesondere mit Blick auf die Versorgung der Bevölkerung in Städten und ländlichen Räumen mit den Waren des täglichen Bedarfs, durch das geltende Baurecht nachteilig entwickelt hat;

2. ob und inwieweit die geltende 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 Absatz 3 BauNVO ergibt; insbesondere mit Blick auf die Regelvermutung und die vorgeschriebene Geschossflächengröße.“

Angeschrieben wurden neben dem Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) und dem Handelsverband Deutschland (HDE) der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK), die drei kommunalen Spitzenverbände sowie ergänzend hierzu auch die obersten Bau- bzw. Planungsbehörden aller Bundesländer. Am 27. April 2014 lagen beim Difu Stellungnahmen von HDE, ZDH, DIHK, Deutscher Städtetag (DST), Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB) sowie aus zwölf Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) vor. Die in Umfang und Begründungstiefe deutlich variierenden Stellungnahmen sind dem Bericht als Anlage beigefügt. An dieser Stelle werden sie zusammenfassend ausgewertet.

5.1 Grundtenor der Stellungnahmen

Der Grundtenor aller Stellungnahmen, sowohl der Wirtschaftsverbände als auch der kommunalen Verbände und mit einer Ausnahme auch der obersten Landesbehörden, stimmt überein. Eine von dem generell zu findenden Grundtenor abweichende Position ist der Stellungnahme der Obersten Baubehörde des Freistaates Bayern zu entnehmen.

Die großen Übereinstimmungen im Grundtenor betreffen alle drei der vom Bundestag in seinem Entschließungsantrag aufgeworfenen Fragen. Die Struktur des Einzelhandels hat sich nach der insoweit übereinstimmenden Einschätzung durch das geltende Baurecht nicht nachteilig entwickelt. Soweit sich die Versorgung der Bevölkerung in den Städten und ländlichen Räumen mit den Waren des täglichen Bedarfs verschlechtert habe, sei dies nicht dem geltenden Baurecht anzulasten. Auch in Bezug auf die Einschätzung der Auswirkungen auf die Innenentwicklungen in den Städten und Gemeinden gibt es eine weitgehende Übereinstimmung. Nachteilige Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung im Allgemeinen und insbesondere auf das Ziel der Förderung der Innenentwicklung werden in Bezug auf die Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO nicht gesehen. Vielmehr herrscht die Einschätzung vor, dass der geltende Regelungsansatz die Bemühungen der Städte zur Erhaltung und Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche im Sinne der Innenentwicklung fördert und, darüber hinausgehend, ein unverzichtbares Element des für dieses Ziel eingesetzten Steuerungsansatzes ist.

Dementsprechend wird die Regelung in § 11 Abs. 3 BauNVO in ihrer Grundstruktur als zielführend erachtet. Mit der bereits eingangs erwähnten Ausnahme sprechen sich alle Stellungnahmen dafür aus, an § 11 Abs. 3 BauNVO in der bisherigen Grundstruktur festzuhalten. Dies gilt für die Schwelle zur Großflächigkeit (800 qm Verkaufsfläche) genauso wie für die bei der Ver-

mutungsregelung geltenden Schwelle (1.200 qm Geschossfläche). Mit der genannten Ausnahme sprechen sich auch alle Stellungnahmen für die Beibehaltung der bisherigen Schwellenwerte (800 qm Verkaufsfläche als Schwelle zur Großflächigkeit und 1.200 qm Geschossfläche bei der Vermutungsregelung) und ausdrücklich gegen eine Anhebung aus. Lediglich die Bayerische Oberste Baubehörde spricht sich in ihrer Stellungnahme für eine Anhebung der Großflächigkeitsschwelle auf 1.200 qm Verkaufsfläche aus. Dem liegt die ebenfalls von allen anderen Stellungnahmen abweichende und zum Teil ausdrücklich bestrittene Einschätzung zugrunde, eine solche Anhebung sei zur Gewährleistung der Nahversorgung im ländlichen Raum erforderlich. Aus zwei Bundesländern (Brandenburg, Sachsen-Anhalt) kam die Anregung zu prüfen, ob die Geschossfläche noch die richtige Bezugsebene ist.

Aus einigen Bundesländern (Baden-Württemberg, Berlin, Niedersachsen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt) wurde auf die Problematik der so genannten Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben hingewiesen und ein diesbezüglicher Ergänzungs- oder Prüfbedarf in § 11 Abs. 3 BauNVO thematisiert.

5.2 Frage zu den Auswirkungen auf die Struktur des Einzelhandels

Bezogen auf die Frage, ob und inwieweit sich die Struktur des Einzelhandels, insbesondere mit Blick auf die Versorgung der Bevölkerung in Städten und ländlichen Räumen mit den Waren des täglichen Bedarfs, durch das geltende Baurecht nachteilig entwickelt hat, haben die Wirtschaftsverbände und die Länder Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern ausführlicher geantwortet. Die übrigen Stellungnahmen sind in diesem Punkt eher knapp gehalten.

Wie bereits eingangs ausgeführt, besteht in allen Stellungnahmen mit einer Ausnahme die Auffassung, dass sich § 11 Abs. 3 BauNVO auf die Struktur des Einzelhandels nicht nachteilig ausgewirkt hat. In den Stellungnahmen wird insoweit zum Teil explizit auf die veränderten Marktstrukturen bzw. auf die Marktentwicklungen im Bereich des Einzelhandels eingegangen.

So findet sich etwa in der Stellungnahme des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen der Hinweis, dass die Marktentwicklung im Bereich des Einzelhandels auf autogerechte Standorte und eine Ausdünnung des Filialnetzes bei gleichzeitiger Erhöhung der Verkaufsfläche des Einzelhandelsgeschäfts setzt. Der Bevölkerungsrückgang in Teilen des Landes verstärke diesen Markttrend. In den letzten Jahren sei zu beobachten, dass die einzelnen Filialen größer werden, gleichzeitig die Anzahl der Filialen zurückgehe. Das Einzelhandelsnetz im Bereich der Lebensmittel werde insofern grobmaschiger, die Knotenpunkte im Netz (die Filialen) größer und die Wege für die Kundinnen und Kunden länger. Des Weiteren wird in der Stellungnahme darauf verwiesen, dass die Marktentwicklung nicht primär Regelungsgegenstand der BauNVO sei. Dementsprechend komme § 11 Abs. 3 BauNVO auch eine andere Funktion zu. Die Regelung verhindere Einzelhandelsentwicklungen an den aus städtebaulicher Sicht falschen Standorten. Gleichwohl wird § 11 Abs. 3 BauNVO zumindest eine mittelbare Wirkung in Bezug auf das Ziel einer gesicherten Nahversorgung der Bevölkerung mit Waren des täglichen Bedarfs zuerkannt. Es spreche viel dafür, dass ohne § 11 Abs. 3 BauNVO oder bei einer Erhöhung der entsprechenden Verkaufs- und Geschossfläche in der Regelung das Filialnetz weiter ausdünnung, da der Einzelhandel in den Zentren stärker der Konkurrenz durch die nicht integrierten Standorte ausgesetzt werde (ähnlich auch die Stellungnahme aus Schleswig-Holstein).

Die Stellungnahme aus Mecklenburg-Vorpommern weist ähnlich wie die Stellungnahmen des DStGB und des DIHK darauf hin, dass die aktuellen Konzepte für Lebensmittel-Discounter inzwischen deutlich die Großflächigkeitsschwelle von 800 qm Verkaufsflächen überschreiten (i.d.R. 1.000 qm bis 1.200 qm). Bei der Verkaufsfläche seien, so die Stellungnahme aus Mecklenburg-Vorpommern, kaum noch Unterschiede zwischen Lebensmittel-Discountern und Su-

permärkten (Vollsortimentern) festzustellen. Mit der größeren Verkaufsfläche erhöhe sich auch die Geschossfläche, die regelmäßig die Schwelle der Vermutungsregelung überschreite. Das Kriterium der „Geschossflächengröße“ sei aber bei der Umsetzung der landesplanerischen Ziele zur Sicherung der Nahversorgung nachrangig. Die aktuelle Geschossflächenregelung der 1.200 qm habe in der Vergangenheit zu keinen negativen Auswirkungen auf die Entwicklung verbraucher- naher Versorgungsstrukturen geführt. Die derzeitigen Regelungen seien flexibel genug, um in den zentralen Orten nachhaltige und zukunftsfähige Nahversorgungsstrukturen sicherzustellen.

In der Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Saarland wird ausgeführt, dass die grundsätzlich positive Beurteilung der Entwicklung der Einzelhandelsstruktur aus Landessicht auch aufgrund der unterschiedlichen Auslegungen der Regelvermutung des § 11 Abs. 3 BauNVO durch die zuständigen unteren Bauaufsichtsbehörden von der ortsansässigen Bevölkerung, den Händlern und den Kommunalparlamenten durchaus sehr unterschiedlich wahrgenommen und letztlich auch bewertet würde.

Die Stellungnahme der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern nimmt nicht direkt zu den Auswirkungen auf die Nahversorgung Stellung. Es wird darauf verwiesen, dass zum 01.09.2013 in Bayern das Landesentwicklungsprogramm (LEP 2013) geändert wurde und danach Nahversorgungsbetriebe bis zu einer Verkaufsfläche von 1.200 qm in allen Gemeinden landesplanerisch zulässig sind. Zur Begründung wird aus dem LEP 2013 auszugsweise zitiert. Dort wird ausgeführt, dass die Größenordnung von 1.200 qm Verkaufsfläche gemäß den aktuellen „Struktur- und Marktdaten im Einzelhandel“ als Orientierungsrahmen für den wirtschaftlichen Betrieb eines breiten einzelbetrieblichen Nahversorgungsangebots anzusehen sei. Zugleich werde durch die Beschränkung auf 1.200 qm Verkaufsfläche ein übermäßiges Verkaufsflächenwachstum ausgeschlossen und werden damit Auswirkungen auf verbraucher- nahe Versorgungsstrukturen vermindert.

Diese Bewertung steht in direktem Widerspruch zu jener von anderen Ländern, die die derzeitige Regelung in § 11 Abs. 3 BauNVO als bewährten Anknüpfungspunkt in der Landesplanung einstufen (Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen). Ausdrücklich wendet sich der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) in seiner Stellungnahme gegen den Ansatz der Landesplanung in Bayern. Die negative Entwicklung in Richtung der Schwächung der verbraucher- nahen Versorgung in einigen eher ländlichen Regionen sei auf eine unzureichende Anwendung des bestehenden bauplanungsrechtlichen Instrumentariums ggf. in Verbindung mit mangelnder landesplanerischer Steuerung zurückzuführen. Auch führt der ZDH aus, dass eine Her- aufsetzung der Großflächigkeitsgrenze „zur vermehrten Konzentration größerer Versorgungseinheiten in wenigen Orten führen würde, die die noch bestehenden Nahversorgungsstrukturen ... gefährden und damit gerade immobile Bevölkerungsteile von Nahversorgungsstrukturen abschneiden könnte.“

Der Handelsverband Deutschland (HDE) verweist in seiner Stellungnahme auf die Ergebnisse der bundesweiten Studie „Qualifizierte Nahversorgung im Lebensmitteleinzelhandel“, die im Auftrag des HDE und des Bundesverbandes des Deutschen Lebensmitteleinzelhandels (BVL) im Jahr 2012 durch die HafenCity Universität Hamburg sowie die International Real Estate Business School der Universität Regensburg (IREBS) erarbeitet wurde. Die Studie zeige, dass sich die neu geplanten Lebensmittel-Discounter relativ gleichmäßig über die Lagekategorien Zentrum, Wohngebiet und nicht integrierte Standorte verteilen. Großflächige Supermärkte seien hingegen schwerpunktmäßig im Zentrum und in nicht integrierten Lagen anzutreffen. Unter der Voraussetzung, dass eine optimale Versorgung der Bevölkerung auch dadurch abgebildet werde, dass unterschiedliche Betriebstypen des Lebensmitteleinzelhandels der Bevölkerung ihre Waren an ähnlichen, vor allem wohnortnahen Standorten anbieten, habe „die allgemeine Auslegung der Bestimmung des § 11 Abs. 3 BauNVO infolge der dargestellten Selektierung im Le-

bensmittelangebot zu einer nicht optimalen Versorgung der Bevölkerung geführt“. Festzuhalten sei jedoch, dass nicht die Bestimmung des § 11 Abs. 3 BauNVO an sich zu dieser Selektierung geführt habe, sondern die Auslegung bzw. die sehr zurückhaltende Anwendung des Satzes 4 des § 11 Abs. 3 BauNVO.

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) verweist in seiner Stellungnahme auf die von einigen regionalen IHKs in so genannten Handelsatlanten ermittelten Strukturdaten zur Entwicklung des Einzelhandels in ihren IHK-Bezirken. Der Blick in die Handelsatlanten mache deutlich, dass sich die Entwicklung der Nahversorgung mit Waren des täglichen Bedarfs in den letzten zehn Jahren nicht verschlechtert, sondern verbessert habe. Zur näheren Begründung wird auszugsweise aus dem Handelsreport Ruhr 2012 zitiert. In dem zitierten Auszug wird insbesondere auf die Steuerungswirkung der im Untersuchungsraum nahezu flächendeckend verbreiteten Einzelhandelskonzepte hingewiesen. Neueröffnungen von Supermärkten und Discountern bzw. wesentliche Erweiterungen bestehender Standorte finden danach zum weit überwiegenden Teil in zentralen Versorgungsbereichen oder an sonstigen städtebaulich integrierten Standorten statt. Unter Hinweis auf den Trend zur Großflächigkeit wird in dem Auszug zudem festgestellt, dass sich nunmehr auch Discounter meist an die Vorgaben der Einzelhandelskonzepte halten müssten. Diese seien zwar selbst nicht rechtlich bindend, soweit sie aber per Ratsbeschluss Grundlage für die kommunale Bauleitplanung wurden, gehe von ihnen eine mittelbare Wirkung aus. Bei den Supermärkten habe der Maßstabssprung über die Großflächigkeitsgrenze bereits vor einigen Jahren stattgefunden. Es sei inzwischen üblich, dass Kommunen Lösungen zur Umsetzung ihrer Nahversorgungsziele frühzeitig mit Vorhabenträgern und Betreibern abstimmen.

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) geht in seiner Stellungnahme auf die Bedeutung des Handwerks für die Sicherung der verbrauchernahen Versorgung und die Erhaltung kleinteiliger, nutzungsgemischter Stadt- und Ortsteilzentren ein. Gerade die Ortsmitten von Klein- und Mittelstädten sowie die Nebenzentren von Großstädten seien auch heute noch sehr stark durch die dort ansässigen eigentümergeführten Betriebsstätten des Lebensmittelhandwerks geprägt (Bäcker, Fleischer, Konditoren, Friseure, Optiker, Reinigungen, Hörgeräteakustiker und weitere Gesundheitshandwerke, Juweliere, Uhrmacher, Schuhmacher etc.). Der Verband betont die schützende Wirkung, die von § 11 Abs. 3 BauNVO für die „verbrauchernahe Versorgung“ und den Erhalt der Wirtschaft in ihrer „mittelständischen Struktur“ ausgehe. Die Steuerungsmechanismen, die auf der Basis der Regelungen im BauGB und in der BauNVO entwickelt und in kommunalen Zentrenentwicklungsplänen konkretisiert worden seien, bewährten sich zunehmend. In einigen – eher ländlichen – Regionen seien negative Entwicklungen in Richtung der Schwächung der verbrauchernahen Versorgung feststellbar. Diese resultierten nach den Erkenntnissen der Handwerksorganisationen jedoch vor allem aus der Verbreitung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen an nicht integrierten Standorten. Als Ursache der Entwicklung wird die unzureichende Anwendung der bestehenden bauplanungsrechtlichen Regelungen ggf. in Verbindung mit mangelhafter landesplanerischer Steuerung genannt. In der Stellungnahme wird zudem darauf hingewiesen, dass an geeigneten Standorten großflächige Einzelhandelsbetriebe als Magneten wirken und damit auch den kleinteiligen Handel und das Ladenhandwerk befruchten sowie die verbrauchernahe Versorgung sichern können. In diesem Kontext wird auf die Flexibilität der Vermutungsregelung eingegangen. Soweit danach eine Genehmigung nicht möglich ist, sei die Durchführung eines Bebauungsplanverfahrens zur Sondergebietsausweisung unumgänglich, um die Folgewirkungen, insbesondere auch die städtebauliche Integration und mögliche Verwerfung innerhalb der Zentrenstruktur, erfassen und nötigenfalls regulieren zu können. Schließlich verweist der ZDH in seiner Stellungnahme darauf, dass eine Unterscheidung von Discountern und Vollsortimentern angesichts der aktuellen Entwicklung im Lebensmitteleinzelhandel kaum sinnvoll sei. Beide Sparten näherten sich in ihrem

Hauptsortiment an und entfaltet durch ihre Nebensortimente erhebliche Wirkungen auch außerhalb des Lebensmittelbereichs.

Der Deutsche Städtetag (DST) verweist in seiner Stellungnahme auf das von ihm im Juni 2005 vorgelegte Arbeitspapier „Nahversorgung in den Städten“. Auch dort wird auf die Ausdünnung des Netzes von Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben verwiesen. Es wird darin ausgeführt, dass die großen Anbieter im Lebensmittelbereich drei Grundtypen als Standardkonzepte verfolgen: Discounter, 800 bis 1.000 qm Verkaufsfläche, 100 bis 150 Stellplätze, 5.000 qm Grundstück, Hauptverkehrsstraße; Vollsortimenter, 1.200 bis 1.500 qm Verkaufsfläche, 120 bis 150 Stellplätze; Verbrauchermarkt, ab 3.000 qm Verkaufsfläche, 250 bis 300 Stellplätze. Vor dem Hintergrund des Marktverdrängungswettbewerbs müsse befürchtet werden, dass die Flächengrößen eher nach oben und damit gleichzeitig die Anzahl der Betriebe weiter nach unten gehen werden. Die Ansiedlungsbestrebungen in den Städten müssen – so eine Handlungsempfehlung in dem Papier – möglichst konsequent in Richtung integrierter Standorte kanalisiert und das planungsrechtliche Instrumentarium in diesem Sinne konsequent angewendet werden. Zudem wird empfohlen, alte Bebauungspläne an die neue BauNVO anzupassen, um die Steuerungswirkung des § 11 Abs. 3 BauNVO zur Entfaltung kommen zu lassen.

5.3 Frage zu den Auswirkungen auf die Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden

Auf die Frage, ob und inwieweit die geltenden Regelungen die Förderung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden behindern oder in sonstiger Weise nachteilige Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung haben, wurde in den Stellungnahmen in der Regel nur knapp oder gar nicht explizit eingegangen. Den Stellungnahmen ist keinerlei Hinweis darauf zu entnehmen, dass sich aus § 11 Abs. 3 BauNVO nachteilige Auswirkungen auf die Stadtentwicklung im Allgemeinen und auf die Innenentwicklung im Besonderen ergeben.

Soweit darüber hinausgehende Ausführungen gemacht werden, stellen diese darauf ab, dass § 11 Abs. 3 BauNVO ein Baustein zum Erhalt und zur Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche darstellt, der sich zumindest tendenziell positiv auf die Innenentwicklung auswirkt. So wird etwa darauf hingewiesen, dass § 11 Abs. 3 BauNVO die aus städtebaulichen Gründen richtigen Standorte – nämlich die Stadt- und Ortsteilzentren – vor Fehlentwicklungen an nicht integrierten Standorten schütze (Stellungnahme des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen). Auch die Stellungnahme des HDE misst § 11 Abs. 3 BauNVO eine starke Schutzwirkung zur Funktionssicherung und positiven Entwicklung der Innenstädte bei. Da die Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO die Ansiedlung des großflächigen Einzelhandels insbesondere in den Kerngebieten ausdrücklich einschließt, sei eine nachteilige Auswirkung auf die städtebauliche Entwicklung durch die geltende Regelung nicht festzustellen. In ähnlicher Weise argumentiert auch der DIHK. Negative städtebauliche Entwicklungen seien dann zu erwarten, wenn die geltenden Regelungen, häufig ergänzt durch städtische oder regionale Einzelhandelskonzepte, nicht eingehalten würden. Es handele sich dann allerdings weniger um ein Problem des geltenden Baurechts als vielmehr der nicht sachgerechten Rechtsanwendung.

Etwas differenzierter befasst sich zudem die Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Sport des Saarlandes mit den Auswirkungen auf die kommunale Innenentwicklung und die städtebauliche Entwicklung insgesamt. Es sei zu erkennen, dass geplante Ansiedlungen und Erweiterungen von Einzelhandelseinrichtungen die Schwelle der festgelegten Geschossfläche inzwischen regelmäßig zum Teil deutlich überschreiten, wobei die Betreiber hierfür betriebswirtschaftliche Gründe oder eine gewünschte Attraktivitätssteigerung anführen. Je nach Betreiber betrage die erreichte Verkaufsfläche zwischen 1.000 und 1.400 qm, so dass auch unter Berück-

sichtigung der Regelvermutung des § 11 Abs. 3 BauNVO in vielen Fällen die Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans sowie eine entsprechende gutachterliche Auswirkungsanalyse erforderlich seien. Der für den Vorhabenträger damit erfüllte Aufwand könnte zumindest teilweise durch das Instrument der „Bebauungspläne der Innenentwicklung“ kompensiert werden. In der Regel seien deshalb keine Behinderung der Innenentwicklung oder nachteilige Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung insgesamt zu erwarten.

5.4 Frage zum Änderungsbedarf bei § 11 Abs. 3 BauNVO

Auch in Bezug auf die Frage, ob und inwieweit sich aus den vorgenannten Fragen ein Änderungsbedarf in § 11 Abs. 3 BauNVO, insbesondere mit Blick auf die Regelvermutung und die vorgeschriebene Geschossflächengröße, ergibt, sind die Stellungnahmen unterschiedlich ausführlich.

Die Stellungnahmen verweisen durchweg darauf, dass sich das bestehende Regelungssystem, bei dem § 11 Abs. 3 BauNVO einen wichtigen Baustein bildet, in der Praxis bewährt habe. Zur Begründung wird dabei insbesondere auf die in § 11 Abs. 3 BauNVO sich aus der Widerlegbarkeit der Vermutungsregelung ergebende Flexibilität hingewiesen. Diese ermögliche unter Berücksichtigung des Einzelfalls sachgerechte Standortentscheidungen auch für den Lebensmitteleinzelhandel. Verwiesen wird in diesem Zusammenhang zum Teil ausdrücklich auf die Hinweise aus dem Bericht der Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“ vom 30.4.2002. Danach können von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben in größeren Gemeinden und Ortsteilen auch oberhalb der Regelvermutungsgrenze von 1.200 qm aufgrund einer Einzelfallprüfung dann keine negativen Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung und den Verkehr ausgehen, wenn der „Non-Food“-Anteil „weniger als 10 Prozent der Verkaufsfläche beträgt und der Standort verbrauchernah und hinsichtlich des induzierten Verkehrsaufkommens verträglich sowie städtebaulich integriert ist“. Eine solche einzelfallbezogene Prüfung könne auch im Rahmen einer typisierenden Betrachtungsweise erfolgen.

Laut Auffassung des HDE geht es darum, die praktische Handhabung dieser Vermutungsregelung insbesondere bei großflächigen Lebensmittelmärkten mit mehr als 1.200 qm Geschossfläche zu verbessern und bei integrierten Vorhabenstandorten von der in Satz 4 des § 11 Abs. 3 BauNVO eröffneten Möglichkeit der Widerlegung der Regelvermutung nachteiliger Auswirkungen verstärkt Gebrauch zu machen. Der Verband fordert eine sachgerechte Handhabung der gesetzlichen Bestimmungen ein. Er verweist darauf, dass er derzeit in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden sowie dem DIHK eine „Handlungsempfehlung qualifizierte Nachversorgung“ mit Hinweisen zum sachgerechten Umgang mit großflächigen Vorhaben im Lebensmitteleinzelhandel erarbeitet. Vor diesem Hintergrund bestehe kein Interesse, § 11 Abs. 3 BauNVO zu ändern. Weder die Schwelle für die Großflächigkeit von 800 qm Verkaufsfläche nach die im Satz 3 der Vorschrift geregelte Schwelle von 1.200 qm Geschossfläche für die Vermutung nachteiliger Auswirkung eines großflächigen Vorhabens, sollten aufgehoben oder angehoben werden. Die pauschale Erhöhung hätte Auswirkungen auf alle großflächigen Einzelhandelsbetriebe mit voraussichtlich unabsehbaren Folgen insbesondere für die zentralörtlichen Bereiche. Auch würde die qualifizierte Nahversorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln nicht verbessert, da eine Erhöhung z.B. auf 1.200 qm Verkaufsfläche nicht betriebstypenneutral wäre. Von dieser Erhöhung würde im besonderen Maße der Betriebstyp des Discounters profitieren.

Ähnlich wie der HDE verweist auch der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) in seiner Stellungnahme auf Vollzugsdefizite bei der Anwendung der Vermutungsregelung. Gleichwohl kommt er zu der Feststellung, dass es nachteilige Konsequenzen für die kommunale Praxis ha-

ben dürfte, wenn die Vermutungsgrenze von 1.200 qm Geschossfläche angehoben oder die Vermutungsregelung insgesamt aufgehoben würde. Einzelhandelsvorhaben an städtebaulich problematischen Standorten könnten dann in der Regel nicht mehr unter Verweis auf § 11 Abs. 3 BauNVO abgelehnt werden. Erforderlich wäre dann eine aufwendige und teilweise auch rechtlich riskante Ausschlussplanung. Es liege daher im kommunalen Interesse, durch eine verbesserte Handhabung der bestehenden Regelungen vor allem bei großflächigen Lebensmittelmärkten an städtebaulich integrierten Standorten eine Änderung des § 11 Abs. 3 BauNVO überflüssig zu machen. Unter Verweis auf einen Beschluss des Ausschusses für Städtebau und Umwelt des DStGB vom 21.10.2013 wird festgestellt, dass eine Änderung des § 11 Abs. 3 BauNVO nicht erforderlich sei, da die in § 11 Abs. 3 BauNVO angelegte Flexibilität grundsätzlich ausreiche, um unter Berücksichtigung des Einzelfalls sachgerechte Standortentscheidungen – insbesondere für den großflächigen Lebensmitteleinzelhandel – zu treffen.

Auch der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) betont die Bedeutung der derzeitigen Schwellenwerte zur Großflächigkeit und für die Regelvermutung. Auch hier wird zur Begründung auf die Widerlegbarkeit der Vermutungsregelung und die damit einhergehende Flexibilität hingewiesen. Zugleich wird in der Stellungnahme davor gewarnt, die Ausnahmemöglichkeit durch eine zu weit gefasste Anwendung zu überdehnen und damit de facto eine generelle Ausdehnung der Grenze des § 11 Abs. 3 BauNVO vorzunehmen.

Nicht geteilt wird mit einer Ausnahme die Erwartung, dass durch eine Anhebung der vorgeschriebenen Geschossflächengröße die Versorgungssituation verbessert und/oder die Planungs- und Genehmigungspraxis vereinfacht werden könnte. Ausführlicher geht hierauf die Stellungnahme aus dem Saarland ein. Die Ausweitung des geschossflächenbezogenen Wertes bei der Vermutungsregelung könne dazu führen, dass sich der Trend hin zur Konzentration auf immer weniger Anbieter (Filialisierung) und zu immer größeren Verkaufsflächeneinheiten fortsetze und vorhandene kleinteilige Nahversorgungseinrichtungen noch stärker unter Druck geraten. Außerdem würden durch die größeren Reichweiten der Versorgungseinheiten und die dadurch weiter auseinander liegenden Standorte (Versorgungsnetzausdünnung) die Wege für die Nahversorgung der Bevölkerung immer länger (ähnlicher Hinweis seitens ZDH). Dies könne zusammen mit den steigenden Energie- und Mobilitätskosten letztlich zu einer Verschlechterung der (Nah-)Versorgungssituation gerade im peripheren ländlichen Raum führen.

Eine Anhebung der Schwelle zur Großflächigkeit wird von der bayerischen Obersten Baubehörde angeregt. Zur Begründung wird auf den „Gleichklang“ mit dem neu gefassten Landesentwicklungsplan LEP 2013 in Bayern verwiesen. Während die bayerische Oberste Baubehörde davon ausgeht, dass durch eine solche Anhebung die Nahversorgung in ländlichen Regionen verbessert werden könne, gehen die anderen Verbände und Landesbehörden, soweit sie sich zu diesem Aspekt äußern, von entgegengesetzten Effekten, also einer Verschlechterung der Nahversorgung als Folge einer Anhebung der Großflächigkeitsschwelle, aus.

Die ergänzende Anregung aus Brandenburg und Sachsen-Anhalt, zu prüfen, ob die Geschossfläche noch die richtige Bezugsebene ist, wurde nicht weiter begründet. Ebenfalls ohne weitere Begründung blieben die Vorschläge (aus Baden-Württemberg, Berlin, Niedersachsen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt), die sich auf die so genannte Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben beziehen und einen diesbezüglichen Ergänzungs- oder Prüfbedarf in § 11 Abs. 3 BauNVO thematisieren.

6. Schlussfolgerungen

Abschließend werden die Auswertung der Stellungnahmen der Verbände und Landesministerien sowie die Ergebnisse der Kommunalbefragung mit Blick auf die vom Deutschen Bundestag aufgeworfenen Fragen zusammengeführt und bewertet.

6.1 Auswirkungen auf die Struktur des Einzelhandels

Die erste Frage des Deutschen Bundestages bezieht sich auf den Strukturwandel im Einzelhandel und speziell dessen Folgen für die Versorgung der Bevölkerung mit Waren des täglichen Bedarfs. Das Hauptinteresse liegt demnach auf dem Lebensmitteleinzelhandel, der primär für die Versorgung mit ebendiesem Warensortiment verantwortlich ist. Dementsprechend lag der Schwerpunkt der Kommunalbefragung und auch der Stellungnahmen der Verbände und Landesbehörden auf den Auswirkungen von § 11 Abs. 3 BauNVO auf den Lebensmitteleinzelhandel. Auf den Punkt gebracht sollte geklärt werden, ob sich die Struktur des Einzelhandels, insbesondere mit Blick auf die Versorgung der Bevölkerung in Städten und ländlichen Räumen mit den Waren des täglichen Bedarfs, durch das geltende Baurecht nachteilig entwickelt hat.

Der Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel ist im Wesentlichen geprägt durch den massiven Rückgang kleiner Betriebe mit weniger als 400 qm Verkaufsfläche. Nach den vom HDE unter Bezugnahme auf Erhebungen des EHI Retail Institute in Köln zur Verfügung gestellten Zahlen ist die Anzahl dieser kleinen Lebensmittelgeschäfte von 17.400 im Jahr 2006 auf 10.064 Betriebe im Jahr 2012 zurückgegangen. Im gleichen Zeitraum ist die Anzahl der Discounter um gut 8 Prozent auf 16.393 Betriebe, die der Supermärkte (Verkaufsfläche zwischen 400 und 2.500 qm) um knapp 10 Prozent auf 10.505 Betriebe und die der großen Supermärkte (mehr als 2.500 qm Verkaufsfläche) um knapp 14 Prozent auf 1.010 Betriebe gestiegen. Die Entwicklung hat sich bei den großen Supermärkten zuletzt leicht abgeschwächt und weist bei den Discountern sogar einen leichten Rückgang der Betriebe von 2011 nach 2012 auf.

Diese Zahlen sprechen ganz unabhängig von der Entwicklung der einzelnen Betriebsformen jedenfalls für eine Ausdünnung des Versorgungsnetzes. In der Summe gibt es deutlich weniger Betriebe des Lebensmitteleinzelhandels, als dies noch 2006 der Fall war. Der Weg, den die Bevölkerung zur Deckung des Bedarfs an Waren des täglichen Bedarfs zurücklegen muss, müsste dementsprechend im Mittel länger, die Nahversorgung in Bezug auf diesen Aspekt schlechter geworden sein. Dies wird auch durch die Ergebnisse der Kommunalbefragung bestätigt. Nach Einschätzung der überwiegenden Zahl der Befragten hat sich die Nahversorgung mit Waren des täglichen Bedarfs in den letzten fünf Jahren insbesondere auf Ebene der Kreise – und damit in eher kleinstädtischen und ländlichen Räumen – tendenziell verschlechtert (vgl. auch Abb. 4, S. 34, Entwicklung einzelner Geschäftsformen).

Auf eine Ausdünnung des Versorgungsnetzes wird auch in den Stellungnahmen der Verbände und Landesministerien hingewiesen. Mehrere Stellungnahmen machen darauf aufmerksam, dass sich die Versorgung der Bevölkerung in den Städten und ländlichen Räumen mit den Waren des täglichen Bedarfs verschlechtert hat. Dies sei aber nicht dem geltenden Baurecht anzulasten. Vielmehr wird deutlich, dass sich § 11 Abs. 3 BauNVO eher entgegengesetzt im Sinne des Schutzes der verbrauchernahen Versorgung auswirkt. Schon der Wortlaut der Vorschrift benennt als potenzielle Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe u.a. den Schutz zentraler Versorgungsbereiche und die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung. Zur Widerlegung der Vermutungsregelung nach § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO muss auch hierauf abgestellt werden, mit der Konsequenz, dass Vorhaben, die sich nachteilig auf die genannten Belange auswirken, grundsätzlich auf Kerngebiete und Sondergebiete mit passender Zweckbestimmung verwiesen bleiben. Die Bauaufsichtsbehörden bestätigen in der Kommunalbefragung,

dass beiden Kriterien, „Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche“ und „Verbrauchernähe“, eine große praktische Relevanz bei der Prüfung der Voraussetzungen zur Widerlegung der Vermutungsregelung in § 11 Abs. 3 BauNVO beizumessen ist (vgl. Abb. 16, S. 49).

Die Studie hat keine Hinweise darauf ergeben, dass § 11 Abs. 3 BauNVO die Struktur des Lebensmitteleinzelhandels oder auch jene des sonstigen Einzelhandels nachteilig beeinflusst. Vielmehr deuten die erfassten Zahlen über die in den Kommunen vorhandenen Lebensmittel-Discounter und Lebensmittel-Vollsortimenter genauso wie die vom HDE überlassenen Zahlen darauf hin, dass die Großflächigkeit dieser Betriebsformen kein durchschlagendes Marktzugangshindernis darstellt. 41 Prozent der antwortenden Stadtplanungsämter gaben an, über mehr als zehn großflächige Lebensmittel-Discounter bezogen auf 100.000 Einwohner zu verfügen. Bei Lebensmittel-Vollsortimentern ist diese Quote mit 45,5 Prozent noch höher. Die durchschnittliche Versorgungsdichte mit großflächigen Vollsortimentern beträgt auf 100.000 Einwohner über zehn großflächige Einzelhandelsbetriebe bezogen auf jede der beiden Betriebsformen (Vgl. oben 3.3.1), zusammengenommen sind das mehr als 20 Betriebe pro 100.000 Einwohner. Auch wenn diese Zahlen auf Einschätzungen der Stadtplanungsämter beruhen und dementsprechend auch deutliche Unschärfen enthalten dürften, belegen sie doch die durchaus hohe Versorgungsdichte mit großflächigen Lebensmittel-Einzelhandelsbetrieben.

Die in verschiedenen Studien diskutierte Annahme, Lebensmittel-Discounter könnten aufgrund ihres geringeren Warensortiments und ihres einfacheren Konzeptes der Warenpräsentation unter Verzicht auf Frischetheken mit Bedienung anders als Lebensmittel-Supermärkte (Vollsortimenter) mit einer Verkaufsfläche von unter 800 qm auskommen und könnten dies zur Verbesserung ihrer Marktanteile nutzen, findet keine Bestätigung.³⁹ Aus den vom HDE zur Verfügung gestellten Zahlen lassen sich insoweit keine Hinweise gewinnen, da dort nicht zwischen Lebensmittel-Discountern unter und solchen über 800 qm unterschieden wird. Vielmehr kann aus dem Umstand, dass auch der Betriebstyp Supermarkt nach der vom EHI Retail Institute vorgenommenen Erfassung eine Verkaufsfläche von 400 bis 2.500 qm Verkaufsfläche haben kann, geschlossen werden, dass auch andere Betriebstypen kleinformatischer realisiert werden können. Zudem spricht auch die relativ gleichmäßige Entwicklung der Anzahl von Lebensmittel-Discountern und Lebensmittel-Supermärkten (Vollsortimentern) gegen eine Benachteiligung bestimmter Betriebsformen.

Die Kommunalbefragung zeigt hinsichtlich der Entwicklungsdynamik unterschiedlicher Betriebsformen einen deutlichen Trend zur Großflächigkeit auf. Während für großflächige Lebensmittel-Vollsortimenter und Lebensmittel-Discounter jeweils überwiegend und etwa in gleichem Umfang eine Zunahme konstatiert wurde, wird für die nicht großflächigen Lebensmittel-Discounter und Supermärkte überwiegend eine rückläufige Anzahl angezeigt (vgl. Abb. 4, S. 34). Diese Einschätzung deckt sich mit den Ausführungen in einigen Stellungnahmen der Verbände und Landesministerien, die ebenfalls zum Teil einen Trend zur Großflächigkeit bei Lebensmittel-Discountern ausführen.

Trotz der Hinweise auf diesen Trend gibt es nach Einschätzung der befragten Stadtplanungs- und Baugenehmigungsbehörden weiterhin eine nennenswerte Anzahl von Einzelhandelsbetrieben, die die Schwelle zur Großflächigkeit gezielt unterschreiten, um auch außerhalb vorhandener Kern- und Sondergebiete Einzelhandelsvorhaben realisieren zu können. Dass dies oft passiere, gaben 30 Prozent der Stadtplanungsbehörden und 33 Prozent der Baugenehmigungsbehörden an. Nimmt man die Zahl derer hinzu, die angaben, dass dies zumindest manchmal vorkommt, liegt die Quote bei etwa 60 Prozent (vgl. Abb. 6, S. 36). Dementsprechend wird von et-

39 So schon die Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“ – Bericht der Arbeitsgruppe, ZfBR 2002, 598 (599); Monopolkommission, Hauptgutachten 2010/2011, BT-Drs. 17/10365, S. 395 (402); HCU und IRE|BS (2013), Qualifizierte Nahversorgung im Lebensmitteleinzelhandel, S. 118–120).

wa der Hälfte der antwortenden Stadtplanungsämter eingeschätzt, dass die Anzahl der Lebensmittel-Discounter außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche in den letzten fünf Jahren etwas oder stark zugenommen hat (Abb. 5, S. 36). Ob diese Entwicklung dem Umstand geschuldet ist, dass Betriebe unterhalb der Großflächigkeitsschwelle blieben, ist offen. Genauso können großflächige Lebensmittel-Discounter oder Supermärkte außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche auf der Grundlage der Widerlegung der Vermutungsregelung nach § 11 Abs. 3 BauNVO genehmigt worden sein oder aber es wurde für zumindest einige der Betriebe ein Bebauungsplan mit Ausweisung als Sondergebiet aufgestellt.

Das durch die Kommunalbefragung bestätigte „Ansiedlungsmuster“, Standorte außerhalb zentraler Versorgungsbereiche durch Unterschreitung der Großflächigkeitsschwelle zu realisieren, kann zumindest potenziell nachteilige Effekte auf die Nahversorgung nach sich ziehen. Insoweit ist allerdings zu beachten, dass solche Effekte zum einen jedenfalls teilweise auf der Basis von § 34 Abs. 3 BauGB vermieden werden können. Danach sind im unbeplanten Innenbereich Einzelhandelsvorhaben (aber auch andere Vorhaben) unzulässig, wenn von ihnen schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sind. Zum anderen sind die Kommunen seit einigen Jahren dazu übergegangen, die sich aus § 11 Abs. 3 BauNVO ergebende Steuerungswirkung durch die Aufstellung von informellen Einzelhandels- und Zentrenkonzepten oder auch entsprechenden Masterplänen zu ergänzen. Dabei sollen neben der Erfassung der Versorgungsstruktur auch Kriterien entwickelt werden, ob und in welchem Maße und an welchen Standorten ggf. auch Einzelhandelsvorhaben außerhalb zentraler Versorgungsbereiche ermöglicht werden sollen.⁴⁰ Umgekehrt können sich auch Erfordernisse zur Aufstellung von Bebauungsplänen ergeben, die das Ziel verfolgen, außerhalb zentraler Versorgungsbereiche auch nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe auszuschließen oder ihre Zulässigkeit einzuschränken, um die zentralen Versorgungsbereiche in ihrer Funktionsfähigkeit zu stärken. Je nach Größe der Kommune und Siedlungsstruktur können zentrale Versorgungsbereiche mit abgestuften Funktionen in Hauptzentren, Stadtteil- und Ortsteilzentren sowie Grund- und Nahversorgungszentren differenziert werden.⁴¹ Für die verbrauchernahe Versorgung spielen in Städten auch Grund- und Nahversorgungszentren eine wichtige Rolle.⁴²

Nach den Ergebnissen der Kommunalbefragung verfügen heute fast 78 Prozent der Kommunen über Einzelhandels- und Zentrenkonzepte, gut 10 Prozent über einen Masterplan Einzelhandel und knapp 37 Prozent über ein Nahversorgungskonzept (vgl. Abb. 25, S. 59). Bestätigt hat sich auch, dass solche Konzepte häufig der Beurteilung der Auswirkungen von Einzelhandelsvorhaben nach § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO zugrunde gelegt werden (vgl. Abb. 17, S. 50) und dass die Kriterien der Zentrenverträglichkeit und der verbrauchernahen Versorgung eine große praktische Relevanz haben (vgl. Abb. 16, S. 49). Die Zentrenkonzepte können offensichtlich bei der Anwendung der Regelung zur Widerlegung der Vermutungsregelung des § 11 Abs. 3 Satz 3 und 4 BauNVO hilfreich sein. Zudem ergänzen sie die Wirkung von § 11 Abs. 3 BauNVO im Hinblick auf den Schutz der zentralen Versorgungsbereiche und eine verbrauchernahe Versorgung. Dieser kann, so der in einigen Stellungnahmen zu findende Hinweis, nicht allein auf der Basis von § 11 Abs. 3 BauNVO gewährleistet werden. Die Kommunen nutzen deshalb häufig die Möglichkeit, die Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben auch unterhalb der Großflächigkeitsschwelle nachzusteuern. Jeweils etwa 45 Prozent der Antwortenden geben an, dass solche

40 Bunzel, Janning, Kruse, Kühn, Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, S.

41 Kruse, in Kruse (2012), Handbuch Einzelhandel, 236 ff.; Bunzel, Janning, Kruse und Kühn, Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, S. 54 ff.

42 Dass auch Grund- und Nahversorgungszentren schutzwürdig im Sinne des nach § 34 Abs. 3 BauGB gebotenen Schutzes zentraler Versorgungsbereiche sein können, hat das BVerwG grundlegend bestätigt. BVerwG Urt. v. 17. 12. 2009 – 4 C 1.08 und 4 C 2.08 –.

Bebauungspläne zumindest in „wenigen“ Fällen oder in „vielen“ Fällen aufgestellt wurden (vgl. Abb. 30, S. 64). Die Teilgruppenauswertung der Kommunalbefragung macht deutlich, dass von dieser Möglichkeit in Großstädten häufiger Gebrauch gemacht wird, als in kleineren Städten/Gemeinden bis 20.000 EW. Je größer die Kommune, desto häufiger werden Bebauungspläne mit Ausschlussplanungen aufgestellt. Umgekehrt weisen die Kommunen nur sehr selten großflächige Einzelhandelsbetriebe außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche aus (vgl. Abb. 28, S. 62), und dies dann vorrangig für bereits vorhandene Betriebe (Altstandorte). Abweichungen von einem Einzelhandels- und Zentrenkonzept bzw. einem vergleichbaren Konzept werden ganz überwiegend allenfalls selten (ca. 52 Prozent), häufig aber auch nie (41 Prozent der Nennungen) zugelassen (vgl. Abb. 26, S. 60). Dies spricht für ein insgesamt konsistentes, dem Schutz zentraler Versorgungsbereiche und der verbrauchernahen Versorgung dienendes Handeln der Kommunen.

Aus der Kommunalbefragung lässt sich in der Gesamtbetrachtung deshalb kein Hinweis auf eine von § 11 Abs. 3 BauNVO ausgehende negative Beeinflussung der verbrauchernahen Versorgung erkennen. Auch die Stellungnahmen der Verbände und Landesministerien bestätigen diese Einschätzung. Vielmehr scheint die breite Überzeugung vorzuherrschen, dass von § 11 Abs. 3 BauNVO eher eine schützende Wirkung für die verbrauchernahe Versorgung ausgeht. Abweichend von diesem Grundtenor wird allein in der Stellungnahme der bayerischen Obersten Baubehörde ein Zusammenhang zwischen der nach geltendem Recht bestehenden Großflächigkeitsschwelle und der schlechten Nahversorgungssituation im ländlichen Raum hergestellt. Bezugnehmend auf den Landesentwicklungsplan des Freistaats LEP 2013 wird ausgeführt, dass die Größenordnung von 1.200 qm Verkaufsfläche gemäß den aktuellen „Struktur- und Marktdaten im Einzelhandel“ als Orientierungsrahmen für den wirtschaftlichen Betrieb eines breiten einzelbetrieblichen Nahversorgungsangebots anzusehen sei. Zugleich werde durch die Beschränkung auf 1.200 qm Verkaufsfläche ein übermäßiges Verkaufsflächenwachstum ausgeschlossen und würden damit Auswirkungen auf verbrauchernahe Versorgungsstrukturen vermindert. Nach den sonst geäußerten Einschätzungen der Verbände und Landesministerien überzeugt diese Schlussfolgerung nicht. Denn sie verkennt, dass die Entwicklung zu immer größeren Verkaufsflächen „zur vermehrten Konzentration größerer Versorgungseinheiten in wenigen Orten führen würde“ und damit zur Ausdünnung des Nahversorgungsnetzes beiträgt.⁴³

6.2 Auswirkungen auf die Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden

Auch in Bezug auf die Einschätzung der Auswirkungen auf die Innenentwicklungen in den Städten und Gemeinden zeigt sich weitgehende Übereinstimmung. Nachteilige Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung im Allgemeinen und insbesondere auf das Ziel der Förderung der Innenentwicklung werden in Bezug auf die Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO nicht gesehen. Vielmehr herrscht die Einschätzung vor, dass der geltende Regelungsansatz die Bemühungen der Städte zur Erhaltung und Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche im Sinne der Innenentwicklung fördert und, darüber hinausgehend, ein wichtiges Element des für dieses Ziel eingesetzten Steuerungsansatzes ist.

Auch nach den Ergebnissen der Kommunalbefragung zeigt sich, dass die von § 11 Abs. 3 BauNVO ausgehenden Wirkungen auf das Ziel, die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung zu betreiben (vgl. § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB), positiv eingeschätzt werden. 62 Prozent der Stadtplanungsämter und knapp 48 Prozent der Baugenehmigungsbehörden meinen, dass § 11 Abs. 3 BauNVO für die Förderung der Innenentwicklung „re-

⁴³ Siehe etwa die Stellungnahmen des ZDH und der Ministerien der Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Sachsen.

levant“ oder „sehr relevant“ ist. Aus der Kommunalbefragung bestätigt sich auch, dass die Kommunen dem Schutz zentraler Versorgungsbereiche als wichtigem Baustein einer Strategie der Innenentwicklung zentrale Bedeutung beimessen. Über 77 Prozent der Stadtplanungsämter und 60 Prozent der Baugenehmigungsbehörden halten diese Wirkung für „relevant“ oder „sehr relevant“.

6.3 Änderungsbedarf bei § 11 Abs. 3 BauNVO

Die Verbände und Landesministerien sprechen sich mit einer Ausnahme für die Beibehaltung der Regelung in § 11 Abs. 3 BauNVO in deren bisheriger Grundstruktur aus. Dies gilt auch für die zweistufige Prüfkaskade. Mit der genannten Ausnahme sprechen sich auch alle Stellungnahmen für die Beibehaltung der bisherigen Schwellenwerte (800 qm Verkaufsfläche als Schwelle zur Großflächigkeit und 1.200 qm Geschossfläche bei der Vermutungsregelung) und ausdrücklich gegen eine Anhebung aus.

Diese grundsätzlich positive Einschätzung zum Regelungsansatz nach geltendem Recht wird auch durch die Ergebnisse der Kommunalbefragung bestätigt. So werden – wie ausgeführt – die Wirkungen in Bezug auf den Schutz zentraler Versorgungsbereiche und die Gewährleistung einer verbrauchernahen Versorgung sowie die Innenentwicklung insgesamt sehr positiv bewertet. Vorschläge, auf den derzeitigen Regelungsansatz ganz zu verzichten, finden sich dementsprechend weder bei den Stellungnahmen der Verbände und Landesministerien noch bei den Antworten im Rahmen der Kommunalbefragung.

Die Befragung hat gezeigt, dass es eine größere Anzahl von Fällen gibt, bei denen die zweistufige Prüfkaskade in § 11 Abs. 3 BauNVO sich als vorteilhaft erweist. So gibt es eine ganze Reihe von Fällen, bei denen die Einzelhandelsbetriebe zwar das Merkmal der Großflächigkeit erreichen und eine Verkaufsfläche von mehr als 800 qm aufweisen, die Betriebe jedoch gleichzeitig unterhalb von 1.200 qm Geschossfläche bleiben. Die gestuften Zulässigkeitsmaßstäbe, die zunächst die Großflächigkeit voraussetzen und auf der zweiten Stufe das Erreichen der in der Vermutungsregelung verordnungsrechtlich festgelegten Schwelle erfordern, erweisen sich damit als im Grundsatz wirksam. Auch das mit der Vorschrift bezweckte Planerfordernis für den typischen Fall eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs mit mehr als 1.200 qm Geschossfläche findet in der Praxis seinen Niederschlag. Den Ergebnissen der Kommunalbefragung nach gibt es relativ viele Fälle, bei denen die Kommunen Ansiedlungswünsche großflächiger Einzelhandelsbetriebe mittels Aufstellung eines Bebauungsplans zur Genehmigung führen.

Zudem hat sich gezeigt, dass auch die Widerlegung der Vermutungsregelung auf der Basis von § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO eine in der Praxis relevante Fallkonstellation darstellt. Auch der relativ hohe Anteil der Gemeinden, die angaben, dass Ansiedlungswünsche außerhalb der bereits ausgewiesenen Kern- und Sondergebiete zur Genehmigung führten, kann als Indiz der Flexibilität des bestehenden Regelungssystems gewertet werden. Deutlich mehr als die Hälfte der antwortenden Baugenehmigungsbehörden gibt an, in ein oder mehreren Fällen von der Möglichkeit zur Widerlegung der Vermutungsregelung Gebrauch gemacht zu haben. Die in jüngster Zeit zum Teil geäußerte These, die Widerlegungsoption bei der Vermutungsregelung werde von den Baugenehmigungsbehörden nicht in ausreichender und rechtlich gebotener Weise angewandt,⁴⁴ kann auf dieser Grundlage nicht valide bestätigt werden. Der Anteil derjenigen, die angaben, von der Möglichkeit zur Widerlegung der Vermutungsregelung bislang keinen Gebrauch zu machen, liegt für Lebensmittel-Discountern bei knapp 46 Prozent und für Lebensmittel-Vollsortimentern bei gut 58 Prozent. Dies kann als Indiz dafür genommen werden, dass die

44 Ähnlich die Stellungnahmen des HDE und des DStGB; siehe Anhang.

Praxis insoweit uneinheitlich ist. Ob diese Uneinheitlichkeit darin begründet ist, dass die infrage kommenden Fallkonstellationen selten sind, kann nach dem vorliegenden Datenmaterial genauso wenig bestätigt werden wie ein Vollzugsdefizit bei der Anwendung der Vermutungsregelung.

Gleichwohl lässt die Befragung erkennen, dass der Regelungsansatz die Anwendungspraxis in den Stadtplanungs- und Bauordnungsbehörden nicht uneingeschränkt zufriedenstellt (vgl. Abb. 32, S. 68). Von vielen Kommunen werden die Vermutungsregelung und die Möglichkeit, diese in atypischen Fallkonstellationen zu widerlegen (§ 11 Abs. 3 Sätze 3 und 4 BauNVO), tendenziell als kompliziert bewertet. Die Wirkungsweise dieses Regelungsansatzes wurde damit allerdings nicht infrage gestellt. Auch wurde nur von relativ wenigen Befragten auf einen diesbezüglichen Änderungs- oder Ergänzungsbedarf hingewiesen. Insgesamt 24 Mal wurde die Überprüfung oder Änderung des Schwellenwertes der Vermutungsregelung von 1.200 qm Geschossfläche oder des Schwellenwertes zur Großflächigkeit von 800 qm Verkaufsfläche angesprochen, wobei die Zielrichtung der Änderungswünsche uneinheitlich ist. Zum überwiegenden Teil wurde unter Hinweis auf die veränderte Form der Präsentation der Waren (breitere Gänge, niedrigere Regale) eine Anhebung angeregt. Einige Nennungen sprachen sich demgegenüber für die Absenkung des Schwellenwertes aus, u.a. mit dem Vorschlag, auf die Größe von Nahversorgern mit 400 qm abzustellen. Die große Mehrheit der Befragten sah einen diesbezüglichen Änderungs- oder Ergänzungsbedarf demgegenüber nicht. Vielmehr gibt die Umfrage Hinweise, dass bei der Anwendung der Vermutungsregelung auf Einzelhandels- oder Zentrenkonzepte abgestellt werden kann. Hiervon dürften deutliche Erleichterungen bzw. Entlastungen in der Handhabung der maßgeblichen Kriterien ausgehen. Auch in den Stellungnahmen der Verbände und Länder wird an der Vermutungsregelung in der aktuellen Fassung festgehalten. Zwar wird zum Teil auch von dieser Seite Kritik an der Vollzugspraxis geäußert. Dies wird jedoch nicht der Regelung angelastet. Dementsprechend wird darauf hingewiesen, dass man ohne eine Änderung der BauNVO auf eine bessere Vollzugspraxis hinwirken solle.⁴⁵ Ein Ansatz hierzu könnten Arbeitshilfen und Leitfäden als Hilfestellung für die Praxis bei der Anwendung der Regelung sein.

Die Anregung der obersten Baubehörde des Freistaates Bayern, die Großflächigkeitsschwelle auf 1.200 qm anzuheben, bleibt – wie bereits ausgeführt – unter den Stellungnahmen der Verbände und Landesministerien die einzige, die in diese Richtung zielt. Aus den bereits ausgeführten Gründen dürfte eine solche Anhebung dem damit angestrebten Ziel einer Verbesserung der verbrauchernahe Versorgung im ländlichen Raum eher zuwider laufen, als dass sie dieses Ziel unterstützt.

Aus zwei Bundesländern (Brandenburg, Sachsen-Anhalt) kam die Anregung zu prüfen, ob die Geschossfläche noch die richtige Bezugsebene ist. Vereinzelt finden sich auch entsprechende Anregungen bei der Kommunalbefragung. Begründungen oder nähere Ausführungen hierzu fehlen allerdings. Sie erschließen sich auch nicht aus den sonstigen Antworten bei der Kommunalbefragung. Insbesondere ist kein Zusammenhang zwischen etwaigen Vollzugsdefiziten bei der Vermutungsregelung und dem Maßstab „Geschossfläche“ erkennbar.

Ein weiterer von vielen Kommunen in der Kommunalbefragung tendenziell eher kritisch bewerteter Aspekt betrifft die Steuerung von so genannten Einzelhandelsagglomerationen, also der Ansiedlung einer Mehrzahl von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben in räumlichem Zusammenhang, von denen ähnliche Auswirkungen ausgehen wie von Einkaufszentren und großflächigen Einzelhandelsbetrieben, ohne die von der Rechtsprechung entwickelten Voraussetzungen solcher Einkaufszentren zu erfüllen.⁴⁶ Einzelhandelsagglomerationen außerhalb der

⁴⁵ So etwa der HDE und der DStGB in ihren Stellungnahmen.

⁴⁶ BVerwG, Urteil vom 1.8.2002 – BVerwG 4 C 5.01 –, BVerwGE 117, 25 (34); Beschluss v. 12.7.2007 – 4 B 29.07 –.

zentralen Versorgungsbereiche sind den Ergebnissen der Kommunalbefragung zufolge vor allem eine Erscheinungsform des Einzelhandels in Großstädten (vgl. Abb. 20, S. 54). Mehr als drei Viertel der dortigen Stadtplanungsämter halten § 11 Abs. 3 BauNVO für selten oder nie ausreichend, um die von Einzelhandelsagglomerationen ausgehenden städtebaulichen Auswirkungen angemessen zu steuern (vgl. Abb. 21, S. 55). Die Baugenehmigungsbehörden halten den bei Einzelhandelsagglomerationen auftretenden Prüfaufwand für tendenziell eher groß (vgl. Abb. 23, S. 56). Oft sehen sich vor allem Großstädte gezwungen, aus Anlass des Entstehens einer Einzelhandelsagglomeration einen Bebauungsplan aufzustellen. Dies gaben fast 40 Prozent der Stadtplanungsämter in Großstädten an, knapp 30 Prozent meinten, dass die Aufstellung eines Bebauungsplans aus diesem Anlass zumindest manchmal erforderlich sei (vgl. Abb. 24, S. 57). In kleineren Städten kommen Einzelhandelsagglomerationen demgegenüber seltener vor, und die städtebauliche Steuerung dieser Vorhaben wird als tendenziell weniger problematisch angesehen (vgl. Abb. 21, S. 55).

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass, gefragt nach dem Ergänzungsbedarf bei § 11 Abs. 3 BauNVO, mit 60 Nennungen das Thema Einzelhandelsagglomerationen mit Abstand am häufigsten genannt wurde. Nur in Einzelfällen wurde über die Benennung des Themas Agglomerationen auch die Zielrichtung angesprochen (z.B.: „die Behandlung und Beurteilung dieser Agglomerationen sollte auch gesetzlich festgelegt werden und nicht der Auslegung der bestehenden Regelung überlassen/überantwortet werden“). Auch einige Landesministerien ließen in ihren Stellungnahmen erkennen, dass sie beim Thema Einzelhandelsagglomerationen einen Ergänzungs- oder zumindest Prüfbedarf sehen (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt). Von den übrigen Landesministerien wie von den Wirtschaftsverbänden und den kommunalen Spitzenverbänden wurde demgegenüber kein solcher Vorschlag gemacht.

Nähere Ausführungen dazu, in welcher Weise § 11 Abs. 3 BauGB zur besseren städtebaulichen Steuerung von Einzelhandelsagglomerationen ergänzt werden sollte, sind weder den Stellungnahmen der Landesministerien noch den Antworten im Rahmen der Kommunalbefragung zu entnehmen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die so genannte Agglomerationsproblematik auch schon in den „Berliner Gesprächen zum Städtebaurecht“ im Jahre 2010 von den daran teilnehmenden Experten aus Wissenschaft und Praxis „als derzeit noch nicht in jeder Beziehung befriedigend gelöst“ angesehen wurde.⁴⁷ Die Frage, wann das räumliche Zusammenkommen von nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben die Qualität eines Einkaufszentrums aufweist und deshalb nach § 11 Abs. 3 BauNVO zu beurteilen ist, sei von der Rechtsprechung noch nicht abschließend geklärt. Mehrheitlich plädierten die Experten dafür, zunächst die weitere Entwicklung der Rechtsprechung abzuwarten. „Ein Handeln des Verordnungsgebers sei derzeit nicht angezeigt, zumal die Städte und Gemeinden auch nicht schutzlos seien, sondern im Wege der Aufstellung bzw. Änderung von Bebauungsplänen die städtebaulich erforderlichen Rahmenbedingungen für die räumliche Steuerung entsprechender Einzelhandelsagglomerationen schaffen könnten.“⁴⁸ Soweit die erwartete Klärung durch die Rechtsprechung ausbliebe, könne der Verordnungsgeber den erweiterten Einkaufszentrumsbegriff in die Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO aufnehmen oder aber das Entstehen einer solchen Einzelhandelsagglomeration

47 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2010a), Berliner Gespräche zum Städtebaurecht, Band I – Bericht, <http://www.difu.de/publikationen/2010/berliner-gespraech-zum-staedtebaurecht.html>

48 Ebenda, S. 40.

meration, die sich zentrenschädigend auswirken könnte, als zusätzlichen Tatbestand der Kern- oder Sondergebietspflicht unterwerfen.⁴⁹

Bei der Bewertung der Vorschläge zur Ergänzung der geltenden Regelung ist schließlich auch zu berücksichtigen, dass zwar etwa die Hälfte aller befragten Stadtplanungsämter (46 Prozent) und Baugenehmigungsbehörden (54 Prozent) § 11 Abs. 3 BauNVO für ergänzungsbedürftig halten. Die in der Kommunalbefragung vorgenommene Spezifizierung macht jedoch deutlich, dass es zwar unterschiedliche Vorschläge zur Ergänzung von § 11 Abs. 3 BauNVO gab, diese aber mit Ausnahme des Themas „Einzelhandelsagglomerationen“ jeweils nur von einer vergleichsweise kleinen Anzahl von Befragten benannt wurden. Sieht man von der Agglomerations-thematik ab, scheint die breite Praxis mit der derzeitigen Regelung gut klar zu kommen und Änderungen für entbehrlich zu halten.

6.4 Weitere Aspekte

In Bezug auf den Bereich der großflächigen Einzelhandelsbetriebe, die nicht der Lebensmittelbranche zuzurechnen sind, haben sich in der Kommunalbefragung keine besonderen Effekte gezeigt. Insbesondere konnten keine Hinweise auf eine Fehlfunktion oder unzureichende Wirkungsweise von § 11 Abs. 3 BauGB in Bezug auf diesen Betriebstyp aufgedeckt werden.

Das Gleiche gilt auch für sonstige großflächige Lebensmittelbetriebe. Mit diesem Begriff sollten insbesondere auch Bio-Supermärkte erfasst werden. Dies wurde durch einen entsprechenden Klammerzusatz in den Fragen verdeutlicht. Insgesamt zeigt sich, dass dieser Betriebstyp nur eine vergleichsweise geringe Verbreitung hat. Nur knapp zwei Drittel der befragten Stadtplanungsämter haben hierzu Angaben gemacht, von denen wiederum mehr als die Hälfte keinen derartigen großflächigen Lebensmittelmarkt besitzt. Je ein Fünftel der Kommunen (rund 30 Fälle) hat bis zu zwei bzw. über zwei Betriebe je 100.000 Einwohner. Geht man davon aus, dass die Antwortenden mit den Angaben im Wesentlichen Bio-Supermärkte meinten, so zeigt sich bei der Betrachtung der Gemeindegrößen, dass großflächige Bio-Supermärkte fast ausschließlich ein Thema von Groß- und Universitätsstädten sind, da nur dort eine entsprechend affine (und in der Anzahl ausreichende) Käuferschaft vorhanden ist.

⁴⁹ Ebenda, S. 40.

Literatur

- Bunzel, Arno (2012), Steuerung von Einzelhandelsstandorten durch Raumordnungsplanung, in: Kruse, Stefan (Hrsg.), Handbuch Einzelhandel, Berlin, S. 89–134.
- Bunzel, Arno (o.J.), Novellierungsbedarf bei der BauNVO. Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik und des Deutschen Städtetags [Internet]. URL: <http://www.difu.de/publikationen/2010/novellierungsbedarf-bei-der-baunvo.html> (Stand: 4/2014).
- Bunzel, Arno, Heinz Janning, Stephan Kruse und Gerd Kühn (2009), Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, Berlin (Difu-Arbeitshilfe).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2010a), Berliner Gespräche zum Städtebaurecht, Band I – Bericht [Internet]. URL: <http://www.difu.de/publikationen/2010/berliner-gespraech-zum-staedtebaurecht.html> (Stand: 4/2014).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2010b), Berliner Gespräche zum Städtebaurecht, Band II – Dokumentation Festveranstaltung / Materialien [Internet]. URL: <http://www.difu.de/publikationen/2010/berliner-gespraech-zum-staedtebaurecht.html> (Stand: 4/2014).
- Deutscher Städtetag (2005), Nahversorgung in den Städten. Aktuelle Herausforderungen und Handlungsempfehlungen (Arbeitspapier).
- DIWG/STIWA Valuation GmbH (2012), Trendreport Discounter, Düsseldorf/München.
- DSSW – Deutsches Seminar für Städtebau und Wirtschaft (Hrsg.)(2007), DSSW-Leitfaden: Nahversorgung als Basis der Zentrenbildung. Aktuelle Modelle, Strategien und Konzepte gegen wegbrechende Handels- und Dienstleistungsnutzungen, Berlin (DSSW-Schriften 56).
- Ernst, Werner, Willy Zinkahn, Walter Bielenberg und Michael Krautzberger (2013), Baugesetzbuch, 107. Ergänzungslieferung, München.
- IHK Ruhr, Handelsreport Ruhr 2010 und 2012.
- IHK Aachen (2012), Einzelhandelsatlas für die Region Aachen.
- IHK Brandenburg, Handelsverband Berlin Brandenburg, Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg und Gemeinsame Landesplanung Berlin Brandenburg, Einzelhandelserfassung Brandenburg 2010/11.
- IHK Sachsen (2010), Handelsatlas für den Freistaat Sachsen.
- IHK Sachsen-Anhalt, Handelsatlas für das Land Sachsen-Anhalt 2012/13.
- Janning, Heinz (2010), Regelungen zur Art der baulichen Nutzung – Einzelhandel und zentrale Versorgungsbereiche, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2010b), Berliner Gespräche zum Städtebaurecht, Band 2, S. 113–124.
- Janning, Heinz (2014), Die „typische Atypik“ bei großflächigen Lebensmittelmärkten an städtebaulich integrierten Standorten, ZfBR 2014, 220–227.
- Junker, Rolf, und Gerd Kühn (2006), Nahversorgung in Großstädten, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung 47).
- HCU und IREBS (2013): Arbeitsgemeinschaft HafenCity Universität Hamburg (HCU) und Institut für Immobilienwirtschaft IRE|BS in der Stadtplanung an der Universität Regensburg, Qualifizierte Nahversorgung im Lebensmitteleinzelhandel, Studie im Auftrag des Handelsverbands Deutschland (HDE) und des Bundesverbandes des Deutschen Lebensmittelhandels (BVL) [Internet]. URL: [https://www.hcu-hamburg.de/fileadmin/documents/Professoren_und_Mitarbeiter/Projektentwicklung__-management/Forschung/Qualifizierte_Nahversorgung_HCU-IREBS_Endbericht__Langfassung__Maerz_2013.pdf](https://www.hcu-hamburg.de/fileadmin/documents/Professoren_und_Mitarbeiter/Projektentwicklung_-_management/Forschung/Qualifizierte_Nahversorgung_HCU-IREBS_Endbericht__Langfassung__Maerz_2013.pdf) (Stand: 4/2014).
- Kiepe, Folkert (2010), Novellierungserfordernisse bei der BauNVO aus Sicht der Städte, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2010b), Berliner Gespräche zum Städtebaurecht, Band 2, S. 97–100.
- Kruse, Stefan (Hrsg.) (2012a), Handbuch Einzelhandel, Berlin.
- Kruse, Stefan (2012b), Einzelhandel und Zentrenkonzepte, in: Kruse, Stefan (Hrsg.), Handbuch Einzelhandel, Berlin, S. 236–275.
- MIR – Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg (2007), Bauplanungsrechtliche Beurteilung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben – Einzelhandelserlass –. Runderlass Nr. 23/1/2007.
- Monopolkommission, Hauptgutachten 2010/2011, BT-Drs. 17/10365, S. 395 (402)
- Nielsen – The Nielsen Company GmbH (2013), Deutschland 2013. Handel, Verbraucher, Werbung, Frankfurt am Main.

Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO – Bericht der Arbeitsgruppe vom 30. April 2002, ZfBR 2002, 598–603.

Anhang

Stellungnahmen der Verbände

- HDE
- ZDH
- DIHK
- Deutscher Städtetag (DST)
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)

Stellungnahmen der Landesbehörden

- Baden-Württemberg
- Bayern
- Berlin
- Brandenburg
- Hamburg
- Mecklenburg-Vorpommern
- Niedersachsen
- Nordrhein-Westfalen
- Saarland
- Sachsen
- Sachsen-Anhalt
- Schleswig-Holstein

Präambel

Der deutsche Einzelhandel mit seinen ca. 400.000 Einzelhändlern und rund 3 Mio. Beschäftigten ist geprägt durch seine Diversifizierung und Spezialisierung sowie sein hohes Maß an Flexibilität und Innovationskraft.

Dies drückt sich beispielsweise in den vielen unterschiedlichen Branchen, in der Breite und Tiefe der Angebote, in den diversen Vertriebsformen sowie in den stark differierenden Flächenansprüchen in Bezug auf die bevorzugten Standortlagen sowie in der Größe der einzelnen Unternehmen aus.

Der Gesetzgeber fokussiert das Kriterium zur Vermutung räumlicher Auswirkungen im § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung (BauNVO) auf die Größe eines Einzelhandelsunternehmens. Hierzu definiert der Gesetzgeber, dass schädliche Auswirkungen bei Betrieben mit mehr als 1.200 m² Geschossfläche anzunehmen sind. Dieser Wert ist in diversen Gerichtsurteilen mit 800 m² Verkaufsfläche übersetzt worden.

Ergänzend dazu sieht der Gesetzgeber eine Ausnahme vor, wonach von diesen schädlichen Auswirkungen nicht ausgegangen werden muss, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Auswirkungen entweder bei weniger als 1.200 m² Verkaufsfläche bestehen oder bei mehr als 1.200 m² Verkaufsfläche nicht bestehen. Als Beurteilungskriterien für die Anwendung der Ausnahme nennt der § 11 Abs. 3 BauNVO insbesondere:

- Die Gliederung und Größe der Gemeinde und ihrer Ortsteile
- Die Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung
- Das Warenangebot des Betriebs

Neben dem eigentlichen Gesetzestext muss bei der Beantwortung der Fragen aus dem Entschließungsantrag auch betrachtet werden, inwieweit die gesetzlichen Bestimmungen im praktischen Vollzug Anwendung finden. Ansonsten besteht ein Dissens zwischen den Vorstellungen des Verordnungsgebers und der praktischen Handhabung vor Ort.

Frage 1

„ob und inwieweit sich die Struktur des Einzelhandels, insbesondere mit Blick auf die Versorgung der Bevölkerung in den Städten und ländlichen Räumen mit den Waren des täglichen Bedarfs, durch das geltende Baurecht nachteilig entwickelt hat;“

Zu Frage 1

Der § 11 Abs. 3 BauNVO ist branchenneutral. Die Frage 1 aus dem Entschließungsantrag (17/13281) bezieht sich jedoch insbesondere auf die Versorgung der Bevölkerung mit Waren des täglichen Bedarfs und somit schwerpunktmäßig auf den Lebensmitteleinzelhandel. Daher nehmen wir bei der Beantwortung der Frage 1 Stellung zu der besondere Bedeutung des Lebensmitteleinzelhandel für die Versorgung der Bevölkerung sowie die daraus sich ableitenden Folgen im Umgang mit dem § 11 Abs. 3 BauNVO:

Der Lebensmitteleinzelhandel nimmt bei der Versorgung der Bevölkerung eine Sonderrolle ein. Das hatte auch schon die Arbeitsgruppe "Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO"¹ im Jahr 2004 herausgearbeitet in dem sie feststellte, "(...) dass dem Lebensmitteleinzelhandel eine besondere Bedeutung im Hinblick auf die Sicherung einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung zukommt“.

Entsprechend dieser Empfehlungen der von der Bundesregierung eingesetzten Arbeitsgruppe kam auch das Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG) zu dem Urteil aus dem Jahr 2004, dass „(...) unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles sachgerechte Standortentscheidungen für den Lebensmitteleinzelhandel treffen, ohne dass der Hebel beim Merkmal der Großflächigkeit angesetzt werden muss.“²

Dennoch hatten dieses höchstrichterliche Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes sowie die Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“ keine Auswirkungen auf die dogmatische Auslegung des § 11 Abs. 3 BauNVO.

Diese Aussage stützt sich auf die Ergebnisse der bundesweiten Studie „Qualifizierte Nahversorgung im Lebensmitteleinzelhandel“ die im Auftrag vom Handelsverband Deutschland (HDE) sowie dem Bundesverband des deutschen Lebensmitteleinzelhandels (BVL) im Jahr 2012 durch die HafenCity Universität Hamburg sowie die International Real Estate Business School der Universität Regensburg (IREBS) erarbeitet wurde.

Die Ergebnisse der Studie zeigen deutlich, dass sich die neu geplanten Discounter relativ gleichmäßig über die drei Lagekategorien Zentrum, Wohngebiet und nicht integrierte Standorte verteilen. Hingegen sind bei den großflächigen Supermärkten Schwerpunkte im Zentrum und in nicht-integrierter Lage zu erkennen. Ansiedlungen in Wohngebieten außerhalb von Zentren finden durch Supermärkte kaum statt. Dies kann u.a. darauf zurückgeführt werden, dass Supermärkte (sofern sie nicht im Kerngebiet angesiedelt werden) sehr häufig auf die Ausweisung eines Sondergebietes angewiesen sind.

¹ Bericht vom 30. April 2002 (ZfBR 2002, 598)

² BVerwG 4 B 29.04 vom 22. Juli 2004

Bewertung aus der Studie:

„In der Tendenz unterscheiden sich die Ansiedlungsverfahren zwischen Supermärkten und Discountern erheblich. Die Entwickler von Discountern fragen wesentlich häufiger bei Kommunen nach möglichen Standorten für neue Märkte als die Projektentwickler/ Expansionsleiter der Supermärkte an.

(...) Discounter sind bzgl. der benötigten Verkaufsflächengrößen wesentlich flexibler. Discounter können auch auf Flächen bis 800 m² wirtschaftlich erfolgreich betrieben werden, die Unternehmen sind deshalb auch für außerhalb von Kerngebieten (MK) gelegene Planvorhaben nicht unbedingt darauf angewiesen, dass immer ein Sondergebiet (SO) ausgewiesen werden muss.

Besteht aber die Möglichkeit zur Errichtung von mehr als 800 m² Verkaufsfläche, nehmen die Discounter diese gerne wahr und realisieren immer öfter auch großflächige Märkte. Diese zeichnen sich dann vor allem durch eine großzügigere Warenpräsentation und breitere Gänge aus – in aller Regel jedoch nicht durch eine insgesamt größere Artikelzahl.

(...) Supermärkte benötigen bei Neuplanungen Verkaufsflächen von mind. 1.200 bis 1.500 m². Aufgrund der in der Praxis oftmals recht starren Auslegung der Großflächigkeitsschwelle durch kommunale und regionale Genehmigungsbehörden sind sie deshalb auf Flächen innerhalb von Kerngebieten (MK) oder Sondergebieten (SO) angewiesen.

Die recht starre Auslegung der Großflächigkeitsschwelle – und der damit verbundene Nachweis der Atypik bzw. die notwendige Ausweisung eines Sondergebietes Einzelhandel (SO) – führt unter Umständen auch dazu, dass Expansionsleiter der Supermärkte erst gar nicht bei den Kommunen anfragen, da eine Genehmigung bzw. Realisierung ohnehin als unwahrscheinlich gilt. Anders ausgedrückt: Für eine Kommune (oder einen Investor) wird es im Einzelfall einfacher sein, die sog. Atypik für Verkaufsflächen bis zu 900 oder 1.000 m² nachzuweisen und somit die Ausweisung eines Sondergebietes zu umgehen. Für 1.200 oder gar 1.500 m² scheint das (...) wesentlich schwieriger zu sein.“

Die Frage einer „nachteiligen Entwicklung“ in Bezug auf die Versorgung der Bevölkerung kann jedoch nur indirekt mit der rechtlichen Rahmgebung durch den § 11 Abs. 3 BauNVO beantwortet werden. Unter der Voraussetzung, dass eine optimale Versorgung der Bevölkerung auch dadurch abgebildet wird, dass unterschiedliche Betriebstypen des Lebensmitteleinzelhandel der Bevölkerung ihre Waren an ähnlichen, vor allem wohnortnahen Standorten anbieten, hat die allgemeine Auslegung der Bestimmungen des § 11 Abs. 3 BauNVO infolge der dargestellten Selektierung im Lebensmittelangebot zu einer nicht optimalen Versorgung der Bevölkerung geführt.

Festzuhalten ist jedoch, dass nicht die Bestimmungen des § 11 Abs. 3 BauNVO an sich zu dieser Selektierung geführt haben, sondern die Auslegung bzw. die sehr zurückhaltende Anwendung des Satzes 4 des § 11 Abs. 3 BauNVO.

Frage 2

„ob und inwieweit die geltende Regelung die Förderung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden behindert oder in sonstiger Weise nachteilige Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung hat;“

Zu Frage 2

Der HDE sieht im § 11 Abs. 3 BauNVO einen starken Schutzmechanismus zur Funktionssicherung und positiven Entwicklung der Innenstädte. Da die Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO die Ansiedlung des großflächigen Einzelhandels insbesondere in den Kerngebieten ausdrücklich einschließt, ist eine nachteilige Auswirkung auf die städtebauliche Entwicklung durch die geltende Regelung nicht festzustellen.

Frage 3

„ob und inwieweit sich daraus ein Änderungsbedarf in § 11 Absatz 3 BauNVO ergibt; insbesondere mit Blick auf die Regelvermutung und die vorgeschriebene Geschossflächengröße.“

Zu Frage 3:

Der Handelsverband Deutschland hatte im Rahmen der Städtebaurechtsnovelle zur Frage eines Änderungsbedarfs des § 11 Abs. 3 BauNVO einen Vorschlag zur Ergänzung des § 11 Abs. 3 BauNVO in die Diskussion eingebracht.

„Der § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO wird wie folgt ergänzt:

(...); bei Überschreitung der Größe von 1.200 qm Geschossfläche der in Satz 1 bezeichneten Betriebe bilden Lebensmittel als Kernsortiment einen wesentlichen Anhaltspunkt für das Nichtvorliegen von Auswirkungen im Sinne des Satzes 2.“

Laut Auffassung des Handelsverband Deutschland ging und geht es darum, die praktische Handhabung dieser Vermutungsregelung insbesondere bei großflächigen Lebensmittelmärkten mit mehr als 1.200 qm Geschossfläche zu verbessern und bei integrierten Vorhabenstandorten von der im Satz 4 des § 11 Abs. 3 BauNVO eröffneten Möglichkeit der Widerlegung der Regelvermutung nachteiliger Auswirkungen verstärkt Gebrauch zu machen. Die festgestellte planerische Ungleichbehandlung der Betriebstypen im Lebensmitteleinzelhandel infolge der bisher dogmatischen Handhabung der Großflächigkeitsgrenze muss einer sachgerechten Handhabung der gesetzlichen Bestimmungen weichen.

Diesem Gedanken folgend erarbeitet der Handelsverband Deutschland zurzeit in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden sowie dem DIHK eine „Handlungsempfehlung qualifizierte Nahversorgung“ mit Hinweis zum sachgerechten Umgang mit großflächigen Vorhaben im Lebensmitteleinzelhandel.

Demnach besteht nunmehr auch in Reflektion der Studienergebnisse kein Interesse, den § 11 Abs. 3 BauNVO zu ändern. Weder soll die im Satz 3 der Vorschrift geregelte Grenze von 1.200 qm Geschossfläche für die Vermutung nachteiliger Auswirkungen eines großflächigen Vorhabens mit mehr als 800

qm Verkaufsfläche angehoben, noch soll die Vermutungsregelung im § 11 Abs. 3 BauNVO gar insgesamt aufgehoben werden.

- Die pauschale Erhöhung hätte Auswirkungen auf alle großflächigen Einzelhandelsbetriebe mit voraussichtlich unabsehbaren Folgen insbesondere für die zentralörtlichen Bereiche
- Die qualifizierte Nahversorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln würde nicht verbessert werden, da eine Erhöhung z.B. auf 1200 m² Verkaufsfläche nicht betriebstypenneutral wäre. Von dieser Erhöhung würde im besonderen Maße nur der Betriebstyp des Discounters profitieren
- Das EuGH³ hat grundsätzlich nicht in Frage gestellt, dass Beschränkungen geeignet sind, die Ziele der Raumordnung und des Umweltschutzes zu erreichen. Jedoch müssen zur Rechtfertigung von Grenzwerten detailliertere Untersuchungen zur Zweckmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit der beschränkenden Regelungen vorgenommen werden. Aus den Ergebnissen der Studie zur Qualifizierten Nahversorgung im Lebensmitteleinzelhandel ist jedoch keine Grenze der Großflächigkeit abzuleiten. Somit dürfte eine Erhöhung dieser Grenze auf 1.200 m² auch europarechtlich schwierig sein.

Resümierend muss festgehalten werden, dass die Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO sowohl bei der Ordnung des Raumes sowie bei der optimalen Versorgung der Bevölkerung hilfreich sind. Jedoch ist ebenfalls festzuhalten, dass ein Dissens zwischen den Vorstellungen des Ordnungsgebers und der praktischen Handhabung vor Ort besteht, da die Anwendung des § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO in der Praxis so gut wie nie Anwendung findet.

Der Gesetzgeber hat diesen Dissens durch geeignete Maßnahmen aufzulösen.

³ EuGH, Urteil vom 24. 3. 2011 - C-400/08



ZDH

ZENTRALVERBAND DES
DEUTSCHEN HANDWERKS

Stellungnahme

zum Gutachten des DIFU

Städtebauliche Wirkungsweise von § 11 Absatz 3 BauNVO

Berlin, den 23.03.2014
Abteilung Wirtschaft, Energie und Umwelt

Vorbemerkungen

Im Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) sind 53 Handwerkskammern und 48 Fachverbände des Handwerks organisiert. Der ZDH vertritt damit die Interessen von mehr als einer Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit über 5,34 Millionen Beschäftigten und rund 420.000 Auszubildenden.

Der ZDH begrüßt, dass in Folge der Entschlie-ßung des Bundestages aus dem Jahr 2013 die Frage der Regulierung großflächiger Einzelhandelsvorhaben auf Basis des § 11 (3) BauNVO Gegenstand eines Gutachtens des DIFU geworden ist. Diese Frage hat auch für das deutsche Handwerk eine große Bedeutung.

Die Handwerksorganisationen sind als "Träger Öffentlicher Belange" in städtebauliche Planungsprozesse intensiv eingebunden und besitzen durch die Kontakte zu den Mitgliedern vor Ort auch darüber hinausgehende Detailkenntnisse der aktuellen Entwicklungen, die in die vorliegende Bewertung eingeflossen sind.

Das deutsche Handwerk setzt sich für die Sicherung der verbrauchernahen Versorgung und die Erhaltung kleinteiliger,utzungsgemischter Stadt- und Ortsteilzentren ein. Gerade die Ortsmitten von Klein- und Mittelstädten und die Nebenzentren der Großstädte werden auch heute noch sehr stark durch die dort ansässigen eigentümergeführten Betriebsstätten des Ladenhandwerks geprägt (Bäcker, Fleischer, Konditoren, Friseure, Optiker, Reinigungen, Hörgeräteakustiker und weitere Gesundheitshandwerke, Juweliere, Uhrmacher, Schuhmacher etc.), die einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung von wirtschaftlicher und sozialer Stabilität der Gemeinden leisten.

Die Politik muss die Rahmenbedingungen dafür schaffen, um bestehende gewachsene Versorgungsstrukturen in den Zentren von Groß- und Mittelstädten ebenso wie in Dörfern und Kleinstädten des ländlichen Raums zu sichern und zu entwickeln und vor Gefährdungen durch überdimensionierten großflächigen Einzelhandel – insbesondere an nicht integrierten Standorten – zu bewahren.

Das Bekenntnis zur kleinteiligen und gewachsenen Ortsteilzentren schließt nicht aus, dass auch größere Einzelhandelsvorhaben zur Sicherung und Abrundung von zentralen Versorgungsbe- reichen sinnvoll sein können. Aus Sicht des Handwerks sind größere Einzelhandelsvorhaben jedoch individuell bezüglich ihrer Wirkung auf die „verbrauchernahe Versorgung“ und den Erhalt der Wirtschaft in ihrer „mittelständischen Struktur“ gemäß den Zielbestimmungen des Baugesetzbuches zu überprüfen. Die bestehende Regelvermutung des Baurechts, dass gemäß § 11 (3) BauNVO bei Einzelhandelsvorhaben mit mehr als 1200 m² Geschossfläche (800 m² Verkaufsfläche) von Großflächigkeit auszugehen ist, ist sachgerecht und sollte beibehalten werden.

Die Steuerungsmechanismen, die in den letzten Jahren auf Basis der Regelungen in BauGB und BauNVO sukzessive entwickelt und in kommunalen Zentrenentwicklungsplänen konkretisiert wurden, bewähren sich zunehmend. Das gilt sowohl hinsichtlich der verträglichen Integration von Einzelhandelsvorhaben in Ortszentren als auch in Bezug auf den weitgehenden Ausschluss von Einzelhandelsvorhaben auf der "Grünen Wiese". In diesem Zusammenhang verweisen wir darauf, dass es auf Ebene der Landesplanung bedauerlicher Weise gegenläufige Entwicklungen gibt, die – wie aktuell in Bay-

ern – die Abstimmung von Vorhaben zwischen einzelnen Gemeinden wieder in Frage stellen.

Für die Kommunen besteht heute auf der Basis der Regelungen in BauGB und BauNVO eine ausreichende Flexibilität – auch um in bestimmten Fällen die Regelvermutungsgrenze zu überschreiten. Eine generelle Anhebung der Großflächigkeitsgrenze würde den Kommunen hingegen erheblichen Gestaltungsspielraum nehmen und die wichtige Detailsteuerungsmöglichkeit von Sortimenten beschneiden.

Die genuine Aufgabe des (Bau-)Gesetzgebers ist es nicht, brancheninternen und konkurrenzbedingten Entwicklungen hinsichtlich der Größenstrukturen im Einzelhandel zu folgen, sondern die Rahmenbedingungen für eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu setzen.

Das Ziel der Stärkung von Ortzentren, das in der Diskussion von einigen Einzelhandelsunternehmen als Grund für notwendige Änderungen genannt wurde, würde durch eine Anhebung der Großflächigkeitsgrenze konterkariert.

Änderungsbedarf im § 11 (3) BauNVO besteht demnach nicht, weder in Hinblick auf eine Verbesserung der Nahversorgung, noch in Hinblick auf eine angebliche Diskriminierung bestimmter Teilbereiche des Lebensmitteleinzelhandels.

Insbesondere ist auf die Entwicklung im ländlichen Raum hinzuweisen: Die Sicherstellung der dortigen Nahversorgung wird auch vor dem Hintergrund demographischer Umbrüche eine zentrale Zukunftsaufgabe bleiben, die nicht mit der pauschalen Heraufsetzung der Grenze von § 11 (3) BauNVO bewältigt werden kann. Dies würde vielmehr zur vermehrten Konzentration größerer Versorgungseinheiten in wenigen Orten führen, die die noch bestehenden Nahversorgungsstrukturen (z.B. des Ladenhandwerks) in der Breite gefährden und damit gerade immobile Bevölke-

rungstteile von Nahversorgungsstrukturen abschneiden könnte.

Zu den Fragen aus der Entschließung des Bundestages:

"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 geltende Baurecht nachteilig entwickelt hat;"

Nachteilige Wirkungen durch das geltende Baurecht – insbesondere in Bezug auf § 11 (3) BauNVO – auf die Versorgung der Bevölkerung sind aus Sicht der Handwerksorganisationen nicht feststellbar. In einigen – eher ländlichen – Regionen sind negative Entwicklungen in Richtung der Schwächung der verbrauchernahen Versorgung feststellbar, die jedoch nach Erkenntnissen der Handwerksorganisationen vor allem aus der Verbreitung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen an nicht integrierten Standorten resultieren. Diese Entwicklung ist jedoch Ergebnis unzureichender Anwendung der bestehenden bauplanungsrechtlichen Regelung, ggf. in Verbindung mit mangelhafter landesplanerischer Steuerung.

Seitens der Handwerksorganisationen sind trotz ihrer großen Detailkenntnis der Situation in den Städten und Gemeinden keine Fälle berichtet worden, in denen die Anwendung der bestehenden Rechtslage in § 11 (3) BauNVO zu einer Gefährdung der Versorgung geführt hätte (auch nicht in ländlichen Räumen), weil sich z.B. notwendige Verbrauchermärkte nicht ansiedeln konnten.

An geeigneten Standorten sind bei bestehender Bedarfslage ggf. Möglichkeiten für größere Märkte zu schaffen, die durchaus als Magneten wirken und damit auch kleinteiligen Handel und das

Ladenhandwerk befruchten und die verbraucher-nahe Versorgung sichern können. Wenn solche Märkte als notwendig erachtet werden, sollten sie ihren Platz in den Ortszentren finden. Soweit diese Märkte die Grenze von 800 m² Verkaufsfläche überschreiten, kann gemäß § 11 (3) Satz 4 BauNVO eine Einzelfallprüfung erfolgen, inwieweit auch oberhalb der Quadratmetergrenze der genannten Regelvermutung eine Verträglichkeit gegeben und eine Genehmigung möglich ist. Andernfalls ist die Durchführung eines regulären Planungsprozesse (ggf. zur Ausweisung eines Sondergebietes) unumgänglich, um die Folgewirkungen mit allen Betroffenen eingehend erörtern und nötigenfalls regulieren zu können.

Bebauungsplanverfahren zur Sondergebietsausweisung haben sich zur Klärung der städtebaulichen Integration und zur Vermeidung von Verwerfungen innerhalb der Zentrenstruktur bewährt. Die Handwerksorganisationen haben im Rahmen solcher Verfahren gute Erfahrungen mit der planerischen Feinsteuerung von (Neben-)Sortimenten gemacht, wodurch insbesondere bei größeren Lebensmittelverbraucher-märkten die nachteiligen Wirkungen auf das Ladenhandwerk begrenzt werden können.

Soweit durch die Frage 1 implizit auf eine angebliche Bevorzugung von Discountern durch die Regelvermutungsgrenze angespielt wird: Eine solche Bevorzugung ist nach Erkenntnissen der Handwerksorganisation nicht gegeben. Zurzeit entstehen vielfach gerade Vollsortimenter auch in integrierten Lagen und ohne Überschreitung der Großflächigkeitsgrenze. Unter Einhaltung der bestehenden Rechtslage wird demnach die verbraucher-nahe Versorgung gestärkt.

Der Trend zu immer mehr Fläche und immer größeren Einheiten hält im Lebensmitteleinzelhandel seit vielen Jahren an, betrifft aber sowohl Discounter wie Vollsortimenter. Eine Unterschei-

dung von Discountern und Vollsortimentern macht angesichts der aktuellen Entwicklungen im Lebensmitteleinzelhandel kaum noch Sinn. Beide Sparten nähern sich in ihrem Hauptsortiment an. Und beide Sparten haben durch ihre Nebensortimente erhebliche Wirkungen auch außerhalb des Lebensmittelbereichs.

2. "ob und inwieweit die geltende Regelung die Förderung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden behindert oder in sonstiger Weise nachteilige Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung hat;"

Wir verweisen in Hinblick auf die städtebauliche Entwicklung weitgehend sinngemäß auf die Antworten zu Frage 1 (Versorgung).

Soweit die Frage 2 impliziert, dass die gegenwärtige Grenze der Großflächigkeit negative Auswirkungen auf die Stärkung der baulichen Innenentwicklung hätte, wird diese Annahme von Seiten des Handwerks explizit verneint.

Eine geordnete städtebauliche Entwicklung ist auch und gerade mit der gegenwärtigen Grenze in § 11 (3) BauNVO möglich, wie die Mehrheit der aktuellen Beispiele erfolgreicher Ortsentwicklungen beweist. Es zeigt sich sogar eine deutliche Verbesserung der städtebaulichen Situation, seit die Kommunen auf Basis der gegenwärtigen Rechtslage Zentrenentwicklungspläne aufstellen und deren Vorgaben konsequent umsetzen.

Auch von Seiten der Investoren ist ein verstärktes Interesse an innerstädtischen Standorten festzustellen. Die Annahme, die Regelung des § 11 (3) BauNVO hätte in der Vergangenheit die Entwicklung des Marktes für die Waren des täglichen Bedarfs bzw. die Anbieter auf diesem Markt über Gebühr stark beeinträchtigt, ist nach Erfahrung der Handwerksorganisationen vor Ort durch die faktische Marktentwicklung widerlegt. Es wird von zahlreichen Verfahren für Sonder-

gebietspläne für Discountmärkte und auch Vollsortimenter berichtet, die sich in die Großflächigkeit begeben. Die Unternehmen würden diesen Prozess nicht betreiben, wenn der bürokratische Aufwand sowie die Wettbewerbsbehinderungen, die mit der Großflächigkeit in Verbindung gebracht wird, tatsächlich so groß wären, wie zuweilen behauptet.

3. "ob und inwieweit sich daraus ein Änderungsbedarf in § 11 Abs. 3 BauNVO ergibt, insbesondere mit Blick auf die Regelvermutung und die vorgeschriebene Geschossflächengröße."

Wie bereits mehrfach betont, besteht aus Sicht des Handwerks keine Notwendigkeit für eine pauschale Erweiterung der Grenze des § 11 (3) BauNVO. Eine solche Erweiterung würde vielmehr zahlreiche positive Ansätze der Nahversorgungssicherung und Innenentwicklung der letzten Jahre gefährden.

Um diese positive Entwicklung fortzusetzen und – fraglos auch bestehende – negative Tendenzen einzudämmen, sollten die Kommunen noch konsequenter auf das Instrument der Zentrenpläne/Masterpläne für Einzelhandel setzen und dabei die Wirtschaftspartner einbeziehen.

In jedem Fall vermieden werden sollte eine Aufweichung der Regelungen durch landesrechtliche Bestimmungen, wie es zurzeit teilweise im Freistaat Bayern geschieht.

Wie schon erwähnt, besteht die Möglichkeit, auch bei Vorhaben über 800 m² Verkaufsfläche bei entsprechender Einzelfallprüfung festzustellen, dass keine negativen Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung und die städtebauliche Integration (sowie weitere Faktoren) bestehen. Wir warnen jedoch davor, die Ausnahmemöglichkeit durch eine zu weit gefasste Anwendung dieser Möglichkeit auf Basis von entsprechenden Leitfäden für die Kommunen zu über-

dehnen und damit de facto eine generelle Ausdehnung der Grenze des § 11 (3) BauNVO vorzunehmen.

Ergänzungen:

Aus Sicht des Handwerks ist eine Fixierung der Debatte auf den Lebensmitteleinzelhandel zu vermeiden. Die Wirkungen auf das Ladenhandwerk – das einen wesentlichen Anteil der Nahversorgung stellt – sind stets mit einzubeziehen.

Die Frage der Großflächigkeit betrifft zudem Bau-, Garten- sowie Elektromärkte und zunehmend weitere Spezialmärkte (Möbel, Fahrräder), die vielfach neue Standorte suchen. Die Auswirkungen ihrer Haupt- und Nebensortimente auf die verbrauchernahe Versorgung und deren mittelständische Struktur auch im handwerklichen Bereich müssen intensiv betrachtet werden.

Hinsichtlich der Discounter ist zu ergänzen, dass insbesondere deren Aktionsware (von Kleidung über Fahrradartikel bis hin zu Elektroartikeln und Werkzeug) starke Auswirkungen über den Einzelhandelsbereich hinaus hat. Eine Erhöhung der Großflächigkeitsgrenze würde den Anbietern ermöglichen, gerade dieses Segment zu vergrößern, ohne dass geeignete Steuerungsmechanismen der Kommunen bestünden. Eine Ausdehnung der Großflächigkeitsgrenze würde also nicht vornehmlich für eine bessere Wettbewerbssituation zwischen Discountern und Vollsortimentes sorgen, sondern vielmehr die stadtentwicklungspolitischen Probleme vergrößern.

./.

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

DIHK Stellungnahme zur städtebaulichen Wirkungsweise von § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung (BauNVO)

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) vertritt als Dachorganisation der 80 Industrie- und Handelskammern (IHKs) das Gesamtinteresse der deutschen gewerblichen Wirtschaft. Seine Legitimation gründet sich auf mehr als 3,6 Millionen Mitgliedsunternehmen aller Branchen, Regionen und Größenklassen bei den IHKs.

I. Zum Reformbedarf von § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung (BauNVO):

Der DIHK hält es für richtig, auch die geltenden Bestimmungen des Baurechts von Zeit zu Zeit auf den Prüfstand zu stellen. Es gilt zu ermitteln, ob sie geeignete Instrumente bieten, um den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Anforderungen an die Bodennutzung noch gerecht werden zu können.

Für die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben in Sondergebieten gilt die Regelung des § 11 Absatz 3 BauNVO.

§ 11 Abs. 3 BauNVO gilt für die Neuansiedlung und Erweiterung von Einzelhandelsunternehmen. Dabei spielt die Herkunft der Einzelhandelsunternehmen für die Ansiedlungsmöglichkeiten keine Rolle.

Die Vorschrift gilt unabhängig davon, ob ein Unternehmen aus dem In- oder Ausland ein Geschäft **eröffnen oder erweitern** möchte. Es wird nicht unterschieden, ob es sich um ein Einzelhandelsunternehmen aus Deutschland, der Region oder Gemeinde handelt oder ob ein ausländisches Unternehmen investieren möchte.

Maßstab für die Beurteilung ist auch nicht die Art des Einzelhandelsunternehmens, z.B. für den Lebensmittelbereich wird keine Unterscheidung getroffen zwischen dem Lebensmittel**verbrauchermarkt** oder dem Lebensmittel**supermarkt**, etwa REWE, Edeka, Carrefour, E.Leclerc oder El Cortes Inglés und Lebensmittel**discountern**, z.B. von LIDL, Aldi oder Norma. Auch gelten sie gleichermaßen für Gartencenter oder Möbelmärkte.

§ 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung kennt **zwei wesentliche Voraussetzungen**, die die Standortzuweisung im Einzelhandel steuern. Zum einen ist dies das Kriterium der **Großflächigkeit**, zum anderen das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein von **relevanten Auswirkungen** auf die Ziele der Raumordnung und Landesplanung und auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung. Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung werden dann im Wege der Landesentwicklungsplanung in den einzelnen Bundesländern definiert.

II. Zu den Fragen im Einzelnen:

"1. ob und inwieweit sich die Struktur des Einzelhandels, insbesondere mit Blick auf die Versorgung der Bevölkerung in Städten und ländlichen Räumen mit den Waren des täglichen Bedarfs, durch das geltende Baurecht nachteilig entwickelt hat;"

Der DIHK vermag nicht zu erkennen, dass sich die Struktur des Einzelhandels mit Blick auf die Versorgung der Bevölkerung in Städten und ländlichen Räumen mit den Waren des täglichen Bedarfs durch das geltende Baurecht nachteilig entwickelt hat.

Die regionalen IHKs ermitteln über sogenannte Handelsatlanten die Struktur und Entwicklung des Einzelhandels in ihren IHK-Bezirken, bzw. teilweise sogar landesweit, vergleiche hierzu beispielsweise: [Einzelhandelserfassung Brandenburg](#), [Handelsatlas für den Freistaat Sachsen](#), für die Region der [Handelsreport Ruhr](#).

Für einzelne IHK-Bezirke beispielsweise:

- [Einzelhandelsatlas IHK Aachen](#)
- [Einzelhandelsatlas IHK Ostthüringen zu Gera](#)
- [IHK Handelsatlas Halle-Dessau 2012/2013](#)
- [Einzelhandels und Zentrenkonzept Köln](#) (Mitwirkung IHK zu Köln)
- [Einzelhandelsmonitor IHK Osnabrück](#)

Beim Blick in die Handelsatlanten wird deutlich, dass sich die Entwicklung der Nahversorgung mit Waren des täglichen Bedarfs in den letzten 10 Jahren nicht verschlechtert, sondern verbessert hat.

Auszug aus dem Handelsreport Ruhr 2012:

„...Auf den ersten Blick zeigen die statistischen Analysen für den Handelsreport Ruhr 2012 eine flächendeckend zufriedenstellende Situation sowohl im Kernbereich des Ruhrgebietes als auch in

den angrenzenden ländlichen Räumen. Demnach ist die quantitative Ausstattung der Region mit Verkaufsflächen (nur Betriebe ab 650 m² mit Sortimentsschwerpunkt Nahrungs- und Genussmitteln) seit 2009 von 0,26 m² pro Einwohner auf 0,27 m² pro Einwohner nochmals leicht angestiegen. Verkaufsflächen allein beschreiben jedoch die Qualität der Nahversorgung nur unzureichend. Wesentlich ist neben der Dimensionierung der einzelnen Betriebe und ihrer Anzahl in erster Linie ihre räumliche Verteilung im Verhältnis zu den Siedlungsstrukturen und -schwerpunkten. Im Idealfall gelingt es, Lebensmittelsupermärkte und -discounter in die Zentralen Versorgungsbereiche zu integrieren und sie auf diesem Weg auch zum „Frequenzbringer“ für weitere Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe werden zu lassen. Allerdings – diese Erkenntnis hat sich inzwischen weitgehend durchgesetzt – ist das Netz der auch aus rechtlicher Sicht eindeutigen Zentralen Versorgungsbereiche in der Regel zu weitmaschig, als dass sie allein die flächendeckende Nahversorgung sicherstellen konnten. Somit müssen zusätzliche Standorte gefunden und realisiert werden, die zur Abdeckung ansonsten unterversorgter Gebiete dienen können. Diese sollten jedoch zugleich auch städtebaulich integriert und für die Wohnbevölkerung im Nahbereich fußläufig erreichbar sein. Ein Blick auf die tatsächlichen Veränderungen der Nahversorgungsstrukturen zeigt, dass die in diesem Sinne beabsichtigte Steuerungswirkung der im Untersuchungsraum nahezu flächendeckend verbreiteten (und meist umgesetzten)

Einzelhandelskonzepte nun offenbar eingesetzt hat:

- Neueröffnungen von Supermärkten und Discountern bzw. wesentliche Erweiterungen bestehender Standorte finden tatsächlich zum weit überwiegenden Teil in Zentralen Versorgungsbereichen oder an sonstigen städtebaulich integrierten Standorten statt.
- Discounter haben lange Zeit die Strategie verfolgt, möglichst ohne Bebauungsplan in oftmals gewerblich geprägten Gebieten annähernd großflächige Standorte zu erschließen. Spätestens seit sie selbst größere, auch kaum noch mit einer „atypischen Fallgestaltung“ ausnahmsweise zu begründende Verkaufsflächen realisieren wollen, müssen sie sich nunmehr meist an die Vorgaben der Einzelhandelskonzepte halten. Diese sind zwar selbst nicht rechtlich bindend, soweit sie aber per Ratsbeschluss Grundlage der kommunalen Bauleitplanung wurden, entfalten sie zumindest mittelbare Wirkung.
- Bei den Supermärkten hat der Maßstabssprung über die Großflächengrenze (800 m² Verkaufsfläche) bereits vor einigen Jahren stattgefunden, sodass sie sich längst bei ihren Planungen auf die daraus resultierenden Restriktionen einstellen mussten. So ist es inzwischen üblich, dass Kommunen Lösungen zur Umsetzung ihrer Nahversorgungsziele frühzeitig mit Vorhabenträgern und Betreibern abstimmen. In vielen Fällen gelingt es auch, leistungsfähige Märkte im Verbund mit weiteren Anbietern in leerstehenden Kaufhausimmobilien unterzubringen und damit auch ein städtebauliches Problem zu lösen. Insgesamt ist auch ein Trend zu höherwertiger Architektur zu beobachten.
- Beispiele für solche Neueröffnungen im Ruhrgebiet finden sich etwa in Dortmund (Thier-

Galerie), Herdecke (Mühlencenter, ehemaliger Karstadt/Hertie) und Schwerte (Bahnhof).“

Der DIHK ist deshalb der Auffassung, dass sich die Struktur des Einzelhandels, insbesondere mit Blick auf die Versorgung der Bevölkerung in Städten und ländlichen Räumen mit den Waren des täglichen Bedarfs, durch das geltende Baurecht **NICHT** nachteilig entwickelt hat.

2. „ob und inwieweit die geltende Regelung die Förderung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden behindert oder in sonstiger Weise nachteilige Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung hat;“

Der DIHK meint, dass die geltende Regelung die Förderung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden **weder behindert noch nachteilige Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung hat – im Gegenteil.** Wir stellen in den letzten Jahren fest, dass es eine sogenannte „Rückbesinnung“ auf die Citys gibt, vergleiche hierzu bereits DIHK-Broschüre: „Wegweiser für den Handel in der Stadtentwicklung 2009“ – „Die Entwicklung des Einzelhandels im Raum“, S. 7ff.

Großflächiger Einzelhandel, wie Shopping-Center und Factory-Outlet-Center suchen verstärkt nach innerstädtischen Lagen und nicht mehr Standorte auf der sog. „Grünen Wiese“, vergleiche hierzu auch: Shoppingcenter-Report – EHI und German Council of Shoppingcenter, Neueröffnungen Deutschland 2011 – 2015.

Gleiches gilt für den Lebensmitteleinzelhandel, auch hier sind innerstädtische Lagen gefragt, vergleiche hierzu unter anderem: Edeka-City-Markt in Halle am Markt oder das neue Nettokzept: „Mein Laden“ in Amberg.

Negative städtebauliche Entwicklungen treten dann ein, wenn die geltenden Regelungen, häufig ergänzt durch städtische und regionale Einzelhandelskonzepte, **nicht** eingehalten werden. Hierfür lassen sich eine Reihe von Beispielen finden, vergleiche beispielsweise in Kaltenkirchen/Schleswig-Holstein, hier stehen 20.000 Einwohnern 48.900 m² Verkaufsfläche auf der sogenannten „Grünen Wiese“ gegenüber und hier soll nochmal um 12.200 m², auf insgesamt 61.100 m² erweitert werden. Gleiches gilt für Schwentinental/Schleswig-Holstein mit 13.500 Einwohnern, wo von aktuell 88.600 m² Verkaufsfläche auf der "grünen Wiese" um 15.000 m² Verkaufsfläche auf der sogenannten „Grünen Wiese“ erweitert werden soll.

Das ist allerdings weniger ein Problem der geltenden baurechtlichen Bestimmungen als vielmehr der nicht sachgerechten Rechtsanwendung.

3. „ob und inwieweit sich daraus ein Änderungsbedarf in § 11 Absatz 3 BauNVO ergibt; insbesondere mit Blick auf die Regelvermutung und die vorgeschriebene Geschossflächengröße.“

Der DIHK **sieht keinen Änderungsbedarf für § 11 Absatz 3 BauNVO**, insbesondere nicht mit Blick auf die Regelvermutung und die vorgeschriebene Geschossflächengröße.

Die Regelvermutung mit dem Hinweis, dass Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung im Regelfall anzunehmen sind, wenn eine bestimmte Geschossfläche überschritten wird, halten wir für zielführend, gerade um eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu ermöglichen. Es obliegt dem Gesetzgeber eine hinreichend bestimmte Grenze zu formulieren, um eine geordnete Einzelhandelsentwicklung zu ermöglichen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, Urteil vom 24.11.2005 – 4 C 10.04 – ist ein Einzelhandelsbetrieb „großflächig“ im Sinne von § 11 Absatz 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO, wenn er eine Verkaufsfläche von 800qm überschreitet. Das Bundesverwaltungsgericht hat diesen Schwellenwert aus praktischen Gründen der Rechtsanwendung zu Grunde gelegt und damit in der Genehmigungspraxis für Rechtssicherheit gesorgt.

Gerade um eine Nahversorgung in Städten und Gemeinden sicherzustellen und eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu ermöglichen, sind eine gezielte Ansiedlung von Einzelhandelsunternehmen und die Ausweisung von neuen Flächen erforderlich. Nach Auffassung der IHK-Organisation **bilden Masterpläne für den Einzelhandel, integrierte Stadtentwicklungskonzepte und die Definition von zentralen Versorgungsbereichen in der Bauleitplanung den Ordnungsrahmen** für diese konsequente Ansiedlungspolitik. Um gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer zu gewähren, müssen sie auch rechtsverbindlich in der Bauleitplanung und Raumordnung verankert werden. Dazu werden die planungsrechtlichen Grundlagen von der jeweiligen Stadt und Gemeinde gemeinsam mit den Bürgern und der Wirtschaft aufgestellt, um den zentralen Versorgungsbereich festzulegen und potenzielle Ansiedlungsflächen für die gewerbliche Entwicklung auszuweisen.

(T. Fuchs, Referatsleiterin Stadtentwicklung, Planungsrecht, Bauleitplanung, nationale Verbraucherpolitik e.V.)

Deutscher Städtetag · Gereonstraße 18 - 32 · 50670 Köln
Deutsches Institut für Urbanistik
Bereich Stadtentwicklung, Recht,
Soziales
Herrn Dr. Arno Bunzel
Zimmerstraße 13 – 15
10969 Berlin

E-Mail: bunzel@difu.de

Gereonshaus
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln

05.03.2014/sue

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-2 87
Telefax +49 221 3771-5 09

E-Mail

evamaria.niemeyer@staedtetag.de

Bearbeitet von
Eva Maria Niemeyer

Aktenzeichen
61.05.90

Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise von § 11 Absatz 3 BauNVO

Ihr Schreiben vom 23.01.2014; Az: 20101024/ABu-jsp

Sehr geehrter Herr Dr. Bunzel,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme im laufenden Prüfverfahren zu § 11 Abs. 3 BauNVO.

Die regelmäßig in den Gremien des Deutschen Städtetages durchgeführten Erfahrungsaustausche zu den Steuerungsregelungen für den großflächigen Einzelhandel zeigen, dass von den Städten das in § 11 Abs. 3 BauNVO angelegte System als grundlegender und bewährter Baustein der Steuerung erachtet wird. Ein Änderungsbedarf zu dieser Vorschrift wird daher nicht gesehen. Insoweit verweisen wir auch auf die Ergebnisse der im Jahr 2010 gemeinsam von DIFU und Deutscher Städtetag durchgeführten Umfrage, wonach sich Änderungswünsche im Zusammenhang mit der Einzelhandelssteuerung insbesondere auf die Steuerung von Einzelhandelsbetrieben unterhalb der Großflächigkeitsschwelle bezogen haben und damit außerhalb des Anwendungsbereichs von § 11 Abs. 3 BauNVO liegen.

Eine Änderung von § 11 Abs. 3 BauNVO ist aus unserer Sicht auch deshalb nicht erforderlich, da die in § 11 Abs. 3 BauNVO angelegte Flexibilität ausreicht, um unter Berücksichtigung des Einzelfalls sachgerechte Standortentscheidungen auch für den Lebensmitteleinzelhandel treffen zu können. Insoweit empfehlen wir unseren Städten nach wie vor die Hinweise aus dem „Bericht der Arbeitsgruppe Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“ vom 30.04.2002 zur Anwendung. Danach können von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben in größeren Gemeinden und Ortsteilen auch oberhalb der Regelvermutungsgrenze von 1200 qm aufgrund einer Einzelfallprüfung dann keine negativen Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung und den Verkehr ausgehen, wenn der „Non-Food-Anteil“ weniger als 10 % der Verkaufsfläche beträgt und der Standort verbrauchernah und hinsichtlich des induzierten Verkehrsaufkommens verträglich sowie städtebaulich integriert ist. Die dazu erforder-

derlichen Prüfungen können, sofern keine Besonderheiten vorliegen, im Rahmen einer „typisierenden Betrachtungsweise“ erfolgen. Diesen Ansatz hat das Bundesverwaltungsgericht vor allem in seinem Urteil vom 24.11.2005 (4 C 10.04) ausdrücklich gebilligt und festgestellt, dass die von der Arbeitsgruppe genannten Erfahrungswerte bei der vorzunehmenden Einzelfallprüfung im Sinne einer typisierenden Betrachtungsweise berücksichtigt werden können, und dass sich auf der Grundlage dieser Überlegungen unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles sachgerechte Standortentscheidungen treffen lassen, ohne dass es von Rechts wegen einer weiteren Erhöhung beim Merkmal der Großflächigkeit bedürfte.

Auf dieser Auslegung des § 11 Abs. 3 BauNVO basiert auch das Arbeitspapier des Deutschen Städtetages „Nahversorgung in den Städten“ vom Juni 2005, das wir zu Ihrer Information diesem Schreiben beifügen.

Wir hoffen, dass Ihnen diese Hinweise weiterhelfen konnten und stehen für weitere Gespräche gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Eva Maria Niemeyer

Anlage

Nahversorgung in den Städten

Aktuelle Herausforderungen und Handlungsempfehlungen



Nahversorgung in den Städten

Aktuelle Herausforderungen und Handlungsempfehlungen

Arbeitspapier des Deutschen Städtetages

Bearbeitet von der Arbeitsgruppe „Nahversorgung“ der Fachkommissionen „Wirtschaftsförderung“, „Stadtentwicklungsplanung“ und „Stadtplanung“

Dr. Horst Zajonc, Karlsruhe (Leiter der Arbeitsgruppe)

Dr. Thomas Bodenschatz, Nürnberg

Rainer Duss, Karlsruhe

Ursula Grunert, München

Michael Isselmann, Bonn

Ulrich Jonas, Wolfsburg

Barbara Leutner, HGSt Deutscher Städtetag

Stefan Rastetter, Karlsruhe

Karl-Heinz Reiber, München

Manfred Thebes, Hannover

Hartmut Thielen, HGSt Deutscher Städtetag

Reinhard Wölpert, Leipzig

Köln und Berlin, Juni 2005

Nahversorgung in den Städten

Aktuelle Herausforderungen und Handlungsempfehlungen

Die Städte und hier vor allem die Innenstädte sind kulturelle Kristallisationspunkte des Lebens der Menschen. Sie sind Knotenpunkt des Handels, der Dienstleistungen sowie Standorte der Wirtschaft und Orte für Kommunikation, Wohnen und Integration. Diese Identität der europäischen Stadt gilt es zu erhalten. Eine typische Ausprägung dieser Identität ist die integrierte Lage von Versorgungseinrichtungen für den täglichen Bedarf in den gewachsenen Zentren bzw. Teilzentren. Die Nahversorgungsfunktion in Wohnungsnähe und mit ihr der Ort sozialer Begegnung ist gefährdet. Die Folgen für die Lebensqualität der Bevölkerung und die für die Stadtentwicklung insgesamt sind gravierend.

Der Deutsche Städtetag will mit diesem Papier Handlungsempfehlungen zur Stadtplanung, zur Stadtentwicklung und zur Wirtschaftsförderung geben mit dem Ziel, die wohnortnahe Versorgungsfunktion und die kommunikativen Begegnungspunkte der Bürgerinnen und Bürger in den Städten zu erhalten und zu stärken.

Folgende Punkte sind für die Nahversorgung der Bevölkerung entscheidend:

1. Fußläufige Erreichbarkeit von Nahversorgungsbetrieben

Die Betreiberkonzepte und das Einkaufsverhalten der Bevölkerung haben sich in den letzten Jahren geändert. Neue autoorientierte Angebote in nichtintegrierter Lage haben dazu geführt, dass Standorte mit guten Parkmöglichkeiten ausgebaut und kleinflächigere integrierte Standorte aufgegeben wurden. Diese veränderten Betreiberkonzepte haben ihrerseits wiederum Einfluss auf das Einkaufsverhalten der Bevölkerung genommen. Die fußläufige Nahversorgung, definiert als integrierte Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs, kann deshalb als hochgradig gefährdet angesehen werden. Dabei sind alle Nahversorgungsanbieter auf die hochfrequentierten Lebensmittelanbieter angewiesen, die für die erforderliche Basisfrequenz am Standort sorgen.

Gerade das Netz der Anbieterstandorte mit Lebensmittelsortiment ist heute weniger dicht als vor fünf oder zehn Jahren. Galten früher ca. 3.500 Einwohner als Tragfähigkeitsuntergrenze für einen Lebensmittelmarkt, sind es heute 5.000 und mehr. Die Zahl der kleineren Vollsortimentsmärkte bis 800 m² Verkaufsfläche hat sich in Deutschland in den letzten zehn Jahren von über 60.000 auf unter 40.000 reduziert.

Parallel dazu erfolgte bei den großen Ketten eine Reduzierung der Betriebsformenvielfalt und eine Verstärkung der vom Verbraucher gesuchten und das Planungsrecht ausnutzenden Betriebsform der Discounter, das derzeit großen Zuspruch bei den Verbrauchern findet. Deren Standortbedürfnisse, welche zunehmend auch die Bedürfnisse der Supermarktbetreiber mit ihren großflächigen Vertriebslinien werden, sind in integrierten fußläufigen Lagen aufgrund von Flächenengpässen häufig nur durch Anpassungen der Standortkonzepte und damit zwar teilweise mit erheblichem Aufwand verbunden, aber nicht a priori unmöglich, wie dies häufig betreiberseits behauptet wird. Die notwendigen Verhandlungen setzen von Seiten der Kommune klare

Konzepte voraus. Die Discounter drängen in die wohnortfernen Gewerbegebiete in nicht integrierter Lage verbunden mit der Verdrängung bodenpreissensibler Handwerks- und klassischer Gewerbegebiete. Darüber hinaus ist durch sie nicht nur das klassische Lebensmittelgeschäft (Tante-Emma-Läden), sondern auch der Supermarkt um die Ecke gefährdet.

Vor allem eigentümergeführte Einzelhandelsbetriebe mit kleinen Verkaufsflächen haben große Probleme. Neben zu dünner Kapitaldecke, unregelmäßiger Nachfolgerschaft, zu geringen Einflussnahmemöglichkeiten auf die Lieferkonditionen von Großhandel und Hersteller können auch die Miet- und Bodenpreise und die räumlich-baulichen Begrenzungen in den historisch gewachsenen Zentren vor allem im Hinblick auf nicht ausreichende Geschäftsflächen und Parkmöglichkeiten ernsthafte Barrieren darstellen, die den Verdrängungswettbewerb durch große Discountketten zusätzlich verschärfen. Letzteres gilt auch für die wettbewerblich meist besser aufgestellten ethnischen Betriebe. Durch Verlagerung der stark frequentierten Discounter und Verbrauchermärkte aus den zentralen wohnortnahen Lagen verlieren die kleinteilig strukturierten Nahversorgungsstandorte ihre Magneten.

Die großen Betreiber, die als „Top-5“ über 60 % und als „TOP-10“ 85 % der Lebensmittelnaheversorgung in den Städten abdecken, weisen darauf hin, dass die fußläufige Erreichbarkeit praktisch keine Bedeutung mehr hat. Nach ihren Aussagen kommen über 95 % ihrer Kunden mit dem Auto und wollen darauf nicht verzichten. Diese Ergebnisse decken sich allerdings nicht mit anderen repräsentativen Untersuchungen zur Verkehrsmittelwahl nach Wegezwecken. Danach gibt es stadt- und regionalspezifisch erhebliche Unterschiede in der Verkehrsmittelwahl: So verfügen etwa nach der bundesweiten repräsentativen Befragung „Mobilität in Deutschland“ von 2002 (früher: KONTIV) bundesweit fast 20 % aller Haushalte nicht über einen Pkw. In München, der deutschen Großstadt mit dem höchsten Pkw-Besatz, haben fast 30 % aller Haushalte keinen Pkw. In einigen innerstädtischen Stadtbezirken liegt dieser Anteil sogar bei über 50 %. Berücksichtigt man weiter, dass selbst in erwerbstätigen Haushalten mit Pkw-Besitz das Auto zeitlich häufig nur sehr eingeschränkt zur Verfügung steht, wird deutlich, dass eine differenzierte Betrachtung erforderlich ist.

Auch der soziodemographische Wandel lässt erwarten, dass die fußläufige Erreichbarkeit künftig an Bedeutung gewinnen wird. Aus der Sicht des Deutschen Städtetages sollte daher insgesamt die wohnungsnahe fußläufig erreichbare Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs nicht aufgegeben werden. Es sollten vielmehr Lösungen gesucht werden, die diese städtebaulichen und sozialpolitischen Zielvorstellungen mit den Betreiberwünschen nach autogerechten Randlagen mit großzügigem Stellplatzangebot (gewünscht: ein Stellplatz je 10 m² VK) in Einklang bringen.

Handlungsempfehlungen:

Empfohlen wird ein gezielter und konsequenter Einsatz des vorhandenen Planungsrechtes zur Steuerung der beschriebenen Prozesse. Im Vordergrund sollte für jede Stadt ein klares Einzelhandels- u./o. Zentrenkonzept mit Zielen und Standort-/Flächenausweisungen einschließlich der für die Nahversorgung - mit Berücksichtigung insbesondere der Magnetfunktion des Lebensmitteleinzelhandels - und verwandter Dienstleistungen stehen. Auf dieser Grundlage sind dann an den geeig-

neten und zielkonformen Standorten realistische, funktional ausreichende und marktgerechte Flächen im Bebauungsplan festzusetzen. Wesentlicher Bestandteil eines Zentrenkonzeptes ist auch die Typisierung der Standorte/Zentren sowie die Festlegung von Tabukriterien für die Ansiedlung von Vorhaben mit schädlichen Auswirkungen auf das bestehende Zentrenggefüge. Dies ist Grundlage für eine erfolgreiche Standortsteuerung aus den nicht integrierten Lagen heraus, die jedoch auch Abwehrplanungen notwendig macht. Die Sicherung und Weiterentwicklung/Stärkung der vorhandenen Zentren und wohnungsnahen Versorgungsstrukturen sind hierbei in den Vordergrund zu stellen – auch im Zusammenhang mit Projekten und Planungen zum Stadtumbau, zum Stadtentwicklungskonzept, Programm Soziale Stadt etc. Es gilt, die bestehenden integrierten Standorte/Zentren zu pflegen und durch gut geordnete (auch heutigen Flächenansprüchen genügenden) Erweiterungsflächen bzw. Zentrenentwicklungsbereichen zu ergänzen. Ziel muss die Stärkung der ausgewiesenen Zentren sein.

Leitlinie muss dabei sein, vorhandene integrierte Lagen möglichst lange stabil zu halten bzw. zu stärken. Untergrenzen dafür liegen derzeit im Bereich von 300 bis 400 m² VK. Gesicherter Bestand erscheint ab 700 m² Verkaufsfläche und – lageabhängig, über 30 Stellplätzen möglich. Über eine aktive Standortberatung sollen integrierte Lagen auch für Discounter möglich gemacht werden – z. B. durch Umsetzung von Gewerberaum in integrierte „klassische“ Mischgebiete. In Betracht kommt dafür die Flächen von größeren Ladenräumen anderer Branchen – z. B. zu kleine und deshalb verschwundene Möbelgeschäfte, Kinos etc.. Es gibt auch Beispiele für städtebaulich und architektonisch akzeptable Lösungen – u. U. auf Basis neuer Betreiberkonzepte (in Nordrhein-Westfalen zu Regionalläden, „Everyday-Läden“), in Österreich (M-Preis-Märkte). Ähnliches gilt für neue Formen genossenschaftlich betriebener Einzelhandelsangebote und die sog. CAP-Märkte. Im Übrigen sollten in Baulücken und auf Brachen in zentralen Versorgungsbereichen eingeschossige Gebäude mit Einzelhandel vermieden werden bzw. bei Neubebauung mehrgeschossige Gebäude mit Einzelhandelsnutzung im Erdgeschoss angestrebt werden.

Empfohlen wird insgesamt ein intensiver Dialog zwischen Betreibern und Stadt. Bei der Neuausweisung von peripheren Nahversorgungslagen sind die Wünsche der Vollversorger inzwischen bei 1.200 bis 1500 m² VK und mehr angelangt, die Discounter gehen von bisher ca. 800 m² in Richtung 1000 m² und mehr. Solche Lagen sollten erst nach einer sehr sorgfältigen Analyse der Wirkungen auf den Bestand und die Funktionsfähigkeit gewachsener städtebaulicher Strukturen ausgewiesen werden. Diese sind – die Fußgängerzonen großer Städte ausgenommen – ohne Lebensmittelversorgung i.d.R. nur eingeschränkt langfristig überlebensfähig. Mit ihrem Funktionsverlust drohen die Zentrenstrukturen der Städte verloren zu gehen.

2. Betriebskonzepte und Standortentscheidungen

Die großen Anbieter im Lebensmittelbereich haben ihre Standardkonzepte:

- Discounter, 800 bis 1.000 m² Verkaufsfläche, 100 bis 150 Stellplätze, 5.000 m² Grundstück, Hauptverkehrsstraße;
- Vollsortimenter, 1.200 bis 1.500 m² Verkaufsfläche, 120 bis 150 Stellplätze;

- Verbrauchermarkt ab 3.000 m² Verkaufsfläche, 250 bis 300 Stellplätze.

Diese Standardtypen zielen aufgrund des Flächenanspruchs und der baulichen Notwendigkeit in der Regel auf einen nicht integrierten Standort ab. Die großen Betreiber reagieren zurzeit nur mit leichten Modifikationen dieser drei Grundtypen bei der Suche nach neuen Standorten. Andere Betriebskonzepte werden als wirtschaftlich nicht tragfähig abgelehnt oder durch Verhandlungen auf Nachbesserung in Richtung Standard getrimmt.

Neue Betriebskonzepte sind vor diesem Hintergrund nur schwer zu erreichen. Dies hängt auch damit zusammen, dass die großen Betreiber mit ihren Standardkonzepten im Marktverdrängungswettbewerb stehen. Neue Betriebskonzepte sollten jedoch ausdrücklich gefördert werden. Sie erfordern von städtischer Seite Überzeugungskraft und konsequentes Handeln.

Vor dem Hintergrund des Marktverdrängungswettbewerbs muss befürchtet werden, dass die Flächengrößen eher nach oben und damit gleichzeitig die Zahl der Betriebe weiter nach unten gehen werden. Dies gilt insbesondere für die moderne Nahversorgung im „Paket“, die

- einen Lebensmitteldiscounter ab 800 m² Verkaufsfläche,
- einen Vollsortimenter ab 1.200 m² Verkaufsfläche,
- einen Getränkemarkt ab 600 m² Verkaufsfläche,
- einen Drogeriemarkt ab 600 m² Verkaufsfläche,
- ergänzend einen Bäcker, Metzger u.ä.
- und ggf. auch einen Textildiscounter mit 400 bis 600 m² Verkaufsfläche

umfasst und dafür ca. 15.000 m² Grundstücksfläche und ca. 300 Stellplätze benötigt.

Neue Konzepte mit kleineren Flächen und weniger Stellplätzen sind von den großen Betreibern einerseits aufgrund des bisherigen Verbraucherverhaltens (Preis und Sortimentsansprüche) sowie der Logistik und andererseits aufgrund betriebswirtschaftlicher Erwägungen nicht zu erwarten. Die Warendistribution in kleineren, nicht an Großanbieter gebundenen Geschäften ist kostenintensiv und wird in Deutschland durch die immer preiskritischer werdenden Verbraucher, im Gegensatz etwa zu Frankreich, derzeit auch nicht ausreichend positiv unterstützt. Eine standortspezifische Sortimentsanpassung an örtlich begrenzte Gegebenheiten lässt sich am ehesten mit selbständigen Unternehmen erreichen, die genossenschaftlich ihre Waren beziehen. Die eingesetzten Marktleiter sind jedoch auch hier stark an die Sortimente und betriebswirtschaftlichen Entscheidungen der Konzerne gebunden. Selbstständige Einzelhändler mit kleineren Flächen haben sogar Schwierigkeiten überhaupt vom Großhandel beliefert zu werden.

Handlungsempfehlungen:

Die Ansiedlungsbestrebungen in den Städten müssen möglichst konsequent in Richtung integrierter Standorte kanalisiert und das planungsrechtliche Instrumentarium in diesem Sinne konsequent angewendet werden. Dazu bedarf es häufig auch einer Anpassung älterer Bebauungspläne an die neue Baunutzungsverordnung. Hierfür benötigen Städte und Gemeinden die aktive Unterstützung der Aufsichtsbehörden

und eine konsequente Koordination zwischen allen Entscheidungsträgern und der Kommune.

Im Hinblick auf die Mindestflächen (Verkaufsflächen + Parkplätze) für Konzepte der großen Betreiber sollten die Städte bestrebt sein, dass die Betreiber vorhandene integrierte Flächen nutzen. Auch neue Flächen sollten möglichst in integrierten Lagen ausgewiesen werden. Die Städte sind gehalten, innovative Konzepte der Betreiber zu fordern und auch zu fördern. Vor dem Hintergrund einer nachhaltigen, zentrenorientierten Stadtentwicklungsplanung stellen die Nahversorger und ihre ergänzenden Anbieter, wie z. B. selbständige Bäcker, Metzger und Dienstleister wie Banken, Post und Versicherungsagenturen, das Ankersortiment insbesondere für die Bezirks- oder Quartierszentren in den großen Städten und für die Kernlagen von Klein- und Mittelstädten dar. Ein weiterer Rückzug dieser Nutzungen bedroht im Kern die Funktionsfähigkeit dieser gewachsenen städtebaulichen Strukturen. Wo die Weiterentwicklung vorhandener Strukturen nicht mehr tragfähig ist, sollten jedoch in integrierter Lage neue städtische Versorgungszentren geplant werden, die dieses Handels- und Dienstleistungsangebot sowie die Mindestanforderungen der Betreiber in einem attraktiven städtebaulichen Umfeld vereinigen.

Zu empfehlen ist eine sorgfältige Bestandsanalyse der Nahversorgungssituation, die Entwicklung einer Zielkonzeption und ein Maßnahmenkatalog. Hierzu können Gutachter eingeschaltet und sollten die am Ort ansässigen Hauptbetreiber einschließlich der Dienstleister einbezogen werden. Bezüglich der Belieferungsprobleme kleiner Einzelhändler wäre ein Nahversorgungsgesetz, das z. B. in Österreich die Belieferung existierender Betriebe sicherstellt, oder eine von der lokalen Bevölkerung getragene genossenschaftliche Organisation von Einzelhandel und Großhandel und damit eine an die örtlichen Gegebenheiten angepasste Sortimentsauswahl hilfreich.

3. Großflächen in den Städten und am Stadtrand

Lebensmitteldiscounter, Lebensmittelsupermärkte mit Vollsortiment und kleinflächige Ladengeschäfte mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten – letztere befinden sich häufig in städtebaulich-funktional integrierter Lage – stehen auch im Wettbewerb mit den großflächigen nahversorgungsrelevanten Sortimenten der SB-Warenhäuser.

Die Diskussion um Großflächen auf der „Grünen Wiese“ als Hauptkonkurrent der integrierten Lagen in den Städten ist in den letzten Jahren zwar merklich ruhiger geworden. Die „Entwarnung“ bei den Großflächen auf der „Grünen Wiese“ muss aber relativiert werden – in vielen Stadtregionen spielt vor dem Hintergrund der gelockerten Integrationsanforderungen sowie der erweiterten Kaufkrafteinzugsbereiche und Abschöpfungsquoten das Problem der meist erheblich überzogenen zentrenrelevanten Randsortimente von Möbel- und Bau-/Gartenmärkten nach wie vor eine große Rolle. Dazu kommt im ländlichen Raum ein weiteres „Ausbluten“ der Ortskerne durch den Verlust der Lebensmittelanbieter und durch den Rückzug der Post, aber auch der Banken und anderer Dienstleistungen aus der Fläche.

Im Zusammenhang mit der Lebensmittelversorgung ging es früher sehr stark um den Frequenzbringer „täglicher Bedarf“, der auf der „Grünen Wiese“ billig gedeckt werden konnte. Hier hat der Vormarsch der Discounter eine gewisse Wirkung gezeigt, weil sie deutlich zahlreicher und kundennäher das Bedürfnis nach günstigem Lebensmit-

telkauf abdecken können – zumal sie zunächst häufig Standorte in zentralen Lagen suchten. Diese Entwicklung verläuft jedoch häufig nicht zugunsten gewachsener Zentren und der anderen Betriebsformen des Lebensmittelhandels. Auch bei den anderen Sortimenten wird mit dem neuen Trend zu großen Einkaufszentren in den Innenstädten und größeren Stadtteilzentren und dem Bemühen der innerstädtischen Warenhäuser um eine Neupositionierung im Markt dem Trend zur „Grünen Wiese“ aktiv begegnet. Hilfreich dabei war sicher auch der relativ konsequente Einsatz der vorhandenen Planungsinstrumente und Raumordnungskonzepte, der auch bei den Ansätzen für eine größere Zahl von Factory-Outlet-Centern seine Wirkung zeigte und immer noch zeigt.

Handlungsempfehlungen:

Akut sind die Großflächen auf der „Grünen Wiese“ für die Lebensmittelnahversorgung nicht mehr von überragender Bedeutung. Sie stützen jedoch nach wie vor wichtige, die Nahversorgung beeinträchtigende Komponenten des Verbraucherverhaltens (z.B. Wochenendkauf in großen Mengen unter Nutzung des Familien-Pkws). Sie widersprechen damit der wohnortnahen Versorgung der Bevölkerung. Deshalb ist es notwendig, die bisherige Linie des konsequenten Einsatzes der Raum- und Regionalplanungsinstrumente beizubehalten. Dabei ist es erforderlich, die positiven Ansätze der gemeindeübergreifenden Kooperation bei der Bewertung von Neuan-siedlungsfragen noch zu verstärken.

Eine zentrale Bedeutung kommt hier den regionalen Einzelhandelskonzepten und den auf deren Grundlage zwischen den Städten/Gemeinden/Kreisen vereinbarten Verfahrensweisen, Informations- und Entscheidungsprozeduren, Schlichtungsverfahren etc. zu. Diese Konzepte müssen sich auch mit dem Thema Nahversorgung befassen.

4. Planungsrechtliches Instrumentarium

Die Instrumentarien des Planungs- und Baurechtes reichen bei konsequenter Anwendung aus, um eine Steuerung der Nahversorgung im Sinne einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zu erzielen und eine funktionierende Versorgung in den Kommunen aufrechtzuerhalten, wenn auch für größere Einzugsbereiche.

Insbesondere sieht der Deutsche Städtetag keine Veranlassung, die Vorschriften des § 11 Abs. 3 BauNVO zu ändern, da die in ihr angelegte Flexibilität grundsätzlich ausreicht, um unter Berücksichtigung des Einzelfalls sachgerechte Standortentscheidungen für den Lebensmittelhandel zu treffen. Unter den Fachdienststellen abgestimmte Zentrenkonzepte sollten dazu jedoch in allen Städten aufgestellt und von den zuständigen Ratsgremien beschlossen werden.

Handlungsempfehlungen:

Bauanträge für Nahversorgungseinrichtungen werden nach dem bestehenden Baurecht entschieden. Innerhalb der Verwaltung müssen jedoch umfassender als bisher zuvor die Auswirkungen einer solchen Entscheidung analysiert und ggf. recht-

zeitig dann auch Änderungen in den Planungen eingeleitet werden. Entsprechend ist zu überlegen, Bebauungspläne mit altem Recht an die neue Baunutzungsverordnung anzupassen. Insgesamt bedarf es hierzu in der Verwaltung einer noch stärkeren Koordination aller Beteiligten in der Gemeinde. Besonders wichtig ist bei diesem Verfahren eine noch intensivere Verständigung und Absprache über die Grundlinien einer geregelten Nahversorgung zwischen Nachbargemeinden.

Die Umsetzung von Zentrenkonzepten zur Sicherung einer wohnortnahen Einzelhandelsversorgung wird durch den neuen Abs. 3 in § 34 BauGB verbessert, der die Zulässigkeit insbesondere von Einzelhandelsnutzungen zusätzlich an die Verträglichkeit mit innerörtlichen und übergemeindlichen Zentrenstrukturen knüpft. Demnach ist ein Vorhaben bauplanungsrechtlich unzulässig, wenn es „schädliche Auswirkungen“ auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden erwarten lässt. Hierbei ist insbesondere der Aspekt der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung zu berücksichtigen und ob sich die durch das neue Vorhaben zu erwartende Kaufkraftabschöpfung in den zentralen Versorgungsbereichen in einem vertretbaren Rahmen bewegt.

5. Lieferserviceangebote

Durch moderne Logistikkonzepte wird das Vorhalten der Waren an vielen kleinen Standorten unwirtschaftlich. Bei den meisten großen Lebensmitteleinzelhändlern wurden die Versuche des direkten Lieferservice wieder eingestellt. Funktionierende Lieferservices gibt es damit nur in Ballungszentren sehr großer Städte (z.B. Tengelmann, München). Bundesweit betreibt kein Unternehmen einen flächendeckenden Lieferservice.

Handlungsempfehlungen:

Im Hinblick auf die schwierige Logistik von Lieferservicemodellen kann derzeit bundesweit keine einheitliche Lösung empfohlen werden. Die Kommunen sollten Gespräche mit Großanbietern vor Ort führen, inwieweit und mit welchen Mitteln man eine auf die jeweilige Stadtsituation bezogene Kooperation erreichen kann. Die Überlegungen, dezentral ortsteilbezogene Anlieferstützpunkte dann einzurichten, wenn die wohnortnahe Grundversorgung nicht mehr besteht, wäre sicherlich für die Urbanität von Stadtteilzentren eine Bereicherung. Die Realisierung solcher Lieferstützpunkte, die noch um weitere Dienstleistungen (Bäcker, Metzger, Bank, Bürgerbüro, Post) ergänzt werden könnten, müssten jedoch im Hinblick auf die Logistik und die entstehenden Kosten, die letztendlich der Kunde tragen muss, noch genauer untersucht werden. Neben der Belieferung mit Waren muss dabei auch die soziale Kommunikationsfunktion der bisher integrierten Versorgungszentren bzw. -angebote berücksichtigt werden. Neu einzurichtende Servicepunkte für die Nahversorgung könnten mit kulturellen und kommunikativen Einrichtungen angereichert werden. Eine Dauersubvention solcher integrierten Liefer- und Dienstleistungsstützpunkte erscheint jedoch nicht angebracht – auch vor dem Hintergrund ggf. noch bestehender Strukturen. Dagegen erscheint der inzwischen landauf und landab zu beobachtende Einzug von Kleinflächenanbietern in unterversorgten Stadtquartieren noch ausbaufähig und wesentlich viel versprechender zu sein.

6. Voraussetzungen für den Erhalt und die Verbesserung der Nahversorgung in den Städten

Die in den letzten 20 Jahren in den Städten gemachten Erfahrungen zeigen, dass eine effektive, für die Städte nutzbringende und die Nahversorgungsstruktur in den zentralen Lagen der Stadtteile sichernde Einzelhandelsentwicklung letztlich nur erreicht werden kann,

- wenn die Städte über ein differenziertes - aber nicht zu detailliertes, sondern Handlungsrahmen setzendes - Zentrenkonzept für den Einzelhandel verfügen. Es sollte sowohl die räumlich-funktionale Arbeitsteilung zwischen Innenstadt und Entwicklungsschwerpunkten für den großflächigen zentrenunschädlichen Einzelhandel (mit Flächenbegrenzung für Rand- und Freisortimente) als auch den Erhalt und die Weiterentwicklung/Verbesserung funktionsfähiger Nahversorgungsstrukturen in den Stadtquartieren als eine Art „Verhaltenskodex“ grundsätzlich regeln,
- wenn Verwaltung und Politik das Konzept konsequent unter Anwendung des bau- und planungsrechtlichen - völlig ausreichenden - Instrumentariums umsetzen und hierfür die kooperative Zusammenarbeit aller mit der Einzelhandelsentwicklung befassten Dienststellen garantiert,
- wenn damit in den Städten zugleich ein hohes Maß an Transparenz geschaffen und Gleichbehandlung von ansässigen Händlern und Ansiedlungsinteressenten praktiziert und somit für alle Beteiligten Planungs- und vor allem Investitionssicherheit gegeben ist.

Projekte, bei denen das Verwertungsinteresse Einzelner und nicht der Daseinsvorsorgeaspekt der Bevölkerung im Vordergrund stehen, sind mit großer Skepsis zu begleiten, weil sie Auslöser einer unkontrollierten Erosion funktionsfähiger Nahversorgungsstrukturen im engeren, zum Teil auch weiteren Einzugsbereich des Marktstandortes sein können. Erfahrungen, die vor allem Städte ohne ein wirksames Einzelhandelsentwicklungskonzept bereits gemacht haben und die nicht zuletzt auch dazu geführt haben, zeigen, dass mit der aktuellen Novelle des BauGB („EAG Bau“ vom 24. Juni 2004) die städtebaulichen Steuerungsmöglichkeiten im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) verbessert wurden, um Fehlentwicklungen wirkungsvoller vermeiden zu können.

Die Wirksamkeit solcher Konzepte steht und fällt mit dem notwendigen breiten politischen Konsens in den Städten und einer konsequenten und dennoch angemessen flexiblen Umsetzung.

EINGEGANGEN 18. FEB. 2014



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

BONNER BÜRO

Difu - Deutsches Institut für Urbanistik
Herrn Dr. Arno Bunzel
Zimmerstraße 13-15
10969 Berlin

DStGB
Bonner Büro

Marienstraße 6
12207 Berlin

August-Bebel-Allee 6
53175 Bonn

Telefon: 030-77307-0
Telefax: 030-77307-200

Telefon: 0228-95962-0
Telefax: 0228-95962-22

Internet: www.dstgb.de
E-Mail: dstgb@dstgb.de

E-Mail: dstgb_bonn@dstgb.de

Datum
14. Februar 2014

Aktenzeichen
III/2 620-03 dü/wi

Bearbeiter/Durchwahl/E-Mail
/-14
bernd.duesterdiel@dstgb.de

Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise von § 11 Abs. 3 BauNVO

Sehr geehrter Herr Dr. Bunzel,

gerne nimmt der Deutsche Städte- und Gemeindebund zu Ihrer Anfrage vom 23.01.2014 zur aktuellen Difu-Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise von § 11 Abs. 3 BauNVO Stellung.

Der DStGB-Ausschuss für Städtebau und Umwelt hat sich in seiner 19. Sitzung am 21.10.2013 in Rheinbach intensiv mit den im Rahmen der Difu-Studie aufgeworfenen Fragestellungen zur Wirkungsweise von § 11 Abs. 3 BauNVO auseinandergesetzt. Mit Blick auf insbesondere großflächige Lebensmittelmarktvorhaben hat der Ausschuss für Städtebau und Umwelt nochmals folgende Rahmenbedingungen hervorgehoben:

Großflächig sind nach der Rechtsprechung des BVerwG Betriebe, wenn sie mehr als 800 m² Verkaufsfläche aufweisen. Wenn sie mehr als 1 200 m² Geschossfläche haben, sind nach Satz 3 des § 11 Abs. 3 BauNVO in der Regel nachteilige Auswirkungen auf städtebauliche und raumordnerische Belange anzunehmen. Diese Regelvermutung ist allerdings nach Satz 4 widerlegbar, wenn aufgrund betrieblicher oder städtebaulicher Besonderheiten Anhaltspunkte für das Nichtvorliegen solcher Auswirkungen bestehen.

Die modernen Lebensmittelmärkte in Deutschland haben durchweg mehr als 800 m² Verkaufsfläche. Sie überschreiten in der Regel auch die Grenze von 1 200 m² Geschossfläche und lösen damit die Vermutung nachteiliger Auswirkungen aus. Dies gilt schon seit längerem für Lebensmittelsupermärkte und neuerdings auch für die so genannten Discounter.

In der Anwendungspraxis wird die Möglichkeit der Widerlegung der Auswirkungsvermutung allerdings auch dann insbesondere von den Baugenehmigungsbehörden kaum genutzt, wenn das jeweilige Vorhaben in einem zentralen Versorgungsbereich, also in der Innenstadt oder in einem Ortszentrum sowie ausnahmsweise auch in einer integrierten Nahversorgungslage, realisiert werden soll.

Nicht zuletzt diese Weigerung, selbst bei Vorhaben an eindeutig städtebaulich integrierten Standorten von dieser Widerlegungsmöglichkeit Gebrauch zu machen, trägt zur aktuellen Diskussion über eine Änderung des § 11 Abs. 3 BauNVO bei.

Nach eingehender Diskussion hat der Ausschuss für Städtebau und Umwelt festgestellt, dass es nachteilige Konsequenzen für die kommunale Praxis haben dürfte, wenn die Vermutungsgrenze von 1 200 m² Geschossfläche angehoben oder die Vermutungsregelung insgesamt aufgehoben würde. Einzelhandelsvorhaben an städtebaulich problematischen Standorten könnten dann in der Regel nämlich nicht mehr im Baugenehmigungsverfahren abgelehnt werden; sie müssten stattdessen durch eine aufwendige und teilweise auch rechtlich riskante Ausschlussplanung abgewehrt werden. Nach Auffassung des DStGB liegt es daher im kommunalen Interesse, durch eine verbesserte Handhabung der bestehenden Regelungen vor allem bei großflächigen Lebensmittelmärkten an städtebaulich integrierten Standorten eine Änderung des § 11 Abs. 3 BauNVO überflüssig zu machen.

Der Ausschuss für Städtebau und Umwelt hat am 21.10.2013 sodann den nachfolgend abgedruckten Beschluss gefasst:

- 1. Der Ausschuss für Städtebau und Umwelt ist der Auffassung, dass dem Einzelhandel eine Leitfunktion für die Stadtentwicklung zukommt. Für eine nachhaltige Stadtentwicklung ist daher eine gezielte Steuerung der Einzelhandels- und Zentrenentwicklung auf der Basis eines entsprechenden Konzeptes zu empfehlen.*
- 2. Der Ausschuss unterstreicht, dass eine Änderung des § 11 Abs. 3 BauNVO nicht erforderlich ist, da die in § 11 Abs. 3 BauNVO angelegte Flexibilität grundsätzlich ausreicht, um unter Berücksichtigung des Einzelfalls sachgerechte Standortentscheidungen – insbesondere für den großflächigen Lebensmitteleinzelhandel – zu treffen.*
- 3. Statt einer Änderung des § 11 Abs. 3 BauNVO ist die Handhabung der im Satz 3 dieser Vorschrift enthaltenen Regelvermutung nachteiliger Auswirkungen (ab 1 200 qm Geschossfläche) und der Möglichkeit ihrer Widerlegung gemäß § 11 Abs. 3 S. 4 BauNVO bei großflächigem Lebensmitteleinzelhandel an städtebaulich integrierten Standorten zu verbessern.*
- 4. Landesplanerische Vorgaben zur Einzelhandelssteuerung dürfen die Versorgung der Bevölkerung im ländlichen Raum durch moderne großflächige Lebensmittelmärkte nicht verhindern, wenn diese der wohnortnahen Versorgung dienen und zentrale Versorgungsbereiche nicht gefährden.*

Gerne steht Ihnen der DStGB für weitere Gespräche zur Verfügung. Wir wären Ihnen zudem dankbar, wenn Sie uns zeitnah über den Bearbeitungsstand der Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise von § 11 Abs. 3 BauNVO informieren könnten.

Mit freundlichen Grüßen
im Auftrag

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'B. Düsterdiek', written in a cursive style.

Bernd Düsterdiek

Abschrift der per Email eingegangenen Stellungnahme des Landes Baden-Württemberg

26.03.2014

Sehr geehrter Herr Dr. Bunzel,

für Ihre Anfrage mit der Bitte um Einschätzungen zu den in Ihrem Schreiben vom 23.01.2014 genannten Fragen, danken wir Ihnen. Bedauerlicherweise können wir hierzu nicht sehr viel beitragen. Fragen rund um den großflächigen Einzelhandel werden zwar immer wieder diskutiert, lassen aber nicht erkennen, dass diese durch eine Verordnungsänderung zu fassen und lösen wären.

Bisher liegen uns keine Erkenntnisse vor, die auf eine durch das Baurecht nachteilig beeinflusste städtebauliche Entwicklung schließen ließen. Wir erachten die in § 11 Abs. 3 BauNVO genannte Regelvermutung daher als grundsätzlich auch weiterhin geeignet, eine nachhaltige Stadtentwicklung zu steuern.

Die Regelung an sich ist zwar nicht in besonderem Maße der Innenentwicklung förderlich, allerdings würden eine Anhebung der Geschoßflächengröße ab der die Regelvermutung greift und / oder eine Definition der Großflächigkeit mit einer Verkaufsflächengröße in der BauNVO unter gleichzeitiger Anhebung der bisher angenommenen 800 m² (wie von Bayern im Rahmen der letzten BauGB-Novelle vorgeschlagen), daran nichts im positiven Sinne verändern. Vielmehr wäre wohl von einer Verschlechterung auszugehen, da mehr größere Betriebe entstehen könnten ohne von den Vorgaben des § 11 Abs. 3 BauNVO erfasst zu werden. Zudem ist davon auszugehen, dass auch in diesem Falle seitens der Handelsketten wieder über die "nicht auskömmliche Verkaufsflächengröße" diskutiert werden würde.

Aus unserer Sicht sollte lediglich der Frage nachgegangen werden, ob durch eine Ergänzung in § 11 Abs. 3 BauNVO die Problematik der Agglomeration von an sich nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben, die aber Wirkungen wie ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb haben, städtebaulich besser als bisher gesteuert werden kann.

Mit freundlichen Grüßen

Martin Rist

Referat: 42, Städtebau, Bauplanungsrecht, Flächenmanagement

Ministerium für Verkehr und Infrastruktur

Baden-Württemberg

Hauptstätter Straße 67

70178 Stuttgart

Telefon: +49 (711) 231-5872

Fax: +49 (711) 231-5853

E-Mail: martin.rist@mvi.bwl.de <mailto:max.mustermann@mvi.bwl.de>

Internet: www.mvi.baden-wuerttemberg.de <http://www.mvi.baden-wuerttemberg.de>



Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des
Innern, für Bau und Verkehr • Postfach 22 12 53 • 80502 München

Per E-Mail: bunzel@difu.de

Deutsches Institut für
für Urbanistik GmbH
Zimmerstraße 13-15
10969 Berlin

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen IIB5-4624.11-010/09	Bearbeiter Herr Dr. Parzefall	München 17.03.2014
	Telefon / - Fax 089 2192-3377 / -13377	Zimmer FJS4-0354	E-Mail Helmut.Parzefall@stmi.bayern.de

Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise vom § 11 Abs. 3 BauNVO

Sehr geehrter Herr Dr. Bunzel,

zunächst vielen Dank für die gewährte Fristverlängerung.

Im Hinblick auf Ihre drei Fragen ist für den Freistaat Bayern zunächst vorauszu-
schicken, dass hier zum 01.09.2013 das Landesentwicklungsprogramm (LEP
2013) geändert wurde und danach Nahversorgungsbetriebe bis zu einer Verkaufs-
fläche von **1.200 m²** in allen Gemeinden landesplanerisch zulässig sind: Zur Be-
gründung wird – auszugsweise – ausgeführt

„Nahversorgungsbetriebe sind Einzelhandelsgroßprojekte, die ganz überwiegend dem Verkauf von Nahversorgungsbedarf dienen. Die Größenordnung von 1.200 m² Verkaufsfläche ist gemäß den aktuellen „Struktur- und Marktdaten im Einzelhandel“ (BBE München, 2010) als Orientierungsrahmen für den wirtschaftlichen Betrieb eines breiten einzelbetrieblichen Nahversorgungsangebots anzusehen. Zugleich wird durch die Beschränkung auf 1.200m² Verkaufsfläche ein über-

mäßiges Verkaufsflächenwachstum ausgeschlossen und werden damit Auswirkungen auf verbrauchernahe Versorgungsstrukturen vermindert. Auf diese Weise ist in allen Gemeinden – insbesondere auch des ländlichen Raums - eine angemessene Nahversorgung möglich...“

Wie Sie sehen, wird somit für das Flächenland Bayern zur Gewährleistung der Nahversorgung insbesondere auch im ländlichen Raum eine Erhöhung der Verkaufsfläche auf 1.200 m² begründet. Im Vorfeld der LEP-Fortschreibung hatte ein Gutachten der GfK GeoMarketing GmbH darauf hingewiesen, dass eine solche Anhebung für eine zeitgemäße Fortentwicklung der verbrauchernahen Nahversorgung in vielen damaligen Kleinzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung angezeigt sei und bislang durch die – an die Großflächigkeitsschwelle des § 11 Abs. 3 BauNVO anknüpfenden – Festlegungen des LEP erschwert worden sei.

Vor diesem Hintergrund – und auch um einen entsprechenden „Gleichklang“ zwischen Landes- und Bauplanungsrecht beim Begriff der Großflächigkeit zu gewährleisten - stellte der Freistaat Bayern im Bundesrat zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaus (BT-Drs. 17/11468) einen entsprechenden Antrag zu § 11 BauNVO, der ebenfalls mit den neuen Erkenntnissen in Bund und Ländern zur Sicherung eines attraktiven und zeitgemäßen Nahversorgungsangebots begründet wurde.

Dieser Antrag fand allerdings nur z.T. im Wirtschaftsausschuss des Bundesrats eine Mehrheit; im Plenum wurde er abgelehnt.

Dem Antrag lag auch die allgemeine Erkenntnis zugrunde, dass sich Vollsortimenter wegen der höheren Sortimentstiefe und der höherwertigen Verkaufsflächen im Gegensatz zu Discountern an vielen Standorten erst ab einer Verkaufsfläche von deutlich über 800 m² rechnen werden. Geprüft wurde hier daher die Frage einer notwendigen Differenzierung zwischen Vollsortimentern und Discountern, die sich oftmals auch bei einer Verkaufsfläche unter 800 m² auf dem Markt behaupten. Trotz intensiver Abstimmung mit dem Bayerischen Wirtschaftsministerium fehlte es aber an geeigneten, dem Bestimmtheits- und Gleichheitsgrundsatz genügenden Differenzierungskriterien zwischen den beiden Betriebstypen:

Seitens des Handels wurde etwa die Sortimentsgröße als Basis vorgeschlagen (Vollsortimenter über 10.000 Artikel, Discounter zwischen 1.000 und 3.000 Arti-

keln). Wie uns mitgeteilt wurde, ist der Übergang aber zunehmend fließend. Insbesondere „Mischformen“ wie z.B. Netto-Markendiscout sind nur schwer zuzuordnen.

Auch weitere mögliche Differenzierungskriterien – z.B. der Umsatzanteil des Non-food-Sortiments (bei Lebensmittelvollsortimentern unter 5 %) – begegneten entsprechenden Bedenken und Abgrenzungsschwierigkeiten.

Nach Abwägung des Für und Wider hatten wir uns daher entschieden, im Bundesrat einen Vorschlag einzubringen, der – entsprechend dem o.a. LEP 2013 – auf eine Differenzierung zwischen Vollsortimentern und Discountern zu verzichten und für beide Betriebstypen die Großflächigkeit auf 1.200 m² vorzuschlagen. Wir waren der Überzeugung, dass diese Anhebung aus o.a. Gründen zuvörderst den Vollsortimentern zugute kommt, denen die aktuelle Großflächigkeitsgrenze wesentlich mehr Probleme bereitet als den Discountern.

Weitere (empirische) Erkenntnisse zur Beantwortung Ihrer Fragen 1 und 2 liegen uns leider nicht vor.

An einer Mitteilung der Ergebnisse der Untersuchung wären wir sehr interessiert. Für Rückfragen stehen wir natürlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Dr. Parzefall
Ministerialrat

Abschrift der per Email eingegangenen Stellungnahme des Landes Berlin

31.03.2014

Sehr geehrter Herr Dr. Bunzel,

aufgrund verwaltungsinterner Fehlläufe konnte Ihr Stellungnahmeersuchen vom 23. Januar 2014 bedauerlicherweise bis dato nicht beantwortet werden. Ich möchte mich bei Ihnen bedanken, dass Sie Berlin eine Fristverlängerung bis zum heutigen Tag eingeräumt haben.

Zu den Prüfaufträgen

1. Ob und inwieweit sich die Struktur des Einzelhandels, insbesondere mit Blick auf die Versorgung der Bevölkerung in Städten und ländlichen Räumen mit den Waren des täglichen Bedarfs, durch das geltende Baurecht nachteilig entwickelt hat;
2. Ob und inwieweit die geltende Regelung die Förderung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden behindert oder in sonstiger Weise nachteilige Auswirkungen auf die städtebaulichen Entwicklungen 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;

wird aus Berliner Sicht wie folgt Stellung genommen:

- zu 1): Eine nachteilige Entwicklung des Einzelhandels durch das geltende Baurecht wird in Berlin per se nicht gesehen. Die zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente des Städtebaurechts sind grundsätzlich ausreichend.
- zu 2): Eine Behinderung oder nachteilige Auswirkung im Sinne der Fragestellung wird nicht gesehen.
- zu 3): Ein Änderungsbedarf wird aus Berliner Sicht nicht gesehen. Mein für die Fragen des Einzelhandels zuständiger Fachbereich regt jedoch an, in § 11 Abs. 3 BauNVO klarstellend eine Regelung zur Agglomeration nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe (Ergänzung von § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO) aufzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Bernd Köhler

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt
- II C - Verbindliche Bauleitplanung
Am Köllnischen Park 3
10179 Berlin
Tel.: 9025-1406
Fax.: 9025-1226
email: bernd.koehler@senstadtum.berlin.de

EINGEGANGEN 07. MRZ. 2014



LAND BRANDENBURG

Ministerium für
Infrastruktur und
Landwirtschaft

Ministerium für Infrastruktur und
Landwirtschaft

I Postfach 60 11 61

I 14411 Potsdam

Deutsches Institut für Urbanistik
Herrn Dr. Arno Bunzel
Zimmerstr. 13 - 15
10969 Berlin

Henning-von-Tresckow-Straße 2-8
14467 Potsdam

Bearb.: Herr Finkeldei

Gesch.-Z.: 23.1

Hausruf: 8668321

Fax:

Internet: www.mil.brandenburg.de

joerg.finkeldei@mil.brandenburg.de

Tram 90-93, 96, 98

Potsdam Hauptbahnhof: Bahn und S-
Bahn 7

Potsdam, 05.03.2014

Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise von § 11 Absatz 3 BauNVO

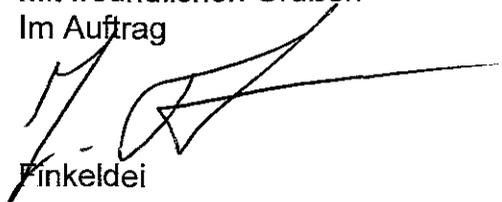
Sehr geehrter Herr Dr. Bunzel,

aus Sicht des Landes Brandenburg hat sich der § 11 Absatz 3 BauNVO in der Praxis bewährt. Grundlegende Änderungen der Vorschrift werden nicht für notwendig erachtet, dies auch mit Blick auf die gefestigte Rechtsprechung. Der Bericht der Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel“ aus dem Jahr 2002 stellt zudem auch in Würdigung des Strukturwandels im Lebensmitteleinzelhandel noch eine geeignete Grundlage zur Beurteilung von abweichenden Fallkonstellationen dar.

Dessen ungeachtet ist anzumerken, dass die Begrifflichkeiten – wie auch in den übrigen Paragraphen der BauNVO – teilweise veraltet sind und ggf. sprachlich angepasst oder auch gestrichen werden könnten (z. B. Ladengebiete).

Die Vorschrift bezüglich der Regelvermutung sollte unbedingt beibehalten werden, ebenso die Großflächigkeitsschwelle von 800 qm Verkaufsfläche. Geprüft werden sollte aber gerade im Hinblick auf die Praxisrelevanz, ob die Geschoßfläche tatsächlich noch die richtige Bezugsgröße ist.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag


Finkeldei

Abschrift der per Email eingegangenen Stellungnahme der Freien und Hansestadt Hamburg

06.03.2014

Sehr geehrter Herr Dr. Bunzel,

ich bin gebeten worden, Ihnen eine Rückmeldung zu den Hamburger Erfahrungen mit der Einzelhandelssteuerung über § 11 Abs. 3 BauNVO zu geben. Diese haben wir auch schon im Rahmen der Kommunalbefragung des Difu im Dezember vergangenen Jahres eingebracht.

Die Erfahrungen der Freien und Hansestadt Hamburg mit dem einzelhandelsrelevanten Bauplanungsrecht sind durchweg positiv. Auch eine Behinderung der Innenentwicklung durch die geltende Regelung ist in Hamburg nicht zu beobachten.

Eventuell nachteilige Entwicklungen der Struktur des Einzelhandels sind u.E. nicht auf das geltende Baurecht zurückzuführen, sondern in erster Linie auf die den derzeitigen den Wettbewerb bestimmenden Rahmenbedingungen. Diese umfasst u.a. auf der Nachfrageseite die gestiegenen Ansprüche des Konsumverhaltens, sowie die stetig wachsenden Flächenansprüche und den weithin vorherrschenden Verdrängungswettbewerb auf der Anbieterseite.

Das Bauplanungsrecht reagiert in § 11 Abs. 3 BauNVO – u.E. mit gutem Grund – nicht mit einer starren Grenze oder einer Planungsverpflichtung, sondern einer flexiblen Beurteilungsmöglichkeit der möglichen mit einem Vorhaben verbundenen Auswirkungen. Möglich ist zudem die Berücksichtigung städtebaulicher Kriterien und Zielsetzungen der Stadt (z.B. die der Innenentwicklung), und nicht allein der prognostizierten Umsatzumverteilung. „Großflächigkeit“ und „Vermutungsgrenze“ liefern eindeutige und handhabbare Schwellen sowohl für die Anwendung des Paragraphen, als auch für die Zuständigkeit für die „Nachweisführung“.

Die in der Regelung angelegte Flexibilität sorgt u.E. für eine hohe Anwendbarkeit in unterschiedlichsten Planungssituationen. Änderungsbedarf in § 11 Absatz 3 BauNVO sehen wir daher ausdrücklich nicht. Insbesondere die Regelvermutung und die Vermutungsgrenze von 1.200 m² BGF haben sich als sehr gut handhabbar erwiesen.

Für weitere Fragen stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Hans-Jörg Reinicke

Dipl.-Ing. Bauassessor

Freie und Hansestadt Hamburg
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
Amt für Landes- und Landschaftsplanung
Abteilung Landes- und Stadtentwicklung

Neuenfelder Straße 19, 21109 Hamburg

Tel.: 040 - 428 40 3546

Mail: hans-joerg.reinicke@bsu.hamburg.de<mailto:hans-joerg.reinicke@bsu.hamburg.de>

**Ministerium für Wirtschaft,
Bau und Tourismus
Mecklenburg-Vorpommern**

EINGEGANGEN 02. APR.



Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus M-V
19048 Schwerin

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Bereich Stadtentwicklung, Recht, Soziales
Zimmerstraße 13-15

10969 Berlin

Bearbeiter: Frau Röser
Telefon: 0385 588 5526
Telefax: 0385 588 5052
r.roeser@wm.mv-regierung.de

Schwerin, 27.03.2014

Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise von § 11 Absatz 3 BauNVO
Ihr Schreiben vom 23.01.2014

Sehr geehrter Herr Dr. Bunzel,

mit o. g. Schreiben bitten Sie um eine Stellungnahme zu der von Ihnen durchzuführenden Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise von § 11 Abs. 3 BauNVO. Dazu teile ich Ihnen nach erfolgter Prüfung Folgendes mit:

Die Sicherung verbrauchernaher nachhaltiger Versorgungsstrukturen gewinnt vor dem Hintergrund der demografischen Veränderungen in MV zunehmend an Bedeutung.

Die Steuerungsinstrumente zum großflächigen „Einzelhandel“ im Landesentwicklungsprogramm (LEP MV 2005, Fortschreibungsverfahren „LEP 2016“ läuft derzeit) bzw. in den entsprechenden 4 Regionalen Raumentwicklungsprogrammen sind auf die Umsetzung dieses Zieles ausgerichtet.

Die genannten Landesverordnungen stellen darauf ab, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe dann den Zielen der Raumordnung und Landesplanung unterliegen, wenn sie Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 vermuten lassen (vgl. LEP 205 4.3.2 (1)). Es werden bewusst keine landesplanerischen Vorgaben zur Verkaufsflächengröße oder Geschossfläche „fixiert“.

Dieses Vorgehen hat sich in der Umsetzungspraxis in MV bewährt. Daraus leitet sich ab, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe nur dann eine Kerngebiets- bzw. Sondergebietsausweisung erfordern, wenn die „Vermutungsregel“ nach § 11 Abs. 3 greift.

Analysebefunde der zur landesplanerischen Stellungnahme eingereichten Einzelhandelsvorhaben zur Errichtung von Lebensmittelmärkten mit mehr als 800 m² Vfl. (Anzeige-

Hausanschrift:
Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus,
Mecklenburg-Vorpommern
Johannes-Stelling-Str. 14
19053 Schwerin

Postanschrift:
Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus,
Mecklenburg-Vorpommern
19048 Schwerin

Telefon: +49 385 588 0
Telefax: +49 385 588 5045
poststelle@wm.mv-regierung.de
www.mv-regierung.de

pflicht für derartige Vorhaben ergibt sich aus Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern) der vergangenen 10 Jahre belegen, dass weniger als die Hälfte der „Einzelhandelsgroßprojekte“ über ein Bauleitplanverfahren (SO-, MK-Ausweisung) genehmigt wurden. Die übrigen Vorhaben entsprachen den Vorschriften des § 34 BauGB, hier insbesondere § 34 Abs. 3 BauGB.

Anmerkung

Der nach § 34 Abs. 3 zu erbringenden städtebauliche „Verträglichkeitsnachweis“ auf zentrale Versorgungsbereiche (ZVB) zur Sicherung fußläufig erreichbarer Nahversorgungsstrukturen stellt auf die Verkaufsfläche (erwirtschafteter Umsatz auf der Fläche, Größe der Verkaufsfläche im Verhältnis zur Fläche ZVB etc.) ab, nicht aber auf die Geschossfläche.

In Mecklenburg-Vorpommern ist zu beobachten:

- dass die aktuelle Entwicklung/Konzeptumsetzung der Lebensmitteldiscounter (LMD) inzwischen deutlich die 800 m² Verkaufsflächengrenze (i.d.R. 1000 m² bis 1200 m²) überschreitet,
- dass sich die LMD in der Verkaufsfläche kaum noch von den Supermärkten (Vollsortimentern) unterscheiden und insofern vergleichbaren bau- und planungsrechtlichen „Zulassungsbedingungen“ unterliegen,
- dass sich mit der Entwicklung Verkaufsfläche der LMD „automatisch“ auch die Geschossfläche vergrößert, Überschreitung der 1200 m² wird zur Regel
- dass das Kriterium der „Geschossflächengröße“ bei der Umsetzung der landesplanerischen Ziele zur Sicherung der Nahversorgung nachrangig ist,
- dass die aktuelle Geschossflächenregelung der 1200 m² nach § 11 Abs. 3 BauNVO in der Vergangenheit zu keinen negativen Auswirkungen auf die Entwicklung verbrauchernaher Versorgungsstrukturen geführt hat.
- dass Tragfähigkeitsgrenzen von Nahversorgungsstrukturen im ländlichen Raum, außerhalb der zentralen Orte, aufgrund der Siedlungsstruktur erreichen werden, die Geschossfläche nach § 11 Abs. 3 ist weitestgehend bedeutungslos.
- dass die derzeitigen Regelungen flexibel genug sind, um in den zentralen Orten nachhaltige und zukunftsfähige Nahversorgungsstrukturen sicher zu stellen.
- dass die Umsetzung der derzeitigen Steuerungsregelungen ganz entscheidend vom Zusammenwirken der unterschiedlichen Entscheidungs- und Planungsebenen abhängt (Land, Region, Kreis, Kommune, Einzelhandel). Die Anwendungspraxis der Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern setzt auf kooperative Abstimmung und Zusammenarbeit mit allen Akteuren des Planungs- und Entwicklungsprozess des Einzelhandels.

Es ist festzustellen, dass sich die geltenden Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO nicht nachteilig auf die Entwicklung zentrenstärkender Nahversorgungsstrukturen ausgewirkt haben.

Ein Änderungsbedarf des § 11 Abs. 3 BauNVO wird nicht gesehen.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag


Hans-Günter Klenner



EINGEGANGEN 19. FEB. 2014

**Niedersächsisches Ministerium für Soziales,
Frauen, Familie, Gesundheit und Integration**

Nds. Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration
Postfach 141, 30001 Hannover

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
- Herr Dr. Arno Bunzel -
Zimmerstr. 13 – 15

10969 Berlin

Bearbeitet von: Frau Laske-Meyer

E-Mail:
Alexandra.Laske-Meyer@MS.Niedersachsen.de

Fax: (05 11) 1 20 – 99 – 5847

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
AZ. 20101024/Abu-jsp
vom 23.01.2014

Mein Zeichen (Bei Antwort angeben)
502– 210 12 – 1 Bd. 2

Durchwahl (0511) 120 –
5847

Hannover,
18.02.2014

Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise von § 11 Abs. 3 BauNVO

Sehr geehrter Herr Dr. Bunzel,
sehr geehrte Damen und Herren,

das Land Niedersachsen, vertreten durch das Sozialministerium, teilt weiterhin die in der Diskussion der Fachkommission Städtebau im September 2012 in Ludwigsburg vertretenden Auffassungen.

(1) Demnach wird eine nachteilige Entwicklung der Struktur des Einzelhandels in Hinblick auf die Versorgung der Bevölkerung mit Waren des täglichen Bedarfs in Städten durch das geltende Baurecht nicht erkannt.

Im ländlichen Bereich allerdings ergibt sich verstärkt eine Problematik bei Sicherstellung der Nahversorgung mit diesen Waren als Folge des demografischen Wandels, insb. durch das Wegbrechen der Versorgungsstrukturen nach Wegzug der jungen Bevölkerung mit ihrer starken Fluktuation in die Städte.

(2) Die geltenden Regelungen der Förderung der Innenentwicklung der Städte und Gemeinden durch die novellierte Bundesbaugesetzgebung sind nach Auffassung des Landes Niedersachsen positiv und führen nicht zu nachteiligen Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung im Allgemeinen.

Ausgezeichnet mit dem



Dienstgebäude
Hinrich-Wilhelm-
Kopf-Platz 2
30159 Hannover



Behinderten-
parkplatz
am Eingang

Telefon
(05 11) 120-0

Telefax
(05 11) 120-4296 Allgemein
(05 11) 120-5999 Abt. Soziales
(05 11) 120-3096 Abt. Frauen
(05 11) 120-3092 Abt. Familie
(05 11) 120-4295 Abt. Gesundheit
(05 11) 120-3095 Abt. Bau

Bankverbindung
Nord/LB (BLZ 250 500 00) Konto 106 021 322
IBAN DE52250500000106021322
BIC NOLADE2HXXX

E-Mail
Poststelle@ms.niedersachsen.de

(3) Das Land Niedersachsen vertritt nach wie vor der Auffassung, dass Sonderregelungen für bestimmte Betriebs- und Vertriebsformen nicht notwendig sind, weil die im § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung (BauNVO) angelegte Flexibilität grundsätzlich ausreicht, um unter Berücksichtigung des Einzelfalls sachgerechte Standortentscheidungen für den Lebensmitteleinzelhandel zu treffen. Die Vorschrift enthält genügend Ansatzpunkte, um dem Anliegen des Lebensmitteleinzelhandels - unter Wahrung der städtebaulichen und raumordnerischen Belange - hinreichend Genüge zu tun.

Als ggf. nicht ausreichend rechtlich geregelt erscheint aus hiesiger Sicht die Agglomeration mehrerer, nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe in nicht integrierter Lage. Problematisch sind insbesondere geplante oder faktische Gewerbegebiete in Nachbarschaft vorhandener großflächiger Einzelhandelsbetriebe.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Leube



Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr
des Landes Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

26.02.2014

Seite 1 von 4

Deutsches Institut für Urbanistik
z.H. Herrn Dr. Bunzel
Zimmerstraße 13 – 15
10969 Berlin

Aktenzeichen

(bei Antwort bitte angeben)

V A3- 16.21.02 - BauNVO - 8/14

ORBR Piel

Telefon 0211 5213

Fax 0211 93 5213

Christoph.piel@mbv.nrw.de

Studie zur Wirkungsweise von § 11 Abs. 3 BauNVO

Ihr Schreiben vom 23.01.2014

Ihr Zeichen 20101024/ABu-jsp

Sehr geehrte Herr Dr. Bunzel,

mit Schreiben vom 23.01.2014 baten Sie u.a. die obersten Baubehörden der Länder bis zum 21.02.2014 um Stellungnahme zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung (BauNVO). Der Deutsche Bundestag hat am 25.04.2013 in einer Entschließung die Bundesregierung aufgefordert, in einer Studie die Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO zu überprüfen.

Die Bundesregierung wird darin aufgefordert, zu prüfen,

1. ob und inwieweit sich die Struktur des Einzelhandels, insbesondere mit Blick auf die Versorgung der Bevölkerung in Städten und ländlichen Räumen mit den Waren des täglichen Bedarfs, durch das geltende Baurecht nachteilig entwickelt hat;
2. ob und inwieweit die geltende Regelung die Förderung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden behindert oder in sonstiger Weise nachteilige Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung hat und

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf
Telefon 0211 3843-0
Telefax 0211 3843-9110
poststelle@mbwsv.nrw.de
www.mbwsv.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Straßenbahnlinien 704, 709,
719 bis Haltestelle
Landtag/Kniebrücke

3. ob und inwieweit sich daraus ein Änderungsbedarf in § 11 Absatz 3 BauNVO ergibt; insbesondere mit Blick auf die Regelvermutung und die vorgeschriebene Geschossflächengröße.

Die Marktentwicklung im Bereich des Einzelhandels setzt auf autogerechte Standorte und eine Ausdünnung des Filialnetzes bei gleichzeitiger Erhöhung der Verkaufsfläche des Einzelgeschäfts. Der Bevölkerungsrückgang in Teilen des Landes verstärkt diesen Markttrend. Die stadt- und regionalplanerischen Ziele liegen jedoch weiterhin in einer möglichst fußläufigen und flächendeckenden Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs sowie in einer Stärkung der Innenstädte und Ortsteilzentren als lebendige Handelsorte. Die Bewertung des § 11 Abs. 3 BauNVO erfolgt vor dem Hintergrund dieser städtebaulichen und raumordnerischen Zielsetzungen.

Zu 1:

In den letzten Jahren ist zu beobachten, dass die einzelnen Filialen größer werden, gleichzeitig die Anzahl der Filialen rückläufig ist. Gab es in Deutschland 2003 noch 57.305 Geschäfte des Lebensmitteleinzelhandels, waren es 2012 nur noch 38.300. Dies ist ein Rückgang von ca. einem Drittel. Gleichzeitig ist jedoch der Umsatz von 124,10 auf 143,30 Mrd. € angestiegen¹. Das Einzelhandelsnetz im Bereich der Lebensmittel wird insofern grobmaschiger, die Knotenpunkte im Netz (die Filialen) größer und die Wege für die Kunden länger.

Diese Marktentwicklung ist vor dem Hintergrund einer flächendeckenden Nahversorgung problematisch, jedoch nicht primärer Regelungsgegenstand der BauNVO. Der § 11 Abs. 3 BauNVO nimmt nicht in erster Linie eine flächendeckende Versorgung in den Blick, sondern verhindert Einzelhandelsentwicklungen an den aus städtebaulicher Sicht „falschen“

Standorten, sprich außerhalb der Zentren. Der § 11 Abs. 3 BauNVO sichert die Zentren vor Konkurrenz auf der „grünen Wiese“, kann jedoch nicht sicherstellen, dass sich in allen Zentren auch Einzelhandel ansiedelt.

Es spricht jedoch viel dafür, dass ohne den § 11 Abs. 3 BauNVO oder bei Erhöhung der entsprechenden Verkaufs- bzw. Geschossfläche in § 11 Abs. 3 BauNVO das Filialnetz weiter ausgedünnt würde, da der Einzelhandel in den Zentren stärker der Konkurrenz durch die nicht integrierten Standorte ausgesetzt wäre. Der Einzelhandel selber tendiert zu autogerechten Standorten außerhalb der Zentren, da diese Standorte niedrigere Grundstückspreise aufweisen, autogerecht zu erreichen sind und größere Filialen ermöglichen.

Zu 2:

Wie unter 1 ausgeführt schützt der § 11 Abs. 3 BauNVO die aus städtebaulichen Gründen „richtigen“ Standorte – nämlich die Stadt- und Ortsteilzentren – vor Fehlentwicklungen an nicht integrierten Standorten. Ob diese Standorte jedoch vom Markt angenommen werden, sichert § 11 Abs. 3 BauNVO nicht. Das Bauplanungsrecht steuert primär Standorte und nicht Marktgeschehen.

Zu 3:

Nach der Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO sind kleinflächige Einzelhandelsbetriebe - kleiner 800 m² Verkaufsfläche - auch außerhalb der Kerngebiete und den eigens für sie ausgewiesenen Sondergebieten zulässig. Würde man die Schwelle der Großflächigkeit anheben, wären die Zentren größerer Konkurrenz von Standorten außerhalb der Zentren ausgesetzt, das Filialnetz würde grobmaschiger und die einzelnen Ge-

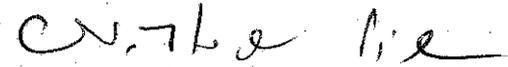
schäft größer. Aus städtebaulicher Sicht wäre eine solche Entwicklung nicht zu begrüßen.

Seite 4 von 4

Insgesamt ist festzustellen, dass sich die bestehenden Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO in Hinblick auf die Innenstadtstärkung bewährt haben und dem Einzelhandel wie den planenden Gemeinden genügend Spielraum für stadt- und regionalverträgliche Einzelhandelsentwicklungen geben.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Piel

EINGEGANGEN Z 8. FEB. 2014

Saarland

Ministerium für Inneres
und Sport

Ministerium für Inneres und Sport
Postfach 10 24 41, 66024 Saarbrücken

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Bereich Stadtentwicklung, Recht, Soziales
Zimmerstraße 13-15
10969 Berlin

Dienstgebäude:
Keplerstraße 18
66117 Saarbrücken
Telefon: 0681 501-00
E-Mail:
poststelle@innen.saarland.de
Referat F/2
Landesplanung, Bauleitplanung
Bearbeiter: Herr Groß
Durchwahl: 0681 501-4621
Telefax: 0681 501-4601
E-Mail:
u.gross@innen.saarland.de

19.02.2014
Az.: F/2 – 45-2/14 Gr

Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise von § 11 Abs. 3 BauNVO

**hier: Ihr Schreiben vom 23. Januar 2014 (Az.: 20101024/Abu-jsp);
hier eingegangen am 30. Januar 2014**

Sehr geehrte Damen und Herren!

Bezug nehmend auf Ihr o.a. Schreiben vom 23. Januar 2014 möchte ich die vom Deutschen Bundestag aufgeworfenen Fragen für die saarländische Landesplanung in aller Kürze wie folgt beantworten:

Zu 1: Soweit für die saarländische Landesplanung erkennbar, ist für das Saarland *keine* nachteilige Entwicklung der Einzelhandelsstruktur durch das geltende Bau-recht festzustellen. Vielmehr hat die saarländische Landesplanung durch die Steuerungs-wirkung der einzelhandelsbezogenen Zielfestlegungen im Landesentwick-lungsplan, Teilabschnitt „Siedlung“, überwiegend gute Erfahrungen sowohl in den verdichteten als auch ländlichen Teilräumen gemacht. Es ist allerdings auch festzu-halten, dass diese positive Beurteilung der Entwicklung der Einzelhandelsstruktur aus Landessicht auch auf Grund der unterschiedlichen Auslegung der Regelver-mutung des § 11 Abs. 3 BauNVO durch die zuständigen unteren Bauaufsichtsbehörden von der ortsansässigen Bevölkerung, den Händlern und den Kommunalparlamenten durchaus sehr unterschiedlich wahrgenommen und letztlich auch bewertet werden. Insofern wäre für die Beantwortung der Frage eine sehr weitgehende Differenzierung der verschiedenen Planungs- und Wahrnehmungsebenen erforderlich, auf die im Hinblick auf Ihre Fristsetzung jedoch verzichtet werden muss.

Zu 2: Nachteilige Auswirkungen der Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO auf die kommunale Innenentwicklung oder die städtebauliche Entwicklung insgesamt ist aus hiesiger Sicht nur insofern zu erkennen, dass geplante Ansiedlungen oder Erweiterungen von Einzelhandelseinrichtungen die Schwelle der festgelegten Geschossfläche mit Betreiberhinweis auf betriebswirtschaftliche und Attraktivitätssteigerungsgründe inzwischen ohnehin regelmäßig teilweise deutlich überschreiten. Die inzwi-



schen erreichten *Verkaufsflächenschwellenwerte* betragen je nach Betreiber in der Regel 1.000 qm, 1.200 qm oder 1.400 qm, so dass auch unter Berücksichtigung der Regelvermutung des § 11 Abs. 3 BauNVO in vielen Fällen die Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans sowie eine entsprechende gutachterliche Auswirkungsanalyse erforderlich ist. Dies bedeutet für den Vorhabenträger zwar erhöhte Planungskosten sowie ggf. einen größeren Zeitaufwand, doch kann dies zumindest teilweise durch das Instrument der „Bebauungspläne der Innenentwicklung“ (§ 13a BauGB) kompensiert werden. Aus hiesiger Sicht führt dies i.d.R. zu keinen Behinderungen der Innenentwicklung oder nachteiligen Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung insgesamt. Das Erfordernis einer Anhebung des Schwellenwertes der Regelvermutung des § 11 Abs. 3 BauNVO wird jedenfalls aus landesplanerischer Sicht nicht gesehen.

Zu 3: Mit Hinweis auf die Ausführungen zu Frage 2 besteht aus Sicht der saarländischen Landesplanung *kein* Änderungsbedarf hinsichtlich der Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO. Vielmehr könnte eine Ausweitung der geschossflächenbezogenen Regelvermutungsgrenze dazu führen, dass sich bei dem aktuellen Trend hin zu einer Konzentration immer größerer Verkaufsflächeneinheiten auf immer weniger Anbieter (Filialisierung) die vorhandenen kleinteiligen Nahversorgungseinrichtungen (u.a. auch das Lebensmittelhandwerk) noch stärker unter Druck geraten und durch die größeren Reichweiten der Versorgungseinheiten und den dadurch weiter auseinanderliegenden Standorten (Versorgungsnetzausdünnung) die Wege für die *Nahversorgung* der Bevölkerung immer länger werden. Dies könnte zusammen mit den steigenden Energie- und Mobilitätskosten letztlich zu einer Verschlechterung der (Nah-) Versorgungssituation gerade im peripheren ländlichen Raum führen. Eine Anhebung der in § 11 Abs. 3 BauNVO festgelegten Geschossfläche würde aus Sicht der saarländischen Landesplanung an diesem Trend nichts ändern, da – wie viele Vorhabenträger bestätigen – anderen, nicht dem Bauplanungs- und -ordnungsrecht zuzuordnende Gründe hierfür verantwortlich zu machen sind. Die Erwartung, dass mit einer Anhebung der vorgeschriebenen Geschossflächengröße die Versorgungssituation verbessert und/oder die Planungs- und Genehmigungspraxis vereinfacht werden könnte, wird aus Sicht der saarländischen Landesplanung mit Hinweis auf die Ausführungen zu Frage 1 und 2 daher nicht geteilt. Grundsätzlicher Änderungs- oder Ergänzungsbedarf in § 11 Abs. 3 BauNVO wird insofern nicht gesehen.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Dr. Chlench

Abschrift der per Email eingegangenen Stellungnahme des Landes Sachsen

26.03.2014

Sehr geehrter Herr Bunzel,

zunächst bitte ich um Nachsicht der verspäteten Stellungnahme. Im Hinblick auf die vom Bundestag aufgeworfenen Punkte, die in der Studie geprüft werden sollen, ergibt sich aus hiesiger Sicht kein Änderungsbedarf von § 11 Abs. 3 BauNVO.

Die Steuerung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen erfolgt im Freistaat Sachsen vorrangig über den LEP 2013, Kapitel Handel (Auszug ist beigelegt). Die Feinsteuerung obliegt der Bauleitplanung. Auf die beigelegte Handlungsanleitung Großflächige Einzelhandelseinrichtungen vom 4. April 2008 (SächsABl. 603) wird verwiesen.

Die mit den Zielen des Kapitels 2.3.2 LEP 2013 verfolgten Schutzzwecke sind unter anderem die Umsetzung des Zentrale-Orte-Systems, die Sicherung der wohnortnahen Versorgung der Bevölkerung, die Verhinderung der Zersiedlung der Landschaft, der Schutz der vorhandenen Siedlungsstruktur und die Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung sowie die Vermeidung unnötiger Verkehrsflüsse und die Reduzierung des Flächenverbrauches. Das Ziel Z 2.3.2.1 LEP 2013 enthält das sog. Konzentrations- oder Zentralitätsgebot. Hierdurch wird die Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen mit dem Zentrale-Orte-System verknüpft. Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO sind danach grundsätzlich nur in Ober- und Mittelzentren zulässig. Soweit derartige Einrichtungen zur Sicherung der verbrauchernahen Versorgung mit Gütern des kurzfristigen Bedarfs dienen, können sie auch in Grundzentren errichtet werden (Z 2.3.2.2 LEP 2013). Für die Versorgung der Bevölkerung im ländlichen Raum bleiben Einzelhandelsgeschäfte unter 800 m² Verkaufsfläche auch in nichtzentralen Orten zulässig. Die Ziele Z 2.3.2.3 und 2.3.2.4 enthalten das Integrations-, Kongruenz- und Beeinträchtigungsgebot. Im noch anhängigen Verfahren/Pilotverfahren ist der Bund zur Zeit bemüht, die Erforderlichkeit einer derartigen Steuerung über die Raumordnungs- und die Bauleitplanung i. V. m. dem Zentrale-Orte-Prinzip darzulegen. Insofern kann das BMV den aktuellen Sachstand mitteilen.

Nach hiesiger Auffassung besteht derzeit kein Änderungsbedarf an bauplanungsrechtlichen oder an landesplanerischen Regelungen. Das SMI sieht die bestehenden Regelungen zur Steuerung und Begrenzung von Einzelhandelseinrichtungen als ausreichend an.

Mit freundlichen Grüßen

Heinz G. Bienek

Sächsisches Staatsministerium des Innern
Referatsleiter für Grundsatz- und Rechtsangelegenheiten
Wilhelm-Buck-Str. 2
01095 Dresden
Telefon: 0351/564-3410
Telefax: 0351/564-3409



SACHSEN-ANHALT

Ministerium für
Landesentwicklung
und Verkehr

Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
des Landes Sachsen-Anhalt •
Postfach 3653 • 39011 Magdeburg

Deutsches Institut für Urbanistik
Bereich Stadtentwicklung, Recht, Soziales
Zimmerstraße 13-15

10969 Berlin

Magdeburg, 04. 03. 2014

Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise von § 11 Absatz 3 BauNVO

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu den aufgeworfenen Fragen zur Wirkungsweise von § 11 Abs. 3 BauNVO
nehme ich wie folgt Stellung:

Eine generelle Erhöhung der vorgeschriebenen Geschossfläche bzw. Verkaufsfläche, ab der ein Einzelhandel als großflächig gilt und die Regelvermutung eintritt, sollte aus hiesiger Sicht nicht in Erwägung gezogen werden. Das Ergebnis der im Jahr 2002 im Auftrag der Bundesregierung erarbeiteten Studie, wonach die Regelvermutung nicht geändert werden müsse, halten wir nach wie vor für zutreffend. Allenfalls für Vollsortimenter bzw. Lebensmittelmärkte, die tatsächlich nur Waren des täglichen Bedarfs anbieten, erscheint eine Anhebung der vorgeschriebenen Geschossfläche erwägenswert. Unter Umständen könnte hier auch ein geringer Prozentsatz an Randsortimenten zugelassen werden.

Unter verwaltungspraktischen Gesichtspunkten wäre eine konkrete Angabe zur Verkaufsfläche statt der Bezugnahme auf die Geschossfläche sowie eine konkrete Definition des Einzugsbereiches, der zentralen Versorgungsbereiche der Gemeinden und zur Beurteilung der Auswirkungen auf die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung wünschenswert.

Ihr Zeichen/Ihre Nachricht vom:
AZ 2010124/Abu-jsp
Mein Zeichen/Meine Nachricht
24.1

Bearbeitet von:
Herrn Hachmöller
Tel.: (0391) 567- 3545

Turmschanzenstraße 30
39114 Magdeburg

TEL (0391) 567-01
FAX (0391) 567-7529
E-Mail:
Franz.Hachmoeller@
mlv.sachsen-anhalt.de
E-Mail-Adresse nur für formlose
Mitteilungen ohne elektronische
Signatur

Internet:
<http://www.mlv.sachsen-anhalt.de>

Verkehrsanbindung:
ab Magdeburg Hbf.
Straßenbahn Linie 6 Richtung
Herrenkrug bis Haltestelle
Jerichower Platz

Landeszentalkasse Dessau
Deutsche Bundesbank
Filiale Magdeburg
BLZ 810 000 00
Konto 810 015 00

Grundsätzlich empfehlenswert wäre aus hiesiger Sicht im Übrigen, in § 11 BauNVO auch die Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben zu erfassen, die nach der insoweit eher engen Rechtsprechung kein Einkaufszentrum bilden.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag


Hachmüller

EINGEGANGEN 25. FEB. 2014

Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein



Innenministerium | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Zimmerstraße 13-15
10969 Berlin

Ihr Zeichen: 20101024/A-Bu-jsp
Ihre Nachricht vom: 23.01.2014
Mein Zeichen: IV261-
Meine Nachricht vom:

Claudia Riemenschneider
Claudia.riemenschneider@im.landsh.de
Telefon: 0431 988-2784
Telefax: 0431 988-3358

21. Februar 2014

Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise von § 11 Abs. 3 BauNVO

Sehr geehrter Herr Dr. Bunzel,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 23. Januar 2014.

Aus Sicht des Innenministeriums Schleswig-Holstein, Referat für Städtebau und Ortsplanung, Städtebaurecht ist es wichtig, die Verantwortung für die geordnete, städtebauliche Entwicklung in den Händen der Gemeinden zu lassen. Sie haben das Recht und die Pflicht Bauleitpläne aufzustellen, um die städtebauliche Entwicklung in ihrem Gemeindegebiet zu leiten.

Eine Beeinträchtigung der Versorgung der Bevölkerung in Städten und ländlichen Räumen mit den Waren des täglichen Bedarfs durch das geltende Baurecht wird von mir nicht gesehen.

Im Kleinsiedlungsgebiet und im allgemeinen Wohngebiet sind Läden, die der Versorgung des Gebiets dienen, allgemein, im reinen Wohngebiet ausnahmsweise zulässig. Im Besonderen Wohngebiet, im Dorfgebiet, im Mischgebiet und im Kerngebiet sind Läden bzw. Einzelhandelsbetriebe allgemein zulässig. Somit können in allen Baugebieten, die (auch) dem Wohnen dienen, Geschäfte zur Versorgung der Bevölkerung mit Waren des täglichen Bedarfes errichtet werden.

Erst größere Einzelhandelseinrichtungen, wie Einkaufszentren, großflächiger Einzelhandel und großflächige Handelsbetriebe, sind – insbesondere wenn sie sich nicht nur unwesentlich auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung auswirken –, nur in Kerngebieten und entsprechenden Sondergebieten zulässig. Die in § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO benannte Grenze von 1.200 qm Geschossfläche, bei deren Überschreitung nicht nur unwesentliche Auswirkungen erwartet werden, ist eine Vermutungsregelung (siehe Satz 4). In der Einzelfallprüfung kann sich ergeben, dass auch schon kleinere Betriebe wesentliche, städtebaulich relevante Auswirkungen haben können oder größere diese noch nicht aufweisen. Nach § 34 Abs. 3 BauGB sind Einzelhandelsbetriebe gem. § 34 Abs. 1 oder Abs. 2 zuläs-

sig, solange sie keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der eigenen oder in anderen Gemeinden erwarten lassen.

Aus den derzeit geltenden Regelungen lassen sich von hieraus keine nachteiligen Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung der Gemeinden erkennen, insbesondere wird kein Änderungsbedarf in Bezug auf die Regelvermutungsgrenze gesehen.

Die Grenze zur Großflächigkeit, die die Rechtsprechung mittlerweile bei ca. 800m² Verkaufsfläche ansetzt, wird nicht selten - ohne nähere Prüfung - als die Grenze der Vorhabenzulässigkeit definiert. Eine Anhebung der Regelvermutungsgrenze hätte daher deutliche Auswirkungen auf die Genehmigungspraxis und auf das Standortgefüge des Einzelhandels. Es ist bei einer Anhebung davon auszugehen, dass zunehmend auch größere Ladeneinheiten ohne bauleitplanerische Steuerung der Gemeinde zugelassen werden würden. Folge hiervon wäre, dass sich die derzeit noch dezentral vorhandenen und fußläufig gut erreichbaren Nahversorgungsstandorte ausdünnen werden.

Die Ansiedlungsstrategien des Einzelhandels sind häufig nicht deckungsgleich mit den von den Gemeinden verfolgten Einzelhandelsentwicklungskonzepten.

Daher ist es wichtig, dass die Gemeinden weiterhin über die Bauleitplanung die Ansiedlung von Einzelhandel und damit die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung steuern können. Die Entscheidung, ob und wo sich (größere) Einzelhandelsbetriebe ansiedeln, sollte daher - nach wie vor - auf den raumordnerischen und städtebaulichen Auswirkungen der Vorhaben beruhen. Das Vorhaben muss sich in die kommunale Einzelhandelskonzeption einpassen oder sich im Einzelfall aufgrund des Einzugsbereichs, des vorhandenen Kaufkraftpotentials und der Erreichbarkeit als raumordnerisch und städtebaulich vertretbar darstellen.

Konzeptkonforme Einzelhandelsansiedlungen werden regelmäßig von den Gemeinden durch zügige Bauleitplanung unterstützt. Ortsplanerisch wünschenswerte Ansiedlung von Einzelhandel in den Ortszentren scheitern dabei regelmäßig nicht am fehlenden Baurecht, sondern oft an den nicht vorhandenen geeigneten Immobilien/Grundstücken oder im Vergleich zum „Grüne Wiese Standort“ an der schlechteren Erreichbarkeit und damit dem geringeren Kundenpotential.

Während in größeren Städten die Konkurrenz von Innen- und Außenstandorten die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung erschwert, stellt sich im ländlichen Raum grundsätzlich die Frage der Gewährleistung einer ausreichenden Nahversorgung in erreichbarer Nähe.

Mit freundlichem Gruß



Claudia Riemenschneider