

## **Stellungnahme**

### **Städtebauliche Wirkungsweise von § 11 Abs. 3 BauNVO Entschließungsantrag (17/13281)**

Standort- und Verkehrspolitik  
März 2014

## 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 m<sup>2</sup> Geschossfläche anzunehmen sind. Dieser Wert ist in diversen Gerichtsurteilen mit 800 m<sup>2</sup> 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 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche bestehen oder bei mehr als 1.200 m<sup>2</sup> 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"<sup>1</sup> 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.“<sup>2</sup>

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.

---

<sup>1</sup> Bericht vom 30. April 2002 (ZfBR 2002, 598)

<sup>2</sup> 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 m<sup>2</sup> 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 m<sup>2</sup> 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 m<sup>2</sup>. 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 m<sup>2</sup> nachzuweisen und somit die Ausweisung eines Sondergebietes zu umgehen. Für 1.200 oder gar 1.500 m<sup>2</sup> 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 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche nicht betriebstypenneutral wäre. Von dieser Erhöhung würde im besonderen Maße nur der Betriebstyp des Discounters profitieren
- Das EuGH<sup>3</sup> 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 m<sup>2</sup> 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 Verordnungsgebers 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.

---

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