



LAND
BRANDENBURG

Ministerium für Infrastruktur
und Landesplanung



Handlungsanleitung

für die Prüfung der Vermutungsregelung des
§ 11 Abs. 3 BauNVO bei
großflächigen Lebensmittelmärkten

Impressum

Herausgeber:

Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung
Referat Presse, Öffentlichkeitsarbeit
Henning-von-Tresckow-Straße 2–8
14467 Potsdam
oeffentlichkeitsarbeit@mil.brandenburg.de
www.mil.brandenburg.de

Fachliche Betreuung:

Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung
Referat 23 Städtebau- und Wohnungsrecht
Henning-von-Tresckow-Straße 2–8
14467 Potsdam

Autor/Bearbeitung:

Rechtsanwalt Wettringen
Dr. jur. Heinz Janning
Droste-Hülshoff-Straße 8
48493 Wettringen
Stand: März 2018

Satz und Layout:

LGB (Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg)
www.geobasis-bb.de

Hinweis:

Die Handlungsanleitung wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung herausgegeben. Sie darf nicht während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags-, und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments. Unabhängig davon, wann, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin/dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Inhalt

1. § 11 Abs. 3 BauNVO als Beurteilungsgrundlage	4
2. Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“	6
3. Billigung der Arbeitsgruppenempfehlungen durch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG).....	7
4. Zurückhaltung in der Verwaltungspraxis.....	8
5. Abhilfe durch eine Anleitung zur verbesserten Handhabung der Vermutungsregelung	9
6. Bedeutung städtebaulich integrierter Standorte	11
7. „Typische Atypik“ städtebaulich integrierter Lebensmittelmärkte.....	12
8. Notwendigkeit einer konkreten Auswirkungsanalyse in der zweiten Prüfungsstufe	13
9. Fazit zur Anwendung der Vermutungsregelung bei städtebaulich integrierten Lebensmittelmärkten	14
10. Anwendung raumordnerischer Vorgaben für Einzelhandelsgroßprojekte	15
11. Positive Funktion von Einzelhandels- und Zentrenkonzepten – Aufgabe der Gemeinden	16
12. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	18
13. Reihenfolge und Kriterien der Zulässigkeitsprüfung für großflächige Lebensmittelmärkte	20
14. Prüfung der Atypik bei großflächigen Lebensmittelmärkten	24
I. Anhaltender Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel	
II. Notwendigkeit einer städtebaulichen Standortsteuerung	
III. § 11 Abs. 3 BauNVO als Schlüssel-vorschrift für die Zulässigkeit großflächiger Vorhaben	
IV. Überlegungen für eine verbesserte Handhabung des § 11 Abs. 3 BauNVO	
V. Die „typische Atypik“ bei städtebaulich integrierten Lebensmittelmärkten und ihre Wirkung	
VI. Die Bedeutung der Einzelhandels und Zentrenkonzepte	
VII. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	
Anlage 1	43
Anlage 2	46
Anlage 3	47

§ 11 Abs. 3 BauNVO als Beurteilungsgrundlage

Grundlage für die planungsrechtliche Beurteilung großflächiger Vorhaben des Lebensmittel Einzelhandels mit mehr als 800 Quadratmeter Verkaufsfläche ist der § 11 Abs. 3 BauNVO. Wenn sich solche Vorhaben „nach Art, Lage und Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nicht nur unwesentlich auswirken können“, dürfen sie gemäß § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO außer in Kerngebieten nur in für sie festgesetzten Sondergebieten zugelassen werden.

Auswirkungen in diesem Sinne sind nach Satz 2 dieser Vorschrift insbesondere schädliche Umwelteinwirkungen i. S. d. § 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung, auf den Verkehr, auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich der in Satz 1 bezeichneten Betriebe, auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden, auf das Orts- und Landschaftsbild und auf den Naturhaushalt.

Zur Vereinfachung der Beurteilung, ob solche Auswirkungen vorliegen können, stellt § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO den Genehmigungsbehörden eine „Regelvermutung“ zur Verfügung: Danach sind solche Auswirkungen „in der Regel anzunehmen, wenn das Vorhaben die Geschossfläche von 1.200 Quadratmeter überschreitet“.

Diese **Regelvermutung** kann aber nach § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO **widerlegt** werden. Sie gilt nicht, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, „dass Auswirkungen bereits bei weniger als 1.200 Quadratmeter Geschossfläche vorliegen oder bei mehr als 1.200 Quadratmeter Geschossfläche nicht vorliegen; dabei sind in Bezug auf die in Satz 2 bezeichneten Auswirkungen insbesondere die Gliederung und Größe der Gemeinde und ihrer Ortsteile, die Sicherung der verbrauchernahen Versor-

gung der Bevölkerung und das Warenangebot des Betriebs zu berücksichtigen“.

Bei Vorhaben mit mehr als 1.200 Quadratmeter Geschossfläche ist i. S. einer typisierenden Betrachtungsweise ohne besondere Prüfung von Auswirkungen i. S. v. § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO auszugehen, wenn der Antragsteller nicht eine atypische Fallgestaltung geltend macht.

Eine vom Antragssteller nachzuweisende atypische Fallgestaltung, die die o. g. Regelvermutung widerlegt, liegt nur vor, wenn aufgrund betrieblicher Besonderheiten oder der konkreten städtebaulichen Situation der beabsichtigte Betrieb nicht zu der Art der Betriebe gehört, die von der Vermutung erfasst werden sollen. Dem § 11 Abs. 3 BauNVO mit seiner Vermutungsregelung in den Sätzen 3 und 4 liegt als Betriebstyp der großflächige Betrieb mit einem breiten Warenangebot für den privaten Bedarf der Allgemeinheit zugrunde. Bezogen auf die städtebauliche Situation geht die Regelung von einem städtebaulich nicht integrierten Standort aus, der für die Wohnbevölkerung verkehrlich schlecht oder nur mit dem KFZ zu erreichen ist und der städtebaulich eingebundene Einzelhandelsstandorte gefährdet.

Hinweis

Näheres zum Hintergrund und zur grundsätzlichen Handhabung der Vermutungsregelung der BauNVO ist vor allem aus dem Grundsatzurteil des BVerwG vom 3.2.1984 (4 C 54.80) und ergänzend auch aus dem BVerwG Urteil vom 24.11.2005 (4 C 10.04) zu entnehmen.

Die Vermutungsregelung gilt nicht nur für Neuansiedlungen, sondern **auch für die Erweiterung bestehender Einzelhandelsbetriebe**. Das BVerwG hat in seinem Beschluss vom 29.11.2005 (4 B 72/05) klargestellt, dass es weder für das Eingreifen der Regelver-

mutung noch für deren Widerlegung darauf ankommt, ob der Einzelhandelsbetrieb von vornherein in der nun zu beurteilenden Größe errichtet oder ob ein bestehender Betrieb nachträglich erweitert werden soll.

Wenn innerhalb eines Gebäudes die Betriebsfläche baulich in mehrere selbstständig nutzbare betriebliche Einheiten unterteilt ist, bilden diese Einheiten nach dem Urteil des BVerwG vom 24.11.2005 (4 C 14.04) nur dann einen gemeinsam zu beurteilenden Einzelhandelsbetrieb i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO, wenn die Gesamtfläche durch einen Einzelhandelsbetrieb als Hauptbetrieb (z. B. durch einen Lebensmittelmarkt) geprägt wird. Das gilt für baulich abgetrennte Flächen zu dessen Warenangebot als Nebenleistung ein Warenangebot hinzutritt, das in einem inneren Zusammenhang mit der Hauptleistung steht, diese jedoch nur abrundet und von untergeordneter Bedeutung bleibt (z. B. Backshop und Laden für Lotto/Toto, Zeitschriften und Schreibwaren).

Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“

Mit der Handhabung der Vermutungsregelung speziell beim Lebensmitteleinzelhandel hat sich eine von der Bundesregierung eingesetzte Arbeitsgruppe befasst und in ihrem Bericht vom 30.4.2002 (ZfBR 2002, S. 598) entsprechende Empfehlungen dazu ausgesprochen.

Die Arbeitsgruppe verweist darauf, dass dem Lebensmitteleinzelhandel eine besondere Bedeutung im Hinblick auf die Sicherung einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung zukommt. Daher können „von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben in größeren Gemeinden und Ortschaften auch oberhalb der Regelvermutungsgrenze von 1.200 Quadratmeter aufgrund einer Einzelfallprüfung dann keine negativen Auswirkungen auf die Versorgung 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.“

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

Leseempfehlung

zum Bericht der „Arbeitsgruppe Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“ (vom 30. April 2002): Zusammenfassung sowie insbesondere die Ziffern 19-29 des Hauptteils

Billigung der Arbeitsgruppenempfehlungen durch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG)

3.

Diesen Ansatz hat das BVerwG in seinem Beschluss vom 22.7.2004 (4 B 29.04) und vor allem in seinem Urteil vom 24.11.2005 (4 C 10.04) ausdrücklich gebilligt und dann abschließend 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.

4. Zurückhaltung in der Verwaltungspraxis

Obwohl dieser Ansatz in der Kommentarliteratur weitgehend positiv aufgenommen und auch in verschiedenen Einzelhandelserlassen der Bundesländer zur Anwendung empfohlen worden ist, wurde und wird er immer noch nicht in der Praxis mancher Baugenehmigungsbehörden und Bauleitplaner bei der Prüfung von Anhaltspunkten für die Widerlegung der in § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO ausgesprochenen Regelvermutung nachteiliger Auswirkungen herangezogen.

Diesen Baugenehmigungsbehörden und Bauleitplanern erscheint die zweistufige Prüfung mit der Widerlegung der Regelvermutung und der sich dann anschließenden Auswirkungsanalyse wohl als zu kompliziert und angesichts der relativ abstrakten Widerlegungskriterien auch zu aufwändig und zu riskant. Große Unsicherheiten gibt es insbesondere bei dem Kriterium des städtebaulich integrierten Standortes, und zwar vor allem dann, wenn das anstehende Vorhaben außerhalb klar abgrenzbarer zentraler Versorgungsbereiche realisiert werden soll.

Zur Verbesserung der Vollzugspraxis wird in der Difu-Studie (vom Mai 2014) zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Abs. 3 BauNVO die Erstellung eines Leitfadens zur Handhabung der Vermutungsregelung vorgeschlagen.

Abhilfe durch eine Anleitung zur verbesserten Handhabung der Vermutungsregelung

5.

Bei der Handlungsanleitung kommt dem Kriterium des städtebaulich integrierten Standortes für die Widerlegung der Regelvermutung bei großflächigen Lebensmittelmärkten eine Schlüsselrolle zu. Ist der Standort eines solchen Vorhabens städtebaulich integriert, weicht es grundlegend von der betrieblichen und städtebaulichen Situation ab, welche der Regelvermutung als typisch zu Grunde gelegt worden ist. Gelingt es also, dieses Kriterium insbesondere mit Hilfe der zwischenzeitlich weit verbreiteten Einzelhandels- und Zentrenkonzepte näher zu konkretisieren und damit insbesondere für die Baugenehmigungsbehörden handhabbarer zu machen, hat der o. g. Ansatz einer typisierenden Betrachtungsweise eine Chance, bei großflächigen Lebensmittel-Discountern und Supermärkten in städtebaulich integrierten Lagen die Regelvermutung negativer Auswirkungen zu widerlegen und dadurch deren Genehmigung auch außerhalb von Kerngebieten und speziellen Sondergebieten zu erleichtern.

Die hier jetzt vorliegende Handlungsanleitung zum Umgang mit der Vermutungsregelung bei großflächigen Lebensmittelmarktvorhaben greift den Ansatz der o. g. Arbeitsgruppenempfehlungen aus dem Jahr 2002 auf und möchte durch die Konkretisierung dieses Ansatzes die Handhabung dieser Regelung erleichtern. Dafür ist es notwendig, die Fallgruppe bei den großflächigen Lebensmittelmarkt-Vorhaben besser als bisher identifizieren zu können, bei der die Regelvermutung widerlegt und dadurch eine konkrete Prüfung der Auswirkungen des Vorhabens ermöglicht werden kann.

Die Arbeitsgruppenempfehlungen aus dem Jahre 2002 stellen bei ihrer Suche nach einer Fallgestaltung, die die Regelvermutung widerlegt, vom Betriebstyp her auf einen großflächigen Lebensmittelmarkt mit höchstens ca. 2.000 Quadratmeter Geschossfläche und mit einem Non-Food-Anteil unter 10 Prozent der Verkaufsfläche sowie vom Standort her

auf Verbrauchernähe, Verkehrsverträglichkeit und städtebauliche Integration ab.

a) Betriebstyp

Die neue Handlungsanleitung stellt vom **Betriebstyp** her auf die heute **marktüblichen Supermärkte (sog. Vollsortimenter) und Lebensmitteldiscounter mit Verkaufsflächen bis zu ca. 1.500 Quadratmeter** und mit dominant nahversorgungsrelevanten Sortimenten (einschließlich Drogerie- und Gesundheitsartikel) ab. Gegenstand dieser Handlungsanleitung sind dagegen nicht große Supermärkte (bis zu ca. 2.500 Quadratmeter) und Verbrauchermärkte (2.500 bis 5.000 Quadratmeter Verkaufsfläche), die zwar auch überwiegend nahversorgungsrelevante Sortimente führen, die aber i. d. R. über eine Versorgung des Nahbereichs weit hinausgehen. Dies gilt erst recht für die noch größeren SB-Warenhäuser.

Neben Lebensmitteln sollen diese Märkte auch andere **nahversorgungsrelevante Kernsortimente** anbieten dürfen. Die bislang empfohlene Begrenzung des Non-Food-Anteils auf unter 10 Prozent der Verkaufsfläche soll durch eine **Begrenzung des Anteils der innenstadtrelevanten**, also der zentrenrelevanten abzüglich der nahversorgungsrelevanten **Sortimente auf maximal 10 Prozent der Verkaufsfläche** präzisiert werden.

Der Sammelbegriff „non-food“ (= Waren, die nicht zum Verzehren bestimmt sind) umfasst nämlich auch nahversorgungsrelevante Sortimente wie Drogeriewaren, Wasch-, Putz- und Reinigungsmittel sowie Zeitungen, Zeitschriften, Schreibwaren und Büroartikel sowie Tiernahrung, die zuweilen auch unter dem Begriff „non food I“ zusammengefasst und die in Lebensmittelmärkten im Sinne einer verbrauchernahen Grundversorgung auch durchaus als Kernsortimente angeboten werden.



Dagegen sollen die innenstadtrelevanten Sortimente nur beschränkt auf maximal 10 Prozent der Gesamtverkaufsfläche als Randsortimente geführt werden dürfen. Dies gilt auch für die sogenannten „Aktionswaren“, die vor allem in den Lebensmittel-Discountern temporär angeboten werden, soweit diese den innenstadtrelevanten Sortimenten zuzuordnen sind.

Für die Betriebstypenbildung zur Widerlegung der Regelvermutung ist entscheidend, dass auch die Lebensmittel-Discounters heute durchweg dominant nahversorgungsrelevante Sortimente führen.

b) Standort

Vom **Standort** her steht die **städtebauliche Integration** im Focus. Diese ist bei einer Lage in einem zentralen Versorgungsbereich oder ausnahmsweise auch bei einer integrierten Nahversorgungslage außerhalb der Zentren gegeben. Hierbei ist der Aspekt der Verbrauchernähe mit abgedeckt.

Ob dieser Standort auch hinsichtlich des **vorhabenbedingten Verkehrsaufkommens** verträglich ist, kann nach Feststellung der städtebaulichen Integration des Vorhabenstandortes in der nachfolgenden zweiten Prüfungsstufe konkret untersucht werden. Wenn allerdings verkehrliche Bedenken gegen das Vorhaben von vornherein erkennbar sind, erübrigt sich die Prüfung der städtebaulichen Integration des Standortes, weil allein schon diese Verkehrsbedenken die Widerlegung der Regelvermutung ausschließen. Bei der derzeit recht häufigen Erweiterung bestehender Lebensmittel-Discounters dürfte i. d. R. nicht von einer erheblichen und unverträglichen Verkehrszunahme auszugehen sein.

Die bestmögliche Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln und anderen Gütern des kurzfristigen Bedarfs verlangt **städtebaulich integrierte Standorte** für Lebensmittelsupermärkte und auch für Lebensmittel-discounter.

Grundsätzlich sollen solche in der Regel großflächigen Märkte **in den zentralen Versorgungsbereichen**, also in den Innenstädten und Ortszentren, in den Nebenzentren und vor allem auch in den Grund- und Nahversorgungszentren angesiedelt oder auch erweitert werden dürfen, in denen diese Märkte u. a. wichtige Frequenzbringerfunktionen für andere Einzelhandelsbetriebe und auch für Dienstleistungsbetriebe erfüllen. Die zentralen Versorgungsbereiche stellen heute zudem das Grundgerüst einer verbraucher-nahen Grundversorgung. Wegen ihrer großen Bedeutung für diese Bereiche sind diese **Lebensmittelmärkte grundsätzlich „zentrenpflichtig“**.

Außerhalb dieser Zentren können moderne, i. d. R. großflächige Lebensmittelmärkte diese Grundversorgung ergänzen, wenn diese nicht allein von den Zentren geleistet werden kann.

Die Ansiedlung oder Erweiterung moderner **Lebensmittelmärkte außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche** ist aber nur unter folgenden **Ausnahmevoraussetzungen** städtebaulich vertretbar:

- Der Standort des Vorhabens muss wohnsiedlungsräumlich integriert sein.
- Das Vorhaben muss überwiegend der Nahversorgung dienen.
- Es darf zentrale Versorgungsbereiche oder die Nahversorgungsstruktur nicht wesentlich beeinträchtigen.

Dabei ist die Erfüllung der Nahversorgungsfunktion oft die am schwierigsten zu bestimmende Voraussetzung für eine Ausnahme von der grundsätzlichen Zentrenpflicht der großflächigen Lebensmittelmärkte.

Hinweis:

Näheres zur Nahversorgungsfunktion und zur Bestimmung integrierter Nahversorgungsstandorte außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche siehe Vermerk in der Anlage 1

Derart integrierte Standorte für moderne Lebensmittelmärkte in den Zentren und ausnahmsweise auch in zentrenergänzenden Nahversorgungslagen liegen nicht nur im städtebaulichen Interesse der Städte und Gemeinden, sondern wegen der notwendigen Kundennähe auch im Interesse der in dieser Branche agierenden Handelsunternehmen.

7. „Typische Atypik“ städtebaulich integrierter Lebensmittelmärkte

Wenn nun ein Lebensmittelmarktvorhaben an einem städtebaulich integrierten Standort realisiert werden soll, liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass es sich um ein Vorhaben handelt, das aufgrund seiner Sortimentsstruktur und auch aufgrund der besonderen städtebaulichen Situation nicht zu dem Betriebstyp gerechnet werden kann, den der Verordnungsgeber dem § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO zugrunde gelegt hat.

Ein Lebensmittel-Supermarkt oder ein Lebensmittel-Discounter führt eben nicht ein breites Warenangebot, sondern dominant nur nahversorgungsrelevante Sortimente. Damit ist er **in betrieblicher Hinsicht atypisch**.

In städtebaulicher Hinsicht ist ein großflächiger Lebensmittelmarkt an einem integrierten Betriebsstandort **atypisch**, weil er sich in zentraler oder zumindest für die Wohnbevölkerung allgemein gut erreichbarer Lage befindet und damit das Gegenteil der dieser Vorschrift zugrundeliegenden städtebaulichen Situation eines nicht integrierten Standortes darstellt.

Die Regelvermutung des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO kann daher bei der Fallgruppe der marktüblichen Supermärkte und Lebensmittel-discounter mit bis zu 1.500 Quadratmeter Verkaufsfläche an städtebaulich integrierten Standorten entkräftet werden, weil hierbei genügend Anhaltspunkte im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO dafür vorliegen, dass in betrieblicher und städtebaulicher Hinsicht eine von der Vorstellung des Verordnungsgebers abweichende atypische Situation vorliegt und deshalb die Regelvermutung nachteiliger Auswirkungen nicht greift. Die in dieser Vorschrift genannten drei Bezugspunkte sind alle berücksichtigt:

- Das **Warenangebot** eines modernen Lebensmittelmarktes konzentriert sich auf Lebensmittel und andere nahversorgungsrelevante Hauptsortimente. Diese

Sortimente gehören zum Kernbereich der verbrauchernahen Grundversorgung.

Wenn der Anteil innenstadtrelevanter (= zentrenrelevanter abzüglich der nahversorgungsrelevanten) Randsortimente weniger als 10 Prozent der Gesamtverkaufsfläche ausmacht, weicht ein solcher Markt von der Vorstellung des Verordnungsgebers ab, der bei der Einführung der Sondergebietspflicht außerhalb der Kerngebiete durch § 11 Abs. 3 BauNVO von Vorhaben mit einem umfassenden Warenangebot einschließlich innenstadtrelevanter Hauptsortimente ausging.

- Ein städtebaulich integrierter Standort trägt stets der **Gliederung und der Größe einer Gemeinde** und ihrer Ortsteile Rechnung, weil er sonst nicht als integriert angesehen werden könnte. Ein solcher Standort weicht ebenfalls massiv von der Vorstellung des Verordnungsgebers von einem städtebaulich nicht integrierten Standort außerhalb funktionsgerecht gewachsener Strukturen ab und begründet somit auch auf der städtebaulichen Ebene eine atypische Situation.
- Bei einem Standort des Lebensmittelmarkt-Vorhabens im zentralen Versorgungsbereich oder in einer integrierten Nahversorgungslage ist zudem stets davon auszugehen, dass es der **Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung** dient.

Es liegen somit wesentliche Anhaltspunkte dafür vor, dass die Regelvermutung des § 11 Abs. 3 S. 3 BauNVO bei großflächigen Discountern und Supermärkten bis 1.500 Quadratmeter Verkaufsfläche an städtebaulich integrierten Standorten widerlegt ist. Solche Vorhaben sind **„typisch atypisch“**, weil bei diesen Vorhaben die betriebliche und städtebauliche Situation nicht der entspricht, welche dieser Regelvermutung als typisch zu Grunde gelegt worden ist.

Notwendigkeit einer konkreten Auswirkungsanalyse in der zweiten Prüfungsstufe

8.

Wenn die Regelvermutung negativer Auswirkungen wegen Vorliegens einer atypischen Fallgestaltung nicht greift, muss in einem zweiten Schritt geprüft werden, ob in dem anstehenden Fall Besonderheiten vorliegen, die doch nachteilige Auswirkungen erwarten lassen. Nach der Feststellung der städtebaulichen Integration des Vorhabenstandortes muss also stets noch anhand des konkreten Einzelfalls geprüft werden, ob das zur Genehmigung anstehende Vorhaben gleichwohl mit negativen Auswirkungen der in § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO genannten Art verbunden sein kann (*vergl. dazu die Erläuterungen in Ziff. 3.2 des Einzelhandelserlasses für das Land Brandenburg vom 17.6.2014*). Dies hätte dann zur Folge, dass das Vorhaben gemäß § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO sehr wohl der Sonder- oder Kerngebietspflicht unterliegt und damit außerhalb solcher Gebiete nicht genehmigt werden kann.

Nachteilige Auswirkungen auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche und auf die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich des anstehenden großflächigen Vorhabens müssen i.d.R. in dieser zweiten Prüfungsstufe nicht mehr näher untersucht werden, weil ein Lebensmittel-Discounter oder Supermarkt an einem städtebaulich integrierten Standort in aller Regel auch zentrenverträglich ist und das Warenangebot eines solchen Marktes auch der verbrauchernahen Grundversorgung dient.

In Ausnahmefällen kann es allerdings insbesondere in Nahversorgungszentren erforderlich sein, die Dimensionierung eines großflächigen Lebensmittelmarkt-Vorhabens auf seine Verträglichkeit mit anderen zentralen Versorgungsbereichen und mit zentrenergänzenden integrierten Nahversorgungslagen hin zu überprüfen und ggf. zu reduzieren. Bei einem großflächigen Vorhaben außerhalb der Zentren ist aber ohnehin schon in der ersten Stufe zu prüfen, ob es wirklich über-

wiegend nur der Versorgung des jeweiligen Nahbereichs dient und ob es vom Umfang her überhaupt ein zentrenverträglicher und damit ein integrierter Nahversorger ist.

Daher kann sich die abschließende Auswirkungsprüfung meistens im Wesentlichen auf die anderen in § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO genannten Belange konzentrieren, insbesondere auf einen ausreichenden Immissionsschutz und auf die Bewältigung vorhabenbedingter Verkehrsprobleme. Wenn z. B. der Immissionsschutz für eine benachbarte Wohnbebauung nicht gewährleistet werden kann oder wenn nur schwer lösbare Verkehrsprobleme zu befürchten sind, ist das Vorhaben schon wegen dieser nachteiligen Auswirkungen auch an einem integrierten Standort sonder- oder kerngebietspflichtig.

9. Fazit zur Anwendung der Vermutungsregelung bei städtebaulich integrierten Lebensmittelmärkten

a) Bei einem großflächigen Lebensmittelmarkt-Vorhaben (bis zu 1.500 Quadratmeter Verkaufsfläche) an einem städtebaulich integriertem Standort sprechen gewichtige Anhaltspunkte für einen atypischen Fall, so dass die Regelvermutung des § 11 Absatz 3 Satz 3 BauNVO widerlegt ist.

Die Darlegungslast für das Vorliegen einer solchen atypischen Fallgestaltung trägt der Bauherr.

b) In einem weiteren Schritt ist dann abschließend zu prüfen, ob bei dem anstehenden Vorhaben Besonderheiten vorliegen, die doch negative Auswirkungen auf einzelne städtebauliche Belange erwarten lassen. Dabei kann nach Feststellung eines städtebaulich integrierten Standortes meistens von der Zentrenverträglichkeit des Vorhabens und von seiner Relevanz für eine verbraucher-nahe Versorgung ausgegangen werden. Es muss aber auch die Möglichkeit negativer Auswirkungen des jeweils anstehenden Vorhabens auf andere städtebauliche Belange ausgeschlossen werden können. Auch hierfür trägt der Bauherr die Darlegungslast.

Nur dann ist das Vorhaben trotz seiner Großflächigkeit und trotz des Überschreitens der Regelvermutungsgrenze auch außerhalb eines Kerngebietes oder eines speziellen Sondergebietes für den großflächigen Einzelhandel zulässig.

Die Widerlegung der Regelvermutung gibt also nur den Weg frei für eine zweite Prüfungsstufe, in der die möglichen Auswirkungen des Vorhabens untersucht werden. Nur wenn dabei die Möglichkeit raumordnerischer und städtebaulicher Negativauswirkungen auszuschließen ist, ist das Vorhaben nicht als kern- oder sondergebietspflichtiger Betrieb i. S. d. § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO einzustufen.

Hinweis:

Einen Überblick über diese empfohlene Handhabung der Vermutungsregelung bei großflächigen Lebensmittelmärkten vermittelt die Grafik in der Anlage 2

Wenn nach dieser zweistufigen Prüfung feststeht, dass das anstehende Vorhaben kein kern- oder sondergebietspflichtiger Einzelhandelsbetrieb i. S. d. Vorschrift ist, sind für die Beurteilung des Vorhabens auch nicht die für die Planung von Einzelhandelsgroßprojekten geltenden raumordnerischen Ziele und Grundsätze des LEP Berlin-Brandenburg vom 31.3.2009 heranzuziehen.

Im **LEP Berlin-Brandenburg** vom 31.3.2009 sind die Ausnahmen vom Konzentrationsgebot im Abschnitt 4.7 (6) und vom Integrationsgebot im Abschnitt 4.8 (5) formuliert. Eine **Ausnahme vom Konzentrationsgebot** setzt voraus, dass das Vorhaben ganz überwiegend der Nahversorgung dient und sein Standort in einem städtischen Kernbereich oder in einem wohngebietsbezogenen Versorgungsbereich liegt. Überwiegend der Nahversorgung dient ein Vorhaben, wenn die gesamte vorhabenbezogene Verkaufsfläche 2.500 Quadratmeter nicht überschreitet und auf mindestens 75 Prozent der Verkaufsfläche nahversorgungsrelevante Sortimente angeboten werden. Eine **Ausnahme vom Integrationsgebot** für Vorhaben außerhalb der städtischen Kernbereiche zentraler Orte setzt ebenfalls eine überwiegende Nahversorgungsfunktion und die Lage in einem wohngebietsbezogenen Versorgungsbereich voraus.

11. Positive Funktion von Einzelhandels- und Zentrenkonzepten – Aufgabe der Gemeinden

Bei der Anwendung der Vermutungsregelung des § 11 Abs. 3 BauNVO auf großflächige Supermarkt- und Lebensmitteldiscountmarkt-Vorhaben kommt – wie in vorgenannten Abschnitten bereits dargelegt – der Feststellung eines städtebaulich integrierten Standortes durch die Baugenehmigungsbehörden eine zentrale Rolle zu.

Diese Feststellung wird einer Baugenehmigungsbehörde sehr erleichtert, wenn die Standortgemeinde über ein **kommunales Einzelhandels- und Zentrenkonzept** verfügt, in dem die zentralen Versorgungsbereiche und auch die integrierten Nahversorgungslagen außerhalb der Zentren räumlich und funktional festgelegt sind. Aufgrund dieses Standortkonzepts kann die Baugenehmigungsbehörde unschwer feststellen, ob das Ansiedlungs- oder Erweiterungsvorhaben an einem städtebaulich integrierten Standort realisiert werden soll oder nicht.

Die Festlegung der städtebaulich integrierten Standorte in einem Einzelhandels- oder Zentrenkonzept ist allerdings weder eine Zulässigkeitsvoraussetzung für das Vorhaben noch eine Zulassungsgarantie. Ein solches Konzept erleichtert aber der Baugenehmigungsbehörde die Prüfung des besonders bedeutsamen Kriteriums der städtebaulichen Integration eines Vorhabenstandortes allgemein und trägt damit insbesondere zu einer verbesserten und praktikablen Handhabung der Regelvermutung in Satz 3 und ihrer Widerlegbarkeit nach Satz 4 des § 11 Abs. 3 BauNVO bei.

Kernbestandteile solcher Konzepte, die in Ziff. 6.4.1 des Einzelhandelserlasses des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft vom 17. Juni 2014 für das Land Brandenburg ausdrücklich empfohlen wurden, sind:

- Solide gutachterliche Untersuchungen zur bestehenden Angebots- und Nachfragestruktur sowie zu den Rahmenbedingungen und Spielräumen für weitere Entwicklungen
- Ein eindeutiges Standortkonzept, eine ortsspezifisch entwickelte Sortimentsliste und klare Ziele und Grundsätze für die städtebauliche Einzelhandelssteuerung
- Das Durchlaufen einer intensiven Öffentlichkeits- und Trägerbeteiligung
- Abwägung eingegangener Bedenken und Anregungen vom jeweiligen Stadt- oder Gemeinderat und Beschluss als städtebauliches Entwicklungskonzept (i. S. d. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB).

Derartige Entwicklungskonzepte, die in größeren Städten auch spezielle Teilkonzepte für die Nahversorgung mit Lebensmitteln und anderen kurzfristig nachgefragten Gütern enthalten können, dürfen nicht nur den Status Quo beschreiben, sie müssen vielmehr auch nutzbare Potentialflächen für die Zentrenentwicklung ausweisen.

Bei der Erarbeitung solcher Standortkonzepte ist die Beteiligung der Handelsverbände, der Handwerkskammern und der IHK's von besonderer Bedeutung, um auch die betrieblichen Anforderungen an Handelsstandorte in den zentralen Versorgungsbereichen angemessen zu berücksichtigen.

Solche Einzelhandels- und Zentrenkonzepte können zwar als informelle Entwicklungskonzepte keine Baurechte schaffen oder aufheben, sie ermöglichen aber eine situationsgerechte städtebauliche Beurteilung struktureller Einzelhandelsvorhaben. Sie bilden die Grundlage für die Festsetzung zentraler Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan und für einzelhandelsbezogene

ne Festsetzungen in den Bebauungsplänen. Sie sind außerdem für eine sachgerechte Abwägung auch der privaten Belange der Grundstückseigentümer und der Betriebsinhaber bedeutsam.

Diese Konzepte sind – auch um ein Entstehen von zentrenrelevanten Einzelhandelsbetrieben an nicht-integrierten Standorten zu verhindern – konsequent durch eine entsprechende Bauleitplanung umzusetzen, indem

- die für die zentralen Versorgungsbereiche notwendigen Gebietsarten festgesetzt werden und
- der nahversorgungs- und zentrenrelevante Einzelhandel außerhalb der im Konzept ausgewiesenen Standortbereiche grundsätzlich durch entsprechende Bebauungsplanfestsetzungen ausgeschlossen wird.

Dies gilt auch und insbesondere für die außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen oder von integrierten Nahversorgungsstandorten liegenden Lebensmittelmarkt-Vorhaben, die unterhalb der Großflächigkeitsgrenze von 800 Quadratmeter Verkaufsfläche bleiben und die schon deshalb nicht dem Sonderregime des § 11 Abs. 3 BauNVO unterliegen.

Bei großflächigen Lebensmitteldiscountmarkt- und Supermarkt-Vorhaben ist somit eine praktikable Handhabung der Vermutungsregelung des § 11 Abs. 3 BauNVO durch die Baugenehmigungsbehörden möglich, wenn das jeweilige Vorhaben an einem städtebaulich integrierten Standort, also in einem zentralen Versorgungsbereich oder ausnahmsweise auch in einer integrierten Nahversorgungslage außerhalb der Zentren realisiert werden soll und diese integrierten Standortbereiche sich ohne Weiteres aus dem gemeindlichen Einzelhandels- und Zen-

trenkonzept entnehmen lassen.

Fehlen solche kommunalen Standortkonzepte, ist auf die tatsächlich vorhandenen, zentralen Versorgungsbereiche abzustellen. Die Widerlegung der Regelvermutung ist zwar auch ohne Einzelhandels- und Zentrenkonzept möglich, wenn der Vorhabenstandort eindeutig städtebaulich integriert ist. In Grenzfällen wird die Widerlegung aber sehr erleichtert, wenn sich die Standortintegration ohne Weiteres aus einem solchen Konzept ableiten lässt.

12. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die möglichst wohnungsnah oder zumindest wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln und anderen Gütern des kurzfristigen Bedarfs erfordert städtebaulich integrierte Standorte für moderne, i. d. R. großflächige Lebensmittelmärkte, die den Hauptanteil an der heutigen Nahversorgung haben.

Diese Lebensmittelsuper- und Discountmärkte sollen daher grundsätzlich nur in den zentralen Versorgungsbereichen (Innenstädte, Ortszentren, Nebenzentren sowie Grund und Nahversorgungszentren) angesiedelt und erweitert werden.

Ausnahmsweise können sie aber auch außerhalb dieser Zentren angesiedelt oder erweitert werden, wenn ihr Standort in einem Wohnsiedlungszusammenhang integriert ist, sie überwiegend der Versorgung in ihrem Nahbereich dienen und zentrale Versorgungsbereiche nicht wesentlich beeinträchtigen.

Soll ein moderner Discounter oder Supermarkt an einem solchen städtebaulich integrierten Standort angesiedelt oder erweitert werden, ist die in § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO bei 1.200 Quadratmeter Geschossfläche angesetzte Regelvermutung nachteiliger Auswirkungen auf raumordnerische und städtebauliche Belange gemäß des Satzes 4 dieser Vorschrift widerlegt. Er weicht in betrieblicher und städtebaulicher Hinsicht von der Fallkonstellation ab, die der Regelvermutung als typisch zu Grunde gelegt worden ist; **er ist damit „typisch atypisch“**.

Es ist dann in einer 2. Stufe konkret zu prüfen, ob Besonderheiten vorliegen, die im konkreten Einzelfall doch nachteilige Auswirkungen auf einzelne in § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO aufgeführte Belange erwarten lassen. Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche und die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich des Vorhabens sind

in dieser zweiten Prüfungsstufe allerdings meistens nicht mehr näher zu untersuchen, da Lebensmittelmärkte an städtebaulich integrierten Standorten i. d. R. zentrenverträglich sind und der verbrauchernahen Grundversorgung dienen.

Wenn insgesamt keine nachteiligen Auswirkungen von dem großflächigen Ansiedlungs- oder Erweiterungsvorhaben zu erwarten sind, ist das Vorhaben auch kein großflächiger Einzelhandelsbetrieb i. S. d. § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO, der nur im Kerngebiet oder in einem eigens dafür festgesetzten Sondergebiet zulässig wäre. Dann können einem solchen Vorhaben auch die landesplanerischen Ziele des LEP B-B für die Planung von Einzelhandelsgroßprojekten nicht entgegengehalten werden.

Anwendungsprobleme bei der Widerlegung der Regelvermutung nachteiliger Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit mehr als 1.200 Quadratmeter Geschossfläche lassen sich weitgehend vermeiden, wenn die Städte und Gemeinden lokale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte aufstellen, in denen die zentralen Versorgungsbereiche und möglichst auch die integrierten Nahversorgungslagen funktional und räumlich festgelegt werden. Soweit eine räumliche Festlegung integrierter Nahversorgungslagen gemeindegeweit nicht abschließend möglich ist, sollten aus dem Konzept aber wenigstens möglichst klare Kriterien für die Annahme eines städtebaulich integrierten Nahversorgungsmarktes zu entnehmen sein.

Auf diese Standortausweisungen und Kriterien können die Baugenehmigungsbehörden zurückgreifen, wenn es um die Prüfung geht, ob der Standort des jeweiligen Vorhabens städtebaulich integriert ist.

Da auf diese Weise für großflächige Lebensmittelmärkte an städtebaulich integrierten

Standorten eine durchaus praktikable Handhabung der Vermutungsregelung des § 11 Abs. 3 Satz 3 und 4 BauNVO möglich ist, erübrigt sich eine Änderung dieser Vorschrift.

Den Städten und Gemeinden wird empfohlen, unter Einbeziehung insbesondere der Einzelhandelsverbände und der IHKs, diese flexiblere Handhabung des § 11 Abs. 3 BauNVO bei großflächigen Discountern und Supermärkten an städtebaulich integrierten Standorten durch die Aufstellung und rechtzeitige Fortschreibung ihrer lokalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepte zu unterstützen, in denen diese integrierten Standortbereiche ausgewiesen sind.

Den Bauaufsichtsbehörden wird empfohlen, von dieser Möglichkeit der verbesserten Handhabung der Vermutungsregelung des § 11 Abs. 3 BauNVO bei Ansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben für großflächige Discounters und Supermärkte an städtebaulich integrierten Standorten Gebrauch zu machen, indem bei dieser Fallkonstellation die Regelvermutung negativer Auswirkungen als widerlegt angesehen wird. Damit ist der Weg frei für die Prüfung der einzelnen Auswirkungen des konkret anstehenden Vorhabens. Die Regelvermutung wirkt dann nicht mehr als Zulassungssperre für Betriebsstandorte außerhalb von Kern- und Sondergebieten.

13. Reihenfolge und Kriterien der Zulässigkeitsprüfung für großflächige Lebensmittelmärkte

Zusammenstellung prüffähiger Unterlagen zu dem anstehenden Projekt

Um die Zulässigkeit großflächiger Lebensmittelmarkt-Vorhaben beurteilen und hierbei auch insbesondere die Vermutungsregelung des § 11 Abs. 3 BauNVO anwenden zu können, müssen folgende Projektdaten zusammengetragen werden

- Standort
- Neubau, Nutzungsänderung oder Erweiterung?
- Sortimentsstruktur:
 - Lebensmittel und andere nahversorgungsrelevante Hauptsortimente
 - zentrenrelevante Randsortimente
- Betriebstyp:
 - Vollsortimenter = Supermarkt
 - oder Discounter
- Verkaufsfläche über 800 Quadratmeter, aber nicht mehr als 1.500 Quadratmeter Verkaufsfläche
- Geschossfläche über 1.200 Quadratmeter
- notwendige Stellplätze
- Erschließung

Kern- oder Sondergebietspflichtigkeit des Vorhabens?

Wenn feststeht, dass das anstehende Vorhaben ein großflächiger Lebensmittel-Discountern oder ein Lebensmittel-Supermarkt mit nicht mehr als 1.500 Quadratmeter Verkaufsfläche ist, ist zu prüfen, ob es ein kern- oder sondergebietspflichtiger Betrieb i. S. d. § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO ist.

In einem **ersten Prüfschritt** ist zu ermitteln, ob der Standort des Vorhabens städtebaulich integriert und damit die Regelvermutung widerlegt ist.

Standort des Vorhabens städtebaulich integriert?

- innerhalb eines im Einzelhandels- und Zentrenkonzept festgelegten zentralen Versorgungsbereiches oder
- innerhalb einer im Einzelhandels- und Zentrenkonzept ausgewiesenen integrierten Nahversorgungslage oder
- innerhalb eines faktischen zentralen Versorgungsbereiches? (wenn kein Konzept) oder
- integrierter Nahversorger (außerhalb einer im Konzept ausgewiesenen integrierten Nahversorgungslage)

Wenn der **Standort integriert** ist, ist die **Regelvermutung des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO widerlegt**.

Damit ist der Weg frei für den **zweiten Prüfschritt**, also für die Prüfung möglicher Negativeffekte des Vorhabens.

Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen ?

- schädliche Umwelteinwirkungen i. S. d. § 3 BImSchG
- nachteilige Auswirkungen auf
 - die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche (nur ausnahmsweise)
 - die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich des Vorhabens
 - den Verkehr
 - die infrastrukturelle Ausstattung
 - das Orts- und Landschaftsbild
 - den Naturhaushalt

Wenn **nachteilige Auswirkungen** des Vorhabens auf nur einen dieser Belange möglich sind, ist das **Vorhaben gemäß § 11 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BauNVO kern- oder sondergebietspflichtig**.

Wenn aber **keine nachteiligen Auswirkungen** auf die in § 11 III S. 2 BauNVO genannten Belange zu erwarten sind, ist das Vorhaben **nicht kern- oder sondergebietspflichtig**.

Sodann sind in einem dritten Prüfschritt jeweils die weiteren planungsrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen zu untersuchen.

Planungsrechtliche Zulässigkeit der nicht kern- oder sondergebietspflichtigen großflächigen Lebensmittelmärkte

- im **beplanten Innenbereich** (hinsichtlich Art der Nutzung):
 - § 30 Abs. 1 und 2 BauGB: Im Bebauungsplan festgesetzte Gebietsart i. V. m. den Baugebietsvorschriften der BauNVO; insbesondere:
 - im Mischgebiet: ausgewogenes Verhältnis zwischen Gewerbe- und Wohnnutzung (§ 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO)?
 - im allgemeinen Wohngebiet: Läden nur zur Gebietsversorgung (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 BauNVO)?
 - bei „Planreife“ eines Bebauungsplanelntwurfs:
 - zusätzlich die Voraussetzungen des § 33 BauGB prüfen!
- im **unbeplanten Innenbereich** (hinsichtlich Art der Nutzung): (§ 34 BauGB)
 - wenn **faktisches Baugebiet** i. S. d. BauNVO:
 - Prüfung wie im überplanten Innenbereich (§ 34 Abs. 2 BauGB)
 - wenn **diffuse Gebietsstruktur**: Sich einfügen nach § 34 Abs. 1 BauGB)?
 - ja, wenn großflächiger Einzelhandelsbetrieb in der näheren Umgebung und Rücksichtnahmegebot gewahrt
 - wenn kein großflächiger Einzelhandelsbetrieb in der näheren Umgebung, nur, wenn ausnahmsweise keine Begründung oder Verstärkung bodenrechtlicher Spannungen zu erwarten

Hinweis:

Zentrenschädliche Auswirkungen i. S. d. § 34 Abs. 3 BauGB würden bereits zur Kern- oder Sondergebietspflichtigkeit i. S. d. § 11 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BauNVO geführt haben; daher hier nicht mehr zu prüfen)

Planungsrechtliche Zulässigkeit kern- oder sondergebietspflichtiger Lebensmittelmärkte

- im **beplanten Innenbereich** (hinsichtlich der Art der Nutzung)
 - nur in **Kerngebieten** und in **Sondergebieten** nach § 11 Abs. 3 BauNVO
- im **unbeplanten Innenbereich** (hinsichtlich der Art der Nutzung): § 34 BauGB
 - gem. § 34 Abs. 3 BauGB nur in **faktischen Kerngebieten und faktischen Sondergebieten** für den großflächigen Einzelhandel
 - **keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche** (§ 34 Abs. 3 BauGB)
- bei **diffuser Gebietsstruktur**:
 - **Sicheinfügen nach 34 Abs. 1 BauGB**:
 - wenn großflächiger Einzelhandelsbetrieb in der näheren Umgebung und Rücksichtnahmegebot gewahrt
 - **keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche** (§ 34 Abs. 3 BauGB)
 - wenn kein großflächiger Einzelhandelsbetrieb in der näheren Umgebung, nur wenn ausnahmsweise keine bodenrechtlichen Spannungen; da aber mehr als nur unwesentliche Negative Auswirkungen auf städtebauliche Belange, kein Einfügen; Vorhaben damit unzulässig
 - auf den Ausschluss zentrenschädigender Auswirkungen i. S. d. § 34 Abs. 3 BauGB kommt es nicht mehr an

Hinweis:

Einen Überblick über die planungsrechtliche Zulässigkeit großflächiger Lebensmittelmärkte im unbeplanten Innenbereich vermittelt die entsprechende Grafik der Anlage 3

14. Prüfung der Atypik bei großflächigen Lebensmittelmärkten

I. Anhaltender Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel

Der Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel hält an. Für eine wohnungsnah Grundversorgung sind derzeit insbesondere die modernen Lebensmittelmärkte von grundlegender Bedeutung, in denen die große Mehrheit der Verbraucher in Deutschland Lebensmittel und andere Güter des kurzfristigen Bedarfs einkauft. Funktionsfähige Lebensmittelmärkte haben heute meist schon mehr als 800 Quadratmeter Verkaufsfläche. Mittlere Supermärkte ("Vollsortimenter") weisen schon seit Jahren bis zu 1.500 Quadratmeter auf. Die Neuansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben der führenden Lebensmittel-Discounter sind inzwischen überwiegend auch auf bis zu 1.200 Quadratmeter oder sogar 1.500 Quadratmeter ausgerichtet. Alle diese Märkte benötigen je nach Betriebstyp eine „Mindestmantelbevölkerung“ von 4.000 bis 8.000 Einwohnerinnen und Einwohner im Einzugsbereich des jeweiligen Marktes.

Immer mehr kleinere Läden und Supermärkte unter 800 Quadratmeter Verkaufsfläche schließen. Die Zahl der Lebensmittelläden insgesamt ist rückläufig. Innerhalb der Wohngebiete gibt es oft keine oder kaum noch Versorgungsangebote mit Gütern des täglichen Bedarfs. Das Grundversorgungsnetz wird immer grobmaschiger. Teilweise ist bereits die wohnungsnah Grundversorgung gefährdet.

Durch den Wegzug der größeren Lebensmittelmärkte an verkehrsgünstige Ausfallstraßen werden zudem die traditionellen Zentren gefährdet, weil diese Märkte als wichtige Frequenzbringer für die anderen Einzelhandelsbetriebe und die handelsnahen Dienstleistungsbetriebe in den Zentren fehlen. Dadurch können die für eine verbrauchernahe Grundversorgung wichtigen Zentren veröden. Darunter leiden besonders die in ihrer Mobilität eingeschränkten Bevölkerungsgruppen. Peripher gelegene Lebensmittelmärkte nehmen

oft allen Verbrauchern die Möglichkeit, sich an einem städtebaulich integrierten Standort wohnungsnah zu versorgen und hier alle Einkäufe und Besorgungen zur Deckung des Grundbedarfs zu erledigen. Solche zentralen Versorgungsbereiche dienen meist auch der sozialen Kommunikation. Größere Lebensmittelmärkte an peripheren Standorten gefährden nicht nur diese traditionellen Versorgungsbereiche, sie führen auch zu zusätzlichem PKW-Verkehr mit höherem Energieverbrauch und mehr Schadstoffausstoß sowie insgesamt zu verstärkter Außenentwicklung statt ökonomisch und ökologisch sinnvoller Innenentwicklung.

II. Notwendigkeit einer städtebaulichen Standortsteuerung

Um solche Fehlentwicklungen zu vermeiden, gehören „moderne“ Lebensmittelmärkte grundsätzlich in die zentralen Versorgungsbereiche, also in die Innenstädte und Ortszentren sowie in die Grund- und Nahversorgungszentren, um dort ihre wichtigen Frequenzbringerfunktionen zu erfüllen und eine verbrauchernahe Grundversorgung zu ermöglichen. Die größeren Einzelhandelsbetriebe mit nahversorgungsrelevanten Hauptsortimenten müssen also im Interesse einer qualifizierten Nahversorgung und einer Stärkung der Zentren grundsätzlich in zentralen Versorgungsbereichen untergebracht werden. Sie müssen insoweit in "die städtebauliche Pflicht genommen" und als grundsätzlich „zentrenpflichtig“ angesehen werden.¹ Diese auf die Zentren ausgerichtete Konzentration von großflächigen Nahversorgungsbetrieben ist die notwendige und damit legitime städtebauliche Antwort auf die Strukturveränderungen im Lebensmitteleinzelhandel. Ein leistungsfähiges Netz der zentralen Ver-

¹ Näheres dazu bei Janning, Nahversorgung und zentrenorientierte Einzelhandelssteuerung, ZfBR 3/2012, 213-218 sowie Bunzel/Janning/Kruse/Kühn, Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, Difu-Arbeitshilfe, Berlin 2009, S. 118-119

sorgungsbereiche ist heute eine notwendige Voraussetzung für eine wohnungsnah oder zumindest wohnortnahe Grundversorgung. Die großflächigen Lebensmittelmärkte in diesen Zentren bilden dafür das Grundgerüst.

Außerhalb dieser Zentren können und dürfen moderne, i. d. R. großflächige Lebensmittelmärkte daher diese Grundversorgungsstruktur im Sinne einer möglichst flächendeckenden Nahversorgung nur ergänzen, wenn und soweit diese nicht allein von den Zentren geleistet werden kann.²

Die Ansiedlung oder Erweiterung moderner Lebensmittelmärkte außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche ist deshalb nur unter folgenden Ausnahmevoraussetzungen städtebaulich vertretbar:

- Der Vorhabensstandort muss wohnsiedlungsräumlich integriert sein.
- Das Vorhaben muss überwiegend der Nahversorgung dienen.
- Es darf zentrale Versorgungsbereiche nicht wesentlich beeinträchtigen.

Derart integrierte Standorte für moderne Lebensmittelmärkte (grundsätzlich) in den Zentren und (ausnahmsweise) auch in den zentrenergänzenden Nahversorgungslagen liegen nicht nur im städtebaulichen Interesse der Städte und Gemeinden, sondern wegen der notwendigen Kundennähe auch im Interesse der in dieser Branche agierenden Handelsunternehmen, die zunehmend solche Standorte favorisieren.³

² vgl. hierzu Haaß, Nahversorgung und Zentrenschutz, BauR 2013, 1946 - 1951

³ zu den Vorteilen städtebaulich integrierter Standorte siehe auch Studie der HafenCity Universität Hamburg (HCU und der International Real Estate Business School (IRE/BS) an der Universität Regensburg, „Qualifizierte Nahversorgung im Lebensmittelhandel“, Endbericht März 2013

III. § 11 Abs. 3 BauNVO als Schlüsselvorschrift für die Zulässigkeit großflächiger Vorhaben

Soweit Lebensmittelmärkte heute mehr als 800 m² Verkaufsfläche aufweisen, sind sie als **großflächige** Einzelhandelsbetriebe anzusehen, für deren Ansiedlung und Erweiterung der **§ 11 Abs. 3 BauNVO** von besonderer Bedeutung ist.

Nach dieser Vorschrift dürfen großflächige Einzelhandelsbetriebe außer in Kerngebieten nur in für sie festgesetzten Sondergebieten zugelassen werden, wenn sie sich **nicht nur unwesentlich** auf raumordnerische und städtebauliche Belange **nachteilig auswirken können**, die beispielhaft im Satz 2 dieser Vorschrift aufgeführt sind.

Solche **Negativauswirkungen** sind nach Satz 3 dieser Vorschrift **in der Regel anzunehmen**, wenn das Vorhaben die **Geschossfläche von 1.200 m² überschreitet**. Dies ist bei den modernen Lebensmittelmärkten meistens der Fall.

Diese **Regelvermutung** ist aber nach Satz 4 der Vorschrift **widerlegbar**, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass solche Auswirkungen trotz Überschreitung der 1.200 m² Geschossfläche nicht 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.

Die Regelvermutung greift nicht, wenn die betriebliche oder städtebauliche Situation nicht der entspricht, die dieser Regelvermutung als typisch zugrunde gelegt worden ist.⁴ Dem § 11 Abs. 3 BauNVO mit seiner Vermutungsregelung in den Sätzen 3 und 4 liegt als Betriebstyp der großflächige Betrieb mit einem breiten Warenangebot für den privaten Bedarf der Allgemeinheit zugrunde. Bezogen auf die städtebauliche Situation geht die Regelung von der Vorstellung städtebaulich nicht integrierter Standorte aus, die innerhalb des städtebaulichen Gesamtgefüges nicht auf das Einkaufen für die Allgemeinheit ausgerichtet sind, die für die Wohnbevölkerung verkehrlich schlecht oder nur mit dem KFZ zu erreichen sind und die städtebaulich eingebundene Einzelhandelsstandorte gefährden⁵.

Kann die Regelvermutung nicht widerlegt werden, ist ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb außerhalb eines Kerngebietes oder eines speziellen Sondergebietes unzulässig, ohne dass es noch auf eine Prüfung der einzelnen Auswirkungen eines solchen Vorhabens ankommt.

Die Vermutungsregelung gilt nicht nur für Neuansiedlungen, sondern **auch für die Erweiterung bestehender Einzelhandelsbetriebe**. Das BVerwG hat in seinem Beschluss vom 29.11.2005⁶ klargestellt, dass es weder für das Eingreifen der Regelvermutung noch für deren Widerlegung darauf ankommt, ob der Einzelhandelsbetrieb von vornherein in der nun zu beurteilenden Größe errichtet

oder ob ein bestehender Betrieb nachträglich erweitert werden soll.

1. Arbeitsgruppenempfehlungen zur Widerlegung der Regelvermutung

Zur Widerlegung der o. g. Regelvermutung speziell bei großflächigen Lebensmittelmarkt-Vorhaben hat die seinerzeit von der Bundesregierung eingesetzte Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“ im April 2002 einschlägige Empfehlungen ausgesprochen.⁷

Danach kann bei großflächigen Betrieben des Lebensmitteleinzelhandels das Vorliegen von Anhaltspunkten für die Widerlegung der Auswirkungsvermutung anhand einer typisierenden Betrachtungsweise überprüft werden, und zwar anhand der in den Ziffern 24–27 des Arbeitsgruppenberichtes genannten Kriterien, die sich auf die Stadtverträglichkeit, die Verkehrsverträglichkeit und die verbrauchernahe Versorgung beziehen. Wenn der Non-Food-Anteil des Lebensmittelmarktes weniger als 10 Prozent der Verkaufsfläche beträgt und der Standort verbrauchernahe, hinsichtlich des Verkehrsaufkommens verträglich und städtebaulich integriert ist, kann davon – sofern keine Besonderheiten vorliegen – ausgegangen werden, dass sich dieser Markt nicht negativ auswirken wird und dass die Vermutung solcher Auswirkungen als widerlegt angesehen werden kann.

Diesen Ansatz hat das BVerwG in seinem Beschluss vom 22.07.2004⁸ und vor allem in seinem Urteil vom 24.11.2005⁹ ausdrücklich gebilligt und abschließend festgestellt, dass die von der Arbeitsgruppe genannten Erfahrungswerte bei der vorzunehmenden Einzelfallprüfung im Sinne einer typisieren-

4 wichtige Entscheidungen des BVerwG zur Vermutungsregelung des § 11 Abs. 3 BauNVO: Urteil vom 03.02.1984 – 4 C 54.80; Beschluss vom 09.07.2002 – 4 B 14.02; Beschluss vom 22.07.2004 – 4 B 29.04; Urteil vom 24.11.2005 – 4 C 10.04; Beschluss vom 29.11.2005 - 4 B 72.05;

zur Widerlegung der Regelvermutung siehe auch Söfker, in: Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Kommentar zum BauGB und zur BauNVO, Rdnr. 80 bis 84 zu § 11 BauNVO

5 BVerwG, Urteil vom 3.2.1984 (4 C 54.80)

6 4 B 72/05

7 ZfBR 2002,598

8 4 B 29.04

9 4 C 10.04

den Betrachtungsweise berücksichtigt werden können und dass sich auf der Grundlage dieser Arbeitsgruppenüberlegungen unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles sachgerechte Standortentscheidungen treffen lassen, ohne dass es von Rechts wegen einer weiteren Erhöhung beim Merkmal der Großflächigkeit bedürfte.

Die in dem Arbeitsgruppenbericht aufgeführten Kriterien für eine atypische Situation und damit für die Widerlegung der Regelvermutung haben auch durchweg Zustimmung in der Kommentarliteratur gefunden.¹⁰ Demnach ist bei großflächigen Lebensmittelmarkt-Vorhaben zunächst zu prüfen, ob diese Kriterien für die Annahme einer atypischen Situation erfüllt sind und ob damit die Regelvermutung widerlegt ist.

Nur wenn dies gelingt, ist in einem zweiten Schritt konkret zu prüfen, ob Besonderheiten vorliegen, die mehr als nur unwesentlichen Negativauswirkungen insbesondere auf die in § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO aufgeführten Belange erwarten lassen. Ist dies nicht der Fall, ist das Vorhaben nicht kern- oder sondergebietspflichtig.

2. Vorbehalte gegen die Widerlegung der Regelvermutung

Obwohl dieser Ansatz der Arbeitsgruppe auch in verschiedenen Einzelhandelserlassen der Bundesländer¹¹ zur Anwendung empfohlen wird, ist von dieser Widerlegungsmöglichkeit in der Praxis nur teilweise Gebrauch gemacht worden. Mit der von der Arbeitsgruppe empfohlenen Handhabung der Vermutungsregelung des § 11 Abs. 3 Satz 3 und 4 BauNVO

tun sich insbesondere viele Baugenehmigungsbehörden sehr schwer. Die Difu-Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Abs. 3 BauNVO vom Mai 2014 hat ergeben, dass der Anteil der befragten Baugenehmigungsbehörden, die angaben, von der Möglichkeit zur Widerlegung der Regelvermutung bislang keinen Gebrauch zu machen, für Lebensmittel-Discounter bei knapp 46 Prozent und für Lebensmittel-Vollsortimenter bei gut 58 Prozent liegt.¹²

Die notwendige zweistufige Einzelfallprüfung bei der Anwendung der Vermutungsregelung erscheint vielen als zu kompliziert, zumal die Kriterien der Arbeitsgruppe zur Widerlegung der Regelvermutung mit relativ abstrakten und daher auslegungsbedürftigen Begriffen arbeiten. Dies gilt insbesondere für die Kriterien der städtebaulichen Integration oder auch des verbrauchernahen Standortes.

Einfacher wäre sicherlich für eine Genehmigungsbehörde eine in Quadratmetern abschließend festgelegte "Fallbeilgrenze", deren Überschreitung unschwer anhand der Bauunterlagen sofort feststellbar ist. Nun hat der Ordnungsgeber aber wegen der großen Unterschiede hinsichtlich der Einzelhandelsbranchen und der städtebaulichen Situationen die 1.200 Quadratmeter Geschossflächengrenze nur für eine widerlegbare Vermutung vorgegeben, deren praktische Handhabung notwendigerweise anspruchsvoller und aufwendiger ist.

Hinzu kommt häufig der Vorbehalt von Genehmigungsbehörden, dass bei der Anwendung der Vermutungsregelung von jeder Ausnahmentscheidung beträchtliche Präzedenzwirkungen und damit enorme Rechtfertigungszwänge ausgelöst werden können, insbesondere

¹⁰ vgl. z. B. Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg u. a., BauGB und BauNVO, Rdnr. 84 c zu § 11 BauNVO

¹¹ z. B. Ziff. 3.4 des Einzelhandelserlasses vom 17.06.2014 für das Land Brandenburg oder auch Ziff. 2.8 des NRW- Einzelhandelserlasses vom 22.09.2008

¹² Deutsches Institut für Urbanistik, Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Abs. 3 BauNVO, Berlin Mai 2014, S. 83-84

wenn scheinbar gleichgelagerte Fälle aufgrund rechtlich relevanter Unterschiede gegensätzlich entschieden werden müssen.

Zudem können insbesondere bei großflächigen Vorhaben außerhalb zentraler Versorgungsbereiche Befürchtungen eines städtebaulich bedenklichen "Dambruches" zulasten einer zentrenorientierten Einzelhandelssteuerung aufkommen, wenn im Einzelfall aufgrund eines städtebaulich integrierten Nahversorgungsstandortes außerhalb eines zentralen Versorgungsbereiches die Auswirkungsvermutung widerlegt werden kann und der großflächige Lebensmittelmarkt aufgrund dieser Ausnahmesituation dann auch nach einer konkreten Auswirkungsanalyse ohne SO-Festsetzung genehmigt wird. Von einer derartigen Genehmigung werden unliebsame Präzedenzwirkungen vor allem für die Fälle befürchtet, in denen die Ausnahmevoraussetzungen für eine Ansiedlung oder Erweiterung eines solchen Marktes außerhalb der Zentren eben nicht erfüllt sind.

3. Auftrag des Bundestages zur Überprüfung des § 11 Abs. 3 BauNVO

Die teilweise verbreitete Praxis, bei großflächigen Lebensmittelmarkt-Vorhaben selbst dann von der Möglichkeit der Widerlegung der Regelvermutung nachteiliger Auswirkungen keinen Gebrauch zu machen, wenn das Vorhaben in einem zentralen Versorgungsbereich oder auch in einer eindeutig städtebaulich integrierten Nahversorgungslage realisiert werden soll, hat sicherlich nicht unwesentlich zu Forderungen insbesondere von einzelnen Handelsunternehmen nach Anhebung der Regelvermutungsgrenze oder gar nach Aufhebung der gesamten Vermutungsregelung des § 11 Abs. 3 BauNVO beigetragen.

Vor diesem Hintergrund hat der Deutsche Bundestag anlässlich der Verabschiedung der Städtebaurechtsnovelle 2013 am 25. Ap-

ril 2013, die zwar keine Änderung des § 11 Abs. 3 BauNVO vorsah, in einer Entschliessung¹³ die Bundesregierung aufgefordert, in einer Studie zu prüfen,

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,

ob und inwieweit die geltenden Regelungen die Förderung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden behindert oder in sonstiger Weise nachteilige Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung hat,

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

Außerdem wurde die Frage aufgeworfen, ob die derzeit in § 11 Abs. 3 BauNVO vorgesehene Regelvermutung mit der Geschossflächengröße von 1.200 Quadratmeter "eine baurechtliche und deshalb wettbewerbliche Benachteiligung einzelner Handelstypen zur Folge hat".

Bei dieser letztgenannten Frage geht es meist um die Annahme, dass Lebensmittelsupermärkte (sog. Vollsortimenter) gegenüber Lebensmitteldiscountern benachteiligt seien, weil die Discountmärkte noch unterhalb der Großflächigkeitsgrenze von 800 Quadratmeter arbeiten könnten und schon deshalb nicht sonder- oder kerngebietspflichtig sein könnten. Im Gegensatz dazu würden moderne Supermärkte schon seit Jahren nicht mehr mit 800 Quadratmeter Verkaufsfläche und 1.200 Quadratmeter Geschossfläche auskommen und deshalb in der Praxis nur noch in Kern-

¹³ Bundesratsdrucksache 317/13 (Beschluss)

gebieten oder in eigens für sie festgesetzten Sondergebieten genehmigt werden können.

Diese Problematik wird sich aber zukünftig wohl in immer weniger Fällen stellen, weil die führenden Discounter wie ALDI, Lidl und Netto bei ihren Neuansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben zwischenzeitlich i. d. R. mehr als 1.000 Quadratmeter Verkaufsfläche und auch mehr als 1.200 Quadratmeter Geschossfläche realisieren wollen, um sich mit ihrem Betriebskonzept am Markt behaupten zu können. Damit unterliegen beide Hauptbetriebsformen des Lebensmitteleinzelhandels gleichermaßen denselben rechtlichen Rahmenbedingungen des § 11 Abs. 3 BauNVO, so dass eine wettbewerbliche Benachteiligung der Supermärkte gegenüber den Discountern schon von daher ausgeschlossen ist.

Soweit einige Discounter (wie z. B. penny) aufgrund ihres Betriebskonzeptes noch mit Verkaufsflächen knapp unter 800 Quadratmeter Verkaufsfläche rentierlich arbeiten können oder wenn ein Discountmarkt-Vorhaben sich vorläufig aus taktischen Gründen mit weniger als 800 Quadratmeter Verkaufsfläche begnügen will, um vorerst dem Sonderregime des § 11 Abs. 3 BauNVO zu entgehen, können die Gemeinden solche Vorhaben an städtebaulich problematischen Standorten außerhalb der Zentren und der integrierten Nahversorgungslagen durch Bebauungsplanfestsetzungen zum Ausschluss des nahversorgungs- und zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der Zentren verhindern. Diese Ausschlussfestsetzungen basieren in überplanten Baugebieten auf § 1 Abs. 5 u. 9 BauNVO. Im unbeplanten Innenbereich können sie in einem einfachen Bebauungsplan ohne Festsetzung eines Baugebietes auf § 9 Abs. 2 a) BauGB gestützt werden.¹⁴ Der Aus-

14 Zum Ausschluss des nahversorgungs- und zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche siehe insb. BVerwG, Urteil vom 29.01.2009 – 4 C 16.07, Urteil vom 26.03.2009 – 4 C 21.07 (mit Anmerkung von Janning in ZfBR 2009,

schluss des nahversorgungsrelevanten Einzelhandels kann in Baugebieten über Festsetzungen nach § 1 Abs. 5 u. 9 BauNVO sogar zum Schutz integrierter Nahversorgungslagen außerhalb der Zentren eingesetzt werden.¹⁵ Alle diese Ausschlussplanungen können durch das Zurückstellen von Baugesuchen und durch den Erlass einer Veränderungssperre gesichert werden. Zur planungsrechtlichen Steuerung nicht großflächiger Discounter bedarf es also keiner Änderung des § 11 Abs. 3 BauNVO.

Schwieriger war die Frage zu beantworten, ob es im Hinblick auf die oben beschriebenen großflächigen Lebensmittelmärkte einer Änderung des § 11 Abs. 3 BauNVO bedarf oder ob eine verbesserte Handhabung dieser Vorschrift insbesondere im Hinblick auf die Vermutungsregelung bei diesen modernen großflächigen Lebensmittelmärkten ausreicht, die das Grundgerüst für eine verbrauchernahe Grundversorgung stellen.

4. Difu- Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Abs. 3 BauNVO

Die vom Bundestag angeforderte Studie ist sodann nach öffentlicher Ausschreibung an das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) vergeben worden. Der Endbericht der Studie ist im Mai 2014 vorgelegt und mit der Drucksache 18/1922 vom 24.06.2014 dem Deutschen Bundestag zugeleitet worden.

437 – 439) und Beschluss vom 23.07.2009 – 4 BN 28.09; Urteil vom 27.03.2013 – 4 CN 7.11 sowie aus der Fachliteratur: Kuschnerus, Der standortgerechte Einzelhandel, vhw-Verlag Bonn 2007, S. 253 – 273; Bunzel/Janning/Kruse/Kühn, Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, difu-Arbeitshilfe, Berlin 2009, S. 125 – 159; Janning, Ausschluss und Beschränkung des zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche, im Handbuch Einzelhandel (Hrsg. Kruse), vhw-Verlag Bonn 2012, S. 159 – 194; Lüttgau/Krupp, Die Entwicklung der Rechtsprechung zur städtebaulichen Rechtfertigung von Einzelhandelsausschlüssen – oder: Wirklich nichts Neues unter der Sonne?, BauR 2014, 31 – 48

15 OVG NRW, Urteil vom 30.7.2015- 2 D 38/14.NE

Die Befragung von Stadtplanungsämtern und Baugenehmigungsbehörden sowie von Verbänden und den zuständigen Landesministerien ergab eine überwiegend positive Einschätzung zur Wirkungsweise des § 11 Abs. 3 BauNVO. Diese Vorschrift hat demnach für den Schutz der zentralen Versorgungsbereiche und der verbrauchernahen Versorgung sowie für die Förderung der Innenentwicklung eine wichtige Bedeutung. Eine Notwendigkeit zur Änderung des § 11 Abs. 3 BauNVO wurde weit überwiegend nicht gesehen.

Die Kommunalbefragungen ergaben eine grundsätzlich positive Einschätzung des Regelungsansatzes des § 11 Abs. 3 BauNVO einschließlich seiner zweistufigen Prüfkaskade mit der Großflächigkeitsgrenze (800 Quadratmeter Verkaufsfläche) und dem Schwellenwert von 1.200 Quadratmeter für die Regelvermutung. Teilweise wurde allerdings die Widerlegung der Regelvermutung als schwierig und kompliziert bewertet, ohne allerdings diesen Regelungsansatz grundsätzlich infrage zu stellen.

Die befragten Verbände und Landesministerien sprachen sich ebenfalls für die Beibehaltung der Grundstruktur des § 11 Abs. 3 BauNVO und auch der gestuften Zulässigkeitsmaßstäbe aus. Lediglich die Oberste Baubehörde in Bayern votierte für eine Schwelle von 1.200 m² Verkaufsfläche für Nahversorgungsbetriebe.

Zur Verbesserung der Vollzugspraxis bei der Handhabung der Vermutungsregelung wird in der Difu-Studie eine entsprechende Praxishilfe angeregt.¹⁶

IV. Überlegungen für eine verbesserte Handhabung des § 11 Abs. 3 BauNVO

Eine solche Handlungsanleitung zum verbesserten Umgang mit der Vermutungsregelung speziell bei großflächigen Lebensmittelmarktvorhaben könnte und sollte an die o. g. Empfehlungen der damaligen Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“ aus dem Jahr 2002 für die Genehmigungs- und Planungspraxis anknüpfen und diese weiter konkretisieren und fortentwickeln.

Dabei kann dem Kriterium der **städtebaulichen Integration** des Vorhabens eine Schlüsselrolle zukommen¹⁷. Gelingt es, dieses Kriterium insbesondere mit Hilfe der zwischenzeitlich weit verbreiteten Einzelhandels- und Zentrenkonzepte näher zu konkretisieren und damit vor allem für die Baugenehmigungsbehörden handhabbarer zu machen, hat der o. g. Ansatz einer typisierenden Betrachtungsweise eine realistische Chance, bei großflächigen Lebensmittel-Discountern und Supermärkten in städtebaulich integrierten Lagen mehr als bislang die Regelvermutung negativer Auswirkungen zu widerlegen und dadurch deren Genehmigung auch außerhalb von Kerngebieten und speziellen Sondergebieten zu erleichtern.

Mit Hilfe dieses Kriteriums ist es möglich, bei den großflächigen Lebensmittelmarkt-Vorhaben eine Fallgruppe zu identifizieren, bei der die Regelvermutung widerlegt und dadurch die konkrete Prüfung der vorhabenbedingten Auswirkungen ermöglicht werden kann.

Die Arbeitsgruppenempfehlungen aus dem Jahre 2002 stellen bei ihrer Suche nach einer

¹⁷ OVG NRW, Urteil vom 2.12.2013 – 2A 1510/12: Lage des Vorhabens innerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs als gewichtiges Indiz für eine städtebauliche Atypik

¹⁶ S. 9 und S. 84 der o.g. Studie

solchen Fallgestaltung, die die Regelvermutung widerlegen kann, vom **Betriebstyp** her auf einen großflächigen Lebensmittelmarkt mit höchstens c.a. 2.000 Quadratmeter Geschossfläche und mit einem Non-Food-Anteil unter 10 Prozent der Verkaufsfläche sowie vom **Standort** her auf Verbrauchernähe, Verkehrsverträglichkeit und städtebauliche Integration ab.

1. Maßgeblicher Betriebstyp

Eine neue Handlungsanleitung sollte vom **Betriebstyp** her auf die heute **marktüblichen Supermärkte (Vollsortimenter) und Lebensmittel-Discounter mit Verkaufsflächen bis zu ca. 1.500 Quadratmeter**“ und mit dominant nahversorgungsrelevanten Sortimenten (einschließlich Drogerie- und Gesundheitsartikel sowie Wasch- und Reinigungsmittel) abstellen.

a) nur bis 1.500 Quadratmeter Verkaufsfläche

Gegenstand dieser Handlungsanleitung sollten dagegen nicht große Supermärkte (bis zu ca. 2.500 Quadratmeter) und Verbrauchermärkte (2.500 bis 5.000 Quadratmeter Verkaufsfläche) sein, die zwar auch überwiegend nahversorgungsrelevante Sortimente führen, die aber i. d. R. über eine Versorgung des Nahbereichs weit hinausgehen. Dies gilt erst recht für die noch größeren SB-Warenhäuser.

b) nahversorgungsrelevante Kernsortimente und innenstadtrelevante Randsortimente auf höchstens 10 Prozent der Gesamtverkaufsfläche

Eine Begrenzung des Non-Food-Anteils auf unter 10 Prozent der Verkaufsfläche sollte durch eine **Begrenzung des Anteils innenstadtrelevanter** (= zentrenrelevanter abzüglich nahversorgungsrelevanter) **Sortimente auf maximal 10 Prozent der Verkaufsfläche** ersetzt werden.

Der Begriff non-food (= Waren, die nicht zum Verzehren bestimmt sind) kann missverstanden werden kann, da er auch nahversorgungsrelevante Sortimente wie Drogeriewaren, Wasch-, Putz- und Reinigungsmittel sowie Zeitungen, Zeitschriften, Schreibwaren und Büroartikel sowie auch Tiernahrung einschließt, die heute zur Nahversorgung mit kurzfristig nachgefragten Gütern gehören und deshalb aus städtebaulicher Sicht in Lebensmittelmärkten unproblematisch sind und im Interesse einer verbrauchernahen Grundversorgung nicht nur als Randsortimente angeboten werden sollen. Daher soll der maßgebliche Betriebstyp nicht nur Lebensmittel, sondern vielmehr alle **nahversorgungsrelevanten Sortimente als Kernsortimente** führen dürfen.

Der Bericht der Arbeitsgruppe hatte seinerzeit aber auch schon (in Ziff. 25) von einem „innenstadtrelevantem“ Non-Food-Anteil gesprochen, so dass die nahversorgungsrelevanten (sowie auch die nicht zentrenrelevanten) Non-Food-Artikel wohl auch schon nach der Meinung der Arbeitsgruppe von 2002 nicht beschränkt werden sollten.

Diese Beschränkung der **innenstadtrelevanten Randsortimente auf maximal 10 Prozent der gesamten Verkaufsfläche** sollte beibehalten werden.

Näher betrachtet müssen allerdings in diesem Zusammenhang die „**Aktionswaren**“ vor allem der Lebensmitteldiscounter. Diese – allen voran die beiden führenden Discounter ALDI und LIDL – bieten temporär einzelne Artikel auch aus den innenstadtrelevanten Sortimentsbereichen Bekleidung und Textilien, Schuhe, Sportartikel und Spielwaren, Haushaltswaren und auch Multi-Media/Neue Medien in durchaus beträchtlichem Umfang an. Dennoch sollte die Gefahr einer zentrenschädigenden Wirkung dieser Aktionswaren nicht überschätzt werden.

Zum einen dürfen bei der Abschätzung von Verdrängungseffekten nicht die sicherlich teilweise erheblichen Umsatzanteile der Lebensmitteldiscounter an den o. g. Sortimentsbereichen insgesamt in Rechnung gestellt werden, weil sich diese Umsätze auf eine große Anzahl von Filialen verteilen. Maßgebend für die städtebauliche Verträglichkeit ist vielmehr der konkrete Umsatzanteil der jeweiligen Filiale vor Ort. Der erwirtschaftete Jahresumsatz bei den Aktionswaren einer Filiale in einer kleinen bis mittelgroßen Stadt entspricht lt. der o. g. Studie über die qualifizierte Nahversorgung im Lebensmitteleinzelhandel¹⁸ i. d. R. etwa im Bereich Bekleidung/ Textilien dem Jahresumsatz eines kleinen Fachgeschäftes mit einer Verkaufsfläche zwischen 50 und 100 Quadratmeter.

Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass zentrenrelevante Aktionswaren einer Discounter-Filiale in einem zentralen Versorgungsbereich grundsätzlich unter dem Aspekt der Zentrenverträglichkeit nicht problematisiert werden können, weil das Städtebaurecht und damit auch der § 11 Abs. 3 BauNVO keinen Schutz des Wettbewerbs innerhalb der Zentren bezwecken.

Insgesamt ist jedenfalls festzuhalten, dass die vor allem in den Lebensmittel-Discountern angebotenen innenstadtrelevanten Aktionswaren kein Hindernis sind, diese Betriebsform des Lebensmitteleinzelhandels einem Betriebstyp zuzuordnen, der dominant nur nahversorgungsrelevante Kernsortimente führt und der deshalb von dem Betriebstyp abweicht, der der Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO zugrunde liegt.

Wenn der Umfang der innenstadtrelevanten Aktionswaren bei einem Lebensmittel-Dis-

counter in einer integrierten Nahversorgungslage außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche im Einzelfall ein solches Zentrum in seinem Einzugsbereich beeinträchtigen könnte, würde dies in der zweiten Prüfungsstufe festgestellt und durch eine entsprechende Begrenzung der Aktionswaren in der Baugenehmigung abgestellt werden können.

Mit der Konzentration auf nahversorgungsrelevante Kernsortimente und der Beschränkung der innenstadtrelevanten Randsortimente weicht jedenfalls auch das **Warenangebot** eines modernen großflächigen Lebensmittelmarktes (bis zu 1.500 Quadratmeter Verkaufsfläche) von dem Typ des Betriebes mit einem breiten Warenangebot einschließlich innenstadtrelevanter Kernsortimente ab, der der Regelvermutung des § 11 Abs. 3 S. 3 BauNVO zu Grunde liegt.

2. maßgebliche städtebauliche Situation

Vom **Standort** her sollte dessen **städtebauliche Integration** im Fokus stehen. Diese ist bei einer Lage in einem zentralen Versorgungsbereich oder ausnahmsweise auch bei einer integrierten Nahversorgungslage außerhalb der Zentren gegeben. Dadurch wird der Gliederung und Größe der Gemeinde und ihrer Ortsteile Rechnung getragen.

3. Verbrauchernähe und Sicherung der verbrauchernahen Grundversorgung

Bei der Wahl eines solchen integrierten Standortes für einen Lebensmittelmarkt mit dominant nahversorgungsrelevanten Sortimenten ist der Aspekt der **Verbrauchernähe** mit abgedeckt. Damit ist gleichzeitig auch der in § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO für die Widerlegung der Regelvermutung wichtige Aspekt der Sicherung der verbrauchernahen Grundversorgung der Bevölkerung berücksichtigt.

¹⁸ Siehe oben Fußnote 3, S. 32; siehe auch insgesamt den Abschnitt 4.4 Zentrenrelevante Sortimente im Lebensmitteleinzelhandel auf den S. 30 -34

4. Aspekt der „Verkehrsverträglichkeit“

Ob dieser Standort auch hinsichtlich des **vorhabenbedingten Verkehrsaufkommens** verträglich ist, kann nach Feststellung der städtebaulichen Integration des Vorhabenstandortes in der nachfolgenden zweiten Prüfungsstufe konkret untersucht werden.

Wenn allerdings gravierende verkehrliche Bedenken gegen das Vorhaben von vornherein erkennbar sind, erübrigt sich die Prüfung der städtebaulichen Integration des Standortes, weil allein schon diese Verkehrsbedenken die Widerlegung der Regelvermutung ausschließen.

V. Die „typische Atypik“ bei städtebaulich integrierten Lebensmittelmärkten und ihre Wirkung

Die Fallkonstellation der großflächigen Lebensmittelmärkte (bis zu 1.500 Quadratmeter Verkaufsfläche) an städtebaulich integrierten Standorten weicht somit insgesamt grundlegend positiv von der betrieblichen und städtebaulichen Konstellation ab, die der Regelvermutung des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO als typisch zu Grunde liegt. Der Verordnungsgeber ging bei der Einführung der Sondergebietspflichtigkeit großflächiger Einzelhandelsbetriebe außerhalb von Kerngebieten durch die Änderungsverordnung von 1977 von großflächigen Betrieben mit einem breiten Warenangebot einschließlich innenstadtrelevanter Hauptsortimente an städtebaulich nicht integrierten Standorten aus. Diese Einzelhandelsgroßprojekte sollten außerhalb von Kerngebieten wegen ihres Beeinträchtigungspotenzials¹⁹ nur noch in eigens für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig sein und damit einer Planungspflicht unterworfen werden.

¹⁹ BVerwG, Urteil vom 1.8.2002 - 4 C 5.01

Bei großflächigen Lebensmittelmärkten an integrierten Standorten besteht eine ganz andere, davon gravierend abweichende Fallkonstellation mit Anhaltspunkten dafür, dass städtebaulich nachteilige Auswirkungen insbesondere in Bezug auf die in § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO genannten Bezugspunkte Warenangebot, Gliederung und Größe der Gemeinde und ihrer Ortsteile sowie Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung auch bei mehr als 1.200 Quadratmeter Geschossfläche nicht vorliegen.

1. Abweichung vom Betriebstyp her

Der Verordnungsgeber hat bei der BauNVO-Änderungsverordnung 1977 als **Betriebstyp** den großflächigen Betrieb mit einem breiten **Warenangebot** für den privaten Bedarf der Allgemeinheit im Blick gehabt²⁰. Ein moderner Lebensmittelmarkt führt dagegen nur nahversorgungsrelevante Hauptsortimente. Der Anteil innenstadtrelevanter, also der zentrenrelevanten abzüglich der nahversorgungsrelevanten Sortimente macht durchweg nicht mehr als 10 Prozent der Gesamtverkaufsfläche aus.

2. Abweichung von der städtebaulichen Situation her

In Bezug auf die **städttebauliche Situation** liegt der Vorschrift, soweit sie großflächige Einzelhandelsbetriebe außerhalb von Kerngebieten und für sie festgesetzten Sondergebieten ausschließt, die Vorstellung von Standorten zu Grunde, die innerhalb des städtebaulichen Gesamtgefüges nicht auf das Einkaufen für die Allgemeinheit ausgerichtet sind, die für die Wohnbevölkerung verkehrlich schlecht oder nur mit Kraftfahrzeugen zu erreichen sind und die vorhandene

²⁰ vergl. dazu Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg u. a., BauGB und BauNVO, Rdnr. 80 zu § 11 BauNVO; siehe auch BVerwG, Urteil v. 3.2.1984 - 4 C 54.80

nen oder geplanten, städtebaulich eingebundenen Einzelhandelsstandorte – besonders die zentralen Versorgungsbereiche – gefährden²¹.

Moderne Lebensmittelmärkte innerhalb der zentralen Versorgungsbereiche und ausnahmsweise auch in integrierten Nahversorgungslagen sind dagegen von Art, Umfang und Lage auf die **Größe und Gliederung der Standortgemeinde und ihrer Ortsteile** ausgerichtet und damit in das städtebauliche Gesamtgefüge eingebunden. Die städtebauliche Integration dieser Märkte ist das genaue Gegenteil zu der Vorstellung nicht integrierter Vorhabenstandorte, die der Vermutungsregelung des § 11 Abs. 3 BauNVO zu Grunde liegt.

Städtebaulich integrierte Lebensmittelmärkte sind für die Wohnbevölkerung gut erreichbar und sichern mit ihren nahversorgungsrelevanten Hauptsortimenten die **verbraucher-nahe Grundversorgung der Bevölkerung**. Auch insofern stehen sie im Gegensatz zu der dem § 11 Abs. 3 BauNVO zu Grunde liegenden Vorstellung von der problematischen Versorgungsleistung städtebaulich nicht integrierter Einzelhandelsgroßprojekte.

Insgesamt ist festzuhalten, dass somit die modernen Lebensmittelmärkte an städtebaulich integrierten Standorten fundamental von der Vorstellung abweichen, die der BauNVO zu Grunde liegt. Gemessen daran, sind sie in betrieblicher und städtebaulicher Hinsicht insoweit atypisch und bieten Anhaltspunkte dafür, dass nachteilige Auswirkungen nicht zu erwarten sind. Damit ist die Regelvermutung raum-ordnerischer und städtebaulicher Negativauswirkungen widerlegt.

21 vgl. Fußnote 20

3. Vorzüge der Vermutungsregelung

Der Ordnungsgeber hat mit der widerlegbaren Regelvermutung in den Sätzen 3 und 4 des § 11 Abs. 3 BauNVO einerseits dem rechtsstaatlichen Gebot ausreichender Bestimmtheit von Eingriffsnormen entsprochen²² und andererseits mit Rücksicht auf die erfahrungsgemäß vielfältigen Fallgestaltungen bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben die Möglichkeit einer abweichenden und damit situationsgerechten Beurteilung geschaffen.

Die Vermutungsregelung bedient sich einer typisierenden Betrachtungsweise.²³ Sie geht davon aus, dass von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit einer Geschossfläche von mehr als 1.200 Quadratmeter i. d. R. städtebaulich nachteilige Auswirkungen ausgehen können. Greift diese Regelvermutung, ist das Vorhaben außerhalb eines Kerngebietes ohne Festsetzung eines Sondergebietes in einem Bebauungsplan unzulässig. Eine konkrete Prüfung der möglichen Auswirkungen des Vorhabens erübrigt sich, ebenso wie eine Beweisaufnahme solcher Auswirkungen. Die Regelvermutung des Satzes 3 ist damit in solchen Fällen eine Zulässigkeitschranke²⁴.

4. Wirkung der Regelvermutung

Nur wenn es gelingt, die Regelvermutung durch Anhaltspunkte zu widerlegen, dass die Situation bei dem anstehenden Vorhaben von der der Regelvermutung zu Grunde liegenden Einschätzung abweicht, steht die konkrete Prüfung an, ob Auswirkungen i. S. d. § 11 Abs. 3 Nr. 2 und Satz 2 zu erwarten sind. Die Regelvermutung wirkt somit wie eine Sperre für eine konkrete Auswirkungen-

22 dazu BVerwG, Urteil vom 3.2.1984 - 4 C 54.80

23 BVerwG, Urteil vom 3.2.1984 - 4 C 54.80 und Beschluss vom 9.7.2002 - 14 B 14.02

24 BVerwG, Beschluss vom 9.7.2002 - 14 B 14.02 sowie Söfker, a.a.O. RdNr. 81 zu § 11 BauNVO

analyse, wenn sie nicht durch das Aufzeigen einer atypischen Situation beim anstehenden Vorhaben eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs widerlegt werden kann.

Ob die Vermutung nachteiliger Auswirkungen widerlegt werden kann, hängt nach der Rechtsprechung des BVerwG ²⁵

"maßgeblich davon ab, welche Waren angeboten werden, auf welchen Einzugsbereich der Betrieb angelegt ist und in welchem Umfang zusätzlicher Verkehr hergerufen wird. 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 gebietsfremden Verkehr auslöst".

Für den Bereich des Lebensmitteleinzelhandels verweist das Urteil dann ausdrücklich auf den o. g. Bericht der Arbeitsgruppe "Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO". Es führt die Umstände auf, bei denen die Arbeitsgruppe annimmt, dass es in der Regel an negativen Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung und den Verkehr fehlen dürfte.

Außerdem wird als Ergebnis der Arbeitsgruppe ausdrücklich erwähnt, dass die dargelegten Erfahrungswerte bei der vorzunehmenden Einzelfallprüfung *"im Sinne einer typisierenden Betrachtungsweise berücksichtigt werden könnten"*.

²⁵ Beschluss vom 22.07.2004 - 4 B 29.04 und Urteil vom 24.11.2005 - 4 C 10.04

Die vom BVerwG bestätigte Zulässigkeit einer "typisierenden Betrachtungsweise" bei der Berücksichtigung der von der Arbeitsgruppe entwickelten Kriterien hat zur Folge, dass bei Lebensmittelmarktvorhaben, die diese Kriterien erfüllen, i. d. R. vom Fehlen nachteiliger Auswirkungen ausgegangen werden kann. Dies ist nichts anderes als eine Art gegenteiliger Vermutung, dass solche Lebensmittelmärkte regelmäßig eben keine nachteiligen Auswirkungen auf die Belange des § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO haben werden. Wenn bei der sich dann anschließenden konkreten Prüfung der Auswirkungen des anstehenden Vorhabens keine Besonderheiten (z. B. unzumutbare Immissionen für eine benachbarte Wohnungsnutzung oder unlösbare Verkehrsprobleme) festgestellt werden, ist von der Wahrung der raumordnerischen und städtebaulichen Belange auszugehen, so dass dieses Vorhaben auch nicht gemäß § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO kern- oder sondergebietspflichtig ist.

Die in § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO festgelegte Regelvermutung nachteiliger Auswirkungen bei mehr als 1.200 Quadratmeter Geschossfläche wird im Rahmen der zulässigen typisierenden Betrachtungsweise gewissermaßen durch eine gegenteilige Regelvermutung widerlegt, weil ein Lebensmittelmarkt mit weniger als 10 Prozent innenstadtrelevanter Sortimente an einem städtebaulich voll integrierten Standort i. d. R. typischerweise gravierend von der dieser Vorschrift zu Grunde liegenden Fallkonstellation im Hinblick auf Betriebstyp und städtebaulicher Situation abweicht und weil damit Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sich ein solches Vorhaben städtebaulich eben nicht nachteilig auswirken wird.

Von der betrieblichen Seite konzentriert sich nämlich ein solcher Lebensmittelmarkt auf nahversorgungsrelevante Hauptsortimente. Von der städtebaulichen Seite her trägt sein

integrierter Standort der Struktur und der Größe einer Gemeinde und ihrer Ortsteile Rechnung. Ansonsten wäre er nicht als integriert anzusehen. Zudem sichert ein Lebensmittelmarkt im zentralen Versorgungsbereich oder in einer integrierten Nahversorgungslage sowohl von seiner Sortimentsstruktur als auch von seiner räumlichen Versorgungsfunktion her eine verbrauchernahe Grundversorgung. Insgesamt werden also alle in Satz 4 des § 11 Abs. 3 BauNVO ausdrücklich genannten Bezugspunkte für eine Widerlegung der Regelvermutung berücksichtigt.

Aufgrund der auch vom BVerwG für zulässig erklärten typisierenden Betrachtungsweise kann man bei solchen städtebaulich integrierten Lebensmittelmärkten also generell eine atypische Situation für die Widerlegung der Regelvermutung annehmen. Die negative Regelvermutung des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO wird bei derartigen Lebensmittelmärkten durch die entgegenstehende positive Regelvermutung gewissermaßen "neutralisiert". Die modernen Lebensmittelmärkte an städtebaulich integrierten Standorten sind somit zwar durchweg großflächig und überschreiten auch meist die Vermutungsgrenze von 1.200 Quadratmeter Geschossfläche, sie sind aber „**typisch atypisch**“, weil bei dieser Fallgruppe stets die vom Satz 4 des § 11 Abs. 3 BauNVO verlangten Anhaltspunkte für die Widerlegung der Regelvermutung nachteiliger Auswirkungen auf städtebauliche Belange vorliegen.

5. Nach Widerlegung der Regelvermutung konkrete Auswirkungsanalyse

Damit ist der Weg frei für die abschließende Prüfung, ob von dem Vorhaben aufgrund von Besonderheiten doch noch negative Auswirkungen auf einzelne städtebauliche Belange zu erwarten sind. Dabei kann nach Feststellung eines städtebaulich integrierten Standortes i. d. R. von der Zentrenverträglichkeit

des Vorhabens und von seiner positiven Relevanz für eine verbrauchernahe Versorgung ausgegangen werden.

In Ausnahmefällen kann es allerdings insbesondere in Nahversorgungszentren²⁶ erforderlich sein, die Dimensionierung eines großflächigen Lebensmittelmarkt-Vorhabens auf seine Verträglichkeit mit anderen zentralen Versorgungsbereichen und mit zentrenergänzenden integrierten Nahversorgungslagen hin zu überprüfen und ggf. zu reduzieren. Bei einem großflächigen Vorhaben außerhalb der Zentren ist aber ohnehin schon in der ersten Stufe zu prüfen, ob es wirklich nur überwiegend der Versorgung des jeweiligen Nahbereichs dient und ob es vom Umfang her überhaupt ein zentrenverträglicher und damit ein integrierter Nahversorger ist.

Meistens muss also im Wesentlichen nur die Möglichkeit negativer Auswirkungen des jeweils anstehenden Vorhabens auf andere städtebauliche Belange (insbesondere Immissionsschutz, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, infrastrukturelle Ausstattung, Naturhaushalt, Orts- und Landschaftsbild) näher untersucht werden.

Kann diese Möglichkeit solcher Auswirkungen ausgeschlossen werden, ist das Vorhaben trotz seiner Großflächigkeit und trotz des Überschreitens der Regelvermutungsgrenze auch außerhalb eines Kerngebietes oder eines speziellen Sondergebietes für den großflächigen Einzelhandel zulässig.

6. Keine Anwendung raumordnerischer Vorgaben für Einzelhandelsgroßprojekte

Dann greifen auch nicht die raumordnerischen Ziele und Grundsätze, die in dem jeweiligen Bundesland für die Planung von Ein-

²⁶ vgl. dazu z. B. OVG NRW Urteil vom 02.12.2013 – 2 A 1510/12

zelhandelsgroßprojekten i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO gelten. In Brandenburg sind diese im LEP B-B vom 31.3.2009 Abschnitte 4.7 bis 4.9 geregelt.

Diese raumordnerischen Vorgaben gelten nämlich nur für Einzelhandelsgroßprojekte i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO.

Die Widerlegung der Regelvermutung des Satzes 3 durch eine sachgerechte Handhabung des Satzes 4 des § 11 Abs. 3 BauNVO kann somit dazu beitragen, dass großflächige Lebensmittel-Supermärkte und -Discounter an städtebaulich integrierten Standorten nicht den Schwierigkeiten ausgesetzt werden, die mit der Anwendung landesplanerischer Vorgaben der einzelnen Bundesländer für die Planung von Einzelhandelsgroßprojekten verbunden sein können. Dies gilt insbesondere für das Konzentrationsgebot und für das Integrationsgebot, die primär die Steuerung von Großprojekten mit innenstadtrelevanten Hauptsortimenten im Blick haben und die deshalb auch leicht in einen Konflikt mit der Zielsetzung einer wohnungsnahen oder zumindest wohnortnahen Grundversorgung geraten können, vor allem wenn ein großflächiger Lebensmittelmarkt außerhalb eines zentralen Ortes oder auch außerhalb eines zentralen Versorgungsbereiches an einem städtebaulich durchaus integrierten Nahversorgungsstandort angesiedelt oder ein dort bestehender Markt auf über 800 Quadratmeter erweitert werden soll. Um diesen Konflikt zu entschärfen, sehen diese Gebote dann Ausnahmen für Vorhaben vor, die überwiegend der Nahversorgung dienen.

Dies sind im LEP B-B vom 31.3.2009 die Ausnahmen vom Konzentrationsgebot im Abschnitt 4.7 (6) und vom Integrationsgebot im Abschnitt 4.8 (5). Eine Auseinandersetzung mit diesen Ausnahmevoraussetzungen des LEP können einem solchen Neuansiedlungs- oder Erweiterungsvorhaben erspart

werden, wenn die Regelvermutung aufgrund des städtebaulich integrierten Standortes widerlegt wird und die sich anschließende zweite Prüfungsstufe keine städtebaulichen Negativauswirkungen erwarten lässt, so dass das Vorhaben nicht kern- oder sondergebietspflichtig ist und damit nicht der raumordnerischen Steuerung unterliegt. Auch dies erleichtert Investitionen für die Verbesserung der Nahversorgung und verringert den behördlichen Aufwand.

Die sachgerechte Handhabung der Vermutungsregelung und die Freigabe des Vorhabens schon auf der städtebaurechtlichen Ebene ist aber auch für den Fall wichtig, dass zur Absicherung eines großflächigen Lebensmittelmarktvorhabens ein Sondergebiet nach § 11 Abs. 2 BauNVO festgesetzt werden soll, obwohl das Vorhaben nicht die Voraussetzungen des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO erfüllt. Eine solche Absicherung kann in bestimmten Fällen für alle Beteiligten sinnvoll sein.

VI. Die Bedeutung der Einzelhandels- und Zentrenkonzepte

1. Erleichterte Bestimmung integrierter Standorte für großflächige Lebensmittelmärkte

Bei der Widerlegung der Regelvermutung nachteiliger Auswirkungen kommt der Feststellung der städtebaulichen Integration eines Vorhabenstandortes somit eine Schlüsselrolle zu. Diese Feststellung wird den Baugenehmigungsbehörden sehr erleichtert, wenn die Standortgemeinde über ein kommunales Einzelhandels- und Zentrenkonzept verfügt, in dem die zentralen Versorgungsbereiche und zudem auch die integrierten Nahversorgungslagen außerhalb der Zentren räumlich und funktional festgelegt sind. Aufgrund dieses Standortkonzepts kann die Baugenehmigungsbehörde unschwer feststellen,

ob das Ansiedlungs- oder Erweiterungsvorhaben an einem städtebaulich integrierten Standort realisiert werden soll oder nicht.

Dabei kann die Behörde i. d. R. davon ausgehen, dass das jeweilige Konzept die Standorte nach sorgfältiger Abwägung aller betroffenen Belange und unter Berücksichtigung insbesondere der Siedlungs- und Versorgungsstruktur der Gemeinde festgelegt hat und damit den städtebaulichen Gesamtzusammenhang für die Einzelhandelsentwicklung herstellt, den die mit dem § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 eingeführte Planungspflicht für großflächige Einzelhandelsbetriebe ausserhalb von Kerngebieten gewahrt wissen will.

Die Festlegung der städtebaulich integrierten Standorte in einem Einzelhandels- und Zentrenkonzept ist allerdings weder eine Zulässigkeitsvoraussetzung für das Vorhaben noch eine Zulassungsgarantie, weil die Baugenehmigungsbehörde nicht an die Konzeptfestlegungen gebunden ist. Ein solches Konzept erleichtert aber der Genehmigungsbehörde die Prüfung des besonders bedeutsamen Kriteriums der städtebaulichen Integration eines Vorhabenstandortes ungemein und trägt damit zu einer verbesserten und praktikablen Handhabung der Vermutungsregelung in Satz 3 und 4 des § 11 Abs. 3 BauNVO bei.

Wenn und soweit eine abschließende räumliche Festlegung aller integrierten Nahversorgungsstandorte im gesamten Stadt- oder Gemeindegebiet im Rahmen des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes nicht möglich ist, sollten zumindest die Kriterien für die Annahme integrierter Nahversorger außerhalb der Zentren im Konzept möglichst konkret benannt werden, um die städtebauliche Bewertung des Vorhabenstandortes zu erleichtern und für die Genehmigungsbehörde besser nachvollziehbar zu machen.

2. Erarbeitung und Fortschreibung der Konzepte

Vor diesem Hintergrund sind die Kommunen aufgerufen, solche Konzepte aufzustellen bzw. situationsgerecht fortzuschreiben, wie dies auch ausdrücklich in der Ziff. 6.4.1 des Einzelhandelserlasses für das Land Brandenburg vom 17.06.2014 empfohlen wird.

Solche Konzepte müssen:

- auf soliden gutachterlichen Untersuchungen zur bestehenden Angebots- und Nachfragestruktur sowie zu den Rahmenbedingungen und Spielräumen für weitere Entwicklungen aufbauen,
- ein eindeutiges Standortkonzept, eine ortsspezifisch entwickelte Sortimentsliste und klare Ziele und Grundsätze (sog. Ansiedlungsregeln) für die städtebauliche Einzelhandelssteuerung enthalten sowie
- nach dem Durchlaufen einer intensiven Öffentlichkeits- und Trägerbeteiligung
- und nach der Abwägung eingegangener Bedenken und Anregungen vom jeweiligen Stadt- oder Gemeinderat als städtebauliches Entwicklungskonzept (i. S. d. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB) beschlossen werden.

Derartige Entwicklungskonzepte, die in größeren Städten auch spezielle Teilkonzepte für die Nahversorgung mit Lebensmitteln und anderen kurzfristig nachgefragten Gütern enthalten können, dürfen nicht nur den Status quo beschreiben, sie müssen vielmehr auch nutzbare Potentialflächen für die Zentrenentwicklung ausweisen. Bei der Erarbeitung solcher Standortkonzepte ist die Beteiligung der IHK, der Handwerkskammern und der Handelsverbände von besonderer Bedeutung, um auch die betrieblichen Anforderungen an funktionsfähige Handelsstandorte in den

zentralen Versorgungsbereichen angemessen berücksichtigen zu können.

3. Vorteile solcher Konzepte

Solche Einzelhandels- und Zentrenkonzepte haben keine rechtliche Außenwirkung. Sie können als informelle Entwicklungskonzepte keine Baurechte schaffen oder aufheben. Sie ermöglichen aber eine situationsgerechte städtebauliche Beurteilung strukturrelevanter Einzelhandelsvorhaben und sind vor allem eine wichtige Grundlage für die Rechtfertigung der einzelhandelsbezogenen Bauleitplanung, also für die Festsetzung entsprechender Baugebiete in den zentralen Versorgungsbereichen und für die Festsetzungen zum Ausschluss des zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der im Konzept ausgewiesenen Zentren. Sie sind außerdem für eine sachgerechte Abwägung auch der privaten Belange der Grundstückseigentümer und der Betriebsinhaber bedeutsam.

Solche Konzepte ermöglichen eine vorausschauende Gesamtplanung, die Entwicklungsperspektiven und Spielräume für einen fairen Wettbewerb aufzeigt und die Nachteile einer hektischen Einzelfallplanung vermeidet. Sie fördern die politische Konsensbildung, entlasten den Rat von Einzelfallentscheidungen und ermöglichen durch ihre klaren Zielvorgaben einen effizienten Verwaltungseinsatz. Sie ermöglichen Berechenbarkeit und Transparenz städtischer Entscheidungen und schaffen dadurch Planungs- und Investitionssicherheit auch für die privaten Akteure, insbesondere für den Einzelhandel in den Zentren.

Mit ihrer räumlich-funktionalen Bestimmung der zentralen Versorgungsbereiche sowie mit der Festlegung der Standortbereiche oder zumindest der Kriterien für integrierte Nahversorger außerhalb der Zentren erleichtern sie die Feststellung integrierter Standorte für großflächige Lebensmittelmärkte und ermög-

lichen damit für solche Vorhaben die Widerlegung der Regelvermutung nachteiliger Auswirkungen.

Fehlen solche kommunalen Standortkonzepte, ist auf die tatsächlich vorhandenen zentralen Versorgungsbereiche abzustellen. Deren Feststellung und räumliche Abgrenzung²⁷ kann aber für die Baugenehmigungsbehörden nicht selten schwierig und umstritten sein, vor allem wenn es um Vorhaben in Gemeinden geht, die nicht über eine eigene Bauaufsichtsbehörde verfügen.

Noch schwieriger dürfte es ohne Einzelhandelskonzept sein, im Baugenehmigungsverfahren bei Standorten außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche die Frage zu beantworten, ob das Vorhaben auch wirklich als städtebaulich integrierter Nahversorger angesehen werden kann, da nicht nur die Lage in einem Wohnsiedlungsbereich, sondern auch die Nahversorgungsfunktion und die Zentrenverträglichkeit des jeweiligen Vorhabens konkret geprüft werden müssen, was beim Fehlen eindeutiger Kriterien vielfach schwer sein dürfte. Die damit verbundenen Risiken und Unsicherheiten können weitgehend vermieden werden, wenn im Einzelhandels- und Zentrenkonzept die städtebaulich integrierten Nahversorgungslagen räumlich festgelegt oder wenigstens eindeutige Kriterien für die Bestimmung integrierter Nahversorger benannt sind.

VII. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

1. Für eine verbrauchernahe Grundversorgung mit Lebensmitteln und anderen Gütern des täglichen Bedarfs sind die modernen Supermärkte (Vollsortimenter) und Lebens-

²⁷ vgl. dazu Bunzel/Janning/Kruse/Kühn, *Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche*, Difu-Arbeitshilfe, Berlin 2009, S. 213-230

mitteldiscounter von zentraler Bedeutung. Diese marktgängigen Lebensmittelmärkte haben heute oft schon mehr als 800 Quadratmeter Verkaufsfläche. Die Supermärkte kommen schon seit längerem nicht mehr mit 800 Quadratmeter aus; sie weisen heute meist mehr als 1.000 Quadratmeter bis zu ca. 1.500 Quadratmeter Verkaufsfläche auf. Inzwischen gehen aber auch die Ansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben der wichtigsten Lebensmitteldiscounter vielfach von 1.000 bis 1.500 Quadratmeter Verkaufsfläche aus. Diese beiden Hauptbetriebsformen des Lebensmitteleinzelhandels sind damit als großflächig i. S. d. § 11 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BauNVO anzusehen.

Sie überschreiten meistens auch die durch § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO festgelegte Grenze von 1.200 m² Geschossfläche für die Regelvermutung nachteiliger Auswirkungen auf die in Satz 2 dieser Vorschrift beispielhaft aufgeführten städtebaulichen Belange. Wenn diese Vermutung nicht nach Satz 4 des § 11 Abs. 3 BauNVO widerlegt werden kann, ist das Vorhaben zur Ansiedlung oder Erweiterung eines solchen Lebensmittelmarktes gem. § 11 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO außer in Kerngebieten nur in für solche großflächigen Betriebe festgesetzten Sondergebieten zulässig.

2. Für die Widerlegung der Regelvermutung nachteiliger Auswirkungen kommt es entscheidend darauf an, ob der Standort für die Ansiedlung oder Erweiterung eines solchen Lebensmittelmarktes städtebaulich integriert ist oder nicht. Der städtebaulich integrierte Vorhabenstandort ist der Hauptschlüssel zur Entkräftung der Vermutung nachteiliger Auswirkungen.

Integriert ist ein Vorhabenstandort, wenn er in einem zentralen Versorgungsbereich oder ausnahmsweise in einer integrierten

Nahversorgungslage liegt. Außerhalb der Zentren kann ein Lebensmittelmarkt nur dann ein integrierter Nahversorger sein, wenn sein Standort in oder zumindest direkt an einem Wohnsiedlungsbereich liegt, er überwiegend der Versorgung des Nahbereichs dient und zentrale Versorgungsbereiche nicht beeinträchtigt.

Bei einem großflächigen Lebensmittelmarkt an einem solchen integrierten Standort liegen ausreichend Anhaltspunkte dafür vor, dass eine atypische Situation in betrieblicher und städtebaulicher Hinsicht gegeben ist und dass deshalb die Regelvermutung nicht greift. Er ist damit „typisch atypisch“.

Sein Warenangebot konzentriert sich nämlich auf Lebensmittel und andere nahversorgungsrelevante Hauptsortimente. Damit weicht er von der Fallkonstellation ab, die der Vorschrift des § 11 Abs. 3 BauNVO zu Grunde liegt und die von Vorhaben mit einem breiten Angebot auch mit innenstadtrelevanten Hauptsortimenten ausgeht. Sein Standort trägt zudem der Struktur und Größe der Gemeinde Rechnung, sonst wäre er städtebaulich nicht integriert. Der Verordnungsgeber ist dagegen von einem nicht integrierten Standort ausgegangen. Damit liegt auch auf der städtebaulichen Ebene eine atypische Situation vor. Außerdem dient ein solcher Lebensmittelmarkt in einem zentralen Versorgungsbereich oder auch in einer integrierten Nahversorgungslage stets der verbrauchernahen Versorgung.

3. Nach der Feststellung der städtebaulichen Integration eines großflächigen Lebensmittelmarkt-Vorhabens kann daher die Regelvermutung nachteiliger Auswirkungen als widerlegt angesehen werden. Damit ist der Weg für die abschließende konkrete Prüfung frei, ob aufgrund von Besonderheiten

doch negative Auswirkungen auf einzelne städtebauliche Belange möglich sind.

Dabei erübrigt sich in der Regel eine nähere Prüfung der Auswirkungen des Vorhabens auf die Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche und die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich dieses Vorhabens, weil bei einem städtebaulich integrierten Vorhabenstandort eine Beeinträchtigung dieser beiden Schutzgüter meist ausgeschlossen werden kann. In Ausnahmefällen kann allerdings zu prüfen sein, ob der Umfang des Vorhabens insbesondere in einem Nahversorgungszentrum bezogen auf die gemeindliche Zentren- und Nahversorgungsstruktur evtl. überdimensioniert ist und insoweit noch reduziert werden muss.

4. Wenn dann auch für die anderen Belange nachteilige Auswirkungen nicht zu erwarten sind, ist das Vorhaben trotz seiner Großflächigkeit nicht kern- oder sondergebietspflichtig i. S. d. § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO.
5. Die Prüfung, ob der Vorhabenstandort städtebaulich integriert ist, wird der Baugenehmigungsbehörde ungemein erleichtert, wenn die zentralen Versorgungsbereiche und möglichst auch die integrierten Nahversorgungslagen in dem jeweiligen lokalen Einzelhandels- und Zentrenkonzept funktional und räumlich festgelegt sind.

Soweit die Nahversorgungslagen ausserhalb der Zentren nicht abschließend im Konzept räumlich festgelegt werden können, müssen aus dem Konzept aber wenigstens möglichst klare Kriterien für die Annahme eines städtebaulich integrierten Nahversorgers entnommen werden können, um insoweit eindeutig und damit auch für die Baugenehmigungsbe-

hörde gut nachvollziehbar die Integration des Vorhabenstandortes darlegen und die Regelvermutung widerlegen zu können. Hierfür liegt die Darlegungslast sowie auch für die sich im Falle der Widerlegung der Regelvermutung anschließende Auswirkungsprognose beim Antragstellenden.

6. Weil die Regelvermutung nachteiliger Auswirkungen durch die Feststellung der städtebaulichen Integration des Vorhabenstandortes widerlegt werden kann und diese Feststellung durch die entsprechenden Standortausweisungen und Kriterien im lokalen Einzelhandels- und Zentrenkonzept erleichtert wird, ist somit eine praxisgerechte Handhabung des geltenden § 11 Abs. 3 BauNVO bei großflächigen Lebensmittelmarkt-Vorhaben sehr wohl möglich, so dass sich insoweit eine Anhebung der Vermutungsgrenze von 1.200 Quadratmeter Geschoßfläche erübrigt.

Eine solche Anhebung hätte zur Folge, dass die Gemeinden gezwungen wären, vermehrt durch eine bei der jetzigen Rechtslage unnötigen Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen mit Ausschussfestsetzungen städtebaulich problematische Vorhabenstandorte für den großflächigen Lebensmitteleinzelhandel außerhalb der Zentren und der integrierten Nahversorgungslagen zu verhindern. Eine Aufhebung der Vermutungsregelung insgesamt würde der Norm des § 11 Abs. 3 BauNVO die rechtsstaatlich gebotene Bestimmtheit nehmen und zudem auch unabsehbare Negativfolgen vor allem auch im Hinblick auf andere Branchen auslösen können.

7. Da jetzt auch die Ansiedlungs- oder Erweiterungsvorhaben für moderne Lebensmitteldiscounter – ebenso wie schon seit längerem bei den vollsortimentierten Lebensmittelsupermärkten – meistens

sowohl die Großflächigkeitsgrenze als auch die Regelvermutungsgrenze überschreiten und somit beide Betriebstypen denselben rechtlichen Rahmenbedingungen des § 11 Abs. 3 BauNVO entsprechen müssen, kann von dieser Vorschrift keine wettbewerbliche Benachteiligung der Supermärkte gegenüber den Lebensmittel-discountmärkten mehr ausgehen. Auch insofern bedarf es keiner Änderung des § 11 Abs. 3 BauNVO.

Soweit Discountmarktvorhaben in einzelnen Fällen (vorläufig) noch unterhalb der Großflächigkeitsgrenze bleiben wollen, um dem Sonderregime des § 11 Abs. 3 BauNVO zu entgehen, können solche Vorhaben außerhalb der städtebaulich integrierten Standorte durch Bebauungsplanfestsetzungen zum Ausschluss des nahversorgungs- und zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der Zentren verhindert werden, die in überplanten Baugebieten auf § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO und in einfachen Bebauungsplänen im unbeplanten Innenbereich auf § 9 Abs. 2 a) BauGB gestützt werden können. Auch insoweit bedarf es keiner Änderung des § 11 Abs. 3 BauNVO.

8. Insgesamt ist festzuhalten, dass eine praxisgerechte Handhabung der bestehenden Vorschrift des § 11 Abs. 3 BauNVO bei Vorhaben zur Ansiedlung oder Erweiterung von großflächigen Lebensmittelmärkten (bis zu 1.500 m² Verkaufsfläche) an städtebaulich integrierten Standorten sehr wohl möglich ist und dass sich insofern eine Änderung des § 11 Abs. 3 BauNVO erübrigt.
9. Vor diesem Hintergrund sind die **Städte und Gemeinden** aufgerufen, unter Einbeziehung insbesondere der zuständigen Kammern und der Einzelhandelsverbände, diese flexiblere Handhabung des § 11

Abs. 3 BauNVO bei solchen Lebensmittelmärkten durch die Aufstellung und rechtzeitige Fortschreibung ihrer lokalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepte zu unterstützen, in denen diese integrierten Standortbereiche ausgewiesen sind.

Die **Bauaufsichtsbehörden** sind aufgerufen, von dieser Möglichkeit der flexibleren Handhabung des § 11 Abs. 3 BauNVO durch die Widerlegung der Regelvermutung bei Ansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben für großflächige Lebensmittelmärkte an städtebaulich integrierten Standorten Gebrauch zu machen.

Der **Lebensmitteleinzelhandel** ist aufgerufen, seine Standortwahl ausschließlich auf die städtebaulich integrierten Standortbereiche zu konzentrieren, und zwar primär auf die zentralen Versorgungsbereiche, die heute die Basis für eine möglichst wohnungsnah Grundversorgung bilden, und nur beim Vorliegen der notwendigen Ausnahmeveraussetzungen auch auf städtebaulich integrierte Nahversorgungslagen außerhalb dieser Zentren.

Städtebaulich integrierte Nahversorgungsstandorte und Nahversorger

Die zentralen Versorgungsbereiche stellen das Grundgerüst der wohnungsnahen und wohnortnahen Grundversorgung.

Außerhalb dieser Zentren können moderne, i. d. R. großflächige Lebensmittelmärkte diese Grundversorgung ergänzen, wenn diese nicht allein von den Zentren geleistet werden kann.

Die Ansiedlung oder Erweiterung moderner Lebensmittelmärkte außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche ist aber nur unter folgenden Ausnahmeveraussetzungen städtebaulich vertretbar:

- Der Vorhabenstandort muss wohnsiedlungsräumlich integriert sein.
- Das Vorhaben muss überwiegend der Nahversorgung dienen.
- Es darf zentrale Versorgungsbereiche nicht wesentlich beeinträchtigen.

Dabei ist die Erfüllung der Nahversorgungsfunktion die wichtigste und zugleich auch die am schwierigsten zu bestimmende Ausnahmeveraussetzung.

1. Definition Nahversorgung

Unter **Nahversorgung** ist die Versorgung der Bürger mit Gütern und Dienstleistungen des kurzfristigen (täglichen) Bedarfs zu verstehen, die in räumlicher Nähe zum Verbraucher angeboten werden.

a) Von ihrem Warenangebot her erfüllen die modernen Lebensmittelmärkte diese Voraussetzung, da sie dominant **nahversorgungsrelevante Sortimente** (insb. Nahrungs- und

Genussmittel, Getränke, Drogeriewaren, Gesundheits- und Körperpflegeartikel, Wasch-, Putz-, Pflege- und Reinigungsmittel sowie Heimtierfutter und Blumen) führen, wobei die Lebensmittel das Leitsortiment bilden.

b) **Wohnsiedlungsräumlich integriert** sind diese Märkte dann, wenn ihr Standort in Wohngebieten oder in Gebieten, in denen auch gewohnt wird, liegt und schon rein räumlich der „wohnungsnahen“ Grundversorgung dienen kann. Das Vorhaben muss nicht unbedingt in einem Wohngebiet liegen. Ein Standort kann auch in einem Mischgebiet als integriert anzusehen sein, weil in einem solchen Gebiet auch das Wohnen als eine Hauptnutzung zulässig ist. Entscheidend ist die räumlich-funktionale Zuordnung des Vorhabenstandortes zu einer umliegenden Wohnnutzung. Diese kann auch dann noch gegeben sein, wenn der Standort direkt an einen baulich verdichteten Siedlungszusammenhang mit wesentlichen Wohnanteilen angrenzt. Ein siedlungsräumliche Integration des Standortes in einem Gewerbe- oder Industrieansiedlungsbereich reicht allerdings nicht aus, weil es hier an einem hinreichenden Bezug zu einer umliegenden Wohnbebauung fehlt.

c) Der von diesen Märkten zu versorgende **Nahbereich** lässt sich nicht schematisch durch eine einheitliche Entfernungsangabe bestimmen. Seine sachgerechte Bestimmung muss vor allem die Siedlungsstruktur und die unterschiedlichen Einwohnerdichten berücksichtigen.

Von einer **wohnungsnahen** Grundversorgung kann nur gesprochen werden, wenn die Versorgungsstandorte **fußläufig** erreichbar sind. Die fußläufigen Entfernungen dif-

ferieren je nach Siedlungsdichte zwischen 500 und 1.000 m Entfernung. In der Praxis ist auch eine Gehzeit bis zu ca. 10 Min. als Abgrenzungskriterium für einen fußläufig erreichbaren Nahbereich gebräuchlich.

Bei geringer Siedlungsdichte ist eine fußläufige Nahversorgung nicht flächendeckend erreichbar, weil hier die für die marktgängigen Lebensmittelmärkte notwendige Mindestmantelbevölkerung von etwa 4.500 Menschen nicht vorhanden ist. In diesen Bereichen muss eine möglichst **wohntnahe Grundversorgung** angestrebt werden. Dieser Versorgungsaufgabe dienen Lebensmittelmärkte, die wohnortnäher liegen als der nächst erreichbare zentrale Versorgungsbereich. Diese Situation ergibt sich vor allem in kleineren Gemeinden oder in mehrgliedrigen Flächengemeinden im dünn besiedelten Raum mit mehreren kleinen Ortsteilen, die je für sich kein Nahversorgungszentrum ausbilden und allein auch keinen modernen Lebensmittelmarkt wirtschaftlich tragen können. Ein solcher Fall aber ist auch in dispers besiedelten Teilbereichen einer Großstadt möglich.

In einem solchen Ort oder Ortsteil kann ein Lebensmittelmarkt zur Sicherung der wohnortnahen Grundversorgung angesiedelt werden, der ggf. auch andere Ortsteile mitversorgt, die wegen ihrer geringen Einwohnerzahl keine Chance mehr auf einen eigenen Lebensmittelladen haben und die ebenfalls weiter vom zentralen Versorgungsbereich der Gemeinde entfernt lokalisiert sind. Ein solcher Markt darf aber nur so dimensioniert sein, dass er das Zentrengefüge als Grundgerüst einer verbrauchernahen Grundversorgung nicht gefährdet.

2. Nahversorgungsfunktion

Von einer **Nahversorgungsfunktion** eines Lebensmittelmarktes ist auszugehen, wenn er ganz überwiegend nur der Versorgung des

jeweiligen Nahbereiches dient und nicht auf erhebliche Umsätze aus anderen Bereichen angewiesen ist.

Die in der Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“ vertretenen Einzelhandelsunternehmen gingen 2002 von der Annahme aus, dass ein Lebensmitteleinzelhandelsbetrieb der verbrauchernahen Versorgung dient, wenn sein (voraussichtlicher) Gesamtumsatz 35 Prozent der branchenspezifischen Kaufkraft der Bevölkerung im jeweiligen Nahbereich nicht übersteigt. Dabei sei der Nahbereich aufgrund unterschiedlicher siedlungsstruktureller und zentralörtlicher Gegebenheiten in Abhängigkeit von der Einwohnerdichte mit einem Radius von 1.000 bis 2.500 Meter anzusetzen.

Diese 35 Prozent-Quote wird oft aus dem Zusammenhang des Arbeitsgruppenberichts gelöst und etwa als Obergrenze für die Kaufkraftabschöpfung im Nahbereich missverstanden. Tatsächlich ist diese Quote im Zusammenhang der Frage genannt worden, unter welchen Bedingungen ein Lebensmittelmarkt-Vorhaben durch seine Kaufkraftbindung die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung in seinem Einzugsbereich gefährdet. Diese Auswirkung auf den Wettbewerb dürfe keine Rolle spielen, wenn das Vorhaben selbst der verbrauchernahen Versorgung diene. Dies sei der Fall, wenn der voraussichtliche Gesamtumsatz des geplanten Supermarktes 35 Prozent der relevanten Kaufkraft der Bevölkerung im Nahbereich nicht übersteige. Wenn ein neuer Markt in Konkurrenz mit anderen Märkten tritt, die im Nahbereich um seinen Standort bereits existieren und dabei nicht mehr als 35 Prozent der in diesem Nahbereich vorhandenen branchenspezifischen Kaufkraft an sich binden würde, kann diesem Vorhaben sicherlich nicht das Argument der Gefährdung der verbrauchernahen Versorgung in seinem Einzugsbereich entgegengehalten werden.

Wenn aber in dem maßgeblichen Nahbereich um den Vorhabenstandort herum überhaupt kein Lebensmittelmarkt existiert, kann bei einer höheren Kaufkraftbindung des neuen Marktes im Nahbereich die verbrauchernahe Grundversorgung nicht gefährdet sein. Eine höhere Kaufkraftbindung im Nahbereich ist sogar zu begrüßen, wenn durch das Vorhaben das Zentrengefüge als Grundgerüst der verbrauchernahen Grundversorgung nicht beeinträchtigt wird.

In dünn besiedelten Gebieten kann ein marktgängiger Lebensmittelmarkt nämlich i. d. R. nicht von 35 Prozent der branchenspezifischen Kaufkraft der Bevölkerung im jeweiligen Nahbereich wirtschaftlich existieren. Außerdem spielen die unterschiedlichen Verkaufsflächenproduktivitäten der verschiedenen Betriebstypen eine große Rolle. Je nach örtlicher Situation müssen in Ausnahmefällen auch Quoten bis zu 75 – 80 Prozent der sortimentspezifischen Kaufkraft bei Nahrungs- und Genussmitteln in dem zu versorgenden Nahbereich für die Annahme einer Nahversorgungsfunktion akzeptiert werden.

Die 35 Prozent-Quote kann daher nur für ganz bestimmte Fallgestaltungen als erster grober Anhaltspunkt für die Annahme einer Nahversorgungsfunktion verwendet werden. Entscheidend ist, dass das Vorhaben im Wesentlichen durch die Bindung der im Nahbereich vorhandenen Kaufkraft wirtschaftlich existieren kann und nicht auf erhebliche Umsatzzuflüsse von der Bevölkerung außerhalb des Nahbereichs angewiesen ist.

3. Bestimmung der integrierten Nahversorgungsstandorte

Nach Möglichkeit sollten die Nahversorgungsstandorte, die das Zentrennetz zugunsten einer verbrauchernahen Grundversorgung ergänzen, bereits **im** jeweiligen lokalen **Einzelhandels- und Zentrenkon-**

zept räumlich festgelegt werden. An diesen Standorten sind dann Neuansiedlungen oder Erweiterungen von Lebensmittelmärkten versorgungsstrukturell erwünscht und damit auch städtebaulich willkommen. Dass diese Standorte wohnsiedlungsräumlich integriert sein müssen und dass die Dimensionierung des jeweiligen Lebensmittelmarktes das Zentrengefüge nicht schädigen darf, ist oben bereits bei der Darstellung der Voraussetzungen für die Ausnahme von der grundsätzlichen „Zentrenpflicht“ moderner Lebensmittelmärkte klargestellt worden.

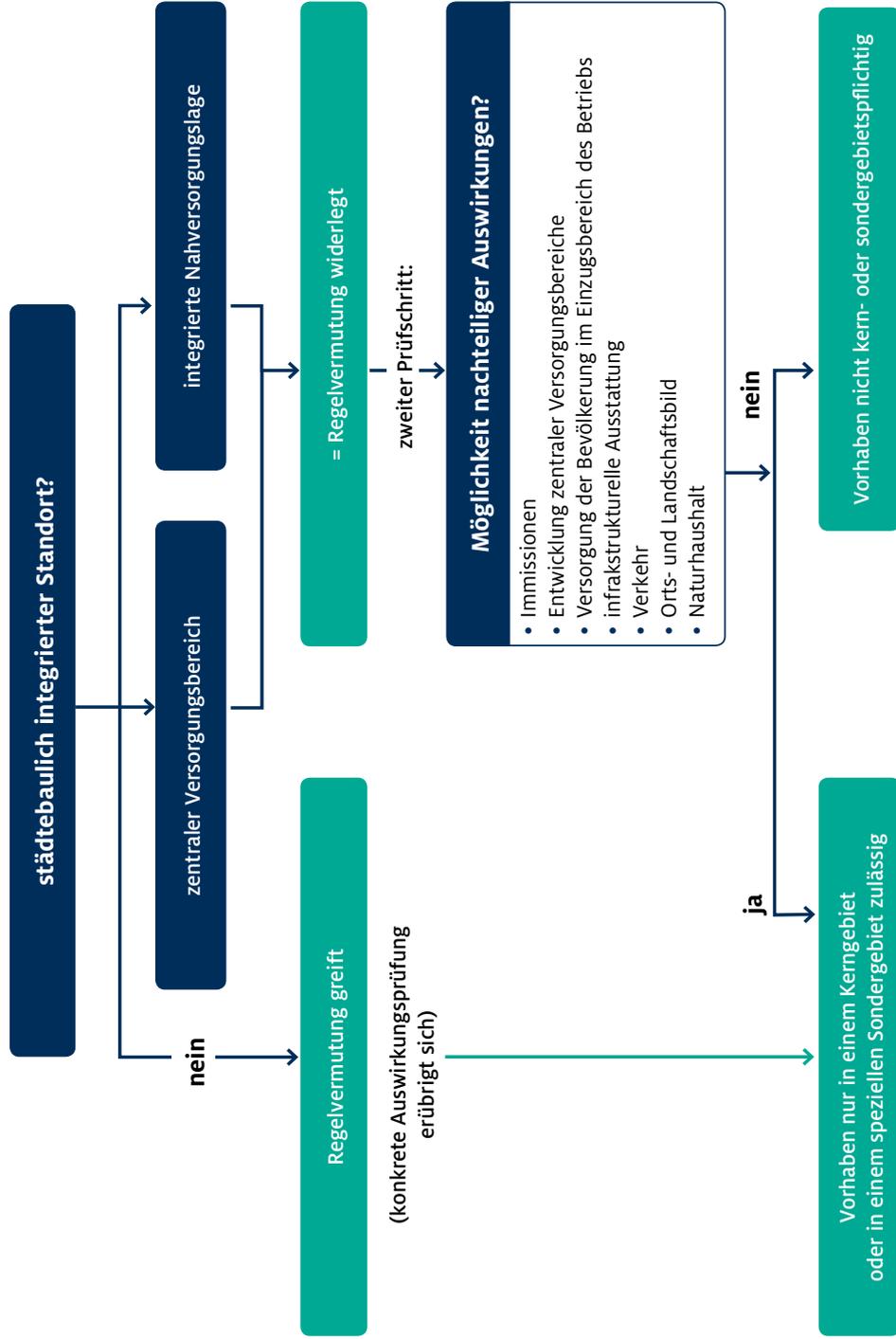
Soweit eine flächendeckende Bestimmung der integrierten Nahversorgungsstandorte im Einzelhandels- und Zentrenkonzept nicht möglich ist, sollten aber auf jeden Fall **in dem Konzept die Kriterien für integrierte Nahversorger** möglichst konkret aufgeführt werden, um später Vorhaben zur Ansiedlung oder Erweiterung von Lebensmittelmärkten außerhalb der Zentren nachvollziehbar danach bewerten zu können, ob sie ausnahmsweise zugelassen werden können, weil sie als städtebaulich integrierte Nahversorger das Zentrennetz im Interesse einer verbrauchernahen Grundversorgung ergänzen.

Ist ein großflächiges Lebensmittelmarkt-Vorhaben in dieser Weise als städtebaulich integriert einzustufen, ist auch die Regelvermutung negativer Auswirkungen auf die in § 11 Abs. 3 Satz 2 aufgeführten Belange widerlegt.

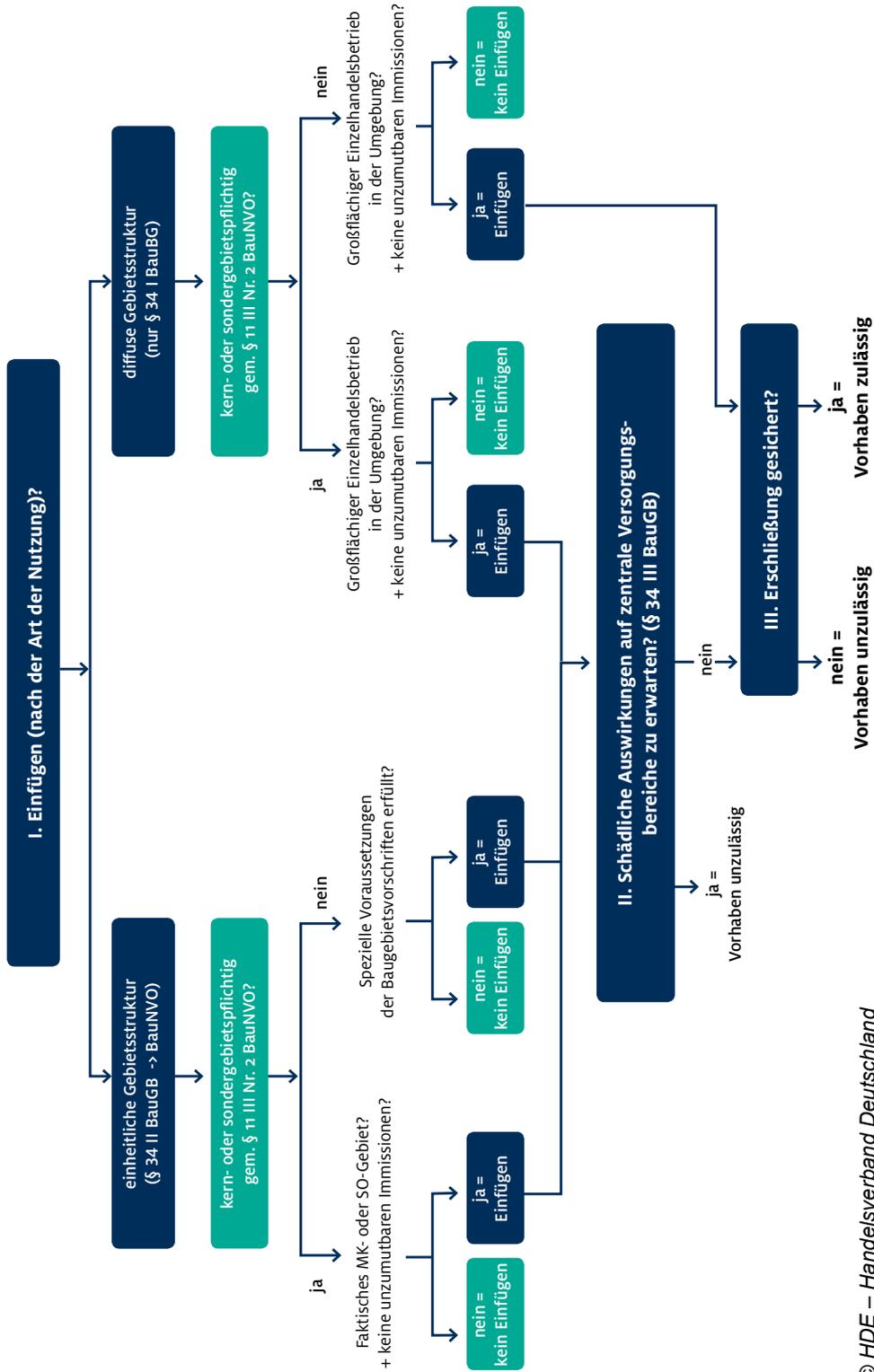
Wenn diese Einschätzung anhand der im Konzept genannten Kriterien im Baugenehmigungsantrag nachvollziehbar dargelegt wird, wird auch die Baugenehmigungsbehörde bereit sein, die Regelvermutung des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO als widerlegt anzusehen und dann die abschließende Prüfung vorzunehmen, ob Besonderheiten vorliegen, die nachteilige Auswirkungen auf einzelne Belange (z. B. des notwendigen Immissions-schutzes) erwarten lassen.

LEBENSMITTELMARKT

mit mehr als 800 m² bis zu 1.500 m² Verkaufsfläche und über 1.200 m² Geschossfläche



Zulässigkeit großflächiger Lebensmittelmärkte im unbeplanten Innenbereich



© HDE – Handelsverband Deutschland

**Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung
des Landes Brandenburg**

Referat Presse, Öffentlichkeitsarbeit
Hennings-von-Tresckow-Straße 2–8
14467 Potsdam
oeffentlichkeitsarbeit@mil.brandenburg.de
www.mil.brandenburg.de

