

Unser Service für Sie:
Das zitierte Urteil des Verwaltungsgerichts Wiesbaden senden wir Ihnen auf Wunsch gerne als PDF-Datei zu.
Bestellung per E-Mail an urteile@i-s-u.de

aktuell

■ Editorial

Heute beschäftigen wir uns einmal mehr mit dem Thema Einzelhandel, denn die diesbezüglichen Probleme ziehen sich seit Jahren wie ein roter Faden durch die Bauleitplanung. Alle Jahre wieder sind sie daher auch Gegenstand unserer Veröffentlichungsreihe.

In einem aktuellen Fall, den das Verwaltungsgericht Wiesbaden zu entscheiden hatte, ging es um die Frage der sogenannten „Atypik“, denn zwei große Lebensmitteldiscoun-

ter hatten dagegen geklagt, dass ihre Anträge auf Erweiterung vorhandener Märkte in einem Gewerbegebiet von der Landeshauptstadt Wiesbaden abgelehnt wurden. Ihrer Klage wurde stattgegeben!

Da dieses Urteil auch für ähnliche Fälle in anderen Bundesländern von großem Interesse sein dürfte, greifen wir den Fall auf und beleuchten die Hintergründe der Entscheidung.

■ Thema

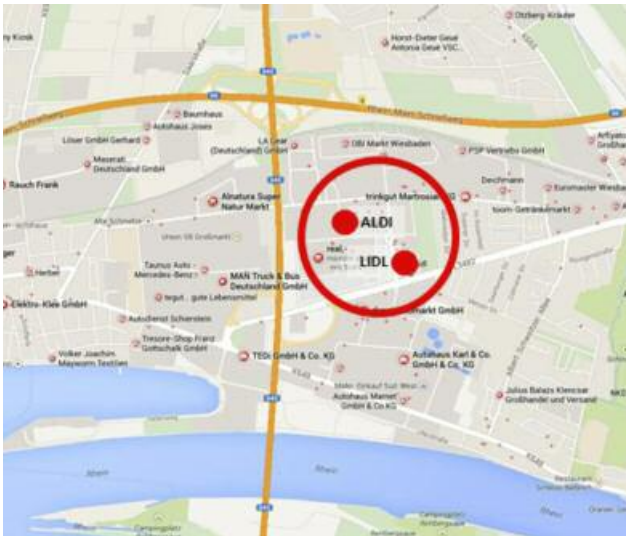
DIE BEURTEILUNG SCHÄDLICHER AUSWIRKUNGEN VON EINZELHANDELSBETRIEBEN BEI GEPLANTEN BETRIEBSERWEITERUNGEN



DER FALL

In der Landeshauptstadt Wiesbaden befinden sich im südwestlich des Stadtzentrums, direkt am Rhein, gelegenen Stadtteil Biebrich verschiedene Einzelhandelsnutzungen in einem größeren Gewerbegebiet. Die Entfernung zur Innenstadt beträgt rund 6 km oder 10 Fahrminuten mit dem PKW

bzw. 15 Fahrminuten mit dem Bus. Es bestehen direkte Anbindungen an die A 66 (Rhein-Main-Schnellweg) sowie die A 643, die in Richtung Mainz führt und die beiden Landeshauptstädte über die Schiersteiner Brücke miteinander verbindet.



Lage der beiden Lebensmitteldiscountmärkte in Wiesbaden-Biebrich
(Quelle: Planungsbüro ISU, Bitburg, Verträglichkeitsuntersuchung und Atypiknachweis)

Ein ALDI- und ein LIDL-Markt, die sich seit Jahren an ihren Standorten innerhalb des beschriebenen Gewerbegebietes befinden, wollen ihre Verkaufsfläche vergrößern. Die Firma LIDL betreibt einen Markt in der Friedrich-Bergius-Straße. Er besteht seit 1998 und hat heute eine Geschossfläche von über 1.520 m² und eine Verkaufsfläche von etwa 930 m². Auf dem Grundstück befinden sich etwa 120 Stellplätze. Im Frühjahr 2012 beantragt LIDL eine Baugenehmigung für die Erweiterung der Verkaufsfläche um ca. 200 m². Die Firma ALDI betreibt ihren Markt ganz in der Nähe, in der Hagenauer Straße, bereits seit 1993. Er hat mittlerweile eine Geschossfläche von über 1.730 m² und eine Verkaufsfläche von knapp 980 m². Auf dem Grundstück sind rund 100 Stellplätze vorhanden. Anfang Januar 2013 wird von ALDI eine Bauvoranfrage gestellt. Hierbei geht es darum zu klären, ob die geplante Erweiterung des bestehenden Marktes um ca. 300 m² planungsrechtlich genehmigungsfähig ist.

DER STREIT

Die Landeshauptstadt Wiesbaden lehnt beide Anträge ab und führt zur Begründung an, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe nur in eigens dazu festgesetzten Sondergebieten zulässig seien. Vorliegend handelt es sich jedoch um ein planungsrechtlich als solches ausgewiesenes Gewerbegebiet (GE), für das der Bebauungsplan „Äppelallee 1. Änderung 1984-01“ gilt.

Im Bebauungsplan, dessen Aufstellungsbeschluss aus dem Jahr 1977 stammt und der fünf Jahre später als Satzung beschlossen und 1984 nochmals geändert wurde, wird das Maß der baulichen Nutzung mit einer Grundflächenzahl (GRZ) von 0,6 und einer Geschossflächenzahl (GFZ) von 1,6 definiert. Die Vorgaben zur Art der baulichen Nutzung unter A. 2. der textlichen Festsetzungen lauten folgendermaßen:

„Das Gewerbegebiet östlich der Hagenauer Straße zwischen Äppelallee und Bundesbahn dient vorwiegend der Unterbringung von nicht erheblich belästigenden

Gewerbebetrieben, die keine übermäßigen Geräusch-, Luft- und Geruchsbelästigungen entwickeln. Zulässig sind:

1. Gewerbebetriebe, die keine übermäßigen Geräusch-, Luft- und Lärmbelästigungen entwickeln, Einzelhandelsläden bis 1500 qm Geschossflächen, Lebensmitteläden bis 900 qm Geschossflächen, soweit die Anlagen für die Umgebung keine erheblichen Nachteile oder Belästigungen zur Folge haben können
2. Geschäfts- Büro und Verwaltungsgebäude
3. Tankstellen
4. Anlagen für gesundheitliche und Sportliche Zwecke.“

Unter Punkt A. 8. heißt es zudem:

„Von den textlichen Festsetzungen 1-7 können in besonders zu begründenden Einzelfällen Ausnahmen zugelassen werden, wenn wegen bereits bestehender Nutzungen erhebliche Gründe dafür sprechen und städtebauliche Gründe nicht dagegen stehen.“

Auf diese Festsetzungen beruft sich die Stadt und argumentiert, dass von den geplanten Erweiterungen schädliche Umwelteinwirkungen sowie Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung, auf den Verkehr, auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich, auf die Entwicklung zentraler Bereiche, auf das Orts- und Landschaftsbild und auf den Naturhaushalt ausgehen. Diese Auswirkungen sind nach Ansicht der Stadt Wiesbaden in der Regel anzunehmen, wenn die Geschossfläche 1.500 m² überschreitet.

Eine der beiden Firmen, deren Erweiterungsanträge abgelehnt wurden, gibt ein Gutachten in Auftrag, um klären zu lassen, ob das Vorhaben städtebaulich nach den Maßstäben der Baunutzungsverordnung (BauNVO) verträglich ist. Daraufhin wird eine entsprechende Untersuchung¹ erstellt, die das Einfügen der Erweiterung unter Berücksichtigung des bisherigen Versorgungsstatus in Wiesbaden-Biebrich und der näheren Umgebung des Vorhabenstandortes beurteilen soll.

Außerdem soll mit der Untersuchung der Nachweis der „Atypik“ erbracht werden, denn das Vorhaben, das bereits heute die Schwelle der Großflächigkeit erheblich überschreitet, befindet sich in einem als Gewerbegebiet ausgewiesenen Bereich (siehe oben) und nicht, wie auch von der Stadt Wiesbaden als Ablehnungsgrund für die Erweiterung angeführt, in einem Sondergebiet für großflächigen Einzelhandel. Der Verordnungsgeber sieht jedoch in § 11 Abs. 3 BauNVO explizit vor, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe ausschließlich in Kerngebieten oder in eigens dafür festzusetzenden Sondergebieten zulässig sind.

Darüber hinaus ist aufgrund der sogenannten „Regelvermutung“ davon auszugehen, dass bei einer Geschossfläche von über 1.200 m² städtebaulich nachteilige Auswirkungen von einem Einzelhandelsvorhaben ausgehen. Gleichzeitig wird jedoch über die in der BauNVO enthaltenen Formulierungen die Möglichkeit eröffnet, einen Einzelnachweis zu führen und festzustellen, dass möglicherweise trotz Überschreitens der vorgenannten Geschossfläche keine schädlichen Auswirkungen eines Vorhabens in der Umgebung zu befürchten sind.

In § 11 Abs. 3 BauNVO heißt es hierzu:

„Auswirkungen im Sinne des Satzes 2 sind bei Betrieben nach Satz 1 Nr. 2 und 3 in der Regel anzunehmen, wenn die Geschossfläche 1200 m² überschreitet. Die Regel des Satzes 3 gilt nicht, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, daß Auswirkungen bereits bei weniger als 1200 m² Geschoßfläche vorliegen oder bei mehr als 1200 m² 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 verbraucherhaften Versorgung der Bevölkerung und das Warenangebot des Betriebs zu berücksichtigen.“²

STÄDTEBAULICHE ATYPIK WEGEN BESONDERHEITEN DES STANDORTES

Zur Widerlegung der „Regelvermutung“ ist der Nachweis zu erbringen, dass schädliche Auswirkungen des Vorhabens, insbesondere auf die Versorgungsstruktur der Stadt oder ihrer Stadtteile, im konkreten Fall nicht gegeben sind. Ein solcher, sogenannter „Atypik-Nachweis“ muss regelmäßig unterschiedliche Faktoren berücksichtigen. Dabei ist zunächst der Bestand in der Umgebung zu erfassen, um auf dieser Grundlage zu erwartende Auswirkungen der Erweiterung auf die übrigen Betriebe in der Umgebung, aber auch in den umliegenden Zentren, beurteilen zu können. Nur so können möglicherweise auftretende städtebauliche oder raumordnerische Konflikte vermieden werden.

Bei beiden Discountern ist die Sachlage ähnlich. Sie wurden in einer Zeit errichtet, in der bei der Baugenehmigung der Frage, ob ein Vorhaben möglicherweise „schädlich“ in Bezug auf die Innenstadt oder auf andere Zentren sein kann, noch weniger streng nachgegangen wurde als heute. Entsprechende Märkte wurden zudem oftmals über die Jahre hinweg schrittweise erweitert. Dabei wurden in der Regel betriebliche Erfordernisse, wie etwa der Anbau eines Windfangs, eines Backshops, einer Pfandflaschenrückgabe usw. angeführt, die für sich genommen jeweils keine erheblichen Auswirkungen hatten. Aufgrund der Tatsache, dass die Schwelle der Großflächigkeit seit der diesbezüglichen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes³ aber in der Zwischenzeit mit 800 m² Verkaufsfläche klar definiert ist und zudem auch Flächen, die früher nicht zur Verkaufsfläche gezählt wurden, nach jetzigen Maßstäben bei deren Berechnung mitzuzählen sind, haben sich viele Märkte im Laufe der Zeit quasi unbemerkt vom Nahversorger zum großflächigen Einzelhandelsbetrieb entwickelt.

Die textlichen Festsetzungen älterer Bebauungspläne sind zudem oft unscharf formuliert und nach heutigen Gesichtspunkten unzulässig. Begriffsdefinitionen wie etwa „Gewerbebetriebe, die keine übermäßigen Geräusch-, Luft- und Lärmbelästigungen entwickeln“ sind unbestimmt und bei der im Streitgegenständlichen Fall verwendeten Festsetzung zur Zulässigkeit von „Einzelhandelsläden bis 1500 qm Geschossflächen, Lebensmitteläden bis 900 qm Geschossflächen“ werden willkürliche Quadratmeterbeschränkungen getroffen und zudem ist noch nicht einmal klar, ob sich die Beschränkung auf jeden einzelnen Betrieb oder auf alle Betriebe im Geltungsbereich des Bebauungsplans beziehen soll.

Solche Fallkonstellationen sind heute häufig anzutreffen und typisch für viele Gewerbegebiete am Stadtrand. Auch ist es eine gerade in jüngster Zeit verstärkt auftretende Tendenz,

dass Discountmärkte ihre Produktpräsentation verbessern, mehr Komfort für die Kunden durch breitere Gänge, ein zusätzliches Angebot an frischen Backwaren usw. erreichen wollen und insofern Anträge auf Vergrößerung ihrer Verkaufsfläche auf Werte von teilweise über 1.500 m² stellen. Sie sind damit oft schon genauso groß, wie ein Vollsortimenter, mancherorts übertreffen sie deren Verkaufsfläche sogar. In den Kommunen, aber auch seitens der zuständigen Landesplanungsbehörden, wird dies kritisch gesehen, weil ein Ausbluten der Innenstädte befürchtet wird, in denen entsprechend große Flächen, die zudem mit einer ausreichenden Anzahl an Stellplätzen aufwarten können, i.d.R. nicht vorhanden sind und es deshalb dort zu vermehrten Leerständen kommt.

Die betroffenen Handelsunternehmen argumentieren hingegen, dass sich der Umsatz trotz der Vergrößerung der Verkaufsflächen nicht entscheidend verändert und zudem in einem größeren Laden die gleichen Waren verkauft werden, wie in einem kleineren und es insofern lediglich um eine bessere Warenpräsentation, um das Erfüllen gesetzlicher Auflagen o.Ä. geht.

In der durch LIDL in Auftrag gegebenen Verträglichkeitsuntersuchung sollte daher insbesondere folgenden Fragestellungen nachgegangen werden:

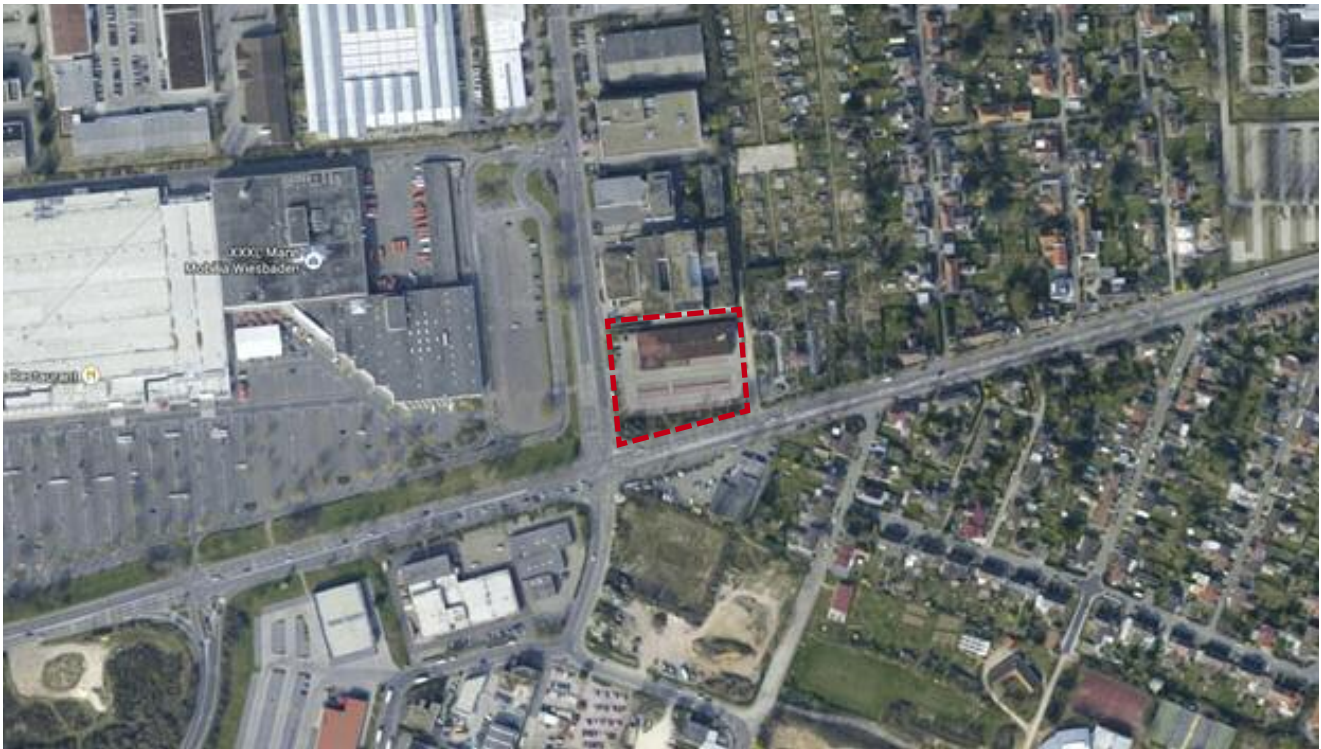
- Steht die Betriebserweiterung im Einklang mit den Zielen der Raumordnung und den Vorgaben der Landesplanung?
- Welche Auswirkungen haben die Betriebserweiterung und die damit verbundene, prognostizierte Umsatzumverteilung auf die bestehende Versorgungssituation in Wiesbaden-Biebrich und vor allem auf die nähere Umgebung des Vorhabens sowie möglicherweise auch auf sonstige zentrale Versorgungsbereiche?
- Wie ist die künftige Bedeutung des Untersuchungsgebietes in Bezug auf den Einzelhandel einzuschätzen und welche Rolle spielt die Erweiterung des Vorhabenbetriebs im Kontext damit?

Die in diesem Zusammenhang zu beantwortende Kernfrage lautet: *Liegt aufgrund der spezifischen Umstände des Einzelfalls möglicherweise eine „Atypik“ des Vorhabens vor oder ist die Regelvermutung des § 11 Abs. 3 zu bestätigen?* Eine pauschale und für jede Situation gleichlautende Beurteilung ist hierbei naturgemäß nicht möglich.

GRUNDLAGEN FÜR DIE BEURTEILUNG DER ATYPIK

Zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragen war zunächst aus planerischer Sicht darzustellen, welche Zielaussagen für den Standort existieren und welche davon durch das Vorhaben berührt werden. Zudem mussten die Auswirkungen, die durch die geplante Erweiterung zu erwarten sind, untersucht und beurteilt werden, wobei auch die aktuelle Rechtsprechung zum Einzelhandel analysiert wurde. Im Einzelnen und auf den Standort bezogen beleuchtet wurden

- die Ziele der Raumordnung und Landesplanung,
- die städtebaulichen Zielvorstellungen der Landeshauptstadt Wiesbaden zur Einzelhandelssteuerung,
- die Vorgaben des geltenden Bebauungsplans „Äppelallee 1. Änderung 1984-01“ und
- die aktuelle Rechtsprechung zur Planung und Genehmigung von Einzelhandelsvorhaben.



Standort des Lidl-Marktes und dessen direkte Umgebung
(Quelle: GoogleMaps | eigene Darstellung)

Zum Objekt selbst lag als Grundlage für die gutachtliche Beurteilung eine detaillierte Entwurfsplanung vor. Sie stellt eine bauliche Erweiterung in südlicher sowie in westlicher Richtung auf das dort derzeit vorhandene und als Parkplatzfläche genutzte Areal dar. Neben breiteren Gängen und niedrigeren Regalen sollten ein vollständig behindertengerechter Zugang hergestellt und zudem logistische Verbesserungen innerhalb des Marktes, aber auch im Zusammenhang mit der Anlieferung umgesetzt werden. Außerdem wurden energetische Aufwertungen des Gebäudes als positives Argument für den Umbau angeführt.

Anteilmäßig wird davon ausgegangen, dass auch nach der Erweiterung die Warengruppen „Nahrungs- und Genussmittel“ (hauptsächlich) sowie „Gesundheits- und Körperpflege“ (in untergeordnetem Umfang) das Kernsortiment des Marktes darstellen. Hinzu kommt ein Teilbereich, der für Aktionswaren und Randsortimente vorgesehen ist. Er existiert bereits heute in ähnlicher Form. Eine Erweiterung des Warensortiments ist nach Angaben des Unternehmens nicht vorgesehen, da dieses auf bundeseinheitlichen Vorgaben des Konzerns basiert und an jedem Standort – unabhängig von dessen Verkaufsfläche – identisch ist.

Im Zuge der Untersuchung möglicher Auswirkungen des Vorhabens wurden zunächst die übergeordneten Zielvorgaben geprüft:

Landesentwicklungsplan Hessen (LEP 2000)

Wiesbaden ist die Landeshauptstadt Hessens und hat über 270.000 Einwohner. Es ist im Zentrale-Orte-System als Oberzentrum festgelegt.

Dem Landesentwicklungsplan (LEP) Hessen aus dem Jahr 2000 sind zum Unterpunkt „Großflächige Einzelhandelsvorhaben“ folgende Zielaussagen zu entnehmen, die über die

Bestimmungen des § 1 Abs. 4 Baugesetzbuch (BauGB) als „Ziele der Raumordnung“ bei der Aufstellung von Bauleitplänen, aber auch bei sonstigen raumbedeutsamen Maßnahmen verbindlich zu beachten sind:

Die verbrauchernahe Versorgung muss – unter der Zielsetzung räumlich ausgeglichener Versorgungsstrukturen, insbesondere einer wohnungsnahen Grundversorgung – in zumutbarer Erreichbarkeit auch für in ihrer Mobilität eingeschränkte Bevölkerungsgruppen möglichst erhalten bleiben. Dies gilt in besonderer Weise für die ortsteilbezogene Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs.

Z

Flächen für großflächige Einzelhandelsprojekte (Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe) kommen nur in Oberzentren und Mittelzentren (zentrale Ortsteile) in Betracht. In begründeten Ausnahmefällen, z. B. zur örtlichen Grundversorgung, und unter Einhaltung der übrigen landes- und regionalplanerischen Zielsetzungen ist eine Ausweisung auch in den zentralen Ortsteilen von Grundzentren (Unter- und Kleinzentren) zulässig. Hierbei kommt dem interkommunalen Abstimmungsgebot eine besondere Bedeutung zu.

Z

Sondergebiete für großflächigen Einzelhandel im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung nach § 11 Abs. 3 BauNVO sind nur in den im Regionalplan ausgewiesenen „Siedlungsbereichen“ zulässig. Großflächige Einzelhandelsvorhaben haben sich nach Größe und Einzugsbereich in das zentralörtliche Versorgungssystem einzufügen. Sie sind unter besonderer Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung sowie der Umweltverträglichkeit auch im Hinblick auf die Ziele der Verkehrsvermeidung und -verlagerung in bestehende Siedlungsgebiete möglichst unter Erreichbarkeit im ÖPNV zu integrieren.

Vorhaben, die für eine Unterbringung im innerstädtischen Bereich ungeeignet sind (z.B. Baustoff-, Bau-, Garten-, Reifen-, Kraftfahrzeug-, Brennstoffmärkte), können davon ausgenommen werden. Großflächige Einzelhandelsvorhaben dürfen nach Art, Lage und Größe die Funktionsfähigkeit von – auch benachbarten – zentralen Orten und ihrer bereits integrierten Geschäftszentren/Versorgungskerne nicht wesentlich beeinträchtigen. Dies gilt insbesondere für solche Orte, in denen Maßnahmen zur Stärkung oder Beibehaltung zentralörtlicher Versorgungsfunktionen durchgeführt wurden oder vorgesehen sind, z.B. städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Stadt- und Dorferneuerungsmaßnahmen.

Bei der geplanten Errichtung und Erweiterung großflächiger Einzelhandelsvorhaben außerhalb der städtebaulich integrierten Bereiche (Innenstadtbereiche, Ortskerne, Stadtteilzentren) sollen innenstadtrelevante Sortimente ausgeschlossen werden.

Z

Die vorgenannten Ziele gelten auch für die beabsichtigte Umnutzung von bisher gewerblichen Betrieben oder anderen vorhandenen baulichen Anlagen zu großflächigen Einzelhandelsbetrieben, für die beabsichtigte Umwidmung von Gewerbegebieten zu Sondergebieten für großflächigen Einzelhandel sowie für die – auch mit der Zeit gewachsene – Agglomeration von mehreren kleineren Einzelhandelsbetrieben, die zwar jeder für sich nicht das Kriterium der Großflächigkeit erfüllen, aber in der Summe zu den in § 11 Abs. 3 BauNVO genannten Auswirkungen führen können.

Die Regionalplanung kann festlegen, dass innerhalb der „Bereiche für Industrie und Gewerbe“ die Einrichtung von Verkaufsflächen unterhalb der Erheblichkeitsschwelle des § 11 Abs. 3 BauNVO auf bestimmte Sortimente oder auf die Selbstvermarktung der in diesen Gebieten produzierenden und weiterverarbeitenden Betriebe begrenzt wird, wenn hierfür regionalspezifische Gründe vorliegen oder raumbedeutsame Auswirkungen zu erwarten sind.

Es war also zu klären, ob die geplante Erweiterung der Verkaufsfläche der LIDL-Filiale in Wiesbaden-Biebrich gegen diese Vorgaben verstößt. Insbesondere ging es in dem Gutachten um die Frage, ob nicht nur unwesentliche Beeinträchtigungen durch die Erweiterung der Verkaufsfläche auf die weiteren zentralen Versorgungsbereiche Wiesbadens und/oder benachbarter zentraler Orte sowie auf die Versorgungsbereiche der umliegenden Ortsbezirke zu erwarten sind, und wie sich mögliche Auswirkungen konkret darstellen.

Regionalplan Südhessen

Die Ziele des Regionalplans Südhessen aus dem Jahr 2010 (RPS 2010) ergänzen und konkretisieren die Zielvorgaben des LEP 2000. Danach ist Wiesbaden mit seiner oberzentralen Funktion berücksichtigt.⁴ Die Stadt ist also grundsätzlich als Standort für den großflächigen Einzelhandel legitimiert. Das Vorhabengebiet liegt dabei in einem als Vorranggebiet „Siedlung“ definierten Bereich.

Bezüglich der Ansiedlung / Erweiterung von Einzelhandelsbetrieben sind verschiedene Ziele des RPS 2010 von Bedeutung. Diese werden nachfolgend in den wichtigsten Punkten wiedergegeben (Auszug):

Z 3.4.3-2

Die Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben ist grundsätzlich nur in den Ober- und Mittelzentren zulässig. Dabei ist die Verkaufsfläche von Einzelhandelsprojekten so zu bemessen, dass der angestrebte Einzugsbereich des Vorhabens den zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Standortgemeinde nicht wesentlich überschreitet. (...) Großflächige Einzelhandelsvorhaben müssen eine enge räumliche und funktionale Verbindung zu bestehenden Siedlungsgebieten aufweisen. Sie sind unter besonderer Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung sowie der Umweltverträglichkeit auch im Hinblick auf die Ziele der Verkehrsvermeidung und -verlagerung in bestehende Siedlungsgebiete unter Erreichbarkeit mit einem für Größe und Einzugsbereich des Einzelhandelsvorhabens angemessenen ÖPNV zu integrieren.

Von großflächigen Einzelhandelsvorhaben dürfen nach Art, Lage und Größe keine schädlichen Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit von integrierten Geschäftszentren (zentralen Versorgungsbereichen) in der Gemeinde und in anderen Gemeinden sowie auf die verbrauchernahe Versorgung in der Gemeinde zu erwarten sein. Dies gilt insbesondere für solche Orte, in denen Maßnahmen zur Stärkung oder Beibehaltung zentralörtlicher Versorgungsfunktionen durchgeführt wurden oder vorgesehen sind, zum Beispiel städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Stadt und Dorferneuerungsmaßnahmen oder Maßnahmen nach dem Gesetz zur Förderung von innerstädtischen Geschäftsquartieren – INGE.

Z 3.4.3-4

Regional bedeutsame großflächige Einzelhandelsvorhaben mit zentrenrelevanten Sortimenten [...] sind nur in den [...] zentralen Versorgungsbereichen innerhalb der „Vorranggebiete Siedlung“ anzusiedeln.⁵

Neben den Zielen des RPS 2010 sind auch die Grundsätze zu berücksichtigen, welche insbesondere im Kontext der vorliegenden Fragestellung nicht unbedeutend sind. Dabei spielt insbesondere die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung eine herausragende Rolle. Sie ist wie folgt definiert:

G 3.4.3-1

Die verbrauchernahe Versorgung muss unter der Zielsetzung räumlich ausgeglichener Versorgungsstrukturen, insbesondere einer angemessenen Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs, in zumutbarer Entfernung auch für in ihrer Mobilität eingeschränkte Bevölkerungsgruppen sichergestellt sein.

Die verbrauchernahe, örtliche Grundversorgung meint dabei die „regelmäßige Nahversorgung mit Grund- und Nahversorgungsgütern für den täglichen Bedarf [...] in unmittelbarer Wohnortnähe“⁶ und darin enthalten ist in erster Linie die Versorgung mit Lebensmitteln.⁷

Bauleitplanung

Das Vorhaben befindet sich im Geltungsbereich eines rechtskräftigen Bebauungsplanes. Hier ist für das Grundstück des LIDL-Marktes ein Gewerbegebiet festgesetzt.

Eine Entwicklung des Marktes oberhalb der Schwelle der Großflächigkeit (>1.200 m² Geschossfläche bzw. >800 m² Verkaufsfläche) ist daher nur möglich, wenn die Bedingungen des § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO erfüllt sind.

Neben den bereits erwähnten Fragestellungen hinsichtlich möglicher städtebaulicher Auswirkungen sowie der potenziellen schädlichen Auswirkungen auf integrierte Geschäftszentren und die damit verbundene betriebswirtschaftliche Verträglichkeitsprüfung ist für den Nachweis der Atypik zu klären, welche Auswirkungen das Vorhaben hat:

- auf die infrastrukturelle Ausstattung und den motorisierten Verkehr,
- auf den nicht motorisierten Verkehr,
- auf das Orts- und Landschaftsbild,
- auf den Naturhaushalt sowie
- auf immissionsschutztechnische Belange.

Zudem war zu untersuchen, ob ggf. eine Einzelhandelsagglomeration vorliegt.

ERGEBNIS DER BEURTEILUNG

Überprüft man die geplante Erweiterung des LIDL-Marktes hinsichtlich der o.g. Vorgaben, so geht es zunächst um die Frage, ob diese möglicherweise negative Folgen auf die Einzelhandelsstruktur des Stadtteils und seiner Umgebung oder auf die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung haben kann und inwieweit sonstige *wesentliche* oder gar *schädliche* Auswirkungen zu befürchten sind, denn gerade auf solche Auswirkungen zielt ja die Ablehnung der Landeshauptstadt Wiesbaden ab, in der entsprechende negative Folgen angeführt werden.

Was aber sind eigentlich wesentliche Auswirkungen und ab wann kann man von unwesentlichen Beeinträchtigungen ausgehen? Dazu der folgende Exkurs.

Exkurs: Wesentliche und schädlichen Auswirkungen

Bei entsprechenden Einzelhandelsuntersuchungen ist stets zwischen *wesentlichen* Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung (BauNVO) und *schädlichen* Auswirkungen gemäß § 34 Abs. 3 Baugesetzbuch (BauGB) zu unterscheiden. Auch wenn die Vorgehensweise bei einer entsprechenden Untersuchung zunächst sehr ähnlich verläuft, beschränkt sich die Regelung in § 34 Abs. 3 BauGB auf die Prüfung schädlicher Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche. Dabei müssen diese faktisch vorhanden sein. § 11 Abs. 3 BauNVO stellt hingegen auf städtebauliche Kriterien ab, wonach zudem auch durch vermehrten Verkehr oder sonstige Umwelteinflüsse keine wesentlichen Auswirkungen ausgelöst werden dürfen.

Bei der Prüfung nach § 11 Abs. 3 BauNVO ist daher neben der Verträglichkeit des Vorhabens auf die Einzelhandelsstruktur auch die direkte Umgebung analog einer Betrachtung in der Bauleitplanung einzubeziehen. Insofern sind Fallkonstellationen denkbar, bei denen z.B. die Verträglichkeit mit dem örtlichen Einzelhandel festgestellt wird, jedoch andere Belange durchaus in einem Umfang berührt sein können, dass diesbezüglich eine Unverträglichkeit (z.B. wegen deutlich vermehrten Verkehrs in einem Wohngebiet) besteht. Das alleine führt aber nicht automatisch zur Unzulässigkeit eines Vorhabens, sondern erfordert im Zweifelsfall eine aktive Bauleitplanung zur Steuerung der Ansiedlung mit Ausweisung eines Kern- oder Sondergebietes – und natürlich

mit einer umfassenden Lösung aller festgestellten Konflikte, wobei die Planungshoheit bei der Kommune liegt, die damit über erhebliche Steuerungsmöglichkeiten verfügt.

Bei der zugrunde liegenden Beurteilung ist nicht nur auf den tatsächlichen Bestand abzustellen; auch städtebauliche Konzepte sowie Planungs- und Entwicklungsabsichten können hierbei berücksichtigt werden. Dazu gehören auch Einzelhandelskonzepte, die eine Steuerung der Handelsentwicklung in einer Gemeinde vorgeben und insofern auch für eine Bauleitplanung als Abwägungsmaterial heranzuziehen sind, denn sie gelten als „*städtebauliche Entwicklungskonzepte oder sonstige städtebaulichen Planungen*“ im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB, sofern sie von der Gemeinde beschlossen wurden.

Was möglicherweise – bezogen auf das Zentrum von Wiesbaden, seine Stadtteilzentren oder die weiteren zentralen Orte in der Umgebung – „*schädlich*“ ist, ergibt sich aus der Rechtsprechung, die hierzu Folgendes ausführt:

„‘Schädlich‘ im Sinne des § 34 Abs. 3 BauGB sind Auswirkungen erst dann, wenn sie gravierender sind als solche, welche erst die interkommunale Abstimmungspflicht nach § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB auslösen.“⁸

Insofern ist neben sonstigen Kriterien zu untersuchen, ob das Vorhaben zu Auswirkungen führt, die formell eine interkommunale Abstimmungspflicht auslösen. Als Faustregel gilt hier, dass erst Umsatzeinbußen ab etwa 10 % in den benachbarten zentralen Versorgungsbereichen einen Abstimmungsbedarf auslösen. Somit muss die Schwelle für die unmittelbare Wirkung des Nichtbeeinträchtigungsggebots bei etwa 10 % oder höher liegen. Hierbei handelt es sich allerdings nur um einen *Anhaltswert*, der nicht als *Grenzwert* verstanden werden darf. Zudem ist die Vorbelastung zu berücksichtigen, die von einem Betrieb auf die umgebende Handelsstruktur ausgehen kann.

Aus städtebaulicher Sicht ist aber stets Vorsicht geboten, denn nicht nur Betriebe, die sich auch auf die Versorgungssituation der benachbarten zentralen Orte auswirken, können im Einzelfall „*schädlich*“ im kleinräumigen Sinne sein. Schädlich sind sie im Einzelfall auch dann, wenn sie die Versorgungsfunktion eines bestimmten Ortsteils nachhaltig schwächen. Zwar gibt es keine exakt definierte Grenze, was die Schädlichkeit anbelangt, jedoch hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in diesem Zusammenhang geurteilt: *„Ein Vorhaben lässt schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche einer Standortgemeinde jedenfalls dann erwarten, wenn es deren Funktionsfähigkeit so nachhaltig stört, dass sie ihren Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr substantiell wahrnehmen können.“⁹*

Somit ist nach der Definition nicht schon von schädlichen Auswirkungen *im städtebaulichen Sinne* auszugehen, wenn einzelne Betriebe in ihrer Existenz gefährdet sein könnten. Vielmehr ist der Schutz der Versorgung der Bevölkerung einer Gemeinde die Richtschnur, die sich in städtebaulichen Auswirkungen ausdrücken muss. Das heißt, dass die Versorgung im Einzelfall auch gewährleistet bleiben kann, wenn sich ein einzelner Betrieb durch den zunehmenden Konkurrenzdruck am Markt nicht mehr behaupten kann.

Zudem gilt für die Beurteilung der Schädlichkeit eines Vorhabens nicht eine Kaufkraftbindungsquote von höchstens 100 %. Vielmehr kann ein Standort auch eine nach der regionalplanerischen Funktionszuweisung, nach seinem Ein-

zugsbereich usw. bereits im Bestand eine deutlich höhere Bindungsquote aufweisen und eine betriebliche Erweiterung kann dennoch als verträglich angesehen werden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein Standort bereits heute einen über seinen eigentlichen Nahbereich hinausgehenden Versorgungsauftrag wahrnimmt. Dieser Fall tritt gerade in ländlichen Siedlungsgebieten, mit einer oftmals stark ausgedünnten bzw. konzentrierten Versorgungsinfrastruktur, recht häufig auf.

Fazit der Beurteilung

Letztlich spricht keines der Ziele des LEP 2000 oder des RPS2010 gegen das Vorhaben. Die Prüfung ergab lediglich einige Detailfragestellungen, die ebenfalls zu untersuchen waren, auf die an dieser Stelle jedoch nicht näher eingegangen werden soll, weil das sonst den Rahmen sprengen würde. Um die Frage zu beantworten, ob das Vorhaben auch nach den Maßstäben des § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO als verträglich anzusehen ist, waren die betriebswirtschaftlichen Parameter näher zu betrachten. Hierzu wurden umfangreiche Untersuchungen hinsichtlich der Auswirkungen auf integrierte Geschäftszentren im direkten Umfeld sowie in den umliegenden Ortsbezirken Wiesbadens und auf die verbraucher-nahe Versorgung der Bevölkerung angestellt. Außerdem war die potenzielle Veränderung des Einzugsbereiches sowie der Kaufkraftbindung vor Ort zu analysieren.



Legende: 5 Fahrminuten (gelb) 10 Fahrminuten (orange)
Einzugsbereich vom Vorhabenstandort in 5 und 10 Pkw-Fahrminuten (Quelle: on-geo GmbH, Dortmund)

Auch bei den umfangreichen Untersuchungen zur Erreichbarkeit, zum Einzugsgebiet, zur Kaufkraftbindung usw. konnten aber mit Blick auf die geplante Erweiterung des Discountmarktes keine gravierenden Beeinträchtigungen der Innenstadt Wiesbadens oder der benachbarten Versorgungszentren festgestellt werden. Im näheren Umkreis befinden sich zahlreiche weitere Einzelhandelsbetriebe, so z.B. in wenigen hundert Metern Entfernung ein Real-Markt als Vollversorger mit etwa 5.000 m² Verkaufsfläche alleine für Nahrungs- und Genussmittel. Dennoch liegt die Kaufkraftbindungsquote für den maßgeblichen Einzugsbereich unter 100 % und lässt somit auf jeden Fall weiteres Entwicklungspotenzial in diesem Segment zu.

Auch die Berechnungen zur Veränderung des Umsatzes und den diesbezüglichen Auswirkungen zeigten für die geplante Verkaufsflächenerweiterung des LIDL-Marktes von rund 200 m² (im Fall ALDI waren es etwa 300 m²) keine nennenswerten Konsequenzen. Zwar steigt der Umsatz des Marktes selbst leicht an, was naheliegend ist, in der Gesamtbetrachtung für den Stadtteil oder dessen Umgebung konnten jedoch keine nennenswerten Umverteilungen nachgewiesen werden.

Am stärksten betroffen waren mit rechnerischen Umverteilungsquoten von 4,7% (Umsatzeinbuße) eine benachbarte Bäckerei, mit 4,4% ein nahegelegener Tchibo-Shop, mit 4,3% ein Netto-Discountmarkt und mit 3,9% der direkte Konkurrent ALDI. Für keinen der Betriebe ergaben sich jedoch hieraus existenzbedrohende Verluste oder gar die Gefahr einer Aufgabe. Selbst wenn es hierzu käme, wäre die Versorgungsstruktur insgesamt noch immer intakt, so dass *im städtebaulichen Sinne* keine wesentlichen, nachteiligen Auswirkungen zu erkennen waren. Die Untersuchungen kamen daher zu dem Ergebnis, dass durch die geplante Erweiterung keine Beeinträchtigungen auf die verbraucher-nahe Versorgung der Bevölkerung im direkten Umfeld sowie in den weiteren Versorgungsbereichen Wiesbadens zu befürchten sind.

Da aufgrund der geringen Größe der Erweiterung auch Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild, auf die infrastrukturelle Ausstattung und den motorisierten sowie den nicht motorisierten Verkehr, den Naturhaushalt, den Immissionsschutz u.Ä. nicht auszumachen waren, konnten auch die diesbezüglichen pauschalen Bedenken der Stadt Wiesbaden nicht bestätigt werden.

Schließlich war noch der Frage einer möglichen, unzulässigen Einzelhandelsagglomeration nachzugehen. Im direkten Umfeld des LIDL-Marktes befindet sich zwar eine Vielzahl von Einzelhandelsbetrieben, diese halten jedoch keine sich überlagernden bzw. ergänzenden Sortimentsstrukturen vor. Als nächster sortimentsähnlicher Betrieb ist der o.g. Real-Markt im „Äppel-Center“ zu nennen, der jedoch aufgrund seiner Größe und Ausstattung nicht als Ergänzung, sondern im Gegenteil als stärkster Konkurrent des LIDL-Marktes zu betrachten ist. Der Discounter profitiert also nicht durch die Nähe des Real-Marktes, was ja bei Agglomerationen meist der Fall ist, sondern er muss sich gegenüber dem großen Konkurrenten am Markt behaupten. Die in unmittelbarer Nachbarschaft befindlichen kleineren Betriebe wie Vino und Tchibo wirken aufgrund ihrer ausgesprochenen Spezialisierung (Wein bzw. Kaffee) ebenfalls nicht im Sinne einer Agglomeration, sondern sind eigenständige Betriebe mit ergänzenden Warenangeboten.

Auch weitere, typische Merkmale, die für eine Agglomerationswirkung sprechen, wie etwa die gemeinsame Stellplatznutzung, ein gemeinsames Marketing von Betrieben, eine gemeinsame Eingangssituation sowie die gemeinsame Nutzung von Technik- oder Sozialräumen, liegen im konkreten Fall nicht vor.

Demzufolge ist der Betrieb auch in Zukunft wie bereits heute als „Einzelkämpfer“ im Wettbewerb mit den sonstigen großflächigen Betrieben, hier insbesondere dem Äppel-Center und seinem Konkurrenten ALDI, zu bewerten. Die Betriebserweiterung um 200 m² dient demzufolge faktisch in erster Linie der Standortsicherung.

■ Das Urteil

Nach der Ablehnung ihrer Anträge auf Betriebserweiterung gingen beide Unternehmen juristisch gegen die Bescheide vor und reichten Klage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht ein. Zunächst wurden beide Fälle getrennt verhandelt. Die Klagen beider Firmen gegen die Ablehnung ihrer Erweiterungsanträge durch die Stadt Wiesbaden (Verfahren 6 K 1150/14.WI und 6 K 390/13.WI) wurden dann aber in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht Wiesbaden am 9. Juni 2015 zu einem Verfahren verbunden. Die beiden Vorhaben widersprechen nach Auffassung des Gerichts *nicht* den Festsetzungen des geltenden Bebauungsplans "Äppelallee 1. Änderung 1984-01", der das Gebiet als Gewerbegebiet ausweist. Die Geschossfläche beider Betriebe überschreite *bereits heute* – und damit schon vor der geplanten Erweiterung – die Grenze von 1.500 m², weshalb fraglos von einer Großflächigkeit auszugehen sei. In beiden Fällen ist aber ausweislich der Feststellungen im Gutachten für die Firma LIDL¹⁰ von einer *atypischen Situation* auszugehen. Diese ergibt sich nach Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht aus betrieblichen Gründen, da sowohl ALDI, als auch LIDL als Discounter nahezu die gesamte Lebensmittelproduktpalette abdecken. Es liege aber, so das Urteil 6 K 390/13.WI., eine *städtebauliche* Atypik vor, die sich aus den Besonderheiten des Standortes ergibt. Beide Discounter seien auf autoorientierte Kunden ausgerichtet. In unmittelbarer Nachbarschaft befindet sich ein großflächiger Real-Markt als Vollsortimenter mit einer Mall, von dem eine deutliche „Magnetwirkung“ auf die zentralen Versorgungsbereiche ausgehe. Dieser Markt übt, so das Gericht in Übereinstimmung mit dem Gutachter, zusammen mit den weiteren großflächigen Betrieben im Geltungsbereich des Bebauungsplans *schon jetzt* einen erheblichen Einfluss auf die Versorgungssituation und die Umsatzverteilung aus, die das gesamte Gebiet beeinflusst. Die geplanten Erweiterungen der beiden Discountmärkte lösten zudem keinen gebietsfremden Verkehr aus, sondern profitierten von der Magnetwirkung der anderen großflächigen Betriebe. Die im Gewerbegebiet bestehenden Einzelhandelsanbieter deckten im Übrigen den weitaus größten Teil des Bedarfs der Einwohner im Einzugsbereich ab, weil im Zentrum gar kein entsprechendes Angebot besteht. Auch sei nicht geplant, dort ein solches Angebot zu schaffen, da die entsprechenden Kapazitäten schlicht nicht vorhanden sind. Nach Feststellung des Gerichts gehen von den Betrieben auch keine schädlichen Auswirkungen aus. Es sei, so das Urteil, zu berücksichtigen, dass beide Discounter seit Jahren die Läden als großflächige Einzelhandelsbetriebe mit einer Geschossfläche von über 1.500 m² betreiben und der Markt sich hierauf eingestellt hat.¹¹ Anders als bei einer Neuerrichtung eines Lebensmittelmarktes, sei bei einer Verkaufsflächenvergrößerung um ca. 200 m² ohne Sortimentserweiterung nicht mit einer Umorientierung der Kunden und einer relevanten Umsatzumverteilung zu rechnen.¹² Zudem müsse nicht davon ausgegangen werden, dass die Erweiterung der Verkaufsfläche im Vergleich zu dem Verkehrsaufkommen der angrenzenden Betriebe Auswirkungen habe, zumal die beklagte Stadt in diesem Bereich von einer Überversorgung ausgehe. Insbesondere ist nach Feststellung des Verwaltungsgerichtes nicht zu erwarten, dass

durch die Vorhaben ein erhöhter Verkehr hervorgerufen werde oder dass sich der Einzugsbereich der Betriebe erweitere. Für diese Sichtweise spreche auch schon die vorhandene, nicht erweiterbare Parkplatzsituation. Zukünftige Erweiterungsvorhaben seien zudem durch das Maß der baulichen Nutzung im Bebauungsplan begrenzt.

Das von den Klägern vorgebrachte Argument, dass mit der Erweiterung der Verkaufsfläche nicht gleichzeitig eine Sortimentserweiterung verbunden ist, sah das Gericht als schlüssig an, weil es sich aus dem bundesweit einheitlichen Konzept der beiden Firmen ergibt. An jedem Standort wird bei ALDI und LIDL nämlich ein nahezu identisches Sortiment angeboten – und das unabhängig von der Verkaufsflächengröße. Die Erweiterung dient daher – wie auch im Gutachten festgestellt – lediglich zur verbesserten Präsentation der angebotenen Waren und zur Verbesserung bestimmter Betriebsabläufe. Nennenswerte Umsatzumverteilungen oder ein zusätzlicher Kaufkraftabfluss aus den zentralen Versorgungsbereichen der Ortsteile Wiesbaden-Biebrich oder Schierstein sind nach Auffassung des Verwaltungsgerichtes Wiesbaden nicht zu erwarten.

ANMERKUNGEN

- 1 Verträglichkeitsuntersuchung und Atypiknachweis zur Erweiterung des Lidl-Marktes in Wiesbaden-Biebrich, Friedrich-Bergius-Straße 1 – ISU – Immissionsschutz, Städtebau, Umweltplanung, Am Tower 14, 54634 Bitburg, 20. Januar 2015
- 2 Vgl. § 11 Abs. 3 BauNVO in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 133), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548)
- 3 Entscheidungen des BVerwG vom 24. November 2005 – 4 C 10/04 und 4 C 14/04
- 4 Regionalplan Südhessen 2010: Z 3.2.1-4
- 5 Zentrenrelevante Sortimente sind in der Begründung des RPS 2010 definiert.
- 6 Regionalplan Südhessen 2010 – Begründung zu G 3.4.3-1
- 7 Weitere Sortimente der Grundversorgung sind darüber hinaus auch Getränke, Zeitungen und Zeitschriften, Tabakwaren, Drogeriewaren etc. sowie im weiteren Sinne konsumnahe Dienstleister wie Post- oder Bankfilialen, Ärzte und Apotheken, gastronomische Angebote oder Friseure. Die fußläufige Erreichbarkeit von 700 m ist dabei ein wesentlicher Aspekt.
- 8 OVG Niedersachsen, Urteil vom 17. Januar 2008 – 1 LB 154/07
- 9 BVerwG, Urteil vom 11. Oktober 2007 – 4 C 7/07 – Leitsatz
- 10 Auch die Firma ALDI hat für ihr zunächst eigenständiges Klageverfahren ein Gutachten erarbeiten lassen, das wohl zu ähnlichen Ergebnissen kommt, wie das von ISU für LIDL erarbeitete. Sein Inhalt ist jedoch nicht im Einzelnen bekannt.
- 11 Vgl. VG Frankfurt, Urteil vom 28. Juli 2010 – 8 K 3120/09
- 12 Vgl. OVG NRW, Urteil vom 06. November 2008 – 10 A 2601/07

IMPRESSUM

isu-aktuell ist eine Veröffentlichung des Planungsbüros isu. Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen, auch auszugsweise, Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen zu kommerziellen Zwecken nur mit schriftlicher Genehmigung des Büros isu.

Herausgeber: isu – Immissionsschutz, Städtebau, Umweltplanung
Am Tower 14 · 54634 Bitburg
Tel. (0 65 61) 94 49 01 · Fax (0 65 61) 94 49 02 · E-Mail: info-bit@i-s-u.de

Redaktion: Dipl.-Ing. Klaus Zimmermann

DTP-Realisation / Fotos: BohnFoto&Design, 54636 Trimport

Copyright: Inhalte, Konzept, Layout und Fotos unterliegen dem Urheberrecht.