

---

# IMMOBILIEN ZEITUNG

## FACHZEITUNG FÜR DIE IMMOBILIENWIRTSCHAFT

---

Ein Beitrag aus der Immobilien Zeitung Nr. 6/10 vom 11.2.2010

[www.immobilien-zeitung.de](http://www.immobilien-zeitung.de)

EUROPARECHT

## Einzelhandelsplanung bleibt umstritten

**Mit der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens hat die Kommission der Europäischen Union das geltende Raumordnungs- und Landesplanungsrecht in Deutschland infrage gestellt (IZ 33/09). Die Bundesrepublik hat inzwischen zu den Vorwürfen Stellung genommen. Christoph Brandenburg skizziert die Argumente und zeigt die möglichen Folgen für den Einzelhandel in Deutschland auf.**

Grundsätzlich ist für die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben (also Betriebe mit mehr als 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche) ein Bebauungsplanverfahren durchzuführen. Nur im Einzelfall ist ein solches Vorhaben im so genannten unbepflanzten Innenbereich (also innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile) nach § 34 BauGB zulässig. Die Städte und Gemeinden, denen die Aufstellung eines solchen Bebauungsplans obliegt, werden hier durch Gesetze des Bundes (Raumordnungsgesetz) und der Länder (Landesplanungsgesetze, Landesentwicklungsprogramme) eingeschränkt. Denn nach Auffassung des deutschen Gesetzgebers wäre es problematisch, wenn die Einzelhandelsversorgung in Deutschland nur von Gemeinden betrieben wird, deren Fokus naturgemäß immer an der Gemeindegrenze endet. Deshalb geben insbesondere die Landesplanungsgesetze der Länder Regeln vor, wie mit den überörtlichen Auswirkungen von Einzelhandelsvorhaben umzugehen ist. Diese Regelungen haben jedoch in den letzten 15 Jahren dazu geführt, dass die Expansion großer Einzelhandelsunternehmen zunehmend schwieriger wurde. Da Einzelhandelsunternehmen oft auch über die europäischen Grenzen hinaus agieren, war es naheliegend, dieses Problem irgendwann der Kommission vorzulegen.

**Vorwurf: Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit verletzt**

Die Kommission wirft dem deutschen Landesplanungsrecht eine Verletzung der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsrichtlinie vor (IZ 33/09). Als erstes Beispiel nennt die Kommission § 24a LEPro (Nordrhein-Westfalen). Er regelt die räumlichen und faktischen Voraussetzungen für eine Bestimmung möglicher Standorte für großflächige Einzelhandelsbetriebe. Zweites Beispiel ist der Regionalplan Stuttgart, der zentrenrelevante Sortimente außerhalb zentralörtlicher Versorgungskerne auf maximal 350 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche

begrenzt. Die Kommission erkennt in diesen Regelungen eine Verletzung der Niederlassungsfreiheit (Art. 43 EG-Vertrag), da die Niederlassung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben außerhalb zentraler Versorgungsbereiche erheblich erschwert wird.

Die Kommission bejaht auch eine Verletzung der Dienstleistungsrichtlinie. Nach Auffassung der Kommission machen die genannten Regelungen des Landesplanungsrechts die Erteilung der Genehmigung von dem Nachweis einer Marktnachfrage abhängig und stellen daher eine unzulässige wirtschaftliche Überprüfung im Sinne der Dienstleistungsrichtlinie dar.

Die Bundesregierung hat die Kritik der Kommission mit Schreiben vom 28. August 2009 erwartungsgemäß zurückgewiesen und sieht in dem deutschen Landesplanungsrecht keinen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht. Zunächst bestreitet die Bundesregierung, dass ein Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit überhaupt vorliegt. Die Steuerung der Ansiedlung großflächigen Einzelhandels stehe im Einklang mit den politischen Zielen einer europäischen Stadt und eines ausgewogenen, gegliederten Siedlungssystems. Das deutsche Raumordnungs- und Bauplanungsrecht verfolge hier zwei Ziele: zum einen die Sicherung zentraler Versorgungsbereiche in den Innenstädten, zum anderen die Bevorzugung zentraler Orte für Einzelhandelsansiedlungen ab einer bestimmten Größe.

**Bundesregierung bestreitet Verstöße gegen EU-Recht**

Eine Ungleichbehandlung von Unternehmen aus dem EU-Ausland bestreitet die Bundesregierung. Diese müssten die gleichen Gesetze einhalten wie inländische Unternehmen. Auch eine verdeckte Diskriminierung liege nicht vor. Dies wäre nur dann der Fall, wenn sich die nationalen Regelungen im Wesentlichen auf grenzüberschreitende Sachverhalte auswirkten. Dies sei bei der Einzelhandelssteuerung nicht der Fall. Die Regelungen zur Steuerung von Einzelhandel erfassen genauso grenzüberschreitende wie rein nationale Sachverhalte. Der Sitz des Unternehmens spiele hier keine Rolle.

Aber selbst wenn man von einer Diskriminierung ausginge, sei diese gerechtfertigt. Insbesondere seien die Regelungen Ausfluss von zwingenden Gründen des Allgemeininteresses. Es gehe nicht um Protektionismus, sondern um die Raumordnung und den Umweltschutz. Die Vorschriften sollen zum

einen die Stadtzentren schützen, da deren Einzelhandelschwerpunkte durch die ungesteuerte Ansiedlung gefährdet seien. Zum anderen gehe es darum, Verkehr zu vermeiden und eine schonende Nutzung von Flächen zu erreichen. Beide Ziele, die Raumordnung und der Umweltschutz, seien vom Europäischen Gerichtshof als im Allgemeininteresse liegend anerkannt worden.

Die Regelungen seien insoweit auch geeignet und erforderlich. Eine wirtschaftliche Bedarfsprüfung, wie sie die Kommission behauptet, gebe es im deutschen Landesplanungsrecht nicht. Wirtschaftliche Auswirkungen würden nicht geprüft. Vielmehr handele es sich um Auswirkungen im raumordnerischen Sinne, es würden also die Auswirkungen z.B. auf zentrale Versorgungsbereiche geprüft. Rein wirtschaftliche Gesichtspunkte werden ausgeschlossen, die raumordnerische Prüfung sei wettbewerbsneutral. Eine solche Prüfung ist nach Ansicht der Bundesregierung auch erforderlich. Ein milderes Mittel zur Erreichung der genannten städtebaulichen und Umweltschutzziele bestehe nicht. Diese Prüfung sei vergleichbar mit der nach europäischem Recht vorgeschriebenen Umweltverträglichkeitsprüfung, die Umweltschutzziele diene. Auch hieran könne eine Ansiedlung scheitern, nichts anderes sage das deutsche Landesplanungsrecht mit den dort genannten, im Allgemeinwohlinteresse liegenden Zielen.

Die Kritik der Kommission, wichtige Begriffe aus dem deutschen Landesplanungsrecht seien nicht definiert, weist die Bundesregierung zurück. Es reiche aus, dass z.B. der Begriff des großflächigen Einzelhandelsbetriebs durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts definiert sei. Auch die fehlende Definition, welche Sortimenten zentrenrelevant seien, hält die Bundesregierung im Gegensatz zur Kommission nicht für problematisch. Hier seien zwingend die örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen.

### **Der Bundesrepublik drohen Strafzahlungen**

Bejaht die Kommission weiterhin eine Verletzung von Gemeinschaftsrecht, kann sie den Europäischen Gerichtshof anrufen. Stellt dieser eine Verletzung von Gemeinschaftsrecht

fest, bleibt als Sanktion gegen die Bundesrepublik Deutschland nur die Verhängung von Strafzahlungen, die die Bundesregierung an die betroffenen Bundesländer „durchreichen“ könnte. Die Kommission könnte aber keinen unmittelbaren Zwang auf die Bundesländer ausüben, ihre Landesplanungsgesetze entsprechend zu ändern.

Derzeit ist nicht absehbar, ob es zu einer Verurteilung Deutschlands kommt. Wäre dies der Fall, würde die Einzelhandelssteuerung von Bund und Ländern obsolet werden. Denn es würde in den einzelnen Genehmigungsverfahren zu einer Flut von Klagen kommen, da auch die deutschen Gerichte den Vorrang des europäischen Gemeinschaftsrechts vor dem deutschen Recht beachten müssen. Diesen Klagen wäre daher im Ergebnis Erfolg beschieden. Es steht daher zu erwarten, dass es dann zu einer Liberalisierung des Landesplanungsrechts in Deutschland käme. Die Verantwortung würde ein Stück weit wieder an die Städte und Gemeinden zurückgegeben werden, was faktisch zu einem stärkeren Standortwettbewerb führen würde. Ob diese Entwicklung positiv oder negativ zu beurteilen ist, wird sich wohl erst nach einiger Zeit beurteilen lassen können. Für den Einzelhandel in Deutschland könnte dies aber zu einer gewissen Expansionswelle von zumindest großen überregional agierenden Unternehmen bzw. Filialisten führen, die bestehende Lücken in ihrem Netz schließen wollen. Kleine lokale Anbieter würden bei dieser Entwicklung voraussichtlich an Boden verlieren oder müssten selbst ihre Strategie grundlegend überdenken.  
(bre)

*Der Autor: Dr. Christoph Brandenburg ist Partner bei Taylor Wessing in München.*