

Die Kritik an den Regelungen der Landesplanung ist ernst zu nehmen



Dr. Christoph Brandenburg
Partner, Taylor Wessing

Die Regelungen der Landesplanung in Deutschland stehen derzeit unter Beschuss: Auf der einen Seite haben zwei Gerichtsurteile aus Nordrhein-Westfalen für erhebliches Aufsehen gesorgt, da sie zentrale Regelungen des nordrhein-westfälischen Landesraumordnungsprogramms verwarfen. Gleichzeitig droht Ungemach aus Brüssel, da die EU-Kommission am Beispiel der Landesplanungsgesetze in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen die einzelhandelssteuernden Regelungen dieser Gesetze als unvereinbar mit EU-Recht eingestuft hat. Die Kommission weist hierbei darauf hin, dass sich die entsprechenden Regelungen auch in den Landesplanungsgesetzen anderer Bundesländer wiederfinden.

Sowohl die Angriffe aus Nordrhein-Westfalen als auch die Kritik aus Brüssel sind bundesweit ernst zu nehmen. Die auf dem Handels-Dialog Bayern am 20.01.2010 diskutierte Neuregelung des Bayerischen Landesentwicklungsprogramms steht deshalb auch unter dem Einfluss dieser rechtlichen Neubewertung.

Einen ersten großen Schlag gegen die Raumordnung führte das Landesverfassungsgericht aus Nordrhein-Westfalen aus. Es hob die Regelung im nordrhein-westfälischen Landesentwicklungsprogramm auf, nach der sogenannte Factory-Outlet-Center mit mehr als 5.000 m² Verkaufsfläche nur in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern ausgewiesen werden dürfen. Diese Regelung wurde von dem Gericht für verfassungswidrig erklärt.

Die Argumentation lautete wie folgt: Die Grenzziehung, dass Factory-Outlet-Center erst ab 5.000 m² Verkaufsfläche beschränkt werden und die Regelung, dass ab 100.000 Einwohner ein solches Factory-Outlet-Center zulässig sein kann, ist willkürlich. Eine Differenzierung zwischen großen und kleinen Städten ist pauschal nicht begründbar. Hier kommt es auf den Einzelfall an. Die Regelung kann nun nicht mehr angewandt werden.

Noch weiter ging das Oberverwaltungsgericht Münster mit seiner Entscheidung vom 30.09.2009: Hierbei ging es um eine Regelung des nordrhein-westfälischen Landesraumordnungsprogramms, nach dem Bebauungspläne für großflächigen Einzelhandel mit zentrenrelevanten Sortimenten nur in sogenannten „Zentralen Versorgungsbereichen“ ausgewiesen werden dürfen. Hiermit sollten Randlagen auf der grünen Wiese ausgeschlossen werden. Nachdem es sich bei der Regelung um ein sogenanntes Ziel der Raumordnung handelt, war dieses für die Gemeinden bei der Aufstellung eines Bauleitplans verbindlich. Das Oberverwaltungsgericht Münster kippte nun diese Regelung. Argument war hier wieder die gesetzliche Willkür. Denn die Definition, wo Zentrale Versorgungsbereiche liegen, obliegt letztlich den Gemeinden. Das Gericht führte jedoch noch ein viel gewichtigeres Argument an: Es legte dar, dass solche Regelungen zur Steuerung des Einzelhandels eigentlich dem Bauplanungsrecht unterfallen. Diese Materie kann jedoch alleine der Bund regeln. Die einzelnen Bundesländer sind überhaupt nicht berechtigt, hier Gesetze zu erlassen. In der Praxis handelt es sich somit nach diesem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Münster nicht mehr um ein Ziel der Raumordnung. Die Städte und Gemeinden sind deshalb befugt, diese Regel aus dem Landesraumordnungsprogramm in der Bauleitplanung zu überwinden und gegensätzlich zu entscheiden.

Die Brisanz dieser Rechtsprechung liegt darin, dass sie auf zahlreiche Regelungen der Raumordnungsprogramme in den Bundesländern übertragbar ist. Sollte sich diese Auffassung der nordrhein-westfälischen Justiz durchsetzen, stünde die Einzelhandelssteuerung in Deutschland zunächst nicht mehr auf einem sehr starken Fundament.

Beachtlich ist aber auch die fundamentale Kritik aus Brüssel. Die Kommission der europäischen Gemeinschaften hat am 25.06.2009 die Bundesregierung angeschrieben und dieser mitgeteilt, dass sie einzelne Vorschriften aus dem Landesplanungsrecht in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg für nicht vereinbar mit dem EG-Vertrag hält. Die Kommission wirft dem deutschen Gesetzgeber insbesondere vor, dass die Regelungen im deutschen Landesplanungsrecht, welche die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben steuern sollen, die Niederlassungsfreiheit gemäß Art. 43 EG-Vertrag verletzen. Die Niederlassung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben außerhalb Zentraler Versorgungsbereiche wird nach Auffassung der EU-Kommission erheblich erschwert. Die Niederlassung werde von der Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Betriebes abhängig gemacht. Die Kriterien für die Bewertung dieser Auswirkungen würden aber in den Landesplanungsgesetzen bzw. Raumordnungsprogrammen nicht genannt. Welche Sortimente zentrenrelevant seien und welche nicht, sei gesetzlich nicht definiert und werde von den örtlichen Behörden bestimmt. Eine Beurteilung, ob die Voraussetzungen für eine Ansiedlung vorliegen, werde den Unternehmen erheblich erschwert, da die Kriterien ungenau und nicht objektiv überprüfbar seien. Auch die entsprechenden Ausnahmen, die die Gesetze vorsehen, seien so unbestimmt, dass die Erfüllung für das betroffene Unternehmen nicht planbar sei. Hierdurch würden großflächige Einzelhandelsbetriebe diskriminiert. Diese Diskriminierung ist auch nicht aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses erforderlich, da hier nur Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit eine solche rechtfertigen würden. Die Kommission rügt auch die Verletzung der Dienstleistungsrichtlinie, nach der die Mitgliedsstaaten in der Europäischen Gemeinschaft die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit nicht von einer wirtschaftlichen Überprüfung im Einzelfall abhängig machen dürfen. Insbesondere ist es nicht zulässig, bei der Erteilung einer Genehmigung einer solchen Tätigkeit den Nachweis eines wirtschaftlichen Bedarfs oder einer Marktnachfrage zu verlangen. Genau dies geschieht aber nach Auffassung der Kommission durch die landesplanungsrechtlichen Regelungen in Deutschland.

Die Bundesregierung hat sich hierzu bereits geäußert und die Kritik der Kommission zurückgewiesen. Sollte die Kommission nach Überprüfung der Stellungnahme der Bundesregierung bei ihrer Haltung bleiben, könnte sie den Europäischen Gerichtshof anrufen, der dann abschließend entscheidet. Stellt dieser eine Verletzung von Gemeinschaftsrecht fest, könnte die Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland Strafzahlungen verhängen. Im Ergebnis würden die Bundesländer ihre Landesplanungsgesetze und Raumordnungsprogramme dann wohl abändern. Direkt gezwungen werden können sie hierzu von der Kommission aber nicht.

Es bleibt also abzuwarten, ob sich der Druck auf die Regelungen im deutschen Landesplanungsrecht zur Steuerung von großflächigem Einzelhandel erhöht. Derzeit gibt es eine gewisse Tendenz zur Liberalisierung und Aufweichung der bisher starren Regelungen. Die Immobilienwirtschaft und insbesondere die Entwickler, welche sich mit Einzelhandel befassen, werden diese Tendenz genau beobachten. Sollte es zu einer Liberalisierung kommen, eröffnen sich, insbesondere für die großen Unternehmen und die Filialisten, neue Möglichkeiten der Expansion.

Autor: Dr. Christoph Brandenburg, Taylor Wessing

Quelle: www.heuer-dialog.de/zum_thema

Datum: 29.01.2010