

Die Tatsache, dass mich [REDACTED] eingeschaltet hat, beruht auf der Erkenntnis, dass der in Aufstellung befindliche Bebauungsplan mit seinem Ausschluss von Einzelhandel in allererster Linie ein juristisches Problem ist. Unsere Mandantschaft hat sich mit Ihnen jahrelang über die Absiedlung [REDACTED] und die mögliche Ersatznutzung unterhalten, und war aufgrund der Äußerungen der Stadt der festen Überzeugung, dass der geplante Lebensmittelmarkt [REDACTED] angesiedelt werden könnte. Die SZ hat Herrn Dunkelberg am 21.11.2003 noch zitiert:

"Nach Ansicht Dunkelbergs ist diese Frage - bedarf es in der Weststadt eines Lebensmittele-/Discounters mit rund 1.300 m2 Verkaufsfläche? - klar zu bejahen".

Jetzt will die Stadt Ravensburg einen anderen Weg gehen und für einen äußerst begrenzten Bereich einen Bebauungsplan aufstellen mit dem wesentlichen Inhalt, dort Einzelhandel auszuschließen. Rechtfertigen will sie diese Planung mit § 1 Abs. 6 Nr. 4 und 11 bzw. § 9 Abs. 2 a BauGB, und sich dabei auf die Gutachten des Herrn Dr. Acocella stützen, insbesondere auf das "Gutachten zur Fortschreibung der Einzelhandelskonzeption" und die "gutachterliche Stellungnahme zur Ansiedlung eines Lebensmittel-Discounters auf dem Grundstück Ford Zwerger in der Weststadt".

Dieser Ausschluss von Einzelhandel beschäftigt uns nun seit Jahrzehnten, insbesondere auch im Rahmen des § 1 Abs. 5 und Abs. 9 BauNVO, und die Rechtsprechung ist inzwischen Legion. Bevor ich auf einige Urteile hinweise, die den in Aufstellung befindlichen Bebauungsplan als höchst problematisch erscheinen lassen, darf ich die ganz aktuelle Warnung des Herrn Dr. Maidowski, Richter am Bundesverwaltungsgericht zitieren, der in seinem Vortrag auf dem Bielefelder Baurechtsforum und im BauR 2009, Seite 1380 sehr deutlich auf die

"Grenzen der planerischen Instrumente zur Ansiedlung oder Verhinderung von Einzelhandelsvorhaben" hinweist, etwa mit den Worten: "Eine Einzelhandelssteuerung über die Feindifferenzierung nach § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO ist höchst fehleranfällig, und die Leistungskraft des neuen einfachen Bebauungsplans mit Festsetzungen nach § 9 Abs. 2 a BauGB wird sich erst erweisen. Allerdings sind die Anforderungen an die Ermittlung, Bewertung und Abwägung aller berührten Belange (11) hoch".

1

1. Besonders problematisch ist im Hinblick auf die Rechtsprechung ganz offensichtlich die Beschränkung des Bebauungsplanumgriffes, die Abkoppelung dieses kleinen Bereiches von dem von allen Gutachtern festgestellten "zentralen Versorgungsbereich Mittelöschstraße", und die Ausweisung als Mischgebiet mit Einzelhandelsausschluss. Nach übereinstimmenden Feststellungen in den Gutachten des Herrn Dr. Acocella ebenso wie in dem Gutachten der GMA "Auswirkungsanalyse zur geplanten Ansiedlung eines Lebensmittel-Discounters in Ravensburg Weststadt" vom Juni 2009 stellt die Weststadt ein eigenständiges Stadtgebiet dar, und in diesem der Bereich Mittelöschstraße einen eigenständigen zentralen Versorgungsbereich. Hierzu stellt schon Herr Dr. Acocella in seinem Gutachten zur Fortschreibung auf Seite 4 fest, dass

"In dem für die Nahversorgung bedeutsamen Sortiment Nahrungs- / Genussmittel ein deutlicher Kaufkraftabfluss vorliegt (rd. 71%) – eine Verdeutlichung dessen, dass die Versorgungsfunktion in gewissem Maße durch das Umland übernommen wird".

Die von Herrn Dr. Acocella festgestellte Unterversorgung der Weststadt und der daraus folgende erhebliche Kaufkraftabfluss in das Umland - das heißt im Klartext: Die Einwohner der Weststadt sind gezwungen, ihren Bedarf gerade an Gütern des täglichen Bedarfs außerhalb der Weststadt zu befriedigen und dazu das Auto zu benutzen – wird in dem Gutachten der GMA vollauf bestätigt. Die GMA kommt sogar nur zu einer Bindungsquote von 57% (Gutachten Seite 20). Z. B. heißt es auf Seite 20:

"Es ist festzuhalten, dass die aktuelle Ausstattung in der Weststadt im Nahrungs- und Genussmittelbereich aktuell nicht annähernd der Bedeutung des einwohnerstärksten Ravensburger Stadtteils entspricht.

Insgesamt stellt sich die Verkaufsflächenausstattung im Nahrungs- und Genussmittelsektor in der Ravensburger Weststadt mit ca. 385 m² je 1000 als unterdurchschnittlich dar. Vor allem bei qualitativer Betrachtung ist eine Lücke im Betriebsspektrum bei discountierenden Angeboten auszumachen. Ein attraktiver, moderner Lebensmittel-Discounter als wichtiger Baustein für eine ausgewogene Angebotsstruktur für knapp 10.000 Einwohner fehlt Dies entspricht weder dem im Einzelhandelskonzept formulierten Ziel der verbrauchernahen Versorgung noch sonstigen stadtentwicklungspolitischen oder ökologischen Vorstellungen einer Verkehrsvermeidung" (a.a.O. Seite 16).

Auch wenn, wie im Gutachten Dr. Acocella befürchtet, der eine oder andere Laden schließen wird: Der Einzelhandelsausschluss soll nicht dem Wettbewerb dienen, sondern, wie es im Beschlussvorschlag des Stadtplanungsamtes für den technischen Ausschuss auf Seite 3 richtig heißt, "zur Sicherung und zur Entwicklung der Versorgungsbereiche in der Weststadt, insbesondere des (ZVB) Mittelösch".

2

2. Besonders problematisch erscheint aus rechtlicher Sicht auch die Abgrenzung des zentralen Versorgungsbereiches Mittelösch.

Dazu stellt die GMA auf Seite 10 ihres Gutachtens für das Zwerger-Grundstück fest:

"Der Standort ist über die Meersburger bzw. Schmalegger Straße an den zentralen Versorgungsbereich Mittelösch angebunden. Der Standort wird einen sinnvollen Ergänzungsstandort zum zentralen Versorgungsbereich darstellen, zumal aus heutiger Sicht sich im zentralen Versorgungsbereich langfristig keine vergleichbare Standortoption ergeben wird".

Nach den Feststellungen der GMA kann der zentrale Versorgungsbereich Mittelösch bei der jetzigen Begrenzung also seine Versorgungsfunktion gar nicht erfüllen, bzw. erst, wenn das Grundstück Zwerger einbezogen und so ein Versorgungsbereich geschaffen wird, der den von beiden Gutachtern erkannten Versorgungsbedarf tatsächlich deckt, also zukünftig verhindert, dass die Bewohner der Weststadt ihre Einkäufe und speziell ihren Bedarf an Lebensmitteln zu 43 % (GMA) bzw. zu 30 % (Dr. Acocella) außerhalb der Weststadt tätigen müssen.

Auch hier können wir nur die Feststellung der GMA zitieren:

"Städtebaulich relevante Wirkungen zu Lasten zentraler Versorgungsbereiche innerhalb der Weststadt werden sich aufgrund der geplanten Ansiedlung nicht ergeben. Vielmehr wird sich durch die Ansiedlung für den Einzelhandelsstandort Weststadt eine deutliche Steigerung der Kaufkraftbindung von deutlich über 70% einstellen. Insofern wird sich der überwiegende Umsatzanteil durch ein Zurückholen von aktuell aus der Weststadt abfließender Kaufkraft generieren lassen. Zusammenfassend ist anzuführen, dass mit der möglichen Ansiedlung des Planobjektes eine deutliche Aufwertung des Nahversorgungsstandortes Weststadt insgesamt an einem Wohnort- und zentrennahen Standort verbunden sein wird" (a.a.O. Seite 22).

Auswirkungen auf die Innenstadt sind damit auszuschließen (mit Sicherheit schon aus Sicht der Stadt Ravensburg). Auch wesentliche Auswirkungen auf den Nahversorgungsstandort in der Weststadt sind nicht zu erwarten. Insgesamt wird das Vorhaben zu einer deutlichen Verbesserung der verbrauchernahen Versorgung der Weststadt beitragen.

Die Verbesserung der verbrauchernahen Versorgung auf Ebene der Stadtteile ist Ziel des Zentrenkonzeptes der Stadt Ravensburg" (a.a.o. Seite 24).

3. Diese Begutachtung aus städtebaulicher bzw. stadtplanerischer Sicht deckt sich mit der Rechtsprechung zu dieser Problematik. Auch aus dieser Rechtsprechung ergibt sich, dass die Abgrenzung des streitgegenständlichen Bereiches vom zentralen Versorgungsbereich nicht zu rechtfertigen ist, und erst Recht nicht der Ausschluss von Einzelhandel auf diesem kleinen Bereich. Dies entspricht weder den Voraussetzungen des § 1 Abs. 3 BauGB noch denen des § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB noch denen des § 1 Abs. 7 BauGB, den Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 a BauGB ebenso wenig wie denen des § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO.

Aus der Fülle der hierzu ergangenen Rechtsprechung darf ich nur einige Urteile zitieren:

a) § 1 Abs. 3 BauGB verlangt als Grundvoraussetzung jeder Bauleitplanung deren Erforderlichkeit. Die Bauleitplanung ist zwar eine eigenverantwortliche Selbstverwaltungsangelegenheit der Gemeinde und Ausdruck ihrer Planungshoheit. Dies bedeutet aber keine freie Betätigung ihres Planungsermessens, sondern eine strenge Bindung u. a. an den aus dem Rechtsstaatsprinzip hergeleiteten Verfassungsgrundsatz der Erforderlichkeit.

Über der Planungshoheit und dem Spielraum an Gestaltungsfreiheit stehen die Verfassungsrang beanspruchenden Grundsätze der Geeignetheit, der Verhältnismäßigkeit und des geringstmöglichen Eingriffs in Freiheit und Eigentum, um vor dem Grundsatz des Übermaßverbotes bestehen zu können. Die Grenzen des Planungsermessens werden überschritten, wenn und soweit die Planung nicht erforderlich ist.

Das Kriterium "soweit" bestimmt insbesondere die zulässige Regelungsdichte der Planung (vgl. Fickert/Fieseler, BauNVO, 9. Aufl., § 1, Rdnr. 8.2).

Dies bedeutet, dass immer das mildeste Mittel angewendet werden muss. Das Bundesverwaltungsgericht spricht hier von dem Grundsatz der planerischen Zurückhaltung (vgl. BVerwG in NVwZ 1989, 659).

Denn es darf nicht übersehen werden, dass jeder Bebauungsplan einen Eingriff in das durch Art. 14 I GG grundgesetzlich geschützte Eigentum darstellt.

An der Erforderlichkeit eines Nutzungsausschlusses im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB fehlt es deshalb, vor allem wenn der Nutzungsausschluss nicht geeignet ist, die Plankonzeption der Gemeinde umzusetzen (BVerwG, NVwZ 2005, 324; VGH Mannheim, NVwZ-RR 2006, S. 11 m. w. H.).

b) Jeder Ausschluss von Nutzungsarten oder deren Beschränkung auf Ausnahmen ist nur zulässig, wenn **städtebauliche** Gründe dies rechtfertigen. Gerade der Ausschluss bestimmter Nutzungen im Bebauungsplan schon nach § 1 V BauNVO verlangt das Vorliegen städtebaulicher Gründe (BVerwGE 77, 308 = NVwZ 1987, 1072). Diese städtebaulichen Gründe dürfen nicht vorgeschoben sein; die von der Gemeinde gegebene Begründung muss sich insgesamt als tragfähig erweisen (BVerwG, BRS 52 Nr. 14).

Voraussetzung für einen Ausschluss von Einzelhandel ist, dass durch die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben Kaufkraft in erheblichem Umfang von den Zentren abgezogen wird, so dass dort Funktionsstörungen auftreten können (sog. allgemeiner Niveau- und Attraktivitätsverlust) (vgl. VGH Mannheim vom 02.10.92 - 8 S 548/92, S. 8 ff.; VGH Kassel, BRS 55, Nr. 6; Fickert/Fieseler, BauNVO, § 11 Rdnr. 34.26 u. a. m.).

Gerade der VGH Mannheim betont immer wieder, dass das öffentliche Baurecht wettbewerbsneutral ist (NJW 1977, 1465, 1468; NVwZ 1990, 575). Es geht nicht um den Schutz des Einzelhandels an irgendeiner Stelle, etwa in der Innenstadt. Es kann allein darum gehen, ob Kaufkraftabfluss - selbstverständlich differenziert nach Branchen und Warengruppen- zu einer Verödung der Innenstadt - oder intakter Stadtteilzentren - führen kann.

c) Auch im vorliegenden Fall darf nicht übersehen werden, dass hier unmittelbar in die aus dem Eigentumsrecht resultierende materielle Baufreiheit eingegriffen wird. Dieser Eingriff bewegt sich nur dann im Rahmen der Sozialbindung nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG, wenn er geeignet ist, den beabsichtigten Zweck zu erreichen (Jarras/Pieroth, GG, 2. Aufl., Art. 14, Rdnr. 30).

Eingriffe in Freiheit und Eigentum, also in bestehende Nutzungen und ausgeübte Gewerbe, zeigen der gemeindlichen Planungshoheit ganz deutliche Grenzen auf, wie der Gesetzgeber dies in § 1 111 BauGB, in § 1 VI BauGB und in § 1 IV bis X BauNVO normiert hat.

3

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass weder die zu dieser Problematik ergangene Rechtsprechung noch die Gutachten der GMA und des Herrn Dr. Acocella einen Ausschluss von Einzelhandel auf diesem begrenzten Gelände rechtfertigen, vor allem deshalb, weil nach übereinstimmenden Feststellungen der Gutachter kein Kaufkraft**abfluss** durch die Ansiedlung eines (weiteren) Lebensmittelmarktes zu befürchten ist, sondern im vorliegenden Fall sogar ein Kaufkraft**zufluss**. Der Ausschluss von Einzelhandel in dem strittigen Bereich verhindert also nicht eine Verödung des zentralen Versorgungsgebietes; vielmehr führt sie zu einer Stärkung.

§ 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB erfordert also nicht die Abkoppelung, sondern die Einbeziehung der streitgegenständlichen Grundstücke in den zentralen Versorgungsbereich Mittelösch, und § 9 Abs. 2 a BauGB findet schon von seinem Normenziel her keine Anwendung, weil dieser Bebauungsplan ein eigenständiges Gebiet festsetzen und dort Einzelhandel ausschließen soll.

Dafür wiederum fehlt es an den Voraussetzungen des § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO, wie insbesondere das Gutachten der GMA zeigt.