



FDP-Regionalfraktion Postfach 2160 71370 Weinstadt

Verband Region Stuttgart  
Kronenstrasse 25

70174 Stuttgart

**FDP-Fraktion im Verband  
Region Stuttgart**

Jürgen Hofer, Ronald Geiger, Dr. Wolfgang Weng,  
Kai Buschmann, Gabriele Reich-Gutjahr,  
Andreas Knapp, Albrecht Braun

Geschäftsstelle: Traubenstraße 3, 71384 Weinstadt  
Telefon 07151 – 96 90 90  
Telefax 07151 – 96 90 96  
e-Mail: info@demokratie-online.de

20.08.2009

Antrag

Anfrage

### **Beanstandungen der Regelungen des Regionalplans durch die EU-Kommission**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die FDP-Fraktion stellt folgende

#### **Anfrage**

Die Immobilien-Zeitung berichtet in ihrer Ausgabe vom 20.08.2009 (kompletter Artikel siehe Anlage) davon, dass die EU-Kommission die Restriktionen des Regionalplans für die Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel rügt.

Wie die FDP-Regionalfraktion inzwischen herausgefunden hat, bezieht sich dieser Artikel auf einen Beschluss der Kommission, der in der Pressemitteilung IP/09/1002 (siehe Anlage) vom 25. Juni 2009 so beschrieben wird:

*„Die Kommission hat beschlossen, wegen einer Rechtsvorschrift, die eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit für den Einzelhandel in Deutschland bewirken kann, ein offizielles Auskunftsersuchen an Deutschland zu richten. Sie möchte prüfen, ob die fraglichen Maßnahmen mit der in Artikel 43 EG-Vertrag garantierten Niederlassungsfreiheit vereinbar sind.*

*Die Kommission weist die deutschen Behörden darauf hin, dass die Planungsvorschriften für großflächige Einzelhandelsbetriebe, die in den entsprechenden Gesetzen für Nordrhein-Westfalen und die Region Stuttgart*

*enthalten sind, die Niederlassung von Einzelhandelsbetrieben mit einem bestimmten Warensortiment außerhalb zentraler Versorgungsbereiche einschränken und von einer Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen abhängig machen. Die Kommission sieht auch die Gefahr, dass das neue Gesetz eine ordnungsgemäße Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, die bis Ende 2009 abgeschlossen sein muss, behindern könnte.“*

In dem Artikel der Zeitung Immobilienwirtschaft heißt es dazu erläuternd: „Die Kommission stellt fest, dass es dem Betreiber eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs mit einem mehr als nur unbedeutenden zentrenrelevanten Sortiment erheblich erschwert wird, sich außerhalb zentraler Versorgungsbereiche niederzulassen. Zudem werde seine Tätigkeit, für die er zwingend eine Baugenehmigung benötigt, von der Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen seines Vorhabens abhängig gemacht. Dies führt zu einer restriktiven Beschränkung der Niederlassungsfreiheit.

Ein solcher Eingriff in die Niederlassungsfreiheit könne allenfalls dann gerechtfertigt werden, wenn die Beurteilungskriterien hinreichend objektiv und transparent sind. Dies ist nach Auffassung der Kommission sowohl bei § 24 a LEPro als auch im Regionalplan der Region Stuttgart nicht der Fall, da eine Reihe von Begriffen nicht definiert werden, z.B. großflächiger Einzelhandelsbetrieb, zentrenrelevante Sortimente etc. Des Weiteren werden keine Kriterien für die Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen festgelegt. Diese Intransparenz ermöglicht einen erheblichen behördlichen Missbrauch, der wiederum eine Diskriminierung zwischen verschiedenen Marktteilnehmern ermöglicht. Zudem werde ohne erkennbaren Grund zwischen großflächigen Einzelhandelsbetrieben und kleinflächigen Einzelhandelsbetrieben differenziert. Zur Begründung dieser Vorschriften werde maßgeblich auf wirtschaftliche Erwägungen abgestellt. Dies widerspräche jedoch der ständigen Rechtsprechung des EuGH. Ferner sei weder bei der Prüfung der wirtschaftlichen Auswirkungen noch bei den Verkaufsflächenbeschränkungen die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erkennbar.“

Diese Informationen betreffen einen wesentlichen Punkt unserer Regionalplanung und hätten aus unserer Sicht eigentlich bereits vor der Verabschiedung des Regionalplans vorliegen können, da die Originalpressemittteilung vom 25.06.2009 stammt.

Wir bitten deshalb um eine rasche Information über folgende Punkte

- a) War dem Verband Region Stuttgart über sein Brüsseler Büro das Mahnschreiben der EU bekannt?
- b) Hat das Mahnverfahren aus Sicht des Verbandes Auswirkungen auf den kürzlich beschlossenen Regionalplan?

- c) Welche rechtlichen und finanziellen Risiken bestehen für den Verband durch das Mahnverfahren? Können abgelehnte Projekte zu finanziellen Forderungen wegen Planungsschäden führen?
- d) Wie bewertet der Verband die Feststellung der Kommission, dass die Regelungen „einen erheblichen behördlichen Missbrauch“ ermöglichten?
- e) Wie bewertet der Verband die Feststellung, dass die Regelungen der ständigen Rechtsprechung des EuGH widersprüchlich sind?

Mit freundlichen Grüßen

  
Jürgen Höfer  
Fraktionsvorsitzender

Anlagen

EUROPARECHT

## EU-Kommission rügt deutsche Einzelhandelsplanung

Die deutsche Planungspraxis für den Einzelhandel ist europarechtswidrig. Dies ist der Tenor des Mahnschreibens, mit dem die EU-Kommission jüngst ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik eingeleitet hat. Christian Giesecke erklärt, warum die Auffassung der Kommission die Steuerung des Einzelhandels nachhaltig beeinflussen kann.

Zur Steuerung der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsunternehmen wurden in den einzelnen Bundesländern auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung Vorschriften getroffen. Diese Vorschriften, z.B. § 24 a des Landesentwicklungsprogramms NRW (LEPro) und des Regionalplans für die Region Stuttgart, enthalten differenzierte Vorgaben für die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben, abhängig von deren Sortiment (zentrenrelevant/nicht zentrenrelevant), der konkreten Lage des Vorhabens (zentraler Versorgungsbereich/zentralörtlicher Kern) und den wirtschaftlichen Auswirkungen des Vorhabens (Verkaufsflächenbeschränkung/Bemessung des Kaufkraftabzuges). Großflächige Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten dürfen demnach nur in zentralen Versorgungsbereichen der Gemeinden geplant werden, großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten werden erheblich in dem Umfang beschränkt, auf dem sie zentrenrelevante Randsortimente anbieten können. Dies geht in der Region Stuttgart so weit, dass derartige Sortimente auf höchstens 350 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche beschränkt sind. Diese Regelungen beschränken zum einen die Planungshoheit der Kommunen, da es nicht mehr diesen überlassen ist, an welchen Stellen des Gemeindegebiets sie Flächen für großflächigen Einzelhandel ausweisen. Zum anderen wird die Geschäftsmöglichkeit von solchen Unternehmen eingeschränkt, die auf großflächige Einzelhandelsbetriebe außerhalb der Zentren angewiesen sind, beispielsweise Möbelhäuser und Lebensmittel Einzelhändler mit Vollsortimenten.

EU-Kommission rügt Verstöße gegen Grundfreiheiten

Nachdem bereits in Spanien und Portugal (vgl. Pressemeldungen IP/08/507 und IP/07/904) ein Verstoß gegen die

Niederlassungs- bzw. Dienstleistungsfreiheit gerügt wurde, ist die Europäische Kommission nunmehr auch auf die Regelungen in Deutschland aufmerksam geworden. Mit einem "Mahnschreiben" (siehe Kasten rechts unten) wird die Bundesregierung darüber informiert, dass die Kommission in den genannten Regelungen und den vergleichbaren Regelungen anderer Bundesländer und Regionen einen Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 2006/123/EG) erkennt. Die Kommission stellt fest, dass es dem Betreiber eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs mit einem mehr als nur unbedeutenden zentrenrelevanten Sortiment erheblich erschwert wird, sich außerhalb zentraler Versorgungsbereiche niederzulassen. Zudem werde seine Tätigkeit, für die er zwingend eine Baugenehmigung benötigt, von der Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen seines Vorhabens abhängig gemacht. Dies führt zu einer restriktiven Beschränkung der Niederlassungsfreiheit.

Ein solcher Eingriff in die Niederlassungsfreiheit könne allenfalls dann gerechtfertigt werden, wenn die Beurteilungskriterien hinreichend objektiv und transparent sind.

Dies ist nach Auffassung der Kommission sowohl bei § 24 a LEPro als auch im Regionalplan der Region Stuttgart nicht der Fall, da eine Reihe von Begriffen nicht definiert werden, z.B. großflächiger Einzelhandelsbetrieb, zentrenrelevante Sortimente etc. Des Weiteren werden keine Kriterien für die Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen festgelegt. Diese Intransparenz ermöglicht einen erheblichen behördlichen Missbrauch, der wiederum eine Diskriminierung zwischen verschiedenen Marktteilnehmern ermöglicht. Zudem werde ohne erkennbaren Grund zwischen großflächigen Einzelhandelsbetrie-

rieben und kleinflächigen Einzelhandelsbetrieben differenziert. Zur Begründung dieser Vorschriften werde maßgeblich auf wirtschaftliche Erwägungen abgestellt. Dies widerspräche jedoch der ständigen Rechtsprechung des EuGH. Ferner sei weder bei der Prüfung der wirtschaftlichen Auswirkungen noch bei den Verkaufsflächenbeschränkungen die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erkennbar.

Im Hinblick auf die Dienstleistungsrichtlinie weist die Kommission darauf hin, dass nach dieser Richtlinie eine Dienstleistungstätigkeit, die eine Genehmigung voraussetzt, nicht von einer wirtschaftlichen Überprüfung im Einzelfall abhängig gemacht werden darf. Die Baugenehmigung sei insoweit eine zwingende Voraussetzung für die Ausübung der Dienstleistungstätigkeit zum Betrieb eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs, sodass für ihre Erteilung bzw. die Schaffung der Voraussetzungen ihrer Erteilung keine wirtschaftlichen Auswirkungen berücksichtigt werden dürfen.

Kommission trifft wunden Punkt bei der Einzelhandelsplanung

Mit dieser Auffassung hat die Kommission auf den wunden Punkt bei der planungsrechtlichen Steuerung des Einzelhandels hingewiesen. Die Gemeinden haben ein berechtigtes Interesse an der städtebaulichen Steuerung von Einzelhandelsansiedlungen. Im Laufe der Zeit hat sich dieses Interesse jedoch von einer rein städtebaulichen zu einer wirtschaftlichen Beurteilung weiterentwickelt.

Für die planerische Beurteilung ist nicht mehr primär das städtebauliche Ziel einer bestimmten Gestaltung maßgeblich, sondern die wirtschaftliche Struktur und Lebensfähigkeit des Stadtzentrums bzw. der Versorgungszentren. Hintergrund dieser Überlegung ist zwar der städte-

bauliche Wunsch, eine bestimmte Struktur in der Stadt zu erhalten. Die Einkaufsmöglichkeiten sollen auf bestimmte Bereiche konzentriert werden, um die "lebendigen Stadtkerne" zu erhalten. Rechtlich problematisch ist dabei jedoch, dass der Erhalt dieser Situation einen wirtschaftlichen Protektionismus voraussetzt. Die Steuerung von Einzelhandel beruht darauf, keinen Wettbewerb außerhalb dieser Zonen zuzulassen. Dadurch soll die wirtschaftliche Beeinträchtigung der Zentren mit der Folge von Leerständen vermieden werden. Die Vorgaben der Landes- und Regionalplanung bedienen sich daher rein wirtschaftlicher Steuerungsinstrumente, um diese Ziele zu erreichen. Zu Recht weist die Kommission daher darauf hin, dass die Verfolgung wirtschaftlicher Ziele bzw. der Einsatz wirtschaftlicher Steuerungsinstrumente gegen die Grundfreiheiten des EG-Vertrags verstößt.

EU: Steuerungskriterien müssen transparent und bestimmt sein

Voraussetzung einer solchen Steuerung wäre weiterhin die hinreichende Transparenz und Bestimmtheit der Kriterien, sodass eine Ungleichbehandlung ausgeschlossen ist. Diesen Anforderungen werden die planungsrechtlichen Regelungen aufgrund der unbestimmten Rechtsbegriffe und der fehlenden Kriterien nicht gerecht, da sie eine unterschiedliche Auslegung der Behörden zulassen.

Fazit: Es ist davon auszugehen, dass die Auffassung der Kommission die Steuerung des Einzelhandels nachhaltig beeinflussen kann. Wurde die Nutzung wirtschaftlicher Steuerungsmechanismen im Rahmen der Landes-, Regional- und Bauleitplanung mit der Verfolgung städtebaulicher Ziele gerechtfertigt, bedingt der Ansatz der Kommission eine andere Beurteilung. Dies kann dazu führen, dass städtebauliche Einzelhandelskonzeptionen umfänglich die Realisierungsmöglichkeiten verschiedenster Geschäftsmodelle berücksichtigen müssen.

Auch wird die Zulässigkeit des großflächigen Einzelhandels zum Schutz der Zentren nicht mehr allein von den wirtschaftlichen Auswirkungen abhängig gemacht werden können. Zur Vermeidung von Verletzungen der europarechtlichen Grundfreiheiten wird sich die zukünftige Steuerung von Einzelhandelsunternehmen anhand anderer, nicht an Bedarf und wirtschaftlichen Auswirkungen orientierter Kriterien messen lassen müssen. (bre)

Der Autor: Dr. Christian Giesecke, LL.M., ist Rechtsanwalt bei der Kanzlei Lenz und Johlen in Köln. Und was sagt die Branche? Die Branche, so scheint's, ist von dem Mahnschreiben zwar nicht ganz ungerührt. Grund zur Sorge sieht sie jedoch kaum. Armin Busacker vom Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (HDE) begegnet der Rüge der EU mit einer, wie er sagt, "abwartenden Gelassenheit". Alles hänge von der Antwort der Bundesregierung ab, sagt Busacker, "alles andere ist Kaffeesatzleselei". Er glaubt zwar nicht, "dass die Planungspraxis gekippt wird", mahnt aber zur Vorsicht: "Man sollte das Mahnschreiben nicht unterschätzen." Auch Joachim Stumpf von der BBE Handelsberatung in München hält eine "Trendwende" für undenkbar. "Ich kann mir nicht vorstellen, dass das extrem hehre Ziel, innenstadtrelevante Sortimente nur in zentralen Versorgungsreichen anzusiedeln und nicht in unbeplanten, peripheren Gebieten, aufgegeben wird", so Stumpf. Zweifel sind angebracht. Marco Atzberger vom wissenschaftlichen Institut des Handels EHI befürchtet, dass aufgrund des Verfahrens eine Rechtsunsicherheit entsteht, die zu Verzögerungen bei Investitionsentscheidungen führen kann. "Werden die Kommunen ihrer Entscheidungsmöglichkeit beraubt und verlangsamen sich so die Prozesse, droht Leerstand gerade in den kleineren Zentren", sagt Atzberger. Kritische Stimmen kommen auch vom Handelsverband BAG. Dessen Hauptgeschäftsführer Rolf Pangels

hält die auch von der EU gerügten Vorschriften für verfassungswidrig: "Die Regelung dürfte gegen die grundgesetzliche Kompetenzordnung sowie auch die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung verstoßen", so Pangels. "Setzt sich jetzt auch noch die EU mit ihrer Meinung durch, dürfte das weit reichende Folgen für ganz Deutschland haben. Weite Teile der Baugesetze und Planungsvorschriften müssten dann überarbeitet werden." Mahnschreiben - was ist das? Das Mahnschreiben ist der erste Schritt in einem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 Abs. 1 des EG-Vertrags. Mit ihm wird das so genannte Vorverfahren eingeleitet, das aus drei Abschnitten besteht: Mahnschreiben, Gegendarstellung des Mitgliedstaats und begründete Stellungnahme der Kommission. Erst wenn die Kommission Mahnschreiben und Stellungnahme auf den Weg gebracht hat, ist eine Klage zulässig. Das Mahnschreiben dient dazu, dem Mitgliedstaat vor dem eigentlichen Klageverfahren Gelegenheit zur Äußerung zu geben, wie es der Grundsatz des rechtlichen Gehörs erfordert. Es muss mindestens folgende Angaben enthalten: die Ankündigung, dass ein formales Anhörungsverfahren eingeleitet wurde, die Mitteilung der Tatsachen, die nach Ansicht der Kommission den Vertragsverstoß begründen, sowie die Aufforderung, sich im Rahmen einer von der Kommission bestimmten Frist - in der Regel zwei Monate - zu äußern. Prominentes Beispiel aus der jüngsten Vergangenheit: Im Jahre 2006 leitete die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland mit einem Mahnschreiben ein, in dem sie die Rechtswidrigkeit der Auftragsvergabe bei den Kölner Messehallen rügte.

---

## Freier Dienstleistungsverkehr und Niederlassungsfreiheit: Kommission ergreift Maßnahmen gegen Deutschland und Griechenland und stellt Verfahren gegen Österreich ein

---

Reference: IP/09/1002 Date: 25/06/2009

HTML: [EN](#) [FR](#) [DE](#) [EL](#)

PDF: [EN](#) [FR](#) [DE](#) [EL](#)

DOC: [EN](#) [FR](#) [DE](#) [EL](#)

IP/09/1002

Brüssel, 25. Juni 2009

### Freier Dienstleistungsverkehr und Niederlassungsfreiheit: Kommission ergreift Maßnahmen gegen Deutschland und Griechenland und stellt Verfahren gegen Österreich ein

*Die Europäische Kommission will Maßnahmen einleiten, um zu gewährleisten, dass die Grundsätze des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit in Deutschland und Griechenland eingehalten werden. Sie wird Deutschland und Griechenland deshalb förmliche Aufforderungen zustellen, die im ersten Fall die deutschen Bestimmungen für die Anfechtung von Warenzeichen und Patenten und im zweiten Fall die griechischen Vorschriften über die Errichtung von Tankstellen betreffen. Die Aufforderungen ergehen in Form einer „mit Gründen versehenen Stellungnahme“, der zweiten Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 226 EG-Vertrag. Erhält die Kommission binnen zwei Monaten keine zufriedenstellende Antwort, kann sie den Europäischen Gerichtshof anrufen. Im Zusammenhang mit einer weiteren deutschen Rechtsvorschrift, die eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit für den Einzelhandel bewirken kann, hat die Kommission beschlossen, ein offizielles Auskunftersuchen an Deutschland zu richten. Dieses Auskunftersuchen ergeht in Form eines „Aufforderungsschreibens“, der ersten Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 226 EG-Vertrag. Erhält die Kommission binnen zwei Monaten keine zufriedenstellende Antwort, kann sie eine „mit Gründen versehene Stellungnahme“ abgeben. In Bezug auf die österreichischen Beschränkungen bei der künstlichen Besamung von Rindern hat die Kommission beschlossen, das Vertragsverletzungsverfahren einzustellen.*

#### **Tankstellen – Griechenland**

Die Europäische Kommission hat beschlossen, Griechenland förmlich zur Änderung seiner Vorschriften über die Errichtung von Tankstellen aufzufordern, da einige der Bestimmungen über Öffnung und Betrieb nicht mit Artikel 43 EG-Vertrag und der darin garantierten Niederlassungsfreiheit vereinbar sind.

Die Kommission bezweifelt insbesondere die Kohärenz und Verhältnismäßigkeit der Bestimmungen zum Standort von Tankstellen, zur Zertifizierung, zu den Öffnungszeiten und zum Mindestabstand zwischen Tankstellen.

#### **Anschriftenerfordernis bei Anfechtung von Markenzeichen und Patenten - Deutschland**

Die Kommission hat beschlossen, wegen des deutschen Marken- und Patentrechts eine mit Gründen

versehene Stellungnahme an Deutschland zu richten. Nach der fraglichen Rechtsvorschrift müssen Patentanwälte, die beim deutschen Patentamt ein Patent anfechten wollen, über eine Anschrift in Deutschland verfügen.

Eine solche Auflage ist nach Auffassung der Kommission unverhältnismäßig und nicht mit der in Artikel 49 EG-Vertrag garantierten Dienstleistungsfreiheit zu vereinbaren.

Die Kommission hat zwar zur Kenntnis genommen, dass Deutschland die fraglichen Bestimmungen ändern will, wegen der Verzögerung bei der Verabschiedung dieser Änderungen und des anhaltenden Verstoßes aber nun beschlossen, eine mit Gründen versehene Stellungnahme an Deutschland zu richten.

#### **Errichtung von Einzelhandelsbetrieben – Deutschland**

Die Kommission hat beschlossen, wegen einer Rechtsvorschrift, die eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit für den Einzelhandel in Deutschland bewirken kann, ein offizielles Auskunftsersuchen an Deutschland zu richten. Sie möchte prüfen, ob die fraglichen Maßnahmen mit der in Artikel 43 EG-Vertrag garantierten Niederlassungsfreiheit vereinbar sind.

Die Kommission weist die deutschen Behörden darauf hin, dass die Planungsvorschriften für großflächige Einzelhandelsbetriebe, die in den entsprechenden Gesetzen für Nordrhein-Westfalen und die Region Stuttgart enthalten sind, die Niederlassung von Einzelhandelsbetrieben mit einem bestimmten Warensortiment außerhalb zentraler Versorgungsbereiche einschränken und von einer Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen abhängig machen. Die Kommission sieht auch die Gefahr, dass das neue Gesetz eine ordnungsgemäße Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, die bis Ende 2009 abgeschlossen sein muss, behindern könnte.

#### **Beschränkung bei der künstlichen Besamung von Rindern – Österreich**

Die Kommission hat beschlossen, das Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich, bei dem es um Beschränkungen bei der künstlichen Besamung von Rindern ging, einzustellen, weil die Bundesländer Salzburg und Tirol neue Rechtsvorschriften erlassen haben, die die fragliche Beschränkung aufheben.

Aktuelle Informationen über alle laufenden Vertragsverletzungsverfahren unter:

[http://ec.europa.eu/community\\_law/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/community_law/index_de.htm)