



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

1 K 2970/23

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]

– Klägerin –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]

g e g e n

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch die Senatorin für Bau, Mobilität und
Stadtentwicklung,
Contrescarpe 72, 28195 Bremen,

– Beklagte –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Kammer - durch die Vizepräsidentin des Verwaltungsgerichts Dr. Benjes, den Richter am Verwaltungsgericht Oetting und den Richter am Verwaltungsgericht Müller sowie die ehrenamtlichen Richterinnen Melzer und de Crignis aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 27. Juni 2025 für Recht erkannt:

Die Beklagte wird unter Aufhebung ihrer Ablehnungsbescheide vom 31.7.2023 (Az.: D02307BV2023 und D02103BV2023) in Gestalt der Widerspruchsbescheide vom 15.11.2023 (Az.: R03966WS2023 und R03965WS2023) verpflichtet, der Klägerin einen positiven

Bauvorbescheid hinsichtlich der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit der Errichtung eines Lebensmitteldiscounters mit einer Verkaufsfläche von 1.450 m² nebst Lager- und Nebenräumen auf dem Grundstück Huchtinger Heerstraße 57 entsprechend dem Antrag vom 22.5.2023, eingegangen am 6.6.2023, zu erteilen.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Beklagte.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kostenentscheidung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

gez. Dr. Benjes

gez. Oetting

gez. Müller

Tatbestand

Die Klägerin begeht die Erteilung eines Bauvorbescheides zur Errichtung eines Lebensmitteldiscounters.

Die Klägerin ist Eigentümerin des Grundstücks mit der postalischen Anschrift [REDACTED]

[REDACTED]. Das Grundstück liegt nicht im Bereich eines Bebauungsplanes. Auf dem Flurstück [REDACTED] wird durch die [REDACTED] [REDACTED] ein Lebensmitteleinzelhandelsbetrieb (Lidl) betrieben.

Unter dem 22.5.2023 stellte die Klägerin für das Vorhaben des Neubaus eines Lebensmitteldiscounters auf dem Grundstück [REDACTED] zwei Anträge auf Erlass eines Bauvorbescheides mit den Fragen: „Ist ein Lebensmitteldiscounter mit einer Verkaufsfläche von 1.450 m² nach der Art der baulichen Nutzung unter Ausklammerung sowohl des Gebotes der Rücksichtnahme als auch der Anforderungen des § 34 Abs. 3 BauGB bauplanungsrechtlich zulässig?“ (Az. D02103BV2023) und „Ist ein Lebensmitteldiscounter mit einer Verkaufsfläche von 1.450 m² nebst Lager- und Nebenräumen bauplanungsrechtlich zulässig?“ (Az. D02307BV2023). Das Vorhaben umfasst einen Abriss des vorhandenen Lebensmittelmarktes und eines großflächigen Gebäudes auf dem Flurstück 92/32.

Mit zwei Bescheiden vom 31.7.2023 teilte die Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung der Beklagten (Senatorin für Bau) mit, das Bauvorhaben sei planungsrechtlich unzulässig. Aufgrund der Größe der Verkaufsfläche handele es sich um einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb. Dieser sei gemäß § 11 Abs. 3 BauNVO nur in festgesetzten Sondergebieten zulässig. Für den Betrachtungsrahmen bestehe eine solche

Festsetzung nicht, es liege kein Bebauungsplan vor. Das Gebiet sei aufgrund verschiedener gewerblicher Nutzungen und vorhandener Wohnnutzung als Mischgebiet MI nach § 6 BauNVO einzustufen. Aufgrund einer Geschossfläche über 1.200 m² sei von schädlichen Umwelteinwirkungen, Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung, den Verkehr, die Versorgung der Bevölkerung im Einungsgebiet, die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, das Ort- und Landschaftsbild und den Naturhaushalt auszugehen. Die Klägerin legte am 23.8.2023 gegen beide Bescheide Widerspruch ein. Zur Begründung wurde ausgeführt, mit dem Vorhaben werde eine dauerhafte Attraktivitätssteigerung des stationären, wohnstandortnahmen Einzelhandels sowie eine Verbesserung der Nahversorgung insbesondere auch unter den Herausforderungen des Online-Handels im Stadtteil [REDACTED] angestrebt. Die geplante Filialmodernisierung ermögliche mehr Bewegungsfreiheit und Barrierefreiheit; es entstehe ein generationsfreundlicher Nahversorger. Zudem diene die Modernisierung der Klimaneutralität. Eine schädliche Auswirkung auf die nähere Umgebung sei nicht zu erwarten. Der Bestandsmarkt überschreite mit einer Verkaufsfläche von 950 m² bereits jetzt die Schwelle zur Großflächigkeit und eine Sortimentserweiterung finde nicht statt. Die Widersprüche wurde von der Senatorin für Bau mit Bescheiden vom 15.11.2023 (Az. D02103BV2023 – R03965W2023 und D02370BV2023 – R03966W2023), zurückgewiesen, in welchen die Gründe aus den Ausgangsbescheiden wiederholt wurden. Ergänzend wurde ausgeführt, Anhaltspunkte für eine Widerlegung der Regelvermutung aus § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO seien nicht dargelegt worden.

Die Klägerin hat am 15.12.2023 unter den Aktenzeichen 1 K 2969/23 und 1 K 2970/23 Klage erhoben. Die Verfahren sind in der mündlichen Verhandlung vom 27.6.2025 unter dem Aktenzeichen 1 K 2970/23 verbunden worden.

Die Klägerin trägt vor, die Zulässigkeit des Vorhabens richte sich in Ermangelung eines Bebauungsplans nach § 34 BauGB. Die nähere Umgebung des Vorhabengrundstücks sei keinem in der BauNVO bezeichneten Baugebiet zuzuordnen, es handele sich vielmehr um eine sog. Gemengelage. Das Vorhaben der Klägerin füge sich nach Art der baulichen Nutzung in die Eigenart der näheren Umgebung ein, § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB. Es sei jedenfalls ein großflächiges Einzelhandelsvorbild in der näheren Umgebung vorhanden. Auch füge sich das Vorhaben nach dem Maß der baulichen Nutzung in die nähere Umgebung ein. In die nähere Umgebung seien auch die gewerblichen Betriebe südlich der [REDACTED] mit einzubeziehen. In östlicher Richtung schließe die nähere Umgebung die zusammenhängende Wohnsiedlung östlich der Straße [REDACTED] mit ein und werde erst durch das [REDACTED] hinter der letzten Wohnbebauung begrenzt. Die so abgegrenzte nähere Umgebung stelle eine diffus bebaute Gemengelage dar. Die

Annahme eines faktischen Mischgebietes scheitere bereits an den zwei großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben (■-Bestandsmarkt, Huchtinger Heerstraße 57 mit knapp 1.000 m² und ■-Markt, Alte Heerstraße 2 mit über 2.000 m² Verkaufsfläche). Ferner fehle es an der wesensbestimmenden Durchmischung der Wohn- und Gewerbenutzung. Die bereits vorhandenen großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe stünden auch einer Einordnung als faktisches Gewerbegebiet entgegen. In die dargestellte Gemengelage füge sich das Bauvorhaben ein, wobei nach der Rechtsprechung auch ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb auf dem eigenen Grundstück Vorbild für eine weitere Einzelhandelsentwicklung sein könne. Im Hinblick auf den unmittelbar angrenzenden ■-Markt mit mindestens 2.000 m² Verkaufsfläche und einer entsprechend großen Geschossfläche füge sich das Bauvorhaben auch hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung in die nähere Umgebung ein. Von dem geplanten Vorhaben gingen auch keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche aus; § 34 Abs. 3 BauGB stehe dem Vorhaben daher nicht entgegen. Insoweit könne die Vermutungsregelung aus § 11 Abs. 3 BauNVO nicht herangezogen werden. Das Vorhaben befindet sich in einer Entfernung von 1,7 km zum Stadtteilzentrum ■ und sei zusätzlich durch die ■ vom nördlichen Bereich des Stadtteils ■ separiert. Zudem fülle das Zentrum seine Versorgungsfunktion durch das dominierende ■-Center derzeit auch im Sortiment Nahrungs- und Genussmittel optimal aus. Die vorgesehene neue Verkaufsfläche im Sortiment Nahrungs- und Genussmittel von absolut 1.1.60 m² nehme im Verhältnis zur sortimentsbezogenen Verkaufsfläche im Stadtteilzentrum ■ mit absolut 3.800 m² nur einen Anteil von gut 30 % ein. Die Klägerin hat eine Auswirkungsanalyse der Firma ■ vom 21.3.2024 vorgelegt, zu deren Inhalt auf die Gerichtsakte verwiesen wird.

Die Klägerin beantragt,

1. die Beklagte unter Aufhebung ihrer Ablehnungsbescheide vom 31.7.2023 (Az.: D02307BV2023 und D02103BV2023) in Gestalt der Widerspruchsbescheide vom 15.11.2023 (Az.: R03966WS2023 und R03965WS2023) zu verpflichten, der Klägerin den mit bei der Beklagten am 6.6.2023 eingegangenen Formularantrag beantragten Bauvorbescheid für die Errichtung eines Lebensmitteldiscounters mit einer Verkaufsfläche von 1.450 Quadratmeter nebst Lager und Nebenraum auf dem Grundstück ■ zu erteilen;
2. hilfsweise die Beklagte unter Aufhebung ihres Ablehnungsbescheides vom 31.7.2023 (Az.: D02103BV2023) in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 15.11.2023 (Az.: R03965WS2023) zu verpflichten, der Klägerin den mit bei der Beklagten am 6.6.2023 eingegangenen Formularantrag beantragten Bauvorbescheid für die Errichtung eines Lebensmitteldiscounters mit einer

Verkaufsfläche von 1.450 Quadratmeter auf dem Grundstück [REDACTED]
[REDACTED] zu erteilen.

Die Beklagte beantragt,
die Klage abzuweisen.

Sie nimmt Bezug auf den Inhalt der streitgegenständlichen Bescheide und trägt ergänzend vor, der bisherige [REDACTED]-Markt und der [REDACTED]-Markt seien als nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe genehmigt worden, da zum Zeitpunkt der Genehmigung die Schwelle der Großflächigkeit eines Einzelhandelbetriebes bei etwa 1.000 m² Verkaufsfläche angenommen worden sei. Zudem sei eine Präzisierung der Berechnungsmethode der Verkaufsfläche erst mit Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10.7.2006 erfolgt. Schließlich stehe § 34 Abs. 3 BauGB einer Zulässigkeit des Bauvorhabens entgegen, da von ihm schädliche Auswirkungen ausgingen. Nach § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO seien diese schädlichen Auswirkungen bei Einzelhandelsbetrieben mit einer Geschossfläche von 1200 m² regelmäßig zu erwarten. Zudem entspreche die erweiterte Verkaufsfläche nicht den Anforderungen des Zentren- und Nahversorgungskonzeptes für die Stadt [REDACTED] Fortschreibung 2020. Das Vorhaben befindet sich danach in einer nicht integrierten Lage. Nach den Steuerungsleitsätzen für [REDACTED] sei zum Schutz vor schädlichen Auswirkungen auf das Stadtzentrum zukünftig kein Einzelhandel mit zentren- und nahversorgungsrelevantem Hauptsortiment in nicht integrierten Lage vorzusehen; dies gelte auch für Erweiterungen bestehender Einzelhandelsbetriebe.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten verwiesen.

Entscheidungsgründe

I.

Die Klage ist zulässig und begründet. Dem Vorhaben der Klägerin stehen keine bauplanungsrechtlichen Bedenken entgegen, ihr ist daher der mit dem Hauptantrag begehrte Bauvorbescheid zu erteilen.

Nach § 75 der bremerischen Landesbauordnung (BremLBO) ist auf Antrag des Bauherrn vor Einreichung des Bauantrages zu einzelnen Fragen des Bauvorhabens ein Vorbescheid zu erteilen. Nach § 72 Abs. 1 S. 1 BremLBO ist eine Baugenehmigung zu erteilen, wenn dem Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen, die im bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren zu prüfen sind.

Die Bauanfrage der Klägerin bezieht sich allein auf das Bauplanungsrecht. Mangels Vorliegens eines Bebauungsplans richtet sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB. Danach ist ein Vorhaben in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist. Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem der in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) bezeichneten Baugebiete, so beurteilt sich die Zulässigkeit des Vorhabens nach seiner Art allein danach, ob es nach der Verordnung in dem Baugebiet allgemein zulässig wäre, § 34 Abs. 2 BauGB.

Welcher Bereich als „nähere Umgebung“ anzusehen ist, hängt davon ab, inwieweit sich einerseits das geplante Vorhaben auf die benachbarte Bebauung und andererseits sich diese Bebauung auf das Baugrundstück prägend auswirken (VGH Bayern, Urt. v. 18.7.2013 – 14 B 11.1238 –, juris Rn. 19 m.w.N.). Die nähere Umgebung ist für jedes der in § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB aufgeführten Zulässigkeitsmerkmale gesondert zu ermitteln, weil die prägende Wirkung der jeweils maßgeblichen Umstände unterschiedlich weit reichen kann (BVerwG, B. v. 6.11.1997 – 4 B 172.97 –, NVwZ-RR 1998, 539; VGH Bayern, Urt. v. 18.7.2013 – 14 B 11.1238 –, juris Rn. 19). Bei dem Nutzungsmaß und der überbaubaren Grundstücksfläche ist der maßgebliche Bereich in der Regel enger zu begrenzen als bei der Nutzungsart (VGH Bayern, B. v. 16.12.2009 – 1 CS 09.1774 –, juris Rn. 21 m.w.N.).

1.

In leichter Abweichung vom Vortrag der Parteien wird die nähere Umgebung des streitgegenständlichen Vorhabens zur Überzeugung der Kammer hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung im Norden durch die Bahntrasse [REDACTED], im Westen durch den [REDACTED], im Osten durch die Straße zum [REDACTED] und den [REDACTED] und im Süden durch die Straßen [REDACTED] und [REDACTED] [REDACTED] unter Einschluss des jenseits der [REDACTED] gelegenen Gewerbebereiches bestimmt. In diesem Bereich befindet sich neben dem [REDACTED]-Bestandsmarkt mit knapp 1.000 m² Verkaufsfläche ein [REDACTED]-Markt mit ca. 2.000 m² Verkaufsfläche.

a)

Die Eigenart des so definierten Gebietes entspricht keinem der in der BauNVO bezeichneten Baugebiete.

Entgegen der Ansicht der Beklagten ist der Bereich nicht einem Mischgebiet nach § 6 BauNVO vergleichbar. Zwar ist sowohl Gewerbe- als auch Wohnbebauung vorhanden, es fehlt jedoch an einer Durchmischung dieser Bebauung. In einer sowohl qualitativ als auch quantitativ zu verstehenden Durchmischung von Wohnen und nicht wesentlich störendem Gewerbe liegt die in § 6 Abs. 1 BauNVO normativ bestimmte besondere Funktion des Mischgebiets, die sich gerade dadurch von den anderen Baugebietstypen der Baunutzungsverordnung unterscheidet. Für die Beurteilung, ob ein Mischgebiet die notwendige Durchmischung aufweist, ist in jedem Fall eine Gesamtbetrachtung für das Gebiet geboten, die alle für eine quantitative und qualitative Beurteilung in Frage kommenden tatsächlichen Umstände einbezieht. Diese Gesamtbetrachtung darf sich nicht in einer rein rechnerischen (quantitativen) Betrachtungsweise erschöpfen (Bönker/Bischopink/Wahlhäuser, 4. Aufl. 2025, BauNVO § 6 Rn. 33, beck-online). Ein faktisches Mischgebiet kommt nicht in Betracht, wenn die nähere Umgebung von großen Gewerbebetrieben deutlich dominiert wird. Es fehlt dann an der erforderlichen quantitativen und qualitativen Durchmischung (vgl. OVG Münster, Urt. v. 5.12.2024 – 7 A 794/22 –, Rn. 160, juris). Das vorliegend zu beurteilende Gebiet wird geprägt durch die überwiegend vorhandene großflächige gewerbliche Nutzung. Die Wohnbebauung findet sich lediglich im westlichen und östlichen Randbereich und tritt gegenüber der gewerblichen Nutzung deutlich zurück; weder eine quantitative noch eine qualitative Durchmischung der Nutzungsarten liegt vor.

Eine Einordnung als Kerngebietes nach § 7 BauNVO kommt nicht in Betracht, da die nähere Umgebung kein Gebiet für zentrale Funktionen im Stadtteil mit einem urbanen Angebot an Gütern und Dienstleistungen und Einrichtungen der Gemeindeverwaltung oder Anlagen für kirchliche, kulturelle oder soziale Zwecke darstellt (vgl. VG München, Urt. v. 15.7.2019, M 8 K 19.243, juris Rn. 41; Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Söfker, 157. EL November 2024, BauNVO § 7, Rn. 16, beck-online).

Eine Bewertung als faktisches Gewerbegebiet, § 8 BauNVO, oder faktisches Sondergebiet, § 11 BauNVO, kommt nicht in Betracht, da in beiden Gebieten eine Wohnnutzung nicht zulässig ist.

Da andere Baugebiete der Baunutzungsverordnung vorliegend nicht in Betracht kommen, ist von einer städtebaulichen Gemengelage auszugehen (vgl. VG Stuttgart Urt. v. 26.9.2023 – 6 K 2949/21, BeckRS 2023, 30553 Rn. 38, beck-online). Eine Beschränkung auf bestimmte Bauvorhaben nach § 34 Abs. 2 BauGB i.V.m. mit der BauNVO liegt nicht vor.

b)

Hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung als großflächiger Einzelhandelsmarkt hält sich das Vorhaben der Klägerin innerhalb des durch die maßgebliche nähere Umgebung vorgegebenen Rahmens.

Bei der Beurteilung ist auch der bereits bestehende ■-Markt auf dem Grundstück ■■■■■ als maßgebliche Umgebung zu berücksichtigen. Dem steht nicht die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entgegen, nach der bei der Prüfung, ob die Eigenart der näheren Umgebung einem der Baugebiete der Baunutzungsverordnung entspricht, ein bereits verwirklichtes Vorhaben nicht zu berücksichtigen ist, das selbst Gegenstand der bauplanungsrechtlichen Beurteilung ist (BVerwG, Urt. v. 6.6.2019, 4 C 10/18, juris). Denn diese Rechtsprechung betrifft ungenehmigte Anlagen und Nutzungen und erfasst nicht den vorhandenen, genehmigten und bereits großflächigen Lidl-Lebensmitteldiscountmarkt (vgl. OVG Münster, Urt. v. 5.12.2024 – 7 A 794/22 –, Rn. 170, juris). Hiervon ausgehend befinden sich in der näheren Umgebung zwei großflächige Einzelhandelsgeschäfte; Großflächigkeit ist nach der Rechtsprechung ab einer Verkaufsfläche von 800 m² anzunehmen (Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Söfker, 157. EL November 2024, BauNVO § 11 Rn. 53c, beck-online). Soweit die Beklagte argumentiert, der bestehende ■-Markt und der ■-Markt könnten insoweit nicht als großflächige Einzelhandelsbetriebe gewertet werden, da sie – wegen anderer Maßstäbe – nicht als solche genehmigt worden seien, vermag dies nicht zu überzeugen. Beide Märkte sind in der bestehenden Größe und mit der bestehenden Nutzung genehmigt und prägen so die nähere Umgebung. Das Vorhaben der Klägerin für einen großflächigen Lebensmitteldiscounter fügt sich damit nach der Art der baulichen Nutzung in die nähere Umgebung ein.

2.

Das Vorhaben der Klägerin fügt sich auch nach dem Maß der baulichen Nutzung in die nähere Umgebung ein. Die geplante Grundfläche ist mit derjenigen der umliegenden Gewerbebetriebe vergleichbar, wobei zur berücksichtigen ist, dass der Bestandsmarkt und das ebenfalls auf dem Grundstück befindliche großflächige Gebäude abgerissen werden sollen. Das Gebäude soll eingeschossig errichtet werden und überschreitet auch insoweit nicht den Rahmen der das Grundstück umgebenden gewerblichen Bauten. Eine mögliche Beeinträchtigung von Nachbargrundstücken ist nicht ersichtlich.

3.

Schließlich steht auch § 34 Abs. 3 BauGB einer bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit des Vorhabens nicht entgegen. Nach dieser Vorschrift dürfen von Vorhaben nach § 34 Abs. 1

oder 2 BauGB keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein.

Schädliche Auswirkungen im Sinne von § 34 Abs. 3 BauGB sind dann zu erwarten, wenn das Vorhaben die Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche der Standortgemeinde so nachhaltig stört, dass sie ihren Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr substantiell wahrnehmen können. Bei der gebotenen prognostischen Bewertung sind diejenigen Auswirkungen zugrunde zu legen, die typischerweise von einem Betrieb der Art, wie er zur Genehmigung gestellt wird, an der betreffenden Stelle zu erwarten sind. Als taugliche Kriterien können insbesondere eine Umsatzumverteilung bzw. ein Kaufkraftabfluss herangezogen werden. Bei der Ermittlung der Schädlichkeitsschwelle sind die Auswirkungen bereits vorhandener Einzelhandelsbetriebe und insoweit "Vorschädigungen" zu berücksichtigen, um zu verhindern, dass ein bereits beeinträchtigter, vom Funktionsverlust bedrohter Versorgungsbereich sich weiter funktionell verschlechtert. Auch soll ihm eine "Erholung" nicht durch die Zulassung von Vorhaben erschwert oder unmöglich gemacht werden, welche die Schädigung verstärken. Bei der Prüfung des Vorliegens schädlicher Auswirkungen ist grundsätzlich zu beachten, dass sie einem Vorhaben nicht schon dann entgegengehalten werden können, wenn sie lediglich möglich erscheinen. Voraussetzung ist vielmehr, dass eine hinreichend gesicherte Tatsachenbasis besteht, mit der sich die Erwartung schädlicher Auswirkungen begründen lässt (BVerwG, Urt. v. 26.9.2024 – 4 C 3/23 –, juris Rn. 14).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist bei der Beurteilung die Vermutungsregel des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO, nach der Auswirkungen auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden bei Handelsbetrieben in der Regel anzunehmen sind, wenn die Geschossfläche 1 200 m² überschreitet, für die bauplanungsrechtliche Beurteilung großflächiger Einzelhandelsbetriebe im nicht beplanten Innenbereich nach § 34 Abs. 1 und 3 BauGB weder unmittelbar noch entsprechend anwendbar. § 34 Abs. 3 BauGB enthalte insoweit keine Regelungslücke (BVerwG, Urt. v. 26.9.2024 – 4 C 3/23 –, Rn. 20, juris; vgl. auch Urt. der Kammer v. 23.11.2023, 1 K 1617/21).

Bei Berücksichtigung dieser Maßstäbe sieht die Kammer keine hinreichend gesicherten Anhaltspunkte für schädliche Auswirkungen des Vorhabens der Klägerin auf zentrale Versorgungsbereiche im Stadtteil [REDACTED]. Zwar widerspricht das Vorhaben dem kommunalen Zentren- und Nahversorgungskonzept der Beklagten (a), aus der von der Klägerin vorgelegten Auswirkungsanalyse ergibt sich jedoch, dass eine

entscheidungserhebliche Gefährdung der beiden zentralen Versorgungsbereiche im Stadtteil Huchting nicht zu erwarten ist (b).

a)

Das kommunale Zentren- und Nahversorgungskonzept der Stadt [REDACTED], Fortschreibung 2020, beinhaltet ein städtebauliches Entwicklungskonzept nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB. Es soll auf Ebene der Gesamtstadt als politisch gestützter Fachbeitrag eine grundlegende und strategische Arbeitsbasis für die Bauleitplanung und den Stadtentwicklungsprozess bilden. Das Konzept beruht auf Daten, die 2016 und 2017 erhoben wurden, und auf Begehungen der Stadtteile in den Jahren 2017 und 2018.

Für den Stadtteil [REDACTED] weist das Zentren- und Nahversorgungskonzept zwei zentrale Versorgungsbereiche und zwei Nahversorgungsstandorte aus. Der [REDACTED]-Bestandsmarkt auf dem Grundstück [REDACTED] und der benachbarte [REDACTED]-Markt befinden sich demgegenüber in nicht integrierter Lage. Die Verkaufsflächenausstattung mit Nahrungs- und Genussmitteln und mit Drogeriewaren wird als leicht überdurchschnittlich beschrieben. Als Entwicklungsziele und –empfehlungen werden für den Stadtteil formuliert: Sicherung des Bestandes mit Konzentration auf Nahversorgungsstandorte und zentrale Versorgungsbereiche und Sicherung und Weiterentwicklung der Nahversorgung durch Ausweisung der Nahversorgungsstandorte. Als gesamtstädtische Handlungsprioritäten werden in dem Konzept u.a. formuliert: Sicherung und Weiterentwicklung der zentralen Versorgungsbereiche, Vermeidung von Funktionsverlusten, die durch neue Ansiedlungen außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche resultieren könnten, Sicherung und bedarfsgerechte Weiterentwicklung bestehender Nahversorgungsstandorte, keine Ansiedlungen/ Erweiterungen in städtebaulich nicht integrierten Lagen. Aufgrund der hohen Bedeutung von größeren Einzelhandelsbetrieben mit zentralen- und nahversorgungsrelevanten Sortimenten als Kund*innenmagnet und für die Besucher*innenfrequenz in den zentralen Versorgungsbereichen, sollten Einzelhandelsvorhaben mit einem zentralen- und nahversorgungsrelevanten Hauptsortiment vorrangig in den zentralen Versorgungsbereichen selbst gesichert und weiterentwickelt werden. Nachgeordnet sollte das integrierte Nahversorgungsangebot außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche (insbesondere an Nahversorgungsstandorten und besonderen Nahversorgungsstandorten) gesichert und bedarfsgerecht weiterentwickelt werden. Erste Voraussetzung für die Anerkennung als Nahversorgungsstandort ist nach dem entsprechenden Prüfschema, dass der Vorhabenstandort überwiegend von Wohnsiedlungsbereichen umgeben ist bzw. in einem engen räumlich-funktionalen Zusammenhang zu diesen steht. Dies ist regelmäßig der Fall, wenn der Vorhabenstandort mindestens von zwei Seiten (besser drei Seiten oder mehr) von Wohnbebauung umgeben

ist. Das Vorhaben der Klägerin erfüllt diese Voraussetzung nicht. Da das Vorhaben in Nachbarschaft zu einem ■■■-Markt liegt, liegt nach dem Prüfschema zudem eine ungewollte Agglomeration vor. Koppelungsstandorte aus Lebensmitteldiscounter und Supermarkt sollen nach dem Konzept als Alleinstellungsmerkmal primär den zentralen Versorgungsbereichen und sekundär besonderen Nahversorgungsstandorten vorbehalten bleiben. Nach den abschließend formulierten Steuerungsleitsätzen ist schließlich in städtebaulich nicht integrierten Lagen zukünftig kein Einzelhandel mit zentren- und nahversorgungsrelevantem Hauptsortiment vorzusehen. An den Sonderstandorten und in nicht integrierten Lagen sind Erweiterungen bestehender und Ansiedlungen neuer Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevantem Hauptsortiment auszuschließen. Verkaufsflächenerweiterungen sind lediglich im nicht zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimentsbereich zulässig.

Das Vorhaben der Klägerin ist mit diesem Konzept nicht zu vereinbaren, da der geplante erweiterte ■■■-Markt in nicht integrierter Lage liegt und zudem durch die Nähe zu dem ■■■-Markt eine ungewollte Agglomeration verstetigt wird. Allein dieser Umstand führt jedoch nicht zur Annahme von schädlichen Auswirkungen i.S.d. § 34 Abs. 3 BauGB. Zwar kann ein städtebauliches Einzelhandelskonzept der Gemeinde im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB zur Feststellung, welche Funktion ein zentraler Versorgungsbereich hat und inwieweit von einem Einzelhandelsvorhaben schädliche Auswirkungen zu erwarten sind, hinzugezogen werden. Liegt ein solches städtebauliches Einzelhandelskonzept mit entsprechenden Aussagen über ein räumlich – funktionales Einzelhandels- und Zentrenkonzept vor und widerspricht ein Einzelhandelsvorhaben nach Standort und Waren sortiment einem solchen Konzept, weil es außerhalb des zentralen Versorgungsbereichs, aber in dessen Einzugsbereich errichtet wird, spricht einiges dafür, das Vorliegen schädlicher Auswirkungen im Sinne des § 34 Abs. 3 BauGB anzunehmen. Dem städtebaulichen Einzelhandelskonzept kommt hier die Funktion zu, die für die Anwendung des § 34 Abs. 3 wesentlichen Zusammenhänge deutlich zu machen. Rechtsverbindlich ist es aber nicht. Denn da es bei der Frage nach schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche letztlich auf die jeweiligen tatsächlichen Gegebenheiten ankommt, kann sie nicht auf der Grundlage von Einzelhandels- oder Zentrenkonzepten beantwortet werden, da diese für das Zulässigkeitsrecht des § 34 BauGB nicht verbindlich sind (Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Söfker/Hellriegel, 157. EL November 2024, BauGB § 34 Rn. 86h, beck-online).

b)

Zur Frage der Auswirkungen der geplanten Erweiterung des ■■■-Marktes an der ■■■ hat die Klägerin ein Gutachten der Firma ■■■

[REDACTED] aus März 2024 vorgelegt. Das Gutachten beruht auf Erhebungen aus Februar 2024.

Die Kammer vermag keine Mängel an der Methodik oder den grundlegenden Annahmen im Gutachten zu erkennen. Zutreffend werden in der Analyse bezüglich des Vorhabens der Klägerin nicht nur eine Erweiterung des Bestandsmarktes, sondern die Auswirkungen des durch die Erweiterung neu strukturierten Betriebes berücksichtigt. Bei der Ermittlung der potentiellen Umsatzumverteilung wurden die Verkaufsflächen, die spezifische Flächenproduktivität, die Umsatzzahlen der Anbieter, der zu erwartende Umsatz des Vorhabens und die einzelhandelsrelevante Kaufkraft für die relevanten Sortimentsgruppen im Untersuchungsraum herangezogen. Zudem wurde der Abstand des Vorhabens zu den betroffenen zentralen Versorgungsbereichen berücksichtigt. Der im Gutachten gewählte Untersuchungsraum ist im Ausgangspunkt identisch mit den Angaben im kommunalen Zentren- und Nahversorgungskonzept der [REDACTED] zum Stadtteil [REDACTED]. Berücksichtigt wurden zwei zentrale Versorgungsbereiche (Umgebung [REDACTED]-Center und [REDACTED]), welche ebenfalls mit den im Zentren- und Nahversorgungskonzept ausgewiesenen zentralen Versorgungsbereichen identisch sind. Im Unterschied zum Zentren- und Nahversorgungskonzept (Angabe dort: rd. 0,44 m²/EW) haben die Gutachter eine unterdurchschnittliche Verkaufsflächenausstattung des Untersuchungsgebietes im Sortimentsbereich Nahrungs- und Genussmittel festgestellt (rd. 0,31 m² VKF/EW). Diese unterschiedlichen Zahlen lassen sich jedoch mit dem zeitlichen Abstand der Bestandserhebung (2016/2017 gegenüber Februar 2024) erklären und führen nicht zu stichhaltigen Zweifeln am Inhalt des Gutachtens.

Nach den Feststellungen im Gutachten zum Stadtteil [REDACTED] sind im Sortimentsbereich Nahrungs- und Genussmittel in den zentralen Versorgungsbereichen insgesamt 6.300 m² (3.800 m² plus 2.500 m²) vorhanden, dem stehen (nach Erweiterung) 3.200 m² in nicht integrierter Lage und insgesamt 1.200 m² (900 m² plus 300 m²) in den beiden Nahversorgungszentren gegenüber. Der zentrale Versorgungsbereich Umgebung [REDACTED]-Center wird beschrieben als Bereich mit guter Verweil- und Aufenthaltsqualität, gutem Stellplatzangebot und guter Anbindung an den ÖPNV. Im [REDACTED]-Center gebe es einen hohen Anteil an Waren aus dem mittelfristigen Bedarfsbereich. Der kurzfristige Bedarfsbereich sei durch den Lebensmitteldiscounter [REDACTED] und den Supermarkt [REDACTED] angemessen gewährleistet. Ergänzt werde das Angebot durch Gastronomie- und Dienstleistungsangebote sowie zentrenergänzende Funktionen. Der Bereich habe eine Grundversorgungsfunktion für den Stadtteil und die umliegende Region. Der zentrale Versorgungsbereich [REDACTED] wird beschrieben als funktional ausgerichtet mit eher geringer Verweil- und Aufenthaltsqualität. Die Angebotsstruktur

werde durch Waren des kurzfristigen Bedarfsbereichs geprägt, dort befinden sich ein Netto- und ein ■-Markt sowie ein Getränkemarkt. Ergänzt werde das Angebot durch Gastronomie- und Dienstleistungsangebote sowie zentrenergänzende Funktionen. Der Bereich habe Grundversorgungsfunktion für den Stadtteil Huchting.

Für das Vorhaben der Klägerin wird im Gutachten ein Anteil des innenstadtrelevanten Sortiments von in der Regel 10% angenommen. Hierzu hat die Beklagte in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, 2022 sei bei einer Bestandserhebung für den bestehenden ■-Markt ein Anteil von 15,6% zentrenrelevanten Sortiments festgestellt worden. Hieraus sei abzuleiten, dass im Gutachten von unzutreffenden Voraussetzungen ausgegangen werde. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass das Gutachten den erweiterten ■-Markt bewertet und die geplante Erweiterung nach Auskunft der Klägerin nicht der Ausweitung des Sortiments dient, sondern in erster Linie eine Verbesserung der Bewegungs- und Barrierefreiheit angestrebt wird. Es wird sich daher bezogen auf die gesamte Verkaufsfläche notwendig ein geringerer Prozentsatz für das zentrenrelevante Sortiment ergeben. Zudem hat der Prozessvertreter der Klägerin in der mündlichen Verhandlung zugesichert, dass bei der Beantragung der endgültigen Baugenehmigung für das streitgegenständliche Vorhaben eine Verkaufsfläche von 10% für den Bereich „Non-Food II“ beantragt werde. Vor diesem Hintergrund begegnen die weiteren Aussagen im Gutachten zum Vorhaben und zu dessen Auswirkungen keinen inhaltlichen Bedenken.

Im Gutachten wird von einer durchschnittlichen Flächenproduktivität des Betreibers ■ von 9.530 €/m² VKF (Verkaufsfläche) ausgegangen, basierend auf dem Datenstand des Hahn Retail Estate Report für 2022. Soweit die Beklagte in der mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen hat, dass nach den Daten des Hahn Retail Estate Report für 2023 sich die Flächenproduktivität des Betreibers ■ deutlich gesteigert habe, hat der Prozessbevollmächtigte der Klägerin zutreffend darauf hingewiesen, dass ein Plus an Flächenproduktivität nicht zwingend zu Lasten der Konkurrenten gegangen seien müsse. Zudem beziehe sich der Hahn Retail Estate Report auf die Verhältnisse in ganz Deutschland, aus diesem Grunde sei im Gutachten eine konkrete Abschätzung für den Bestandsmarkt und den geplanten erweiterten Markt erfolgt. Entsprechend wird die Flächenproduktivität des Bestandsmarktes an der ■ im Gutachten mit 8.180 €/m² angenommen und nach der geplanten Erweiterung wird eine Flächenproduktivität von 7.700 €/m² prognostiziert. Dies führt zur Annahme einer Umsatzdifferenz von plus 2,4 Mio. Euro im Sortiment Nahrungs- und Genussmittel und plus 0,3 Mio Euro bei Drogeriewaren.

Zu den Auswirkungen der geplanten Erweiterung des [REDACTED]-Marktes auf die weiteren Anbieter im Stadtteil wird ausgeführt, wegen der verkehrsgünstigen Lage sei lediglich 95 % des Umsatzes umverteilungsrelevant, 5 % entfielen auf „Streumsatz“. Von dem anznehmenden Umsatz-Plus für die geplante Erweiterung von 2,4 Mio. Euro im Sortiment Nahrungs- und Genussmittel werde sich ein Großteil (0,4 Mio Euro bzw. 8 % der Bestandsstruktur) zu Lasten des [REDACTED]-Marktes im Nahversorgungszentrum [REDACTED] und des dem Vorhaben benachbarten [REDACTED] Marktes (0,9 Mio. Euro bzw. 8 % der Bestandsstruktur) auswirken. Diese Umsatzeinbußen sind im Rahmen der Prüfung nach § 34 Abs. 3 BauGB jedoch nicht relevant. Der [REDACTED]-Markt befindet sich nach dem Zentren- und Nahversorgungskonzept der Beklagten – ebenso wie das streitgegenständliche Vorhaben – in nicht integrierter Lage. Der [REDACTED]-Markt wird als Nahversorgungsstandort zwar vom Konzept der Beklagten erfasst und geschützt, nach seinem Wortlaut werden von § 34 Abs. 3 BauGB jedoch nur zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde erfasst, nicht jedoch einzelne Nahversorger. Zentrale Versorgungsbereiche sind räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen aufgrund vorhandener oder planerisch ausgewiesener Einzelhandelsnutzungen eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt (Battis/Krautzberger/Löhr/Mitschang/Reidt, 15. Aufl. 2022, BauGB § 34 Rn. 69, beck-online).

Zu Lasten des zentralen Versorgungsbereichs Umgebung [REDACTED]-Center wird eine Umsatzumverteilung im Sortimentsbereich Nahrungs- und Genussmittel in Höhe von maximal 0,4 Mio. Euro bzw. 1 % auf die Bestandsstrukturen prognostiziert. Dies werde insbesondere die dortigen Lebensmittelmärkte [REDACTED]-Nord und [REDACTED] betreffen. Das Vorhaben stelle bezogen auf die Verkaufsfläche kein gleichwertiges quantitatives Angebot dar. Zudem gebe es nur eine geringe Einzugsgebietsüberschneidung (bezogen auf einen Radius von 700 m). Negative Auswirkungen wie Marktaufgaben oder –umstrukturierungen seien nicht zu erwarten. Der zentrale Versorgungsbereich habe mit dem [REDACTED]-Center eine über die Nahversorgung hinausgehende Versorgungsfunktion, was sich in den ergänzenden Einzelhandels- und Dienstleistungsangeboten widerspiele und für eine hohe Besuchergrundfrequenz und einen stabilen Kundenstamm der Lebensmittelmärkte sorge. Das [REDACTED]-Center stelle einen wettbewerbs- und angebotsstarken Standort mit einer weitreichenden Strahlkraft und nennenswerten Versorgungsfunktion dar. Angesichts der deutlichen Kopplungsvorteile im [REDACTED]-Center seien vorhabenbedingte Marktschließungen auszuschließen. Die Lebensmitteldiscounter [REDACTED]-Nord und der Lebensmittelsupermarkt [REDACTED] profitierten von ihrer integrierten Lage und der damit einhergehenden nennenswerten Mantelbevölkerung sowie den benannten Kopplungsvorteilen. Aufgrund der unterdurchschnittlichen Verkaufsflächenausstattung im

Untersuchungsraum sei davon auszugehen, dass die Bestandsmärkte überdurchschnittliche Flächenproduktivitäten erreichten und nach Realisierung des Vorhabens marktgerechte Flächenproduktivitäten beibehielten. Die Betriebe würden die einzelbetrieblich als gering zu bezeichnenden vorhabenbedingten Umsatzumverteilungen daher absehbar verkraften können.

Zu Lasten des zentralen Versorgungsbereichs an der ██████████ wird eine Umsatzumverteilung im Sortimentsbereich Nahrungs- und Genussmittel in Höhe von maximal 0,6 Mio. Euro bzw. 4 % auf die Bestandsstrukturen prognostiziert. Die Umsatzumverteilung tangiere insbesondere den betriebsgleichen █████-Discounter in rd. 3 km Fahrdistanz sowie den systemgleichen █████-Markt in rd. 2,6 km Fahrdistanz. Die Verkaufsflächenrelation sei im Sortimentsbereich Nahrungs- und Genussmittel als hoch einzustufen. Angesichts der räumlichen Entfernung sei dieser Wert jedoch zu relativieren. Im Ergebnis seien negative Auswirkungen wie Marktaufgaben oder –umstrukturierungen nicht zu erwarten. Die strukturprägenden Märkte profitierten von Kopplungsvorteilen durch die räumliche Nähe zu verschiedenen Einzelhandels- und Dienstleistungsangeboten und sie verfügten über eine gute verkehrliche Anbindung. Zudem gebe es allenfalls geringe Einzugsgebietsüberschneidungen. Aufgrund der unterdurchschnittlichen Verkaufsflächenausstattung im Untersuchungsraum sei davon auszugehen, dass die Bestandsmärkte überdurchschnittliche Flächenproduktivitäten erreichten und nach Realisierung des Vorhabens marktgerechte Flächenproduktivitäten beibehielten. Die Betriebe würden die einzelbetrieblich als gering zu bezeichnenden vorhabenbedingten Umsatzumverteilungen daher absehbar verkraften können.

Abschließend wird im Gutachten festgestellt, es bestünden keine Vorschädigungen der zentralen Versorgungsbereiche, welche durch das Vorhaben der Klägerin verstärkt werden könnten. Eine nennenswerte Vorschädigung im Untersuchungsraum sei hinsichtlich des untersuchungsrelevanten Sortimentes aus fachgutachterlicher Sicht nicht gegeben, da in den zentralen Versorgungsbereichen mindestens jeweils ein marktgängiger strukturprägender Lebensmittelanbieter vertreten sei und dort ergänzend weitere Angebote (Einzelhandel/ Dienstleistung/Gastronomie) bestünden.

Die Kammer stützt sich in ihrer Entscheidung auf die überzeugenden Ausführungen in dem von der Klägerin vorgelegten Gutachten. Mängel in der Methodik, bei den zugrunde gelegten Annahmen oder bei den gezogenen Schlüssen sind nicht ersichtlich und ergaben sich auch nicht aus dem Vortrag der Beklagten. Die prognostizierten Umsatzumverteilungen von 1 % bzw. 4 % bezogen auf die betroffenen zentralen

Versorgungsbereiche führen nicht zur Annahme einer nachhaltigen Störung des Versorgungsauftrages.

Die Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, es sei nicht nachvollziehbar, dass der Standort [REDACTED] durch die geplante Erweiterung mehr in der Bestandsstruktur beeinträchtigt sein werde, als das Gebiet um das [REDACTED]-Center; dies schon wegen der Entfernung zwischen den beiden Gebieten. Im Übrigen sei darauf hinzuweisen, dass das [REDACTED] Center aktuell in seiner Funktionstüchtigkeit eingeschränkt sei. Die Kammer vermag diesen Zweifeln am Ergebnis des Gutachtens nicht zu folgen. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass sich die Umsatzumverteilung auf die beiden zentralen Versorgungsbereiche zwar hinsichtlich der prozentualen Auswirkungen auf die Bestandsstrukturen erheblich (1% bzw. 4%), in absoluten Zahlen jedoch deutlich weniger (0,4 Mio. Euro bzw. 0,6 Mio. Euro) auswirkt. Zudem ist im zentralen Versorgungsgebiet [REDACTED] mit dem [REDACTED]-Markt ein mit dem Vorhaben der Klägerin vollständig vergleichbarer Markt vorhanden, es gibt daher eine stärkere Konkurrenzsituation. Und schließlich erscheint der Kammer eine geringere Umsatzumverteilung aufgrund der Zugkraft des [REDACTED]-Centers überzeugend. Zwar hat die Beklagte auf dort derzeit bestehende Leerstände hingewiesen, es wurde jedoch nicht substantiiert dargelegt, dass das [REDACTED] Center seine im Gutachten unterstellte Funktion als Bereich mit Grundversorgungsfunktion für den Stadtteil und die umliegende Region, guter Verweil- und Aufenthaltsqualität und gutem Stellplatzangebot und einem ergänzenden Angebot durch Gastronomie- und Dienstleistungsangebote maßgeblich eingebüßt hat.

II.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711, 709 Satz 2 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann die Zulassung der Berufung beantragt werden.

Der Antrag ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen. In dem Antrag ist das angefochtene Urteil zu bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit

dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch einen Rechtsanwalt oder eine sonst nach § 67 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 Sätze 4 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigte Person oder Organisation vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag, durch den ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird.

Dr. Benjes

Oetting

Müller