

---

**2311**

**Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben;  
Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben  
(Einzelhandelserlass NRW)**

**Gem. RdErl. d. Ministeriums für Bauen und Verkehr - V.4 / VI A 1 - 16.21 -  
u. d. Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie- 322/323-30.28.17**

**v. 22.09.2008**

## **Übersicht**

1.	Allgemeines	3
1.1	Zweck des Erlasses	3
1.2	Adressaten	3
1.3	Anwendungsbereich	4
1.4	Rechtsvorschriften	4
1.4.1	Baugesetzbuch (BauGB)	4
1.4.2	Baunutzungsverordnung 1990 (BauNVO 1990)	6
1.4.3	Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm - LEPro) vom 19.06.2007 (GV. NRW. 2007 S. 225)	6
1.4.4	Regionalpläne	9
2.	Begriffe und Definitionen	9
2.1	Einkaufszentren	9
2.2	Großflächige Einzelhandelsbetriebe	9
2.3	Sonstige großflächige Handelsbetriebe und Großhandelsbetriebe	10
2.4	Geschossfläche - Verkaufsfläche	10
2.5	Sortimente	11
2.6	Zentrale Versorgungsbereiche	13
2.7	Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO	15
2.7.1	Auswirkungen des § 11 Abs. 3 BauNVO	15
2.7.2	Vermutungsregel des § 11 Abs. 3 BauNVO	17
2.7.3	Sonderfall: Funktionseinheit	19
2.8	Nahversorgung	20
3.	Beurteilung in der Landesplanung	22
3.1	Materielle Erfordernisse	22
3.1.1	Kernvorschrift (§ 24a Abs. 1 LEPro)	24
3.1.2	Zentrale Versorgungsbereiche (§ 24a Abs. 2 LEPro)	25

---

3.1.3	Betriebe mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten (§ 24 a Abs. 3 LEPro)	26
3.1.4	Freizeitgroßprojekte (§ 24a Abs. 4 LEPro)	27
3.1.5	Überplanung des Bestandes (§ 24a Abs. 5 LEPro)	27
3.1.6	Kooperationsregelung (§ 24a Abs. 6 LEPro)	27
3.2	Landesplanerisches Anpassungsverfahren	29
4.	Gemeindliche Planung	30
4.1	Gemeindliche Einzelhandelskonzepte	30
4.2	Bauleitplanung	31
4.2.1	Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung	31
4.2.2	Städtebauliche Zielsetzung - städtebauliche Rechtfertigung - Planungserfordernis - Abwägungsgebot	31
4.2.3	Darstellung im Flächennutzungsplan	33
4.2.4	Festsetzung im Bebauungsplan	33
4.2.5	Beteiligung der benachbarten Gemeinden (§ 2 Abs. 2 BauGB)	38
4.2.6	Beteiligung der Behörden (§ 4 BauGB)	39
4.3	Überprüfung und Anpassung älterer Bebauungspläne	40
4.3.1	Planungserfordernis und Änderung älterer Bebauungspläne	40
4.3.2	Entschädigung bei Änderung oder Aufhebung einer zulässigen Nutzung	41
5.	Baurechtliche Zulässigkeit von Vorhaben im Einzelfall	41
5.1	Im Geltungsbereich von Bebauungsplänen i. S. d. § 30 BauGB	41
5.1.1	Ursprungsfassung vom 26.6.1962 (in Kraft getreten am 1.8.1962)	42
5.1.2	Änderungsverordnung vom 26.11.1968 (in Kraft getreten am 1.1.1969)	42
5.1.3	Änderungsverordnung vom 15.9.1977 (in Kraft getreten am 1.10.1977)	42
5.1.4	Änderungsverordnungen vom 19.12.1986 (in Kraft getreten am 1.1.1987) und vom 23.1.1990 (in Kraft getreten am 27.1.1990)	43
5.1.5	Zulässigkeitsbeschränkung durch § 15 BauNVO	43
5.2	Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 BauGB)	44
5.2.1	Zulässigkeit nach § 34 Abs. 1 BauGB	44
5.2.2	Zulässigkeit nach § 34 Abs. 2 BauGB	45
5.2.3	Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche i. S. d. § 34 Abs. 3 BauGB	45
5.2.4	Zulässigkeit nach § 34 BauGB i. V. m. einfachen Bebauungsplänen	47
5.2.5	Gesicherte Erschließung	47
5.2.6	Überprüfung des unbeplanten Innenbereichs	47
5.2.7	Veränderungssperre oder Zurückstellung von Baugesuchen	48
5.3	Im Außenbereich	48
5.4	Nutzungsänderungen und Erweiterungen	49
5.5	Behandlung von Bauanträgen	49
5.5.1	Antragsunterlagen	49
5.5.2	Festschreibung in der Baugenehmigung	50
5.6	Vorlage bei der Bezirksregierung	50

## 1. Allgemeines

### 1.1 Zweck des Erlasses

Der Einzelhandel hat besondere Bedeutung für

- die Versorgung der Bevölkerung, insbesondere auch für Personen mit einer geringeren Mobilität,
- die Stadtbildung (Belebung der Innenstädte und Nebenzentren sowie der Ortszentren),
- den Verkehr (motorisierter Einkaufsverkehr, öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV), Wirtschaftsverkehr),
- die Stadtgestalt (Denkmalschutz, Maßstäblichkeit) und
- die soziale Integration (Nahversorgung, öffentlicher Raum, Kommunikation).

Um funktionsfähige lokale und regionale Versorgungsstrukturen zu erhalten und zu schaffen, ist ein ausgewogenes Verhältnis zwischen

- den Einzelhandelsstandorten (Innenstadt/Nebenzentren, wohnortbezogene und dezentrale Lagen),
- den einzelnen Handelsbetriebsformen (Branchenmischung, Betriebsformenmischung) und
- den Angebotsstrukturen zwischen der Stadt und dem Umland

anzustreben.

Die folgenden Hinweise, Empfehlungen und Weisungen dienen der landeseinheitlichen Planung und bauordnungsrechtlichen Beurteilung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben. Sie gehen vom geltenden Recht aus und berücksichtigen die einschlägige Rechtsprechung. Sie sind ausschließlich auf städtebauliche und raumordnerische Ziele, insbesondere auf die Sicherung einer ausreichenden und ausgewogenen Versorgung mit Gütern aller Bedarfsstufen i. S. d. Daseinsvorsorge, ausgerichtet. Sie verfolgen nicht das Ziel, auf den Wettbewerb der unterschiedlichen Unternehmen und Betriebsformen des Handels Einfluss zu nehmen.

### 1.2 Adressaten

Der vorliegende Erlass soll den Trägern der Regionalplanung, den Bezirksregierungen, den Gemeinden als Trägern der Bauleitplanung und den Bauaufsichtsbehörden als Grundlage für die Beurteilung von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben i. S. v. § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung (BauNVO) die-

nen und für Investitionswillige, Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer sowie den Einzelhandel Planungs- und Investitionssicherheit schaffen.

### **1.3 Anwendungsbereich**

Dieser Erlass ist anzuwenden bei Planungen - insbesondere bei:

- der Regionalplanung,
- der Bauleitplanung,
- regionalen und kommunalen Einzelhandelskonzepten -

sowie bei der Zulassung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben:

- Errichtung und Erweiterung von Einkaufszentren (Nr. 2.1), von großflächigen Einzelhandelsbetrieben (Nr. 2.2) und von sonstigen großflächigen Handelsbetrieben (Nr. 2.3) i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO,
- Erweiterung bestehender Einzelhandelsbetriebe zu großflächigen Einzelhandelsbetrieben,
- Umwandlung eines Großhandelsbetriebs (Nr. 2.3) ganz oder teilweise zu einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb (Nutzungsänderung, Nr. 5.4),
- Änderung einer in der Baugenehmigung festgeschriebenen Branche oder eines festgeschriebenen Warenangebots (Nutzungsänderung, Nr. 5.4),
- Nutzungsänderungen von vorhandenen Gebäuden zu großflächigen Einzelhandelsbetrieben und
- Errichtung von mehreren jeweils nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben in räumlicher Nähe und zeitlichem Zusammenhang (Funktionseinheit, Nr. 2.7.3).

### **1.4 Rechtsvorschriften**

Für die Planungen und Beurteilung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben sind insbesondere folgende Rechtsvorschriften sowie die Ziele der Raumordnung zu beachten:

#### **1.4.1 Baugesetzbuch (BauGB)**

##### **§ 1 Abs. 6 Nr. 4, 8 Buchst. a), 9 und 11 BauGB**

Bei der Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen

4. die Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und der Umbau vorhandener Ortsteile sowie die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche,

8. Buchst. a) die Belange der Wirtschaft, auch ihrer mittelständischen Struktur im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung,
9. die Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs, unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung, ...
11. die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzepts oder einer von ihr beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung,

**§ 1 Abs. 7 BauGB:**

Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.

**§ 2 Abs. 2 BauGB:**

Die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden sind aufeinander abzustimmen. Dabei können sich Gemeinden auch auf die ihnen durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen sowie auf Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen.

**§ 9 Abs. 2 a BauGB:**

Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34) kann zur Erhaltung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, auch im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und der Innenentwicklung der Gemeinden, in einem Bebauungsplan festgesetzt werden, dass nur bestimmte Arten der nach § 34 Abs. 1 und 2 zulässigen baulichen Nutzungen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können; die Festsetzungen können für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans unterschiedlich getroffen werden. Dabei ist insbesondere ein hierauf bezogenes städtebauliches Entwicklungskonzept i. S. d. § 1 Abs. 6 Nr. 11 zu berücksichtigen, das Aussagen über die zu erhaltenen oder zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereiche der Gemeinde oder eines Gemeindeteils enthält. In den zu erhaltenden oder zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereichen sollen die planungsrechtlichen Voraussetzungen für Vorhaben, die diesen Versorgungsbereichen dienen, nach § 30 oder § 34 vorhanden oder durch einen Bebauungsplan, dessen Aufstellung förmlich eingeleitet ist, vorgesehen sein.

**§ 34 Abs. 3 BauGB:**

Von Vorhaben nach Absatz 1 oder 2 (Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile) dürfen keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein.

#### **1.4.2 Baunutzungsverordnung 1990 (BauNVO 1990)**

§ 11 Abs. 3 BauNVO 1990:

1. Einkaufszentren,
2. großflächige Einzelhandelsbetriebe, die sich nach Art, Lage oder Umfang auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nicht nur unwesentlich auswirken können,
3. sonstige großflächige Handelsbetriebe, die im Hinblick auf den Verkauf an Endverbraucher und auf die Auswirkungen den in Nummer 2 bezeichneten Einzelhandelsbetrieben vergleichbar sind,

sind außer in Kerngebieten nur in für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig. Auswirkungen i. S. d. Satzes 1 Nr. 2 und 3 sind insbesondere schädliche Umwelteinwirkungen i. S. d. § 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung, auf den Verkehr, auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich der in Satz 1 bezeichneten Betriebe, auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden, auf das Orts- und Landschaftsbild und auf den Naturhaushalt. Auswirkungen i. S. d. Satzes 2 sind bei Betrieben nach Satz 1 Nr. 2 und 3 i. d. R. anzunehmen, wenn die Geschossfläche 1.200 m<sup>2</sup> überschreitet. Die Regel des Satzes 3 gilt nicht, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Auswirkungen bereits bei weniger als 1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche vorliegen oder bei mehr als 1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche nicht vorliegen; dabei sind in Bezug auf die in Satz 2 bezeichneten Auswirkungen insbesondere die Gliederung und Größe der Gemeinde und ihrer Ortsteile, die Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und das Warenangebot des Betriebs zu berücksichtigen.

#### **1.4.3 Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm - LEPro) vom 19.06.2007 (GV. NRW. 2007 S. 225)**

§ 24 a LEPro Großflächiger Einzelhandel:

(1) Kerngebiete sowie Sondergebiete für Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO (Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe) dürfen nur in zentralen Versorgungsbereichen ausgewiesen werden; Absätze 3 bis 6 bleiben unberührt. Die in ihnen zulässigen Nutzungen richten sich in Art und Umfang nach der Funktion des zentralen Versorgungsbereichs, in dem ihr Standort liegt. Sie dürfen weder die Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in benachbarten Gemeinden noch die wohnungsnahen Versorgung der Bevölkerung in ihrem Einzugsbereich beeinträchtigen. Dabei dürfen Hersteller-Direktverkaufszentren mit mehr als 5.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche nur ausgewiesen werden, wenn sich der Standort in einer Gemeinde mit mehr als 100.000 Einwohnern befindet.

(2) Zentrale Versorgungsbereiche legen die Gemeinden als Haupt-, Neben- oder Nahversorgungszentren räumlich und funktional fest. Standorte für Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentrenrelevanten Sortimenten dürfen nur in Hauptzentren (Innenstädte bzw. Ortsmitten der Gemeinden) und Nebenzentren (Stadtteilzentren) liegen, die sich auszeichnen durch:

- ein vielfältiges und dichtes Angebot an öffentlichen und privaten Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen der Verwaltung, der Bildung, der Kultur, der Gesundheit, der Freizeit und des Einzelhandels und
- eine städtebaulich integrierte Lage innerhalb eines im Regionalplan dargestellten Allgemeinen Siedlungsbereichs und
- eine gute verkehrliche Einbindung in das öffentliche Personennahverkehrsnetz.

Die zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimente werden von der Gemeinde festgelegt. Bei Festlegung der zentrenrelevanten Sortimente sind die in der Anlage aufgeführten zentrenrelevanten Leitsortimente zu beachten. Übersteigt der zu erwartende Umsatz der geplanten Einzelhandelsvorhaben in Hauptzentren die Kaufkraft der Einwohner im Gemeindegebiet, in Nebenzentren die Kaufkraft der Einwohner in den funktional zugeordneten Stadtteilen, weder in allen noch in einzelnen der vorgesehenen Sortimentsgruppen, kann i. d. R. davon ausgegangen werden, dass keine Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche oder der wohnungsnahen Versorgung i. S. d. Absatzes 1 Satz 3 vorliegt.

(3) Sondergebiete für Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten dürfen außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen ausgewiesen werden, wenn

- der Standort innerhalb eines im Regionalplan dargestellten Allgemeinen Siedlungsbereichs liegt und
- der Umfang der zentren- und nahversorgungsrelevanten Randsortimente maximal 10 % der Verkaufsfläche, jedoch nicht mehr als 2.500 m<sup>2</sup> beträgt.

Übersteigt der zu erwartende Umsatz der geplanten Einzelhandelsvorhaben für nicht zentrenrelevante Kernsortimente die entsprechende Kaufkraft der Einwohner im Gemeindegebiet nicht, kann i. d. R. davon ausgegangen werden, dass keine Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche oder der wohnungsnahen Versorgung i. S. d. Absatzes 1 Satz 3 vorliegt. Standorte von zwei oder mehr Einzelhandelsvorhaben mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten und insgesamt mehr als 50.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche sind in den Regionalplänen als Allgemeine Siedlungsbereiche mit Zweckbindung darzustellen. Die Verkaufsfläche für zentren- und nahversorgungsrelevante Randsortimente darf dabei für alle Vorhaben zusammen nicht mehr als 5.000 m<sup>2</sup> betragen.

(4) Einzelhandel darf in raumbedeutsamen Großeinrichtungen für Freizeit, Sport, Erholung, Kultur oder sonstigen Dienstleistungen, die eine Fläche von mindestens 50 ha in Anspruch nehmen, außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen ausgewiesen werden, wenn

- der Standort innerhalb eines im Regionalplan dargestellten Allgemeinen Siedlungsbereichs mit einer entsprechenden Zweckbindung liegt und
- der Umfang der zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimente insgesamt nicht mehr als 2.500 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche beträgt und diese Sortimente auf die Hauptnutzung bezogen sind.

(5) Vorhandene Standorte für Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen dürfen abweichend von Absatz 1 unter Beschränkung auf den vorhandenen Bestand als Sondergebiete ausgewiesen werden.

(6) In Regionalen Einzelhandelskonzepten können Abweichungen von Absatz 1 Sätze 2 und 4, Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 Satz 1 vereinbart werden. Regionale Einzelhandelskonzepte müssen das Gebiet von mindestens drei benachbarten kommunalen Partnern (kreisfreie Städte oder Kreise) umfassen und enthalten mindestens Angaben über

- städtebauliche Leitlinien und räumlich abgegrenzte Standorte für eine zentrenverträgliche Entwicklung des Einzelhandels sowie
- für Abweichungen nach Satz 1 konkrete und begründete Festlegungen des Standorts und der Verkaufsfläche.

Abweichungen nach Satz 1 bedürfen zu ihrer Wirksamkeit der Zustimmung des Regionalrats. Liegt das Geltungsgebiet des Regionalen Einzelhandelskonzepts in zwei oder mehr Regierungsbezirken, ist die Zustimmung aller zuständigen Regionalräte erforderlich.

#### Anlage: Zentrenrelevante Leitsortimente

Zentrenrelevante Leitsortimente sind die im Folgenden aufgeführten Sortimente:

1. Bücher/Zeitschriften/Papier/Schreibwaren
2. Bekleidung, Lederwaren, Schuhe
3. Unterhaltungs- und Kommunikationselektronik/Computer, Elektrohaushaltswaren (Kleingeräte)
4. Foto/Optik
5. Haus- und Heimtextilien, Haushaltswaren, Einrichtungszubehör (ohne Möbel)
6. Uhren/Schmuck
7. Spielwaren, Sportartikel

#### **1.4.4 Regionalpläne**

Die Regionalpläne enthalten Ziele und Grundsätze der Raumordnung, die im Rahmen der Bauleitplanung zu beachten bzw. berücksichtigen sind.

### **2. Begriffe und Definitionen**

#### **2.1 Einkaufszentren**

Ein Einkaufszentrum ist eine räumliche Zusammenfassung von Einzelhandelsbetrieben verschiedener Art und Größe - zumeist in Kombination mit verschiedenartigen Dienstleistungsbetrieben. I. d. R. wird es sich um einen einheitlich geplanten, finanzierten, gebauten und verwalteten Gebäudekomplex handeln. Aus der für die Anwendung des § 11 Abs. 3 BauNVO maßgeblichen raumordnerischen und städtebaulichen Sicht - insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen auf die Versorgungsstruktur der Gemeinde - kann aber auch eine nicht von vornherein als solche geplante und organisierte Zusammenfassung von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben ein Einkaufszentrum i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO darstellen. Ein solches „Zusammenwachsen“ mehrerer Betriebe zu einem „Einkaufszentrum“ setzt jedoch außer der erforderlichen räumlichen Konzentration weitgehend voraus, dass die einzelnen Betriebe aus der Sicht der Kunden als aufeinander bezogen sowie durch ein gemeinsames Konzept und durch Kooperation miteinander verbunden in Erscheinung treten (BVerwG, 27.4.1990, 4 C 16.87).

Diese Rechtsprechung wurde vom Bundesverwaltungsgericht am 12.07.2007 bestätigt. Es wurde erneut herausgestellt, dass bei einem Einkaufszentrum die einzelnen Betriebe aus Sicht des Kunden durch ein räumliches Konzept und durch Kooperation miteinander verbunden in Erscheinung treten müssen. Eine gemeinsame Werbung oder eine verbindende Sammelbezeichnung sind lediglich Beispiele dafür, in welcher Weise sich die Verbundenheit von Betrieben zu einem Einkaufszentrum dokumentieren kann. Zwingende Voraussetzungen für ein Einkaufszentrum sind diese Merkmale jedoch nicht (BVerwG, 12.07.2007, 4 B 29.07).

#### **2.2 Großflächige Einzelhandelsbetriebe**

Einzelhandelsbetriebe sind Betriebe, die ausschließlich oder überwiegend an Endverbraucher verkaufen. Dazu gehört auch der Direktverkauf an Endverbraucher, unabhängig davon, ob dieser am Standort des Fertigungsbetriebs oder in einem eigens dazu geschaffenen Zentrum (Hersteller-Direktverkaufszentrum) erfolgt. Großflächige Einzelhandelsbetriebe sind in Abgrenzung zum sonstigen Handel planungsrechtlich eine eigenständige Nutzungsart. Einzelhandelsbetriebe sind großflächig i. S. v. § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO, wenn sie eine Verkaufsfläche von 800 m<sup>2</sup> überschreiten (BVerwG, 24.11.2005, 4 C 10.04).

## 2.3 Sonstige großflächige Handelsbetriebe und Großhandelsbetriebe

§ 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauNVO bezieht sonstige großflächige Handelsbetriebe, die im Hinblick auf den Verkauf an Endverbraucher und auf die Auswirkungen den in Nr. 2 bezeichneten Einzelhandelsbetrieben vergleichbar sind, in die Regelung des § 11 Abs. 3 BauNVO ein.

Hiervon zu unterscheiden sind Betriebe mit reiner Großhandelsfunktion. Großhandel liegt vor, wenn an einen Gewerbetreibenden (Wiederverkäufer, gewerblicher Verbraucher/Freiberufler oder Großverbraucher/Behörde, Kantine) betrieblich verwendbare oder betriebsfremde, aber betrieblich verwertbare Waren abgesetzt werden. Reine Großhandelsbetriebe werden von den Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO nicht erfasst. Nr. 3 erfasst dagegen solche Handelsbetriebe, die, auch wenn sie in Teilen Großhandel betreiben, an Endverbraucher veräußern. Mit dieser Regelung wird verhindert, dass sich als Großhandelsbetriebe bezeichnende Betriebe Einkaufsausweise oder andere Berechtigungsnachweise zu Einkäufen für den privaten Bedarf an Endverbraucher ausgeben. Ein Handelsunternehmen, welches für sich in Anspruch nimmt, einen reinen Großhandel zu betreiben, hat durch geeignete Maßnahmen für die Einhaltung dieser funktionalen Anforderungen zu sorgen (Anhaltspunkte für Maßnahmen bei Cash-and-Carry-Betrieben, BGH, I ZR 55/87, 30.11.1989).

Die Nutzung eines für den Großhandel genehmigten Gebäudes für den Einzelhandel stellt eine Nutzungsänderung i. S. d. § 29 BauGB dar und ist nicht über den Bestandsschutz gedeckt. Eine solche Nutzungsänderung ist wie die Neuerrichtung eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs zu beurteilen (BVerwG, 03.02.1984, 4 C 25.82).

## 2.4 Geschossfläche - Verkaufsfläche

Die Geschossfläche eines Gebäudes ist die Summe der Flächen seiner Vollgeschosse einschließlich der Umfassungs- und Zwischenwände, Treppenhäuser sowie der etwa in die Verkehrsflächen vorkragenden oder sie überbauenden Gebäudeteile, jedoch ausschließlich der Nebenanlagen i. S. v. § 14 BauNVO wie Balkone, Loggien, Terrassen sowie baulichen Anlagen, soweit sie nach Landesrecht in den Abstandsflächen zulässig sind oder zugelassen werden können (§ 20 BauNVO).

Die Verkaufsfläche ist generell primärer Maßstab für die Beurteilung der städtebaulichen Wirkung von Einzelhandelsbetrieben (OVG NRW, 11.12.2006, 7 A 964.05). Bei der Berechnung der Verkaufsfläche ist die dem Kunden zugängliche Fläche maßgeblich. Hierzu gehören auch Schaufenster, Gänge, Treppen, Kassenzonen in den Verkaufsräumen, Standflächen für Einrichtungsgegenstände und Freiverkaufsflächen, soweit sie nicht nur vorübergehend zum Verkauf genutzt werden. Zur Verkaufsfläche sind auch diejenigen Bereiche zu zählen, die vom Kunden zwar aus betrieblichen und hygienischen Gründen nicht betreten werden dürfen, in denen aber die Ware für ihn sichtbar ausliegt (Käse-, Fleisch- und Wursttheke etc.) und in dem das Personal die Ware zerleinert, abwiegt und abpackt. Auch die Flächen des Windfangs und des Kassenvorraums (einschließlich eines Bereichs zum Einpacken der Ware und

Entsorgen des Verpackungsmaterials) können nicht aus der Verkaufsfläche herausgerechnet werden, denn auch sie prägen in städtebaulicher Hinsicht die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Betriebs. Davon zu unterscheiden sind diejenigen Flächen, auf denen für den Kunden nicht sichtbar die handwerkliche und sonstige Vorbereitung (Portionierung etc.) erfolgt sowie die (reinen) Lagerflächen (BVerwG, 24.11.2005, 4 C 10.04).

Entscheidend für die Anrechnung auf die Verkaufsfläche ist somit die Frage, ob die Fläche für den Kunden zugänglich ist und in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Verkaufsvorgang steht. Insofern ist auch die Fläche der Pfandrücknahme der Verkaufsfläche zuzurechnen. Allerdings ist hierbei auf die Zugänglichkeit für den Kunden zu achten. Werden innerhalb des Kassenvorraums Automaten aufgestellt, welche das Leergut in einen für den Kunden nicht zugänglichen Lagerraum befördern, ist der Lagerraum nicht auf die Verkaufsfläche anzurechnen, da er für den Kunden nicht zugänglich ist. Ähnlich verhält es sich mit Anlagen, die außerhalb des Gebäudes angebracht werden. Ist der Pfandrücknahmearomat in einem Windfang untergebracht und das Lager befindet sich dahinter, ist der Windfang auf die Verkaufsfläche anzurechnen, da er für die Kunden zugänglich ist, das Lager jedoch nicht.

Der Bereich zum Abstellen der Einkaufswagen ist ebenfalls zur Verkaufsfläche zu rechnen, da diese Bereiche in unmittelbaren Zusammenhang mit dem Verkaufsvorgang stehen, für die Kunden zugänglich und im Hinblick auf die Attraktivität des Einzelhandelsbetriebes von Bedeutung sind. Die Verlagerung derartiger Flächen aus dem Gebäude lässt ihre Eigenschaft als Verkaufsfläche nicht entfallen.

## 2.5 Sortimente

Als Sortiment wird die Gesamtheit der von dem Handelsbetrieb angebotenen Warenarten und -sorten verstanden. Zu dem Warenangebot gehört ein nach dem Charakter des Handelsbetriebs abgestuftes Sortiment an Dienstleistungen. Der typische Charakter des Betriebs wird von seinem Kernsortiment (z. B. Möbel, Nahrungsmittel, Getränke usw.) bestimmt. Das Randsortiment dient der Ergänzung des Angebots, muss dem Kernsortiment sachlich zugeordnet und räumlich deutlich untergeordnet sein. Die Sortimentsbreite ist die Vielfalt der angebotenen Warengruppen, die Sortimentstiefe wird durch die Auswahl innerhalb der Warengruppen charakterisiert. Allgemein ist zwischen zentren-, nahversorgungsrelevanten und nicht zentrenrelevanten Sortimenten zu unterscheiden.

Zentrenrelevante Sortimente zeichnen sich dadurch aus, dass sie z. B.

- viele Innenstadtbesucher anziehen,
- einen geringen Flächenanspruch haben,
- häufig im Zusammenhang mit anderen Innenstadtnutzungen nachgefragt werden und
- überwiegend ohne Pkw transportiert werden können.

Bei zentrenrelevanten Sortimenten sind negative Auswirkungen auf die Zentrenstruktur, insbesondere auf die Innenstadtentwicklung zu erwarten, wenn sie an nicht integrierten Standorten angesiedelt werden. Zentrenrelevante Leitsortimente sind die in der Anlage zu § 24a LEPro genannten Sortimente.

Nahversorgungsrelevante Sortimente sind vor allem die Waren des täglichen Bedarfs, insbesondere für die Grundversorgung mit Lebensmitteln, Getränken sowie Gesundheits- und Drogerieartikeln. I. d. R. treffen die oben genannten Merkmale für die zentrenrelevanten Sortimente auch auf die nahversorgungsrelevanten Sortimente zu. Somit sind i. d. R. die nahversorgungsrelevanten Sortimente auch zentrenrelevant.

Die nicht zentrenrelevanten Sortimente sind insbesondere dadurch gekennzeichnet, dass sie einen hohen Flächenanspruch aufweisen und überwiegend mit dem Pkw transportiert werden müssen. Diese Artikel werden oft mit handwerklichen Dienstleistungen (z. B. Kfz-Handel mit Werkstatt) oder gewerblichen Nutzungen (z. B. Baustoffhandel, Büromöbelhandel) angeboten.

Nach § 24a Abs. 2 Satz 3 LEPro werden die zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimente von der Gemeinde festgelegt. Bei Festlegung der ortsspezifischen Sortimentslisten sind die in der Anlage zu § 24a LEPro aufgeführten zentrenrelevanten Leitsortimente zu beachten. Die dort genannten Leitsortimente gelten als zentrenrelevant.

Bei Festlegung der ortsspezifischen Sortimentslisten sind insbesondere die Größe der Gemeinde und örtliche Gegebenheiten zu berücksichtigen; es bedarf regelmäßig einer individuellen Betrachtung der jeweiligen örtlichen Situation. Zentrenrelevante Sortimente können in einer Gemeinde auch Sortimente sein, die nicht oder nicht mehr im zentralen Versorgungsreich vorhanden sind, aber typischerweise dorthin gehören (OVG NRW, 22.04.2004, 7a D 142.02.NE). Ein reiner Verweis auf die Anlage zu § 24a LEPro oder deren ungeprüfte Übernahme reicht für die Aufstellung, Änderung und Ergänzung von Bauleitplänen zur Steuerung der Einzelhandelsentwicklung nicht aus.

Bei der Erstellung der ortsspezifischen Sortimentsliste konkretisieren die Gemeinden die zu beachtenden Leitsortimente. Die folgenden Beispiele verdeutlichen diese Möglichkeit. Das Leitsortiment „Einrichtungszubehör (ohne Möbel)“ kann eine Gemeinde bspw. durch die Untergruppen

- Teppiche (Rollware und Einzelware)
- Lampen/ Leuchten/ Leuchtmittel
- Matratzen/ Bettwaren
- Bilder/ Bilderrahmen/ Spiegel
- Tapeten

konkretisieren, die dann als zentrenrelevant gelten, während eine andere Gemeinde bspw. Matratzen als nicht zentrenrelevant einstuft.

Im Zusammenhang mit der Festlegung der zentrenrelevanten Sortimente ist es regelmäßig angezeigt, ein städtebauliches Konzept zu entwickeln, auf das im Einzelfall bei der Steuerung des Einzelhandels zurückgegriffen werden kann (Nr. 4.1). Erst solche konzeptionellen Festlegungen, die dann gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB auch bei der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind, lassen in aller Regel die Feststellung zu, ob das Angebot bestimmter Waren sortimente an bestimmten Standorten in das städtebauliche Ordnungssystem der jeweiligen Gemeinde funktionsgerecht eingebunden ist (OVG NRW, 30.01.2006, 7 D 8.04.NE).

## 2.6 Zentrale Versorgungsbereiche

Die Erhaltung und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in den Städten und Gemeinden sind von hoher städtebaulicher Bedeutung. Sie tragen zur Stärkung der Innenentwicklung und zur Förderung urbanen Lebens in den Städten bei. Angesichts der demografischen Entwicklung bedarf die Sicherstellung einer wohnortnahmen Versorgung eines besonderen Schutzes, namentlich auch wegen der geringeren Mobilität älterer Menschen.

Der Begriff des zentralen Versorgungsbereichs wird im Baugesetzbuch und in der Baunutzungsverordnung an verschiedenen Stellen genannt (als bei der Bauleitplanung zu berücksichtigender Belang in § 1 Abs. 6 Nr. 4, zur Verstärkung der gemeindenachbarlichen Abstimmungspflicht in § 2 Abs. 2 Satz 2, bei der Festsetzungsmöglichkeit zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche in den nicht beplanten Innenbereichen nach § 9 Abs. 2 a, bei der Zulässigkeit von Vorhaben nach § 34 Abs. 3 BauGB und bei den Auswirkungen i. S. v. § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO). Weiterhin ist der Begriff mit dem § 24a LEPro in das Landesplanungsrecht eingeführt worden, um eine Verknüpfung mit dem Bauplanungsrecht herzustellen. Neben den aus der Rechtsprechung zum bundesrechtlichen Begriff entwickelten Merkmalen sind bei der Festlegung zentraler Versorgungsbereiche bei Haupt- und Nebenzentren (Nr. 3.1.2) die Anforderungen aus § 24a LEPro zu beachten.

Zentrale Versorgungsbereiche können sich insbesondere aus entsprechenden Darstellungen und Festsetzungen in Bauleitplänen bzw. in Raumordnungsplänen ergeben. Sie können sich aber auch aus sonstigen raumordnerischen oder städtebaulichen Konzeptionen (z. B. Zentrenkonzepten) ergeben, nicht zuletzt auch aus nachvollziehbar eindeutigen tatsächlichen Verhältnissen (s. Begründung des Regierungsentwurfs zum Europarechtsanpassungsgesetz, BT-Drs. 15/2250, S. 54).

Zentrale Versorgungsbereiche sind - nach der Rechtsprechung zu § 34 Abs. 3 BauGB - räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen auf Grund vorhandener Einzelhandelsnutzungen - häufig ergänzt durch diverse Dienstleistungen und gastronomische Angebote - eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt. Innenstädte sind, wenn nicht stets, so doch i. d. R. als Versorgungsbereiche zentral, weil sie nach Lage, Art und

Zweckbestimmung nicht nur der Versorgung ihrer Bewohner dienen, sondern auf einen Kundenkreis aus einem größeren Einzugsbereich ausgerichtet sind. Für Innenstädte ist typisch, dass in ihnen ein breites Spektrum von Waren für den lang-, mittel- und kurzfristigen Bedarf angeboten wird (BVerwG, 11.10.2007, 4 C 7.07). Versorgungsbereiche sind jedoch nicht nur dann „zentral“, wenn sie nach Lage, Art und Zweckbestimmung der gemeindeweiten bzw. übergemeindlichen Versorgung dienen, sondern auch Bereiche für die Grund- oder Nahversorgung können zentrale Versorgungsbereiche i. S. v. § 34 Abs. 3 BauGB sein (OVG NRW, 11.12.2006, 7 A 964.05).

Der Begriff „zentraler Versorgungsbereich“ umfasst somit Versorgungsbereiche unterschiedlicher Stufen. Gemeinden können neben dem Hauptzentrum auch über Neben- und Nahversorgungszentren verfügen. Das Hauptzentrum einer Gemeinde besitzt eine Versorgungsfunktion für die Bevölkerung im gesamten Gemeindegebiet. Den Neben- und Nahversorgungszentren kommt eine ergänzende Versorgungsfunktion - insbesondere mit Gütern des täglichen Bedarfs - zu. Art und Anzahl der zentralen Versorgungsbereiche hängen von den ortsspezifischen Verhältnissen (Lage, Größe und Struktur) in einer Gemeinde ab.

Die Vielfalt an Versorgungseinrichtungen, unter anderem des Einzelhandelsangebotes (Betriebsformen, Branchen, Sortimentsbreite und -tiefe), hängt von der Funktion eines zentralen Versorgungsbereiches ab. In dem Hauptzentrum einer größeren Gemeinde ist das Angebot vielfältiger als in dem Hauptzentrum einer kleineren Gemeinde. Neben- und Nahversorgungszentren ordnen sich hinsichtlich ihrer Ausstattung mit Versorgungsangeboten dem Hauptzentrum einer Gemeinde unter. Haupt- und Nebenzentren kommt jedoch auch regelmäßig eine Nahversorgungsfunktion zu. Es wird daher empfohlen, dort ein angemessenes Angebot an nahversorgungsrelevanten Sortimenten vorzusehen (Nr. 2.5).

Die Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche hinsichtlich ihrer konkreten Lage und räumlichen Abgrenzung sowie der konkret gegebenen Versorgungsfunktion ist Aufgabe der Gemeinden. Hierzu ist in aller Regel ein gemeindliches Einzelhandelskonzept (Nr. 4.1) erforderlich, in dem auf der Grundlage einer konkreten Bestandserhebung und -analyse der Einzelhandelssituation sowie der städtebaulichen Konzeption für die Einzelhandelsentwicklung die bestehenden tatsächlichen zentralen Versorgungsbereiche sowie die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche festgelegt werden. So kann z. B. bei der Neuentwicklung größerer Wohnprojekte die erstmalige Festlegung eines Nahversorgungsbereiches erforderlich sein. Auch die Arrondierung eines bestehenden zentralen Versorgungsbereichs kann sinnvoll sein, wenn innerhalb eines gewachsenen Ortskerns keine Flächen für die Entwicklung von Einzelhandelsvorhaben zur Verfügung stehen.

Die Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche ist - insbesondere im Hinblick auf die Zulässigkeit von Einzelhandelsgroßvorhaben - mit erheblichen Rechtswirkungen versehen, die i. d. R. eine verfahrensmäßige Beteiligung der Öffentlichkeit und der berührten Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange sowie eine Abwägung i. S. v. § 1 Abs. 7 BauGB und

einen Beschluss durch den Rat der Gemeinde erfordern. Es wird daher empfohlen, entsprechend den Verfahren nach §§ 3 ff. BauGB Beteiligungen auch bei der Aufstellung eines gemeindlichen Einzelhandelskonzepts (Nr. 4.1) durchzuführen. Die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen gemeindlichen Einzelhandelskonzepts i. S. v. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen.

Zentrale Versorgungsbereiche können zur verfahrensmäßigen Absicherung der damit verbundenen Rechtswirkungen auch im Flächennutzungsplan dargestellt werden (Nr. 4.2.3).

## 2.7 Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO

§ 11 Abs. 3 BauNVO enthält eine Sonderregelung für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben. Danach sind die vorgenannten Betriebe nur in Kerngebieten und in für solche Betriebe ausdrücklich ausgewiesenen Sondergebieten zulässig.

§ 11 Abs. 3 BauNVO enthält keine unmittelbaren Vorgaben für die Ausweisung von Kern- und Sondergebieten. Die Festlegung von Anzahl, Lage und Größe der Kerngebiete und Art, Anzahl, Lage und Größe der Sondergebiete in den Gemeinden erfolgt

- unter Berücksichtigung landesplanerischer Zielvorgaben (Nr. 3.1), die im Rahmen der landesplanerischen Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung (Nr. 3.2) überprüft wird, und
- im Hinblick auf städtebauliche Konzepte und Zielvorstellungen der Gemeinden (Nr. 4).

Großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe gelten dann als Einzelhandelsgroßbetriebe i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO, wenn sie nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung haben können:

- Die Ziele der Raumordnung ergeben sich aus dem Landesentwicklungsprogramm (insbesondere § 24a LEPro), aus dem Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) und aus den Regionalplänen.
- Die städtebauliche Entwicklung und Ordnung bezieht sich auf die in § 1 Abs. 6 BauGB insbesondere genannten städtebaulichen Belange.

### 2.7.1 Auswirkungen des § 11 Abs. 3 BauNVO

Die in § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 3 BauNVO genannten landesplanerischen oder städtebaulichen Auswirkungen werden in § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO beispielhaft konkretisiert. Im Einzelfall können auch nicht ausdrücklich aufgeführte Auswirkungen von Bedeutung sein. Für die Anwendung von § 11 Abs. 3 BauNVO bedarf es nicht des konkreten Nachweises, dass Auswirkungen tatsächlich eintreten; es genügt vielmehr bereits die Möglichkeit des Eintretens solcher Auswirkungen.

§ 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO nennt beispielhaft folgende Auswirkungen:

- schädliche Umwelteinwirkungen
- Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung
- Auswirkungen auf den Verkehr
- Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung
- Auswirkungen auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden
- Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild und
- Auswirkungen auf den Naturhaushalt.

Schädliche Umwelteinwirkungen sind insbesondere auf die Nachbarschaft einwirkende Immissionen durch einen stärkeren Zu- und Abfahrtsverkehr zu dem Vorhaben, z. B. die Zunahme von Lärm- oder Abgasbelastungen in Wohnstraßen. Auswirkungen i. S. einer Störung sind auch schon dann anzunehmen, wenn die zu erwartenden Belastungen noch nicht die Schwelle der schädlichen Umwelteinwirkungen i. S. d. § 3 Abs. 1 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) überschreiten. So kann die Zunahme des Lärms in einer ruhigen Wohnstraße nur um wenige dB (A) bereits eine „Auswirkung“ sein. Zur Vermeidung derartiger Auswirkungen müssen verkehrsintensive Bereiche wie Zufahrten, Anlieferung, Kundenstellplätze so angeordnet sein, dass Störungen von Wohnbereichen weitgehend ausgeschlossen sind.

Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung liegen insbesondere vor, wenn die ordnungsgemäße verkehrliche Anbindung des Vorhabens nicht gewährleistet ist bzw. das vorhandene Verkehrsnetz nach seiner Konzeption und Leistungsfähigkeit nicht auf das Vorhaben ausgerichtet ist, insbesondere Einrichtungen des ÖPNV fehlen.

Auswirkungen auf den Verkehr sind anzunehmen, wenn vorhandene Verkehrseinrichtungen durch den vom Vorhaben ausgehenden zusätzlichen Verkehr überlastet bzw. ihrer bestimmungsgemäßen Nutzung entzogen werden oder wenn Verkehrsbehinderungen auftreten. Dies ist z. B. der Fall, wenn Wohnstraßen wesentlich zusätzlich belastet und dadurch zu Durchgangsstraßen werden, Straßenquerschnitte nicht mehr ausreichen, Linksabbieger den Geradeausverkehr behindern oder sich an Verkehrsknoten Staus entwickeln können.

Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung können sich dadurch ergeben, dass durch die zu erwartende Kaufkraftbindung an einem Standort und infolgedessen Geschäftsaufgaben in zentralen Versorgungsbereichen oder in Wohngebieten die ausreichende Versorgung insbesondere mit Gütern des täglichen Bedarfs, vor allem für nicht motorisierte Bevölkerungsgruppen, nicht mehr gewährleistet ist. Darüber hinaus geht es auch um eine möglichst verbrauchsnahen Versorgung mit Gütern des mittel- und langfristigen Bedarfs, die durch eine übermäßige Konzentration entsprechender Angebote an einem Standort gefährdet werden kann.

Auswirkungen auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Standortgemeinde oder in anderen Gemeinden sind insbesondere Beeinträchtigungen der Funktionen des Hauptzentrums oder auch der Neben- und Nahversorgungszentren einer Gemeinde sowie Schädigung der Versorgung des Gemeindegebiets oder eines Teilbereiches. Die Funktion eines zentralen Versorgungsbereichs besteht darin, die Versorgung des Gemeindegebiets oder eines Teilbereichs mit einem auf den Einzugsbereich abgestimmten Spektrum an Waren des kurz-, mittel- oder langfristigen Bedarfs funktionsgerecht sicherzustellen.

Nicht nur unwesentliche Auswirkungen können sich beispielsweise ergeben, wenn durch ein Einzelhandelsgroßprojekt außerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs eine in der Innenstadt eingeleitete, mit öffentlichen Mitteln geförderte städtebauliche Sanierungsmaßnahme nicht planmäßig fortgeführt werden kann, weil die vorgesehene Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben in der Innenstadt nicht mehr rentabel erscheint und somit das Niveau und die Vielfalt der Einzelhandelsgeschäfte in der Innenstadt absinkt und es zu Leerständen kommen kann.

Liegt das Einzelhandelsvorhaben innerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs, können sich Auswirkungen auf die Entwicklung anderer zentraler Versorgungsbereiche dann ergeben, wenn der zu erwartende Umsatz eines Einzelhandelsvorhabens die Kaufkraft des ihm funktional zugeordneten Stadtteils überschreitet.

Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild können insbesondere bei einem nach Lage, Umfang und Größe aus dem Rahmen der näheren oder weiteren Umgebung fallenden oder in der Landschaft dominierenden Vorhaben gegeben sein. Maßgeblich ist, ob sich das Vorhaben in den gegebenen städtebaulichen und landschaftlichen Rahmen einfügt bzw. sich dem Landschaftsbild unterordnet, ob es an einem exponierten Standort vorgesehen ist oder als Fremdkörper empfunden wird. Bei größeren Baumassen sind erhöhte Anforderungen an das Bauwerk auch hinsichtlich seines Maßstabs und der nicht zu bebauenden Freiflächen (insbesondere der Stellflächen) zu stellen.

Auswirkungen auf den Naturhaushalt können durch eine Beeinträchtigung des Ökosystems gegeben sein, z. B. Versiegelung von Freiflächen mit Stellflächen, Veränderung des Klein-Klimas durch ausgedehnte Gebäude.

## **2.7.2 Vermutungsregel des § 11 Abs. 3 BauNVO**

Nach § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO 1990 sind Auswirkungen i. S. v. § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO i. d. R. anzunehmen, wenn die Geschossfläche eines großflächigen Betriebs 1.200 m<sup>2</sup> überschreitet. Das Kriterium der Großflächigkeit ist von dem Tatbestandsmerkmal der Auswirkungen zu trennen. Die Baunutzungsverordnung unterwirft Einzelhandelsnutzungen nur dann dem Regelungssystem des § 11 Abs. 3 BauNVO, wenn es sich um einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb handelt. Erst dann erfolgt die Prüfung, ob von dem Vorhaben schädliche Auswirkungen auf die in der Vorschrift benannten städtebaulichen oder infrastrukturellen

Belange ausgehen. Hierfür ist eine Regelvermutungsgrenze von 1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche festgelegt. Beide Kriterien - also das Merkmal der Großflächigkeit und die Auswirkungen i. S. v. § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO - müssen erfüllt sein, damit ein Einzelhandelsvorhaben nur in einem Kern- oder Sondergebiet zulässig ist.

Nach § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO gilt die - widerlegliche - Vermutung des Satzes 3 nicht, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Auswirkungen bereits bei weniger als 1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche vorliegen oder bei mehr als 1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche nicht vorliegen. § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO konkretisiert die Anhaltspunkte - d. h. städtebauliche und betriebliche Besonderheiten - für eine von der Regel des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO abweichende Beurteilung:

- Gliederung und Größe der Gemeinde und ihrer Ortsteile: Dabei wird berücksichtigt, dass sich ein Einzelhandelsbetrieb mit 1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche in einer kleinen Gemeinde stärker auswirkt als ein Betrieb mit gleicher Größe in einer Großstadt.
- Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung: Hier ist insbesondere die Versorgung der Bevölkerung mit Waren des täglichen Bedarfs zu berücksichtigen.
- Warenangebot des Betriebs: Hier ist wegen der unterschiedlichen Zentrenrelevanz einzelner Sortimente die Sortimentsstruktur von Bedeutung, z. B. ob es sich um Waren mit einem typischerweise großen Flächenbedarf und geringer Zentrenrelevanz handelt.

Bei Vorhaben mit mehr als 1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche ist i. S. einer typisierenden Betrachtungsweise ohne besondere Prüfung von Auswirkungen i. S. v. § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO auszugehen, wenn der Antragsteller nicht eine atypische Fallgestaltung geltend macht.

Eine vom Antragsteller nachzuweisende atypische Fallgestaltung, die die rechtliche Vermutung des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO widerlegt, liegt somit nur vor, wenn aufgrund betrieblicher Besonderheiten oder der konkreten städtebaulichen Situation der beabsichtigte Betrieb nicht zu der Art der Betriebe gehört, die von der Vermutung erfasst werden sollten.

Betriebliche Besonderheiten, die von der typischen Fallgestaltung abweichen können, sind insbesondere gegeben

- bei Artikeln, die üblicherweise mit handwerklichen Dienstleistungen angeboten werden (z. B. Kfz-Handel mit Werkstatt),
- bei Artikeln, die in einer gewissen Beziehung zu gewerblichen Nutzungen stehen (z. B. Baustoffhandel, Büromöbelhandel).

Abweichungen der konkreten städtebaulichen Situation von derjenigen, in der § 11 Abs. 3 BauNVO das Entstehen großflächiger Einzelhandelsbetriebe wegen deren Auswirkungen verhindert wissen will, können bei einem großflächigen Nahversorgungsbetrieb bestehen (Nr. 2.8).

Generell gilt für alle atypischen Fallgestaltungen Folgendes:

- Das Vorliegen einer atypischen Fallgestaltung hat der Antragsteller nachzuweisen.
- Die atypische Fallgestaltung kann nicht losgelöst von der Größenordnung des Vorhabens beurteilt werden. Aufgrund der Größe des Vorhabens können schädliche Umwelt einwirkungen, Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung, auf den Verkehr, auf die Versorgung der Bevölkerung, auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, auf das Orts- und Landschaftsbild und auf den Naturhaushalt vorliegen.
- Bei der Zulassung eines Vorhabens aufgrund einer atypischen Fallgestaltung wird es i. d. R. erforderlich sein, die Sortimente in der Baugenehmigung festzuschreiben. Die zulässigen Sortimente sollten als Positivliste oder die unzulässigen Sortimente als Negativliste - ggf. flächenmäßig begrenzt - Bestandteil der Antragsunterlagen sein oder in der Baugenehmigung festgeschrieben werden.
- Eine bauleitplanerische Sondergebietsdarstellung zur detaillierten Steuerung des Einzelhandels kann auch bei atypischen Betrieben zweckmäßig sein, obwohl sie gem. § 11 Abs. 3 BauNVO keiner Sondergebietsdarstellung bedürften.

### 2.7.3 Sonderfall: Funktionseinheit

Eine Funktionseinheit kann bestehen, wenn innerhalb eines Gebäudes die Betriebsfläche baulich in mehrere selbstständig nutzbare betriebliche Einheiten unterteilt ist. Diese Einheiten bilden dann einen gemeinsam zu beurteilenden Einzelhandelsbetrieb im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO, wenn die Gesamtfläche durch einen Einzelhandelsbetrieb als Hauptbetrieb geprägt wird (z. B. Lebensmittelmarkt) und auf den baulich abgetrennten Flächen zu dessen Warenangebot als Nebenleistung ein Warenangebot hinzutritt, das in einem inneren Zusammenhang mit der Hauptleistung steht, diese jedoch nur abrundet und von untergeordneter Bedeutung bleibt (z. B. Backshop und Laden für Lotto, Zeitschriften und Schreibwaren). Baulich gesondert nutzbare Betriebsflächen bilden somit eine betriebliche Einheit mit einem Hauptbetrieb, wenn auf ihnen lediglich ein diesen ergänzendes Angebot erbracht wird. Diese baulich gesondert nutzbaren Betriebsflächen sind daher mit dem Hauptbetrieb zusammen als ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO anzusehen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn nach der Verkehrsanschauung der kleinere Bereich ebenso in die Verkaufsfläche des größeren Betriebs einbezogen sein könnte (BVerwG, 24.11.2005, 4 C 14.04).

Offengelassen hat das Bundesverwaltungsgericht die Frage, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen baulich selbstständig nutzbare Verkaufsstätten einen Einzelhandelsbetrieb im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO bilden können, wenn sie nicht in einem Gebäude untergebracht sind, da aus Anlass des zu beurteilenden Falls keine Entscheidung hierzu erforderlich war (BVerwG, 24.11.2005, 4 C 14.04).

Möchte eine Gemeinde eine Agglomeration von selbstständigen und nicht unter den Begriff der Funktionseinheit zu fassenden Einzelhandelsbetrieben an einem Standort einschränken,

kann das im Rahmen der Bauleitplanung geschehen (Nr. 4.2). Die Ausführungen zum Einkaufszentrum (siehe Nr. 2.1) bleiben hiervon unberührt.

## 2.8 Nahversorgung

Unter Nahversorgung ist die wohnortnahe Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs - v. a. mit Lebensmitteln, Getränken sowie Gesundheits- und Drogerieartikeln - zu verstehen. Der Nahversorgung kommt wegen der eingeschränkten Mobilität vieler Menschen eine besondere Bedeutung zu. Die Sicherstellung der Nahversorgung kann in ländlich strukturierten Gebieten neben dem klassischen Einzelhandel auch über andere Vertriebsformen (mobiler Einzelhandel, Dorfläden, multifunktionale Dorfzentren, etc.) gewährleistet werden.

Nach dem Bericht der Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“ vom 30. April 2002 (ZfBR 2002, S. 598) reicht die in § 11 Abs. 3 BauNVO angelegte Flexibilität grundsätzlich aus, um unter Berücksichtigung des Einzelfalls sachgerechte Standortentscheidungen für Betriebe des Lebensmitteleinzelhandels zu treffen. Auch bei Erreichen der Großflächigkeitsschwelle von 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche (Nr. 2.2) und oberhalb des Regelvermutungswertes von 1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche können Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die in § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO bezeichneten Auswirkungen (z. B. auf Verkehr, Umwelt, Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche und die verbrauchernahe Versorgung) nicht vorliegen. Bezogen auf Lebensmittelsupermärkte können sich solche Anhaltspunkte nach § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO insbesondere aus

- der Größe der Gemeinde/des Ortsteils,
- aus der Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und
- dem Warenangebot des Betriebes

ergeben.

Dem Lebensmitteleinzelhandel kommt eine besondere Bedeutung im Hinblick auf die Sicherung einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung zu, so dass von großflächigen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben in größeren Gemeinden und Ortsteilen auch oberhalb der Regelvermutungsgrenze von 1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche aufgrund einer Einzelfallprüfung dann keine negativen Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung und den Verkehr ausgehen können, wenn

- der Flächenanteil für nicht nahversorgungsrelevante Sortimente<sup>1</sup> weniger als 10 v. H. der Verkaufsfläche beträgt und

---

<sup>1</sup> Der Bericht der Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel“ gebraucht hier den Begriff des „Non-Food-Anteils“. Dieser Begriff wird hier jedoch in die Systematik der bereits eingeführten und durch die Rechtsprechung geprägten Begriffe überführt. Auch könnte der Begriff „Non-Food-Anteil“ irreführend sein, da bspw. die Drogerieartikel möglicherweise unter „Non-Food“ subsumiert werden könnten.

- der Standort verbrauchernah, hinsichtlich des induzierten Verkehrsaufkommens „verträglich“ sowie städtebaulich integriert<sup>2</sup> ist.

Negative Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs sind dann gegeben, wenn durch seine Kaufkraftbindung die verbrauchernahe Versorgung im Einzugsbereich gefährdet wird. Eine derartige Gefährdung ist unter städtebaulichen Gesichtspunkten nicht anzunehmen, wenn der neue Lebensmitteleinzelhandelsbetrieb an einem städtebaulich integrierten Standort selbst der verbrauchernahen Versorgung dient. Nach Auffassung der in der Arbeitsgruppe „Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO“ vertretenen Einzelhandelsunternehmen ist dies der Fall, wenn - von besonderen Siedlungs- und Konkurrenzstrukturen abgesehen - der voraussichtliche Gesamtumsatz des geplanten Supermarkts 35 % der relevanten Kaufkraft der Bevölkerung im Nahbereich nicht übersteigt.

Dabei kann der Nahbereich aufgrund unterschiedlicher siedlungsstruktureller und zentralörtlicher Gegebenheiten in Abhängigkeit von der Einwohnerdichte variieren. Es ist davon auszugehen, dass die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs - v. a. mit Lebensmitteln, Getränken sowie Gesundheits- und Drogerieartikeln - i. d. R. noch in einer Gehzeit von 10 Minuten möglich sein soll. Dies entspricht in etwa einer fußläufigen Entfernung von 700 - 1.000 m.

Die dazu erforderlichen Prüfungen sollten, sofern keine Besonderheiten vorliegen, im Rahmen einer typisierenden Betrachtungsweise erfolgen. Dabei weist § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO auch die Darlegungslast zu: unterhalb des Wertes der Regelvermutung von über 1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche ist es danach Aufgabe der Genehmigungsbehörde, im Einzelfall Anhaltspunkte dafür geltend zu machen, dass mit maßgeblichen Auswirkungen zu rechnen ist; oberhalb des Wertes kommt dagegen die Darlegungslast, dass mit keinen Anhaltspunkten für maßgebliche Auswirkungen zu rechnen ist, dem Antragsteller zu.

Großflächige Lebensmittelsupermärkte ohne Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO können auch außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen bzw. Kern- und Sondergebieten als Nahversorger zulässig sein. Eine bauleitplanerische Sondergebietsdarstellung bzw. -festsetzung zur detaillierten Steuerung des Einzelhandels kann auch bei atypischen großflächigen Nahversorgungsbetrieben zweckmäßig sein, obwohl sie gem. § 11 Abs. 3 BauNVO keiner Sondergebietsdarstellung bedürfen.

---

2 Ein Standort ist insbesondere dann städtebaulich integriert, wenn er innerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs liegt.

### 3. Beurteilung in der Landesplanung

#### 3.1 Materielle Erfordernisse

Das Raumordnungsrecht unterscheidet zwischen Zielen, Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung (Begriffsbestimmungen gemäß § 3 ROG):

Ziele der Raumordnung sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes. Sie sind von den in § 4 Raumordnungsgesetz (ROG) genannten Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten. Gemeindliche Bauleitpläne sind gemäß § 1 Abs. 4 BauGB an die Ziele der Raumordnung anzupassen. Dies gilt auch für bereits in Kraft gesetzte Bauleitpläne (BVerwG, 14.05.2007, 4 BN 8/07).

Grundsätze der Raumordnung stellen allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen dar und sind bei raumbedeutsamen Planungen gegeneinander und untereinander abzuwegen. Sie sind im Rahmen der gemeindlichen Bauleitplanung zu berücksichtigen. Dies gilt auch für sonstige Erfordernisse, d.h. in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung, Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren wie des Raumordnungsverfahrens und landesplanerische Stellungnahmen.

Für die Einzelhandelsplanung relevante Ziele und Grundsätze der Raumordnung enthalten das Gesetz zur Landesentwicklung (LEPro), der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen und die Regionalpläne. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung vom 19. Juni 2007 (GV. NRW. 2007 S. 225) wurde die bisherige Kernvorschrift für die Planung großflächiger Einzelhandelsvorhaben aus § 24 Abs. 3 LEPro durch § 24a LEPro ersetzt (Nr. 1.4.3). Das neue Ziel der Raumordnung für die Planung großflächiger Einzelhandelsvorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO gilt seit dem 5. Juli 2007.

Die Gesetzesänderung dient dazu, die Zentren als Arbeits-, Handels- und Wohnstandorte konsequent zu stärken, um für alle Bevölkerungsgruppen eine flächendeckende und wohnungsnahen Versorgung auf möglichst kurzen Wegen zu gewährleisten. Auf diese Weise wird dafür Sorge getragen, öffentliche und private Einrichtungen der Daseinsvorsorge auch in Zukunft effektiv auszulasten, die Inanspruchnahme von Freiraum auf ein Mindestmaß zu begrenzen und Verkehr zu vermeiden. § 24a LEPro geht daher von dem Grundgedanken aus, dass jede Gemeinde die Versorgung der in ihrem Gemeindegebiet lebenden Bevölkerung im Bereich des Einzelhandels sicherstellt.

Gemäß § 24a LEPro dürfen Kern- und Sondergebiete für großflächige Einzelhandelsvorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO nur noch in zentralen Versorgungsbereichen geplant werden (Nr. 3.1.2). Die Gemeinden legen zentrale Versorgungsbereiche als Haupt-, Neben- oder

Nahversorgungszentren räumlich und funktional fest (Nr. 3.1.2). Diese Festlegung ist nicht Voraussetzung für die Anwendung des § 24a LEPro. Zentrale Versorgungsbereiche sind räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen auf Grund vorhandener Einzelhandelsnutzungen eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zu kommt. Sie können sich sowohl aus planerischen Festlegungen als auch aus den tatsächlichen Verhältnissen ergeben (BVerwG, 11.10.2007, 4 C 7.07). Verzichtet eine Gemeinde auf eine Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche, dann ergibt sich deren Abgrenzung lediglich aus den tatsächlichen Verhältnissen; planerische Vorstellungen der Gemeinde über die Entwicklung ihrer zentralen Versorgungsbereiche bleiben dabei unberücksichtigt.

Neue Standorte außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen kommen für Einzelhandel in Betracht, sofern der Umfang der zentren- und nahversorgungsrelevanten Warenangebote begrenzt bleibt (Nr. 3.1.3 und 3.1.4). Bereits vorhandene Standorte können überplant werden, sofern der Einzelhandelsbestand gesichert und festgeschrieben werden soll (Nr. 3.1.5). In bestimmten Fällen kommen Abweichungen in Betracht, wenn ein regionaler Konsens auf der Basis eines qualifizierten regionalen Einzelhandelskonzeptes besteht und die Zustimmung der Regionalräte vorliegt (Nr. 3.1.6).

Außerdem sind bei der Planung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben folgende Grundsätze aus dem Landesentwicklungsprogramm (LEPro) zu berücksichtigen:

- Entwicklung der räumlichen Struktur entsprechend den Erfordernissen des Umweltschutzes und den infrastrukturellen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernissen (§ 1 LEPro),
- sparsame und schonende Inanspruchnahme der Naturgüter, Nachhaltigkeit (§ 2 LEPro),
- Strukturverbesserung in Verdichtungsgebieten und Entwicklung des ländlich strukturierten Raumes entsprechend der jeweiligen Tragfähigkeit (§§ 4, 8, 9 LEPro),
- Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf Siedlungsschwerpunkte (§§ 6, 7 LEPro) und
- funktionsgerechte Verkehrsverbindung, d.h. Haltepunkte des öffentlichen Personennahverkehrs an den Einzelhandelsstandorten (§ 11 LEPro).

Weitere, für die Planung großflächiger Einzelhandelsvorhaben relevante Ziele ergeben sich unter anderem aus Abschnitt C des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen (LEP NRW):

- Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung
- kurzwegige Anbindung an den ÖPNV und
- städtebauliche Integration.

### 3.1.1 Kernvorschrift (§ 24a Abs. 1 LEPro)

Gemäß § 24a Abs. 1 LEPro dürfen Kern- und Sondergebiete für großflächige Einzelhandelsvorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO nur in zentralen Versorgungsbereichen ausgewiesen werden. Zentrale Versorgungsbereiche legen die Gemeinden unter Beachtung der Vorgaben aus § 24a Abs. 2 LEPro fest.

Die zentralen Versorgungsbereiche werden gestärkt, wenn die in Kern- oder Sondergebieten geplanten Nutzungen nach Lage, Art und Umfang zentrenverträglich sind. Diese Voraussetzungen sind erfüllt, wenn

- der Standort der geplanten Nutzungen in einem zentralen Versorgungsbereich liegt,
- die geplanten Nutzungen sich in Art und Umfang nach der Funktion dieses zentralen Versorgungsbereichs richten und
- durch die geplanten Nutzungen weder die Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche in der Standortgemeinde oder den Nachbargemeinden noch die wohnungsnahe Grundversorgung der Bevölkerung beeinträchtigt werden.

Bei Hersteller-Direktverkaufszentren (Nr. 2.2) handelt es sich um großflächige und zentrenrelevante Einzelhandelsvorhaben, in denen Hersteller ihre Produkte direkt an den Endverbraucher absetzen. Anders als bei Fabrikverkäufen erfolgt der Verkauf unabhängig vom Produktionsort.

Durch diese Konzeption und das größere Einzugsgebiet unterscheiden sich Hersteller-Direktverkaufszentren von herkömmlichen Einkaufszentren und Einzelhandelsbetrieben. Auf Grund der damit verbundenen besonderen raumordnerischen und städtebaulichen Auswirkungen dürfen Hersteller-Direktverkaufszentren mit mehr als 5.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche daher nur in Großstädten, d.h. in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern, entstehen. Für abweichende Planungen gelten die Anforderungen aus § 24a Abs. 6 LEPro (Nr. 3.1.6).

In einem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts wird zur Festlegung von entsprechenden Zielen ausgeführt, dass die Standortplanung für Einzelhandelsgroßbetriebe nicht auf die Instrumente der gemeindlichen Bauleitplanung beschränkt ist; sie kann bereits auf der Ebene der Landesplanung einsetzen. Da die städtebaulichen Auswirkungen von Hersteller-Direktverkaufszentren insbesondere wegen der Größe dieser Betriebe, der Zentrenrelevanz ihres Kernsortiments und der Reichweite ihres Einzugsbereichs über die Auswirkungen der herkömmlichen Formen des großflächigen Einzelhandels hinausgehen, kann es gerechtfertigt sein, sie einer im Vergleich zum sonstigen großflächigen Einzelhandel strengeren Sonderregelung zu unterwerfen. Eine solche Zielfestlegung schließt die Ansiedlung von Hersteller-Direktverkaufszentren zwar für das gesamte Gebiet bestimmter Gemeinden aus; da die Zielfestlegung lediglich eine eng umgrenzte Nutzungsart ausschließt, verbleibt der Gemeinde jedoch substantieller Raum für eine anderweitige Bauleitplanung (BVerwG, 08.03.2006, 4 B 75.05).

### **3.1.2 Zentrale Versorgungsbereiche (§ 24a Abs. 2 LEPro)**

Gemäß § 24a Abs. 2 LEPro legen die Gemeinden zentrale Versorgungsbereiche fest. Sie richten ihre Entwicklung innergemeindlich auf ein abgestuftes System von zentralen Versorgungsbereichen aus (Nr.2.6). Zentrale Versorgungsbereiche zeichnen sich durch ein gemischtes und kompaktes, d. h. räumlich verdichtetes, Angebot an öffentlichen und privaten Nutzungen aus (u.a. Einzelhandel, Gastronomie, Dienstleistungen, Handwerksbetriebe, Büronutzungen, Wohnungen). Diese Nutzungsmischung bildet sich sowohl in der Fläche (horizontale Gliederung) als auch in der Höhe (vertikale Gliederung) ab.

Innerhalb des gemeindlichen Siedlungsgefüges müssen sich zentrale Versorgungsbereiche in einer städtebaulich integrierten Lage befinden, d.h. sie müssen in einem im Regionalplan dargestellten Allgemeinen Siedlungsbereich und dort in einem baulich verdichteten Siedlungszusammenhang liegen. Wichtig ist außerdem eine gute Anbindung an das öffentliche Personennahverkehrsnetz, damit die zentralen Versorgungsbereiche für alle Bevölkerungsgruppen unabhängig vom motorisierten Individualverkehr gut zu erreichen sind.

Zugunsten eines sparsamen und schonenden Umgangs mit Freiflächen ist bei der Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche daher vorrangig von den tatsächlichen Verhältnissen, d.h. den bestehenden Zentren, auszugehen. I. d. R. wird in den Gemeinden nur ein Hauptzentrum festzulegen sein, dem sich die Neben- bzw. Nahversorgungszentren im Hinblick auf Art, Umfang und Vielfalt des Versorgungsangebotes deutlich unterordnen.

Die Zentrenverträglichkeit der in Kern- oder Sondergebieten geplanten Einzelhandelsnutzungen hängt von dem Warenangebot (Art und Umfang) sowie dem Standort ab (§ 24a Abs. 2 Satz 5 LEPro). Befindet sich der Standort im Hauptzentrum einer Gemeinde, ist der zu erwartende Umsatz in den geplanten Sortimentsgruppen bzw. Sortimenten in Relation zur entsprechenden Kaufkraft der Bevölkerung des gesamten Gemeindegebiets zu setzen. Wenn im Ausnahmefall eine Gemeinde zwei Hauptzentren festgelegt hat, so ist für jedes der beiden Hauptzentren anteilig die Kaufkraft der Bevölkerung im Gemeindegebiet anzurechnen. Befindet sich der Standort in einem Stadtteil (Nebenzentrum) oder Nahversorgungszentrum, ist der zu erwartende Umsatz in den geplanten Sortimentsgruppen bzw. Sortimenten in Relation zur entsprechenden Kaufkraft der Bevölkerung in dem zu versorgenden Teilraum des Gemeindegebiets zu setzen.

Wenn der zu erwartende Umsatz der geplanten Einzelhandelsnutzung die betreffende Kaufkraft der Bevölkerung weder in allen noch in einzelnen Sortimentsgruppen bzw. Sortimenten übersteigt, kann im Sinne einer Regelvermutung unterstellt werden, dass keine Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche oder der wohnungsnahen Versorgung vorliegt (§ 24a Abs. 1 Satz 3 LEPro). Wenn der Umsatz die Kaufkraft übersteigt, obliegt es der planenden Gemeinde bzw. dem Vorhabenträger, im Einzelfall darzulegen, dass dennoch keine Anhaltspunkte für eine solche Beeinträchtigung bestehen. Wenn der Umsatz die Kaufkraft nicht übersteigt und gleichwohl Anhaltspunkte für eine solche Beeinträchtigung vorliegen, obliegt es

der für das landesplanerische Anpassungsverfahren zuständigen Behörde, dies im Einzelfall darzulegen. Anhaltungspunkte hierfür können sich aus der Beeinträchtigung der in § 1 Abs. 6 BauGB genannten Belange ergeben (Nr. 1.4.1).

### **3.1.3 Betriebe mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten (§ 24 a Abs. 3 LEPro)**

Nicht zentrenrelevante großflächige Einzelhandelsvorhaben (z. B. Gartencenter, Möbel-, Bau- oder Heimwerkermärkte) sind für die Funktionsfähigkeit von zentralen Versorgungsbereichen nicht zwingend erforderlich und lassen sich auch dort häufig nicht verträglich unterbringen. Sie beschränken sich auf die Versorgung der Bevölkerung mit langfristigen Gütern, besitzen einen hohen Flächenbedarf für die Präsentation und Lagerung der Waren und erzeugen erheblichen Verkehr.

Gemäß § 24a Abs. 3 LEPro dürfen Sondergebiete für solche Vorhaben auch außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen geplant werden (Nr. 2.5 und 3.1.3), wenn der Standort innerhalb eines im Regionalplan dargestellten Allgemeinen Siedlungsbereichs liegt. Der Umfang der zentren- und nahversorgungsrelevanten Randsortimente darf maximal 10 % der Verkaufsfläche, jedoch nicht mehr als 2.500 m<sup>2</sup> betragen. Diese Regelung dient dazu, die zentralen Versorgungsbereiche zu schützen und ihre Funktionsfähigkeit zu erhalten. Diese Anforderungen des § 24 a Abs. 3 Satz 1 LEPro gelten jeweils für ein Sondergebiet. Von einer Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche oder der wohnungsnahen Grundversorgung (§ 24a Abs. 1 Satz 3 LEPro) ist i. d. R. dann nicht auszugehen, wenn für das Kernsortiment ausreichend Kaufkraft innerhalb der Standortgemeinde zur Verfügung steht (§ 24a Abs. 3 Satz 2 LEPro).

Gem. § 24 a Abs. 3 Satz 4 dürfen an Standorten für zwei oder mehr Einzelhandelsvorhaben mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten, die auch in unterschiedlichen Sondergebieten liegen können, die zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimente 5.000 m<sup>2</sup> nicht überschreiten. Für abweichende Planungen gelten die Anforderungen aus § 24a Abs. 6 LEPro (Nr. 3.1.6).

Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche oder die wohnungsnahen Grundversorgung sind anzunehmen, wenn mehrere solcher Planvorhaben wegen ihrer räumlichen Nachbarschaft zueinander Synergieeffekte erzeugen und dadurch in ihrer Gesamtheit wirken (Agglomeration). Eine isolierte Betrachtung einzelner Planvorhaben, die für sich genommen zentrenverträglich sein mögen, verkennt die summarische Wirkung von zentren- und nahversorgungsrelevanten Randsortimenten an solchen Standorten.

Raumordnungsrechtliche, d.h. regional bedeutsame Einzelhandelsagglomerationen sind nicht abschließend mit den Kriterien des § 11 Abs. 3 BauNVO zu erfassen, weil es dort um die Abgrenzung bzw. Zusammenfassung von einzelnen Vorhaben nach baulichen und betrieblich-funktionalen Gesichtspunkten geht. Unter dem Blickwinkel der Raumordnung ist dagegen im Hinblick auf die Auswirkungen eine standortbezogene Bewertung angezeigt.

Wenn bereits mehr als 5.000 m<sup>2</sup> zentren- und nahversorgungsrelevante Sortimente vorhanden sind, besteht die Möglichkeit, den Standort gem. § 24 a Abs. 5 LEPro zu überplanen, um den Bestand abzusichern und festzuschreiben (Nr. 3.1.5). Erweiterungen sind ausgeschlossen. Die regional bedeutsamen Standorte von zwei oder mehr nicht zentrenrelevanten Einzelhandelsvorhaben, die zusammen mindestens 50.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche besitzen, sind in den Regionalplänen als Allgemeine Siedlungsbereiche mit Zweckbindung darzustellen. Die Ausweisung von Kerngebieten kommt dabei nicht in Betracht (Nr. 4.2.4).

### **3.1.4 Freizeitgroßprojekte (§ 24a Abs. 4 LEPro)**

§ 24a Abs. 4 LEPro enthält Vorgaben für die Planung von raumbedeutsamen Großeinrichtungen mit überregionaler Bedeutung für Freizeit, Sport, Erholung oder Kultur. Neuere Nutzungskonzepte sehen hierfür auch Einzelhandel mit zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimenten in unterschiedlichen Betriebsformen und einem großflächigen Gesamtumfang vor.

Da solche Großeinrichtungen einen beträchtlichen Flächenbedarf besitzen und erheblichen Verkehr erzeugen, sind sie in zentralen Versorgungsbereichen nicht realisierbar. Sie dürfen deshalb auch an anderen Standorten geplant werden, sofern das Einzelhandelsangebot beschränkt bleibt. Wenn solche Vorhaben mindestens 50 ha Fläche in Anspruch nehmen und der Standort im Regionalplan als Allgemeiner Siedlungsbereich mit Zweckbindung dargestellt ist, darf zentren- und nahversorgungsrelevanter Einzelhandel mit einem Gesamtumfang von maximal 2.500 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche geplant werden, sofern die Sortimente auf die Hauptnutzung der Einrichtung bezogen sind. In diesen Fällen ist i. d. R. nicht von der Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche oder der wohnungsnahen Grundversorgung auszugehen (§ 24a Abs. 1 Satz 3 LEPro). Die Ausweisung von Kerngebieten kommt dabei nicht in Betracht (Nr. 4.2.4).

### **3.1.5 Überplanung des Bestandes (§ 24a Abs. 5 LEPro)**

Bereits bestehende Einzelhandelsstandorte außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen wirken sich vor allem dann nachteilig auf das Zentrengefüge aus, wenn dort zentren- und nahversorgungsrelevante Sortimente angeboten werden. Um die Entwicklung dieser Standorte im Einklang mit den Zielen der Raumordnung zu steuern, kann eine Überplanung gemäß § 24a Abs. 5 LEPro erforderlich sein, die den bereits vorhandenen Bestand an Sortimenten feststellt und einen Zuwachs an Verkaufsflächen ausschließt. Die Ausweisung eines Kerngebietes kommt in diesen Fällen nicht in Betracht (Nr. 4.2.4).

### **3.1.6 Kooperationsregelung (§ 24a Abs. 6 LEPro)**

§ 24a Abs. 6 LEPro eröffnet den Gemeinden die Möglichkeit, von einigen konkret benannten Vorgaben aus § 24a LEPro abzuweichen, sofern ein regionaler Konsens vorliegt. Das betrifft

die Festlegung von zentralen Versorgungsbereichen (§ 24a Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 LEPro), von Hersteller-Direktverkaufszentren (§ 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro) und von nicht zentrenrelevanten Einzelhandelsstandorten (§ 24a Abs. 3 Satz 1 LEPro).

Sind Abweichungen dieser Art beabsichtigt, gelten die im Folgenden aufgeführten materiellen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen, die in jedem Einzelfall kumulativ erfüllt sein müssen:

1. Es muss ein regionales Einzelhandelskonzept vorliegen, das mindestens das Gebiet von drei benachbarten, d. h. räumlich angrenzenden, kreisfreien Städten oder Kreisen aus Nordrhein-Westfalen (kommunale Partner) umfasst. Außerdem sind mindestens Angaben über städtebauliche Leitlinien und räumlich abgegrenzte Standorte für eine zentrenverträgliche Entwicklung des Einzelhandels erforderlich. Darüber hinaus muss die beabsichtigte Abweichung begründet und hinsichtlich des Standortes und der Verkaufsfläche konkret festgelegt sein.
2. Für die Wirksamkeit der beabsichtigten Abweichung ist außerdem die Zustimmung der zuständigen Regionalräte erforderlich.

Zu den unter Punkt 1 genannten regionalen Einzelhandelskonzepten sind von allen beteiligten Gemeinden, d.h. allen kreisfreien bzw. kreisangehörigen Gemeinden Beitrittserklärungen, d.h. entsprechende Ratsbeschlüsse, erforderlich. Die räumlich und funktional abzugrenzenden Standorte für den Einzelhandel umfassen sowohl zentrale Versorgungsbereiche (§ 24a Abs. 2 LEPro) als auch andere Einzelhandelsstandorte (§ 24a Abs. 3 bis 5 LEPro). Die beabsichtigten Abweichungen sind in Bezug auf Art und Umfang des geplanten Einzelhandelsangebotes konkret zu benennen und gesondert zu begründen. Die betreffenden Standorte sind räumlich und funktional eindeutig zu bestimmen. Außerdem ist das Gebiet abzugrenzen, das dieser Standort versorgen soll. Sofern dieses Gebiet benachbarte Gemeinden umfasst, ist nachzuweisen, dass deren zentrale Versorgungsbereiche durch die Planung in ihrer Funktion nicht beeinträchtigt werden (§ 24a Abs. 1 Satz 3 LEPro). Durch geeignete Festlegungen in Bauleitplänen und ggf. auch in Regionalplänen ist sicherzustellen, dass Art und Umfang der Verkaufsflächen an den betreffenden Standorten hinreichend bestimmt und begrenzt sind. Die Ausweisung von Kerngebieten kommt daher nicht in Betracht.

Der unter Punkt 2 genannte Zustimmungsvorbehalt der Regionalräte soll sicherstellen, dass die zentralen Versorgungsbereiche geschützt und in regionalen Einzelhandelskonzepten lediglich zentrenverträgliche Abweichungen vereinbart werden, die nicht zu Lasten Dritter, d.h. außerhalb des Kooperationsraumes liegender Gemeinden und ihrer zentralen Versorgungsbereiche, gehen (§ 24a Abs. 1 Satz 3 LEPro). Die Entscheidung treffen die Regionalräte, in deren Regierungsbezirk bzw. Regierungsbezirken die beteiligten Gemeinden liegen.

Sofern keine Abweichungen nach § 24a Abs. 6 LEPro beabsichtigt sind, bleibt es den Gemeinden unbenommen, regionale Einzelhandelskonzepte zu erstellen, welche die unter Punkt

1 genannten Voraussetzungen nicht erfüllen. Um die landesplanerische Prüfung im Rahmen formeller Verfahren zu erleichtern, wird jedoch empfohlen, folgende Aspekte einzubeziehen:

- Räumliche und funktionale Festlegung von Zentralen Versorgungsbereichen (Nr. 2.6 und 3.1.2) und anderen Einzelhandelsstandorten (Nr. 3.1.3 bis 3.1.5),
- Vereinbarung eines freiwilligen Abstimmungsverfahrens zur Herstellung eines regionalen Konsenses vor dem Beginn formeller Prüfverfahren (Nr. 3.2 und 5.6),
- Entwicklung von Kriterien für konsensfähige Einzelhandelsplanungen (Art und Umfang) an Standorten innerhalb und außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen (Nr. 3.1.2 bis 3.1.4) und
- Empfehlungen für die Bauleitplanung, insbesondere für die Überplanung von Standorten ohne abgeschlossene Bauleitplanung auf der Basis der Baunutzungsverordnung von 1990 (Nr. 3.1.5 und 4.3).

### **3.2 Landesplanerisches Anpassungsverfahren**

Bei der Planung von Kerngebieten oder Sondergebieten im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO fragt die Gemeinde bei der für das landesplanerische Anpassungsverfahren zuständigen Behörde an, ob der beabsichtigten Plandarstellung Ziele der Raumordnung entgegenstehen. Die Gemeinde macht Angaben zu

- der Größe (Geschossfläche/Verkaufsfläche), der Branche und den Sortimenten (Art/Umfang) der im Plangebiet vorgesehenen Einzelhandelsnutzungen,
- der Zentrenrelevanz der im Plangebiet vorgesehenen Einzelhandelsangebote anhand einer gemeindegebietsspezifischen, durch Ratsbeschluss festgelegten Sortimentsliste (Nr. 2.5 und 3.1.2),
- den Inhalten eines von der Gemeinde erstellten bzw. regional abgestimmten Einzelhandelskonzeptes (Nr. 4.1 und 3.1.6),
- der räumlichen und funktionalen Einordnung der im Plangebiet vorgesehenen Einzelhandelsangebote in die eigene gemeindliche Siedlungs- und Zentrenstruktur,
- der Überprüfung der Regelvermutung gemäß § 24a Abs. 2 Satz 5 bzw. § 24a Abs. 3 Satz 2 LEPro,
- der verkehrlichen Anbindung (einschl. ÖPNV) und
- den möglichen Auswirkungen der im Plangebiet vorgesehenen Einzelhandelsnutzungen auf die davon betroffenen Gemeinden, auch in benachbarten Bundesländern und Staaten.

Die Gemeinde legt der für das landesplanerische Anpassungsverfahren zuständigen Behörde außerdem Stellungnahmen der Nachbargemeinden, die von der Planung betroffen sein könn-

ten, der Industrie- und Handelskammern und ggf. sonstiger sachkundiger Institutionen (z. B. Handwerkskammern und Einzelhandelsverbände) für die landesplanerische Prüfung vor. Darauf kann verzichtet werden, wenn ein regional abgestimmtes Einzelhandelskonzept vorliegt, dem die planende Gemeinde durch Ratsbeschluss beigetreten ist, das Planvorhaben nachweislich den dort vereinbarten Inhalten entspricht und ein regionaler Konsens darüber besteht.

Die landesplanerische Anpassungserklärung enthält insbesondere Angaben zur Zweckbestimmung, zu Art und Umfang der Nutzungen, zu den beabsichtigten Sortimenten und ggf. zur Begrenzung zentrenrelevanter Sortimente im Plangebiet. Ferner kann es unter anderem auch schon aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung sinnvoll sein, auf schon erkennbare städtebauliche Probleme hinzuweisen.

## 4. Gemeindliche Planung

### 4.1 Gemeindliche Einzelhandelskonzepte

Bei der Steuerung der Einzelhandelsentwicklung kommt den Gemeinden eine entscheidende Rolle zu. Mit der Aufstellung von gemeindlichen Einzelhandelskonzepten und der planungsrechtlichen Umsetzung dieser Konzepte durch Bauleitpläne unterstützen die Gemeinden die Entwicklung ihrer Zentren und Nebenzentren und sorgen für eine ausgewogene Versorgungsstruktur. Einzelhandelskonzepte schaffen einerseits eine Orientierungs- und Beurteilungsgrundlage für die Bauleitplanung und die Beurteilung von Vorhaben, andererseits Planungs- und Investitionssicherheit für Einzelhandel, Investoren und Grundstückseigentümer.

In den Einzelhandelskonzepten legen die Gemeinden ihre Entwicklungsziele für den Einzelhandel fest. Dies beinhaltet neben dem angestrebten Zentrengefüge über die Festlegung zentraler Versorgungsbereiche auch die Bestimmung der Sonderstandorte für großflächige Einzelhandelsvorhaben mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten sowie sonstige Sonderstandorte (u. a. Großeinrichtungen gem. § 24a Abs. 4 LEPro). Dabei werden auf der Grundlage einer konkreten Bestandserhebung und -analyse der Einzelhandelssituation sowie der städtebaulichen Konzeption für die Einzelhandelsentwicklung die bestehenden tatsächlichen zentralen Versorgungsbereiche sowie die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche räumlich und funktional festgelegt (Nr. 3.1.2). Zu einem Einzelhandelskonzept gehört auch die ortsspezifisch zu entwickelnde Liste zentrenrelevanter Sortimente.

Im Rahmen ihrer Planungshoheit sind die Gemeinden ermächtigt, die Städtebaupolitik zu betreiben, die ihren städtebaulichen Ordnungsvorstellungen entspricht. Hierzu gehört auch die Entscheidung, ob und in welchem Umfang sie Teile des Gemeindegebiets zur Unterbringung von Einzelhandelsbetrieben zur Verfügung stellt. Wenn sie für Bereiche außerhalb zentraler Versorgungsbereiche Sortimentsbeschränkungen beschließt, um die zentralen Versorgungsbereiche zu stärken, ist das ein legitimes städtebauliches Ziel. Die Gemeinde ist dabei nicht darauf beschränkt, nur Nutzungen zu unterbinden, die im zentralen Versorgungsbereich bereits in

nennenswertem Umfang ausgeübt werden. Vielmehr ist es ihr auch gestattet, zentren- und nahversorgungsrelevanten Einzelhandel, der innerhalb des zentralen Versorgungsbereichs nur noch geringfügig oder gar nicht vertreten ist, in anderen Gemeindegebieten außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche mit dem Ziel auszuschließen, eventuelle Neuansiedlungen zwecks Steigerung oder Erhaltung der Attraktivität dem zentralen Versorgungsbereich zuzuführen. Bauleitplanung erschöpft sich nicht darin, bereits eingeleitete Entwicklung zu steuern, sondern ist auch ein Mittel, um städtebauliche Ziele für die Zukunft zu formulieren (BVerwG, 10.11.2004, 4 BN 33.04).

Bei der Aufstellung kommunaler Einzelhandelskonzepte wird insbesondere eine Beteiligung der für das landesplanerische Anpassungsverfahren zuständigen Behörde, der Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Einzelhandelsverbände sowie eine Abstimmung mit den betroffenen Nachbargemeinden im Sinne einer freiwilligen interkommunalen/regionalen Abstimmung empfohlen.

Damit das Zentrenkonzept als städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB gelten kann, das in der Bauleitplanung zu berücksichtigen ist, muss es vom Rat der Gemeinde nach Abwägung der betroffenen Belange förmlich beschlossen werden.

## **4.2 Bauleitplanung**

### **4.2.1 Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung**

Gemäß § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Diese Pflicht bezweckt die Gewährleistung einer umfassenden Konkordanz zwischen der übergeordneten Landes- und Regionalplanung und der gemeindlichen Bauleitplanung (BVerwG, 17.09.2003, 4 C 14.01). In seiner Entscheidung vom 14.05.2007 (4 BN 8.07) hat das Bundesverwaltungsgericht daraus das Gebot abgeleitet, einen bereits in Kraft getretenen Bebauungsplan zu ändern, wenn neue oder geänderte Ziele der Raumordnung dies erfordern. Dementsprechend sind Ziele der Raumordnung (Nr. 3.1) für die Bauleitplanung unmittelbar bindende Vorgaben und nicht Gegenstand der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB. Bei der Planung von Kerngebieten bzw. Sondergebieten i. S. von § 11 Abs. 3 BauNVO hat die Gemeinde bei der für das landesplanerische Anpassungsverfahren zuständigen Behörde anzufragen, ob Ziele der Raumordnung der beabsichtigten Plandarstellung entgegenstehen (Verfahren zur Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung, Nr. 3.2).

### **4.2.2 Städtebauliche Zielsetzung - städtebauliche Rechtfertigung - Planungserfordernis - Abwägungsgebot**

Städtebaulich legitime Zielsetzungen bei der Aufstellung von Bauleitplänen zur Steuerung des Einzelhandels sind insbesondere

- die Reservierung von Baugebieten für bestimmte Nutzungen (z. B. der generelle Ausschluss von Einzelhandel zur Sicherung von Gewerbegebieten für das produzierende Gewerbe) und
- der Schutz und die Stärkung zentraler Versorgungsbereiche sowie die Sicherung der Entwicklung zukünftiger zentraler Versorgungsbereiche.

Grundvoraussetzung für die städtebauliche Rechtfertigung einer Bauleitplanung zur Steuerung des Einzelhandels ist ein schlüssiges Plankonzept, i. d. R. wird es sich um ein gemeindliches Einzelhandelskonzept (Nr. 4.1) handeln.

Zur Frage einer gemeindlichen Planungspflicht nach § 1 Abs. 3 BauGB hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 17.09.2003 (4 C 14.01) entschieden, dass eine Gemeinde aufgrund qualifizierter städtebaulicher Gründe zur Beplanung eines unbeplanten Innenbereichs verpflichtet sein kann. Dabei stützt es die Begründung maßgeblich auf § 1 Abs. 3 BauGB, das interkommunale Abstimmungsgebot aus § 2 Abs. 2 BauGB und § 1 Abs. 4 BauGB:

- § 1 Abs. 3 BauGB kann Grundlage einer gemeindlichen Erstplanungspflicht im unbeplanten Innenbereich sein. Das Planungsermessen der Gemeinde verdichtet sich zur strikten Planungspflicht, wenn qualifizierte städtebauliche Gründe von besonderem Gewicht vorliegen.
- Weiterhin kann das interkommunale Abstimmungsgebot gemäß § 2 Abs. 2 BauGB einen qualifizierten städtebaulichen Handlungsbedarf begründen.
- § 1 Abs. 4 BauGB begründet eine gemeindliche Erstplanungspflicht, wenn die Verwirklichung von Zielen der Raumordnung bei Fortschreiten einer „planlosen“ städtebaulichen Entwicklung auf unüberwindbare tatsächliche oder rechtliche Hindernisse stoßen oder wesentlich erschwert würde.
- Die eine Erstplanungspflicht auslösenden Tatbestände des § 1 Abs. 3 und 4 BauGB stehen infolge ihrer unterschiedlichen Zweckrichtung nicht in einem Rangverhältnis; sie können jeweils allein oder nebeneinander zur Anwendung kommen.
- Die Durchsetzung einer gemeindlichen Planungspflicht aus § 1 Abs. 3 BauGB mit den Mitteln der Kommunalaufsicht ist mit Bundesrecht vereinbar.

Bei der Ansiedlung von Einzelhandelsgroßbetrieben wird der Flächenbedarf der Vorhaben und das Koordinationsbedürfnis der von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange i. d. R. eine förmliche Bauleitplanung erfordern (§ 1 Abs. 3 BauGB). Der Nachweis der Erforderlichkeit der Planung (§ 1 Abs. 3 BauGB) muss deren mögliche Auswirkungen i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO, insbesondere auf die infrastrukturelle Ausstattung der vorhandenen Haupt-, Neben- und Nahversorgungszentren sowohl der planenden als auch der Nachbargemeinden erkennen lassen. Zu einer gemeindlichen Planungspflicht im unbeplanten Innenbereich wird auf Nr. 5.2.6 verwiesen.

Bei der Abwägung von Bauleitplänen zur Steuerung des Einzelhandels sind insbesondere die in § 1 Abs. 6 Nr. 4, 8 Buchst. a), 9 und 11 BauGB genannten Belange zu berücksichtigen (Nr. 1.4.1). Mit der Novelle des Baugesetzbuchs 2006 wurde der Katalog der bei der Bauleitplanung zu berücksichtigenden Belange um die „Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche“ ergänzt (§ 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB). Damit wurde das mit der Neuregelung in § 9 Abs. 2a BauGB verfolgte Anliegen (Schutz der zentralen Versorgungsbereiche) für alle Bauleitpläne vervollständigt.

#### **4.2.3 Darstellung im Flächennutzungsplan**

Wegen der städtebaulichen Bedeutung von Vorhaben nach § 11 Abs. 3 BauNVO sollten - nur unter diesem Gesichtspunkt - im Flächennutzungsplan nicht nur Bauflächen, sondern bereits Baugebiete dargestellt werden. Die Darstellung von Kerngebieten muss im Hinblick auf mögliche Auswirkungen des § 11 Abs. 3 BauNVO maßvoll erfolgen und sich auf die Zentren beschränken.

Bei der Festlegung eines Sondergebiets nach § 11 Abs. 3 BauNVO sind die Zweckbestimmung und die Art der Nutzung (z. B. SO „Möbelmarkt“) darzustellen. Um die Auswirkungen besser beurteilen zu können, wird zusätzlich die Darstellung der vorgesehenen Verkaufsfläche und der Sortimente empfohlen.

Zentrale Versorgungsbereiche können zur verfahrensmäßigen Absicherung der damit verbundenen Rechtswirkungen auch im Flächennutzungsplan dargestellt werden. Die Darstellungsmöglichkeiten im Flächennutzungsplan sind in § 5 Abs. 2 BauGB nicht abschließend vorgegeben. Zur Darstellung der zentralen Versorgungsbereiche kann ein Planzeichen verwendet werden, das sinngemäß aus der Planzeichenverordnung entwickelt worden ist.

#### **4.2.4 Festsetzung im Bebauungsplan**

Gem. § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB sind Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Dieses Entwicklungsgebot ist nicht im Sinne einer schematischen Anwendung der einzelnen Darstellungen des Flächennutzungsplans, sondern als planerische Fortentwicklung der im Flächennutzungsplan dargestellten Grundkonzeption der Gemeinde zu verstehen. Hat eine Gemeinde in ihrem Flächennutzungsplan zentrale Versorgungsbereiche dargestellt, bedeutet dies nicht, dass sie für diese Bereiche im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung Kern- oder Sondergebiete festsetzen muss. Die Grundkonzeption des Flächennutzungsplans - über die Darstellung von zentralen Versorgungsbereichen die Einzelhandelsentwicklung im Gemeindegebiet zu steuern und Standorte für großflächigen Einzelhandel festzulegen - darf jedoch nicht berührt werden. Dies kann je nach Umständen der konkreten örtlichen Situation bspw. auch bedeuten, dass ein Bebauungsplan innerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs ein Mischgebiet festsetzt.

### **Festsetzung „Kerngebiet“**

Kerngebiete dienen vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur. In seinem Urteil vom 24.02.2000 hat das Bundesverwaltungsgericht die zentrale Funktion von Kerngebieten beschrieben. Kerngebiete bieten vielfältige Nutzungen und ein urbanes Angebot an Gütern und Dienstleistungen für die Bewohner der Stadt und für die Wohnbevölkerung eines größeren Einzugsbereichs, gerade auch im Bereich von Kultur und Freizeit (BVerwG, 24.02.2000, 4 C 23.98). Die Festsetzung eines Kerngebiets, das lediglich dazu dienen soll, anstelle eines an sich erforderlichen Sondergebiets Vorhaben nach § 11 Abs. 3 BauNVO aufzunehmen, ohne sonstige für das Kerngebiet typische Funktionen zu übernehmen, ist eine Umgehung der Vorschrift der §§ 7 und 11 Abs. 3 BauNVO und daher unzulässig.

### **Festsetzung „Sondergebiet“**

Für Sondergebiete muss die Zweckbestimmung speziell festgesetzt werden. Während die Baunutzungsverordnung bei den übrigen Baugebieten (§§ 2 bis 9) die Zweckbestimmung des Gebiets und die zulässige Art der Nutzung selbst festlegt, müssen diese Regelungen bei Sondergebieten im Bebauungsplan getroffen werden. Dadurch ergibt sich ein größerer Spielraum, die zulässige Nutzung in den Festsetzungen zu konkretisieren. Neben der Angabe der Zweckbestimmung (SO-Gebiet für großflächige Einzelhandelsbetriebe) ist die Festsetzung der Art der Nutzung (d.h. der einzeln aufzuführenden zulässigen Anlagen) unerlässlich.

Bei Festsetzungen von Verkaufsflächenobergrenzen ist zwischen baugebietbezogenen und vorhabenbezogenen Obergrenzen zu unterscheiden. Die Festsetzung baugebietbezogener Verkaufsflächenbeschränkungen ist vom Bundesverwaltungsgericht für ein Sondergebiet für unwirksam erklärt worden, weil sie weder als Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung noch als Festsetzung der Art der baulichen Nutzung zulässig ist. Es ist nicht gestattet, durch eine betriebsunabhängige Festsetzung von Verkaufsflächenobergrenzen für alle in einem Sondergebiet ansässigen oder zulässigen Einzelhandelsbetriebe das System der vorhabenbezogenen Typisierung zu verlassen, auf dem die Vorschriften der Baunutzungsverordnung zur Art der baulichen Nutzung beruhen. Eine Kontingentierung der Verkaufsflächen, die auf ein Sondergebiet insgesamt bezogen ist, öffnet das Tor für sog. „Windhundrennen“ potentieller Investoren und Bauantragsteller und schließt die Möglichkeit ein, dass Grundeigentümer im Fall der Erschöpfung des Kontingents von der kontingentierten Nutzung ausgeschlossen sind. Dieses Ergebnis widerspricht dem der Baugebietstypologie (§§ 2 bis 9 BauNVO) zugrunde liegenden Regelungsansatz, demzufolge im Geltungsbereich eines Bebauungsplans im Grunde jedes Baugrundstück für jede nach dem Nutzungskatalog der jeweiligen Baugebietsvorschrift zulässige Nutzung in Betracht kommen soll.

Festsetzungen zu vorhabenbezogenen Verkaufsflächenobergrenzen sind jedoch zulässig, da die Gemeinde auf der Grundlage von § 11 Abs. 2 BauNVO die Art der baulichen Nutzung

näher konkretisieren und zu diesem Zweck die Merkmale bestimmen kann, die ihr am besten geeignet erscheinen, um das von ihr verfolgte Planungsziel zu erreichen. Insbesondere darf sie in einem von ihr festgesetzten Sondergebiet den vorhabenbezogenen Anlagentyp durch die von ihr bestimmte Begrenzung der Verkaufsflächen selbst festsetzen (BVerwG, 27.04.1990, 4 C 36.87 und 03.04.2008, 4 CN 4.07).

Zulässig wäre demzufolge eine Beschränkung eines Einkaufszentrums auf eine bestimmte Verkaufsflächenobergrenze, da sich diese Festsetzung auf ein Vorhaben und damit auf einen bestimmten Anlagentyp bezieht. Unzulässig wäre hingegen eine pauschale Begrenzung der Gesamtverkaufsfläche für die Sortimente Lebens- und Genussmittel auf eine bestimmte Obergrenze innerhalb eines Sondergebiets, da hiermit nicht ein Vorhaben und nicht ein Anlagentyp beschrieben wäre.

Ein Sondergebiet kann auch nach der Art der Betriebe, die sich nach dem Kernsortiment bestimmt, unterteilt werden. Eine Sortimentsbeschränkung bzw. Unterteilung kann aus städtebaulichen Gründen in Betracht kommen, wenn wegen einer Zentrenunverträglichkeit von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit gemischtem Sortiment nur bestimmte Fachmärkte (wie Baumärkte, Möbelmärkte, Kfz-Handel mit Werkstatt, Gartencenter u. ä.) vertretbar sind.

### **Beschränkung des Einzelhandels in sonstigen Baugebieten**

Bei Festsetzung von Baugebieten, insbesondere von Mischgebieten und Gewerbegebieten, ist zu prüfen, ob im Hinblick auf eine unerwünschte Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben oder zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche ggf. eine Einschränkung der Einzelhandelsnutzung vorgesehen werden muss. Wenn in einem Baugebiet Einzelhandel mit ausgewählten Waren sortimenten nur im Hinblick auf seine „Zentren schädlichkeit“ ausgeschlossen werden soll, bedarf es konkreter Angaben dazu, weshalb jegliche Form von Einzelhandel der besagten Art - würde er im betroffenen Baugebiet angesiedelt - die gewachsenen Einzelhandelsstrukturen in den Zentren der Gemeinde unabhängig von der Art und Umfang des jeweiligen Warenangebots schädigen würde (OVG NRW, 09.10.2003, 10 a D 76.01). So können nach § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO bei Vorliegen besonderer städtebaulicher Gründe bestimmte Arten an sich zulässiger Nutzungen und baulicher Anlagen ausgeschlossen bzw. eingeschränkt werden. Festsetzungen, die auf die Größe von Anlagen abstehen (hier: Verkaufsfläche von Einzelhandelsbetrieben), sind jedoch nur zulässig, wenn dadurch bestimmte Arten von baulichen oder sonstigen Anlagen (Anlagetypen) - ggf. auch unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse in der Gemeinde - zutreffend gekennzeichnet werden (BVerwG, 22.05.1987, 4 C 77.84). Gemeinden haben dabei konkret zu belegen, worin der spezifische Anlagentyp besteht. In einem Gewerbegebiet kann es bspw. wegen mehrerer Lebensmittelmärkte in der näheren Umgebung gerechtfertigt sein, Einzelhandelsbetriebe des täglichen Bedarfs nur bis 400 m<sup>2</sup> Nutzfläche zuzulassen (Anlageart Nachbarschaftsladen bzw. Nahversorger) (VGH Kassel, 08.06.2004, 3 N 1239.03).

In einer Entscheidung hat das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen klargestellt, dass es auch „Shops in Verbindung mit Tankstellen“ als Betriebstypen des Einzelhandels gebe. Tankstellen würden heute sogar i. d. R. in Verbindung mit sog. „Shops“ betrieben, in denen eine breite Palette von Waren angeboten werde, die sich nicht nur auf Kfz-Ersatzteile und Zubehör beschränkten. Das Angebot reiche vielmehr von Zeitschriften, Tabakwaren, Getränken und Lebensmitteln - häufig einschließlich bestimmter frischer Backwaren - bis hin zu einzelnen anderen Gütern vornehmlich des täglichen Bedarfs (OVG NRW, 22.04.2004, 7a D 142.02.NE). Es ist somit zulässig, sich bei der bauleitplanerischen Steuerung auch auf den Betriebstyp „Tankstellenshop“ zu beziehen.

Weiterhin kann beispielsweise die Einzelhandelsnutzung in Gewerbegebieten völlig ausgeschlossen oder nur als Ausnahme (z. B. im Zusammenhang mit Kfz-Handel, handwerklichen Betrieben oder zur Versorgung des Gebiets) vorgesehen werden, wenn diese Gewerbegebiete Produktionsbetrieben oder anderen Gewerbebetrieben, die auf solche Gewerbegebiete angewiesen sind, vorbehalten werden sollen. Die Änderung eines Bebauungsplans kann hierbei im Wege des vereinfachten Verfahrens nach § 13 Abs. 1 BauGB erfolgen (OVG NRW, 07.05.2007, 7 D 64.06.NE).

Der Ausschluss zentrenrelevanter Sortimente für Einzelhandel in Gewerbe- und Mischgebieten kann im Interesse der Stärkung des Zentrums auch hinsichtlich solcher Sortimente gerechtfertigt sein, die dort noch nicht bzw. nicht mehr oder nur mit einem geringen Prozentanteil vertreten sind, wenn die Gemeinde ausführlich begründet, warum auch diese Sortimente im Plangebiet ausgeschlossen werden. Diese Begründung bezieht sich oft auf ein gemeindliches Zentrenkonzept und die von der Gemeinde festgelegten zentrenrelevanten Sortimente (OVG NRW, 13.05.2004, 7a D 30.03.NE).

Auch ist es einer Gemeinde möglich, Einzelhandel auf den sog. „Annexhandel“, der im räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit einem zulässigen Dienstleistungs-, Gewerbe oder Industriebetrieb steht und diesem flächenmäßig deutlich untergeordnet ist (z. B. Fabrikverkauf, Handwerksverkauf etc.), zu beschränken.

### **Bestimmungen in der Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan**

Die Regelungen für ein Sondergebiet nach § 11 BauNVO beziehen sich auch auf einen entsprechenden Vorhaben- und Erschließungsplan. Auch hier handelt es sich um eine ausdrückliche, gezielte planungsrechtliche Zulassung durch die Gemeinde. Die Ausführungen zur Darstellung von Sondergebieten im Flächennutzungsplan bzw. Festsetzung im Bebauungsplan gelten somit entsprechend.

### **Beschleunigtes Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung (§ 13a BauGB)**

Kern- und Sondergebiete für Einzelhandelsgroßprojekte können grundsätzlich auch im beschleunigten Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung festgesetzt werden.

## Bebauungsplan für im Zusammenhang bebaute Orteile (§ 9 Abs. 2 a BauGB)

Das Städtebaurecht enthält - insbesondere auch durch die Ergänzung des § 1 Abs. 6 Nr. 4 - für Gebiete mit Bebauungsplänen die zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche notwendigen Regelungen. Auch die 2004 eingeführte Verstärkung der gemeindenachbarlichen Abstimmungspflicht in § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB (Nr. 4.2.5) ist hierauf gerichtet.

Für die Sicherung zentraler Versorgungsbereiche in den nicht beplanten Innenbereichen wurde durch die BauGB-Novelle 2004 die Regelung des § 34 Abs. 3 BauGB eingeführt, nach der von Vorhaben keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein dürfen. Diese Regelung hat inzwischen im Vollzug Bedeutung erlangt, ist aber in ihrer Praktikabilität teilweise eingeschränkt. Mit dem neuen § 9 Abs. 2a BauGB kann der mit § 34 Abs. 3 BauGB verfolgte Zweck (Vorhaben dürfen keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche haben) in einem einfachen Bebauungsplan umgesetzt und verbindlich gemacht werden, der mit seinen konkreten Festsetzungen im Bauaufsichtsverfahren praktikabel angewandt werden kann. Ermöglicht wird daher ein Bebauungsplan, mit dem in den nicht beplanten Innenbereichen zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche gezielt Bestimmungen über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter Arten von Nutzungen und damit insbesondere von Einzelhandelsbetrieben getroffen werden können. Nach der amtlichen Begründung zum BauGB 2007 bedarf es keiner Ausweisung eines Baugebietes. Vielmehr reicht ein einfacher Bebauungsplan zum Ausschluss von zentrenschädlichem Einzelhandel.

Nach § 9 Abs. 2a Satz 1 BauGB kann für die im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 BauGB; sog. nicht beplanter Innenbereich) zur Erhaltung, Stärkung oder Verhinderung der Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche (zum Begriff s. Nr. 2.6), auch im Interesse der verbrauchernahen Versorgung und der Innenentwicklung der Gemeinden, in einem Bebauungsplan festgesetzt werden, dass nur bestimmte Arten der nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB zulässigen baulichen und sonstigen Anlagen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können. Die Festsetzungen können auch für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans unterschiedlich getroffen werden. Der Regelungsinhalt ist an § 1 Abs. 5, 8 und 9 BauNVO angelehnt, erfordert aber nicht die Festsetzung eines Baugebiets.

Bei der Aufstellung eines Bebauungsplans nach § 9 Abs. 2a BauGB für einen bisher unbeplanten Innenbereich ist - auch zur Vermeidung eventueller Entschädigungsansprüche (Nr. 4.3.2) - zu prüfen, ob vorhandene Einzelhandelsbetriebe auf den Bestandsschutz verwiesen oder durch gezielte Festsetzungen planungsrechtlich abgesichert werden sollen. Die Möglichkeit, Festsetzungen auch für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans nach § 9 Abs. 2a BauGB unterschiedlich treffen zu können, erlaubt auch differenzierte Festsetzungen für vorhandene Einzelhandelsbetriebe. Der Regelungsinhalt der Festsetzungen kann sich dabei an dem orientieren, was § 1 Abs. 10 BauNVO als „Fremdkörperfestsetzung“ innerhalb

eines festgesetzten Baugebiets nach der Baunutzungsverordnung vorsieht. Dabei sind die Ziele der Raumordnung zu beachten (Nr. 3.1.5).

Die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche soll dabei auch im Interesse der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und der Innenentwicklung der Gemeinden erfolgen. In der Begründung zum Bebauungsplan ist darzulegen, in welcher Weise der Bebauungsplan der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche dient.

Für diesen Bebauungsplan, der bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen auch im vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB aufgestellt werden kann, gelten die allgemein zu beachtenden Grundsätze des § 1 BauGB. Dazu hebt § 9 Abs. 2 a Satz 2 BauGB hervor, dass insbesondere ein städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB (Nr. 4.1 Gemeindliche Einzelhandelskonzepte), das Aussagen über die vorhandenen und zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereiche der Gemeinde oder eines Gemeindeteils enthält, zu berücksichtigen ist. Denn einem solchen Konzept kommt eine die Aufstellung des Bebauungsplans unterstützende Funktion zu, indem es nachvollziehbare Aussagen über die zentralen Versorgungsbereiche enthält.

Ebenfalls den allgemeinen Grundsätzen des § 1 BauGB entsprechend sollen nach § 9 Abs. 2 a Satz 3 BauGB für Vorhaben, die den zu erhaltenden oder zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereichen dienen, die planungsrechtlichen Grundlagen nach § 30 oder § 34 BauGB vorhanden sein, oder die Schaffung der entsprechenden planungsrechtlichen Grundlagen soll konkret durch förmliche Einleitung des entsprechenden Bebauungsplanverfahrens beabsichtigt sein. Nicht erforderlich ist, dass die bauplanungsrechtlichen Grundlagen für alle nur denkbaren Vorhaben, die in den zentralen Versorgungsbereichen errichtet werden könnten, bestehen oder geschaffen werden sollen. Mit Satz 3 wird bezoekt, dass die zu schützenden zentralen Versorgungsbereiche auch bauplanungsrechtlich verwirklicht werden können.

#### **4.2.5 Beteiligung der benachbarten Gemeinden (§ 2 Abs. 2 BauGB)**

Wegen des häufig über die Gemeindegrenzen hinausgehenden Einzugsgebietes von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO ist es erforderlich, bei den notwendigen Planverfahren auch die von den Auswirkungen betroffenen Gemeinden zu beteiligen. Dies gilt auch dann, wenn Gemeinden in einem anderen Bundesland oder in Nachbarstaaten liegen. Für die (materielle) gemeindenachbarliche Abstimmungspflicht kommt es nicht auf ein unmittelbares Angrenzen der Gemeinden an (BVerwG, 09.01.1995, 4 NB 42.94).

Einer gemeindenachbarlichen Abstimmung bedarf es bereits dann, wenn unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung der Nachbargemeinde in Betracht kommen. Voraussetzung ist - anders als für die rechtliche Betroffenheit einer Gemeinde durch eine Fachplanung - nicht, dass eine hinreichend bestimmte Planung der Nachbargemeinde nachhaltig gestört wird (BVerwG, 15.12.1989, 4 C 36.86).

Das Gebot, die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen, lässt sich als gesetzliche Ausformung des in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleisteten gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts verstehen. § 2 Abs. 2 BauGB liegt die Vorstellung zugrunde, dass benachbarte Gemeinden sich mit ihrer Planungshoheit im Verhältnis der Gleichordnung gegenüber stehen. Die Vorschrift verlangt einen Interessenausgleich zwischen diesen Gemeinden und fordert dazu eine Koordination der gemeindlichen Belange. Die Nachbargemeinde kann sich unabhängig davon, welche planerischen Absichten sie für ihr Gebiet verfolgt oder bereits umgesetzt hat, gegen unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf dem benachbarten Gemeindegebiet zur Wehr setzen. Maßgebend ist die Reichweite der Auswirkungen (BVerwG, 01.08.2002, 4 C 5.01).

Mit dem Europarechtsanpassungsgesetz Bau 2004 wurde das gemeindenachbarliche Abstimmungsgebot in § 2 Abs. 2 BauGB um ein Abwehrrecht aus der Raumordnung ergänzt: Bei der gemeindenachbarlichen Abstimmung können sich Gemeinden auch auf die ihnen durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen sowie auf Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen. Das Abstimmungsgebot ist Teil der Bauleitplanung, es kann sich deshalb nur auf städtebauliche Belange beziehen. Mit dem neuen Satz 2 erhält die Gemeinde ein Abwehrrecht, wenn ihr durch Ziele der Raumordnung bestimmte Funktionen zugewiesen wurden und eine Nachbargemeinde diese unterlaufen will. Das Abwehrrecht ergänzt die Anpassungspflicht aus § 1 Abs. 4 BauGB. Eine Gemeinde ist berechtigt, die ihr zugewiesenen Funktionen gegen störende raumordnungswidrige Planungen einer anderen Gemeinde zu verteidigen.

Die Gemeinde muss für ihr Betroffensein nicht mehr im Einzelnen belegen, welche konkreten Nachteile für sie z. B. durch Kaufkraftabzug oder Abwerbung von Gewerbebetrieben entstehen. Der Verstoß als solcher reicht aus, die Rechtslage entspricht der bei der Verletzung nachbarschützender Vorschriften.

Neben den Zielen der Raumordnung werden die „Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche“ ausdrücklich genannt (zum Begriff der zentralen Versorgungsbereiche Nr. 2.6). Die Art der Auswirkungen muss die Nachbargemeinde allerdings geltend machen.

#### **4.2.6 Beteiligung der Behörden (§ 4 BauGB)**

Die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern sind verpflichtet, auf gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Betriebs- und Agglomerationsformen des Einzelhandels und damit verbundene Handwerksbetriebe zu achten. Ihrer Beteiligung kommt im Rahmen der Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange besondere Bedeutung zu.

Den Kammern obliegt es, auch die absatzwirtschaftlichen Aspekte vorzutragen und bei der Klärung von Zweifelsfragen mitzuwirken. Sie sind möglichst frühzeitig in das Planverfahren einzuschalten.

Bei Planungen im Zusammenhang mit Einzelhandelsnutzungen kann es fachlich geboten sein, außerhalb der förmlichen Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange zusätzlich die Einzelhandelsverbände um Stellungnahme zu bitten.

## 4.3 Überprüfung und Anpassung älterer Bebauungspläne

### 4.3.1 Planungserfordernis und Änderung älterer Bebauungspläne

Im Geltungsbereich von Bebauungsplänen, die noch aufgrund von älterem vor der BauNVO 1977 geltendem Recht aufgestellt wurden, sind Vorhaben i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO ggf. uneingeschränkt zulässig. Sind solche Vorhaben im Hinblick auf ihre Auswirkungen dort ländesplanerisch oder städtebaulich nicht vertretbar, so kann eine weitere Fehlentwicklung nur durch eine Änderung der Bebauungspläne im Wege der Umstellung auf die geltende Baunutzungsverordnung verhindert werden. Dies gilt insbesondere für Industrie- und Gewerbegebiete. In diesen Fällen ergibt sich somit ein Planungserfordernis und damit eine Planungspflicht der Gemeinde i. S. von § 1 Abs. 3 i. V. m. § 1 Abs. 4 BauGB. Auf die Pflicht zur Beachtung der Ziele der Raumordnung, hier insbesondere aus § 24a LEPro, wird hingewiesen (Nr. 3.1).

Bei der Änderung der Bebauungspläne im Wege der Umstellung auf die geltende Baunutzungsverordnung ist - auch zur Vermeidung eventueller Entschädigungsansprüche (Nr. 4.3.2) - zu prüfen, ob vorhandene großflächige Einzelhandelsbetriebe auf den Bestandsschutz verwiesen oder durch Festsetzungen nach § 1 Abs. 10 BauNVO planungsrechtlich abgesichert werden sollen. Bei § 1 Abs. 10 BauNVO handelt sich damit um eine anlagenbezogene Planung im Sinne einer Einzelfallregelung, bei der der an sich abstrakte Normencharakter des Bebauungsplans verlassen wird und sich die Festsetzungen konkret auf bestimmte vorhandene Nutzungen beziehen (OVG NRW, 07.05.2007, 7 D 64.06.NE).

Eine Umstellung des Ursprungsplans auf die BauNVO 1990 setzt voraus, dass diese in den textlichen Festsetzungen bzw. in der Planzeichnung des Änderungsplans hinreichend deutlich zum Ausdruck kommt (OVG NRW, 07.05.2007, 7 D 64.06.NE). Bei Vorliegen der Voraussetzungen kann eine Anpassung älterer Bebauungspläne auch im beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB erfolgen. I. d. R. genügt eine textliche Planänderung, auch soweit damit zusätzlich die Instrumente des § 1 Abs. 4, 5 und 9 BauNVO angewendet werden sollen. Eine pauschale Änderung mehrerer Bebauungspläne ohne individuelle Begründung für den einzelnen Plan ist im Hinblick auf die insoweit restriktive Rechtsprechung nicht unbedenklich, es sei denn, sie trafe auf alle geänderten Bebauungspläne in gleichem Maße zu. Bebauungspläne sollten jeweils insgesamt und nicht nur in Teilbereichen des Plans auf die geltende Baunutzungsverordnung umgestellt werden. Zur Sicherung der Planung empfiehlt sich der Erlass einer Veränderungssperre oder die Zurückstellung kritischer Baugesuche (Nr 5.2.7).

Detaillierte Ausführungen zu § 13a BauGB finden sich im Muster-Einführungserlass zum Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte (BauG-BÄndG 2007 - Mustererlass).

#### **4.3.2 Entschädigung bei Änderung oder Aufhebung einer zulässigen Nutzung**

Die Änderung von Bebauungsplänen kann zu Entschädigungsansprüchen nach § 42 ff. BauGB führen. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die durch die Änderung ausgeschlossene Nutzung bisher zulässig war und durch die Aufhebung der zulässigen Nutzung eine nicht nur unwesentliche Wertminderung des Grundstücks eintritt. Der Bebauungsplan muss formell und materiell rechtsgültig sein; nach § 30 BauGB muss die Erschließung rechtlich und tatsächlich gesichert sein. Entschädigungsansprüche gegen die Gemeinde könnten sich danach nur ergeben, wenn vor der Änderung des Bebauungsplans und damit dem Ausschluss von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO eine den Erfordernissen des Zu- und Abgangsverkehrs dieser Einrichtungen entsprechende Erschließung gesichert war.

Von einer nicht nur unwesentlichen Wertminderung von Grundstücken ist nur dann auszugehen, wenn in dem Gebiet oder für bestimmte Flächen im Hinblick auf die Zulässigkeit dieser Anlagen bei vorhandener Erschließung bereits ein Verkehrswert entstanden ist, der erheblich über dem Verkehrswert vergleichbarer Gewerbegebiete und Industriegebiete liegt, in denen die Ansiedlung eines Einkaufszentrums, großflächigen Einzelhandelsbetriebes oder sonstigen großflächigen Handelsbetriebes i. S. von § 11 Abs. 3 BauNVO nicht möglich ist. Auf die Gewinnerwartung des einzelnen Grundstückseigentümers und auf seine persönlichen Nutzungsvorstellungen kommt es nicht an. Nach Ablauf der in § 42 Abs. 2 BauGB bezeichneten Frist von 7 Jahren ab Zulässigkeit, anwendbar erstmals seit dem 1.1.1984, kann ein Entschädigungsanspruch infolge Planänderung nach § 42 Abs. 3 BauGB nur noch für Eingriffe in die tatsächlich ausgeübte Nutzung des Grundstücks geltend gemacht werden. Diese Regelung stellt eine wesentliche Erleichterung für erforderliche Änderungen von Bebauungsplänen dar.

### **5. Baurechtliche Zulässigkeit von Vorhaben im Einzelfall**

#### **5.1 Im Geltungsbereich von Bebauungsplänen i. S. d. § 30 BauGB**

Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans i. S. v. § 30 Abs. 1 BauGB, der mindestens Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die überbaubaren Grundstücksflächen und die örtlichen Verkehrsflächen enthält, ist ein Vorhaben zulässig, wenn es diesen Festsetzungen nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist (qualifizierter Bebauungsplan). § 15 BauNVO ist zu beachten (Nr. 5.1.5).

Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, der die Voraussetzung des qualifizierten Bebauungsplans nicht erfüllt (einfacher Bebauungsplan nach § 30 Abs. 2 BauGB), richtet sich die

Zulässigkeit des Vorhabens im Übrigen nach § 34 BauGB (Nr. 5.2.1 und 5.2.2) oder § 35 BauGB (Nr. 5.3). Soweit ein Baugebiet festgesetzt ist, ist § 15 BauNVO zu beachten (Nr. 5.1.5).

Die zulässige Art der baulichen Nutzung wird in den Bebauungsplänen durch die Baugebiete festgesetzt. Da die Vorschriften der Baunutzungsverordnung über die Baugebiete Bestandteil des Bebauungsplans werden (§ 1 Abs. 3 BauNVO), ist dem Bebauungsplan jeweils die Fassung der Baunutzungsverordnung zugrunde zulegen, die an dem Tage, an dem die öffentliche Auslegung des Bebauungsplans begann, in Kraft war ( §§ 25 - 25 c BauNVO). Die einzelnen Fassungen der Baunutzungsverordnung enthalten folgende Regelungen:

### **5.1.1 Ursprungsfassung vom 26.6.1962 (in Kraft getreten am 1.8.1962)**

Im Geltungsbereich von Bebauungsplänen sind Handelsbetriebe aller Art in Mischgebieten, Kerngebieten, Gewerbegebieten und Industriegebieten zulässig.

### **5.1.2 Änderungsverordnung vom 26.11.1968 (in Kraft getreten am 1.1.1969)**

Im Geltungsbereich von Bebauungsplänen sind Einkaufszentren und Verbrauchermärkte, die nach Lage, Umfang und Zweckbestimmung vorwiegend der übergemeindlichen Versorgung dienen sollen, außer in Kerngebieten nur in den für solche Vorhaben festgesetzten Sondergebieten zulässig (§ 11 Abs. 3 BauNVO 1968). Einkaufszentren und Verbrauchermärkte, die nicht vorwiegend der übergemeindlichen Versorgung dienen, sind demnach als Einzelhandels- oder Gewerbebetriebe auch in anderen Baugebieten nach der BauNVO 1968, insbesondere in Mischgebieten, Gewerbegebieten und Industriegebieten zulässig. Zur Beurteilung der Frage, ob ein Vorhaben vorwiegend der übergemeindlichen Versorgung dienen soll oder wird, ist im Zweifelsfall (insbesondere bei Vorhaben mit mehr als 1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche) eine gutachterliche Stellungnahme von sachverständiger neutraler Stelle (z. B. Industrie- und Handelskammer und Handwerkskammer, ggf. unabhängiges Wirtschaftsinstitut) einzuholen.

### **5.1.3 Änderungsverordnung vom 15.9.1977 (in Kraft getreten am 1.10.1977)**

Einzelhandelsgroßbetriebe i. S. des § 11 Abs. 3 BauNVO sind außer in Kerngebieten nur in den für solche Vorhaben festgesetzten Sondergebieten zulässig. In anderen Baugebieten sind sie daher unzulässig. Für sie gilt die Vermutungsgrenze von 1500 m<sup>2</sup> Geschossfläche. § 11 Abs. 3 Satz 4 BauNVO 1986 findet auch auf Bebauungspläne auf der Grundlage des § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 entsprechende Anwendung (§ 25 b BauNVO 1986).

### **5.1.4 Änderungsverordnungen vom 19.12.1986 (in Kraft getreten am 1.1.1987) und vom 23.1.1990 (in Kraft getreten am 27.1.1990)**

Einzelhandelsbetriebe i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO sind außer in Kerngebieten nur in den für solche Vorhaben festgesetzten Sondergebieten zulässig. In anderen Baugebieten sind sie unzulässig. Für sie gilt die Vermutungsgrenze von 1.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche.

### **5.1.5 Zulässigkeitsbeschränkung durch § 15 BauNVO**

§ 15 BauNVO ist in der im Baugenehmigungsverfahren gültigen Fassung der Baunutzungsverordnung anzuwenden. Dies gilt unabhängig davon, welche Fassung der Baunutzungsverordnung dem Bebauungsplan zugrunde zu legen ist.

Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO sind demnach im Einzelfall unzulässig, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widersprechen. Sie sind auch unzulässig, wenn von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die nach der Eigenart des Baugebiets im Baugebiet selbst oder in dessen Umgebung unzumutbar sind, oder wenn sie solchen Belästigungen oder Störungen ausgesetzt werden. Immisionskonflikte, die ihre Ursache im Besucher- oder Kundenverkehr haben, sind dem Vorhaben zuzurechnen (BVerwG, 20.04.2000, 4 B 25.00).

Die durch § 15 BauNVO geschützte maßgebliche Umgebung auch außerhalb des Baugebiets reicht nur so weit, wie unmittelbare Wirkungen eines Vorhabens die Nutzung anderer Grundstücke in bebauungsrechtlicher Hinsicht beeinträchtigen können. Eine Verschlechterung der Wirtschaftlichkeit der in der maßgeblichen Umgebung oder in einzelnen Stadtteilzentren ausgeübten Einzelhandelsnutzungen kann durch Anwendung des § 15 BauNVO nicht verhindert werden. „Fernwirkungen“ finden daher im Rahmen des § 15 keine Berücksichtigung.

Unzumutbare Belästigungen oder Störungen i. S. d. § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO können jedoch beispielsweise darin bestehen, dass ein hohes Verkehrsaufkommen die öffentlichen Straßen in der maßgeblichen Umgebung ungewöhnlich belastet, so dass der Zu- und Auslieferungsverkehr anderer Grundstücke erheblich behindert wird oder Wohngrundstücke durch Immissionen stark beeinträchtigt werden.

Die Eigenart eines Baugebiets (§ 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO) lässt sich einerseits unmittelbar anhand der Festsetzungen des Bebauungsplans sowie aus der bereits vorhandenen und zugelassenen Bebauung feststellen. So kann sich z. B. in den Festsetzungen von Verkehrsflächen, insbesondere der Dimensionierung der örtlichen Verkehrsflächen zur Erschließung des Baugebiets, eine besondere Prägung niederschlagen. Andererseits kann die Eigenart auch durch eine Auslegung der Festsetzungen festgestellt werden. Hierfür kann u. U. auch die Begründung zum Bebauungsplan herangezogen werden.

Kleinere Betriebe, die im einzelnen zwar keine, in der Ansammlung mit anderen kleineren Betrieben aber Auswirkungen i. S. von § 11 Abs. 3 BauNVO hervorrufen, können im Einzelfall nach § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO unzulässig sein, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widersprechen. In einem Mischgebiet allgemein zulässige Einzelhandelsbetriebe können im Einzelfall nach Anzahl und Umfang der Eigenart des Baugebiets widersprechen, weil im selben Gebiet bereits Einzelhandelsbetriebe zugelassen worden sind und das gebotene quantitative Mischungsverhältnis von Wohnen und nicht wesentlich störendem Gewerbe durch die Zulassung eines weiteren Betriebs gestört würde (BVerwG, 04.05.1988, 4 C 34.86).

Ob eine vorgesehene Nutzung der Eigenart eines konkreten Baugebiets widerspricht, ist im Einzelfall durch eine Würdigung der besonderen Gebietsstruktur zu ermitteln.

Durch die Aufstellung von Bebauungsplänen und die Beschränkung bzw. den Ausschluss des Einzelhandels kann die Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben unterbunden werden (Nr. 4.2.4).

## 5.2 Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 BauGB)

Die planungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens i. S. von § 11 Abs. 3 BauNVO im unbeplanten Innenbereich ist unterschiedlich zu beurteilen, und zwar

- bei einer näheren Umgebung, die uneinheitlich strukturiert und keinem Baugebiet der Baunutzungsverordnung vergleichbar ist, nur nach § 34 Abs. 1 BauGB (Nr. 5.2.1)
- bei einer näheren Umgebung, die einem Baugebiet der Baunutzungsverordnung entspricht, hinsichtlich der Art der Nutzung nur nach § 34 Abs. 2 BauGB (Nr. 5.2.2), hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbaubaren Grundstücksfläche nach § 34 Abs. 1 BauGB (Nr. 5.2.1);
- bei Vorliegen eines einfachen Bebauungsplans (§ 30 Abs. 2 BauGB) vorweg nach dessen Festsetzungen (Nr. 5.1), im Übrigen nach § 34 Abs. 1 oder 2 BauGB (Nr. 5.2.1 und 5.2.2).

Die Erleichterungen für die Zulassung von Vorhaben nach § 34 Abs. 3 a Satz 1 BauGB finden keine Anwendung auf Einzelhandelsbetriebe, die die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung beeinträchtigen können (§ 34 Abs. 3 a Satz 2 BauGB). Dabei genügt die Möglichkeit einer solchen Beeinträchtigung.

### 5.2.1 Zulässigkeit nach § 34 Abs. 1 BauGB

Bei der planungsrechtlichen Zulässigkeitsprüfung sind die von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien zu berücksichtigen. Insbesondere wird hinsichtlich des Merkmals „Einfügen“ auf die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.05.1978 (4 C 8.77) und vom 04.07.1980 4 C 101.77) hingewiesen. Danach fügt sich ein Vorhaben nach Art und Maß der

baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbaubaren Grundstückfläche nur ein, wenn es sich innerhalb des sich aus seiner näheren Umgebung ergebenden Rahmens hält. Sind großflächige Einzelhandelsbetriebe dort noch nicht vorhanden, fällt ein derartiges Vorhaben aus dem Rahmen. Auch ein aus dem Rahmen fallendes Vorhaben kann sich dennoch einfügen, wenn es im Verhältnis zu seiner näheren Umgebung weder bewältigungsbedürftigen Spannungen erzeugt noch vorhandene Spannungen verstärkt. Großflächige Einzelhandelsbetriebe werden i. d. R. Spannungen erzeugen oder vorhandene Spannungen verstärken. Der durch ein Vorhaben bedingte stärkere Zu- und Abfahrtsverkehr kann bspw. bisher ruhigere Wohnstraßen durch Lärm und Abgase belasten (OVG NRW, 20.02.2004, 10 A 558.02) oder das vorhandene Straßennetz überlasten.

### **5.2.2 Zulässigkeit nach § 34 Abs. 2 BauGB**

In diesem Fall ist hinsichtlich der Beurteilung der Art der Nutzung die Baunutzungsverordnung (hier § 11 Abs. 3) unmittelbar anzuwenden. Ist die nähere Umgebung als Misch-, Gewerbe- oder Industriegebiet einzuordnen, ist daher ein Vorhaben, das die Voraussetzungen des § 11 Abs. 3 BauNVO erfüllt, unzulässig. Ein Vorhaben i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO ist nur zulässig in einem Gebiet, das als Kerngebiet oder Sondergebiet „großflächiger Einzelhandel“ einzustufen ist. Hinsichtlich der Beurteilung des Maßes der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbaubaren Grundstücksfläche ist darüber hinaus auch die Prüfung nach § 34 Abs. 1 BauGB erforderlich (Nr. 5.2.1).

Ein Vorhaben, das in einem bestimmten Baugebiet nach der Baunutzungsverordnung grundsätzlich zulässig wäre, kann im Einzelfall gem. § 15 BauNVO gleichwohl unzulässig sein (siehe auch Nr. 5.1.5).

### **5.2.3 Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche i. S. d. § 34 Abs. 3 BauGB**

§ 34 Abs. 3 BauGB enthält eine weitere Zulässigkeitsvoraussetzung für die Ansiedlung von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich nach § 34 Abs. 1 und Abs. 2 BauGB. Danach dürfen von solchen Vorhaben keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein. Dies betrifft insbesondere Vorhaben des großflächigen Einzelhandels, deren städtebauliche Auswirkungen über die nähere Umgebung hinausgehen.

Nach früherem Recht war es möglich, dass in Gebieten nach § 34 Abs. 1 BauGB, in denen bereits großflächige Einzelhandelsprojekte vorhanden sind, oder in Gebieten nach § 34 Abs. 2 BauGB, die einem faktischen Kerngebiet oder Sondergebiet nach § 11 Abs. 3 BauNVO entsprechen, die Genehmigung eines weiteren, sich in die vorhandene Umgebung einfügenden Einzelhandelsgroßprojektes bauplanungsrechtlich nicht abgelehnt werden konnte. Die über die nähere Umgebung hinausgehenden Fernwirkungen des Vorhabens auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung waren bis zur Änderung des Baugesetzbuches durch das Europa-

rechtsanpassungsgesetz Bau nicht Prüfungsmaßstab im Rahmen des § 34 BauGB. Der seit 2004 geltende Absatz 3 sieht vor, diese Fernwirkungen im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung zu berücksichtigen. Die der Neuregelung zukommende Schutzfunktion für zentrale Versorgungsbereiche soll allerdings auch andere Vorhaben als großflächige Einzelhandelsbetriebe erfassen, sich mithin nicht auf den Anwendungsbereich des § 11 Abs. 3 BauNVO beschränken. Soweit ein Vorhaben schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden erwarten lässt, ist es bauplanungsrechtlich unzulässig.

Schädliche Auswirkungen i. S. v. § 34 Abs. 3 BauGB hat ein Vorhaben, wenn es die Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche beachtlich beeinträchtigt (OVG NRW, 11.12.2006, 7 A 964.05; bestätigt durch BVerwG, 11.10.2007, 4 C 7.07).

Dies ist insbesondere der Fall,

- wenn das Vorhaben außerhalb eines zentralen Versorgungsbereiches angesiedelt werden soll,
- sein Warenangebot gerade (auch) solche Sortimente umfasst, die zu den für die gegebenen Versorgungsfunktion des betreffenden zentralen Versorgungsbereiches typischen Sortimenten gehören und
- das Vorhaben nach seiner konkreten Lage und Ausgestaltung erwarten lässt, dass die Funktionsfähigkeit des betroffenen zentralen Versorgungsbereiches vor allem durch zu erwartende Kaufkraftabflüsse in beachtlichem Ausmaß beeinträchtigt und damit gestört wird.

Anhaltspunkte hierfür sind:

- Unverhältnismäßigkeit der geplanten Verkaufsflächen im Vergleich zu den im betroffenen zentralen Versorgungsbereich vorhandenen Verkaufsflächen und
- Unvertretbarkeit des zu erwartenden Kaufkraftabflusses der Umsatzumverteilungen oder der Verlagerung von Kundenströmen.

Von Bedeutung kann auch sein, ob der außerhalb des zentralen Versorgungsbereichs angesiedelnde Einzelhandelsbetrieb gerade auf solche Sortimente abzielt, die in diesem Bereich von einem „Magnetbetrieb“ angeboten werden, dessen unbeeinträchtigter Bestand maßgebliche Bedeutung für die weitere Funktionsfähigkeit des zentralen Versorgungsbereichs hat (OVG NRW, 13.06.2007, 10 A 2439.06).

Die Bauaufsichtsbehörde ist für das Vorliegen der einschränkenden Tatbestandsvoraussetzungen ggf. beweispflichtig. Sie hat bessere Kenntnisse über die zentralen Versorgungsbereiche als der Bauherr. Die Beweislastverteilung ist auch deshalb interessengerecht, weil die Gemeinde es in der Hand hat, Auswirkungen auf ihre Versorgungsbereiche durch Bauleitplanung zu lenken (siehe auch OVG NRW, 13.06.2007, 10 A 2439.06).

Der Bauherr muss die Behörde im Rahmen der Mitwirkungspflicht über diejenigen Faktoren unterrichten, die für die Bewertung der Fernwirkungen maßgeblich sind, insbesondere also über Betriebsumfang und Betriebsstruktur. Die Prognose schädlicher Auswirkungen kann im Wesentlichen nur auf den baurechtlich relevanten Angaben in den Bauvorlagen und einer mitgelieferten Sortimentsbeschreibung aufbauen (BVerwG, 11.10.2007, 4 C 7.07).

In Zweifelsfällen ist es sinnvoll, wenn eine Gemeinde sich des Instruments eines einfachen Ausschlussbebauungsplans auf Grund des § 9 Abs. 2a BauGB bedient.

#### **5.2.4 Zulässigkeit nach § 34 BauGB i. V. m. einfachen Bebauungsplänen**

Liegt ein einfacher Bebauungsplan (§ 30 Abs. 2 BauGB) vor, so sind Handelsbetriebe aller Art nur zulässig, wenn sie dessen Festsetzungen nicht widersprechen (Nr. 5.1). Im Übrigen ist das Vorhaben nach § 34 BauGB zu beurteilen (Nr. 5.2).

#### **5.2.5 Gesicherte Erschließung**

Zulässigkeitsvoraussetzung für die Vorhaben in allen Bereichen ist die gesicherte Erschließung. Zur gesicherten Erschließung gehören bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben insbesondere der verkehrsgerechte Anschluss an eine leistungsfähige Verkehrsstraße mit einwandfreien Grundstücksein- und -ausfahrten sowie ggf. zusätzliche Fahrstreifen innerhalb der öffentlichen Verkehrsfläche (BVerwG, 20.04.2000, 4 B 25.00). Die Erschließung ist mit den zuständigen Straßenbaubehörden abzustimmen (§ 56 Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen). Geht das Vorhaben mit einer so starken Belastung der das Baugrundstück erschließenden Straße einher, dass sich die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs nur durch zusätzliche Erschließungsmaßnahmen wie eine Straßenverbreiterung oder die Schaffung von Einfädelungsspuren gewährleisten lässt, so ist die Erschließung nicht gesichert (BVerwG, 20.04.2000, 4 B 25.00).

#### **5.2.6 Überprüfung des unbeplanten Innenbereichs**

Die Gewährleistung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung erfordert die laufende Beobachtung des Baugeschehens und ggf. notwendige Anpassungsmaßnahmen, um Fehlentwicklungen zu vermeiden. Können von einem Vorhaben zu erwartende Spannungen, die nicht die nähere Umgebung, sondern die Zuordnung von Nutzungen in einem größeren städtebaulich funktionalen Zusammenhang betreffen, wie er in § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 BauNVO beschrieben ist, nur im Wege der Bauleitplanung ausgeglichen werden, ist ein Planerfordernis i. S. v. § 1 Abs. 3 BBauG (jetzt BauGB) und somit eine gesetzliche Planungspflicht der Gemeinde gegeben (BVerwG, 03.02.1984, 4 C 8.80).

Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem weiteren Urteil vom 17.09.2003 (4 C 14.01) entschieden, dass eine Gemeinde aufgrund qualifizierter städtebaulicher Gründe zur Beplanung eines unbeplanten Innenbereichs verpflichtet sein kann. Dabei stützt es die Begründung maß-

geblich auf § 1 Abs. 3 BauGB, das interkommunale Abstimmungsgebot aus § 2 Abs. 2 BauGB und § 1 Abs. 4 BauGB (Nr. 4.2.5): § 1 Abs. 3 BauGB kann Grundlage einer gemeindlichen Erstplanungspflicht im unbeplanten Innenbereich sein. Das Planungsermessens der Gemeinde verdichtet sich zur strikten Planungspflicht, wenn qualifizierte städtebauliche Gründe von besonderem Gewicht vorliegen. Die Durchsetzung einer gemeindlichen Planungspflicht aus § 1 Abs. 3 BauGB mit den Mitteln der Kommunalaufsicht ist mit Bundesrecht vereinbar.

Zur Feststellung der gemeindlichen Planungspflicht haben die Gemeinden solche Gebiete innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile ohne bauplanungsrechtliche Festsetzungen über Art und Maß der baulichen Nutzung, in denen die Möglichkeit der Ansiedlung von Vorhaben i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO mit Auswirkungen der in dieser Vorschrift bezeichneten Art gegeben ist, zu überprüfen. Diese Prüfung ist insbesondere in den Gebieten erforderlich, in denen aufgrund bestehenden Baurechts weitere Vorhaben zu bereits vorhandenen Vorhaben (i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO, auch mit geringerer Geschossfläche als 1.200 m<sup>2</sup>) hinzutreten können und dann im Zusammenwirken negative Auswirkungen auslösen können. Es wird darauf hingewiesen, dass bei dieser Prüfung ggf. eine Beteiligung der Kammern der gewerblichen Wirtschaft in Betracht kommt.

I. d. R. wird die Aufstellung eines Bebauungsplans nach § 9 Abs. 2a BauGB (Nr. 4.2.4) ausreichen, mit dem gezielt Bestimmungen über die Zulässigkeit, Unzulässigkeit oder ausnahmsweise Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben getroffen werden können.

Bei der Aufstellung eines Bebauungsplans für einen bisher unbeplanten Innenbereich ist - auch zur Vermeidung eventueller Entschädigungsansprüche (Nr. 4.3.2) - zu prüfen, ob vorhandene Einzelhandelsbetriebe auf den Bestandsschutz verwiesen oder durch gezielte Festsetzungen planungsrechtlich abgesichert werden sollen.

Die zeit- und sachgerechte Erfüllung dieser gesetzlichen Aufgabe durch die Gemeinde ist von den Aufsichtsbehörden zu überwachen und kann ggf. im Aufsichtsweg durchgesetzt werden.

### **5.2.7 Veränderungssperre oder Zurückstellung von Baugesuchen**

Bei der Überplanung eines Gebiets sollen die Gemeinden die Möglichkeiten, eine Veränderungssperre zu erlassen (§ 14 BauGB) oder Baugesuche zurückzustellen (§ 15 BauGB), in Betracht ziehen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass § 17 Abs. 1 Satz 2 BauGB entsprechend auf Fälle anzuwenden ist, in denen es zu einer unangemessenen - d.h. ohne sachliche Rechtfertigung - verzögerten Bearbeitung oder zu einer rechtswidrigen Ablehnung des Bauantrags bzw. Bauvorbescheids gekommen (sog. faktische Zurückstellung) und dadurch ein Zeitverlust entstanden ist.

## **5.3 Im Außenbereich**

Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe i. S. v. § 11 Abs. 3 BauNVO gehören nicht zu den nach § 35 Abs. 1 BauGB für den

Außenbereich privilegierten Vorhaben. Sie können nach § 35 Abs. 2 BauGB wegen ihres Umfangs und wegen der Beeinträchtigung öffentlicher Belange i. S. d. § 35 Abs. 3 BauGB im Außenbereich ohne bauplanungsrechtliche Festsetzungen nicht zugelassen werden. Das Planerfordernis liegt vor, weil Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO einen Koordinierungsbedarf auslösen, dem nicht das Konditionalprogramm des § 35 BauGB, sondern nur eine Abwägung im Rahmen einer förmlichen Planung angemessen Rechnung zu tragen vermag (BVerwG, 01.08.2002, 4 C 5.01).

## 5.4 Nutzungsänderungen und Erweiterungen

Erweiterungen von Einzelhandelsbetrieben sind genehmigungsbedürftig. Nach § 2 Nr. 4 Buchst. c) Bürokratieabbaugesetz I ist eine Nutzungsänderung unter Beifügen der für eine Prüfung erforderlichen Bauvorlagen der Bauaufsichtsbehörde anzugeben, für sie kann auch eine Baugenehmigung beantragt werden. Für Erweiterungen und Nutzungsänderungen gelten die Nr. 5.1 bis 5.3, 5.5, 5.6 entsprechend.

Eine Nutzungsänderung liegt auch vor, wenn ein Großhandelsbetrieb ganz oder teilweise auf Einzelhandel umstellt (Nr. 2.3). Der Bestandsschutz des Großhandels deckt nicht die Fortführung des Betriebs als Einzelhandel. Das gleiche gilt, wenn ein in der Baugenehmigung festgeschriebenes Sortiment umgestellt bzw. geändert wird oder wenn ein neues Sortiment hinzukommt.

Eine Erweiterung liegt bei einer Vergrößerung der Geschossfläche oder der Verkaufsfläche vor. Bei Erweiterungen sind für die Beurteilung der Zulässigkeit die Auswirkungen der gesamten Anlage zugrunde zu legen.

## 5.5 Behandlung von Bauanträgen

### 5.5.1 Antragsunterlagen

Antragsunterlagen für Einzelhandelsbetriebe und sonstige Handelsbetriebe müssen die Art des Betriebs (Einzelhandel, Großhandel), die Geschossfläche, die Verkaufsfläche (Nr. 2.4) und die vorgesehenen Sortimente (Nr. 2.5), gegliedert nach der Größe der Verkaufsfläche, klar und eindeutig erkennen lassen. Liegen hierzu keine klaren Angaben vor, kann eine Baugenehmigung wegen Unvollständigkeit der Unterlagen nicht erteilt werden.

Bei Anträgen für Großhandelsbetriebe ist darzulegen, inwieweit durch geeignete organisatorische Maßnahmen sichergestellt wird, dass der Handel mit dem Endverbraucher unterbunden wird (Nr. 2.3).

Bei der Prüfung der Antragsunterlagen sind u. a. die vom Antragsteller dargelegten ökonomischen Zusammenhänge im Hinblick auf ihre städtebauliche Relevanz zu prüfen und zu bewerten. Die Prognose der städtebaulichen Auswirkungen kann im Wesentlichen nur auf den baurechtlich relevanten Angaben in den Bauvorlagen und insbesondere der Sortimentsliste auf-

bauen. Die Baugenehmigungsbehörde prüft die Darlegungen in den Antragsunterlagen und die ggf. vorgelegten Gutachten, ob die dabei verwendeten Methoden und Kriterien sachgerecht und plausibel sind. Dabei bleibt es ihr unbenommen, allgemeine und branchenspezifische Erfahrungswerte und Bandbreiten in die städtebauliche Beurteilung des Vorhabens einzubeziehen. Auf diese Weise kann sie den Unsicherheiten einer Prognose entgegenwirken.

### **5.5.2 Festschreibung in der Baugenehmigung**

In der Baugenehmigung sind die Betriebsarten (Einzel-, Großhandel), die Größe der Verkaufsfläche sowie Art und Umfang bzw. die absolute Größe des Sortiments (nach Quadratmetern oder Anteil) festzuschreiben, wenn es sich aus entsprechenden Festsetzungen des Bebauungsplans oder in Anwendung von § 11 Abs. 3 BauNVO ergibt. Bei Anträgen für Großhandelsbetriebe sollte der funktionelle Großhandel im Bauschein festgelegt werden. Auf § 9 Abs. 1 BauO NRW wird hingewiesen (insbesondere Begrünung/Bepflanzung von Stellplätzen).

## **5.6 Vorlage bei der Bezirksregierung**

Werden Einkaufszentren oder Einzelhandelsbetriebe mit mehr als 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche

- außerhalb eines von der Gemeinde festgelegten (Nr. 3.1.2 und 4.1) und mit der Bezirksregierung abgestimmten zentralen Versorgungsbereichs oder
- innerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs, wenn die Regelvermutung des § 24a Abs. 2 Satz 4 LEPro (Nr. 3.1.2) überschritten ist,

beantragt, so legt die Bauaufsichtsbehörde unmittelbar nach Eingang der vollständigen Unterlagen der Bezirksregierung eine Ausfertigung des Bauantrags oder der Bauvoranfrage auf dem Dienstweg vor, damit diese feststellen kann, ob sich das Vorhaben auf die Ziele der Raumordnung oder die städtebauliche Entwicklung und Ordnung auswirkt. Äußert sich die Bezirksregierung nicht innerhalb einer Frist von einem Monat nach Eingang bei der Bezirksregierung, kann die Bauaufsichtsbehörde davon ausgehen, dass keine Bedenken gegen das Vorhaben bestehen.

Hat eine Gemeinde ihre zentralen Versorgungsbereiche nicht mit der Bezirksregierung abgestimmt, legt die Bauaufsichtsbehörde der Bezirksregierung Bauanträge bzw. Bauvoranfragen für Einkaufszentren und Einzelhandelsbetriebe mit mehr als 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche außerhalb von in Bebauungsplänen festgesetzten Kern- und Sondergebieten vor.

Düsseldorf, den 22.09.2008

gez.

Oliver Wittke

gez.

Christa Thoben