

Großflächiger Einzelhandel

-

Welche Abstimmungspflichten und
Steuerungsmöglichkeiten bestehen?

Einzelhandelsbezogene Regelungen im bisherigen Bauplanungsrecht

- im BauGB und in BauNVO
- seit 1977: nach § 11 (3) S. 1 Nr. 2 BauNVO großflächige Einzelhandelsbetriebe grundsätzlich nur in Kern- und ausgewiesenen Sondergebieten zulässig
- durch BauGB-Novelle 2004: Einführung von § 34 Abs. 3 BauGB zur Sicherung zentraler Versorgungsbereiche im nicht beplanten Innenbereich
- durch BauGB-Novelle 2004: Ergänzungen bei gemeindenachbarlichen Abstimmungspflicht in § 2 Abs. 2 S. 2 BauGB

Interkommunales Abstimmungsgebot in der Bauleitplanung - Entwicklung

- früher geregelt in § 2 Abs. 4 BBauGB 1960/76/79
- BauGB 1986: Verlagerung nach Abs. 2 und Änderung von „Soll-Vorschrift“ in zwingende Verpflichtung
- EAG Bau 2004: Ergänzung des § 2 Abs. 2 BauGB um Satz 2
→ Erweiterung der Abstimmungsverpflichtung auf:
 - durch Ziele der Raumordnung zugewiesene Funktionen
 - Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche

Interkommunales Abstimmungsgebot in der Bauleitplanung

- aktueller § 2 Abs. 2 BauGB:

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

Interkommunales Abstimmungsgebot in der Bauleitplanung

- dient dem Schutz der kommunalen Planungshoheit
- Bedeutung im Rahmen der Abwägung liegt darin, dass die Gemeinde, die ihre eigenen Vorstellungen selbst um den Preis von gewichtigen Auswirkungen für die Nachbargemeinde durchsetzen möchte, einem erhöhten Rechtfertigungszwang in der Gestalt der Pflicht zur formellen und materiellen Abstimmung im Rahmen der förmlichen Planung unterliegt (BVerwG, 14.4.2010 – 4 B 78.09 -, ZfBR 2010, 463 ff.)
- gilt für alle Bauleitpläne, auch bei Änderung, Ergänzung oder Aufhebung

Interkommunales Abstimmungsgebot in der Bauleitplanung

- besonders wichtig bei der Flächennutzungsplanung
- geht über die tatsächlich angrenzenden Gemeinden hinaus → maßgebend ist Reichweite der Auswirkungen der beabsichtigten Planung
- Nachbargemeinde hat Klagebefugnis, insb. bei Abwehr eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs in der Nachbargemeinde (Ergänzung in § 34 Abs. 3 BauGB)

§ 34 Abs. 3 BauGB I

- § 34 Abs. 3 BauGB: Ausgestaltung einer ergänzenden Zulässigkeitsvoraussetzung, nach der von Vorhaben keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein dürfen.
- Grund: Nichtberücksichtigung von Fernwirkungen in § 34 Abs. 1 und 2 BauGB
- Durch Nichtberücksichtigung von Fernwirkungen entstehen schädliche Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche.
- Ziel: Sicherung und Entwicklung integrierter Standorte
- Aber: Schutz nur vor städtebaulichen Auswirkungen; nicht Wettbewerbs- oder Konkurrentenschutz

§ 34 Abs. 3 BauGB II

- Einzelhandelsgroßbetriebe stehen im Vordergrund, egal ob großflächig oder nicht: vgl. BVerwG, 17.12.2009 – 4 C 2.08 -, ZfBR 2010, 267.
- Begriff des zentralen Versorgungsbereichs: BVerwG, 11.10.2007, NVwZ 2008, S. 308.
- Auch Grund- und Nahversorgungszentren können zentrale Versorgungsbereiche sein (BVerwG, 17.12.2009 – 4 C 2.08 -, ZfBR 2010, 267).

§ 34 Abs. 3 BauGB III

- Zur Abgrenzung des zentralen Versorgungsbereiches:
BVerwG, 12.2.2009 – 4 B 5/09 -, ZfBR 2009, S. 863.
- BVerwG, 17.2.2009 – 4 B 4/09 - : Keine Anlehnung an § 11 Abs. 3 Satz 3 und 4 BauNVO, sondern Prognose im Einzelfall.
- SO-Gebiet für großflächigen EZH ist kein zentraler Versorgungsbereich
- Nur das tatsächlich Vorhandene wird berücksichtigt.
- auch die zentralen Versorgungsbereiche der Nachbargemeinden werden einbezogen; Klagemöglichkeit im Hinblick auf BVerwG, 1.8.2002, denn:
 - keine Rechtsposition auf Einhaltung der raumordnerischen Ziele durch Nachbargemeinden.
 - daher Ergänzung von § 2 Abs. 2 BauGB.

§ 34 Abs. 3 BauGB IV

- Ermittlung der **schädlichen** Umweltauswirkungen u.a. durch zu erwartenden Kaufkraftabfluss.
- Prognostische Ermittlung ist insoweit erforderlich
Kriterien:
 - Verkaufsfläche im Verhältnis zu im Versorgungsbereich vorhandenen Verkaufsflächen derselben Branche
 - Entfernung zwischen dem Vorhaben und dem zentralen Versorgungsbereich
 - etwaige Vorschädigungen
 - voraussichtliche Umsatzumverteilung – schwierig zu ermitteln!

Steuerung des großflächigen Einzelhandels über § 11 (3) BauNVO

- durch Novelle 1968: Einfügung eines neuen Abs. 3 in § 11 BauNVO zur Regelung von Einkaufszentren und Verbrauchermärkten
- Seit 1977: nach § 11 (3) S. 1 Nr. 2 BauNVO → großflächige Einzelhandelsbetriebe nur in MK und ausgewiesenen SO zulässig

Steuerung des großflächigen Einzelhandels über § 11 (3) BauNVO

- § 11 (3) BauNVO = Sonderregelung für Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe
- maßgeblich: ob Betriebe wesentliche Auswirkungen (vgl. Abs. 3 S. 2) auf Ziele der RO oder auf städtebauliche Entwicklung und Ordnung haben können
- Auswirkungen dürfen nicht unwesentlich sein
- Auswirkungen sind anzunehmen bei Betrieben über 1200m² Geschossfläche (Vermutungsregel → widerlegbar)

Steuerung des großflächigen Einzelhandels über § 11 (3) BauNVO

- Einrichtungen und Betriebe, die von Abs. 3 S. 1 erfasst werden
→ grundsätzlich nur zulässig in MK und ausgewiesenen SO
- „großflächig“ → stellt auf Betriebsgröße ab → bestimmbar z.B. durch Begrenzung der Verkaufsfläche
- Großflächigkeit: 1200m² Geschossfläche oder 800m² Verkaufsfläche
- Festsetzung einer baugebietsbezogenen, vorhabenunabhängigen Verkaufsflächenobergrenze ist unzulässig. Es fehlt die Rechtsgrundlage. (BVerwG, 3.4.2008 – 4 CN 3.07 -, BVerwGE 131, 86; 11.11.2009 – 4 BN 63.09 -, DVBl. 2010, 124.)

Steuerung des großflächigen Einzelhandels über § 9 (2a) BauGB

- bildet Kernstück der BauGB-Novelle 2007 im Bereich Einzelhandelssteuerung
- Ziel: Sicherung zentraler Versorgungsbereiche und der verbrauchernahen Versorgung
- neues Instrument zur Nutzungssteuerung für unbeplanten Innenbereich, mit dem zentrale Versorgungsbereiche geschützt und verbrauchernahe Versorgung gesichert werden kann
- Ziel des § 34 Abs. 3 BauGB: Vermeidung schädlicher Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche nunmehr mit Hilfe eines einfachen Bebauungsplans

§ 9 (2a) BauGB - Regelungs-/Schutzziel „Zentraler Versorgungsbereich“

„Zentraler Versorgungsbereich“:

- Versorgungsbereiche unterschiedlicher Stufen (Innenstadtzentren, Nebenzentren, Grund- und Nahversorgungszentren)
- Keine eindeutige Begriffsdefinition → Abstellen auf die jeweiligen örtlichen Verhältnisse

„Verbrauchernahe Versorgung“:

- Begriff bislang gerichtlich nicht abschließend geklärt → Defizite und Risiken bei Auslegung des Begriffes
- § 9 Abs. 2 a S. 3 BauGB = Soll-Vorschrift
- Gemeinden sollen für Vorhaben, die den zu erhaltenden oder zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereichen dienen, bauplanungsrechtliche Grundlagen schaffen, sofern diese noch nicht nach § 30 oder § 34 BauGB zulässig sind

§ 9 (2a) BauGB - Regelungsweise I

- Einfacher Bebauungsplan:
 - gem. § 9 Abs. 2a S. 1 BauGB Möglichkeit im B-Plan festzusetzen, dass nur bestimmte Arten der nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB zulässigen baulichen Nutzungen *zulässig oder nicht zulässig* sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können, um *zentrale Versorgungsbereiche* zu schützen
 - nur Regelung der *Art* der baulichen Nutzung
 - Vorhaben unzulässig, wenn es Festsetzungen des einfachen B-Plans widerspricht, auch dann, wenn im übrigen die Voraussetzungen des § 34 Abs. 1 BauGB erfüllt sind

§ 9 (2a) BauGB - Regelungsweise II

- Voraussetzung: nach einfachem B-Plan zulässiges Vorhaben muss der Umgebungsbebauung entsprechen, insbes. hinsichtlich des Maßes der Nutzung
- Erleichterung durch § 34 Abs. 3 a S. 1 BauGB: → Relativierung des Einfügensanfordernis
- Festsetzung nach § 9 Abs. 2 a BauGB auch möglich, wenn bereits einfacher B-Plan vorliegt, dieser jedoch keine Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung enthält

§ 9 (2a) BauGB - Räumliche Ausdehnung der Planung

- Gemeinde hat Entscheidungsspielraum, welche Fläche des Gemeindegebietes durch einen Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2 a BauGB überplant werden soll:
 - gesamtes Gemeindegebiet kann mit einer einzigen Textsatzung überzogen werden, selbst dann, wenn bereits ein Bebauungsplan für einzelne Bereiche besteht, sofern überplantes Gebiet ausdrücklich und parzellenscharf *ausgenommen* wird
 - auch möglich: Überplanung nur eines Flurstücks
- in Praxis wird sich die Planung auf Teile eines Stadt- oder Gemeindegebietes erstrecken

§ 9 (2a) BauGB - Auszuschließende Beeinträchtigungen

- Steuerung aller Nutzungsarten, die *Auswirkungen* auf „Erhaltung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche“ und die „verbrauchernahe Versorgung“ haben können
 - z.B. Einzelhandelseinrichtungen (aber auch Dienstleistungsbetriebe, Vergnügungstätten und nicht gewerbliche Nutzungen)
 - alle Nutzungsarten mit großer Kundenattraktivität und Besucherfrequenz mit potentiellen Auswirkungen auf Schutzgüter des § 9 Abs. 2 a BauGB, (Einzelhandel, Arztpraxen, Gastronomie und Kinos..)
- entscheidend ist, ob sie über eigene Nutzung/ihren Besuch hinaus eine *Magnetwirkung* zu entfalten geeignet sind, die das Publikum vom zu schützenden Versorgungskern ablenkt
- auch zu berücksichtigen: „Verdrängungswirkung“ mietstarker Ketten

§ 9 (2a) BauGB - Ausschlüsse und Zulassungen

- § 9 Abs. 2 a Satz 1, Hs. 1 BauGB sieht wahlweise negative und positive Zulassungsliste vor
 - negativ“ heißt: Ausschluss einer (nach § 34 BauGB hier eigentlich zulässigen) Nutzungsart
 - „positiv“: ausschließliche Zulassung einer zulässigen Art, was im Umkehrschluss den Ausschluss alles übrigen bedeutet
- eine gem. § 34 BauGB „eigentlich“ nicht zulässige Art (z.B. Vergnügungsstätte in faktischem MI) kann Gemeinde weder positiv noch negativ festsetzen
- Nutzungsbeschränkungen nach § 9 Abs. 2 a BauGB bedeuten zumeist Ausschluss bislang zulässiger Nutzung → *Entschädigungsansprüche* nach dem Planungsschadensrecht der §§ 39 ff. BauGB

§ 9 (2a) BauGB - Differenzierungsgrad I

§ 9 Abs. 2a Satz 1, Hs. 1 BauGB:

- im B-Plan kann festgesetzt werden, „dass nur bestimmte Arten der nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB zulässigen baulichen Nutzungen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können“ → entspricht § 1 (5) BauNVO
- Nach dem *Wortlaut* kann somit nur eine der einzelnen in einer Nummer der jeweiligen Baugebietsvorschrift der §§ 2 ff. BauNVO aufgeführten *Nutzungen* im Rahmen des § 9 Abs. 2 a BauGB festgesetzt werden, beispielsweise „der Versorgung des Gebiets dienende Läden“ oder „Einzelhandelsbetriebe“

§ 9 (2a) BauGB - Differenzierungsgrad II

Eigentliche *Feinst*steuerung erfolgt über:

- § 1 Abs. 9 BauNVO, wonach im B-Plan festgesetzt werden kann, „dass nur bestimmte Arten der in den Baugebieten allgemein oder ausnahmsweise zulässigen baulichen oder sonstigen Anlagen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können“

§ 9 (2a) BauGB - Bestandsschutzfragen I

- Führt die Anwendung des § 9 Abs. 2 a dazu, dass vorhandene Nutzungen auf einen passiven Bestandsschutz festgeschrieben werden, muss regelmäßig auch geprüft werden, ob ihnen durch räumlich begrenzte Sonderregelungen für ihren Standort auch für die Zukunft Entwicklungsmöglichkeiten zugestanden werden sollen (OVG Nordrhein-Westfalen, U. v. 22.11.2010 – 7 D 1.09.NE -, BauR 2011, 789/793 f.).
- Anders als bei § 34 Abs. 3 ist die planende Gemeinde bei § 9 Abs. 2 a nicht an den Maßstab der zu erwartenden schädlichen Auswirkungen gebunden. Daher kann sie die Belange eines Grundstückseigentümers im Hinblick auf die Erhaltung der Nutzungschancen seines Grundstücks im Interesse des Schutzes zentraler Versorgungsbereiche zurücksetzen, aber Abwägung!

§ 9 (2a) BauGB - Bestandsschutzfragen II

§ 9 Abs. 2 BauGB ist anzuwenden:

- Begrenzung der Zulässigkeit bestimmter im B-Plan festgesetzter baulicher oder sonstiger Nutzungen und Anlagen auf einen gewissen Zeitraum
- Festsetzungen nach § 9 Abs. 2 BauGB sind nur in *besonderen Fällen* zulässig und bedürfen der Rechtfertigung durch städtebauliche Gründe
- → Sicherung bestehender Einzelhandelsnutzung für Dauer ihres Betriebes

§ 9 (2a) BauGB - städtebauliche Entwicklungskonzepte

- § 9 (2a) S. 2 BauGB enthält Gebot, städtebaul. Entwicklungskonzept nach § 1 (6) Nr. 11 BauGB zu berücksichtigen
- Kann Bebauungsplan nicht ersetzen
- Entwicklungskonzept ist nicht Voraussetzung für B-Plan nach § 9 (2a) BauGB → hat aber unterstützende Funktion.
- In Begründung zum B-Plan ist darzulegen, in welcher Weise B-Plan der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche dient → städtebauliches Entwicklungskonzept nahezu unverzichtbar (OVG NRW, 22.11.2010, BauR 2011, 789).

Rechtsprechungshinweise

- OVG Rhld.-Pf. – 6.5.2009 – 1 C 10970,08 -, ZfBR 2009, S. 590.
- BVerwG, 2.12.2009 – 4 B 74.09 -, ZfBR 2010, S. 138.
- BVerwG, 11.11.2009 – 4 BN 63.09 -, ZfBR 2010, S. 138 f.

Noch Fragen?

Ansonsten vielen Dank für die
Aufmerksamkeit!