

UNSER SERVICE FÜR SIE:

Die zitierten Urteile können Sie gerne von uns auch als Volltextversion erhalten. Hierzu genügt eine kurze E-Mail an: urteile@i-s-u.de

■ Editorial

Da das Thema Einzelhandel die Kommunen offenbar nach wie vor sehr beschäftigt, erscheint heute nochmals eine Doppelausgabe, die sich mit neuen Fällen aus der Rechtsprechung zu verschiedenen Ansiedlungsvorhaben beschäftigt.

Seit der Ausgabe 1+2 / 2009, in der wir die seinerzeit neu eingeführten landesplanerischen Vorgaben zur Einzelhandelssteuerung erläutert haben, hat sich einiges getan. Zahlreiche Kommunen in Rheinland-Pfalz haben zwischenzeitlich Einzelhandels- und Zentrenkonzepte nach den Anforderungen des LEP IV erstellt. In Nordrhein-Westfalen waren Einzelhandelskonzepte bereits früher relativ weit verbreitet. In vielen Fällen gibt es jedoch noch immer keine entsprechenden pla-

nerischen Instrumente, so dass die Rechtsunsicherheit mancherorts nach wie vor groß ist.

Wir greifen mit der heutigen Ausgabe schlaglichtartig einige Urteile zu klein- und großflächigen Vorhaben heraus, die sich auf durchaus typische Fallkonstellationen beziehen und insofern für viele Verwaltungen oder kommunale Entscheidungsträger von Interesse sein dürften. Am Schluss versuchen wir dann, hieraus Tipps für die praktische Anwendung abzuleiten, denn ein sauberes Umsetzen der planerischen Zielvorgaben unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen ist Voraussetzung für den Bestand jedes Bauleitplans.

■ Thema

Einzelhandel – Aktuelles aus der Rechtsprechung



GENERELLE ANFORDERUNGEN AN DIE BAULEITPLANUNG

Aufgrund des nach wie vor anscheinend ungebrochenen Ansiedlungsdrucks ergeben sich in den Städten und Gemeinden seit einigen Jahren Probleme, wenn es darum geht, bestimmte Einzelhandelsvorhaben zu beurteilen – und das oft unabhängig davon, ob die Kommune über ein Einzelhandels-

konzept verfügt oder nicht, denn findige Investoren versuchen immer wieder, dieses in Frage zu stellen oder zu unterlaufen. Bei der Erstellung solcher Konzepte sollte daher auf jeden Fall darauf geachtet werden, nicht nur die bestehenden Innenstadtbereiche zu schützen, indem hierfür „Zentrale Versorgungsbereiche“ (ZVB) ausgewiesen werden, sondern auch die gewollte Entwicklung bewusst zu steuern und Flächen als ZVB, Nahversorgungs- oder Ergänzungsstandort

(z.B. für nicht-innenstadtrelevanten, großflächigen Einzelhandel) zu kennzeichnen, die künftig für diesen Zweck überplant (also erstmals entwickelt) werden sollen. Dass dies möglich ist und sich ein ZVB keineswegs nur auf bereits vorhandene Strukturen erstrecken muss, wurde bereits früher durch die Rechtsprechung abgesichert, so z.B. in einer Entscheidung des BVerwG aus dem Jahr 2007, das feststellte, dass zentrale Versorgungsbereiche räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde sind, denen aufgrund vorhandener Einzelhandelsnutzungen eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt und die sich sowohl aus den tatsächlichen Verhältnissen (= Bestand), als auch aus planerischen Festlegungen (= Entwicklungsabsicht) ergeben können (BVerwG 4 C 7.07).

In der Praxis ebenso bedeutsam ist es allerdings, dass im Zuge der Aufstellung eines Einzelhandelskonzeptes auch geprüft wird, welche rechtlichen Vorgaben sich aus bereits vorhandenen Bebauungsplänen ableiten lassen, denn gerade hier lauern Gefahren, da die meisten älteren Satzungen keine oder keine hinreichend konkreten Einschränkungen im Hinblick auf den Einzelhandel beinhalten. Auf diese Weise ist es möglich, dass immer wieder einzelne Supermärkte oder gar Fachmarktzentren an Stellen entstehen, die für solche Nutzungen eigentlich nicht vorgesehen waren und die Genehmigungsbehörde in den meisten Fällen ihre Zustimmung erteilen *muss*, obwohl die Kommune hier in ihrem Einzelhandels- und Zentrenkonzept keinen entsprechenden Standort vorgesehen oder sogar einen Bebauungsplan für den Bereich aufgestellt hat, der anderen Nutzungen den Vorrang geben soll. Der Grund dafür ergibt sich aus der BauNVO, die entsprechende Ansiedlungen sowohl in Mischgebieten (§ 6 Abs. 2 Nr. 3 – **Einzelhandelsbetriebe**, Schank- und Speisewirtschaften und Betriebe des Beherbergungsgewerbes), als auch in Gewerbegebieten (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 – **Gewerbebetriebe aller Art**, Lagerhäuser, Lagerplätze und öffentliche Betriebe) grundsätzlich ermöglicht, solange sie nicht großflächig sind, d.h. ihre Verkaufsfläche weniger als 800 m² beträgt.¹⁾

Besteht also ein Bebauungsplan, der bislang keine einschränkende Festsetzungen für den Einzelhandel enthält, oder wurde für bestimmte Bereiche noch gar kein Bauleitplan aufgestellt, ist Handlungsbedarf gegeben. Nicht großflächige Ansiedlungen sind dann in den meisten Fällen nicht zu verhindern, denn was liegt für einen Projektentwickler näher, als seine Planung genau auf eine solche Situation abzustimmen und mehrere kleinere Einheiten nebeneinander vorzusehen, die für sich genommen nicht großflächig sind. Dies ist gegeben, wenn sie über *keinen* gemeinsamen Eingang, *keine* gemeinsame Anlieferung und *keine* gemeinsamen Nebenräume verfügen und selbstständig betrieben werden können. Sie stellen dann auch keine Agglomeration im Sinne der Rechtsprechung dar.²⁾

Um dies auszuschließen, ist auf jeden Fall anzuraten, für bislang unbeplante Bereiche, in denen ein Vorhaben nach § 34 Baugesetzbuch (BauGB) vermutlich zu genehmigen wäre, weil es sich in die Umgebung „einfügt“, entsprechende Bauleitpläne aufzustellen und auch alle vorhandenen Bebauungspläne genau zu überprüfen sowie wenn nötig so zu ändern,

dass ungewollte Entwicklungen künftig wirksam verhindert werden können. Dies ist meist allein durch Änderungen der textlichen Festsetzungen möglich, wobei darauf zu achten ist, dass diese rechtlich eindeutig bestimmt und nachvollziehbar sind. Es ist zudem zweckmäßig, auch andere Festsetzungen des Plans nochmals einer kritischen Würdigung zu unterziehen, da schon so mancher Plan gescheitert ist, weil er in bestimmten Punkten, die möglicherweise gar nichts mit der eigentlich zu prüfenden Thematik – nämlich dem Einzelhandel – zu tun haben, fehlerhaft war und vom Gericht gekippt wurde, was auch im nachfolgenden Fallbeispiel 1 zur Unwirksamkeit des Plans geführt hat.

FALLBEISPIELE AUS DER RECHTSPRECHUNG

Fallbeispiel 1:

Änderung eines Bebauungsplans zur Verhinderung der Umwandlung einer Lagerhalle in einen Drogeriemarkt

In einem entsprechenden Fall, der aktuell vom OVG Nordrhein-Westfalen zu entscheiden war (OVG NRW, Urteil vom 03.02.2011, 2 A 1416/09), hat eine Stadt einen Bebauungsplan geändert, nachdem ein Antragsteller die Umwandlung (Nutzungsänderung) einer Lagerhalle in einen Drogeriemarkt begehrte, wobei auf dem Nachbargrundstück bereits ein Lebensmitteldiscountmarkt mit rund 750 m² Verkaufsfläche errichtet wurde. Die Gemeinde hat daraufhin beschlossen, den aus dem Jahr 1996 stammenden Bauleitplan, der für den Bereich ein Gewerbegebiet (teilweise mit bestimmten Nutzungsgliederungen) vorsah, zu ändern und den „Einzelhandel für den Verkauf an letzte Verbraucher“ künftig auszuschließen bzw. stark einzugrenzen. Begründet wurde dies damit, dass es Ziel der Planung sei, den klassischen Gewerbebetrieben notwendige Entwicklungsmöglichkeiten einzuräumen und gleichzeitig unerwünschte Einzelhandelsansiedlungen zu verhindern, wobei sich die Kommune hierbei auf ihr Einzelhandelskonzept stützte, welches mit entsprechender Begründung ausführt, dass der (innenstadtrelevante) Einzelhandel künftig im Zentrum gebündelt und nicht in der Peripherie angesiedelt werden soll.

Bei der Beurteilung durch das Gericht ging es um die Frage, inwieweit die getroffenen Festsetzungen zulässig sind, denn der Antragsteller forderte die Zulassung seines Vorhabens und argumentierte, dass die Bebauungsplanänderung rechtswidrig sei.

Die gerichtliche Überprüfung ergab, dass bereits der ursprüngliche Bebauungsplan mangelbehaftet und damit unwirksam war und diese Mängel auch auf den Änderungsplan durchschlagen. Konkret wurden bestimmte immissionsrechtliche Festsetzungen moniert. So enthielt der Plan zum Schutz der Nachbarschaft sogenannte lärmtechnische „Zaunwerte“, die bereits vor einigen Jahren von der Rechtsprechung für unzulässig erklärt worden sind und keine den heutigen Anforderungen entsprechende Gliederung im Sinne eindeutiger „Emissionskontingente“.

Dies alleine genügte, den Plan zu kippen und somit war die fragliche Ansiedlung nicht nach den Festsetzungen des (unwirksamen) Bebauungsplans, sondern nach § 34 Baugesetzbuch (BauGB) zu beurteilen. Das OVG stellte dabei fest, dass

das Vorhaben sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt, da in der Nachbarschaft bereits zahlreiche gewerbliche Nutzungen, wie z.B. Kfz-Handel, Autovermietung, Möbel- und Küchenhandel, verschiedene Handwerksbetriebe sowie ein Lebensmittelmarkt vorhanden sind und es sich bei dem geplanten Drogeriemarkt um einen „nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieb“ handelt und sich auch keine einzelfallbezogene Unzulässigkeit nach § 34 Abs. 3 BauGB i.V.m. § 11 Abs. 3 BauNVO aufgrund zu befürchtender „schädlicher Auswirkungen“ ergibt.

Nach § 11 Abs. 3 Satz 1 BauNVO sind nämlich nur Einkaufszentren (Nr. 1), 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 (Nr. 2) und sonstige großflächige Handelsbetriebe, die im Hinblick auf den Verkauf an letzte Verbraucher und auf die Auswirkungen den in § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO bezeichneten Einzelhandelsbetrieben vergleichbar sind (Nr. 3) ausschließlich in Kerngebieten oder für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig. Um einen solchen Betrieb handelt es sich aber bei dem beantragten Drogeriemarkt nicht. Er stellt für sich genommen keinen großflächigen Einzelhandelsbetrieb dar, weil seine Verkaufsfläche deutlich weniger als 800 m² betragen soll. Zusammen mit dem auf dem Nachbargrundstück befindlichen Lebensmittelmarkt mit rund 750 m² Verkaufsfläche bildet er auch kein Einkaufszentrum im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauNVO, denn dabei handelt es sich in der Regel um ein von vornherein einheitlich geplantes, finanziertes, gebautes und verwaltetes Objekt mit mehreren Einzelhandelsbetrieben verschiedener Größe – zumeist verbunden mit bestimmten Dienstleistungsangeboten, wie es auch in einem Beschluss des BVerwG vom 12.07.2007 (4 B 29.07) ausgeführt wird.

Die Verkaufsflächen baulich und funktionell *eigenständiger* Betriebe können hingegen grundsätzlich *nicht* zusammengerechnet werden, wobei das OVG klarstellt, dass eine mögliche „Funktionseinheit“ unter Gesichtspunkten wie etwa „Ergänzung der Sortimente“, „Nutzung von Synergien“ usw. bei der Prüfung außer Acht bleiben kann. Selbst ein gemeinsamer Parkplatz ist kein hinreichender Grund, von einer entsprechenden Agglomeration im Sinne eines Einkaufszentrums auszugehen.

Fallbeispiel 2: Errichtung eines Fachmarkts trotz Ausschluss im Bebauungsplan

Ein ähnlicher Fall war jüngst auch vom OVG Rheinland-Pfalz zu entscheiden (OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15.04.2010, 8 A 11322/09). Es ging dabei um die beantragte Erteilung eines positiven Bauvorbescheids über die Bebaubarkeit eines Grundstücks im Geltungsbereich eines im Jahr 2006 bekannt gemachten einfachen Bebauungsplans. Hier wollte der Antragsteller einen Fachmarkt (dm-Markt) errichten.

Der streitgegenständliche Bebauungsplan enthielt sehr differenzierte Festsetzungen zum Einzelhandel. Hier sollten nach den planerischen Vorgaben u.a. ein Vollsortimenter mit 1.900 m² Verkaufsfläche und ein Discounter mit 970 m² Verkaufsfläche einschließlich einer gemeinsamen Stellplatzanlage entstehen. Der Bebauungsplan überplante zudem ein



bebautes und gewerblich genutztes Gebiet, in dem sich verschiedene Betriebe des produzierenden und verarbeitenden Gewerbes, aber auch Dienstleistungsbetriebe, großflächige Fachmärkte (Bau- und Heimwerkermärkte, SB-Möbelmarkt u.Ä.) sowie Lebensmittelmärkte befinden. Der Bebauungsplan setzte hier Gewerbegebiete sowie Sondergebiete für großflächigen, nicht zentrenrelevanten Einzelhandel fest.

Nach den textlichen Festsetzungen sind in diesen Teilbereichen Einzelhandelsbetriebe mit Ausnahme von Betrieben für Lebensmittelhandel mit einer Verkaufsfläche von maximal 750 m² *nicht* zulässig. Der Bebauungsplan stützt sich bei der Begründung der Festsetzungen auf das Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Stadt.

Das Gericht gelange im Zuge der Überprüfung zu der Auffassung, dass die Klägerin entgegen der Meinung der Genehmigungsbehörde einen Anspruch auf Erteilung eines positiven Bauvorbescheids hat, obwohl das Vorhaben den Festsetzungen des Bebauungsplans widerspricht. Der einfache Bebauungsplan ist nämlich unwirksam und kann deshalb zur bauplanungsrechtlichen Beurteilung des Vorhabens nicht herangezogen werden, und zwar deshalb, weil die getroffene Festsetzung zum Ausschluss von Einzelhandel „mit Ausnahme von Lebensmittelmärkten mit einer Verkaufsfläche bis zu 750 m²“ nicht hinreichend begründet ist. Dazu schreibt das Gericht in seinem Urteil: *„Die Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens beurteilt sich jedoch nicht nach den Festsetzungen des Bebauungsplans ... weil dieser insgesamt unwirksam ist. Das im Bebauungsplan niedergelegte Regelungsgefüge zum grundsätzlichen Ausschluss von Einzelhandel bei gleichzeitiger Zulassung von kleinflächigem Lebensmitteleinzelhandel kann rechtlich keinen Bestand haben.“* Zwar könne eine Kommune den grundsätzlichen Ausschluss des Einzelhandels (etwa zur Vorhaltung von Flächen für das produzierende Gewerbe und das Handwerk) in einem Bebauungsplan regeln oder den Ausschluss auf zentrenrelevante Sortimente beziehen (etwa zum Schutz oder zur Stärkung von Innenstadt- und Stadtteilzentren), auch können beide Zielsetzungen in einem Bebauungsplan kombiniert werden, eine willkürliche Begrenzung auf eine bestimmte Vorhabenart und -größe (hier Lebensmittelhandel bis 750 m² Verkaufsfläche) genügt aber nicht den Anforderungen des § 1 Abs. 9 BauNVO, denn sie ist nicht hinreichend durch besondere städtebauliche Gründe belegt.

Die Beschränkung des Lebensmitteleinzelhandels auf eine maximale Verkaufsfläche von 750 m² ist nach Auffassung des OVG als Anlagentyp *grundsätzlich* festsetzungsfähig, da es nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts möglich ist, auf Grundlage des § 1 Abs. 9 BauNVO einzelne Unterarten von Nutzungen mit planerischen Festsetzungen zu erfassen. Gegenstand einer solchen Festsetzung können aber nur bestimmte „Anlagentypen“ sein. Unproblematisch sind dabei generell „Gattungsbezeichnungen“ (z.B. „Lebensmitteleinzelhandel“) oder ähnliche typisierende Beschreibungen. Außerdem kann eine Kommune die Zulässigkeit auch nach der Größe der Anlagen, wie etwa der Verkaufs- oder der Geschossfläche von Handelsbetrieben, differenziert regeln. Das Gericht führt dazu aus: *„Den Anforderungen des § 1 Abs. 9 BauNVO genügt eine solche Planung allerdings nur, wenn durch die Größenangaben bestimmte Arten von baulichen oder sonstigen Anlagen zutreffend gekennzeichnet werden. Betriebe, bei denen die Verkaufs- oder Geschossfläche eine bestimmte Größe überschreitet, sind nicht schon allein deshalb auch ‚bestimmte Arten‘ im Sinne der Vorschrift. Die Begrenzung der höchstzulässigen Verkaufs- oder Geschossfläche trägt die Umschreibung eines bestimmten Anlagentyps nicht gleichsam in sich selbst. Vielmehr muss die Gemeinde darlegen, warum Betriebe unter bzw. über den von ihr festgesetzten Größen generell oder doch jedenfalls unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen Verhältnisse einem bestimmten Anlagentyp entsprechen.“*

Im fraglichen Bebauungsplan fehlte es aber augenscheinlich an einer hinreichenden Begründung, weswegen der Bauantrag im vorliegenden Fall nach § 34 BauGB zu beurteilen war. Das Vorhaben fügt sich aufgrund der Vorprägung des Gebietes im Hinblick auf Art und Maß der baulichen Nutzung eindeutig in die Eigenart der näheren Umgebung ein. Auch „schädliche Auswirkungen“ konnten aufgrund der geringen Größe nicht ausgemacht werden. Insofern war die Zulassung des Fachmarktes unumgänglich, auch wenn die Stadt solche Ansiedlungen mit dem fraglichen Bebauungsplan eigentlich verhindern wollte.

Fallbeispiel 3:

Klage gegen eine Veränderungssperre zur Verhinderung der Ansiedlung eines innenstadtrelevanten Einzelhandelsbetriebs am Stadtrand

In einem weiteren Fall, mit dem sich das OVG Rheinland-Pfalz im vergangenen Jahr zu beschäftigen hatte (OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 27.01.2010, 1 A 10779/09), ging es ebenfalls um einen nicht-großflächigen Einzelhandelsbetrieb, der auf einem nach Ansicht der betroffenen Stadt hierfür nicht geeigneten Grundstück angesiedelt werden sollte. Konkret begehrte die Klägerin die Erteilung einer Baugenehmigung für den Neubau eines Verbrauchermarktes (Plus-Markt) mit nebenliegendem Backshop. Sie stellte einen entsprechenden Bauantrag, der vorsah, einen Markt mit einer Verkaufsfläche von knapp 760 m² sowie Nebenräumen und zusätzlich einen (separaten) Backshop mit einer Fläche von etwa 38 m² zu errichten.

Das fragliche Grundstück liegt an der Stadtgrenze, die gleichzeitig Landesgrenze zu Hessen ist. Zum Zeitpunkt des Bauantrags befanden sich hier zwei Hallen eines Fahrrad-Cen-

ters, die für die Verwirklichung des Vorhabens abgerissen werden sollten. Das Gebiet ist nicht eindeutig geprägt. In der Umgebung befinden sich unterschiedliche Nutzungen im Sinne einer Gemengelage zwischen Gewerbe und Wohnen. Der Stadtrat hat für Teile des Gebiets – unter anderem das Grundstück der Klägerin – die Aufstellung eines Bebauungsplans und gleichzeitig eine Veränderungssperre beschlossen. In der Begründung hierzu heißt es unter anderem: *„Nachdem in den letzten Jahren einerseits verstärkt das Bedürfnis entstanden ist, den strukturellen Problemen in der Innenstadt entgegenzuwirken und andererseits immer wieder Bestrebungen zu beobachten waren, innenstadtrelevante Einzelhandelnutzungen an anderen Stellen des Stadtgebiets zu etablieren, hat die Stadt ... sowohl bei der Aufstellung neuer Bebauungspläne als auch durch entsprechende Änderungen von rechtskräftigen Bebauungsplänen Einschränkungen bezüglich der Zulässigkeit von innenstadtrelevantem Einzelhandel getroffen.“*

Das Plangebiet wurde bis dahin gewerblich genutzt, teilweise waren hier auch Einzelhandelnutzungen angesiedelt, wobei jedoch der ansässige Zweiradhandel mit angegliederter Werkstatt als nicht innenstadtrelevant eingestuft war. Diese Nutzung sollte aber aufgegeben und als Folgenutzung ein Lebensmitteleinzelhandelsbetrieb etabliert werden, weswegen die Stadt eine Beeinträchtigung ihres Kernbereichs befürchtete. Sie führte an, dass die beantragte Umnutzung ihren städtebaulichen Zielsetzungen widerspricht, und daher im Rahmen der Bauleitplanung insbesondere der innenstadtrelevante Einzelhandel reglementiert werden soll. Zur fachlichen Untermauerung gab sie die Erstellung eines Einzelhandelskonzeptes in Auftrag und grenzte darin die zu erhaltenen und zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereiche der Stadt ab.

Es war folgerichtig, dass die Stadt ihr Einvernehmen zum geplanten Vorhaben versagte und dies mit den negativen Auswirkungen auf einen zentralen Versorgungsbereich begründete, weil sich das Vorhaben nicht einfüge. Daraufhin wurde die Erteilung der beantragten Baugenehmigung unter Hinweis auf die entgegenstehende Veränderungssperre und das verweigerte Einvernehmen versagt. Hiergegen ging die Klägerin mit der Argumentation vor, dass die Veränderungssperre unzulässige Ziele verfolgt, indem sie lediglich eine Verhinderung von Lebensmittel- und Einzelhandelsbetrieben, nicht aber eine positive Steuerung des Einzelhandels im Blick habe. Die Stadt verfüge über kein Entwicklungskonzept und habe auch keine zentralen Versorgungsbereiche festgelegt. Außerdem bestehe wegen der großen räumlichen Entfernung zwischen dem Zentrum und dem Vorhabenstandort auch keine Konkurrenzsituation, zumal dazwischen noch weitere Verbrauchermärkte lägen. Es gebe insofern gar keinen wirklichen „Zentralen Versorgungsbereich“, der geschützt werden müsse, und daher diene die Veränderungssperre lediglich dem Schutz vor Mitbewerbern.

Während das Verwaltungsgericht der Klage zunächst stattgegeben und den Versagungsbescheid aufgehoben hatte, urteilte das OVG in der Berufung anders und stellte fest, dass das Verwaltungsgericht die Klage hätte abweisen müssen. Die Veränderungssperre steht dem Vorhaben danach eindeutig entgegen. Formelle Fehler bei deren Inkraftsetzung seien nicht ersichtlich und von der Klägerin auch nicht gerügt wor-

den. Aber auch in materiell-rechtlicher Hinsicht sei die Veränderungsperre nicht zu beanstanden.

Angemerkt wurde dabei auch, dass allein die Beschlussfassung über die Aufstellung eines Bebauungsplans für die Wirksamkeit einer Veränderungsperre *nicht* genügt. In der Begründung heißt es dazu: „Vielmehr darf nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. zuletzt Beschluss vom 1. Oktober 2009, ZfBR 2010, 75) eine Veränderungsperre erst erlassen werden, wenn die Planung, die sie sichern soll, ein Mindestmaß dessen erkennen lässt, was Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplans sein soll (s. auch BVerwG, Urteil vom 19. Februar 2004, BVerwGE 120, 138). Dazu muss die Gemeinde im Zeitpunkt des Erlasses der Veränderungsperre bereits eine positive planerische Vorstellung entwickelt haben; eine reine Negativplanung, die sich darin erschöpft, ein bestimmtes Vorhaben zu verhindern, reicht nicht aus. Allerdings muss die Planung nicht bereits einen Stand erreicht haben, der nahezu den Abschluss des Verfahrens ermöglicht.“

Da ein detailliertes und bereits abgewogenes Planungskonzept also *nicht* gefordert werden kann, wurde es im vorliegenden Fall seitens des OVG als ausreichend erachtet, dass sich aus dem Planaufstellungsbeschluss und den weiteren Verfahrensschritten in groben Zügen ersehen lässt, was Inhalt des zukünftigen Bebauungsplanes sein soll. Dies ergebe sich z.B. aus Niederschriften über die Gemeinderatssitzungen sowie aus weiteren Unterlagen, wie etwa den Verfahrensakten. Somit sei – so der erkennende Senat – nicht von der Unwirksamkeit der Veränderungsperre auszugehen. Bereits die vom Stadtrat beschlossene Veränderungsperre zeige, dass es wesentliches Ziel des aufzustellenden Bebauungsplans sein soll, im betreffenden Bereich Einschränkungen bezüglich des innenstadtrelevanten Einzelhandels zu treffen, um dem strukturellen Problem der Innenstadt entgegenzuwirken.

Ob diese Formulierung mit dem Begriff „innenstadtrelevanter Einzelhandel“ möglicherweise für die Bauleitplanung zu unbestimmt sei und weiter konkretisiert werden müsse, ist für die Begründung der Satzung über die Veränderungsperre unerheblich. Der Anlass für die Planungsinitiative – nämlich der Umstand, dass eine Nutzung des fraglichen Geländes durch einen Lebensmitteleinzelhandelsbetrieb ausgeschlossen werden soll, weil durch eine solche Ansiedlung die Chancen für einen in der Innenstadt benötigten Lebensmittelmarkt sinken – sei nachvollziehbar und für den Erlass einer Veränderungsperre ausreichend, da sich aus den Akten der Verbandsgemeindeverwaltung entnehmen lässt, dass die Priorität der künftigen Entwicklung auf der Stärkung der Innenstadt liegen soll.

Da sich diese städtebaulichen Planungsvorstellungen im Wege planerischer Festsetzungen mit den Planungsinstrumenten des Baugesetzbuches auch tatsächlich verwirklichen lassen, und bei der Aufstellung der Bauleitpläne gemäß §1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB insbesondere die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche zu berücksichtigen ist, folgt nach Darlegung des Gerichts, „dass selbst wenn der Innenstadt eine solche Qualität derzeit nicht mehr zuerkannt werden könnte, zumindest eine neue Entwicklung in diese Richtung durch die Bauleitplanung gefördert werden kann und darf. Dass derartige Planungsabsichten grundsätz-

lich Gegenstand eines Bebauungsplans sein können, hat der Senat in einem ähnlich gelagerten Fall entschieden, bei dem es um den Ausschluss von Einzelhandelnutzungen im Interesse einer Stärkung des Bereichs eines neuen Dorfmittelpunktes ging (vgl. OVG RP, Urteil vom 18. Mai 2000 – 1 C 10758/99.OVG – in ESOVG).“

Der beabsichtigte Ausschluss einzelner Nutzungen im Plangebiet ist mit dem zur Verfügung stehenden Planungsinstrumentarium des Bauplanungsrechtes über den § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO ohne Weiteres möglich. Dazu genügt ggf. bereits ein Bebauungsplan gemäß § 9 Abs. 2 a BauGB.³⁾

Bei dem in Aussicht genommenen Bebauungsplan, der der Veränderungsperre zugrunde liegt, handelt es sich nach Feststellung des OVG nicht um eine unzulässige „Negativplanung“, die gegen den Grundsatz der Erforderlichkeit gemäß § 1 Abs. 3 BauGB verstößt, da die Stadt im vorliegenden Fall eine Reglementierung der Nutzungsart auf der Plangebietsfläche anstrebt, um den innerstädtischen Bereich zu entwickeln und zu stärken. Dazu folgendes Zitat aus dem Urteil: „Damit beschränkt sich die Kommune nicht lediglich auf die Abwehr des Unerwünschten, sondern sie strebt das oben genannte (positive) Planungsziel an. Dass dieses Ziel nicht lediglich vorgeschoben ist, zeigt auch der Umstand, dass die Beigeladene dazu ein Stadtentwicklungskonzept ... eingeholt und sich ihr Stadtrat die ... erstellte Bewertung der Auswirkungen der geplanten Discounteransiedlung ... in einem Ratsbeschluss zu Eigen gemacht hat.“

Fallbeispiel 4:

Klage einer Nachbarkommune gegen den Bebauungsplan zur Errichtung eines Factory-Outlet-Centers (FOC)

Bereits einige Male wurde in den zurückliegenden Jahren gegen sogenannte „Factory-Outlet-Center (FOC)“ geklagt, weil deren schädliche Auswirkungen durchaus umstritten sind. Insbesondere die umliegenden Kommunen befürchteten, dass sich solche Ansiedlungen negativ auf ihre zentralen Versorgungsbereiche auswirken und gehen daher nicht selten mit Klagen gegen entsprechende Bebauungspläne vor.

In einem kürzlich vor dem OVG Rheinland-Pfalz entschiedenen Fall (OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 30.12.2010, 1 C 10320/09) ging es um eine solche Klage gegen ein FOC mit einer Verkaufsfläche von 10.000 m². In einem Mittelzentrum mit knapp 12.500 Einwohnern sollen nach den Festsetzungen des Bebauungsplans im Bereich des ICE-Bahnhofs Damen-, Herren-, Kinder- und Säuglingsbekleidung auf einer Fläche von bis zu 6.600 m², Schuhe, Lederwaren auf bis zu 1.400 m², Sportbekleidung/-schuhe auf 800 m², Glas/Porzellan/Keramik auf 400 m², Heim-/Haustextilien auf 600 m² sowie Uhren/Schmuck auf 200 m² angeboten werden können. Klägerin war eine im benachbarten Hessen gelegene Stadt, die mit etwa 36.000 Einwohnern deutlich größer ist, als die Kommune, in der das FOC entstehen sollte. Sie argumentierte, dass trotz des mit positivem Ausgang durchgeführten Raumordnungs- und Zielabweichungsverfahrens sowie einer Reihe dort formulierter Auflagen, die im Bebauungsplanverfahren verbindlich zu beachten und zudem durch einen städtebaulichen Vertrag abzusichern waren (z.B. deutliche Begrenzung der ursprünglich geplanten Verkaufsfläche, Beschränkung

der Sortimente usw.), das Integrationsgebot sowie das städtebauliche Beeinträchtigungsverbot des damaligen LEP III verletzt seien. Das Bundesverwaltungsgericht entschied mit Urteil vom 05.11.2009 (BVerwG 4 C 3.09) dazu in letzter Instanz, dass das Integrationsgebot des Landesentwicklungsprogramms keinen Drittschutz vermittele und das städtebauliche Beeinträchtigungsverbot nicht regelnder Bestandteil des Zielabweichungsbescheids gewesen sei.

Daraufhin hat die Antragstellerin Normenkontrollklage gegen den Bebauungsplan erhoben und u.a. geltend gemacht, dass das interkommunale Abstimmungsgebot in den verschiedenen Varianten des § 2 Abs. 2 BauGB durch die vorgenommene Bauleitplanung verletzt sei und dass hierdurch gegen Ziele der Raumordnung, insbesondere das Beeinträchtigungsverbot, das Integrationsgebot sowie das Kongruenzgebot verstoßen werde. Dazu wird im Urteil folgendes aus der Klageschrift angeführt: „Völlig außer Acht gelassen habe der Plangeber im Rahmen der interkommunalen Abstimmung auch die Regelung des § 2 Abs. 2 Satz 2 1. Alternative BauGB. Dieser bestimme, dass sich Gemeinden bei der Abstimmung ihrer Bauleitpläne auch auf die ihm durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen berufen können. Es handle sich gerade für die verfahrensgegenständliche Abstimmung um einen Aspekt, dem der Gesetzgeber mit dem EAG Bau 2004 eine besondere Bedeutung beimessen und damit die bestehende Rechtsposition der Nachbargemeinde habe verbessern wollen, vor allen Dingen im Hinblick auf die Auswirkungen großflächiger Handelsbetriebe.“

Die beklagte Stadt argumentierte hingegen, dass die Antragstellerin nicht in ihren Rechten verletzt werde und der Rechtsstreit vorrangig die Frage betreffe, ob die Auswirkungen des Vorhabens eine Intensität erreichen, die als „unmittelbare Auswirkung gewichtiger Art“ einzustufen sind und im Rahmen einer ordnungsgemäßen Abwägung nach § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB demnach nicht zurückgestellt werden können. Dies könne jedoch aufgrund der Fakten eindeutig verneint werden. So erreiche die klagende Stadt ausweislich ihres eigenen Internetauftritts eine Einzelhandelszentralität von über 200 %, die weit über dem bundesdeutschen Durchschnitt liege und insofern dafür spreche, dass dort in erheblichem Maße auch Kaufkraft von außen gebunden werde. Demgegenüber habe die beklagte Kommune lediglich eine Einzelhandelszentralität von rund 138 %. Außerdem habe die Klägerin selbst außerhalb der Innenstadt einen Bebauungsplan zur Revitalisierung einer Brachfläche aufgestellt und dort in erheblichem Umfang Einzelhandelsflächen zugelassen.

Das OVG stellte in seinem Urteil zur Streitsache fest, dass der Kommune bei der Frage, ob eine Planung im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB „erforderlich“ ist, ein weites Planungsermessens zukommt, innerhalb dessen sie ermächtigt ist, eine „Städtebaupolitik“ entsprechend ihren Vorstellungen zu betreiben.⁴⁾ Dies bedeutet, dass die Gemeinde planungsbefugt ist, wenn sie hierfür hinreichend gewichtige städtebauliche Belange ins Feld führen kann. Im Urteil heißt es dazu: „Da sich das Bauplanungsrecht gegenüber Wettbewerbsinteressen neutral verhält, muss die Bauleitplanung auch bei der Ausweisung von großflächigem Einzelhandel von städtebaulichen Zielsetzungen motiviert sein. Ist das aber der Fall, ist die Planung nicht deshalb zu beanstanden, weil sie als Folge eine Auswirkung auf die Konkurrenzverhältnisse im Einzel-

handel bewirkt. Diese ist grundsätzlich als legitime Nebenwirkung hinzunehmen, wenn die eigentliche und gleichsam positive Zielsetzung einer Ausweisung von städtebaulichen Gründen getragen wird.“

Da jede Planung für ein Einzelhandelsvorhaben eine mittelbare Einflussnahme auf die Wettbewerbssituation beinhaltet, müssen als Grundlage einer entsprechenden planerischen Konzeption die besonderen Umstände des Einzelfalls gewichtet werden. Im vorliegenden Fall ging das Gericht davon aus, dass der Fortentwicklung des Bereichs um den ICE-Bahnhof – als einzigem ICE-Haltepunkt an dieser Strecke in Rheinland-Pfalz – berechtigter Weise ein besonderes Gewicht zugemessen wurde und hierin ein hinreichender städtebaulicher Anlass für die Planung gesehen werden kann.

Dass der Bebauungsplan grundsätzlich auch dem Gebot der planerischer Konfliktbewältigung Rechnung trage und insbesondere die Interessen der Nachbarstädte berücksichtigt, zeige sich darin, dass er die zulässige Verkaufsfläche auf 10.000 m² und das Sortiment auf „FOC-typische“ Waren – wie etwa Auslaufmodelle oder Restposten bestimmter Marken – beschränkt und eine Begrenzung der Verkaufsfläche hinsichtlich der verschiedenen Sortimentstypen vornimmt. Nach Ansicht des Gerichts sind die konkret zum Schutz der Nachbarkommune getroffenen Festsetzungen nach Maßgabe des § 9 Abs. 1 - 7 BauGB nicht zu beanstanden. Festgesetzt wurde ein Sondergebiet (SO 1) für großflächigen Einzelhandel mit der Zweckbestimmung „Fabrikverkaufszentrum“ (FOC) und ein Sondergebiet (SO 2) „Fabrikverkaufszentrum – Parkhaus“. Im Gebiet SO1 gelten detaillierte Bestimmungen zu den Verkaufsflächen, die aus dem Zielabweichungsverfahren herrühren. Im Gegensatz zu „gewöhnlichen“ Einkaufszentren unterscheidet sich das FOC dadurch, dass die darin zusammengeschlossenen Läden von Herstellern betrieben werden, die ausschließlich ihre eigenen Waren anbieten. Die Sortimente sind dabei auf bestimmte Artikel (z.B. Auslaufmodelle) begrenzt und die Waren werden unterhalb der üblichen Facheinzelhandelspreise angeboten.

Auch die Festsetzung einer zulässigen maximalen Verkaufsfläche von 10.000 m² und die jeweiligen sortimentsbezogenen Verkaufsflächenobergrenzen wurden nicht beanstandet, obwohl normalerweise eine durch Bebauungsplan erfolgte Regelung einer baugebietsbezogenen, vorhabenunabhängigen Verkaufsflächenobergrenze in einem Sondergebiet in Ermangelung einer Rechtsgrundlage unzulässig ist.⁵⁾ Vorliegend handelt es sich bei der Planung jedoch um ein *Gesamtvorhaben* und damit um eine *vorhabenbezogene* Typisierung, der nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts keine durchgreifenden Bedenken gegenüberstehen.^{6) 7)}

Die Gefahr eines (grundstückbezogenen) „Windhundrennens“ besteht im vorliegenden Fall nach Ansicht des OVG nicht, da das Vorhaben praktisch als *ein* Projekt gewertet werden kann und damit quasi ein „besonderer Anlagentyp“ entsteht.⁸⁾ Die Festsetzungen zur Sortimentsbeschränkung begegnen ebenfalls keinen Bedenken, da ihre Zulässigkeit vorliegend durch „besondere“ städtebauliche Gründe im Sinne des § 1 Abs. 9 BauNVO gerechtfertigt ist.

Da auch das städtebauliche Kongruenzgebot⁹⁾ nicht verletzt ist und der Abweichung vom städtebaulichen Integrationsgebot¹⁰⁾ – als einem Ziel der Raumordnung – seitens der zu-

ständigen Raumordnungsbehörde durch Zielabweichungsentcheidung rechtsverbindlich zugestimmt wurde, blieb im Kern die Frage, ob der Bebauungsplan möglicherweise gegen das städtebauliche Nichtbeeinträchtigungsgebot¹¹⁾ verstößt. Dies hat der erkennende Senat aber verneint. Der angegriffene Bebauungsplan verstößt damit im Ergebnis *nicht* gegen das interkommunale Abstimmungsgebot gemäß § 2 Abs. 2 BauGB sowie das Gebot ausreichender Ermittlung und Bewertung nach § 2 Abs. 3 BauGB und hat somit Bestand.

TIPPS FÜR DIE PRAXIS

Wie die vorangegangenen Urteile zeigen, ist es trotz klarer städtebaulicher Zielvorstellungen nicht einfach, die gewollte Entwicklung auch rechtssicher umzusetzen und zu begründen. Gerade eine ausreichende Begründung und eine umfassende Abwägung aller relevanten Belange sind aber unerlässlich. Dazu gehört natürlich zunächst einmal, dass die fachliche Grundlage der Planung – nämlich das Einzelhandels- und Zentrenkonzept – schlüssig und nachvollziehbar ist.

Zu den Mindestanforderungen, die ein solches Konzept erfüllen muss, gehören nach heutiger Auffassung:

- Eine umfassende Bestandserhebung aller Einzelhandelsverkaufsflächen, unterschieden nach Branchen und Sortimenten sowie aller sonstigen, für die Abgrenzung eines zentralen Versorgungsbereichs relevanten Nutzungen (z.B. Bank/Sparkasse, Post, Frisör, ...)
- Die Festlegung des maßgeblichen Einzugsbereichs, die Berechnung der dortigen Kaufkraft mit Kaufkraftbindungs- und -abflussquoten
- Aussagen zur Über- und Unterdeckung in bestimmten Branchen und Warengruppen
- Die Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche sowie von Nahversorgungs- und Ergänzungsstandorten
- Die Bestimmung der innenstadtrelevanten und der nicht innenstadtrelevanten Sortimente in einer auf den jeweiligen Ort bezogenen spezifischen Sortimentsliste

Bei der Erhebung der Verkaufsflächen ist zu beachten, dass hierzu alle vom Kunden betretbaren Bereiche gehören, also z.B. auch Käse-, Fleisch- und Wursttheke, Windfang, Kassenzone, Pack- und Entsorgungszone sowie die Abstellflächen für Einkaufswagen, sofern diese im Gebäude untergebracht sind.

Nicht zur Verkaufsfläche gezählt werden hingegen Büro-, Sozial- und Aufenthaltsräume für Personal sowie die für den Kunden nicht sichtbaren und betretbaren Bereiche zur Vorbereitung der Waren, reine Lagerflächen und Abstellflächen für Einkaufswagen, die extern, also z.B. auf dem Parkplatz, untergebracht sind.

Schwer zu erfassen und einzuordnen sind die sogenannten „Aktionsflächen“ mit wechselndem Angebot, die keinen Bezug zum eigentlichen Sortiment (= Kernsortiment, z.B. Lebensmittel) haben. „Randsortimente“ können dagegen relativ eindeutig zugeordnet werden. Sie ergänzen das Kernsortiment, es besteht also i.d.R. ein „thematischer Zusammen-

hang“. Der Umsatz, der durch Randsortimente erzielt wird, muss den Umsätzen durch das Kernsortiment deutlich untergeordnet sein. Man geht zudem von einem flächenmäßigen Anteil des Randsortiments von höchstens 10% der Gesamtverkaufsfläche aus.

Die Frage, wie das Randsortiment eines bestimmten Marktes zu erfassen und vom Hauptsortiment abzugrenzen ist, kann im Einzelfall aber schwierig sein. Nimmt man als Beispiel einen Bettenfachmarkt, ist es nicht alleine bedeutsam, welchen rechnerischen Umfang die Verkaufsfläche hat und welcher Anteil darauf auf das Randsortiment (z.B. Bettwäsche) gegenüber dem Kernsortiment (z.B. Schlafmöbel, Matratzen, ...) entfällt, sondern auch darauf, ob es sich bei dem fraglichen Sortiment um eine tragende Säule des Gesamtangebots eines solchen Marktes handelt. Bei Artikeln, wie z.B. Bilderrahmen, Kerzenständern u.Ä. dürfte es sich wohl um klassische Randsortimente handeln, bei Bettwäsche ist dies im Einzelfall aber durchaus schon in Zweifel zu ziehen. In einem Beschluss des OVG NRW vom 26.01.2000, 7 B 2023/99 heißt es dazu in einem Leitsatz: *„Die Qualifizierung eines Warenangebots als ‚Randsortiment‘ scheidet aus, wenn die unter diesem Etikett angebotenen Waren unter Umsatzgesichtspunkten ein wesentlich (mit-)tragendes ‚Standbein‘ des Handelsbetriebs überhaupt sind.“*

Auch die Frage, ob ein Markt großflächig ist oder nicht, kann nicht nur nach der „Aktenlage“ (z.B. Baugenehmigung) beurteilt werden, weil früher bestimmte Flächenanteile (z.B. Kassenzonzone) nicht zur Verkaufsfläche hinzugerechnet wurden. So kann es durchaus sein, dass eine Baugenehmigung eine Verkaufsfläche von unter 700 m² aufweist (Anmerkung: hier wurde früher oft die Schwelle der Großflächigkeit angesetzt), dieser Markt nach heutigen Gesichtspunkten aber bereits eine Verkaufsfläche von über 800 m² hat. Soll ein solcher Markt – wenn auch nur geringfügig (z.B. durch einen Windfang, einen Pfandautomaten o.Ä.) – erweitert werden, muss hierfür nach gängiger Rechtsauffassung ein Sondergebiet (SO) mit der Zweckbestimmung „großflächiger Einzelhandel“ festgesetzt werden, auch wenn der Markt bislang in einem Misch- oder Gewerbegebiet lag.

Bei der planerischen Ausweisung der verschiedenen „Bereiche“ (z.B. ZVB, Nahversorgungsbereich, ...) ist zu beachten, dass die Kommune hierbei zwar auch gewollte Entwicklungen (z.B. einen zusätzlichen ZVB) festschreiben kann, aber einen tatsächlich vorhandenen zentralen Versorgungsbereich nicht durch ein städtebauliches Entwicklungskonzept räumlich so eingrenzen darf, *„dass die von ihr gezogene Grenze in der Örtlichkeit keine Bestätigung findet und dadurch Grundstücke von dem zentralen Versorgungsbereich abgetrennt werden, die mit diesem durch die vorhandenen Nutzungen unmittelbar verknüpft sind“*, wie es in einem Beschluss des BVerwG vom 12. Februar 2009 (BVerwG, 4 B 5/09) heißt.

In einer entsprechend großen Gemeinde können auch mehrere zentrale Versorgungsbereiche bestehen oder aber ausgewiesen werden, wobei diese gegebenenfalls sogar in (ein oder mehrere) Hauptzentren und Nebenzentren unterteilt werden können (BVerwG, Beschluss vom 20. November 2006, 4 B 50.06).

Natürlich müssen bei der Abgrenzung die durchgeführten Berechnungen zu Kaufkraftbindung und -abfluss einbezogen

und geprüft werden, ob durch die planerischen Ausweisungen ggf. die eigene Gemeinde (bestehende Zentrale Versorgungsbereiche) geschädigt werden kann, oder ob Nachbarkommunen erhebliche negative Auswirkungen zu befürchten haben, wie dies in Fallbeispiel 4 thematisiert wurde.

Die Rechtsprechung legt hier allerdings sehr hohe Maßstäbe an und fordert bei der Beurteilung der Schädlichkeit der Auswirkungen auf benachbarte Gemeinden in Anlehnung an § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB auch, dass zu berücksichtigen ist, ob sich die „Vorhabengemeinde“ lediglich das an Umsatz „zurückholt“, was ihr im Vergleich zu den Umlandgemeinden durch bestimmte Ansiedlungen früherer Jahre abhandeln gekommen ist und was ihr raumordnungsrechtlich an sich zu steht (vgl. z.B. OVG Niedersachsen, Urteil vom 17. Januar 2008, 1 LB 154/07).

Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen ist schließlich insbesondere darauf zu achten, dass deren Festsetzungen eindeutig sind und hier z.B. keine unbestimmten Rechtsbegriffe, wie etwa „citytypische Sortimente“ verwendet oder „deutlich untergeordnete Flächenanteile“ für bestimmte Warengruppen gefordert werden, sondern klare und am besten quantitativ überprüfbare Festsetzungen unter Bezugnahme auf eine konkrete Sortimentsliste sowie eindeutig definierte Verkaufsflächengrößen vorgegeben werden, wobei Letztere sich unbedingt auch in bestimmten „Anlagentypen“ wiederfinden müssen.

Anmerkungen:

- 1) Zur Festlegung der Schwelle der Großflächigkeit vgl. BVerwG 4 C 10/04 und 4 C 14/04
- 2) vgl. hierzu auch BVerwG, Urteil vom 24.11.2005, 4 C 8.05
- 3) Gemäß § 9 Abs. 2 a BauGB kann zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche auch im Interesse einer verbraucher-nahen Versorgung und der Innenentwicklung der Gemeinden, in einem Bebauungsplan festgesetzt werden, dass nur bestimmte Arten der nach § 34 Abs. 1 und 2 zulässigen Nutzungen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können. Dabei ist insbesondere ein hierauf bezogenes städtebauliches Entwicklungskonzept i.S. von § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB zu berücksichtigen, das Aussagen über die zu erhaltenden oder entwickelnden zentralen Versorgungsbereiche der Gemeinde oder eines Gemeindeteils enthält.
Im vorliegenden Fall hatte der Stadtrat die Erstellung eines entsprechenden städtebaulichen Konzeptes (Einzelhandelskonzept) in Auftrag gegeben. Zum Zeitpunkt der Verhandlung lag daher auch eine gutachterliche Bewertung der Auswirkungen der geplanten Ansiedlung des Lebensmittelmarktes vor, die laut Beschluss des Stadtrates im laufenden Bebauungsplanverfahren zu einem entsprechenden Einzelhandelsausschluss führen soll.
- 4) vgl. hierzu auch BVerwG, Beschluss vom 11.05.1999, NVwZ 1999, 1338
- 5) vgl. hierzu auch BVerwG, Urteil vom 03.04.2008, ZfBR 2008, 478
- 6) § 11 Abs. 2 BauNVO eröffnet die Möglichkeit, die höchstzulässige Verkaufsfläche im Verhältnis zur Grundstücksgröße z.B. durch eine Verhältniszahl festzulegen, sofern dadurch die Ansiedlung bestimmter Einzelhandelstypen und damit die Art der baulichen Nutzung im Sondergebiet geregelt werden soll. Nicht zulässig ist hingegen eine *betriebsunabhängige* Festsetzung von Verkaufsflächenobergrenzen für *alle* im Sondergebiet ansässigen oder zulässigen Einzelhandelsbetriebe. Sie würde das System der vorhabenbezogenen Typisierung gemäß BauNVO verlassen. Eine *vorhabenunabhängige* Kontingentierung von Nutzungsoptionen ist der Baunutzungsverordnung grundsätzlich fremd. Die Rechtsprechung führt dazu aus, dass eine solche Festsetzung

ein „Windhundrennen“ auslösen könnte, was gerade vermieden werden soll.

- 7) Das BVerwG führt zu dieser Fragestellung in einem Beschluss vom 09.02.2011 (BVerwG 4 BN 43.10) Folgendes aus: „Eine bau- gebietsbezogene Verkaufsflächenbegrenzung kann (als Festset- zung der Art der baulichen Nutzung) jedoch ausnahmsweise auf § 11 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Satz 1 BauNVO gestützt werden, wenn in dem in Rede stehenden Sondergebiet nur ein einziger Han- delsbetrieb zulässig ist; dann ist die gebietsbezogene mit der vorhabenbezogenen Verkaufsflächenbeschränkung identisch (Urteile vom 3. April 2008 a.a.O. Rn. 18 und vom 24. März 2010 a.a.O. Rn. 24). Es genügt nicht, dass die Gemeinde im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses – z.B. weil sie mit einem Vorhaben- träger einen entsprechenden städtebaulichen Vertrag geschlossen hat – davon ausgehen kann, dass im Sondergebiet tatsächlich nur ein einziger Handelsbetrieb verwirklicht werden wird. Ge- biets- und vorhabenbezogene Verkaufsflächenbegrenzung sind nur dann identisch, wenn die Festsetzungen des Bebauungs- plans nur die Errichtung eines einzigen Einzelhandelsbetriebs zulassen.“
- 8) Das Gericht argumentierte, dass es sich bei einem Factory- Outlet-Center dieser Art um ein Vorhaben handelt, so dass es sich mithin um eine *vorhabenabhängige* Verkaufsflächenober- grenze handelt. (vgl. hierzu auch Kopf, LKRZ 2008, 286 <288>)
- 9) Das Kongruenzgebot fordert die Orientierung von Einzelhandels- standorten am sogenannten zentralörtlichen Gliederungssystem („Zentrale-Orte-Prinzip“). Demnach sollen Umfang und Zweck- bestimmung großflächiger Einzelhandelsbetriebe der zentralört- lichen Gliederung entsprechen und damit der Einzugsbereich solcher Betriebe nicht wesentlich über den Versorgungsbereich der Standortgemeinde hinausgehen.
- 10) Nach dem städtebaulichen Integrationsgebot sind großflächige Einzelhandelsbetriebe in der Regel in engem räumlichem und funktionalem Zusammenhang mit den zentralen Versorgungsbereichen der Standortgemeinde zu errichten. Nach der seit No- vember 2008 im Wortlaut verschärften Neufassung des LEP IV (Z 58) ist die Ansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit innenstadtrelevanten Sortimenten nur in städtebaulich integrierten Bereichen (Innenstädten und Stadt- sowie Stadtteilzentren) zulässig. Insofern haben sich die Anfor- derungen gegenüber dem vorliegend entschiedenen Fall noch- mals verschärft, was bei künftigen Streitfällen daher möglicher- weise zu anderen Entscheidungen führen kann.
- 11) Das Nichtbeeinträchtigungsgesetz (heute Ziel 60 des LEP IV) be- sagt, dass durch die Ansiedlung und Erweiterung von großflä- chigen Einzelhandelsbetrieben weder die Versorgungsfunktion der städtebaulichen integrierten Bereiche der Standortgemeinde noch die der Versorgungsbereiche (Nah- und Mittelbereiche) be- nachbarter zentraler Orte wesentlich beeinträchtigt werden dür- fen. Bei der Prüfung sind auch die „Auswirkungen auf Stadtteile von Ober- und Mittelzentren“ zu beachten. Nach der Vorgänger- vorschrift des LEP III durfte die Funktion benachbarter zentraler Orte und ihrer Versorgungsbereiche durch die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben nicht wesentlich beein- trächtigt werden.

Impressum: isu-aktuell ist eine Veröffentlichung des Planungsbüros isu. Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen, auch auszugsweise, Ein- speicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen zu kommer- ziellen Zwecken nur mit schriftlicher Genehmigung des Büros isu.

Herausgeber: isu – Immissionsschutz, Städtebau, Umweltplanung
Am Tower 14 · 54634 Bitburg/Flugplatz
Tel. (065 61) 94 49 01 · Fax (065 61) 94 49 02 · E-Mail: info-bit@i-s-u.de

Redaktion: Dipl.-Ing. Klaus Zimmermann

DTP-Realisation: BohnFoto&Design, 54636 Trimport, Tel. (065 62) 15 93

Copyright: Inhalte, Konzept und Layout unterliegen dem Urheberrecht.